



Reactie op de ‘Subsidiereregeling coöperatieve energieopwekking’.

Reeuwijk, 7 december 2020

In deze reactie worden eerst algemene, meer fundamentele punten van kritiek aan de orde gesteld. Vervolgens wordt meer specifiek op de regeling zelf ingegaan.

In het navolgende beperken wij ons tot de opwekking van zonne-energie door energiecoöperaties. De positie van waaruit wij spreken is die van een bijna 3-jarige Energiecoöperatie met 11 productie-installaties - zon-projecten - en 2 zonnevelden in voorbereiding.

De fundamentele kritiek

‘Met deze subsidieregeling worden energiecoöperaties en verenigingen van eigenaren gestimuleerd om in coöperatief verband in de eigen leefomgeving (afgebakend door een postcode) hernieuwbare elektriciteit door middel van zonne-energie, windenergie of waterkracht op te wekken’. Aldus de aankondiging van de regeling in de door EZK opengestelde internet consultatie.

1

Het is de vraag hoe stimulerend deze regeling is en of voldoende rekening wordt gehouden met de eigenstandigheid en de eigen positie die energiecoöperaties innemen in de transitie naar duurzame energie.

Andere doelstellingen dan het stimuleren van coöperatieve energieopwekking

Uit de Kamerbrief Stimulering van energie-coöperaties van minister Wiebes (d.d. 25-05-2020) blijkt dat het bevorderen van de coöperatieve opwekking niet het enige doel is. Voorop staan de ontwikkelingen op andere gebieden (zoals de aanpassing van de salderingsregeling), de uniformering van regelingen en de aansluiting bij de werkelijke kosten. Verhelderend voor dat laatste is de toelichting op de Wet fiscale maatregelen Klimaatpakket: *“De doelstelling van de maatregelen is een zo kosteneffectief mogelijke transitie, waarbij de middelen worden besteed aan projecten die de doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten realiseren.”* Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is een wezenlijk punt voor EZK dat deze subsidieregeling en de SDE++ elkaar niet in de weg zitten. Dit is de ware aard van deze beleidswijziging. Met andere woorden, de marktwerking mag niet worden verstoord. Aan deze doelstellingen wordt in ruime mate voldaan en men denkt al lezend met de SDE++ te maken te hebben.

De grens tussen de subsidieregeling coöperatieve energieopwekking en SDE++

In de andere doelstelling uit de Kamerbrief, de instandhouding en stimulering van de coöperatieve energieopwekking, wordt voorzien door kleine zon-projecten tot 15 kWp (ongeveer 37 zonnepanelen) op kleinverbruikersaansluiting en grotere zon-projecten tot 500 kWp (ongeveer 1470 zonnepanelen) op een grootverbruikersaansluiting te subsidiëren. Uit de praktijk blijkt dat commerciële bedrijven geen rendement zien in relatief kleine projecten. Vattenfall is pas

geïnteresseerd in projecten vanaf 10 MWp. Coöperatie de Windunie denk pas aan ontwikkeling van zonnenvelden van 12 ha. De grens van 500 kWp die de minister wil opleggen aan Energiecoöperaties, heeft kennelijk de bedoeling dat Energiecoöperaties in de SDE++ regeling moeten gaan concurreren op de commerciële markt. Een verklaring hiervoor is wellicht de zorg voor de verstoring van de marktwerking. De minister lijkt zich met deze regeling vooral te richten op kleine energiecoöperaties. Het hiaat dat ontstaat tussen projecten van kleine coöperaties en projecten van commerciële bedrijven als Vattenfall en de Windunie mogelijkheden zien wordt met deze regeling niet opgelost. Het biedt energiecoöperaties die zich op middelgrote projecten richten weinig perspectief en draagt niet bij aan de coöperatieve energieopwekking. Projecten die onze coöperatie nu in voorbereiding heeft omvatten tenminste het vijfvoudige daarvan. Het geeft coöperaties ook weinig armslag bij het realiseren van de doelstelling van 50% lokaal eigendom opgenomen in het Klimaatakkoord. Energiecoöperaties dienen hier zelf de bovengrens te bepalen om te voorkomen dat er een gebied ontstaat waar investeren onhaalbaar is.

Informatievereisten en bureaucratie

Volgens de Kamerbrief worden met de nieuwe subsidieregeling de ervaren problemen met de Regeling Verlaagd Tarief (RVT) uit de Wbm opgelost (de jaarlijkse administratieve gegevens die aan de energieleveranciers verstrekt moeten worden en de verlaging van de Energie Belasting, EB). Deze problemen verbleken echter na kennisneming van de informatievereisten en de stukken die de aanvraag dienen te vergezellen in deze concept subsidieregeling. Gevolg is voor coöperaties een toename van de bureaucratie, de kosten van de regeldruk en praktische problemen bij de uitvoering van projecten door een beslistermijn van 3 maanden tot een half jaar.

Het jaarlijks vast te stellen subsidieplafond en de correctiemechanismen

De *subsidiemogelijkheid* wordt periodiek opengesteld en ook het *subsidieplafond* stelt de minister jaarlijks vast. Hieruit volgt per definitie een onzekerheid voort. Deze onzekerheid geldt ook voor de subsidie gedurende de 15 jaar. Deze bestaat uit een *basisbedrag* waarvan een *correctiebedrag* wordt afgetrokken. Een *basiselktriciteitsprijs* dient als ondergrens van het correctiebedrag. Daarbij maakt de minister nog onderscheid jaarlijks tussen het *voorlopige correctiebedrag* (vast te stellen voor 1 november voor het komende jaar) en het *definitieve correctiebedrag* (gepubliceerd voor 1 april) om achteraf over een jaar af te rekenen. Op deze wijze wordt het mogelijk om de middelen tegen zo laag mogelijke kosten aan te wenden ten koste van de positie van de gesubsidieerde en de doelstellingen van coöperatieve energieopwekking. Het wordt ongewis waar per jaar en in een jaar op te rekenen is. De regeling dwingt coöperaties tot het accepteren van ondernemersrisico's. Dat verhoudt zich niet met de coöperatieve gedachte, waarin leden zich vooral rond een ideëel doel hebben georganiseerd. Stabiliteit van het bedrijfsmodel op langere termijn is daarbij voorwaardelijk.

Verzwakking van onze positie

De regeling leidt tot vergroting van ons ondernemersrisico en verhoging van de instabiliteit van ons bedrijfsmodel. Vooraf gemaakte kosten (zoals voor onderzoek) worden verliezen bij afwijzing van de subsidie als gevolg van ontbrekende criteria bij de afwijzingsgronden. Extra kosten ontstaan door verlopende offertes bij een beslistermijn tot zelfs een half jaar. Maar ook de kosten van de regeldruk nemen in vergelijking tot de aanvraag van de Aanwijzing door de Belastingdienst (bij de uitvoering van de Wbm) toe. Bovendien kan de minister jaarlijks fundamentele onderdelen van de subsidieregeling wijzigen.

Geen rekening is gehouden met een deel van de Energiecoöperaties

In deze 'subsidieregeling coöperatieve energieopwekking' is uitgegaan van de 'traditionele'

postcoderoosroos aanpak en voorbijgegaan aan de opzet en werkwijze van een deel van de energiecoöperaties. Dit blijkt uit de postcoderoosvereisten (art. 27) en met name uit het begrip 'deelnemend lid'. Een aantal coöperaties financieren met garantie van de gemeentelijke overheid hun projecten met (gedeeltelijk of voor 100%) vreemd geld tegen een zeer lage rente. Hierdoor kunnen projecten snel gerealiseerd worden en worden ook grote projecten mogelijk. Immers zonnepanelen behoeven niet eerst financieel ondergebracht te worden bij de leden.

Een principiële voordeel daarvan is ook dat minder draagkrachtige leden lid van de cooperatie kunnen worden (met eenmalige inleg van een gering bedrag) en de meer draagkrachtige leden leningen (middels obligaties) kunnen verstrekken. Zo ontstaat een cooperatie met bij de energietransitie betrokken burgers, die samen een gemeenschapsvoorziening en 50 % lokaal eigendom creëren, zonder dat hun financiële positie een belemmering vormt.

Deze omissie had voorkomen kunnen worden wanneer het ministerie van EZK de Energiecoöperaties in het land in een vroeger stadium de opzet van de regeling had voorgelegd. Nu is die mogelijkheid pas opengesteld op 18-11-2020 en moet voor 9-12-2020 gereageerd worden. Bovendien is het de vraag of alle coöperaties geïnformeerd zijn.

Concluderend en samenvattend

De minister van EZK stelt zich met deze subsidieregeling ten doel om de coöperatieve energieopwekking op lokaal niveau te stimuleren. De uitwerking van de regeling wordt echter bepaald door het vrijemarktdenken. De marktwerking mag niet door de overheid verstoord worden.

Een subsidie is een financiële prikkel om een doel te bereiken. Alle in de regeling gehanteerde middelen met hun aanpassingsmogelijkheden zijn zo ingericht om het doel tegen zo laag mogelijke kosten te bereiken. Is het doel bereikt dan wordt de regeling afgebouwd. Dat uitgangspunt verhoudt zich moeizaam tot de coöperatieve beweging die zich een lange termijn doel stelt: de energietransitie bevorderen én de liberale energiemarkt weer dichterbij de burgers te brengen.

Dit leidt naast enig begrip voor kleinschalige energieopwekking (niet interessant voor de markt) tot afgrenzing van deze subsidieregeling met de SDE++ regeling (bij zon tot 500 kWp) jaarlijkse aanpassing van het subsidieplafond, correctiemechanismen, bevoorschotting, omvangrijke informatievereisten, bureaucratie en een lange beslissingstermijn.

De balans tussen EZ en K slaat daarmee door naar EZ. Een andere economische visie kent aan gemeenschapsbezit een eigen plaats toe: de markt levert particuliere goederen en diensten voor hen die dat willen en kunnen betalen, het gemeenschapsbezit levert gezamenlijk voortgebrachte zaken voor de betreffende gemeenschap en de staat levert publieke goederen en diensten voor de gehele bevolking¹. In zo'n visie krijgen energiecoöperaties, te meer omdat ze ook een gemeenschapsbelang (de energietransitie) dienen, meer ruimte, armslag en vertrouwen. Dat kan zeker samengaan met een zorgvuldige toekenning van overheidsgelden, maar dan in een volledig andere opzet.

De regeling zelf

A) De subsidie en het subsidieplafond (art. 2), de wijze van berekenen van het subsidie bedrag (par. 3), de subsidievaststelling na 15 jaar (par.7) en het aantal kWh dat per categorie voor subsidie in aanmerking komt (art. 4)

Het subsidieplafond (art. 2 lid 3). De minister stelt jaarlijks een subsidieplafond vast.

¹ Kate Raworth, Donut Economie, in zeven stappen naar een economie van de 21^e eeuw, blz. 78/79 Nieuw Amsterdam 2018

Commentaar

Hiermee wordt de coöperatieve energieopwekking afhankelijk van de politieke samenstelling van een regering. Met de verhoging van het plafond tot 100 miljoen voor alle vormen van duurzame energieopwekking en een schatting van 200 aanvragen per jaar, betekent dat voor het komende jaar een gemiddelde subsidie van € 500.000. Het is in het belang van de energieopwekking om als criterium de (voor een komend jaar te verwachten) behoefte aan subsidiemiddelen als uitgangspunt te nemen.

De berekeningswijze van de subsidie en uitkering. Gesubsidieerd wordt: *Het verschil tussen de gemiddelde kostprijs van elektriciteit en de gemiddelde marktprijs van elektriciteit wordt gedurende 15 jaar geheel of gedeeltelijk gecompenseerd* (art.2 lid 2).

De bepaling van de subsidie bestaat uit de volgende componenten:

- a) Het aantal kWh (art. 4):
Het jaarlijkse aantal met een door de minister bepaald maximum per categorie opwekker.
- b) Het basisbedrag (de kostprijs) per kWh (art 5)
Dit wordt vastgesteld door de minister bij de subsidieaanvraag en geldt voor de volle 15 jaar.
- c) Het definitieve en het voorlopige correctiebedrag (verkoopprijs) (art. 6, 7,8,9)
C1 Het *definitieve correctiebedrag* wordt door de minister voor 1 april voor het voorafgaande productiejaar vastgesteld en is van betekenis voor de bijstelling van het voorschot na afloop van het kalender jaar.
C1.1 Het definitieve correctiebedrag wordt berekend op grond van de elektriciteitsprijs (art. 7).
C1.2 Als de elektriciteitsprijs lager is dan een door de minister vastgestelde basiselectriciteitsprijs dan geldt de laatste (art 8).
C2 Het *voorlopige correctiebedrag* wordt door de minister voor 1 november voor het komende productiejaar vastgesteld en speelt een rol bij de voorschotverlening.
- d) De voorschotregeling (art. 35 en 37)
Op basis van het voorlopig correctiebedrag wordt jaarlijks ambtshalve een voorschot van 80 % verstrekt uit te betalen in maandelijkse termijnen.
- e) De bijstelling van het voorschot (art 35 lid 3 en art. 38)
Na afloop van een kalenderjaar wordt het betaalde voorschot bijgesteld op basis van het aantal geproduceerde kWh en het definitieve correctiebedrag in negatieve of positieve zin.
- f) Subsidievaststelling (art. 40)
Na 15 jaar kan de vaststelling van de subsidie worden aangevraagd.

Berekening jaarlijkse subsidie:

- a) het aantal kWh x [b) de kostprijs – c) de verkoopprijs] = de subsidie
- d) voor ieder jaar vast te stellen als voorschot e) met daaropvolgend een bijstelling
- f) waarna na 15 jaar subsidievaststelling moet worden aangevraagd.

Commentaar

Dit bouwwerk veroorzaakt een omvangrijke administratie en bureaucratie. De minister, zijn ambtenaren, dienen jaarlijks het nodige vast te stellen en te controleren waardoor inderdaad 'de doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd'. Het is de vraag hoe kosteneffectief dit alles is gezien de vele uren die ambtenaren hieraan moeten besteden. Voor de coöperatie wordt het (afgezien van de administratieve last) moeilijk zo niet onmogelijk om een haalbare businesscase vast te stellen en komt mogelijk bij een borgstelling door gemeenten de financiering van projecten in gevaar. Maar ook kunnen afspraken met onze kredietverstrekker, die

inhouden dat we in 3 jaar tijd projecten moeten realiseren tot een bedrag van 1,5 miljoen, in gevaar komen. Immers gedurende de gehele subsidieperiode kan/zal het subsidiebedrag jaarlijks fluctueren en wordt daarvan slechts 80 % uitbetaald. Pas na 15 jaar wordt dat 100%. Daarover is de regeling niet duidelijk. Ook wordt het risico voor leden die beleggen in obligaties aanzienlijk groter.

Het maximumaantal kWh is gebaseerd op het vermogen van de productie-installatie en het voor die categorie productie-installaties vastgestelde maximum aantal kWh (art. 4)

Commentaar

Voor de categorie zon ligt de grens nu bij 500 kWp. Deze begrenzing heeft te maken met de overgang naar de SDE++ subsidieregeling, met als doel de marktwerking niet te verstoren.

Onder 'fundamentele kritiek' is betoogd dat dit weinig perspectief aan Energiecoöperaties biedt en dat de regeling geschreven lijkt voor kleine, beginnende energiecoöperaties. Energiecoöperaties dienen hier zelf de bovengrens te bepalen om te voorkomen dat er een gebied ontstaat waar investeren onhaalbaar is.

B)

Aanvraag tot subsidie en besluitvorming daarover (par. 4) In art. 13 lid 5 en art. 24 lid 1 wordt als informatievereiste gesteld dat de subsidieaanvrager aantoont de juridische eigenaar van de productie-installatie te zijn. In een aantal gevallen moet dat geregeld worden door vestiging van een Recht van Opstal, met name op daken. In de rechtspraak is aangetoond dat wanneer panelen gelegd worden in een frame of met haken bevestigd aan de spanten van een dak, de Installatie een roerende zaak blijft aangezien het een niet-geïntegreerde installatie betreft, de installatie geen bestanddeel van het gebouw uitmaakt (Art 3:4 BW juncto Art. 5:3 BW), er geen fysieke verbondenheid met het gebouw is (Art. 5:20 sub e) en er geen verbondenheid met de grond dan wel sprake is van een duurzame betrekking met het gebouw is (Art. 5:20 sub e BW juncto Art. 3:3 lid 1 BW).

5

Commentaar

De minister zou hier ruimte moeten laten aan de (zich ontwikkelende) rechtspraak en slechts het vereiste opnemen dat de coöperatie de juridische eigendom van de productie -installatie heeft.

De haalbaarheidsstudie. In art. 15 en 16 wordt als eis gesteld, het overleggen van: een exploitatieberekening, een financieringsplan voor de productie-installatie en een inzicht in het eigen vermogen van de aanvrager. In art. 16 lid 1 worden de vereisten voor de exploitatieberekening gespecificeerd.

Commentaar

Van een bedrijf als een energiecoöperatie mag verwacht worden dat zij alvorens overeenkomsten te sluiten en subsidie aan te vragen de haalbaarheid van een project waaronder de financiering heeft onderzocht en tot een positieve conclusie is gekomen. Bovendien is voorzien in allerlei middelen om een goede besteding van de subsidie te controleren. Met deze informatievereisten gaat de minister (wantrouwend) op de stoel van de bestuurders zitten.

Ditzelfde geldt voor het inzicht in het eigen vermogen van de aanvrager. Eigen vermogen is het verschil tussen de investeringen minus de schulden. Wellicht zijn ook participaties in het vermogen van de cooperatie en financiering van zonnepanelen door leden aan te merken als eigen vermogen. Vreemd vermogen bestaat uit leningen van derden en obligaties van leden. Onduidelijk is ook nog

welke criteria worden gehanteerd om over voldoende eigen vermogen te kunnen spreken. Zoals onder ‘fundamentele kritiek’ beschreven zijn er coöperaties die niet met financiering van zonnepanelen door de leden werken (= eigen vermogen), wel met obligaties van leden, (de afdracht van een deel van de terugontvangen EB) en financiering door derden met garantie door de gemeentelijke overheid (= vreemd vermogen). Bovendien besteden coöperaties statutair een deel van hun netto - winst aan groene en/of sociale doelen binnen hun regio. Een reden te meer is dat geen enkele financier en garantie verlenende instantie in zee gaat met een coöperatie zonder te beschikken over een door hen beoordeeld en goedgekeurd businessplan.

Beslistermijnen. In artikel 17 en 18 worden respectievelijk de beslistermijn en de afwijzingsgronden behandeld. Over de beslistermijn van 3 tot 6 maanden - ongetwijfeld door de overvloedige informatie die beoordeeld moet worden – is onder ‘fundamentele kritiek’ al gesproken. De afwijzingsgronden zijn weinig specifiek doordat herhaaldelijk de term ‘onaannemelijk’ wordt gebruikt. In deze bepaling wordt geen beroepsmogelijkheid genoemd of daartoe de Algemene Wet Bestuursrecht (ABW) van toepassing verklaard. De afwijzingsgrond onder f (wanneer ‘de productie-installatie geheel of gedeeltelijk bestaat uit gebruikte materialen’) roept een aantal vragen op. Wordt hier het gebruik van gerecyclede materialen uitgesloten zoals bevestigingsmaterialen, ondersteuningsconstructies en ook gerecyclede onderdelen van bv. Windmolens?

Commentaar

De beslistermijn dient teruggebracht te worden tot redelijke proporties. Omdat de afwijzingsgronden weinig specifiek zijn en criteria waaraan de onderdelen van de haalbaarheidsstudie ontbreken (maar ook zonder dat) is een beroepsmogelijkheid noodzakelijk. Het uitsluiten van het gebruik van gerecyclede materialen is niet van deze tijd.

c)

Verplichtingen en voorwaarden voor de subsidieontvanger (par. 5): deelnemende leden.

In artikel 1, art. 27 lid 2 en 3 en 31 wordt het begrip ‘deelnemende leden’ gedefinieerd (art. 1) en als voorwaarde voor subsidieverlening gehanteerd. Dit begrip is door de minister kennelijk ontwikkeld op grond van een praktijk die onder de RVT uit de Wbm wordt gebruikt om zonnepanelen te financieren.

Daarnaast is een andere praktijk ontstaan door coöperaties die financieren door leningen met garantieverlening, afdracht van een deel van de EB en obligaties van leden. Bij dit laatste bestaat er geen verband tussen de opbrengst van de obligaties en het aantal zonnepanelen van een productie-installatie. Een emissie wordt uitgeschreven om te voorzien in productiekapitaal voor de coöperatie. Behoudens een eenmalige inleg en afdracht van een deel van de EB hebben leden dus geen financiële verplichtingen en financieren zij niet direct de aanschaf van zonnepanelen.

De reden voor deze keuze in onder ‘fundamentele kritiek’ gemotiveerd.

Deze coöperaties kunnen niet een lijst van deelnemende leden, *‘leden die een financiële inleg hebben in de in de beschikking tot subsidieverlening opgenomen productie-installatie, zoals vastgelegd in een overeenkomst tussen het lid en de coöperatie’* overleggen. Wel voldoen de leden aan de andere ‘postcodevereisten’ en sluiten zij met de coöperatie een ledenovereenkomst.

Commentaar

Om te voorkomen dat een groep Energiecoöperaties wordt uitgesloten van subsidieverlening, zou de

minister het begrip 'deelnemende leden', een begrip dat slechts betrekking heeft op één wijze van financiering van de productie-installaties, dienen te schrappen. Voldoende is naast de andere postcodevereisten '*dat leden wonen of gevestigd zijn in de in de beschikking tot subsidieverlening vastgelegde postcoderoos*' (art. 27 lid 5 m.b.t. de VvE).

In afwachting van uw reactie,
Namens het bestuur van de Energiecoöperatie Bodegraven - Reeuwijk

mr. A.H. Pos (secretaris)

ah.pos@ec-br.nl

www.ec-br.nl