



Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen

Met de subsidieregeling ‘Stimulering Duurzame Energieproductie’ (SDE+) wil de minister van Economische Zaken bereiken dat in 2020 14 procent van het energieverbruik in Nederland afkomstig is uit ‘hernieuwbare bronnen’ zoals zon, wind, aardwarmte en biomassa. In 2023 moet dat 16 procent zijn, zo is vastgelegd in het Energieakkoord. Nederland lijkt de doelen niet te gaan halen. Hoe komt dat en wat is eraan te doen?

Conclusies

SDE+-regeling levert minder energie uit hernieuwbare bronnen op dan gedacht

De regeling SDE+ zal waarschijnlijk minder energie uit hernieuwbare bronnen opleveren dan het kabinet van tevoren had berekend. De hoeveelheid subsidie die de minister van Economische Zaken (EZ) jaarlijks beschikbaar stelt voor de ontwikkeling van windmolenparken, waterkrachtcentrales, aardwarmtepompen, biomassavergisters enzovoort, blijkt te laag. Het subsidiebudget is op papier afgestemd op het halen van de beleidsdoelen voor 2020 en 2023, maar houdt geen rekening met praktijkfactoren. SDE+-projecten vallen regelmatig uit of lopen vertraging op. Bovendien leveren eenmaal draaiende projecten gemiddeld 26% minder energie op dan op papier mogelijk is – soms door technische problemen, soms door beperkte beschikbaarheid van biomassa.

Doelen voor 2020 en 2023 raken uit zicht, maar minister past beleid niet aan

Doordat de minister in zijn berekening van het SDE+-subsidiebudget vasthoudt aan de maximale hoeveelheid energie die projecten kunnen opleveren, geeft hij geen euro te veel subsidie uit. Maar zijn behoudende benadering brengt wel risico's met zich mee voor het halen van de beleidsdoelen voor 2020 en 2023. Nederland gaat met het huidige beleid deze doelen hoogstwaarschijnlijk niet halen. Het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen zal volgens diverse studies vermoedelijk uitkomen op 12,4% (in plaats van de 14% die in EU-verband is afgesproken) in 2020 en op 15,1% (in plaats van de 16% die in het Energieakkoord is afgesproken) in 2023. Deze signalen heeft de minister van EZ tot op heden niet aangegrepen om zijn beleid bij te sturen.

Kansrijke oplossingen: meer subsidie en/of SDE+ openstellen voor projecten in buitenland

De SDE+ zit als regeling relatief goed in elkaar. Dat is positief, maar het betekent ook dat met aanpassingen aan de regeling zelf de beleidsdoelen niet eenvoudig dichterbij kunnen worden gehaald. Andere oplossingen zijn kansrijker: extra SDE+-subsidie beschikbaar stellen, al dan niet in combinatie met het openstellen van de regeling voor projecten in het buitenland.

Extra subsidie. Om met inzet van de regeling SDE+ de beleidsdoelen tóch te bereiken zou de minister van EZ tot 2023 € 12,8 miljard aan extra subsidieverplichtingen moeten aangaan voor windmolenparken op zee. Dit is 22% meer dan in het huidige beleid over de periode 2011-2023.

Projecten in buitenland. Ook met minder extra geld kunnen de beleidsdoelen worden gehaald. De regeling SDE+ zou dan moeten worden opengesteld voor energiewinningsprojecten in andere EU-lidstaten waarvan de geproduceerde energie mag meetellen voor het Nederlandse saldo. Deze optie zou nog steeds extra subsidiebudget vragen, maar circa € 3,5 miljard minder dan in het zojuist geschetste scenario.

Alternatieven: ander beleid of afzien van realisatie doelen

De minister kan ook kiezen voor het inzetten van ander beleid. Wanneer bijvoorbeeld meer energiebesparing wordt gerealiseerd, is er minder energie uit hernieuwbare bronnen nodig om de doelstellingen voor 2020 en 2023 te halen. Het is echter de vraag of de minister hiermee binnen de korte tijd die nog beschikbaar is, resultaat kan boeken.

Het is ook voorstelbaar dat het kabinet ervan afziet om de doelen voor 2020 en 2023 te realiseren. Dit is mogelijk zonder het risico op sancties van de Europese Commissie. Tegen betaling kan Nederland overschotten aan hernieuwbaar opgewekte energie in andere EU-landen laten meetellen voor het Nederlandse saldo. Welke kosten aan deze uitruil zijn verbonden is nog onzeker.

Tweede Kamer krijgt maar beperkt inzicht in kosten en gewenste opbrengsten SDE+

Over de uitgaven aan de SDE+ verstrekt de minister geen duidelijke informatie aan de Tweede Kamer. Door de behoudende manier waarop hij de subsidieregeling inzet vallen de werkelijke subsidie-uitgaven elk jaar lager uit dan het beschikbare budget in de EZ-begroting. Er zou voor de Kamer meer transparantie ontstaan wanneer de minister in de conceptbegroting realistische informatie opneemt over de verwachte uitgaven aan de SDE+-regeling.

De minister van EZ maakt in zijn informatie aan de Tweede Kamer ook niet duidelijk welke bijdrage de SDE+ zou moeten leveren aan het behalen van de beleidsdoelen. Daardoor kunnen Kamerleden niet bepalen of de opbrengst van de SDE+ mee- of tegenvalt.

Aanbevelingen

Wij hebben de minister van EZ onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

- Kies in 2015 voor een realistisch scenario om te zorgen dat Nederland de doelen voor energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 en 2023 haalt, inclusief een tijdpad en een specificatie van de extra uitgaven die nodig zijn verhoging van het subsidiebudget voor of andere beleidsopties. Of kies er expliciet voor om minder dan de gestelde doelen te halen en herzie daartoe de afspraken uit het Energieakkoord.
- Houd bij de raming van subsidieverplichtingen rekening met het feit dat er gemiddeld minder energie wordt geproduceerd dan het beoogde maximum. Kies voor een zekere mate van ‘overboeking’ (meer subsidieaanvragen goedkeuren dan waarvoor op papier budget beschikbaar is) en/of voor het reserveren van meer geld in de begroting.
- Maak voor de Tweede Kamer jaarlijks inzichtelijk in hoeverre Nederland met de SDE+ op koers ligt. Wees daarbij duidelijk over de energieproductie die de SDE+ moet stimuleren, inclusief de tussenstappen per jaar, en over de hoeveelheid geld die nodig is om de beleidsdoelen te halen.
- Bied de Tweede Kamer jaarlijks realistische informatie over de verwachte subsidie-uitgaven voor de stimulering van energiewinning uit hernieuwbare bronnen. Neem deze informatie op in de EZ-begroting.

Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft ons enkele toezeggingen gedaan. Zo zal hij zorgdragen voor een betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Alvorens een besluit te nemen over aanvullende beleidsmaatregelen om de doelstellingen voor 2020 en 2023 te halen, wil hij echter de resultaten afwachten van de evaluatie van het Energieakkoord. Deze evaluatie zal in 2016 plaatsvinden.

In ons nawoord stellen wij dat een beslissing over aanvullende beleidsmaatregelen ná de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 in onze ogen te laat is. De door ons geschetste alternatieven binnen de SDE+ vereisen nú besluitvorming; anders zijn ze niet meer realiseerbaar vóór 2020.