

Fiche 5: Mededeling EU-strategie voor hernieuwbare offshore energie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU-strategie over de benutting van het potentieel van hernieuwbare offshore-energie met het oog op een klimaatneutrale toekomst.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

19 november 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2020) 741

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1606899180542&uri=CELEX%3A52020DC0741>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Energieraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Commissie presenteerde op 19 november 2020 een strategie over hernieuwbare offshore-energie. De strategie heeft als doel Europese offshore hernieuwbare energie in de vijf Europese zeebekkens¹ te verhogen van het huidige windenergieniveau van 12 GW naar 60 GW in 2030 en naar 300 GW in 2050. Ook wil de Commissie de hoeveelheid oceaanenergie, zoals energie uit getijden en golfslag, verhogen naar 1 GW in 2030 en 40 GW in 2050. Deze strategie is geschreven in het licht van hogere klimaatambities, zowel voor 2030 (inmiddels ten minste 55% broeikasgasreductie) als 2050 (klimaatneutraliteit) en dient bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen van de Europese Green Deal, duurzame groei en post COVID-19 herstel. De omzetting van een deel van de opgewekte windenergie in o.a. groene waterstof zal tevens decarbonisatie mogelijk maken van sectoren die lastig te elektrificeren zijn.

Om de doelen te halen kondigt de Commissie een aantal wetgevende en niet-wetgevende voorstellen aan. Dit betreft onder meer een herziening van de staatssteunrichtsnoeren² voor

¹ Noordzee, Baltische Zee, EU Atlantische Oceaan, Middellandse Zee en Zwarte Zee.

² Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01).

hernieuwbare energie en milieubescherming teneinde deze te optimaliseren voor de uitrol van hernieuwbare energie op zee. De Commissie gaat in de mededeling ook in op het marktmodel voor hybride projecten en spreekt de voorkeur uit voor offshore biedzones, waarbij de betreffende windparken in een aparte zone met een eigen elektriciteitsprijs worden geplaatst en dus buiten de huidige Nederlandse prijszone komen te liggen. Dit wordt nader toegelicht in het stafdocument hierover dat is meegestuurd met de strategie. Als onderdeel van deze visie op het marktmodel stelt de Commissie een wijziging voor van de Elektriciteitsverordening³ over het toegestane gebruik van congestie-inkomsten, zodat deze flexibeler ingezet mogen worden om financiële nadelen voor hybride projecten te compenseren. Ook ziet de Commissie de uitdaging van het ruimtegebruik op zee. Zij wil middels deze strategie samenwerking stimuleren op het gebied van ruimtelijke planning en meervoudig gebruik van de ruimte op zee (onder andere door met het Europees Defensie Agentschap belemmeringen in kaart te brengen voor de ontwikkeling van hernieuwbare offshore-energie in gebieden die gereserveerd zijn voor defensieactiviteiten). Ook benadrukt de Commissie het belang van grensoverschrijdende projecten en een integrale infrastructurele planning (zo wil de Commissie bijvoorbeeld een kader opstellen waarbinnen lidstaten naar een gezamenlijke langetermijnplanning toe werken voor de uitrol van hernieuwbare energie op zee per zeebekken) en tevens van het bevorderen van harmonisatie en circulariteit van windturbines.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In april 2019 heeft het kabinet een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de voortgang van de uitvoering van de routekaart windenergie op zee 2030⁴. Hierin wordt ingegaan op onderzoeksresultaten en op grond daarvan gemaakte keuzes over de uitrol van windenergie op zee in samenhang met andere belangen op de Noordzee zoals de visserijsector, ecologie, afbouw van olie- en gaswinning en CO₂-opslag. In het Programma Noordzee 2022-2027 worden de toekomstige gebieden voor windenergie op zee aangewezen. In de verkenning aanlanding wind op zee (VAWOZ) worden de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen uitgewerkt. Het gaat dan onder andere over het zo dicht mogelijk bij de vraag aanlanden van windenergie.

Dit borduurt voort op de afspraken in het Klimaatakkoord over de inzet van windenergie op zee voor het behalen van het emissiereductiedoel in 2030. Tevens heeft het kabinet in december 2020 een toekomstperspectief voor windenergie op zee geschetst in de Noordzee Energie Outlook appreciatiebrief⁵. Kernboodschap hiervan is dat verdere groei van windenergie op zee nodig is om onze doelstelling voor 2050 te halen. De belangrijkste randvoorwaarden om verdere groei van windenergie op zee mogelijk te maken zijn ten eerste voldoende ruimte op de Noordzee voor de aanleg van windparken en aanlanding van de energie, ten tweede een robuuste businesscase voor projecten van windenergie op zee en ten derde een goede koppeling tussen het aanbod en de vraag naar energie, waaronder elektrificatie van de industrie en de vraag naar groene waterstof⁶.

³ Verordening (EU) 2019/943.

⁴ Kamerstuk 33 561, nr. 48.

⁵ Kamerstuk 33 561, nr. 646

Vanzelfsprekend dient verdere groei van wind op zee de juiste balans te vinden met andere waarden en belangen op de Noordzee, waaronder ecologie, visserij en scheepvaart(veiligheid).

In EU-verband heeft het kabinet zich de laatste jaren sterk gemaakt voor aandacht vanuit de EU voor wind op zee, een geïntegreerd energiesysteem, waterstof en Carbon Capture (Utilisation) and Storage (CC(U)S), met daarbij nadruk op de rol van marktpartijen en kostenefficiëntie.

Internationale samenwerking is van cruciaal belang om de centrale positie van Nederland in het toekomstig CO₂-neutrale energiesysteem uit te breiden en de klimaatdoelstellingen te behalen. De sterke kanten van Nederland zijn onder meer de gunstige ligging aan de Noordzee, met windenergie-potentie en CO₂-opslag, uitgebreide energie-infrastructuur en krachtige industriële clusters.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De strategie sluit grotendeels aan op de Nederlandse nationale beleidslijnen en bij de Nederlandse inzet in het brede Noordzeeverband 'North Seas Energy Cooperation' wat betreft het opwekken van energie met wind op zee.

Het kabinet vindt het positief dat de strategie samenwerking stimuleert op het gebied van ruimtelijke planning en meervoudig gebruik van de ruimte op zee, grensoverschrijdende projecten en een integrale infrastructurele planning en tevens harmonisatie en circulariteit van windturbines bevordert. Bovendien vindt het kabinet het positief dat de strategie is geschreven in het licht van hogere klimaatambities, aangezien ook het kabinet zich ingezet heeft voor een 2030-doel van 55% broeikasgasreductie in de EU. Tot slot acht het kabinet opschaling van wind op zee van groot belang voor de leveringszekerheid van duurzame energie en het concurrentievermogen van de EU. Wel is er wat betreft het kabinet een aantal aandachtspunten.

Het huidige regelgevend kader is niet ontwikkeld voor innovatieve, grensoverschrijdende offshore projecten, zoals energie-eilanden, hybride projecten (waarbij offshore (wind)opwek met interconnectie wordt gecombineerd) en offshore elektrolyzers. De Commissie ziet het invoeren van offshore biedzones als beste aanpak voor hybride projecten. De onderbouwing van de Commissie in de mededeling en het bijgevoegde stafdocument van offshore biedzones als het voorkeursmarktmodel vindt het kabinet niet voldoende. Het kabinet is van mening dat de Commissie eerst aanvullende analyses (effectenbeoordelingen) moet uitvoeren naar de uitwerking van verschillende marktmodellen, inclusief offshore biedzones, en de effecten daarvan op de betreffende projecten, voordat een specifiek marktmodel leidend wordt.

Een verwacht gevolg van het invoeren van offshore biedzones is dat de betreffende windparken lagere opbrengsten zullen ontvangen (omdat de stroomprijs van dit park convergeert naar de elektriciteitsprijs van de markt met de laagste prijzen). Om deze lagere opbrengsten (naar schatting tussen 1% en 11% van de projectinkomsten) te compenseren, stelt de Commissie voor dat de congestie-inkomsten van de transmissienetbeheerders (TSO's) herverdeeld moeten worden. Hiervoor zal Artikel 19 van de EU Elektriciteitsverordening moeten worden gewijzigd. Ook hiervoor

⁶ Groene waterstof (en duurzame koolstof) kan worden toegepast als industriële grondstof voor de productie van synthetische kerosine en methanol. Daarmee kan invulling worden gegeven aan de bijmengverplichting van synthetische en biobrandstoffen.

geldt, gezien de complexiteit en mogelijke impact van een dergelijke wijziging in de regelgeving, dat het kabinet eerst de hierboven genoemde gewenste aanvullende analyses wil afwachten voordat hier een positie over ingenomen wordt.

De Commissie geeft aan dat de herziening van de staatssteunrichtsnoeren voor milieubescherming en energie de realisatie van offshore hernieuwbare energie niet in de weg moet staan. Voor het kabinet is het gezien de waterstofambities van belang dat de Commissie bij deze herziening, die voor eind 2021 gepland staat, borgt dat de herziene staatssteunregels geen drempel vormen voor het faciliteren van de koppeling van groene waterstof en wind op zee.

Het kabinet is voorstander van de nadruk die de Commissie legt op betere coördinatie tussen lidstaten, TSO's en toezichthouders op het gebied van netinfrastructuurplanning, maar vindt dat er ook aandacht moet zijn voor de ontwikkeling van de vraag naar offshore opgewekte duurzame elektriciteit. Het is immers essentieel voor investeringszekerheid op de lange termijn om te zorgen dat aanbod en vraag in balans zijn. Het kabinet zal zich blijven inzetten om deze koppeling, bijvoorbeeld via de industievraag, en de ontwikkeling van groene waterstof als grondstof en inzet als regelbaar vermogen, mee te nemen in de discussies over de toekomst van hernieuwbare energie op zee.

Het kabinet kan in principe instemmen met de aangekondigde actie dat de Commissie en het Europees Defensieagentschap belemmeringen voor de ontwikkeling van hernieuwbare offshore-energie in kaart brengen in gebieden die gereserveerd zijn voor defensieactiviteiten, mits de lidstaten hierbij aan de voorkant worden betrokken. Nationale veiligheid is uitsluitend een bevoegdheid van de lidstaten, zoals blijkt uit artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en ook in de Maritieme Planning Richtlijn (artikel 2. Lid 2. EU 89/2014) is opgenomen. Hierover zal met de Europese Commissie contact worden opgenomen.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan (Kamerstuk 353 77, nr. 19) om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Brede welvaart bestaat uit vier aspecten. De effecten op de eerste twee aspecten, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland en de kapitaalvoorraden (sociaal, economisch, menselijk en natuurlijk kapitaal) voor latere generaties, beoordeelt het kabinet positief, omdat er door de uitgesproken ambities en de kansen voor Nederland mogelijk een positief effect op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Omdat het hernieuwbare energieopwek op zee betreft, verwacht het kabinet op de korte termijn in elk geval geen negatieve effecten op bijvoorbeeld leef- en woonomgeving. Tevens zorgt het verhogen van het aandeel offshore hernieuwbare energie voor minder afhankelijkheid van fossiele energie en dient het daarmee een mitigerend middel tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat vergroten van het aandeel offshore hernieuwbare energie in de energiemix zorgt voor duurzame economische groei en bijdraagt aan het behalen van de verschillende klimaatdoelen. De voorstellen van de Commissie in deze mededeling over het versterken van grensoverschrijdende samenwerking op zeebekkenniveau zullen naar verwachting bijdragen aan kostenefficiëntere

aanleg van offshore infrastructuur en aan het beperken van de ruimtelijke (milieu-)impact van offshore ontwikkelingen. Voor het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, zijn er op dit moment geen rechtstreekse financiële gevolgen vanuit deze mededeling. Het kabinet zal kritisch kijken naar de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen zodra de Commissie met concrete uitwerking van voorstellen komt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de lidstaten overwegend positief zijn over deze mededeling. In december 2020 zijn namelijk de raadsconclusies over hernieuwbare energie op zee⁷ aangenomen, waarin veel van de hierboven genoemde thema's uit de strategie ook aan bod kwamen. In de zomer van 2020 heeft het Europees Parlement aangegeven met interesse uit te kijken naar de strategie voor offshore hernieuwbare energie, maar het Parlement heeft nog niet gereageerd op de gepubliceerde strategie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief met kanttekening. De mededeling richt zich met name op het energiebeleid. Op grond van artikel 4, lid 2, onder i, VWEU heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op dit terrein. De kanttekening betreft de door de Commissie aankondigde actie op het gebied van defensie die volgens het kabinet door de lidstaten dient te worden uitgevoerd. Nationale veiligheid is op grond van het artikel 4, lid 2, VEU uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. De grootschalige ontwikkelingen en grote ambities op het gebied van hernieuwbare energie op zee en de groeiende interesse voor geïntegreerde netinfrastructuur op zee vragen om een grensoverschrijdende aanpak. Europese aanpak, afstemming en planning verhogen de efficiëntie (zowel qua kosten als qua ruimtelijke impact) van de benodigde omvangrijke toekomstige investeringen. Om de in de mededeling aangekondigde maatregelen en ambities te realiseren is enkel optreden op lidstaatniveau niet efficiënt, wat optreden op grensoverschrijdend regionaal en/of EU-niveau rechtvaardigt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorgestelde maatregelen zijn passend om de grootschalige uitrol van hernieuwbare energie op zee richting 2050 te realiseren, omdat het de verwachting van het kabinet is dat met name de focus die de Commissie legt op nauwere grensoverschrijdende samenwerking op zeebekkenniveau een noodzakelijke bijdrage zal leveren aan de grootschalige uitrol van hernieuwbare energie op zee. De beoogde maatregelen laten, onder andere doordat de Commissie wegblijft van nationale

⁷ Zie de Geannoteerde Agenda Energieraad 14 december 2020 (Kamerstuk 21501-33 nr. 837).

doelen en verplichtingen, voldoende ruimte aan de lidstaten om eigen invulling te geven aan de inrichting van het nationale beleid.

d) Financiële gevolgen

Uit dit voorstel van de Commissie volgen geen rechtstreekse financiële consequenties. Afhankelijk van de uitwerking van door de Commissie voorgestelde acties, nog te maken beleidskeuzes en markttechnische (kosten)ontwikkelingen kunnen financiële gevolgen zich mogelijk voordoen. Het kabinet vindt, zoals hierboven bij de beoordeling van het voorstel reeds aangegeven, dat er aanvullende analyses door de Commissie moeten komen naar de uitwerking van verschillende marktmodellen, inclusief offshore biedzones, en de effecten daarvan op de betreffende projecten, voordat een specifiek marktmodel leidend wordt.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en NGEU en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht

Op dit moment zijn de mogelijke consequenties van deze mededeling voor de regeldruk nog onbekend. Daar waar de Commissie wetgeving beoogt, dient het uitgangspunt te zijn dat deze zo lastenluw mogelijk wordt ingericht. Om vroegtijdig zicht te krijgen op potentiële regeldrukverhogende voorstellen zou de Commissie impact assessments kunnen uitvoeren.