

Onderwerp: **Position paper** rondetafelgesprek
Warmte, elektriciteit en CO₂-reducties d.d. 23
maart 2022

Door Dr. Ir. Martien Visser, Lector Energietransitie & Netwerken,
Hanzehogeschool Groningen

Geachte leden van de Vaste commissie EZK,

Dank voor uw uitnodiging een position paper in te dienen naar aanleiding van het voorstel over de SDE++. Op sociale media en in columns op Energiepodium heb ik regelmatig over de SDE++-regeling geschreven. Deze position paper sluit daarop aan.

Sinds 2012 ben ik lector Energietransitie & Netwerken aan de Hanzehogeschool Groningen. Daarnaast werk ik bij Gasunie als manager strategie en ik fungeer als Fellow bij het Clingendael International Energy Programme (CIEP). Ik schrijf deze position paper op persoonlijke titel.

Ik beschouw de SDE als een goede en succesvolle regeling. Dankzij ranking wordt de concurrentie tussen projectontwikkelaars en technologieën bevorderd. Essentiële randvoorwaarde daarbij dat het volume ingediende projecten (veel) groter is dan het beschikbare budget. Een relatief ruim budget beperkt namelijk de incentive van ontwikkelaars om zo scherp mogelijk in te schrijven. Overwogen zou kunnen worden voor sommige technieken bijvoorbeeld maximaal 80% van de aanvragen toe te kennen.

Ik bespreek in deze position paper uw vragen in omgekeerde volgorde.

1. Welke systeemkosten moeten in de SDE++ worden meegenomen? Hoe kan dit getoetst worden? En hoe kan de SDE++ bijdragen aan systeemoptimalisatie?

Ik vind dat netwerkkosten en fiscale verschillen op een generieke manier moeten worden meegenomen in de ranking. Dat gebeurt nu niet en leidt tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. Daarnaast moet iets worden opgenomen, wellicht via schotten, om projectontwikkelaars te prikkelen hun investeringen op de juiste locatie te projecteren. Ten principale ben ik van mening dat de netbeheerders daar een belangrijke taak zouden moeten hebben, maar ik beseft dat dit in de huidige marktordening niet eenvoudig te realiseren is.

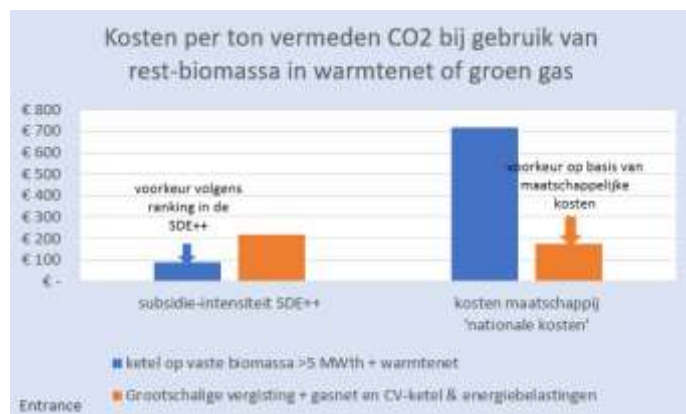
Ik schreef in 2020 op uw verzoek een position paper over deze problematiek. Ik heb dat als

bijlage I toegevoegd. Het leverde van uw kant veel vragen op aan het ministerie. Het antwoord heb ik als bijlage II toegevoegd. Dat komt er mijns inziens op neer dat een perfecte verwerking van de systeemeffecten niet mogelijk is. Daar ben ik het uiteraard mee eens. Het laat onverlet dat een stap in deze richting zou kunnen worden gezet. Uiteindelijk wordt ook op andere wijzen in de SDE++ gebruik gemaakt van benaderingen. Voor zover mij bekend is er geen vervolgonderzoek gedaan naar wat dan wel mogelijk is.

Het meenemen van de netwerkkosten in de SDE++ ranking is mede daarom ook essentieel omdat stroomproducenten geen entry-tarief hoeven te betalen, terwijl zo'n entry-tarief er voor gasproducenten wel is, en impliciet ook voor warmteproducenten. Dat geeft producenten van hernieuwbare elektriciteit een flink voordeel ten opzichte van producenten van hernieuwbaar gas en warmte. Overigens zijn de entry-tarieven bij gas generiek, terwijl de kosten per producent verschillen. Het laat zien dat prima gewerkt kan worden met een generieke aanpak. Dat zou dus ook in de SDE++ kunnen, bijvoorbeeld door een fictief entry-tarief voor elektriciteitsproductie in de ranking mee te nemen.

Naast verschillen in systeemkosten zijn er ook grote fiscale verschillen, waar rekening mee zou moeten worden gehouden.

Ik gaf in 2020 als voorbeeld het gebruik van biomassa voor verwarming van gebouwde omgeving, bijvoorbeeld door een coöperatie of gemeente. Zij hebben in dit voorbeeld de keuze restpartijen biomassa te verbranden en de warmte vervolgens via een warmtenet te distribueren. Of door van (dezelfde hoeveelheid) biomassa groen gas te maken en het gasnet te gebruiken. Volgens de SDE++ ranking is voor hen het warmtenet het aantrekkelijkste. Wanneer je naar de maatschappelijke kosten kijkt scoort groen gas echter veel beter. Zelfs als daarvoor een nieuw gasnet zou moeten worden aangelegd! In dit voorbeeld speelt niet alleen het grote verschil in kosten van het distributienet een rol, maar ook dat bij de keuze voor groen gas route per woning elk jaar gemiddeld €700 aan energiebelastingen en ODE moet worden afgedragen, terwijl dat bij de warmteroute niet het geval is. In bijgaande figuur heb ik dit voorbeeld uitgewerkt.



De huidige ranking van SDE++ voorstellen gebeurt mijns inziens dus nog steeds op een maatschappelijk ongelukkige wijze. Naast een niet-effectieve besteding van belastinggeld, leidt dit tot verspilling van schaars technisch personeel en tot onnodige vertragingen, want de realisatie van extra infrastructuur kost veel tijd. In dit voorbeeld: de bouw van een biogascentrale kan sneller en vereist minder technische vakkrachten, dan de bouw van een warmteketel met een warmtenet, nog los van de maatschappelijke weerstand.

2. Hoe kunnen schotten binnen de SDE++ het beste worden ingericht? Op welke manier kan de grootte hiervan worden bepaald? Hoe kan strategische prioriteit m.b.t. onze energieonafhankelijkheid hierin worden meegenomen?

Het feit dat er schotten nodig zijn, bewijst al dat de systeemkosten niet goed in de SDE++ zijn verwerkt. Immers, in een ideale situatie, zouden vanzelf de projecten boven komen drijven die maatschappelijke de grootste baten opleveren. Evenmin als het niet mogelijk is de systeemkosten op een perfecte wijze te verwerken, is het niet mogelijk de schotten optimaal aan te brengen. Hoewel schotten kunnen helpen, is het dus geen panacee. Een reden te meer om in de ranking niet alleen te gaan sturen op de schotten, maar ook op systeemkosten!

Ik stel voor op twee wijzen schotten aan te brengen.

In de eerste plaats om technieken die nog in ontwikkeling zijn en waarvan veel wordt verwacht, af te zonderen van meer volwassen technieken. Ik denk dan met name aan geothermie en elektrolyse. In beide gevallen is het doorlopen van de ontwikkelfase en het realiseren van kostendalingen belangrijker dan de precieze CO₂ impact op dit moment. Temeer daar ontwikkelingen in Nederland ook in andere landen gebruikt kunnen worden, hebben, waardoor een multiplicator van het klimaateffect kan ontstaan.

In de tweede plaats zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen elektriciteitsproductie en gas & warmteproductie, en dan met name gericht op de gebouwde omgeving. Ter overweging eveneens tussen zonPV-op-dak en zonPV-in-de-wei. Het is mijns inziens van groot belang dat de verschillende technieken met elkaar blijven concurreren op de laagste maatschappelijke kosten. Dus geen schotten tussen technieken voor dezelfde doelgroep (uitzondering de schotten om zich ontwikkelende technieken een kans te geven).

Grootte van de categorieën tussen de schotten

De grootte kan worden bepaald door een maximaal budget of door een maximale omvang, op basis van een door de overheid vast te stellen ontwikkelpad. Mijns inziens verdient deze laatste optie de voorkeur. Uiteraard zou de overheid een dergelijk ontwikkelpad regelmatig moeten toetsen aan de ontwikkelingen, inclusief de gerealiseerde prijsdalingen, en moeten bijstellen indien nodig. Een voorbeeld van zo'n ontwikkelpad is de uitrol van wind op zee.

Energieonafhankelijkheid

Generiek: naarmate Nederland zelf meer energie produceert, verbetert haar energieonafhankelijkheid. Daarbij opgemerkt dat er een geïntegreerd Europees energiesysteem is, dus eigenlijk luidt de stelling: naarmate Nederland meer energie produceert, verbetert de Europese energieonafhankelijkheid.

Het is overigens goed te beseffen dat 'afhankelijkheid' niet voortkomt uit import van energie of andere goederen, maar uit import zonder redelijk alternatief (back-up). Heet beschikbaar hebben van back-up kost echter geld en dat is teveel gevraagd van elkaar fel beconcurrerende marktpartijen, die immers naar laagste kosten moeten streven om consumenten een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen. Hier ligt daarom een belangrijke taak voor de overheid. Niet alleen voor gas overigens.

We leven in een dichtbevolkt land, terwijl hernieuwbare energieproductie veel oppervlak vergt. Volledige energie-autarkie is daarom geen haalbare kaart voor Nederland. Bovendien is sprake van een geïntegreerde Europese markt. Nederland heeft nog relatief veel ondiepe zee ter beschikking, Duitsland veel minder en België vrijwel niets. Noordwest-Europa zal ook in de toekomst veel energie importeren.

Wat betreft SDE++ beperk ik me tot gas, beseffende dat Rusland veel meer inkomsten genereert uit olie. Voorts ga ik voorbij aan energiebesparing en productie aardgas van eigen bodem, alsmede diversificatie van de import van aardgas, hoe nuttig en noodzakelijk ook.

We kunnen minder afhankelijk worden door de productie van (hernieuwbare) alternatieven (zon, wind, geothermie) en de productie van (hernieuwbare) gassen zoals groen gas en waterstof. Het gemak van die laatste is dat het gasnet er al ligt. Dat bespaart veel kosten en technisch personeel, en kan de transitie helpen versnellen.

Wat dit betreft nogal jammer dat uitgerekend voor groen gas de doelstelling uit het klimaatakkoord, 2 miljard m³ in 2030, niet lijkt te worden gehaald. Terwijl groen gas, ook volgens het PBL, maatschappelijk gezien veruit de goedkoopste en elegantste manier is om de gebouwde omgeving los te maken van aardgas. Zeker in combinatie met hybride warmtepompen.

Een woord tot slot: naast hogere (SDE++) subsidies zijn er ook andere stimulansen mogelijk voor de inpassing van hernieuwbare energie. Een bekend voorbeeld in de branche is de invoering van groen gas, wat door gedetailleerde generieke regelgeving veelal onnodig complex en duur is geworden. Vroeger had Nederland een kleine-velden beleid dat mede zeer succesvol was omdat producenten werden geholpen zoveel mogelijk van hun gas in te passen. Dat 'Gasunie-helpt' principe zou ook kunnen worden toegepast voor hernieuwbare energie. Denk ook aan de inpassing van zon en wind en bijvoorbeeld warmte uit geothermie in bestaande warmtesystemen die nu meestal op aardgas draaien. Dat vereist een actieve rol van de netbeheerders, die immers bij uitstek weten wat er systeemtechnisch nog wel en niet mogelijk is. Wellicht is dat te realiseren door een model waarin invoeders de keuze hebben tussen een standaard gereguleerd invoedoptie, zoals nu, maar ook de vrijheid hebben te kiezen voor een (huns inziens betere) onderhandelde optie met de netbeheerder.

Bijlage 1: Position paper Martien Visser over SDE++ dd 17 februari 2020

Bijlage II: beantwoording EZK van eerdere vragen Tweede Kamer over SDE++ (dd. 8 juni 2020)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 239, nr. 319

19 In hoeverre is het mogelijk dan wel wenselijk een correctie toe te passen bij de toekenning die rekening houdt met verschillen in infra-kosten en/of belastingen, waardoor de maatschappelijke (nationale) kosten beter worden meegewogen?

Antwoord Het realiseren van de doelstellingen tegen de laagste maatschappelijke kosten is een van de belangrijkste speerpunten van het klimaat-en energiebeleid. Op deze manier houden we de transitie haalbaar en betaalbaar voor burgers en bedrijven en behouden we het noodzakelijke draagvlak. Ik onderschrijf dan ook het belang van het sturen op de laagste maatschappelijke kosten. In een ideale wereld zou in theorie de doelstelling voor 2030, te weten 49 procent CO₂-reductie ten opzichte van 1990, kunnen worden gerealiseerd doormiddel van één instrument, waarin alle maatregelen die mogelijk zijn om de doelstellingen te realiseren worden gerangschikt op basis van maatschappelijke kosten. De praktijk is echter weerbarstiger. Het klimaat-en energiebeleid, wat in belangrijke mate zijn weerslag vind in het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342), bestaat daarom uit een veelvoud van instrumenten en afspraken die gezamenlijk tot doel hebben om de doelstelling voor 2030 te realiseren, rekening houdend met zowel de verschillende eigenschappen en knelpunten van technieken als verschillende maatschappelijke overwegingen. Daarbij geldt vanwege het belang van doelmatigheid het principe van één instrument één doel. Het sturen op meerdere doelen met 1 instrument leidt immers tot een mindere doelmatigheid van het instrument, zoals onder andere naar voren kwam uit de evaluatie van de SDE+ door de Algemene Rekenkamer in 2015. Binnen het bredere klimaat-en energiebeleid wordt in de SDE++ gestuurd op de laagste subsidiekosten per vermeden ton CO₂. Op deze wijze wordt met de beschikbare middelen voor de SDE++ het grootste CO₂-effect gerealiseerd. Het is beperkt mogelijk om in de SDE++ rekening te houden met andere kosten dan de door PBL berekende benodigde subsidie per categorie. Dat volgt, naast de hiervoor beschreven redenen, met name uit het belang van uitvoerbaarheid en de wens om met de SDE++ zoveel mogelijk projecten mogelijk te maken. In de SDE+ wordt de benodigde subsidie voor een bepaalde categorie berekend aan de hand van één referentieproject. In de praktijk verschillen de kosten over de verschillende projecten binnen één categorie. Zo heeft bijvoorbeeld het ene project te maken met een gunstige ligging ten opzichte van het elektriciteitsnet en heeft een ander project te maken met gunstige financiersvoorwaarden. Om de uitvoerbaarheid van de regeling te borgen is het niet mogelijk met deze verschillen per project rekening te houden, gegeven het feit dat met de SDE++ duizenden projecten per openstelling worden mogelijk gemaakt. Dit maakt dat ik het niet wenselijk en/of mogelijk vind om met andere kosten rekening te houden binnen de SDE++. Ik acht het van belang dat het totaal aan instrumenten en afspraken bijdraagt aan een kosteneffectieve transitie, zowel op de korte als de lange termijn. Ik blijf daarom oog houden voor de wisselwerking tussen verschillende instrumenten, waaronder de SDE++. Zo is vanwege de congestieproblematiek in bepaalde delen van het land, als gevolg van de grootschalige uitrol van hernieuwbare elektriciteit, ervoor gekozen om een transportindicatie als voorwaarde op te nemen voor het verkrijgen van een SDE+ beschikking en zal dit ook in de SDE++ het geval zijn.