

Ministerie van Economische Zaken

Vereniging
Energie-Nederland

ingediend via
www.internetconsultatie.nl/SDE

Lange Houtstraat 2
2511 CW Den Haag

Ons kenmerk ENL-2014-00423
Behandeld door Walter Ruijgrok
Telefoon 070 – 311 4367
E-mail wruijgrok@energie-nederland.nl
Datum 8 mei 2014

Onderwerp Zienswijze ontwerpbesluit wijziging SDE

T. 070 311 43 50
F. 070 311 43 51
www.energie-nederland.nl
info@energie-nederland.nl
KvK Den Haag 50816179

Energie-Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze te geven op het ontwerpbesluit voor wijziging van de SDE. Het voorliggende ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de afspraken uit het Energieakkoord en biedt daarnaast enkele veranderingen die de werkbaarheid van de SDE vergroten. Deze uitgangspunten ondersteunen wij van harte. Op een aantal onderdelen dragen wij suggesties aan voor verdere verduidelijking en verbetering om de SDE zo nog slagvaardiger te maken.

Ruimte voor wind op zee

In het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over een gefaseerd tenderproces voor subsidies aan wind op zee. Het verdient volgens ons aanbeveling om deze fasering op te nemen in het besluit, zodat daarmee ook een duidelijke afbakening wordt geschapen voor de benodigde budgetruimte.

Aanpassen van SDE voor wind op zee

De bestaande SDE-regeling wordt met dit besluit meer toegesneden op wind op zee. Dat is een goede ontwikkeling, die bijdraagt aan het realiseren van de afspraken uit het Energieakkoord. Samen met het totale pakket aan maatregelen voor wind op zee moet het een bijdrage leveren aan een investeringsklimaat dat aantrekkelijk is en de concurrentie met het buitenland aan kan. Het is nu nog niet mogelijk om te oordelen of een dergelijk pakket op tafel ligt voor Nederland, maar Energie-Nederland onderschrijft de voorgestelde richting van het voorstel.

Op enkele punten achten wij verduidelijking van de nieuwe regels wenselijk:

- Voor projecten groter dan 100 MW wordt bij een beschikking een gefaseerde start in maximaal vijf delen mogelijk, waarbij startdata ten minste twee maanden verschillen. Wij nemen aan dat de

einddata van de verschillende projectfases daarmee ook in de tijd opschuiven. Wij nemen ook aan dat de regeling voor banking rekening houdt met de verschillende projectfases. Een verduidelijking op beide punten is op zijn plaats.

- Een partij kan in het tenderproces biedingen uit brengen voor meer locaties, waarbij de regeling vraagt om voor elke locatie een tenderbedrag uit te brengen. De aanvraag wordt echter behandeld als één aanvraag. Dit roept de vraag op hoe een dergelijke gecombineerde aanvraag meedingt in het tenderproces, waar deze scoort en hoe afzonderlijke locatiebedragen worden meegewogen. Dit punt vraagt om een nadere uitwerking en duidelijkheid.
- Bij ministeriële regeling wordt het mogelijk om voor meer locaties tezamen een maximum te stellen aan de productie die voor subsidie in aanmerking komt. Hier is een verduidelijking op zijn plaats waarop het maximum betrekking heeft: vallen deze onder één aanvraag of kunnen er meer aanvragen onder vallen? Dit punt raakt namelijk aan de mogelijkheden voor optimalisatie van een aanvrager.
- Naast het nieuwe productiemaximum in kWh handhaaft het besluit het maximum dat voor subsidie in aanmerking komt op basis van vermogen en aantal vollasturen. Hier is de vraag welk doel wordt gediend met deze dubbele beperking en of dit niet onbedoeld kan leiden tot sub-optimalisatie. Naar ons idee heeft het de voorkeur om te kiezen voor één eenduidig productiemaximum in kWh voor de looptijd van het park. Dit garandeert een vrije keuze van technologie aan initiatiefnemers en stelt het in staat om de meest efficiënte en goedkoopste kWh te realiseren op een locatie.¹

In aanvulling op dit pakket Energie-Nederland geeft in overweging om “front loading” mogelijk te maken: het toepassen van een hoger basisbedrag in de eerste jaren van een project en een lager basisbedrag in de rest van de looptijd. Dit is een beleidsinnovatie die in Duitsland succesvol wordt toegepast en een prikkel voor kostenefficiëntie kan bieden terwijl het budgetneutraal is voor de rijksbegroting. Voor toekomstige windprojecten op zee levert dit een eenvoudiger financiering op als voordeel.

Introduceren banking en vervallen windfactor

Het besluit maakt het vanaf nu mogelijk om overtollige productie (die niet voor subsidie in aanmerking komt voor dat jaar) mee te nemen naar een volgend jaar zodat een project zo optimaal mogelijk gebruik kan maken van de afgegeven subsidiebeschikking. Hier staat tegenover dat bij windenergie de “windfactor” vervalt.

Deze voorgestelde wijziging roept allereerst een principieel punt op dat betrekking heeft op subsidiebeschikkingen die reeds zijn afgegeven. Het voorgestelde besluit leidt nu tot aanpassing van de voorwaarden waaronder bestaande beschikking zijn afgegeven. Het afschaffen van de windfactor en overstappen op banking zal leiden tot een veranderingen in de inkomstenstroom van een project en kan daarmee de rentabiliteit van het project beïnvloeden. Met oog op de investeringszekerheid die de SDE beoogt te geven is het de vraag of dat een gewenste ontwikkeling is. Energie-Nederland pleit er daarom voor wijzigingen in subsidievoorwaarden die rechtstreeks van invloed zijn op de

¹ Deze verbetering stellen wij ook voor ten behoeve van windprojecten op land.

inkomstenstromen van projecten alleen van toepassing te verklaren op nieuwe projecten en bestaande beschikkingen hiervan uit te zonderen.

Wat betreft de voorgestelde verandering om overtollige productie mee te kunnen nemen naar volgende jaren is dit een positieve verandering voor de meeste categorieën onder de SDE. Deze krijgen immers een extra mogelijkheid die tot op heden ontbrak.

Voor windprojecten (die te maken hebben met de grootste fluctuatie in jaarlijkse productie) ligt de situatie echter anders. Tegenover de mogelijkheid om overtollige productie door te schuiven staat het afschaffen van de windfactor. Deze factor was geïntroduceerd als compensatie voor jaren met overtollige productie die niet voor subsidie in aanmerking kwam. Grosso modo zal gemiddeld over de levensduur van een project de inkomstenstroom aan subsidie daarom gelijk blijven bij dit voorstel. Vanuit dat oogpunt bezien is de voorgestelde regeling daarom inkomstenneutraal. Tegelijkertijd heeft de voorgestelde wijziging wel effect op de financiering van projecten, omdat “magere” windjaren aan het begin van de looptijd van een project nu een sterkere impact hebben op het verloop van de inkomstenstroom dan het geval is met de windfactor. Dit kan bij financiering leiden tot extra eisen voor risicoafdekking of hoger projectrendement. Energie-Nederland meent daarom dat het effect op de financierbaarheid door de voorgestelde wijziging betrokken moet worden bij de vaststelling van het basisbedrag voor windenergie.

Verder merken wij hier op dat het voorstel de volgende regel uit het bestaande besluit handhaaft rond het doorschuiven van productie naar toekomstige jaren: “Bij ministeriële regeling kan een maximum, dat per jaar kan verschillen, worden gesteld aan het aantal kWh dat opgeteld wordt bij het aantal kWh dat het volgende jaar voor subsidie in aanmerking komt”. Deze regel biedt de overheid handvaten voor beheersing van het SDE-budget. Voor marktpartijen staat hier echter een inkomsten- en financieringsrisico tegenover. Wij pleiten er voor deze regel te laten vervallen, nu banking het middel wordt om fluctuaties in productie op te vangen. Mocht handhaven van de regel onontkoombaar zijn vanwege beheersing van het SDE-budget, dan is het nodig om hier met duidelijke spelregels te komen. Daarbij geldt dat jaarlijkse wisselingen in het maximum een onvoorspelbaar en moeilijker verteerbaar punt zijn bij financiering van projecten.

Tot slot geeft Energie-Nederland als overweging mee om een duidelijke invoeringstermijn te verbinden aan de voorgestelde wijziging, zodat marktpartijen voorbereidingstijd hebben.

Plafond voor meestoken van biomassa

Het besluit maakt het mogelijk om voor biomassa (en andere categorieën) een plafond in te stellen dat voor subsidie in aanmerking komt. Hiermee wordt voldaan aan de afspraak uit het Energieakkoord, die voor het meestoken van biomassa een plafond van 25 PJ stelt. Het besluit laat echter enkele vragen onbeantwoord hoe er vervolgens jaarlijks wordt omgegaan met dit plafond:

- Wordt het plafond reeds in beschouwing genomen in het tenderproces voor de SDE of gaat dit pas spelen wanneer projecten jaarlijks produceren? Met andere woorden: kan er meer aan productiecapaciteit in beschikkingen worden afgegeven dan er ruimte is om te produceren?

- Wordt een eventuele overschrijding evenredig over alle toegekende projecten gekort of heeft dit bijvoorbeeld betrekking op het project dat als laatste een toekenning heeft gehad?
- Hoe gaat het vaststellen van het plafond samen met de voorziening in het besluit dat overtollige productie doorgeschoven mag worden naar een volgend jaar?
- Als een individueel bedrijf minder heeft geproduceerd dan mag volgens zijn beschikking en het plafond toch wordt overschreden, wordt dit bedrijf dan toch geraakt?

Meer duidelijkheid op deze punten is op zijn plaats met oog op de investeringszekerheid voor de betrokken bedrijven. Energie-Nederland stelt daarom voor om in het besluit vast te leggen dat het plafond van toepassing is op het totale volume dat aan beschikkingen voor meestoken wordt afgegeven. Een jaarlijkse toets van het plafond is dan bij de exploitatie niet meer nodig. Deze aanpak biedt een heldere regeling van het plafond en het voorkomt tegelijkertijd de genoemde onzekerheden voor bedrijven bij de jaarlijkse exploitatie.

De mogelijkheid om een plafond in te stellen is in dit besluit generiek vormgegeven voor alle mogelijke categorieën. De toelichting op het besluit stelt zelfs dat het wenselijk is om dit te doen. Op dit punt vragen wij ons af uit welke overwegingen die wenselijkheid voortkomt. De afspraken die in het Energieakkoord zijn gemaakt over de verdere groei van duurzame energie geven juist geen aanleiding om tot nadere beperkingen van de overige categorieën over te gaan. Op dit punt vinden wij dat onnodig extra beleidsvrijheid wordt ingebouwd die straks kan worden ingezet zonder dat hiervoor een goede motivering aan ten grondslag ligt.

Overige afspraken uit Energieakkoord voor biomassa

Naast een plafond is in het Energieakkoord afgesproken dat het gebruik van biomassa voor meestoken voldoet aan verdergaande eisen voor duurzame herkomst. Daarbij wordt volgens het Akkoord in overleg bezien in hoeverre deze duurzaamheidseisen ook van toepassing zijn op andere opties voor biomassa. De werkgroep die duurzaamheidseisen voorbereidt hanteert als uitgangspunt dat deze in principe van toepassing zijn op alle vaste biomassa die wordt ingezet wordt voor thermische conversie. Tevens is in het akkoord afgesproken dat subsidieverlening alleen betrekking zou hebben op centrales uit de jaren '90 of nieuwe kolencentrales. Beide onderdelen zijn op dit moment nog niet verwerkt in het voorliggende besluit van de SDE. De vraag is hier of en op welk moment deze beide afspraken wel worden opgenomen in het besluit. Op dit punt spreken we graag met u over hoe hier verdere duidelijkheid geboden kan worden.

Meer beschikkingen bij biomassa

Het voorliggende ontwerpbesluit introduceert de optie dat er voor een productie-installatie meer beschikkingen worden afgegeven. Het besluit bepaalt daarbij vervolgens de volgorde waarin deze kunnen worden aangesproken. Het is positief dat deze mogelijkheid wordt geïntroduceerd. De wijze waarop het besluit nu de volgorde regelt lijkt te veronderstellen dat eerdere beschikkingen mogelijk goedkoper zijn dan volgende beschikkingen. Wanneer een latere beschikking echter goedkoper blijkt te zijn, kan het voor zowel overheid als bedrijf voordeliger zijn om een omgekeerde volgorde te kunnen hanteren. Wij geven daarom in overweging om de volgorde te kunnen aanpassen indien een latere beschikking goedkoper blijkt.

Wij merken op dat het ontwerpbesluit ruimte lijkt te bieden voor slechts twee beschikkingen. Zoals de toelichting op het besluit reeds aangeeft kan het wenselijk zijn om de groei van het percentage meestoken trapsgewijs te laten verlopen. Uit oogpunt van kosteneffectiviteit en onderlinge concurrentie kan het daarbij wenselijk zijn om hierbij meer dan twee stappen te hanteren. Dit pleit er voor om ruimte te geven aan meer dan twee beschikkingen per installatie.

Projecten in het buitenland

Het besluit scheidt de mogelijkheid om subsidie te verlenen aan projecten in het buitenland. Een voorwaarde hierbij is dat er samenwerking is met een lidstaat. Wij stellen voor deze voorwaarde verder te verduidelijken door in dit artikel op te nemen dat er door Nederland en de betrokken lidstaat een kennisgeving is uitgebracht aan de Europese Commissie, zoals bedoeld in lid 2 en 3 van artikel 7 van de richtlijn hernieuwbare energie.

Een aandachtspunt bij het beschikbaar stellen van subsidie aan een installatie in het buitenland betreft de bepaling in de richtlijn hernieuwbare energie dat de productie van deze installatie slechts mag meetellen tot en met 2020 en niet daarna (artikel 7, lid 4). Een SDE-beschikking wordt echter voor de gehele duur van een project afgegeven. Dat betekent dat er na 2020 voor een aantal jaren subsidie zal worden betaald, terwijl de productie niet ten goede komt van de Nederlandse doelstelling. Naar ons idee dient hiervoor een oplossing te worden gevonden om een doelmatige besteding van middelen te behouden. Zo lang de maximale toerekeningstermijn beperkt is tot 2020 door de Europese richtlijn, zou hier in het tenderproces rekening mee gehouden moeten worden om een ongelijk speelveld te vermijden. Een voorbeeld om dat te doen is het basisbedrag evenredig te korten met het aantal jaren dat productie niet voor de Nederlandse doelstelling kan meetellen.

Een tweede aandachtspunt betreft de zorg die nodig is om de SDE op gelijke wijze uit te voeren als voor Nederlandse projecten. Jaarlijks wordt veel tijd en aandacht besteed aan het op juiste wijze vaststellen van zaken als de bijvoorbeeld het basisbedrag of de basiselektriciteitsprijs. Dat proces moet voor buitenlandse projecten op soortgelijke wijze opgezet en uitgevoerd worden. Artikel 55 bepaalt dat de systematiek voor subsidievaststelling overeenkomstig de regels voor Nederlandse projecten verloopt, waarbij prijzen echter verwijzen naar de betreffende lidstaat. Het valt hier op dat er voor begrippen als “basisbedrag”, “basiselektriciteitsprijs” of correctiefactoren als onbalanskosten geen verwijzing naar de situatie in de betreffende lidstaat wordt geregeld. Een buitenlands windproject zal bijvoorbeeld niet alleen te maken hebben met andere basiselektriciteitsprijzen of correctiefactoren, maar ook het basisbedrag zal anders liggen: bij een gunstiger windklimaat zou dat bedrag bijvoorbeeld lager moeten liggen dan in Nederland.

Meer transparantie bij correcties

Het huidige besluit voor de SDE kent een aantal correcties van de subsidie. Zo geldt er een kostenpost voor profiel- en onbalanskosten en is er een basisprijs voor energie waaronder geen subsidie wordt vergoed. Het besluit legt deze correcties vast en de wijze waarop deze worden verrekend met het basisbedrag. De berekeningswijze van de correctieposten zelf is echter niet vastgelegd in het besluit of in de ministeriële regeling. De juiste berekening en de factoren die daarbij

worden betrokken blijkt in de praktijk een zaak te zijn van de adviseur die het ministerie hiervoor inschakelt.

Vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en inzicht voor marktpartijen is het wenselijk dat hier meer transparantie over ontstaat. Dat kan bereikt worden met de volgende twee stappen:

- Ten eerste door in het besluit een regel op te nemen, die aangeeft welke gegevens of factoren in beschouwing worden genomen bij het berekenen van deze correctiefactoren.
- Ten tweede door jaarlijks een duidelijk en inzichtelijk rapport te publiceren waarin verslag wordt gedaan van de berekening en verantwoording wordt afgelegd over de gevolgde werkwijze, gebruikte data en rekenmethoden.

Overwegen om basisenergieprijs te actualiseren

Volgens de huidige opzet van de SDE wordt de maximale subsidie bepaald door het verschil tussen het basisbedrag en een bodemprijs voor energie. Als de werkelijke energieprijs op de markt onder die bodemprijs uitkomt in een jaar, komt dat tekort voor rekening van de producent. In iedere beschikking wordt deze bodemprijs opgenomen en de hoogte hiervan hangt af van inzichten op dat moment over toekomstontwikkelingen.

Hoewel wij vertrouwen op de deskundigheid van adviseurs en de zorgvuldigheid waarmee ramingen worden gemaakt, blijkt het maken van langjarige ramingen een uiterst lastig karwei. Er kunnen zich op elk moment onvoorziene marktomstandigheden voordoen die leiden tot een verandering van het toekomstbeeld. Het concept van de basisenergieprijs is ontwikkeld in een tijd dat het algemene beeld was dat elektriciteitsprijzen vrij stabiel zouden zijn of stijgen. Inmiddels is de wereld wat dat betreft behoorlijk veranderd. Daarmee ontstaan reële risico's dat prijzen onder de bodem zakken en levert dit een zorgpunt op bij financiering.

De vraag is daarom of het niet wenselijk is om de mogelijkheid te scheppen om de basisenergieprijs tussentijds te actualiseren, indien blijkt dat marktomstandigheden substantieel zijn gaan afwijken van hetgeen in de oorspronkelijke ramingen is verondersteld.

Overwegen om onzekerheid over voorschot te verkleinen

Het voorstel is om de voorschotverlening te baseren op de APX-prijs van 1 september t/m 31 augustus van het jaar voorafgaand aan het leveringsjaar (J-1) om hiermee de onzekerheid voor subsidieontvangers te verkleinen. Energie-Nederland kan zich vinden in dit voorstel.

Tegelijk stelt Energie-Nederland voor om te onderzoeken of de onzekerheid bij voorschotten volledig weg te nemen is door over te stappen op de Endex als marktreferentie. Deze praktijk wordt inmiddels in Vlaanderen toegepast. Als uitgegaan wordt van de *year-ahead-Endexprijs* (bijvoorbeeld de gemiddelde notering van leveringsjaar J in de periode 1 september J-2 t/m 31 augustus J-1) zijn voorschotten in het geheel niet meer nodig. De marktprijs is dan namelijk al bekend voorafgaand aan het leveringsjaar. Bovendien sluit het volgen van Endex als marktreferentie beter aan bij de praktijk van inkopers van elektriciteit, gezien de diepte van de Endex-markt.

Vereenvoudiging van het besluit

Het besluit kent nu drie paragrafen (voor duurzame elektriciteit, gas en warmte) die vrijwel identiek van inhoud zijn. Nu het ontwerp voorstelt om alle omrekening tevens in kWh te gaan verrichten, is het te overwegen één paragraaf op te nemen voor duurzame elektriciteit, gas en warmte gezamenlijk. Dit zou het besluit kunnen vereenvoudigen en zo bijdragen aan een betere leesbaarheid en toegankelijkheid van de regeling.

Met vriendelijke groet,



Walter Ruijgrok
Energie-Nederland