

Position Paper

Green Level Playing Field

Gelijke kansen: de weg naar een duurzame energievoorziening

“Bij het streven naar duurzaamheid is een wezenlijk uitgangspunt dat de wet van vraag en aanbod haar werk kan doen, maar dan wel onder gelijke marktomstandigheden.”

Roger van Boxtel, voorzitter De Groene Zaak

Wat wil De Groene Zaak concreet bereiken?

Een structurele verduurzaming van de energieproductie tussen nu en 2050 door:

- stimulering van fossiele brandstoffen weg te nemen
- externe kosten van fossiele brandstoffen in de kostprijs te verdisconteren
- pragmatische overgangsregelingen
- een stabiel investeringsklimaat
- het opheffen van praktische belemmeringen



1. De uitdaging



Er bestaat ongelijke concurrentie tussen bedrijven die duurzaam ondernemen en bedrijven die hiervan geen prioriteit maken. Ons economisch systeem bevordert nog steeds korte termijn niet-duurzaam ondernemen en belemmert in velerlei opzicht duurzaam ondernemen dat het meeste rendement oplevert op de langere termijn. Door deze wijze van handelen komt duurzaam ondernemen niet snel genoeg van de grond. En wat meer is: door deze wijze van handelen komt ook een duurzame economie niet snel genoeg van de grond.

In deze position paper staat een 'level playing field' voor een duurzame energievoorziening daarom centraal: hernieuwbare energie zou minimaal dezelfde marktkansen moeten hebben als fossiel opgewekte energie. Voor een structurele verduurzaming van de energieproductie tussen nu en 2050 is het daarom strikt noodzakelijk dat de overheid barrières wegneemt en maatregelen neemt om een level playing field tussen hernieuwbare en fossiele bronnen te bereiken.

Onder een level playing field voor de energiesector verstaan wij een marktsituatie waarbij:

- prikkels die, bedoeld of onbedoeld, het gebruik van fossiele brandstoffen bevorderen zijn geëlimineerd;
- maatschappelijke kosten (externe effecten) van alle energievormen zijn geïnternaliseerd;
- tijdelijke stimulansen voor hernieuwbare energie consistent en voorspelbaar zijn in de overgangsperiode naar volledige internalisatie.

2. De huidige aanpak



De energiesector is één van de sectoren die een transitie doormaakt naar duurzaam ondernemen. Zowel Europa als Nederland hebben klimaatdoelstellingen geformuleerd om de uitstoot van CO₂ te verminderen. De huidige Europese doelstelling ligt op 20 procent uitstootvermindering in 2020 ten opzichte van het jaar 1990. Daarnaast spelen meer factoren een rol die de energiesector nopen tot een transitie. De voorraden die goedkoop winbaar zijn raken langzaam maar zeker uitgeput en moeten in toenemende mate worden geïmporteerd uit landen waarvan we niet weten of ze voor onbepaalde tijd aan Nederland willen blijven leveren. Daarnaast brengt de winning van fossiele brandstoffen andere milieueffecten met zich mee die op de lange termijn schadelijk zijn. Denk hierbij aan milieueffecten zoals fijnstof en stikstofoxiden, maar ook aan verwoesting van het milieu in wingebieden en verlies aan biodiversiteit door de hele keten van winning tot gebruik.

Hoewel een groeiend aantal bedrijven zich al toelegt op een duurzame bedrijfsvoering en de overheid programma's heeft om duurzaam ondernemen te stimuleren, blijkt het in de huidige marktverhoudingen en onder de huidige wetgeving vaak winstgevender om energie door middel van fossiele en nucleaire brandstoffen op te wekken. In de dagelijkse praktijk ondervinden duurzaam werkende bedrijven nog te veel hindernissen waardoor een verdere groei van (zowel kleine als grootschalige) hernieuwbare energieproductie wordt belemmerd.

3. Onze aanpak: Voorwaarden scheppen voor een level playing field



In het algemeen kan gesteld worden dat het logisch en gezond is om vanuit investeerders en overheid de nadruk te leggen op datgene waar we in Nederland goed in zijn en op datgene waarin we voordelen zien ten opzichte van buurlanden. Daar liggen ook vaak de beste innovatiemogelijkheden. In rapporten wordt gepleit voor focus op onder meer windenergie, met name op zee, op innovatieve biomassatoepassingen, op watergerelateerde opwekking, en op smart grids¹. Door focus aan te brengen wordt de technologische leercurve sneller doorlopen, terwijl door het effect van de grote aantallen ('uitrol') de kosten sneller kunnen dalen. Zo komen de dalende productiekosten per kWh of per m³ van hernieuwbare energie en de stijgende marktprijs van traditionele energie naar elkaar toe. Focus is echter niet voldoende voor de gewenste versnelling in verduurzaming, daarvoor is een gelijk speelveld noodzakelijk.

¹ Boston Consulting Group, Rapport 'Perspectieven 2010. Groen licht voor groene stroom (2010)', p. 8.

De overheid is in dit stadium de enige partij die een speelveld kan creëren waarin ongewenste prikkels worden weggenomen en de maatschappelijke kosten zijn geïnternaliseerd. Marktpartijen zullen binnen die nieuwe markt hun keuzes kunnen maken voor de voor hun specifieke behoefte best bruikbare technieken. Dit zal leiden tot een stabiel investeringsklimaat waarbij bedrijven durven investeren in duurzaamheid. Het doel van De Groene Zaak is verduurzaming, minimalisatie van milieu- en schaarste-effecten en een stabiele en betaalbare energievoorziening. Om tot een level playing field te komen moet aan een vijftal voorwaarden worden voldaan. Deze zijn hieronder uitgewerkt.



3.1 Voorwaarde 1: wegnemen stimulering van fossiele brandstoffen

Het regeerakkoord spreekt zich uit voor het handhaven van de doelstellingen voor duurzame energie die Nederland aan de EU heeft toegezegd. Het is in ieders belang deze doelstellingen zo effectief mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten te bereiken. In het publieke en politieke debat heerst veel verwarring over steun en publieke kosten in de energiesector. Iedereen gebruikt zijn eigen getallen en gegevens. Terwijl de één roept dat windturbines op subsidie draaien, zegt de ander dat over kolencentrales. De Groene Zaak is van mening dat er zowel in de publieke als private sector duidelijkheid moet komen op dit dossier. Inzicht in de feiten en cijfers over de hoogte van overheidsgeld die in verschillende vormen van steun aan de energiesector wordt besteed, is van belang. De resultaten van het onderzoek vormen de aanzet tot een gelijk speelveld voor groene en grijze energie, zodat stimulering en verplichting door de overheid verminderd en versimpeld kunnen worden in een toekomstbestendig beleid.

Waar blijkt dat de energievoorziening op basis van fossiele en nucleaire brandstoffen wordt gesteund, is ons uitgangspunt dat verborgen steun en subsidies voor fossiele energie moeten worden afgeschaft. In de Nederlandse situatie zou dat kunnen inhouden dat belastingkortingen voor producenten van fossiele energie en grootgebruikers van energie zouden moeten vervallen. Ook de betwistbare toerekeningsregels voor kosten (zoals die voor infrastructuur) zouden opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden.

3.2 Voorwaarde 2: zorg dat de externe kosten van fossiele bronnen worden verdisconteerd in de kostprijs

De externe kosten van fossiele en nucleaire bronnen worden nu maar zeer beperkt verdisconteerd in de kostprijs, waardoor het nog steeds goedkoper is om op een milieuvriendelijke manier energie op te wekken dan via duurzame bronnen. Vooral nog wordt ook via het Europese emissiestelsel geen gelijk speelveld bereikt. Daarvoor liggen de CO₂-prijzen te laag in verhouding tot de gevolgen van economische schade door voortgaande CO₂ uitscheiding. Ook hebben bestaande fossiele centrales hun huidige Kyoto-rechten (2008-2012) grotendeels gratis gekregen. Daarbij komt dat de CO₂-uitstoot als gevolg van ruimteverwarming en andere niet-ETS sectoren weliswaar via andere instrumenten dan ETS wordt geregeld, maar niet tot een niveau waarbij van volledige internalisatie kan worden gesproken. Tot slot blijven indirecte effecten, zoals gezondheidseffecten van fijnstof en omgevingseffecten (sociaal en ecologisch) van mijnbouw in landen van waaruit fossiele brandstoffen worden geïmporteerd, in te grote mate buiten schot. Daarom moet de mogelijkheid worden onderzocht een minimum CO₂-prijs in te stellen of een andere maatregel waardoor CO₂-emissie duurder wordt². Wanneer de kosten worden geïnternaliseerd in de kostprijs (dat geldt ook voor duurzame en nucleaire energie), ontstaan de juiste prikkels voor een duurzame energiehuishouding.

² Roland Berger, Rapport 'Stimulering van de economische potentie van duurzame energie in Nederland' (2010), p. 4. De verklaring van Utrecht. Nederland krijgt nieuwe energie.' (2010).

3.3 Voorwaarde 3: zorg voor pragmatische overgangsregelingen

Om een green level playing field te bereiken is het van belang zorg te dragen voor pragmatische overgangsregelingen en tijdelijke stimulansen, zoals verplichtingen op maat, concessieverlening en fiscale vergroening. Ruimte voor decentrale initiatieven die de gewenste kwantitatieve doelstellingen binnen bereik brengen is eveneens belangrijk. Hiervoor is een maximale acceptatie bij consumenten en bedrijven nodig. Daardoor is er bovendien minder aanvullend beleid nodig in de vorm van certificaten en/of subsidies.

Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie

Zolang de externe kosten niet volledig zijn doorberekend, zouden de toekomstige maatschappelijke baten van alternatieve energieopties tot uitdrukking moeten komen in de prijzen. Dat is nog onvoldoende het geval. De beleidsmaatregelen waarmee wordt getracht dit te bereiken - aanvankelijk MEP, daarna SDE en in de nieuwe kabinetsplannen SDE+ - zijn tot nu toe te wisselend en te onzeker gebleken, waardoor ze onvoldoende effectief zijn. De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) blijft beslist noodzakelijk tot 2020, zij het dat een afgeslankte vorm mogelijk is door uitgekiende combinatie met geleidelijk uit te breiden verplichtingen. Het kabinet-Rutte heeft in het regeerakkoord reeds aangegeven over te stappen naar een SDE+ regeling. De financiering hiervan zal plaatsvinden door een opslag op de energierekening. Hoewel we dit een prima initiatief vinden, zal het niet voldoende zijn voor het stabiele en consistente investeringsklimaat dat nodig is om de EU doelstellingen voor duurzame energie voor Nederland te behalen. Aanvullende maatregelen blijven noodzakelijk in de transitieperiode naar volledige internalisatie.

Slimme verplichtingen

Gedacht kan daarbij worden aan een slimme combinatie van verplichtingen met een afgeslankt subsidiesysteem als vangnet, alsmede tijdelijke innovatie stimulansen³. Essentieel is dat nieuwkomers op de energiemarkt en niet-verticaal geïntegreerde marktpartijen gelijke kansen krijgen op de markt. Daarbij is een stabiel investeringsklimaat onontbeerlijk. De nadruk moet niet alleen liggen op de goedkoopste vorm van energieopwekking, maar ook op innovatieve oplossingen die de meest milieuvriendelijke opties voortbrengen.

Een voorbeeld van een effectieve verplichting is de eis dat een producent of een leverancier een bepaald percentage van zijn productie of levering moet laten bestaan uit hernieuwbare energie. Nodig is dan wel dat deze eis per technologie wordt opgelegd, bijvoorbeeld x % windenergie en y % biomassa. Dat kan generiek via een maximumeis voor CO₂-uitstoot of specifiek ten aanzien van het bij- en meestookpercentage van biomassa in kolencentrales. Ten aanzien van dit laatste punt zou onderzocht moeten worden of een producentenverplichting voor bij- en meestook van duurzame biomassa een adequaat onderdeel van het overgangsstelsel kan uitmaken. Hierin moet worden meegenomen dat bijstook niet erg innovatief is, biomassa naar verwachting duurder zal worden en bij- en meestook reeds tien jaar is gesubsidieerd via de MEP.



³ European Climate Foundation, Roadmap 2050. Practical guide to a prosperous low-carbon Europe' (2010), p.11.

3.4 Voorwaarde 4: zorg voor een stabiel investeringsklimaat

In de huidige markt is er nog teveel financiële onzekerheid. Veel hernieuwbare energieprojecten gaan niet door vanwege een businesscase die financieel niet sluitend te krijgen is vanwege te grote onzekerheden en risico's, althans in de ogen van de bank. Indien de overheid een dekkende exploitatie garandeert voor banken die minimaal de rente en aflossingsverplichtingen voor de banken dekt, dan zouden deze onzekerheden weggenomen kunnen worden. Voor de overheid heeft dit als voordeel dat, anders dan bij een hoofdsomgarantie, er met veel lagere (maar wel jaarlijkse) garantieverplichtingen gewerkt kan worden.

3.5 Voorwaarde 5: hef praktische belemmeringen op

Bovengenoemde voorwaarden zijn noodzakelijk voor het laten slagen van een level playing field. Daarnaast heeft het duurzame bedrijfsleven last van belemmeringen die de versterking van een duurzame energievoorziening in de weg staan. Onderstaand onze prioriteitenlijst. In de bijlage gaan wij uitgebreid in op hoe deze belemmeringen snel en eenvoudig op te lossen (www.degroenezaak.com).

- Het niet van de grond komen van lokale energie netwerken door onduidelijkheid over de verplichting tot het aanwijzen van een netbeheerder
- Het niet van de grond komen van lokale energie netwerken door striktere Nederlandse wetgeving dan Europese wetgeving
- Switchen kan belemmerend werken, onwenselijkheid switchvrijheid voor decentrale energieopwekking
- Samenwerking in collectieve systemen minder rendabel of niet mogelijk door koppeling subsidie aan EAN code (individuele aansluitcode)
- Onvoldoende aandacht voor mogelijkheden om zorg over het verlies van technische controle weg te nemen bij netbeheerders
- Ecotaks op gebruik van grijze elektriciteit, gas en duurzame energie stimuleert het opwekken van duurzame energie onvoldoende
- Beheerders overheidsdomeinen werken niet altijd mee
- Geen mogelijkheid tot compensatie met Nederlandse CO₂ projecten
- Vertraging in hernieuwbare energietrajecten door strijdige wetgeving en langdurige vergunning trajecten



4. Conclusie



In deze position paper staat een 'level playing field' voor een duurzame energievoorziening centraal. Hernieuwbare energie zou dezelfde marktkansen moeten hebben als fossiel opgewekte energie. De Groene Zaak streeft naar een structurele verduurzaming van de energieproductie tussen nu en 2050 door. Bovengenoemde voorwaarden leiden tot een stabiel investeringsklimaat waardoor bedrijven meer en meer zullen investeren in duurzaamheid. In de huidige situatie is het opwekken van energie door fossiele brand-stoffen goedkoper op de markt, maar betaalt de samenleving (i.e. de belastingbetaler) vroeg of laat de rekening. Zolang nog geen sprake is van volledige internalisatie van externe kosten in de marktprijzen, moet het beleid actief gericht zijn op snelle grootschalige uitbreiding van hernieuwbare energieproductie.

Het uiteindelijke doel van De Groene Zaak is verduurzaming, minimalisatie van milieu- en schaarste-effecten en een stabiele en betaalbare energievoorziening. Een level playing field is daartoe een krachtig middel omdat de marktverhoudingen daarmee in de goede richting gaan werken. Gezien de huidige scheve marktverhoudingen is het al een hele dobber het speelveld vlak te maken voor alle energievormen. Op termijn zal het speelveld zo moeten zijn dat hernieuwbare energie wordt bevorderd ten koste van fossiele energie. Voor de eerstkomende paar jaar is een level playing field het eerste doel.



Bijlage: 10 belemmeringen die een duurzame energievoorziening in de weg staan



Het duurzame bedrijfsleven heeft last van belemmeringen die de versterking van een duurzame energievoorziening in de weg staan. Onderstaand onze prioriteitenlijst. In onze position paper “Green level playing field” leest u meer over onze standpunten en de voorwaarden voor een level playing field.

1 Het niet van de grond komen van lokale energie netwerken door onduidelijkheid over de verplichting tot het aanwijzen van een netbeheerder

Een Lokaal Energie Netwerk (LEN) kan een woonwijk, bedrijventerrein of kantorencluster beslaan. In het geval van elektriciteit moet volgens de Elektriciteitswet een netbeheerder worden aangewezen, wat op deze kleine schaal onwenselijk en uitermate complex is. Artikel 15 van de Elektriciteitswet biedt ruimte voor ontheffing van deze verplichting. De door de wetgever gecreëerde ruimte is beleidsmatig echter sterk ingeperkt. Op dit moment kan vooraf onmogelijk worden bepaald of een ontheffing zal worden verleend en kunnen projecten daarom niet hierop worden ingericht.

2 Het niet van de grond komen van lokale energie netwerken door striktere Nederlandse wetgeving dan Europese wetgeving

De Nederlandse wetgeving op het gebied van netwerken blijkt strikter dan de Europese wetgeving. Zo kent Nederland alleen de definities ‘Net’ of ‘Installatie’ terwijl de EU ook ‘Directe lijnen’ erkent. Hierdoor wordt in Nederland elke infrastructuur voor de energiemeter gezien als ‘net’. Lokale netten vereisen echter een eigen categorie die zijn eigen regulering kent. Bovendien staat de EU gereguleerde marktwerking op netbeheer toe en wil de EU onnodige administratieve lasten voorkomen voor ‘kleine’ samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt klein gedefinieerd als ‘minder dan 100.000 aansluitingen’.

3 Switchen kan belemmerend werken, onwenselijkheid switchvrijheid voor decentrale energieopwekking

Switchvrijheid (onderdeel van liberalisering) werkt goed in het traditionele centrale leveringsmodel. Bij lokale energie netwerken is switchingsvrijheid echter niet altijd wenselijk, zelfs niet voor de deelnemers. Op het gebied van elektriciteit belemmert switchingsvrijheid innovatieve lokale samenwerkingsvormen. Een consument hoeft geen afstand te doen van een wettelijk recht maar kan een lokaal project mogelijk maken door zich te binden aan een meerjarencontract.

4 Samenwerking in collectieve systemen minder rendabel of niet mogelijk door koppeling subsidie aan EAN code (individuele aansluitcode)

De SDE subsidie op zonnepanelen is gekoppeld aan de individuele EAN aansluitingscode. Hierdoor worden samenwerkingen met collectieve systemen relatief minder rendabel en worden bijvoorbeeld PV-systemen op flatgebouwen geblokkeerd. Zo kan de situatie ontstaan dat voor een flat met 50 wooneenheden, 50 bruto-productiemeters moeten worden geplaatst, uitsluitend om voor de subsidie in aanmerking te komen. Dit leidt tot onnodige kosten en een onrendabele business case. Koppel SDE-subsidie los van de EAN-code en/of sta 'pooling' van groepen consumenten toe.

5 Onvoldoende aandacht voor mogelijkheden om zorg over het verlies van technische controle weg te nemen bij netbeheerders

Netbeheerders zijn bezorgd over het verlies van technische controle over het net (belasting, balans, kwaliteit) en over mogelijk verlies van inkomsten bij duurzame opwekking. Dit kan in sommige gevallen een feit zijn. Daar staat tegenover dat in dergelijke situaties ook altijd minder kosten bij de netbeheerder terecht komen omdat de gemiddelde belasting daalt bij decentrale opwekking en daarmee de noodzaak tot verzwaring wordt uitgesteld. Ook leeft de zorg dat 'de markt' vooral rendabele stukjes net zou inrichten terwijl de netbeheerder de onrendabele stukken zou houden. Ook hier kunnen vanuit het 'kostenveroorzakingsbeginsel' eenvoudige regels worden opgesteld. Feitelijk kan Decentraal Duurzaam vooral meewerken aan de oplossing van het grote probleem van alle netbeheerders: capaciteitschaarste. Door lokale opwekking en stuurbare vermogens kan de bestaande capaciteit efficiënter benut worden.

6 Ecotaks op gebruik van grijze elektriciteit, gas en duurzame energie stimuleert het opwekken van duurzame energie onvoldoende

Niet alleen over de zogenaamde grijze elektriciteit, maar ook over duurzame elektriciteit en gas moet een ecotaks betaald worden (maar weer niet over warmte). Beter zou het zijn om de ecotaks te differentiëren naar CO₂. Het wordt dan aantrekkelijker om duurzame energie op te wekken. De ecotaks moet omgeslagen worden over zowel zakelijke als particuliere gebruikers.

7 Beheerders overheidsdomeinen werken niet altijd mee

De Minister van V&W heeft onlangs aangegeven dat het areaal in beheer van Rijkswaterstaat ter beschikking staat voor initiatieven om duurzame energie op te wekken. Men kan hierbij denken aan assets als (vrij stromend) oppervlaktewater, CO₂ neutraal maken van de 'kunstwerken' als sluizen, groen, daken en wegen. Indien ook andere beheerders van het publieke domein zoals de Dienst Landelijk Gebied en lagere overheden dit voorbeeld zouden volgen, zouden er meer mogelijkheden zijn tot het opwekken van (kleinschalige) duurzame energie.



8 Geen mogelijkheid tot compensatie met Nederlandse CO₂ projecten

Door de afspraken onder het Kyoto verdrag en ETS kunnen CO₂ projecten in Nederland in de non-ETS-sector (vooral gebouwde omgeving) nu niet gefinancierd worden met de verkoop van CO₂ rechten uit die projecten omdat zulke projecten geen verhandelbare rechten opleveren. Als de reductie zowel door de Staat der Nederlanden als door organisaties/bedrijven wordt geclaimd, dreigt dubbeltelling. Door specifieke projecten buiten de nationale telling te houden, kunnen deze projecten vanuit de markt worden opgezet met beperkte of zelfs zonder subsidie. Tevens scheidt het de mogelijkheid voor bedrijven hun resterende uitstoot te compenseren met een Nederlands project in plaats van een buitenlands project.

9 Vertraging in hernieuwbare energietrajecten door langdurige vergunning trajecten

Ruimtelijke voorschriften, welstand, huursubsidie als belemmering voor integrale kostenbenadering, al dan niet vermeende hinder- en geluidsaspecten en vergunningen, blijken vaak voortvarende uitvoering van projecten in de weg te staan. Definitieve vergunningen laten vaak zeer lang op zich wachten. In uitzonderlijke gevallen kan het 10 jaar duren voordat een vergunning voor een windmolenpark wordt uitgegeven. Tenslotte is ook de medewerking van rechtstreeks betrokken bewoners en organisaties niet altijd gegarandeerd bij de ontwikkeling van een duurzaam energieproject.

Het definitief maken van de crisis- en herstelwet, zoals dat is reeds opgenomen in het regeerakkoord, en het automatisch afgeven van een vergunning als termijnen zijn verstreken, kan ook voor hernieuwbare energieprojecten een oplossing zijn.

10 Vertraging in hernieuwbare energietrajecten door strijdige wetgeving

Bij het ontwikkelen van duurzame initiatieven blijkt in de praktijk regelgeving strijdig te zijn. Milieuwetgeving kan strijdig zijn met volkshuisvestingsvoorschriften en de initiatief-Warmtewet. Zo ontmoedigt deze laatste warmteprojecten, terwijl het Werkprogramma Schoon en Zuinig juist aanmoediging ervan beoogt. Een ander voorbeeld behelst warmtetoepassingen in een warmte/koude opslag situatie, waarvoor diep onder grond geboord moet worden. De wijze die de minste milieubelasting en de beste energetische oplossing biedt, is wat betreft vergunningstraject ook het lastigste.

