

Vergaderjaar 2020–2021

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 333

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2021

Met deze brief voorzie ik uw Kamer van een kabinetsreactie op het promotieonderzoek voor de Rijksuniversiteit Groningen waaruit zou blijken dat investeerders in wind-op-land-projecten meer subsidie ontvangen dan zij nodig hebben (DvhN, d.d. 27 april 2021).

Inzet op voorkomen overwinsten bij wind op land projecten

Het kabinet streeft naar kosteneffectieve uitrol van CO₂-reducerende technieken, waaronder wind op land. Op dit moment geldt voor een groot deel van deze technieken dat investeringen hierin nog niet rendabel zijn. Het kabinet ondersteunt deze daarom met de SDE+(+). Daartoe is de SDE+(+) erop gericht om de onrendabele top van wind op land projecten af te dekken en overstimulering zoveel mogelijk te beperken.

Zoals in het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen wordt benoemd, is er daarbij sprake van een afruil tussen het realiseren van kosteneffectiviteit en doeltreffendheid. Een hogere mate van kosteneffectiviteit vertaalt zich in een lager doelbereik en vice versa. Voor de SDE+(+) wordt daarom voor hernieuwbare energietechnieken het uitgangspunt gehanteerd dat het merendeel van de projecten gerealiseerd moet kunnen worden met de betreffende subsidiebedragen zoals deze door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) berekend worden.

Dit betekent dat een deel van de projecten in potentie aanspraak kan maken op een subsidiebedrag dat hoger ligt dan het benodigde subsidiebedrag en voor een (kleiner) deel van de projecten het berekende subsidiebedrag in potentie te laag is. Het benodigde subsidiebedrag wordt voorafgaand aan elke openstellingsronde van de SDE+(+) opnieuw berekend door het PBL.

Het PBL doet hiertoe uitvoerig onderzoek naar de projectkarakteristieken en de kosten van wind op land, waarbij de meest actuele informatie wordt

meegenomen. Om overstimulering verder te beperken werkt de SDE+(+) als een tender, waardoor aanvragen voor een lager subsidiebedrag meer kans maken op subsidie dan aanvragen voor een hoger subsidiebedrag. Op deze manier worden projecten gestimuleerd om tegen een lager subsidiebedrag in te dienen dan door het PBL geadviseerd. Door deze systematiek scoort de SDE+(+) goed op het beperken van overstimulering in vergelijking met andere subsidieregelingen. Dit blijkt onder andere uit de evaluatie van de regeling door CE Delft. Daarom wekt de regeling ook in landen om ons heen veel belangstelling.

Nadere duiding van de gehanteerde cijfers

Uit het onderzoek volgt dat de overwinsten tussen 2003 en 2018 in absolute cijfers zijn afgenomen, maar relatief gezien gelijk gebleven, namelijk 32% van het subsidiebedrag in 2018. Omdat gebruik is gemaakt van een simulatiemodel is het echter niet goed mogelijk om vast te stellen in hoeverre de berekeningen in het onderzoek een afspiegeling zijn van de werkelijkheid. Met dit model worden namelijk de benodigde subsidiebedragen berekend voor potentiële investeringen, in plaats van daadwerkelijke investeringen. Daartoe wordt rekening gehouden met een beperkt aantal projectkenmerken, namelijk vollasturen, economische levensduur, en aandeel en rendement op eigen vermogen. Omdat de onderzoeker geen inzicht heeft in deze kenmerken van Nederlandse projecten, maakt de onderzoeker gebruik van inschattingen en aannames. Het onderzoek laat hiermee met name zien dat er in potentie overstimulering kan plaatsvinden. Het afleiden van de werkelijke mate van overstimulering is niet goed mogelijk.

Aanbevelingen voor wind op land subsidies

De onderzoeker concludeert dat overwinsten verder beperkt kunnen worden door de daadwerkelijke windsnelheid op locatie mee te wegen in de berekening van het subsidiebedrag. Ik deel de veronderstelling dat dit het risico op overstimulering verder kan beperken. Om die reden heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in een brief op 17 februari 2020 (Kamerstuk 31 239, nr. 312) aangekondigd om met ingang van de openstellingsronde in het najaar van 2020 de windviewer te gebruiken voor het bepalen van de windsnelheid van projecten. Daarmee zou de gemeentelijke indeling voor winsnelheden vervallen en de windsnelheid worden bepaald aan de hand van KNMI-data per coördinaten. In de uitwerking van de onderliggende regelgeving bleek echter dat dit tot onduidelijkheid zou leiden en tot grote risico's op fouten in de regelgeving, omdat alle betreffende windcoördinaten opgenomen moesten worden in de regeling. Er is geen goede manier gevonden om dit risico te mitigeren, waarna is besloten van de eerdere systematiek uit te blijven gaan (Kamerstuk 31 239, nr. 326). Daarbij speelde op de achtergrond mee dat een dergelijke aanpassing zou hebben geleid tot een grote verzwaring van de uitvoeringslast. Deze was disproportioneel, gelet op het feit dat dit slechts één van de relevante parameters is voor het bepalen van het subsidiebedrag.

Daarnaast stelt de onderzoeker voor om de hoogte van de windturbine mee te nemen in de berekening. Ook dit is al eerder overwogen, maar niet meegenomen vanwege het volgende dilemma. De SDE+(+) is erop gericht om de meest kosteneffectieve projecten op locatie te realiseren, ongeacht de ashoogte van een windturbine. Als de ashoogte meegenomen zou worden, geeft het de aanvrager een extra parameter om mee te optimaliseren. Oftewel, de aanvrager kan een ashoogte kiezen die optimaal is voor het rendement van het project, maar mogelijk niet voor de windop-

brengt. Het differentiëren naar ashoogte zou daarom juist kunnen leiden tot overstimulering en minder kosteneffectiviteit van de SDE+(+) regeling.

Tot slot stelt de onderzoeker voor om een veilingsysteem in te voeren waarbij investeerders concurreren om een windmolenpark te bouwen tegen het laagste subsidiebedrag. Dit wordt opgevoerd vanwege de veronderstelde mismatch tussen het aantal investeerders en de potentie qua wind op land projecten, waardoor investeerders kunnen kiezen voor een windmolenpark met de laagste kosten en de meest gunstige business case. Bij een dergelijk veilingsysteem hoeft geen inschatting te worden gemaakt van de kosten en opbrengsten van projecten, en hoe dit verschilt tussen projecten. Tegelijkertijd is een dergelijke veiling alleen mogelijk als er een aparte regeling komt voor windenergie, zonder concurrentie met de andere technieken. Dit kan negatieve effecten hebben op de kosteneffectiviteit van het energie- en klimaatbeleid als andere projecten goedkoper blijken of er maar een beperkt aantal biedingen in de tender wordt gedaan. Daarnaast kan het zo zijn dat er budget onbenut blijft als er weinig aanvragen voor windenergie zijn. Tegenover een mogelijk voordeel, staan daarmee verschillende nadelen. Omdat de inschatting is dat dit per saldo leidt tot een verslechtering van energie- en klimaatbeleid, kies ik hier niet voor.

Concluderend

Het onderzoek onderstreept nogmaals dat het belangrijk is om de kosteneffectiviteit van de SDE+(+) regeling te blijven monitoren en aanscherpen. Tegelijkertijd zal het, mede vanwege de brede wens om hernieuwbare energieprojecten te ondersteunen zolang deze nog niet kunnen concurreren met het fossiele alternatief, niet mogelijk zijn om overstimulering volledig uit te sluiten. Mede vanwege het belang van een betaalbare transitie en voor maatschappelijk draagvlak streef ik er wel naar het risico hierop klein te houden.

Daarom blijf ik met het PBL samenwerken om de SDE+(+) subsidiebedragen en de regeling met actuele informatie te verbeteren en waar mogelijk aan te scherpen. Daarbij zullen ook de resultaten van dit onderzoek worden meegenomen. De regeling zal bovendien dit jaar opnieuw geëvalueerd worden, waarbij de mate waarin overwinsten optreden en verder kunnen worden beperkt ook zal worden onderzocht.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius