

Vergaderjaar 2023–2024

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 393

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2024

In mijn brief van 1 maart 2024¹ heb ik aangekondigd dit voorjaar het voorgenomen stimuleringsbeleid voor zon-PV en windenergie op land na de SDE++ met uw Kamer te zullen delen, evenals het resultaat van de verdiepende studie van Trinomics naar tweezijdige *contracts for difference* (hierna: CfD's). Dit rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

In deze brief ga ik in op de opties met betrekking tot een ander stimuleringsinstrument voor zon-PV en windenergie op land², en het voornemen om in de toekomst tweezijdige CfD's toe te passen voor deze technieken. Een tweezijdige CfD betreft een contract tussen twee partijen, in dit geval meestal de overheid en een projectontwikkelaar, die een vaste prijs afspreken, in dit geval voor elektriciteit. Als de prijs niet wordt behaald op de markt, vult de overheid aan tot het afgesproken bedrag. Als er meer dan de afgesproken prijs wordt verdiend op de markt, betaalt de projectontwikkelaar het overschot aan de overheid. De invoering van een dergelijk instrument zal enkele jaren duren. Dit betekent dat een nieuw stimuleringsinstrument voor zon-PV en windenergie op land waarschijnlijk pas in 2027 kan worden toegepast en dat projecten die hieruit voortvloeien op zijn vroegst vanaf 2029 gerealiseerd zullen worden.

In deze brief zal ik ingaan op de aanleiding van de verkenning naar een ander stimuleringsinstrument voor zon-PV en windenergie op land, vervolgens op de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd, daarna de instrumentkeuze, dan de stimulering van zon-PV en windenergie in de SDE++ de komende jaren en tot slot het vervolg van het proces voor het nieuwe instrument.

¹ Kamerstuk 31 239, nr. 387.

² «Op land» wordt hier gebruikt ten opzichte van «op zee». Zon-PV op daken valt hier dus ook onder.

Aanleiding

Dat ik voornemens ben het stimuleringsbeleid voor zon-PV en windenergie op land te wijzigen, heeft verschillende redenen. De SDE++ werkt als een eenzijdige CfD, waarbij de overheid een producent zekerheid biedt van een bepaalde minimumvergoeding voor zijn elektriciteit. De SDE++ brengt een risico met zich mee op overstimulering bij zon-PV en windenergie op land, die op dit moment een beperkte onrendabele top kennen. Om toe te groeien naar de gewenste zelfstandige markt, waar hernieuwbare-energieprojecten zonder subsidie gerealiseerd kunnen worden, is een ander instrument nodig dat zorgt voor een betere verdeling van de risico's en baten van deze projecten tussen bedrijven en de overheid. In het Klimaatakkoord is bovendien afgesproken dat zon-PV en windenergie op land in elk geval na 2025 niet langer zullen worden ondersteund door de SDE++.

In het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) is ervoor gekozen om maximaal in te zetten op het aanbod aan duurzame energie, waarbij elektriciteit de ruggengraat van het energiesysteem is. Ik voorzie ook na 2030 nog een forse groei van hernieuwbare energie op land. Tegelijkertijd is de mate van groei afhankelijk van hoe de elektriciteitsvraag zich in de verschillende sectoren zal ontwikkelen, evenals van de ontwikkeling van de netinfrastructuur.

In het kader van de beleidsagenda van het NPE en de interbestuurlijke afspraken waaraan gewerkt wordt, ben ik momenteel aan het onderzoeken hoe de gewenste ontwikkeling van zon-PV en wind op land er de komende jaren uitziet. Omdat een volledige stop op financiële ondersteuning naar verwachting zou betekenen dat de uitrol van zon-PV en windenergie zou stagneren en de sector mogelijk ook op langere termijn geschaad wordt^{3, 4, 5}, vind ik het op dit moment nog niet verantwoord om geen opvolginstrument uit te werken voor de SDE++. Bij een abrupte stop van prijssteun zoals via de SDE++ zouden, door het toegenomen risico van projecten, de financieringskosten en daarmee de onrendabele top en totale kosten van zon-PV en windenergie op land toenemen. Dit blijkt onder andere uit onderzoek van Trinomics⁶ en gesprekken die ik met de sector heb gevoerd.

Vanwege dit risico heb ik onderzoek gedaan naar een nieuw stimuleringsinstrument dat past bij de huidige en toekomstige beleidswensen en behoefte, evenals van de markt. De aangekondigde Europese verordening ter verbetering van de opzet van de elektriciteitsmarkt (*Electricity Market Design Directive*, afgekort EMD-verordening) schrijft lidstaten voor om steunregelingen die directe prijssteun geven aan productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit vorm te geven in tweezijdige CfD's of gelijkwaardige regelingen. De EMD-verordening definieert een tweezijdige CfD als een contract tussen een beheerder van een productie-installatie en de overheid, waarbij zowel een minimale vergoedingsbescherming als een limiet op een te hoge vergoeding wordt geboden. Het gaat dan om een contract waarbij de overheid en de elektriciteitsproducent een vaste prijs (*strike price*) afspreken, vaak door middel van een veiling. Ligt de referentieprij (marktprijs) onder de *strike price*, dan betaalt de overheid

³ *Meerwaarde van een garantiefonds voor corporate Power Purchase Agreements*, Rebel, oktober 2023.

⁴ *Policy options to upscale solar PV and onshore wind beyond 2025*, Trinomics, 20 september 2023.

⁵ *Bouwen aan de brug, terwijl we er overheen lopen*, Greetje Bos, 15 december 2022.

⁶ *Policy options to upscale solar PV and onshore wind beyond 2025*, Trinomics, 20 september 2023 en *Review overgangsregeling hernieuwbare Elektriciteit na 2025*, Trinomics, 11 mei 2022.

het verschil aan de producent. Ligt de referentieprijs boven de *strike price*, dan betaalt de producent de overheid het verschil. Zo worden de risico's, ten opzichte van de SDE++, beter gespreid tussen producenten en overheid. Bij tweezijdige CfD's kunnen namelijk ook netto-opbrengsten voor de overheid ontstaan als bij hoge marktinkomsten voor projecten meer geld wordt teruggevorderd dan uitgekeerd. Hierdoor is het ook een instrument met een prikkel voor marktpartijen om niet deel te nemen aan de CfD en zelfstandig, zonder subsidie, projecten te realiseren.

Onderzoeken naar instrumentopties

Voor zon-PV en windenergie op land heb ik twee onderzoeken laten uitvoeren naar instrumentopties. Het eerste onderzoeksrapport, «*Policy options to upscale solar PV and onshore wind beyond 2025*», heb ik meegezonden met de Kamerbrief van 26 oktober 2023⁷. Daarin heeft Trinomics een breed scala aan stimuleringsopties onderzocht, waaronder een PPA (*power purchase agreement*)-garantiefonds, een investeringssubsidie en tweezijdige CfD's. Trinomics concludeert in dit onderzoeksrapport dat tweezijdige CfD's zowel de grootste investeringszekerheid als de kleinste kans op overstimulering bieden. Een investeringssubsidie heeft weliswaar lagere uitvoeringslasten, maar biedt minder investeringszekerheid en een veel groter risico op overstimulering. Een PPA-garantiefonds is een interessant instrument voor de ontwikkeling van een private markt, maar dekt niet de onrendabele top en is vaak een contract voor een kortere termijn dan de SDE++ waardoor naar verwachting te weinig investeringszekerheid wordt geboden.

Vervolgens heb ik Trinomics verzocht om nader onderzoek naar de ontwerpmogelijkheden voor tweezijdige CfD's, waaruit het bijgevoegde rapport is voortgekomen. In het ontwerp van een CfD zijn veel keuzes nodig die een effect hebben op het functioneren van het instrument. Een ruime selectie aan ontwerpmogelijkheden staat beschreven in dit tweede bijgevoegde rapport van Trinomics: «*Design principles for 2-way CfDs for solar-PV and onshore wind*» en wordt de komende tijd nader onderzocht.

Instrumentkeuze

Op basis van de onderzoeken van Trinomics, gesprekken met de sector en experts en de EMD die tweezijdige CfD's als de nieuwe Europese norm voor directe prijssteun stelt, wil ik voor zon-PV en windenergie op land overgaan van de SDE++ naar tweezijdige CfD's. Ik concludeer dat in beginsel tweezijdige CfD's de benodigde investeringszekerheid kunnen bieden voor zon-PV en windenergie op land en tegelijkertijd kunnen voorkomen dat gesubsidieerde projecten hoge overwinsten maken wanneer de elektriciteitsprijzen hoog zijn. Dit beschouw ik als positief, mede omdat dit bijdraagt aan de transitie naar een zelfstandige markt voor zon-PV en windenergie op land. Dit is onder voorbehoud van de beleidsmatige ontwerpkeuzes die ik momenteel verken en van de mogelijkheden om deze ook juridisch vorm te kunnen geven. Een overgang naar een nieuw beleidsinstrument betekent een extra uitvoeringslast en mogelijk een lange invoeringstermijn.

Tweezijdige CfD's kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven, zowel beleidsmatig als juridisch, waarbij ook de uitvoerbaarheid van belang is. Ik neem nu nog geen beslissing over de hoogte en mate van stimulering voor zon-PV en windenergie op land. Verschillende ontwerpkeuzes moeten zorgvuldig worden afgewogen. Hierbij betrek ik zowel RVO als andere organisaties vroegtijdig om de uitvoerbaarheid te

⁷ Kamerstuk 31 239-383.

waarborgen. Onder meer moet worden bepaald op welke wijze de concurrentie tussen technieken geborgd blijft, welke projecten in aanmerking komen en welke beperkingen er gesteld zullen worden aan het budgettaire risico van marktpartijen en de overheid. Daarbij moet worden onderzocht of het mogelijk en wenselijk is de CfD's voor zon-PV en windenergie op land onder te brengen in de systematiek van de SDE++, of als los instrument. Budgettaire gevolgen binnen het budget van de SDE++ vergen nadere uitwerking. Als tweezijdige CfD's als een apart instrument worden vormgegeven, buiten de SDE++, heeft dit mogelijk implicaties voor de tendersystematiek en de allocatie van budget. Dat brengt de mogelijkheid met zich mee om gericht te sturen op wenselijke ontwikkelingen van zon en wind, maar heeft als nadeel dat budgetten niet integraal worden verdeeld over diverse technieken om bij te dragen aan hernieuwbare energie en/of CO₂-reductie. Een mogelijk voordeel van een apart instrument is dat er meer onderlinge competitie kan ontstaan tussen zon-PV- en/of windprojecten, die nu door hun lage subsidie-intensiteit vooraan in de rangschikking van de SDE++ staan en daarom nagenoeg geen concurrentie ervaren.

Ik vind het in ieder geval essentieel dat een steuninstrument zo min mogelijk negatieve gevolgen heeft op de congestie op het elektriciteitsnet. Ik zal er bij het ontwerp van de tweezijdige CfD's daarom nadrukkelijk aandacht voor hebben dat de impact van het instrument op netcongestie beperkt wordt. Ook verken ik de mogelijkheid voor het stellen van minimumeisen aan of het wegnemen van barrières voor circulariteit en de mogelijkheid tot een maximale CO₂-voetafdruk van productie-installaties.

Bij het ontwerp van de tweezijdige CfD's wil ik er ook voor zorgen dat dit instrument bijdraagt aan de ontwikkeling van een PPA-markt en langetermijncontracten zodat een zelfstandige markt tot stand kan komen, waarbij hernieuwbare elektriciteitsprojecten zonder financiële steun van de overheid gerealiseerd kunnen worden. Zowel de SDE++ als tweezijdige CfD's kunnen invloed hebben op het al dan niet tot stand komen van PPA's en andere langetermijncontracten. Het treffen van maatregelen om belemmeringen voor PPA's weg te nemen is daarom essentieel voor de transitie naar subsidievrije hernieuwbare energie, en daarbij een verplichting die voortvloeit uit de EMD-verordening. Dit kan voor zowel aanbieders als vragers van hernieuwbare elektriciteit nuttig zijn. Er zijn verschillende ontwerpkeuzes bij CfD's te maken die barrières voor PPA's kunnen verminderen. Een voorbeeld hiervan is een uitzondering (*carve-out*) binnen de CfD, waarmee een gedeelte van de productie van een installatie (bijvoorbeeld 20%) niet onder dit contract valt en dus geen directe prijssteun krijgt, en waarvoor producenten bijvoorbeeld een PPA kunnen afsluiten of kunnen verhandelen op de beurs.

Stimulering van zon-PV en windenergie op land via de SDE++

Tot de implementatie van een nieuw instrument, zal zon-PV en windenergie op land nog via de SDE++ gestimuleerd worden. Vanaf 2024 zal in de SDE++ een mechanisme worden opgenomen voor de verrekening van overwinsten met subsidie-uitkeringen, zoals aangegeven in mijn brief van 1 maart jl.⁸ (Kamerstuk 31 239, nr. 387). Dit is een verplichting die voortvloeit uit de meest recente staatssteunbeslissing van de Europese Commissie⁹. Dit is een eerste stap richting tweezijdige CfD's en betekent dat overwinsten ten tijde van hoge elektriciteitsprijzen worden verrekend met eerder uitgekeerde subsidie of toekomstige subsidie-uitkeringen.

⁸ Kamerstuk 31 239, nr. 387.

⁹ SA.104448.

Op korte termijn is netcongestie een zeer knellend aspect van de energietransitie, waar ook rekening mee gehouden moet worden bij de stimulering van zon-PV via de SDE++. De vraag naar en het aanbod van elektriciteit neemt op piekmomenten toe. Hoewel de netbeheerders volop bezig zijn ervoor te zorgen dat het elektriciteitsnet aan deze toegenomen vraag naar transportcapaciteit kan voldoen, blijft netcongestie de komende jaren een knellende factor. Het is hierbij belangrijk onderscheid te maken tussen opwekcongestie en afnamecongestie. Opwekcongestie betekent dat er meer opgewekte elektriciteit bij het tussenstation aankomt dan het net aankan. Dit kan opgelost worden door de opwek lokaal te verlagen middels het afschakelen van zonnepanelen of windturbines, of door de afname lokaal te verhogen, bijvoorbeeld door flexibele vraag. Bij afnamecongestie wordt er meer elektriciteit gevraagd dan het tussenstation aankan. Dit betekent concreet dat nieuwe aanvragen voor afname van elektriciteit, bijvoorbeeld door een bedrijf, afgewezen worden. Afnamecongestie kan in sommige situaties verminderd worden met behulp van een batterij achter de meter of met andere maatregelen die de vraag tijdens de piekmomenten verminderen. Beide vormen van congestie hebben baat bij een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Het aansluiten van zowel vraag als aanbod van elektriciteit, evenals het leggen van nieuwe kabels om de netcapaciteit uit te breiden, kost arbeidscapaciteit bij netbeheerders, die momenteel zeer beperkt is.

Op dit moment houdt de SDE++ rekening met opwekcongestie door bij de aanvraag van een zon-PV-project een transportindicatie te vereisen en te vereisen dat een zon-PV project slechts op 50% van het piekvermogen wordt aangesloten. Dit verlaagt de pieken van aanbod die een zonnestroominstallatie kan veroorzaken op zonnige momenten. Aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heb ik gevraagd voor de openstelling in 2025 te onderzoeken of er nog meer maatregelen zijn die ik in de SDE++ kan opnemen om de impact van de uitrol van hernieuwbare energie via de SDE++ op het elektriciteitsnet te verlagen. Mogelijke opties hiervoor zijn het combineren van zon-PV en windenergie op één aansluiting, het stimuleren van eigen verbruik en het stimuleren van een fysieke directe lijn tussen opwek en afname (vraag en aanbod). Een tussentijds plafond op de uitrol van zon-PV, dat rekening houdt met de benodigde groei van zon-PV en tevens netcongestie, is daarbij ook een mogelijkheid.

Vervolg

De EMD stelt voor de tweezijdige CfD's een overgangstermijn van drie jaar vanaf de datum van inwerkingtreding. Ik streef er daarom naar om zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2027, een overgang te maken naar tweezijdige CfD's. Op dit moment onderzoek ik welke stappen er nodig zijn om een overgang naar dit instrument voor zon-PV en windenergie op land mogelijk te maken en op welke termijn dit kan. Daarnaast wil ik de komende periode, in overleg met de sector en andere experts en op basis van het tweede rapport van Trinomics, nader verkennen welke ontwerpkeuzes wenselijk zijn, ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming.

Begin 2025, in de openstellingsbrief voor de SDE++ 2025, wordt uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen ontwerpkeuzes en planning van de implementatie van tweezijdige CfD's. Daarin wordt ook meegenomen, de wijze waarop zon-PV en windenergie op land in 2025 binnen de SDE++ worden gestimuleerd.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten