

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3356

Vragen van het lid **Agnes Mulder** (CDA) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over *berichten dat tot 50 procent van de overwinst van subsidies voor windmolens in de portemonnee van ondernemers verdwijnt* (ingezonden 29 april 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Yeşilgöz-Zegerius** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 28 juni 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met de berichten «Tot 50 procent van de overwinst van subsidies voor windmolens verdwijnt in portemonnee ondernemers»¹ en «Van subsidie windturbines tot 50% overwinst ondernemer»²?

Antwoord 1

Ja. Ik ben op de hoogte van beide berichten alsmede het onderzoek waarnaar verwezen wordt.

Vraag 2

In hoeverre herkent u het beeld dat in deze artikelen en het onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen wordt geschetst met betrekking tot de hoogte van overwinsten bij wind op land? Deelt u de conclusie van het onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen dat veel investeerders in hernieuwbare energie minder subsidie nodig hebben dan zij ontvangen? In hoeverre is er momenteel sprake van oversubsidiëring van wind op land? Bent u het eens dat oversubsidiëring het draagvlak voor hernieuwbare energie ondermijnt en dat hiermee gestopt moet worden als dat inderdaad zo blijkt te zijn?

Antwoord 2

Ik herken dit beeld niet. Het kabinet streeft naar kosteneffectieve uitrol van CO₂-reducerende technieken, waaronder windenergie op land. Daartoe is de SDE+(+) erop gericht om de onrendabele top van wind op land projecten af te

¹ Dagblad van het Noorden, 27 april 2021 «Tot 50 procent van de overwinst van subsidies voor windmolens verdwijnt in de zakken van de ondernemer» (<https://www.dvhn.nl/groningen/Onderzoek-Rijksuniversiteit-Groningen-Tot-50-procent-van-de-overwinst-van-subsidies-voor-windmolens-verdwijnt-in-portemonnee-ondernemers-26785344.html>)

² De Telegraaf, 27 april 2021 «Van subsidie windturbines 50% winst ondernemers» (<https://www.telegraaf.nl/financieel/419919231/van-subsidie-windturbines-tot-50-overwinst-ondernemer>)

dekken en overstimulering zoveel mogelijk te beperken. Zoals het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen benoemt is er daarbij 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+(+) hanteer ik daarom voor hernieuwbare energietechnieken het uitgangspunt dat het merendeel van de projecten gerealiseerd moet kunnen worden met de betreffende subsidiebedragen zoals door het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) berekend. 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 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 de maximale bedragen door PBL geadviseerd. Met deze systematiek scoort de SDE+(+) goed op het beperken van overstimulering in vergelijking met andere subsidieregelingen. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de regeling door CE Delft³. Daarom wekt de regeling ook in de landen om ons heen veel belangstelling.

Desalniettemin blijf ik het van belang vinden om de kosteneffectiviteit van de regeling te monitoren en waar mogelijk te verbeteren. Mede vanwege het belang van een betaalbare energietransitie en voor maatschappelijk draagvlak. Daarnaast zal de regeling dit jaar opnieuw worden geëvalueerd, waarbij de mate waarin overwinsten optreden en verder kunnen worden beperkt ook zal worden onderzocht.

Vraag 3

Kunt u een inhoudelijke reactie geven op het in de artikelen genoemde onderzoek en daarbij aangeven of alle relevante kosten, zoals aanloopkosten en niet-technische kosten, in het onderzoek in voldoende mate worden meegenomen?

Antwoord 3

De onderzoeker maakt gebruik van een investeringsmodel en een Monte Carlo simulatie om te bepalen wat het benodigde subsidiebedrag zou zijn voor potentiële investeringen in wind op land projecten in Nederland. Een Monte Carlo simulatie houdt in dat de onderzoeker herhaaldelijk het investeringsmodel uitvoert (2000 keer) met verschillende startcondities. Dit zijn de parameters die volgens de onderzoeker erg per project verschillen: vollasturen, economische levensduur, en het aandeel en rendement op eigen vermogen.

Overige parameters, zoals de investeringskosten, liggen vast in het investeringsmodel en worden dus wel meegenomen, maar niet gevarieerd. Daarbij wordt niet gekeken naar de werkelijke investeringskosten van een project, noch naar de werkelijke onderhouds- en bedrijfskosten van de met de SDE regeling ondersteunde projecten. Het onderzoek laat hiermee met name zien dat er in potentie overstimulering kan plaatsvinden. Het afleiden van de werkelijke mate van overstimulering is echter niet goed mogelijk. In de aankomende evaluatie van de regeling zal dit punt daarom nader worden onderzocht.

Vraag 4

Wat is uw reactie op de verbeteringen die door deze wetenschapper worden voorgesteld zoals het mee laten wegen van specifieke windsnelheid op de locatie en hoogte van een molen en het instellen van een veiligingsysteem waarbij investeerders inschrijven voor een windpark tegen het laagste subsidiebedrag?

³ <https://ce.nl/publicaties/evaluatie-van-de-sde-plus-regeling/>

Antwoord 4

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 is in een brief aan uw Kamer 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 zou leiden tot grote risico's op fouten in de regelgeving, omdat alle betreffende windcoördinaten opgenomen zouden moeten 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. Dit is 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 hoeveelheid energie. Het differentiëren naar ashoogte zou daarom juist kunnen leiden tot overstimulering, minder kosteneffectiviteit en minder doelbereik van de SDE++-regeling. Tot slot stelt de onderzoeker voor om een veilingstelsel 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 van wind op land projecten, waardoor investeerders kunnen kiezen voor een windmolenpark met de laagste kosten en de meest gunstige business case. Bij een dergelijk veilingstelsel 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.

Vraag 5

Deelt u de mening dat financiële middelen voor klimaatmaatregelen efficiënt en in goed overleg met de omwonenden moeten worden ingezet? In hoeverre geeft dit onderzoek aanleiding om bij de SDE++ nog scherper te letten op de kosteneffectiviteit van subsidies voor wind op land?

Antwoord 5

Vanuit het perspectief van de burger als belastingbetaler is het van belang zoveel mogelijk CO₂ te reduceren binnen het beschikbare subsidiebudget. Om die reden worden technieken in de SDE++ gerangschikt naar subsidieintensiteit, dat wil zeggen de subsidiebehoefte per ton CO₂-reductie. Hierdoor krijgen projecten met een lagere subsidie-intensiteit voorrang en wordt zoveel mogelijk CO₂ gereduceerd voor het beschikbare budget. Daarmee borgen we de efficiënte inzet van SDE++-middelen en houden we de kosten zo laag mogelijk. Tegelijkertijd heeft de burger als omwonende belang bij een goede balans tussen de ruimtelijke inpassing van windmolens en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit kan betekenen dat er door de ontwikkelaar geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van de leefomgeving, onder andere via gebiedsfondsen.

In sommige regio's is er daarom behoefte aan lagere windmolens, die per vermeden ton CO₂ meer kosten maar een minder grote visuele impact hebben (hoewel er voor per opgewekte kWh wel veel meer van nodig zijn, soms wel het dubbele aantal).

Het is dus van belang dat er met betrokkenen wordt overlegd over de inzet van klimaatmaatregelen. Er wordt immers veel van burgers gevraagd, zeker als het gaat om klimaatmaatregelen die direct invloed hebben op het dagelijks leven en de leefomgeving van mensen, zoals hernieuwbare energieprojecten. Om deze reden hebben maatschappelijk draagvlak en participatie ook een centrale plaats gekregen in het RES-proces en zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over hoe de omgeving van hernieuwbare energieprojecten bij de ontwikkeling wordt betrokken. Mede door deze afspraken zijn er in de afgelopen ca. twee jaar veel participatieprocessen gestart. Daarin wordt er in hoog tempo intensief geleerd over de succesfactoren van burgerparticipatie. Decentrale overheden worden hierin actief ondersteund, onder andere door NP RES en via www.energieparticipatie.nl. Samen met de decentrale overheden zoek ik daarbij naar een goede balans tussen kosteffectiviteit/betaalbaarheid op nationaal niveau en regionaal draagvlak.

Tot slot bevestigt dit onderzoek het belang van het nauwlettend in de gaten houden van de kosteneffectiviteit van de subsidies voor wind op land. Allereerst door in samenwerking met PBL de resultaten van onderzoek nader te analyseren te en waar mogelijk te gebruiken voor het verbeteren van de berekeningen en systematiek van de SDE+(+). Tot slot zal dit onderwerp aan bod komen in de geplande evaluatie van de SDE+ dit jaar.