



Rapport

Datum: 30 augustus 2002
Rapportnummer: 2002/266

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Economische Zaken:

1. na in voorgaande jaren te hebben opgeroepen tot investeringen in zonne-energie plotseling - eind 2000 - het overleg dienaangaande met het bedrijfsleven heeft gestaakt;
2. hem, als marktpartij, niet heeft geïnformeerd over de beleidswijzigingen ten aanzien van zonne-energie, met als gevolg dat hij de beleidswijzigingen moest vernemen uit de begroting 2002;
3. niet inhoudelijk heeft gereageerd op het PV (Photo Voltaics)-manifest "Samen voor zonnestroom" van 1 juni 2001 dat haar in juni 2001 is aangeboden;
4. niet heeft gereageerd op zijn klachtbrief van 15 september 2001.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het plotseling staken van het overleg met het bedrijfsleven

1. Verzoeker heeft er in de eerste plaats over geklaagd dat de Minister van Economische Zaken, na in voorgaande jaren te hebben opgeroepen tot investeringen in zonne-energie, het overleg met het bedrijfsleven daarover eind 2000 plotseling heeft gestaakt.
2. Voor de jaren 1997-2000 is tussen de rijksoverheid en het bedrijfsleven een convenant gesloten met het oog op de introductie op de markt van fotonvoltaïsche zonne-energie (zon-pv). In het kader van dat convenant is in 1997 een stuurgroep opgericht, waarin personen zitting hadden die door het bedrijfsleven en door onderzoeksinstituten waren aangewezen. Vertegenwoordigers van het Ministerie hebben in de periode 1997- medio 2001 veelvuldig overleg gevoerd met de leden van de stuurgroep. Daarnaast werd door het Ministerie enkele keren per jaar een zogenoemde platformbijeenkomst georganiseerd voor de achterban van het bedrijfsleven en de onderzoeksinstituten. Tijdens deze bijeenkomsten werd gesproken over de voortgang van het convenant.
3. Volgens de Minister hebben haar medewerkers tot de zomer van 2001 serieus en zonder enig voorbehoud onderhandeld met de partijen in het convenant om tot een verlenging van het convenant te komen. In de maand augustus 2001 heeft het Ministerie aan de partijen in het convenant laten weten dat het Ministerie wilde stoppen met de onderhandelingen over een nieuw convenant omdat het Ministerie na een beleidsevaluatie, te weten het project Herbezinning duurzaam energiegebruik, tot de overtuiging was gekomen dat zon-pv geen substantiële bijdrage kan leveren aan de realisatie van de 10% duurzame energie doelstelling in 2020. Het voeren van een specifiek overheidsbeleid voor zon-pv werd daarom door het Ministerie onvoldoende zinvol geacht.

4. De voorzitter van de stuurgroep zon-pv convenant heeft bij brief van 22 april 2002 aan verzoeker laten weten dat de vertegenwoordigers van het Ministerie vanaf begin 2001 hebben meegedeeld dat er een heroverweging plaatsvond ten aanzien van de instrumenten en middelen en dat het niet zeker was dat de benadering door de overheid van zon-pv hetzelfde zou blijven. Volgens deze voorzitter had het Ministerie de werkzaamheden rond het convenant uiteindelijk eenzijdig opgezegd. Hij wees er daarbij op dat hij het gevoel had dat het Ministerie zich had ingegraven in een bepaalde opvatting en dat er daardoor niet een open debat had kunnen plaatsvinden over zon-pv (zie Bevindingen, onder **D.2.**).

5. Uit de feitelijke gang van zaken blijkt dat het Ministerie niet, zoals door verzoeker gesteld, eind 2000 maar in de maand augustus 2001 het overleg met het bedrijfsleven heeft beëindigd.

Voorts is uit het onderzoek gebleken dat het Ministerie in ieder geval vanaf begin 2001 duidelijk aan de marktpartijen heeft meegedeeld dat er een heroverweging plaatsvond en dat niet zeker was dat er continuïteit zou zijn in de beandering van zon-pv zij serieus rekening moesten houden met een beleidswijziging.

6. Gezien de ontwikkelingen in de daaraan voorafgaande periode kan niet worden gezegd dat de mededeling van de zijde van het Ministerie in de maand augustus 2001 dat de onderhandelingen over een nieuw convenant zouden worden afgebroken en dat er geen nieuw zon-pv convenant zou worden afgesloten voor de betrokken marktpartijen zodanig onverwacht kwam dat die mededeling om die reden op dat moment niet in redelijkheid kon worden gedaan.

7. Nu het Ministerie bovendien in de positie verkeerde de onderhandelingen eenzijdig te beëindigen, zoals overigens ook de betrokken marktpartijen dat hadden kunnen doen, ziet de Nationale ombudsman op dit punt geen reden de Minister een verwijt te maken.

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit onderdeel behoorlijk.

8. Uit het onderzoek is voorts gebleken dat de Directeur Energieproductie van het Ministerie van Economische Zaken verzoeker bij brief van 15 augustus 2001 heeft laten weten dat hij nog met de stuurgroep in gesprek was over een mogelijk nieuw af te sluiten pv-convenant en over mogelijke stimuleringsfaciliteiten rond zon-pv (zie Bevindingen, onder **A.11.**).

Vijf dagen nadat verzoeker deze brief werd gestuurd, ontving de voorzitter van het PV Platform bericht van het Ministerie dat het Ministerie wilde stoppen met de onderhandelingen over een nieuw zon-pv convenant.

9. Gezien de ontwikkeling van het beleid is het niet aannemelijk dat medio augustus door het Ministerie nog rekening werd gehouden met de totstandkoming van een nieuw

pv-convenant. Daarbij is ook van belang dat al in de maand mei 2001, op basis van de resultaten van het project Herbezinning duurzaam energiebeleid, duidelijk was geworden dat zon-pv in de periode tot 2020 geen substantiële bijdrage zou leveren aan de duurzame energie-doelstelling van 10% in dat jaar.

Het is daarom niet juist dat de Directeur Energieproductie in zijn brief aan verzoeker van 15 augustus 2001 heeft meegedeeld dat er mogelijk nog een nieuw convenant zou komen.

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit onderdeel niet behoorlijk.

10. Voor de volledigheid wordt in dit verband nog opgemerkt dat het gezien het bepaalde in artikel 16, aanhef en onder a, van de Wet Nationale ombudsman niet aan de Nationale ombudsman is een oordeel te geven over de beleidswijziging als zodanig. Het gaat hier om een aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal meegedeelde en toegelichte beleidsaangelegenheid ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman niet bevoegd is (zie Achtergrond, onder 3.).

II. Ten aanzien van het niet informeren van verzoeker over de beleidswijzigingen

1. Verzoeker heeft er in de tweede plaats over geklaagd dat het Ministerie heeft nagelaten hem adequaat te informeren over de beleidswijzigingen rond de stimulering door de overheid van zonne-energie. Volgens hem had het op de weg van het Ministerie gelegen om hem, als marktpartij, actief te informeren over de kentering in het overheidsbeleid waarbij specifieke subsidiëring werd vervangen door meer algemene maatregelen ter bevordering van het gebruik van duurzame energie.

2. De Minister wees er in reactie op dit klachtonderdeel op dat zij de hiervoor genoemde stuurgroep en het platform van het zon-pv convenant beschouwt als het overlegorgaan van het zon-pv veld. Volgens de Minister had verzoeker zitting kunnen nemen in de stuurgroep en/of het platform. Ook had verzoeker volgens de Minister de beschikking kunnen krijgen over de verslagen van de stuurgroep.

3. Verzoeker wees er op dat de leden van de stuurgroep in de periode oktober 2000 tot augustus 2001 niets aan hun achterban mochten melden.

4. Uit een door verzoeker meegestuurde kopie van een brief van de voorzitter van de stuurgroep van 22 april 2002 blijkt dat de leden van de stuurgroep alles mochten terugkoppelen naar hun achterban, en dat zulks ook veelvuldig is gebeurd (zie Bevindingen, onder D.2.).

5. Door middel van het frequente overleg met de leden van de stuurgroep en door middel van de platformbijeenkomsten is het veld door het Ministerie regelmatig geïnformeerd over de beleidsontwikkelingen ten aanzien van de benadering door de overheid van zon-pv. Van een verbod aan de leden van de stuurgroep om hun achterban te informeren over

hetgeen tijdens de besprekingen met vertegenwoordigers van het Ministerie was besproken, is blijkens de informatie van de voorzitter van de stuurgroep geen sprake geweest.

Gelet hierop wordt geoordeeld dat het Ministerie zich voldoende heeft ingespannen om het veld te informeren over het beleid ten aanzien van zon-pv. Het gegeven dat relevante informatie kennelijk niet via de deelnemers van de stuurgroep- en de platformbijeenkomsten tot verzoeker is gekomen, kan de Minister niet worden aangerekend.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet inhoudelijk reageren op het manifest "Samen voor zonnestroom"

1. Verzoeker heeft er in de derde plaats over geklaagd dat de Minister niet inhoudelijk heeft gereageerd op het manifest "Samen voor zonnestroom" dat hij, als initiatiefnemer, op 19 juni 2001 officieel had aangeboden aan de Minister van Economische Zaken. Het manifest, dat was ondertekend door marktpartijen en instanties als gemeenten, milieuorganisaties en onderzoeksinstellingen, houdt een pleidooi in voor de stimulering van zonne-energie, en bevat ter zake een aantal concrete voorstellen. Bij de aanbidding van het manifest was ook de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanwezig.

2. De Minister deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman mee dat zowel zijzelf als de Staatssecretaris bij de officiële aanbidding van het manifest een korte reactie hebben gegeven. Daarna was de inhoud van het manifest op ambtelijk niveau tijdens gesprekken op 5 juli en 16 juli 2001 uitvoerig aan de orde geweest, aldus de Minister.

3. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Minister direct na de aanbidding van het manifest onder andere heeft meegedeeld dat zon-pv slechts een beperkte bijdrage levert aan de duurzame energie-doelstelling van 10% en dat directe ondersteuning van zon-pv dient te worden afgewogen tegen de achtergrond van een lopende herbezinning op de financiering van alle duurzame energie-opties. Verzoeker had de dag daarna aan de ondertekenaars van het manifest per e-mail laten weten dat hij teleurgesteld was in de reactie van de zijde van het Ministerie: de Minister had aangegeven dat nog wel eens zou worden gekeken naar de mogelijkheden, waarna de betrokken beleidsmedewerker duurzame energie van het Ministerie hem vervolgens had meegedeeld dat het Ministerie de komende jaren de markt wilde volgen in plaats van stimuleren.

Voorts is gebleken dat op 5 juli en op 16 juli 2001 gesprekken zijn gevoerd waaraan werd deelgenomen door verzoeker en door ambtenaren van het Ministerie. Verzoeker toonde

zich ontevreden over het gesprek van 16 juli 2001 omdat de deelnemers van de zijde van het Ministerie volgens hem over onvoldoende kennis van zaken hadden beschikt.

4. Uit de feitelijke gang van zaken blijkt dat de Minister bij de aanbieding van het manifest zelf wel degelijk inhoudelijk heeft gereageerd. Dat deze reactie kort en niet al te diepgaand was, is gezien de situatie en de aard van de materie begrijpelijk. Nu in vervolg op de aanbieding van het manifest verschillende gesprekken tussen ambtenaren en verzoeker hebben plaatsgevonden waarin uitvoerig is gesproken over de inhoud van het manifest, ziet de Nationale ombudsman geen reden de Minister te verwijten dat niet inhoudelijk op het manifest is gereageerd.

Noch de omstandigheid dat verzoeker van mening is dat verschillende ambtenaren van het Ministerie niet over voldoende kennis van zaken beschikten, noch het gegeven dat de Minister de voorstellen van het manifest niet heeft overgenomen, kan daaraan afdoen.

5. Voor zover verzoekers klacht op dit onderdeel is ingegeven door zijn onvrede over de inhoud van de reactie of over het gegeven dat het Ministerie de voorstellen van het manifest niet heeft overgenomen, dient de Nationale ombudsman zich van een oordeel te onthouden. Het gaat ook hier immers om een beleidsaangelegenheid ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman op grond van artikel 16, aanhef en onder a. van de Wet Nationale ombudsman niet bevoegd is een onderzoek in te stellen.

Overigens is de onderzochte gedraging behoorlijk.

IV. Ten aanzien van het niet reageren op verzoekers klachtbrief van 15 september 2001.

1. Verzoeker heeft voorts geklaagd over het uitblijven van een antwoord op zijn brief van 15 september 2001 aan de Minister. In deze brief had verzoeker geklaagd over het wispelturige beleid van het Ministerie ten aanzien van de stimulering van zonne-energie, en had hij in verband daarmee onder meer verzocht om een schadevergoeding van f 300.000.

2. De brief van verzoeker werd pas door de Minister beantwoord nadat de Nationale ombudsman de Minister om een reactie op de klacht had gevraagd. De antwoordbrief dateert van 27 maart 2002.

3. De Minister erkende dat het niet juist is dat niet was gereageerd op verzoekers brief. Zij wees er daarbij op dat de belangrijkste reden voor dat niet-reageren was gelegen in het feit dat verzoeker de zijns inziens verkeerde beleidskeuzes vertaalde in een naar de mening van de Minister ongegronde schadeclaim.

4. Het spreekt voor zich dat bestuursorganen ook op brieven met volgens hen onterechte claims adequaat behoren te reageren. Dat is in het geval van verzoekers brief van 15 september 2001 niet gebeurd.

De onderzochte gedraging is op dit onderdeel niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Economische Zaken is gegrond ten aanzien van de mededeling aan verzoeker van 15 augustus 2001 dat er mogelijk nog een nieuw convenant zou worden afgesloten en ten aanzien van het niet reageren op verzoekers brief van 15 september 2001.

Ten aanzien van het plotseling staken van het overleg met het bedrijfsleven, ten aanzien van het informeren van verzoeker over de beleidswijzigingen en ten aanzien van het niet inhoudelijk reageren op het manifest "Samen voor zonnestroom" is de klacht niet gegrond.

Onderzoek

Op 18 september 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Stavoren, directeur van Projectbureau X te Stavoren, met een klacht over een gedraging van de Minister van Economische Zaken.

Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat zijn klacht niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van verzoekers brief van 12 november 2001 werd naar de door verzoeker aan de orde gestelde gedraging een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Economische Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen verzoeker en de Minister de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Na ontvangst van de schriftelijke reacties werden bij het Ministerie nog enige aanvullende inlichtingen ingewonnen.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Zowel verzoeker als de Minister liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Het Ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van duurzame energie. Dit beleid is gericht op zowel de productie als de consumptie van duurzame energie. Onderzoek naar duurzame energie, de productie en het gebruik daarvan worden gestimuleerd met subsidies en met fiscale regelingen.

Beslissingen op aanvragen om subsidies op grond van het Besluit subsidies energieprogramma's (BSE; zie Achtergrond, onder 1.) worden genomen door de directie van Novem, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken.

2. Door middel van fotovoltaïsche zonne-energie (Photo Voltaics: PV; hierna: zon-pv) wordt zonlicht omgezet in elektriciteit. Dit gebeurt met name door het gebruik van zonnepanelen op daken van woningen.

Met het oog op de introductie op de markt van zon-pv in Nederland is voor de jaren 1997-2000 een convenant gesloten tussen de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

Het beleid van de rijksoverheid voorzag tot 2001 in de specifieke stimulering en programmering op het gebied van zon-pv.

3. Verzoeker legde begin 2000 aan een medewerker van het Ministerie van Economische Zaken een plan voor om in Nederland tot grootschalige invoering van zonnepanelen te komen. Deze medewerker verwees verzoeker naar Novem, die verzoeker in overweging gaf een projectbureau op te richten. Verzoeker zette daarop het Projectbureau X op.

4. In 2001 stelde de rijksoverheid (EZ) haar beleid in die zin bij dat onderzoek naar productie en gebruik van zon-pv niet langer via een specifiek programma, zoals het Besluit subsidie energieprogramma's (BSE) werd gestimuleerd, maar als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen die de invoering van duurzame energie in de gebouwde omgeving moeten stimuleren, zoals via de Energie Premie Regeling (EPR). De EPR biedt degene die zonnepanelen aan zijn woning laat plaatsen de mogelijkheid daarvoor (achteraf) subsidie te ontvangen.

5. Verzoeker richtte zich bij brief van 25 april 2001 tot medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en van Novem.

In zijn brief stelde hij Novem een vraag over de voorwaarden waaronder subsidie was toegekend voor een bepaald project met zonnepanelen, en aan het Ministerie vroeg hij om een standpunt over bedoeld project alsmede om een standpunt ten aanzien van het PV-manifest "Samen voor zonnestroom" dat niet lang daarvóór was toegestuurd aan anderen de medewerkers tot wie verzoeker zijn brief richtte. Verzoeker was één van de

initiatiefnemers van dit manifest.

6. Bij brief van 18 mei 2001 beantwoorde Novem de vraag van verzoeker naar de voorwaarden rond bedoeld project. Deze beantwoording gaf verzoeker aanleiding tot het stellen van nadere vragen. Novem gaf daarop, bij brief van 5 juni 2001, een nadere toelichting.

7. Op 19 juni 2001 werd het hiervoor genoemde PV-manifest door onder anderen verzoeker officieel aangeboden aan de Minister van Economische Zaken. Bij deze aanbieding was ook de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanwezig. Het manifest was ondertekend door tientallen marktpartijen en andere betrokkenen: producenten, leveranciers, installateurs, adviseurs, banken, milieu-organisaties, gemeenten, onderzoeksinstituten, energiebedrijven en verenigingen. In de inleiding van het manifest werden de Tweede Kamer en het kabinet opgeroepen om de voorstellen van het manifest over te nemen. De voorstellen behelsden onder meer een heldere, eenvoudige en effectieve subsidiestructuur, een verhoging van de terugleververgoeding op zonnestroom en het wijzigen van de regelgeving rond de (bouw)vergunningplicht voor zonnepanelen.

In reactie op de aanbieding van het manifest deelde de Minister onder andere mee dat zon-pv slechts een beperkte bijdrage levert aan de duurzame energie-doelstelling van 10% en dat directe ondersteuning van zon-pv dient te worden afgewogen tegen de achtergrond van een lopende herbezinning op de financiering van alle duurzame energie-opties, dit in verband met de liberalisering van de markt voor duurzame energie.

8. Verzoeker stuurde aan de ondertekenaars van het PV-manifest op 20 juni 2001 een e-mailbericht waarin hij te kennen gaf dat en waarom hij teleurgesteld was in de reactie van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken:

“...De bijeenkomst gisteren was uiteindelijk een desillusionerende ervaring. De sussende en begrijpende woorden van de minister (‘we willen nog wel eens kijken naar de mogelijkheden, maar aanpassing achteraf is lastig’) werden achteraf in een persoonlijk gesprek door (de betrokken beleidsmedewerker duurzame energie van het Ministerie; N.o.) ingevuld. Daarbij blijkt dat het ministerie van EZ de komende jaren de markt wil volgen en dus niet zelf de markt wil stimuleren.

(...)

Voor X zit het zoeken naar een buitenlandse markt er niet in. We hebben al nauwelijks kapitaal om ons hoofd in Nederland boven water te houden. De uitspraken van (bedoelde beleidsmedewerker; N.o.) dwingen mij zowel emotioneel als rationeel te overwegen te stoppen met de activiteiten van X. Waar immers begin dit jaar subsidie van Novem werd afgewezen, blijkt nu ook de commerciële haalbaarheid op termijn een vraagteken,

aangezien het ministerie van EZ vasthoudend is in haar opvatting dat PV in Nederland best een tandje lager mag...”

9. In vervolg op de aanbieding van het PV-manifest voerden verzoeker en de voorzitter van het PV-platform op 5 juli 2001 een gesprek met de directeur Energieproductie en bedoelde beleidsmedewerker van het Ministerie van Economische Zaken.

Onder meer werd afgesproken op 16 juli 2001 te evalueren welke generieke regelingen zouden kunnen worden ontwikkeld, en dat in augustus 2001 de bestaande Uitvoeringsregeling energiepremies tegen het licht zou worden gehouden.

10. Aan het vervolgesprek van 16 juli 2001 werd deelgenomen door anderen verzoeker, de voorzitter van het PV-platform, de clusterleider Duurzame Energie van het Ministerie van Economische Zaken en eerder bedoelde beleidsmedewerker.

Na afloop van dit gesprek stuurde verzoeker de ondertekenaars van het manifest per e-mail een gespreksverslag waarin hij het volgende stelde:

“...Algemene conclusie moet zijn dat er het laatste jaar heel duidelijk een omslag in het denken bij EZ heeft plaatsgevonden ten nadele van PV! Dat tij is, gezien de uitlatingen van (bedoelde medewerkers van het Ministerie; N.o.) heel moeilijk te keren. Desalniettemin wil men pogingen doen de EPR te verbreden en bezien in hoeverre de terugleververgoeding gestabiliseerd kan worden...”

11. De Directeur Energieproductie van het Ministerie van Economische Zaken reageerde bij brief van 15 augustus 2001 als volgt op verzoekers brief van 25 april 2001:

“...In uw brief van 25 april jl. legt u mij een drietal vragen voor in verband met het zgn. (...)project. In de eerste plaats vraagt u de voorwaarden in verband met de subsidietoekenning van Novem aan het (...)project. Deze voorwaarden zijn u inmiddels per brief van 18 mei 2001 (...) door Novem toegezonden. Ten aanzien van uw tweede vraag, de stand van zaken en een standpunt rond de stapeling van subsidie voor zon-pv is de situatie dat het ministerie van Financiën zeer binnenkort een wijziging van de uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag zal publiceren waarin de cumulatie tussen de relevante delen van de BSE en de EPR ongedaan zal worden gemaakt. Wellicht ten overvloede verzeker ik u dat ik van mening ben dat deze stapeling ongewenst was/is, en zo spoedig mogelijk ongedaan moet worden gemaakt. Ten aanzien van uw derde vraag, mijn standpunt over het PV-manifest, kan ik geen concrete standpunten innemen aangezien ik met de stuurgroep van het mogelijk nieuw af te sluiten pv-convenant in gesprek ben over mogelijke stimuleringsfaciliteiten rond zon-pv. Tevens ben ik bezig het EZ-beleid ten aanzien van duurzame energie te herformuleren. De grote lijnen van dit nieuwe beleid zullen worden bekend gemaakt in de Memorie van toelichting bij de EZ begroting die met Prinsjesdag zal worden gepubliceerd...”

12. Op 21 augustus 2001 stuurde de betrokken beleidsmedewerker duurzame energie van het Ministerie van Economische Zaken een e-mailbericht aan de voorzitter van het PV Platform waarin hij het volgende liet weten:

“...In vervolg op ons telefoongesprek van gisteren bevestig ik je hierbij dat EZ wil stoppen met de onderhandelingen over een nieuw zon-pv convenant. De reden is dat wij, na een recente beleidsevaluatie, tot de overtuiging zijn gekomen dat zon-pv geen substantiële bijdrage kan leveren aan de realisatie van de 10% duurzame energie doelstelling in 2020 zodat het voeren van een specifiek overheidsbeleid voor zon-pv ons inziens onvoldoende zinvol is. Wel zullen we de marktintroductie van zon-pv op generieke wijze blijven steunen, met name via de EPR, en ook R&D gericht op langere termijn toepassing van zon-pv zal gesteund blijven worden...”

13. Verzoeker deelde bij brief van 22 augustus 2001 het volgende mee aan de Directeur Energieproductie:

“...Dank voor uw reactie op mijn brief d.d. 25 april 201. (...) Helaas moest u het antwoord schuldig blijven op mijn vraag naar uw standpunt t.a.v. het PV-manifest. U zou nog in gesprek zijn met de stuurgroep over een nieuw af te sluiten PV-convenant.

Tot mijn stomme verbazing hoor ik van de voorzitter van datzelfde PV-convenant dat het ministerie van EZ deze onderhandelingen stopzet. Hierdoor kan ik uw antwoord slechts interpreteren als een uitvlucht.

Graag stel ik u daarom de vraag opnieuw, iets meer gespecificeerd.

Ziet het ministerie in de voorstellen van het manifest mogelijkheden om de huidige malaise in de regelgeving rond PV een positieve wending te geven? Zo ja, op welke onderdelen.

Voor mijn bedrijf is de stellingname van het ministerie van eminent belang. Bij het huidige beleid moet ik de conclusie trekken, dat ik mijn bedrijfsactiviteiten moet staken. Des te meer zuur omdat hetzelfde bedrijf door de enthousiaste inzet van het ministerie van EZ op de Novem-bijeenkomst van 17 februari 2000 juist is opgericht, om geïnteresseerden vanuit een ideële invalshoek te begeleiden...”

14. Verzoeker richtte zich bij brief van 15 september 2001 tot de Minister van Economische Zaken. In zijn brief, met als onderwerp “schade Projectbureau X door wispelturig beleid”, klaagde hij erover dat het Ministerie van Economische Zaken hem enerzijds had aangemoedigd te investeren in de ontwikkeling van zon-pv, en anderzijds de uitvoering van de daarmee samenhangende activiteiten had gedwarsboemd door het beleid ten aanzien van de stimulering van zon-pv te wijzigen. Volgens verzoeker had Novem hem aan het lijntje gehouden, terwijl het Ministerie ondertussen - zonder overleg met deskundigen - achter de schermen het beleid wijzigde.

In verband daarmee verlangde verzoeker een schadevergoeding van f 300.000, het alsnog toekennen van de door hem bij Novem ingediende projectvoorstellen ten bedrage van f 8.000.000, alsmede onmiddellijke hervatting van het overleg met de PV-branche om tot implementatie te komen van de voorstellen van het PV-manifest.

15. Op dinsdag 18 september 2001 werd de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de memorie van toelichting op deze begroting is in hoofdstuk 4, Doelmatige en duurzame energievoorziening, onder andere aangegeven dat voor zon-pv niet een nieuw convenant zal worden afgesloten (zie achtergrond, onder 2.).

16. De PV Stuurgroep richtte zich bij brief van 12 oktober 2001 tot de Tweede Kamer. In haar brief uitte zij haar zorgen over de gevolgen van de voorgestelde beleidswijzigingen. Volgens de stuurgroep zouden de kansen voor grootschalige toepassing van zonne-energie ernstig in gevaar komen door de in de memorie van toelichting aangekondigde beleidswijziging.

17. De Minister van Economische Zaken beantwoordde de brief van verzoeker van 15 september 2001 tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman, en wel bij brief van 27 maart 2002. Zij wees het verzoek om schadevergoeding en om onmiddellijke hervatting van het overleg met de PV-branche af, en verwees verzoeker in verband met zijn eis dat de bij Novem ingediende projectvoorstellen zouden worden toegekend naar Novem.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt MINISTER

1. De Minister van Economische Zaken reageerde bij brief van 8 februari 2002 in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman als volgt op verzoekers grief dat zij, na in voorgaande jaren te hebben opgeroepen tot investeringen in zonne-energie, eind 2000 plotseling het overleg daarover met het bedrijfsleven had gestaakt:

“...Het Ministerie van Economische Zaken heeft de afgelopen jaren over de marktintroductie van zon-pv in Nederland in het kader van het convenant zon-pv veelvuldig overleg gevoerd met de stuurgroep zon-pv. In deze stuurgroep hadden naast vertegenwoordigers van de overheid en haar uitvoeringsorganisatie Novem, vertegenwoordigers zitting die door het zon-pv bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen in een oprichtingsvergadering waren aangewezen.

Voorts werd regelmatig, ongeveer driemaal per jaar voor de achterban van het zon-pv bedrijfsleven en de betrokken onderzoeksinstellingen een zogenoemde

platformbijeenkomst georganiseerd waarin over de voortgang van het zon-pv convenant werd gecommuniceerd.

In de jaren 1997 tot 2000 kwam de stuurgroep zon-pv convenant regelmatig bijeen in het kader van het toen lopende convenant zon-pv 1997-2000. Later, in de periode van medio 2000 tot eind 2001, stonden de bijeenkomsten in het teken van de onderhandelingen over een nieuw af te sluiten convenant voor de periode 2001-2007. De verslagen van de stuurgroepvergadering zon-pv convenant zijn in principe openbaar; de leden van de brede platformgroep kregen de verslagen per electronic-mail toegestuurd.

De onderhandelingen over een nieuw zon-pv convenant (2001-2007) zijn eind 2001 door het Ministerie van Economische Zaken afgebroken nadat er geen overeenstemming over de doelstellingen en uitgangspunten kon worden gerealiseerd. Over de reden van het afbreken van de onderhandelingen zijn de marktpartijen uitvoerig geïnformeerd in genoemde stuurgroep. In de begroting van EZ voor het jaar 2002 is mijn nieuwe beleid ten aanzien van zon-pv toegelicht...”

2. Naar aanleiding van verzoekers stelling dat de Minister hem, als marktpartij, niet had geïnformeerd over de beleidswijzigingen ten aanzien van zonne-energie met als gevolg dat hij die moest vernemen uit de begroting voor 2002 deelde de Minister het volgende mee:

“...Ik beschouw de stuurgroep en het platform van het zon-pv convenant als het overlegorgaan van het zon-pv veld. Dit is (verzoeker; N.o.) meegedeeld in de brief van 15 augustus 2001, in antwoord op zijn brief van 25 april 2001. (Verzoeker; N.o.) had in één, of beide groepen zitting kunnen nemen. Hij had, ook zonder in één van de beide groepen zitting te nemen, de beschikking kunnen krijgen over de verslagen van de vergaderingen van de stuurgroep zon-pv convenant...”

3. In reactie op verzoekers klacht dat de Minister niet inhoudelijk had gereageerd op het manifest dat haar op 19 juni 2001 was aangeboden, merkte de Minister het volgende op:

“...(Verzoeker; N.o.) heeft het door hem geïnitieerde PV-manifest “Samen voor zonnestroom” op 19 juni 2001 op het Ministerie van Economische Zaken aan mij en aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overhandigd. De staatssecretaris en ik hebben ter plekke een korte reactie op het manifest gegeven.

Daarna is verscheidene malen op ambtelijk niveau met (verzoeker; N.o.) over het zon-pv manifest overlegd. Op 5 juli 2001 vond een gesprek plaats tussen (verzoeker; N.o.) en (...), directeur van de directie Energieproductie, (...), clusterleider duurzame energie, en (...), beleidsmedewerker duurzame energie.

Op 16 juli 2001 is (verzoeker; N.o.) ontvangen voor een vervolgesprek bij (bedoelde clusterleider en bedoelde beleidsmedewerker; N.o.). In beide gesprekken is het zon-pv manifest inhoudelijk uitvoerig aan de orde geweest...”

4. Ten aanzien van verzoekers grief dat niet was gereageerd op zijn klachtbrief van 15 september 2001 deelde de Minister mee dat het niet correct is dat op die brief niet was gereageerd, en dat zij dat betreunde. Zij voegde daar het volgende aan toe:

“...De belangrijkste reden dat niet gereageerd is, is gelegen in het feit dat (verzoeker; N.o.) in de brief zijn grieven tegen de zijns inziens verkeerde beleidskeuzen binnen het ministerie ten aanzien van zon-pv vertaalt in een mijns inziens ongegronde schadeclaim van fl. 300.000. Het ware juist geweest indien ik (verzoeker; N.o.) had gewezen op de rechtsgangen die voor hem openstonden.

Ik zal erop toezien, dat de brief van (verzoeker; N.o.) van 15 september 2001 alsnog wordt beantwoord (beantwoording heeft plaatsgevonden bij brief van 27 maart 2002, zie **A. FEITEN**, onder 17.; N.o.).

D. Reactie verzoeker

1. Verzoeker merkte in reactie op het commentaar van de Minister op zijn klacht op 18 februari 2002 onder meer op dat het Ministerie de onderhandelingen met de stuurgroep in augustus 2001 had afgebroken, terwijl de directeur Energieproductie hem op 15 augustus 2001 nog schriftelijk had meegedeeld dat hij niet kon ingaan op zijn vragen over het manifest omdat dat hij nog in bespreking was met de stuurgroep.

Daarnaast wees verzoeker erop dat de leden van de stuurgroep in de periode oktober 2000 - augustus 2001 niets aan hun achterban mochten melden.

Voorts deelde verzoeker mee dat de gesprekken met medewerkers van het Ministerie, met uitzondering van het gesprek op 5 juli 2002 met onder anderen de directeur Energieproductie, ronduit ontluisterend waren vanwege de afwezigheid van kennis van zaken aan de kant van zijn gesprekspartners.

Verzoeker wees er ten slotte op dat niet zozeer de beleidskeuze ten nadele van zon-pv de reden van zijn klacht is geweest, maar de volgens hem bijzonder knullige en onrechtvaardige wijze van beleid maken door het Ministerie van Economische Zaken.

2. Verzoeker stuurde in het kader van het onderzoek een kopie toe van een brief aan hem van de voorzitter van de stuurgroep zon-pv convenant van 22 april 2002.

In deze brief had de voorzitter van de stuurgroep met betrekking tot de informatieverstrekking over de beleidswijziging het volgende opgemerkt:

“...Vanaf het begin van 2001 is meegedeeld dat er een heroverweging plaatsvond t.a.v. de instrumenten en middelen en dat het niet zeker was dat er continuïteit zou zijn in de benadering van P.V. vergeleken met het vorige convenant. Wel is de suggestie gedaan door te gaan met de werkzaamheden in afwachting van een nadere invulling van de

beleidswijzigingen bij E.Z. Het ministerie heeft uiteindelijk de werkzaamheden aan het convenant eenzijdig opgezegd...”

De voorzitter van de stuurgroep had voorts aan verzoeker meegedeeld dat de leden van de stuurgroep alles mochten terugkoppelen naar hun achterban, en dat zulks ook veelvuldig was gebeurd. Daarnaast had hij verzoeker het volgende meegedeeld:

“...Ik heb niet het gevoel dat er een open debat over zon-pv plaats kan vinden, het ministerie heeft zich daarvoor te veel ingegraven in de opvatting zoals boven weergegeven...”

E. Reactie MINISTER

1. De Minister liet naar aanleiding van de reactie van verzoeker op 29 maart 2002 schriftelijk nog het volgende weten:

“...Ik bestrijd de suggestie (van verzoeker; N.o.) dat EZ partijen “aan het lijntje heeft gehouden” met kracht. EZ heeft tot de zomer van 2001 serieus en zonder enig voorbehoud onderhandeld met marktpartijen in het pv-convenant om tot verlenging van het convenant te komen. Dat bij de onderhandelingen de meningen tussen EZ en marktpartijen soms verschillend waren doet daar niets aan af. De sfeer was bij de onderhandelingen overigens altijd zeer goed. De marktpartijen vroegen bij de onderhandelingen over het nieuwe convenant een zeer hoge bijdrage van de rijksoverheid. EZ heeft in de afweging van doel en middelen uiteindelijk besloten geen nieuw convenant aan te gaan. In de EZ begroting (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) staan summier de beweegredenen. Ik heb dit standpunt tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer op 18 oktober 2001 nader toegelicht. Ik heb de Kamer toen toegezegd in een brief nader op het (nieuwe) beleid ten aanzien van zon-pv in te gaan...”

2. In de bedoelde schriftelijke toelichting aan de Tweede Kamer, gedateerd 21 maart 2002, heeft de Minister het volgende gesteld:

“...Op het gebied van DEAM (duurzame energieopties “achter de meter”; N.o.) convenanten is alleen het zon-pv convenant (1997-2000) in 2001 niet vervolgd. De andere convenanten (warmtepompen en zon-thermisch) lopen nog enige tijd door, resp. tot eind 2002 (zon-thermisch) en tot eind 2003 (warmtepompen). De reden dat ik het zon-pv convenant niet heb vervolgd is dat de marktpartijen met wie EZ om tafel zat een grootschalige marktintroductie van zon-pv systemen wilden, en dat is naar mijn mening op dit moment vanwege de hoge prijs van zon-pv te kostbaar. Er is voor zon-pv een kostprijzdaling nodig, maar die ontwikkeling kan een klein land als Nederland niet sturen; de kostprijzontwikkeling van zon-pv wordt namelijk vooral op de wereldmarkt bepaald. Substantiële daling zal nog de nodige jaren duren...”

3. Van de zijde van het Ministerie werd desgevraagd nog meegedeeld dat met de in het e-mailbericht van 21 augustus 2001 bedoelde "recente beleidsevaluatie" (zie onder A.12.) is bedoeld op het project Herbezinning duurzaam energiebeleid. Dit project is in de maand mei 2001 afgerond.

Achtergrond

1. Subsidiëring zon-pv

Tot 1 januari 2001 werd zon-pv gesubsidieerd in het kader van het Besluit subsidies energieprogramma's (BSE). Het BSE is een onderdeel van het Nederlands Onderzoek- & ontwikkelingsprogramma Zonne-energie Fotovoltaïsche omzetting (NOZpv) 1999 dat als doel heeft de voorwaarden te realiseren voor de grootschalige inpassing in Nederland van zonnecellen. Novem, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, is belast met de uitvoering van NOZpv. Voor projecten in het kader van de BSE kan Novem vooraf een subsidietoezegging doen.

Per 1 januari 2001 is de reeds bestaande Energie Premie Regeling (EPR) uitgebreid met duurzame energietechnieken zoals zon-pv. Op grond van de EPR kan achteraf subsidie worden verstrekt aan de eigenaar van een woning die zonnepanelen heeft laten plaatsen.

Voor innovatieve projecten kan in het kader van de BSE nog steeds subsidie worden verstrekt door Novem.

2. Begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor 2002

In de Memorie van Toelichting op de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2002 is in hoofdstuk 4, Doelmatige en duurzame energievoorziening, het volgende gesteld:

"...Het financieel instrumentarium neemt een belangrijke plaats in, in het beleid gericht op een doelmatige en duurzame energievoorziening. Hierin heeft in de afgelopen jaren een belangrijke verschuiving van directe subsidieregelingen naar fiscale instrumenten plaatsgehad. Daarmee is het fiscale instrumentarium in de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd.

(...)

De algemene beleidsdoelstelling wordt uitgewerkt in vier operationele doelstellingen, te weten:

(...)

4.2.2. Verhoging van het aandeel duurzame energie in de energievoorziening naar 10% in 2020 en 9% duurzame elektriciteit in 2010.

(...)

De realisatie van duurzame energie in Nederland is in het jaar 2000 ten opzichte van 1999 gestegen met 0,1% naar 39 PJ, hetgeen correspondeert met 1,3% van het Nederlandse energiegebruik. Om ook in een geliberaliseerde energiemarkt de doelstelling voor duurzame energie te kunnen halen is in het afgelopen jaar het beleid ten aanzien van duurzame energie tegen het licht gehouden. Hierbij is gekeken naar de factoren die de realisatie van 10% duurzame energie in positieve dan wel negatieve zin beïnvloeden. Deze herbezinning heeft geresulteerd in een nieuwe strategie ten aanzien van duurzame energie.

(...)

Uit de hiervoor genoemde herbezinning komt naar voren dat de vraag van huishoudens en bedrijven naar duurzaam geproduceerde elektriciteit de laatste tijd sterk is toegenomen en naar verwachting de komende jaren sterk zal blijven toenemen door de liberalisering van de groene elektriciteitsmarkt en de duurzame energie faciliteiten in de REB (Regulerende Energiebelasting; N.o.). De verwachting is dat het aantal groene elektriciteitsklanten zal groeien van 100 000 eind 1999 naar meer dan een half miljoen ultimo 2001. Om deze groei te kunnen handhaven zijn REB-faciliteiten onmisbaar. Ook neemt de import van duurzame elektriciteit toe. Gebleken is dat de binnenlandse productie van duurzame elektriciteit mogelijk niet toereikend zal zijn om in de vraag te voorzien. Het blijkt dat zelfs bij aanmerkelijke intensivering van het beleid rekening moet worden gehouden dat de 10% niet volledig met Nederlandse productie bereikt kan worden. Zelfs niet wanneer alle bestaande knelpunten op het bestuurlijke vlak en de fysieke ruimte in Nederland worden opgelost. De Nederlandse doelstelling kan wel gehaald worden door import van duurzaam opgewekte elektriciteit uit andere EU landen.

Het nationale beleid zal meer prioriteit gaan geven aan duurzame energieopties die de grootste bijdrage aan de 10% doelstelling in 2020 kunnen leveren, met name wind op zee en biomassa.

(...)

Duurzame energieopties die pas na 2020 een substantiële bijdrage aan de duurzame energieopwekking kunnen leveren, zoals zon-pv, zonneboilers en warmtepompen, zullen vooral met lange termijn R&D programma's of generieke instrumenten (bijv. EPR) worden gestimuleerd. De huidige specifieke programma's en convenanten zullen, mede in verband met hun geringe effectiviteit in termen van mensen/middelen, worden afgebouwd c.q. niet vernieuwd.

(...)

Voor een aantal duurzame-energieopties 'achter de meter' zijn in het verleden convenanten afgesloten (zon-pv, zonneboilers, warmtepompsystemen in de woningbouw). Deze convenanten omvatten afspraken met producenten, leveranciers, energiebedrijven, brancheorganisaties, promotieorganisaties en kennisinstellingen over te ondernemen activiteiten op het gebied van onderzoek- en ontwikkeling, stimulering van marktpenetratie, demonstratieprojecten, etc. Zoals hiervoor aangegeven zullen deze convenanten op het moment van aflopen niet worden verlengd gezien hun geringe effectiviteit..."

3. Wet Nationale ombudsman

Artikel 16

"De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek (...) in te stellen (...):

- a. indien de aangelegenheid behoort tot het algemeen regeringsbeleid (...) of tot het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan..."