



25 juni 2007

Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. de heer E. Eijkelberg
Den Haag

Geachte heer Eijkelberg,

Graag reageren wij op uw uitnodiging tijdens ons gesprek op 6 juni 2007 te Den Haag om onze visie te geven op de procedure en inhoud met betrekking tot het te nemen besluit voor subsidie van de productie van hernieuwbare elektriciteit, kortweg de MEP-regeling.

Alhoewel wij ons rekenschap geven van de meer algemene geldigheid van deze regeling, zal NWEA zich met name richten op de voor windenergie (zowel onshore als offshore) relevante aspecten.

Allereerst willen wij graag benadrukken dat de stimulering van duurzame energie alleen goed kan functioneren bij stabiliteit van de gehanteerde methodologie. De projectontwikkeling vraagt een lange doorlooptijd en substantiële ontwikkelingskosten. Projectontwikkelaars zijn alleen bereid deze stappen te nemen als er voldoende zekerheid bestaat over het toekomstige rendement van het project. Garanties voor de gewenste stabiliteit worden evenwel in de voorgestelde methode niet ingebouwd.

NWEA concludeert dat de door u voorgestelde AMvB op hoofdlijnen ruimte biedt de eerder geformuleerde voorstellen van NWEA in Ministeriële Regelingen (MR) op te nemen. Wij kunnen later pas beoordelen in hoeverre deze voorstellen voor windenergie zijn geïmplementeerd in de praktische uitwerking via de MR en dus of het totaalpakket volgens ons voldoende werkbaar is. Verderop in onze reactie komen wij hierop terug.

Het zou overigens goed zijn als in de Nota van Toelichting bij nog – voor de MR - nader uit te werken principes expliciet wordt opgenomen dat een en ander gebeurd ‘in overleg met deskundigen, waaronder de sector’, bijvoorbeeld (zie verderop) voor de ‘meest relevante beursindex’ (Nota van Toelichting pag. 20).

In onze beleving kan een MR relatief gemakkelijk worden aangepast en dit staat op gespannen voet met het streven naar stabiliteit. Om de ambities op het terrein van klimaat en duurzaamheid waar te maken in de komende jaren, is zekerheid voor de investeerders van het grootste belang (de afgelopen periode heeft laten zien hoezeer de windsector afhankelijk is van het particulier initiatief). Hoe denkt u te borgen dat er voor de sector voldoende zekerheid en stabiliteit wordt geboden als met Ministeriële Regelingen wordt gewerkt?

Wij hebben vastgesteld dat de AMvB geen ruimte biedt voor een aparte compensatie van 'vermeden maatschappelijke kosten', zoals eerder door NWEA is voorgesteld. Wij stellen u voor de motivering van de subsidieregeling op te nemen in de Nota van Toelichting, waarbij dit aspect naast de overige beleidsmatige overwegingen ook nadrukkelijk kan worden genoemd.

Met betrekking tot de concept tekst van het "Besluit van ..." (de "AmvB") hebben wij artikel-gewijs de volgende opmerkingen:

- §1, Artikel 1g

NWEA stelt voor de definitie van een "productie-installatie" c.q. "productie-eenheid" voor windenergie beter te definiëren, omdat meerdere turbines op één EAN-code kunnen worden aangesloten. In de praktijk blijkt dat in het geval éénmaal een beschikking op een EAN is afgegeven er bij uitbreiding van het aantal turbines achter diezelfde EAN niet extra MEP geld wordt verkregen voor die extra turbine.

- §2, Artikel 2a

Het is niet duidelijk hoe en wanneer de in dit artikel genoemde 'gemiddelde kostprijs' wordt vastgesteld en wat hier precies mee wordt bedoeld. Hoe wordt rekening gehouden met het feit dat een productie-installatie over een lange periode wordt geëxploiteerd. Wij vragen u om een heldere definitie van deze 'gemiddelde kostprijs', waarin alle relevante productiefactoren worden meegewogen, dus ook de factor kapitaal. Tekst en Nota van Toelichting zijn daarin ons inziens niet helder genoeg. Er wordt verwezen naar de gebruikelijke rendementseisen, maar de kosten van kapitaal zullen toenemen, bijvoorbeeld als de onzekerheid toeneemt door (jaarlijks) veranderende Ministeriële Regelingen.

Bovendien worden met name voor windenergie op dit moment grote fluctuaties voor de kostprijs ervaren; de prijzen zijn fors opgelopen de laatste jaren. Op enigerlei wijze zal moeten worden geborgd dat de 'gemiddelde kostprijs', waarmee wordt gerekend, in voldoende mate de actualiteit reflecteert. Voor de investeerder is immers de actuele kostprijs (=investering) bepalend.

Zoals gezegd wordt in de Nota van Toelichting (p. 20) gesproken over het toepassen van de 'meest relevante beursindex'. Er wordt niet aangegeven hoe een relevante beursindex wordt vastgesteld. Wij stellen voor om in de Nota van Toelichting vast te leggen dat er consultatie met deskundigen, waaronder de sector, zal plaatsvinden bij het vaststellen van de methodiek. Een mogelijke tekst zou kunnen zijn: *'Ten behoeve van onder andere het benutten en verzamelen van onbalans/fluctuatie-kennis zal de methodiek voor de correcties in overleg met deskundigen (waaronder de sector) worden vastgesteld.'* Ons bezwaar dat er op dit moment nog onvoldoende zekerheid is (omdat een en ander nog nader uitgewerkt moet worden), kan voor een belangrijk deel worden ondervangen door expliciet in bijvoorbeeld de Nota van Toelichting consultatie met deskundigen *inclusief de sector* op te nemen bij de verschillende relevante artikelen.

- §2, Artikel 6 en §7, Artikel 62

Een termijn van 2 jaar (met één verlenging van maximaal 1 jaar) tussen moment van beschikking en ingebruikname installatie is voor windenergie in het algemeen (en zeker voor offshore projecten) te kort. Wij stellen voor deze termijn te verlengen.

Afgezien daarvan: de tekst in de artikelen 6 en 62 dient consistent te zijn, dus in beide gevallen dezelfde periode/methodiek.

Een actueel probleem is overigens de lange levertijd. Dit kan ondervangen worden door niet het moment van ingebruikstelling te toetsen, maar het moment van aanbeting. Na aanbeting is de bouw van het project zeker. Het verschil tussen het moment van aanbeting en in gebruikstelling is juist de ongewisse periode omtrent levertijd.

- § 2, Artikel 7

In dit artikel is, naast ‘een categorie productie-installaties’ onder meer sprake van een ‘categorie producenten’ bij het bepalen wie voor subsidie in aanmerking komt. Het lijkt ons dat de aard van de producent geen verschil zou mogen maken voor het al dan niet in aanmerking komen voor subsidie.

- §3.2.

Wij zijn verheugd te constateren dat NWEA’s voorstel om te komen tot ‘communicerende vaten’ tussen de MEP-subsidie en de actuele elektriciteitsprijs nu in de AMvB is opgenomen. Wel wil NWEA wijzen op het volgende spanningsveld met betrekking tot de vaststelling van het “basisbedrag”:

- enerzijds is een vroegtijdige vaststelling van het “basisbedrag” door de overheid gewenst, zodat projectontwikkelaars “weten waar ze aan toe zijn”.
- Anderzijds zijn er argumenten aan te dragen om het “basisbedrag” zo laat mogelijk vast te stellen. Immers alleen dan kan voldoende rekening worden gehouden met recente kostenontwikkelingen.

Het zou daarbij trouwens goed zijn als de correcties, zoals genoemd in artikel 15 eerder worden vastgesteld.

Waarborgen dienen te worden ingebouwd dat de basiselektriciteitsprijs ex Artikel 13 en de (actuele) elektriciteitsprijs ex Artikel 15 lid 1a. betrekking hebben op volledig vergelijkbare grootheden.

- §3.2, Artikel 16.

Met genoegen heeft NWEA vastgesteld dat in de AMvB de mogelijkheid is opgenomen de jaarlijkse subsidie te maximeren op een bepaald aantal kWh (“vollanduren”). Voor windenergie biedt dit enige soelaas om te voorkomen dat projecten in windrijke gebieden te veel subsidie ontvangen, c.q. projecten in minder windrijke gebieden niet rendabel kunnen worden geëxploiteerd. Het uiteindelijke resultaat zal echter afhangen van de uitwerking in de Ministeriële Regeling. In deze regeling zal voldoende rekening moeten worden gehouden met de natuurlijke fluctuaties in het windaanbod, of zullen hiervoor aparte voorzieningen moeten worden getroffen.

- §3.3.

In §3.3 wordt de mogelijkheid van subsidie op volgorde van rangschikking, de zogenaamde “tenderregeling” nader uitgewerkt. NWEA is op grond van meerdere redenen (zie verder) geen voorstander van een dergelijke regeling voor windenergie. Wel willen wij u in overweging geven in geval een tenderregeling wordt toegepast, de afhankelijkheid van de ontwikkelingen in de elektriciteitsprijs (Artikelen 21 tot en met 25) te laten vervallen. Immers, alleen dan wordt de “marktwerking”, waarop een dergelijke regeling is gestoeld, volledig uitgebuit en staat het exploitanten vrij ook de risico’s op dit gebied geheel naar eigen inzicht in te vullen. Bovendien betekent dit dat, bij het verlenen van de beschikking, bij de overheid exact bekend is, welk bedrag (jaarlijks) aan subsidie moet worden uitgekeerd.

- §6, Artikel 57 lid 2.d
Graag zien wij in de toelichting opgenomen wat de achtergrond is van het in dit artikel bedoelde “plan” en waaraan dit plan dient te voldoen.
- §6, Artikel 60 lid c
NWEA ziet graag nader uitgewerkt op welke wijze de economische haalbaarheid van een productie-installatie wordt getoetst. Welke indicatoren gaan daarvoor gelden?
We constateren dat de ‘technische haalbaarheid’ uit de eerdere versie van de AMVB terecht is geschrapt. Hiervan vroeg NWEA zich ook al af hoe die te toetsen.
- §6, Artikel 59 lid 2
Wij gaan er van uit dat indien het subsidieplafond in enig jaar wordt overschreden en er een “stuwmeer” van aanvragen voor een volgend jaar ontstaat, de rangschikking van de ingediende voorstellen nog steeds plaatsvindt op basis van de oorspronkelijke datum van indiening. Indien wordt geanticipeerd op de mogelijkheid dat projectvoorstellen pas kunnen worden ingediend op het moment van openen van een subsidiebudget, maakt NWEA ernstig bezwaar tegen dit artikel, omdat hiermee voor projectontwikkelaars grote onzekerheid ontstaat of ooit subsidie zal worden toegekend, terwijl wel de aanloopkosten voor het project gemaakt moeten worden.

Tijdens het overleg op 6 juni 2007 heeft u NWEA gevraagd naar haar visie op een aantal punten.

Voor wat betreft de duur van de subsidie geldt in zijn algemeenheid dat vanuit een zakelijk financieringsperspectief een zo kort mogelijke periode de voorkeur verdient. NWEA is van mening dat vanuit een maatschappelijk perspectief de voorkeur bestaat voor een langjarige subsidieperiode, die meer in overeenstemming is met de technische levensduur van de windturbines. Zowel voor onshore als offshore windparken zien wij, vanuit financieringsperspectief, geen onoverkomelijk bezwaar tegen een subsidieperiode van 15 jaar. Wij gaan er daarbij vanuit dat dit aspect op de juiste wijze in de bepaling van het basisbedrag (de ‘onrendabele top’) wordt meegenomen. Overigens wijzen we er op dat het wel goed is als het voor de exploitant mogelijk is zijn installatie vroegtijdig af te breken om te vervangen door een andere, als bijvoorbeeld blijkt dat door technologische ontwikkelingen andere turbines op de markt zijn gekomen die veel efficiënter zijn.

Eerder heeft NWEA reeds aangegeven een sterke voorkeur te hebben voor een regeling, waarbij op volgorde van binnenkomst de beschikking wordt toegekend. NWEA wijst een tenderregeling voor windenergie in zijn algemeenheid af vanwege de volgende overwegingen:

- Een tender op prijs zonder meer is nu niet geschikt gezien de huidige fase van de ontwikkeling van de technologie en is strijdig met de wens tot innovatie van de sector.
- Een tender op prijs zou, om ongewenste speculatie te voorkomen (lage prijs maar geen projecten), een performance bond van voldoende financiële omvang moeten bevatten. Een dergelijke bond zou weer escapes moeten bevatten, nodig bijv. voor onverwachte prijsstijgingen waardoor een bod niet meer financieel haalbaar is. Dit tast de ogenschijnlijke eenvoud van het prijstendersysteem aan.
- Een tender op prijs voor projecten op verschillende locaties heeft een belangrijk onvergelijkbaar element in zich. Voor wind op land zijn er grote verschillen in grootte van de projecten, het heersende windregime, de kosten van infrastructuur e.d. In dat geval bestaat er dus geen ‘level playing field’ voor een tender.

- In de verschillende landen waar met prijstenders voor wind is geëxperimenteerd zijn de ervaringen negatief en is men weer van dit systeem afgestapt. Het rapport van de Algemene Rekenkamer evaluatie MEP ondersteunt op pagina 73 deze ervaring als volgt: “Alle landen die een meer dan gemiddelde doelrealisatie kenden hanteren feed-in tarieven”. Daarnaast blijkt uit onderzoek in omliggende landen dat de betaalde vergoeding bij feed-in stelsels het meest in lijn liggen met de daadwerkelijke kosten.
- In geval een precieze prijsbieding moet worden uitgebracht voor één locatie, moet deze door alle partijen worden onderbouwd met gedetailleerd bodemonderzoek, windonderzoek etc. en een volledig design van het project. Dit leidt tot ongewenste, hoge kosten in de tender fase voor alle participanten, die in een onevenredige risico-opslag wordt vertaald.

Op bovenstaande gronden zien wij alleen mogelijkheden voor een tender in geval de overheid volledige zeggenschap over een locatie heeft en de regie in handen neemt. In dat geval kan alvorens een tender wordt uitgeschreven éénmalig het nodige vooronderzoek worden uitgevoerd, dat aan alle belangstellenden beschikbaar wordt gesteld.

Voor wat betreft de vaststelling van de elektriciteitsprijs ten behoeve van de berekening van de hoogte van de subsidie en de “risicopremie” voor de introductie van een bandbreedte in de subsidiebeschikking, heeft NWEA nadere studie onder haar leden gestart om tot een afgewogen voorstel te komen. Zodra wij hierover nadere ideeën hebben, zullen wij u deze doen toekomen.

Wij hopen met deze reactie een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan een goede stimuleringsregeling voor duurzame energie in het algemeen, en windenergie in het bijzonder.

Hoogachtend,

J. Lasseur
Voorzitter NWEA