

Kenmerk	W15.14.0225/IV
Datum advies	27 augustus 2014
Vindplaats	Staatscourant 2015, nr. 3778

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit stimulering duurzame energieproductie, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2014, no.2014001352, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit, houdende wijziging van het Besluit stimulering duurzame energieproductie, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit stimulering duurzame energieproductie (hierna: Besluit SDE). De voorgestelde wijzigingen betreffen subsidie voor windenergie op zee, subsidie voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales, de mogelijkheden voor samenwerking met EU-lidstaten en het meenemen van overtollige productie naar volgende jaren (banking).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij een kanttekening over financiële en inhoudelijke motivering van de keuze voor windenergie op zee.

1. Motivering

Het ontwerpbesluit faciliteert en maximaliseert de subsidieverlening voor - kort gezegd - hernieuwbare energie. Het voorziet daartoe onder meer in uitbreiding van de mogelijkheden tot subsidiëring van de productie van windenergie op zee, ter uitvoering van de keuze in het Energieakkoord voor Duurzame Groei (hierna: het Energieakkoord) (*zie noot 1*) om een belangrijk deel van de doelstelling met betrekking tot de toename van het aandeel duurzame energie te realiseren.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit SDE om de uitvoering van windparken op zee te vereenvoudigen en onnodige ruimteclaims bij het tenderproces te voorkomen. Zo wordt voorgesteld subsidies te koppelen aan bepaalde locaties om concurrentie tussen locaties te voorkomen. De daadwerkelijke maximumsubsidiebedragen en andere uitwerkingen van het ontwerpbesluit worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

a. Financiële onderbouwing

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat via een gefaseerd tenderproces subsidiebeschikkingen worden verstrekt voor 3.450 Mw aan windvermogen op zee. Is eenmaal een beschikking verstrekt, dan vindt de uitkering plaats over de daadwerkelijk geproduceerde kWh gedurende een lange periode tot een bepaald maximumbedrag. Subsidiebeschikkingen worden over 15 jaar uitgekeerd en zijn afhankelijk van de elektriciteitsprijzen. (*zie noot 2*) Indien de laatste capaciteit in de loop van 2023 in werking wordt gesteld kunnen de uitgaven derhalve tot 2038 doorlopen.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet is aangegeven om welke subsidiebedragen het hier gaat, noch hoe de opbouw van deze bedragen zal plaatsvinden. Evenmin wordt uiteengezet hoe de in het ontwerpbesluit mogelijk gemaakte subsidieaanvragen uiteindelijk worden gefinancierd. Dit klemmt, nu uit het Energieakkoord en Kamervragen hieromtrent blijkt dat de minister verwacht een verplichtingenbudget van € 18 miljard te moeten openstellen voor de stimuleringsmaatregelen. (zie noot 3) In de toelichting wordt niet ingegaan op het aanzienlijke bedrag aan subsidie dat met deze keuze is gemoeid. Ook ontbreekt een toelichting op de economische effecten van de investeringen (zie noot 4) en de noodzakelijke ontwikkeling van de totale elektriciteitscapaciteit de komende jaren, rekening houdende met ontwikkeling van de vraag. Niet aangegeven wordt in hoeverre het met de voorgenomen subsidiëring daadwerkelijk haalbaar is tot de gewenste capaciteitsuitbreiding te komen wanneer de verwachte kostenreductie 40% niet wordt gerealiseerd. Evenmin wordt ingegaan op de gevolgen voor de bestaande capaciteit en de gewenste verdeling over verschillende wijzen van opwekking vanuit duurzaamheidsperspectief, economisch perspectief en geopolitiek perspectief.

Wanneer een dergelijk bedrag over een aantal jaren gespreid ten laste van het rijk komt, heeft dit voor langere tijd een belangrijk effect op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Er wordt immers een langdurige en aanzienlijke claim gelegd op de toekomstige overheidsuitgaven, die gevolgen kan hebben op de economische ontwikkeling. Wanneer het de bedoeling is het bedrag via een toekomstige verhoging van de SDE+ heffing te financieren, leidt dit tot een lastenverhoging. (zie noot 5) De Afdeling neemt hierbij aan dat het budget voor de subsidiebeschikkingen wordt geregeld via de begrotingen voor de jaren 2015 - 2019 waarin de tenders plaatsvinden, (zie noot 6) terwijl de subsidies waartoe de overheid zich gebonden heeft door het afgeven van de beschikkingen in de begroting over een langere reeks van jaren tot uiting komen.

Gezien de grootte van het totaal bedrag, de daaruit volgende consequenties voor toekomstige begrotingen en het belang van mogelijke deelnemers aan het tender proces, acht de Afdeling het wenselijk in een aparte paragraaf de financiële consequenties van het ontwerpbesluit in de toelichting te verduidelijken. Hierbij is het eveneens gewenst expliciet aan te geven wanneer en hoe onomkeerbare verplichtingen voor de overheid ontstaan en hoe een en ander geformaliseerd wordt. Voorts is het wenselijk het totaalbedrag expliciet te noemen en in een aparte paragraaf in de toelichting een motivering te geven voor het totaal benodigde budget en een meerjarenoverzicht toe te voegen van de verwachte en maximale uit te keren bedragen, de opbouw van de bedragen in de loop van de tijd en de wijze waarop deze bedragen gefinancierd worden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een financiële paragraaf.

b. Energieakkoord

De Afdeling onderkent dat het ontwerpbesluit een gevolg is van het Energieakkoord, dat door verschillende instanties is doorgerekend. De keuze voor investeren in windenergie op zee wordt - anders dan een verwijzing naar of passage uit het Energieakkoord - niet inhoudelijk toegelicht. Mede gelet op de hoogte van het subsidiebedrag en de lange termijn van de subsidieregeling, alsmede het mogelijk maken van een zelfstandige beoordeling van het ontwerpbesluit, acht de Afdeling het wenselijk dat in deze situatie een zelfstandige inhoudelijke afweging plaatsvindt op basis van de voorliggende tekst en toelichting. Hiertoe is het noodzakelijk in de toelichting op het ontwerpbesluit een inhoudelijke, dragende motivering te geven van de keuze voor windenergie op zee.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.14.0225/IV

- In Artikel I, onderdeel S, voorzien in aanpassing van het zesde lid (nieuw), waarin nog wordt verwezen naar het vierde lid (derde lid nieuw).
- In Artikel I, onderdeel V, de voorgestelde wijziging van artikel 67, tweede lid, onderdeel a, schrappen. Dit onderdeel wordt al vervangen door een nieuw onderdeel a, in Artikel I, onderdeel OO.
- In Artikel I, onderdeel Z, de voorgestelde wijziging van artikel 67, derde lid, onderdeel a, schrappen. Dit onderdeel wordt al vervangen door een nieuw onderdeel a, in Artikel I, onderdeel OO.
- In Artikel I, onderdeel HH, in het voorgestelde nieuwe artikel 55b, eerste lid, "die is geproduceerd" vervangen door: geproduceerd.
- In Artikel I, onderdeel NN schrappen. In de aldaar voorgestelde wijzigingen is reeds voorzien in de onderdelen OO en PP.
- In Artikel I, onderdeel OO, onder c, na "In het eerste lid" invoegen: , na onderdeel b, het laatste zinsdeel.

Nader rapport (reactie op het advies) van 23 januari 2015

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij een kanttekening over financiële en inhoudelijke motivering van de keuze voor windenergie op zee.

1a. Financiële onderbouwing

In overeenstemming met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de paragraaf "Financiering wind op zee" in paragraaf "2.1 Wind op zee" van de toelichting opgenomen. Daarin wordt gemotiveerd dat, rekening houdend met de overeengekomen kostprijdsdaling in het energieakkoord voor 3.450 MW wind op zee, een verplichtingenbudget in de SDE+ zal moeten worden opengesteld van in totaal circa € 18 miljard (inclusief netkosten). Toegelicht wordt waarom naar verwachting de subsidie over de jaren 2019-2037 wordt uitgekeerd. Daarnaast wordt kort ingegaan op de SDE+ systematiek. Door deze systematiek zijn geen specifieke ramingen voor de uitgaven voor wind op zee te geven. Ten slotte wordt aangegeven dat ook zonder deze wijziging van het besluit SDE de afspraken uit het energieakkoord zouden worden nagekomen en er op basis van dit budget een verplichtingenbudget voor wind op zee was opengesteld. Met deze wijziging wordt het realiseren van de benodigde doelstelling voor wind op zee enkel vereenvoudigd. De wijziging heeft geen gevolgen voor de bestaande capaciteit en de gewenste verdeling over verschillende wijzen van opwekking.

De SDE+ richt zich enkel op het kosteneffectief stimuleren van duurzame energie. Daarom is

in de toelichting niet verder ingegaan op de economische effecten van de investeringen of de noodzakelijke ontwikkeling van de totale elektriciteitscapaciteit de komende jaren.

1b. Energieakkoord

Om te komen tot een zelfstandig te lezen, inhoudelijke en dragende motivering voor de keuze voor het investeren in windenergie op zee is paragraaf "2.1 Wind op zee" van de toelichting aangevuld. Er wordt aangegeven dat voor het behalen van de doelstellingen van 14% in 2020 en 16% in 2023 de inzet van alle duurzame energieopties nodig is, zo ook de inzet van windenergie op zee.

2. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een beperkt aantal aanpassingen of aanvullingen van inhoudelijk ondergeschikte aard op te nemen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. De eerste aanpassing betreft de aanpassing van artikel I, onderdeel A van het ontwerpbesluit. Daarin is een opgenomen welke hoeveelheid elektrische energie in Nm₃ aardgasequivalent of GJ overeen komt met één kWh voor de toepassing van het Besluit SDE. De formulering van deze bepaling is aangepast zodat de omrekenfactor ook geldt voor de op het Besluit SDE berustende bepalingen.

Vervolgens is artikel I, onderdeel G, van het ontwerpbesluit aangepast. Het verzoek tot wijziging van het tijdstip van aanvang van de periode waarover subsidie wordt verstrekt dient niet later te kunnen worden ingediend dan de datum van ingebruikname van de productie-installatie. Hiertoe diende de formulering te worden aangepast.

Eveneens is de formulering van de artikelen O, onderdeel a en T, onderdeel a, aangepast. Behalve dat voor een categorie productie-installaties dient te kunnen worden bepaald dat het aantal kWh dat voor subsidie in aanmerking komt wordt gecorrigeerd, wanneer de elektriciteitsprijs gedurende een bepaalde periode negatief is, moet het voor een goede uitvoering hiervan ook mogelijk zijn regels te stellen in welke gevallen en over de wijze waarop deze correctie plaatsvindt.

De vierde aanpassing betreft het schrappen van de bijzin ", met uitzondering van de productie-installatie," in de artikelen 15, zesde lid (nieuw), 23, zesde lid (nieuw), 32, zevende lid, onderdeel b (nieuw), en 40, zevende lid, onderdeel b (nieuw), van het Besluit SDE. Met deze wijziging wordt het Besluit SDE in overeenstemming gebracht met de voor de uitkering van subsidies van belang zijnde Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit. Alle gecertificeerde hernieuwbare energie is hiermee subsidiabel.

De vijfde aanvulling betreft de toevoeging van de afwijkmogelijkheid bij ministeriële regeling van de periode waarover de gemiddelde waarde van de elektriciteitsprijs wordt berekend ten behoeve van de berekening van de correcties op de voorschotverlening, in de artikelen 14, vijfde lid (nieuw), 22, vijfde lid (nieuw), 31, vijfde lid, 39, vijfde lid, 47, vijfde lid, en 54, vijfde lid. Het is gebleken dat bij bepaalde soorten productie-installaties de meting van de benodigde gegevens middels een andere periodiek plaatsvindt dan de periodiek vastgelegd in het besluit.

Vervolgens wordt in artikel 59, tweede lid, het zinsdeel: 'op het moment van indienen van de aanvraag' geschrapt. Hiermee wordt de eis dat er toestemming van de eigenaar van de beoogde locatie is verkregen voor het plaatsen van de productie-installatie in lijn gebracht met de vergunningseis.

De zevende aanpassing van ontwerpbesluit betreft de wijziging van artikel 68, derde lid, van het Besluit SDE, waarmee de grondslag voor het stellen van nadere regels in het derde lid wordt verruimd. De te beperkte grondslag was een onvolkomenheid die met deze aanpassing is hersteld.

De laatste aanvulling betreft een aanscherping, maar eveneens verruiming van de overgangsbepaling. Voor een categorie productie-installaties kan worden bepaald dat de windfactor van toepassing blijft. Voor bepaalde categorieën kan de onmiddellijke werking van het vervallen van de windfactor onevenredig zijn in verband met het vergevorderde stadium waarin de aanvraag zich bevindt. Voor deze categorieën kan met de aanpassing van het overgangsrecht bij ministeriële regeling worden voorzien in het continueren van de toepassing van de windfactor. Alle hiervoor genoemde aanpassingen zijn in de gewijzigde nota van toelichting nader toegelicht.

Ten slotte zijn er enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Economische Zaken

(1) Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202.

(2) Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 528.

(3) Energieakkoord, blz. 132 en diverse handelingen van de Tweede Kamer, onder meer Handelingen II 2013/14, nr. 528 en 719 alsmede Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XIII, nr. 6.

(4) Zoals in het energieakkoord aangegeven, wordt hiermee bijvoorbeeld werkgelegenheid en innovatie bedoeld, Energieakkoord, pijlers 2 en 3.

(5) Dit zou in lijn zijn met het eerste overzicht van de budgettaire gevolgen zoals verzonden naar de Tweede Kamer.

(6) Kaderwet EZ subsidies.

[Gehele tekst ontwerp-regeling met toelichting \(pdf, 214 kB\)](#)