

Betreft: Reactie op Kamerbrief en eindadviezen SDE++ 2020

Van: Marc Londo

Datum: 25 maart

Deze notitie gaat in op de aankomende SDE++. Uiteraard staan veel discussies momenteel in het teken van de coronacrisis. Op basis van een inventarisatie onder haar leden doet de NVDE een aantal concrete voorstellen om de bestrijding van deze kort-termijncrisis niet ten koste te laten gaan van de energietransitie (nodig om de structurele klimaatcrisis te bestrijden). Zie het [bericht hierover op www.nvde.nl](#). Eén daarvan heeft betrekking op de realisatietermijn bij lopende SDE-beschikkingen waar oplevering nu wordt vertraagd, buiten de schuld van de ontwikkelaar.

Op 14 februari heeft het ministerie van EZK een Kamerbrief uitgestuurd met daarin de details over de SDE++ van 2020, vergezeld van de eindadviezen van PBL. De NVDE is blij dat nu meer helderheid is hoe de SDE++ van dit jaar wordt vormgegeven. Tegelijk houden we fundamentele zorgen bij de breedte over de sectoren van de regeling, en de complexiteit die dat oplevert. Op een aantal punten hebben we concrete voorstellen voor verbetering.

1. De SDE++ moet het halen van de sectordoelen uit het Klimaatakkoord mogelijk maken

De concurrentie tussen alle technieken in de SDE++, waarbij de kosteneffectiviteit op korte termijn leidend is, staat op gespannen voet met de sectorale doelstellingen die in het Klimaatakkoord zijn afgesproken. Bij het vaststellen van deze afspraken is ook rekening is gehouden met de energietransitie op lange termijn: ze zijn een weerslag van de noodzaak om op korte termijn kosteneffectief CO₂-emissies te reduceren én de structurele veranderingen in te zetten die nodig zijn voor de energietransitie op lange termijn. Van jaar op jaar moeten daarom ook duurere technieken een voldoende volume aan projecten in de SDE++ kunnen realiseren opdat de afgesproken sectordoelen voor 2030 gehaald worden.

Vooraf categorieën gericht op het verduurzamen van (warmtenetten in) de Gebouwde Omgeving (GO) lopen hierbij risico in de SDE++, omdat ze veelal een relatief hoge subsidie-intensiteit hebben. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de Rijksoverheid SDE-middelen beschikbaar stelt zodat er tijdig duurzame warmtebronnen operationeel kunnen worden, met een indicatie van een bijbehorend indicatief beslag op de kasuitgaven van 135 miljoen euro per jaar voor duurzame warmte en groen gas. De voorgestelde inrichting van SDE++ biedt echter geen enkele zekerheid op het nakomen van deze afspraken. Daarnaast is de verduurzaming van de GO belangrijk vanuit de doelstelling “Van Gas Los” en het opvangen van de beëindiging van de gaswinning in Groningen. De vraag is dus of het wel terecht is dat de GO-maatregelen alléén op hun CO₂-prestaties worden beoordeeld. Al met al ligt het alternatief, om te kiezen voor verschillende regelingen voor verschillende sectoren, ligt wat ons betreft nog steeds op tafel.

Het risico dat sectoren in een SDE-ronde buiten de boot vallen wordt nog vergroot doordat er nog geen jaarlijkse plafonds worden geïntroduceerd voor de technieken waarvoor dit in het Klimaatakkoord is afgesproken. Om een evenwichtig portfolio te krijgen zal op z'n minst de pijn aan projecten die in voorbereiding zijn per categorie goed moeten worden gemonitord en het SDE++-budget daarop wordt afgestemd. Die monitoring is nu geen expliciet onderdeel

van de kamerbrief, waardoor marktpartijen zich hier geen oordeel over kunnen vormen. Hierbij merken we ook op dat het ontwikkelen van een warmtebron minstens vier jaar duurt. De tijd om het SDE++ goed ingesteld te krijgen is daarom zeer beperkt.

Wij stellen voor dat in de overzichten en rangschikking in de SDE++ drie separate rangschikkingen van de subsidie-intensiteit worden getoond, voor de drie sectoren elektriciteit, overige CO₂-reductie industrie en warmte voor de gebouwde omgeving. Dat maakt beter inzichtelijk welke opties bijdragen aan de drie sectorale doelstellingen. Om dezelfde reden lijkt het ons goed om ook de mogelijkheid te verkennen van sectorale schotten in plaats van plafonds: dat geeft een helderder scheiding aan tussen de sectorale doelen. Daarnaast stellen we voor dat overheid en marktpartijen samen gaan werken aan een transparante monitoring van de pijplijn aan projecten in voorbereiding. De monitor Wind op Land is een goede basis om dit ook voor andere opties te gaan doen.

2. De SDE++ moet voldoende ruimte bieden voor projecten die voortkomen uit de maatschappelijke afwegingsprocessen zoals die zijn uitgewerkt in het Klimaatakkoord

Projecten die voortkomen uit uitgebreide maatschappelijke afwegingsprocessen zoals de RES'en en de wijkgerichte aanpak, zouden niet zomaar mogen stranden doordat ze niet aan de beurt komen in de SDE++. Omdat de SDE++ alleen maar op laagste kosten rangschikt bestaat het risico dat dergelijke projecten buiten de boot vallen. Voorbeelden hiervan:

- Projecten voor wind en zon ('hernieuwbaar op land') die in de RES'en uitkomst zijn van een zorgvuldig ruimtelijk ontwerp- en afwegingsproces worden in de SDE++ niet anders behandeld dan projecten die deze basis niet hebben;
- Projecten voor duurzame warmteproductie die nodig zijn om verdere uitrol van warmtenetten mogelijk te maken in gebieden waarvoor in de wijkgerichte aanpak is geconcludeerd dat dat de geprefereerde verduurzamingsoptie is, staan in de SDE++ waarschijnlijk erg ongunstig in de rangschikking en komen mogelijk niet aan bod.

We realiseren ons dat naast deze regionale afwegingsprocessen een zekere toetsing op subsidie-kosteneffectiviteit nuttig kan zijn. De huidige verhoudingen, waarbij de SDE++ als een soort scheidsrechter fungeert, lijkt ons echter problematisch.

Wij stellen voor dat het Rijk (als eigenaar van de SDE++), de lagere overheden (als eigenaren van de RES'en de regionale invulling van de verduurzamingsopgave gebouwde omgeving) en marktpartijen samen zoeken naar een goede balans tussen lokaal optimale verduurzaming en generieke kosteneffectiviteit. De PBL-analyse van de eerste versies van de RES'en en het eerste overzicht van de transitievisies aardgasvrije wijken die in de loop van het jaar uitkomen zijn daar een goede basis voor.

3. De SDE++ moet zoveel mogelijk consistent zijn tussen de categorieën

De adviezen laten zien hoe moeilijk het is om steeds consistent te zijn en een zo gelijk mogelijk speelveld te creëren tussen alle uiteenlopende categorieën. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de voorwaarden waaraan een project moet voldoen om een SDE-aanvraag te mogen indienen, zoals vergunningen. Sommige concrete voorstellen ter verbetering die we in de marktconsultatie hebben ingebracht zijn overgenomen, andere niet. In het algemeen zien we

dat dit per definitie een punt van aandacht moet blijven. Ook het alternatief om uiteindelijk te kiezen voor verschillende regelingen in verschillende sectoren of voor specifieke technieken is wat ons betreft nog steeds een optie.

NVDE zal op dit punt de regeling scherp blijven volgen en constructieve suggesties blijven doen, zoals punten 5 en 6 in deze brief. Wij blijven op dit onderwerp in gesprek met EZK en PBL.

4. Ontwikkeling elektrificatie opties moet mogelijk worden op basis van 100% hernieuwbare elektriciteit

De nieuwe opties die gebruik maken van elektriciteit om bijvoorbeeld de industrie te verduurzamen (warmtepompen, e-boilers, en ook waterstofproductie) kunnen in de SDE++ nog niet zo worden vormgegeven dat ze aantoonbaar gebruik maken van 100% CO₂-vrije elektriciteit (en dat geldt overigens ook voor het elektriciteitsverbruik van andere opties, zoals geothermie). De mogelijkheden die de SDE++ nu biedt (in basislast draaien op deels fossiele elektriciteit of een sterk beperkt aantal uren op hernieuwbare elektriciteit) zullen mogelijk een klein deel van het potentieel voor elektrificatie mobiliseren, maar meer is nodig om de 14,3 Mton doelstelling voor industriële CO₂-reductie te behalen, waarvan 5,6 Mton hiervan moet komen van Power2Heat toepassingen. Met de voorgestelde categorieën op basis van 2000 uur zullen onvoldoende projecten van de grond komen en zullen de gerealiseerde installaties waarschijnlijk maar een beperkt deel van het jaar produceren. Categorieën van 4000 tot 6000 uur, op basis van aangetoond gebruik van hernieuwbare elektriciteit, zijn nodig om elektrificatie te ontwikkelen tot een volwaardige technologie voor industriële uitstootvermindering. We willen hierbij ook vaststellen dat de Europese Commissie heeft aangegeven in de Mededeling over het Green Deal Investment Plan van 14 januari jl. dat zij flexibel zal omgaan met staatssteun voor de elektrificatie van de industrie.

Wij stellen op dit punt drie acties voor:

- 1. Overheid en marktpartijen zetten gezamenlijk een studie uit die verkent op welke manier een correcte bewijsvoering kan worden opgezet voor het gebruik van (additionele) hernieuwbare elektriciteit in verschillende elektrificatie opties (inclusief waterstofproductie uit elektrolyse) en extra aanbod van elektriciteitsproductie uit wind en zon kan worden vormgegeven. De focus hierbij ligt op de vraag 'hoe kan het wél', waarbij de studie start met het expliciet maken van de criteria waar de bewijsvoering aan moet voldoen en het in kaart brengen van de rol die bestaande elementen zoals garanties van oorsprong, power purchase agreements en telemetrie daarin kunnen spelen.*
- 2. Voor opties die elektriciteit gebruiken en die binnen de systematiek van de SDE++ in basislast nog niet leiden tot CO₂-reductie wordt een separate stimuleringsregeling opgezet. Deze richt zich primair op het opdoen van ervaring en het reduceren van de kosten, niet op volume-uitrol, en is financieel toegesneden op de business case.*
- 3. De NVDE heeft samen met RVO een 'Community of Practice' in voorbereiding waarin partijen gezamenlijk praktijksituaties voor elektrificatie verkennen. We stellen voor dat het ministerie hier als observator aan deelneemt, om geleerde lessen meteen mee te nemen in de SDE++-regeling of middels andere stimulering, mocht de SDE niet het juiste instrument hiervoor blijken te zijn.*

5. Voor de rangschikking in de SDE++ moet de CO₂-emissiereductie worden berekend voor de gehele economische levensduur van projecten

Een belangrijke vernieuwing in de SDE++ is de rangschikking op subsidie-intensiteit: de subsidiekosten per geleverde ton CO₂-emissiereductie. Nu zijn er categorieën in de SDE++ waarbij de economische levensduur van een project tenminste 25% langer is dan de subsidieperiode en die in de jaren na afloop van de subsidietermijn rendabel blijven. In de subsidiekosten worden die extra jaren hernieuwbare productie meegenomen, wat leidt tot een lagere subsidiegrondslag. In de geleverde CO₂-emissiereductie is dat niet het geval: die wordt alleen voor de subsidieperiode gerekend. Wij vinden dat niet correct, omdat de onderlinge concurrentie tussen opties in de regeling op basis van het subsidiebeslag per ton vermeden CO₂ is. Op deze manier worden sommige categorieën tekortgedaan in de rangschikking en is er geen sprake van een gelijk speelveld. Op dit moment is dit vooral voor zonneprojecten een probleem in de rangorde, maar dit principe geldt voor alle categorieën waarbij de operationele kosten lager zijn dan de marktwaarde van wat geproduceerd wordt. Een herberekening op basis van economische levensduur is vrij eenvoudig te maken. Hooguit moet dan het peiljaar voor de CO₂-reductie per kWh iets naar achteren worden geschoven (van 2030 naar bijvoorbeeld 2033), maar dit is een relatief eenvoudige aanpassing waarvoor PBL vrij snel de cijfers zou moeten kunnen aanleveren.

Wij stellen dus voor om voor projecten met een langere economische levensduur dan de SDE-subsidieduur de CO₂-reductie gedurende de gehele economische levensduur mee te nemen in de berekening van de subsidie-intensiteit.

6. CO₂-reductieprojecten waarbij aardgas wordt gecombineerd met CCS moeten ook duurzaam zijn in de keten

De SDE++ gaat in 2020 ook open voor projecten met CO₂-afvang en opslag (CCS). Bij sommige CCS-categorieën, bijvoorbeeld bij de productie van blauwe waterstof, is CCS echter gekoppeld aan aardgasinzet. Met het afnemen van de Nederlandse gasvoorraden en het stijgende aandeel import is het belangrijk om te borgen dat het zo ingezette aardgas voldoende duurzaam is, en bijvoorbeeld niet gepaard gaat met substantiële methaan- en CO₂-emissies bij winning en transport. Deze duurzaamheidseisen worden ook gesteld bij projecten met import van biomassa als duurzame energiebron, dus alleen al vanuit het oogpunt van gelijk speelveld is het belangrijk dat hier ook bij CCS op basis van aardgas naar wordt gekeken.

Wij stellen voor dat er voor de categorieën in de SDE++ waarbij aardgas wordt ingezet een duurzaamheidskader wordt ontwikkeld dat voldoende borgt dat op het niveau van de hele keten voldoende CO₂-reductie wordt gerealiseerd. Alleen fossiele opties die in de voorketen aantoonbaar beperkte emissies hebben en waarbij de combinatie met CCS tot substantiële CO₂-reductie over de hele keten leidt komen in aanmerking voor SDE++. In de ranking op subsidie-intensiteit worden keteneffecten (die veelal buiten Nederland optreden) vervolgens niet meegenomen, daarvoor zijn deze in onze ogen te complex.

7. Pas op dat de SDE++ breed toegankelijk blijft, ook voor het MKB en duurzame warmte

De definitieve basisbedragen voor de meeste hernieuwbare opties in de SDE++ zijn aanzienlijk verlaagd, niet alleen in vergelijking met die van de SDE+ 2019 maar ook ten opzichte van de conceptadviezen SDE++ 2020. Dit komt vooral door een aanpassing van de financieel-economische aannames (marktrente, rendement op eigen vermogen, aandeel eigen vermogen). Wij betwijfelen of de nieuwe cijfers werkelijk representatief zijn voor de marktomstandigheden, vooral voor de kleinere ontwikkelaars. Het moge duidelijk zijn dat voor een gezonde ontwikkeling van de sector marktconforme rendementen op investeringen nodig zijn. Een generieke regeling als de SDE++ is alleen effectief als er een goede balans is tussen een gezonde businesscase en het tegengaan van overstimulering. Ons inziens is in 2020 de balans doorgeschooten naar de laatste, ten koste van kleinere ontwikkelaars zoals coöperaties en MKB. Dat geldt ook voor een aantal categorieën voor duurzame warmte, waar de inschatting van de correctiebedragen (de lokale waarde van warmte) bij sommige toepassingen ons inziens te hoog is, wat tot een te lage subsidiegrondslag leidt, zeker gelet op de onzekerheid voor de investeerder wat betreft de warmteopbrengst.

Wij stellen voor dat EZK PBL verzoekt om in de voorbereiding van de SDE++ 2021 specifiek te kijken naar de vraag in hoeverre de nu gestelde financieel-economische aannames ook haalbaar zijn voor kleinere ontwikkelaars zoals coöperaties en het MKB. Voor de correctiebedragen voor duurzame warmte stellen we voor dat overheid en marktpartijen een onafhankelijk bureau laat verkennen op welke manier de correctiebedragen verfijnder kunnen worden ingeschat. Dit mede in voorbereiding op mogelijke wijzigingen die voortkomen op de Warmtewet 2.0.

8. Zorg dat de marktwaarde van GvO's adequaat wordt meegenomen

In de SDE++ 2020 wordt voor het eerst rekening gehouden met de prijs van Garanties van Oorsprong (GvO's) voor nieuwe wind- en zonprojecten. Dat is een logische stap, maar dan dient wel een realistische waarde voor een GvO gehanteerd te worden. We herkennen dat de prijs voor GvO's niet erg transparant is. De nu vastgestelde € 7/MWh komt volgens onze leden maar bij hoge uitzondering voor. Daarnaast verwachten wij -net zoals PBL in haar eindadvies aangeeft- een dalende trend in de GvO-prijzen omdat er in de komende jaren grote volumes aan GvO's van nieuwe hernieuwbare elektriciteit op de markt komen (wind op zee en land, zon-PV). Deze trend is structureel: over pakweg 10 jaar is hernieuwbare elektriciteit conform de afspraken in het Klimaatakkoord met een marktaandeel van ruim 70% de regel in plaats van de uitzondering en zullen GvO's niet meer onderscheidend zijn.

Voor partijen met een groot portfolio is een groot verschil tussen de voorlopige en definitieve GVO-prijs mogelijk geen probleem, maar uitgaande van projecten met projectfinanciering (waar de SDE regeling vanuit gaat) zitten er wel problemen aan: uit de eerste gesprekken met banken hierover blijkt dat vanwege de 80% bevoorschotting, banken m.n. in het eerste jaar een verhoging van het risico zien met hogere renttarieven als gevolg. Daarom is het essentieel dat jaarlijkse evaluatie en daadwerkelijke bijstelling plaatsvindt van de gehanteerde GvO-prijs voor de bepaling van zowel de voorlopige als definitieve correctiebedragen.

In het PBL-eindadvies worden drie opties genoemd op basis waarvan de GVO prijs bepaald kan worden:

- (1) Correctie op basis van bid-ask spreads van GvO-brokers
- (2) Intrekken van GvO's
- (3) Correctie op basis van rapportageverplichting GvO-prijzen voor projectontwikkelaars.

Een handelsplatform voor GVO's levert de meest transparante gemiddelde GVO-prijs op, maar zolang zo'n platform nog niet bestaat heeft de NVDE een lichte voorkeur voor de eerste methode via Brokers. De tweede methode -het intrekken en openbaar veilen van GVO's- zoals in andere landen gebeurt, acht de NVDE onwenselijk, omdat dit de GVO loskoppelt van het desbetreffende project. Het risico van de derde methode is dat de PPA's de prijzen in de SDE zullen volgen, in plaats van de SDE volgend aan de markt.

In de bijlage 1 van de kamerbrief (p.16-18) is de GVO-prijs niet meegenomen voor de bepaling van de subsidie-intensiteit per vermeden ton CO₂. Dit is een inconsistentie omdat het meenemen van de GVO-prijs de onrendabele top van projecten en daarmee dus ook de subsidie-intensiteit verlaagt.

Wij stellen voor dat EZK PBL verzoekt om de monitoring van de GvO-prijzen in de komende maanden verder vorm te geven. De NVDE en haar leden zullen actief bijdragen aan het vergroten van de transparantie in de GvO-prijzen. Daarnaast stellen we voor dat (een meerjarenverwachting van) de GVO-prijs óók wordt meegenomen in de berekening van de subsidie-intensiteiten, en dat de afwezigheid hiervan wordt gecorrigeerd in de publicatie van de nieuwe regeling.