



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.8.2012
COM(2012) 445 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

betreffende de tenuitvoerlegging van het Europese energieprogramma voor herstel

{SWD(2012) 243 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de tenuitvoerlegging van het Europese energieprogramma voor herstel

1. VOORUITGANG VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN HET PROGRAMMA

Via het Europese energieprogramma voor herstel (European Energy Programme for Recovery - EEPR)¹ wordt financiële steun verleend aan geselecteerde, zeer strategische projecten in de energiesector. Door cofinanciering van deze projecten helpt het programma de Europese Unie vooruitgang te boeken bij het bereiken van haar energie- en klimaatdoelstellingen: de continuïteit en diversificatie van de energievoorziening; de voltooiing en goede werking van de interne energiemarkt; en de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast heeft het programma tot doel de economische bedrijvigheid te stimuleren en groei en werkgelegenheid te bevorderen door de kapitaaluitgaven in de reële economie op peil te houden.

Sinds het verslag van het afgelopen jaar is er vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van het EEPR. Er zij op gewezen dat het jaar 2010 hoofdzakelijk is besteed aan opstarten van het EEPR. Het grootste gedeelte van de beschikbare begroting is toegewezen aan 59 projecten in de volgende subprogramma's: gasinfrastructuur (1,363 miljard EUR); elektriciteitsinfrastructuur (904 miljoen EUR); windenergie op zee (565 miljoen EUR); koolstofafvang en -opslag (1 miljard EUR). In totaal waren er eind 2010 voor een totaalbedrag van 3,833 miljard EUR subsidiebesluiten genomen en subsidieovereenkomsten ondertekend. Dat is 96,3 % van de totale EEPR-begroting. Een bedrag van 146 miljoen EUR dat niet vóór 31 december 2010 bij projecten in deze sectoren kon worden ondergebracht, is opnieuw toegewezen aan een nieuwe financiële regeling, het Europees Fonds voor energie-efficiëntie (European Energy Efficiency Fund - EEEF)², die is gericht op investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.

Het EEPR is in het leven geroepen in het kader van de inspanningen van de EU om de financiële crisis van 2008 aan te pakken en het economisch herstel aan te moedigen. Inmiddels wordt Europa geteisterd door een nog veel ernstigere crisis. Daarom blijft economisch herstelbeleid zeer noodzakelijk. De crisis is zo complex en overweldigend dat niet kan worden verwacht dat één enkel beleidsinitiatief of uitgavenprogramma tot economisch herstel zal leiden. Desalniettemin blijkt het EEPR een nuttig instrument dat vooruitgang in een aantal belangrijke investeringsprojecten mogelijk maakt die zonder financiering van de EU het gevaar zouden lopen te worden vertraagd, gereduceerd of geannuleerd.

In dit jaarverslag wordt de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van het programma belicht. Voor een grondiger analyse van de effecten van het EEPR verwijzen wij naar een onafhankelijke tussentijdse evaluatie³ die in 2011 is uitgevoerd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de effecten van het programma nu

¹ Verordening (EG) nr. 663/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 houdende vaststelling van een programma om het economische herstel te bevorderen via financiële bijstand van de Gemeenschap aan projecten op het gebied van energie.

² Verordening (EU) nr. 1233/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 663/2009.

³ http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_eepr_mid_term_evaluation.pdf

al voelbaar zijn in de reële economie, omdat het programma bouwwerkzaamheden en de aanschaf van materiaal en productiegoederen bevordert. Wat het energiebeleid betreft, draagt het programma bij tot de invoering van koolstofarme technologieën en een verbeterde werking van de interne markten voor gas en elektriciteit, door in perifere lidstaten en in Midden- en Oost-Europa interconnecties tussen het westen en het oosten van de EU tot stand te brengen, de opslagcapaciteit te vergroten, het netwerk van bidirectionele gaspijpleidingen verder uit te bouwen en "energie-eilanden" uit hun isolement te halen.

Hoewel de feitelijke uitvoering van de projecten die door het programma worden ondersteund al in 2010 is begonnen, is deze pas echt goed op stoom gekomen in 2011. Aan diverse projecten is de laatste hand gelegd en vele andere liggen op schema, zoals uit de volgende hoofdstukken blijkt. In sommige gevallen verloopt de uitvoering van de projecten vanwege moeilijkheden langzamer dan gepland. De economische en regelgevingscontext is met name moeilijk voor het subprogramma inzake koolstofafvang en –opslag dat zich op een kruispunt bevindt.

Een probleem waarmee elk van de drie subprogramma's kampen houdt verband met de ingewikkelde en langdurige vergunningsprocedures. De hieruit voortvloeiende regelgevingsonzekerheid heeft ertoe geleid dat de definitieve investeringsbeslissingen vertraging hebben opgelopen. De tenuitvoerlegging van het EEPR kan alleen slagen als alle belanghebbenden, met inbegrip van de lidstaten, hun volle steun toezeggen om de regelgevings- en de vergunningsprocessen te versnellen. In dit opzicht worden van het voorstel van de Commissie betreffende richtsnoeren voor de energie-infrastructuur⁴ grote verbeteringen verwacht. Het voorstel bevat bepalingen om de vergunningsprocedures te versnellen door centrale nationale instanties in het leven te roepen die het vergunningverleningsproces moeten beheren, door de termijn voor het verlenen van vergunningen te beperken tot drie jaar en door de transparantie en inspraak te vergroten.

Een ander probleem is dat het, ten gevolge van de kredietcrisis en de in antwoord daarop vastgestelde maatregelen op regelgevingsgebied (Bazel III, Solvency II), voor infrastructuurprojecten steeds moeilijker is geworden om toegang te krijgen tot langetermijnfinanciering. Dit valt samen met de investeringsvolumes zonder voorgaande die worden verwacht omdat vele transmissiesysteembeheerders (TSB's) hun investeringsvolumes moeten opdrijven, tot zelfs verdrievoudigen. Het Commissievoorstel betreffende de "Connecting Europe"-faciliteit (CEF)⁵, een sectoroverschrijdend infrastructuurfonds, is uitgewerkt met het doel projecten te helpen de nodige financiële middelen in te zamelen. Door nieuwe klassen van investeerders aan te trekken (pensioen- en verzekeringsfondsen) en bepaalde risico's meer te spreiden en te matigen, moeten de nieuwe financiële CEF-instrumenten projectpromotoren helpen de vereiste langetermijnfinanciering voor hun projecten rond te krijgen.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de voortgang van alle projecten en de bereikte mijlpalen. In het bij dit verslag gevoegde werkdokument van de Commissiediensten wordt beschreven wat voor de afzonderlijke projecten de stand van zaken is. In geval van vertragingen onderneemt de Commissie stappen om de

⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur, COM(2011) 658 definitief.

⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility, COM(2011) 665.

uitvoering door intensifiëring van de dialoog met de belanghebbenden te vereenvoudigen op basis van frequente rapportage en controles ter plaatse. Wanneer er echter geen bruikbare oplossing ter beperking van vertragingen wordt gevonden en er bij de uitvoering geen vooruitgang mogelijk is, kan de Commissie besluiten de financiële steun aan het project stop te zetten.

De tenuitvoerlegging van het Europees Fonds voor energie-efficiëntie, dat pas in juli 2011 in werking is getreden, verkeert nog in een vroeg stadium. De eerste maanden zijn er bergen werk verzet om het fonds van de grond te krijgen en een begin te maken met de identificatie van projecten die eventueel voor steun uit middelen van het fonds in aanmerking komen.

2. INFRASTRUCTUUR VOOR GAS EN ELEKTRICITEIT

2.1. Inleiding

Het EEP-subprogramma voor infrastructuur ondersteunt 44 projecten op drie hoofdgebieden:

- Projecten voor gasinfrastructuur en -opslag. De infrastructuur voor het transport van en de handel in gas in de EU moet verder worden geïntegreerd door te voorzien in de bouw van de ontbrekende schakels tussen de lidstaten en knelpunten binnen landen weg te werken. Om de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen is het noodzakelijk de energienetwerken binnen de EU beter op elkaar te doen aansluiten en de energiebronnen en -routes van de EU, ook die voor vloeibaar aardgas (LNG), verder te diversifiëren.
- Projecten voor bidirectionele gaspijpleidingen. De basis voor deze activiteiten werd gelegd tijdens de gascrisis van 2009, die uitbrak na de onderbreking van de gastoevoer vanuit Rusland via Oekraïne. De meeste Midden- en Oost-Europese lidstaten kwamen daardoor zonder gas te zitten, niet omdat er niet genoeg gas was in Europa, maar omdat de bestaande infrastructuur niet over de technische middelen en mogelijkheden beschikte om de gastoevoer om te keren, zodat deze van west naar oost zou stromen in plaats van andersom.
- Infrastructuurprojecten voor elektriciteit. De integratie van de stijgende elektriciteitstoevoer uit variabele hernieuwbare bronnen, de hoge eisen die worden gesteld aan de betrouwbaarheid en veiligheid van de systemen en de gunstige energieprijzen vergen gigantische investeringen in nieuwe infrastructuur. Bovendien zijn een bepaalde lidstaten nog steeds echte "energie-eilanden" vanwege hun gebrekkige aansluiting op de buurlanden en op de interne energiemarkt.

De projecten worden uitgevoerd door de transmissiesysteembeheerders (TSB's) in de afzonderlijke lidstaten of door projectontwikkelaars. De gemiddelde looptijd van de projecten bedraagt drie tot vijf jaar. Er is een bedrag van 2,268 miljard EUR vastgelegd, waarvan eind maart 2012 ca. 586 miljoen EUR, d.w.z. 25,9 %, is uitgekeerd aan de begunstigden. Hierbij moet worden onderstreept dat betalingen pas kunnen geschieden wanneer voor de projecten de nodige milieuvergunningen zijn verleend. Bovendien wordt, voordat tot betaling wordt overgegaan en ter bescherming van de financiële belangen van de EU, een uitvoeringsgarantie van de projectontwikkelaars door middel van een definitieve investeringsbeslissing verlangd.

2.2. Stand van zaken

2.2.1. In 2011 voltooide projecten

Van de 44 projecten die door het programma worden gefinancierd, zijn de volgende dertien (30 %) begin 2012 voltooid:

- twee gasinterconnecties die het Hongaarse net voor het eerst verbinden met de gasnetten van Kroatië en Roemenië en die zo de marktintegratie en de ontwikkeling in de regio bevorderen;
- de versterking van het Belgische gaspijpleidingsnet op de as Duitsland-Verenigd Koninkrijk, waardoor bidirectionele capaciteit beschikbaar komt vanaf de Nederlands-Duitse grens naar Zeebrugge in België en naar het Verenigd Koninkrijk;
- zeven projecten voor bidirectionele gaspijpleidingen, waarvan vier in Oostenrijk, twee in Slowakije en één in Tsjechië. De projecten verbeteren de toegang vanuit alle buurlanden tot de Oostenrijkse opslaginstallaties in Baumgarten;
- twee elektriciteitsinterconnecties tussen Portugal en Spanje, waardoor de werking van de elektriciteitsmarkt in deze landen en de integratie van hernieuwbare energiebronnen worden verbeterd;
- één elektriciteitsinterconnectie tussen Oostenrijk en Hongarije, waardoor veel meer overdrachts capaciteit beschikbaar komt voor de door congestie geplaagde zuid-zuidverbinding en dus verdere marktintegratie en meer handel mogelijk wordt.

2.2.2. Voortgang van lopende projecten

Van de overige projecten liggen er achttien (tien voor gas en acht voor elektriciteit) op schema (40 %). In het kader van deze projecten zijn inschrijvingen ingediend en bouwwerkzaamheden uitgevoerd, waardoor de groei wordt bevorderd en banen worden gecreëerd als gevolg van de aankoop van kabels, pijpleidingen, compressiestations en andere apparatuur.

In de volgende drie Europese regio's worden goede vorderingen gemaakt met de uitvoering van gasprojecten:

- de vijf projecten in het *Oostzeegebied* (Polen, Denemarken, Litouwen en Letland);
- twee projecten in *Midden- en Oost-Europa* (Slovenië en Tsjechië);
- drie projecten in *West-Europa* (België, Frankrijk en Spanje).

Wat de uitvoering van elektriciteitsprojecten betreft, worden in de volgende regio's goede vorderingen gemaakt:

- de drie interconnectieprojecten in het *Oostzeegebied* (Estland, Letland, Finland en Zweden);
- vijf projecten in *West-Europa* (Duitsland, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje, Italië en Malta).

Uiteindelijk vorderen slechts dertien van de 44 projecten (30 %) langzamer dan verwacht vanwege technische, commerciële of met de regelgeving samenhangende

problemen. In deze gevallen hebben de projectontwikkelaars om verlenging van de uitvoeringsperiode met gemiddeld achttien maanden gevraagd.

Drie belangrijke projecten die tot doel hebben de invoer van gas in de EU te diversifiëren dankzij nieuwe routes en nieuwe bronnen kampen met vertragingen ten gevolge van moeilijkheden bij de definitieve sluiting van gasleveringsovereenkomsten: de Galsi-pijpleiding tussen Algerije en Italië, de Poseidon-pijpleiding tussen Griekenland en Italië en de Nabucco-pijpleiding tussen Turkije en Oostenrijk, die nieuw gas aanvoert vanuit het Kaspische-Zeegebied en nieuwe productielanden als Azerbeidzjan, Turkmenistan en eventueel Irak. Om een definitieve investeringsbeslissing, die in laatste instantie afhankelijk is van een beslissing van de gasproducenten om gas door deze pijpleidingen te pompen, naderbij te brengen is de steun van het EEPR voor deze projecten onontbeerlijk. De onderhandelingen op dit terrein zijn in volle gang⁶ en resulteren hopelijk in de loop van dit jaar in beslissingen. Tekenen van tanende EU-steun voor deze projecten zouden tijdens deze intensieve commerciële onderhandelingen de verkeerde indruk wekken bij de gasproducenten.

In andere gevallen en met name voor de volgende drie projecten zijn de inschrijvingsprocedures om technische redenen complexer gebleken dan aanvankelijk verwacht: de interconnectie tussen Bulgarije en Roemenië, de interconnectie tussen Italië en Malta en de bidirectionele gaspijpleiding in Portugal. Ook vertragingen bij het verkrijgen van administratieve goedkeuringen belemmeren de snelle uitvoering van diverse projecten, met name bij de projecten voor bidirectionele pijpleidingen in Polen en Tsjechië. Sommige projecten liepen vertraging op als gevolg van regelgevingsaspecten of de vanwege de economische malaise afnemende belangstelling vanuit de markt. Dit laatste was blijkbaar het geval bij de projecten voor bidirectionele pijpleidingen in Roemenië en Hongarije, de uitbreiding van één gasopslaginstallatie in het Tsjechische Tvrdonice en de interconnectie tussen Hongarije en Slowakije. Tot slot is de interconnectie tussen Bulgarije en Griekenland, die van zeer groot belang is voor de continuïteit van de energievoorziening in de regio, vertraagd als gevolg van wetswijzigingen in Bulgarije.

2.3. Conclusie

Tijdens het tweede jaar van uitvoering blijken infrastructuurprojecten op het gebied van elektriciteit en gas, met name de projecten voor bidirectionele gaspijpleidingen, goede vorderingen te hebben gemaakt: dertien projecten zijn inmiddels voltooid en in werking gesteld. Het merendeel van de projecten (31 van de 44, oftewel 70 %) is inmiddels voltooid of vordert volgens plan.

In het algemeen zorgt het EEPR voor een concrete verbetering van de werking van de interne markt, door te voorzien in interconnecties tussen het westen en het oosten van de EU en door de continuïteit van de gasvoorziening in de betrokken landen en regio's te verbeteren⁷. Door het EEPR krijgt de gasinfrastructuur een werkelijk

⁶ In het geval van het Poseidon-project zijn de onderhandelingen met de ontwikkelaar van het Shah Deniz 2-veld onlangs afgebroken; de projectsponsors overwegen nu in zee te gaan met andere producenten in het Kaspische-Zeegebied of het Midden-Oosten.

⁷ Uit een diepgaande door het Regional Centre for Energy Policy Research uitgevoerde analyse van het "Danube Region Gas Market Model" blijkt dat de baten van interconnecties groot zijn en dat de interconnecties een matigend effect hebben op de gastarieven in de regio dat kan oplopen tot 6 %. (De bestudeerde projecten zijn onder meer de HU-SK- en de BG-EL-interconnectie en het LNG-project in

Europese dimensie, waardoor het derde interne-marktpakket en de verordening inzake gasvoorzieningszekerheid⁸ sneller en efficiënter ten uitvoer kunnen worden gelegd. Op sommige terreinen wordt momenteel aanzienlijke vooruitgang geboekt: de projecten voor bidirectionele gaspijpleidingen zijn operationeel en hebben een gascrisis tijdens de vorstperiode in februari 2012 afgewend. De krachtige steun van het EEPR voor de gasprojecten in de Middellandse-Zeecorridor was van doorslaggevende betekenis voor de onderhandelingen met de productielanden, die in intensiteit toenemen. De ondersteunde elektriciteitsprojecten geven een sterke impuls aan de voltooiing van de interne markt door de volledige deelname van alle delen van de Europese Unie, en verbeteren aanzienlijk de continuïteit van de voorziening van de betrokken landen en regio's. De projecten op het gebied van elektriciteitsnetten zullen bijdragen tot een gemakkelijkere absorptie en integratie van uit hernieuwbare bronnen geproduceerde elektriciteit. Door het uit de weg ruimen van knelpunten en de geleidelijke integratie van "energie-eilanden" als de drie Baltische landen, het Iberisch Schiereiland, Ierland, Sicilië en Malta, vordert de voltooiing van een pan-Europees systeem van energie-infrastructuren gestaag. Bovendien heeft het programma door de financiering van specifieke activiteiten en bouwwerkzaamheden een versnelde uitvoering van projecten bewerkstelligd en heeft het projectontwikkelaars geholpen aanvullende financiering van financiële instellingen te verkrijgen. Ten slotte heeft het programma ervoor gezorgd dat een groot aantal projecten dat ernstige problemen ondervond bij het verkrijgen van een milieuvergunning, voorrang kreeg van de nationale overheden.

Naar verwachting zullen de meeste van de 31 lopende projecten in de periode 2012-2013 worden voltooid. Een klein aantal projecten kampt met technische, commerciële en met de regelgeving samenhangende problemen en zal daarom tot in 2017 doorlopen.

3. WINDENERGIE OP ZEE (OWE)

3.1. Inleiding

Het EEPR-subprogramma voor windenergie op zee (Offshore Wind Energy - OWE) omvat negen projecten in twee hoofdgebieden:

- steun voor grootschalige beproeving, fabricage en bouw van innovatieve turbines en offshore-funderingsstructuren;
- steun voor de ontwikkeling van modulaire oplossingen voor de integratie van grote hoeveelheden door windkracht opgewekte elektriciteit.

Tot de begunstigden van de steun behoren projectontwikkelaars, technische bedrijven, producenten van hernieuwbare energie en TSB's. Het volledig beschikbare EEPR-bedrag van 565 miljoen EUR is inmiddels vastgelegd en eind maart 2012 beliep het totaal aan betalingen voor alle negen projecten 189 miljoen EUR.

3.2. Stand van zaken van de OWE-projecten

De stand van zaken bij de uitvoering van de projecten laat een divers beeld zien; één project is inmiddels voltooid. Andere projecten liggen op schema, maar sommige kampen met grote vertragingen.

Polen). Voor meer informatie, zie:
⁸ http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/kaderjak_drgmm_ep_20120620_v2.pdf
Verordening (EU) nr. 994/2010 van 20 oktober 2010. PB L 295 van 12.11.2010.

3.2.1. Offshore-turbines en -structuren (zes projecten)

Dankzij de EEPR-subsidies is de bouw van de eerste grootschalige (400 MW) offshore-windmolenparken ver uit de kust (meer dan 100 km) en in diep water (meer dan 40 m) nu veiliggesteld. Met geld van het EEPR is men er immers in geslaagd voor de geselecteerde projecten de noodzakelijke leningen bij bankconsortia los te werken en zo de desbetreffende begrotingen sluitend te krijgen. De EEPR-actie op de Thornton-bank in de Belgische Noordzee is in september 2011 voltooid.

De vier Duitse windmolenparkprojecten verkeren momenteel in de productie- en/of installatiefase. Bovendien is de eerste elektriciteit die is opgewekt met de door het EEPR gefinancierde windenergie-infrastructuur op volle zee in de herfst van 2010 aan het Duitse elektriciteitsnet geleverd. In het algemeen verlopen deze projecten voorspoedig, hoewel er ook vertragingen zijn opgetreden ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Deze vertragingen zijn driedig van aard: vertragingen van de gegarandeerde netaansluiting; vertragingen bij de vergunningsprocedures; vertragingen om technische redenen (kwaliteitsgebreken bij de productie en slechte weersomstandigheden). Daardoor heeft men één project (Bard I) officieel uitgesteld via een wijziging van de subsidieovereenkomst; voor de overige projecten wordt vermoedelijk een verlenging van de looptijd van de subsidieovereenkomst met twee jaar aangevraagd.

Het project met betrekking tot de bouw van een buitengaats testcentrum voor windenergietechnologie voor de kust van Aberdeen kampt met grotere vertragingen. De combinatie van een commercieel windmolenpark met een testfaciliteit vergde de oprichting van een geschikte bedrijfsstructuur, waarbij meerdere begunstigden betrokken waren. Bovendien nam de vergunningsprocedure meer tijd in beslag dan verwacht.

3.2.2. Netwerk voor offshore-windenergie (drie projecten)

De drie projecten met betrekking tot een netwerk voor offshore-windenergie, gericht op de installatie van innovatieve technologieën voor de integratie van elektriciteit uit offshore-windparken (High Voltage Direct Current – Voltage Source Controlled), zijn minder ver gevorderd. Deze projecten hebben als hoofddoel te zorgen voor de eerste fundamentele bouwstenen van een Europees offshore-netwerk en zijn zeer complex, niet alleen in technologisch opzicht maar ook vanuit regelgevings- en commercieel oogpunt. Als gevolg van vertragingen bij de besluitvorming over de cofinanciering door de nationale regelgevende autoriteiten moet het tijdschema voor deze projecten worden aangepast, waarbij de projectduur moet worden verlengd tot 2016-2018. Ondanks deze moeilijkheden is men er in 2011 in geslaagd om bij projecten op het gebied van de integratie van windenergie in het elektriciteitsnet aanzienlijke vooruitgang te boeken door de desbetreffende business cases te verfijnen en de optimale routes voor kabels en de technische specificaties van de interconnectiemodules te bepalen.

3.3. Conclusies

De EEPR-steun voor projecten op het gebied van windturbines en structuren zal rechtstreeks resulteren in een aanvullende koolstofvrije elektriciteitsproductiecapaciteit van ongeveer 1 500 MW; een aantal projecten levert inmiddels een bijdrage aan dit resultaat. Daarnaast kunnen we veel leren van de EEPR-projecten, bijvoorbeeld over manieren waarop de productie- en installatietijd van offshore-funderingen kunnen worden verkort.

De uitvoering van sommige projecten is problematisch en vordert traag. Een tijdige uitvoering van de EEPR-acties staat of valt met een snelle afwikkeling van de vergunningsprocedures. Ook andere randvoorwaarden zijn van groot belang, zoals de gegarandeerde netaansluitingen voor offshore-windmolenparken.

Wat de projecten voor de integratie van windenergie in het elektriciteitsnet aangaat, vormen het verkrijgen van de vergunningen voor de windmolenparken die op het elektriciteitsnet moeten worden aangesloten en de cofinanciering die via de regelgevende instanties moet worden verkregen de voornaamste struikelblokken die moeten worden aangepakt voordat de definitieve investeringsbeslissingen kunnen worden genomen.

4. KOOLSTOFAFVANG EN -OPSLAG (CCS)

4.1. Inleiding

De ambitieuze beleidsdoelstellingen van de EU op het gebied van energie en klimaat, met name het koolstofvrij maken van het energiesysteem tegen 2050, vragen om de toepassing van koolstofarme technologieën, waaronder koolstofafvang en -opslag (Carbon Capture and Storage - CCS). Het EEPR heeft, in overeenstemming met het strategisch plan voor energietechnologie (SET-plan), tot doel geïntegreerde CCS-projecten te demonstreren, zodat deze technologie tegen het eind van dit decennium commercieel rendabel kan worden gemaakt. Het programma verleent financiële steun ter hoogte van 1 miljard EUR voor zes projecten in de elektriciteitsproductiesector, waarvan in maart 2012 reeds 392 miljoen EUR aan de begunstigden zijn uitgekeerd. De geselecteerde projecten hebben betrekking op drie verschillende CO₂-afvangtechnologieën en verschillende concepten voor de opslag van CO₂, zowel onshore als offshore: koolwaterstofvelden (met en zonder verbeterde oliewinning) en zoute watervoerende lagen. Bij deze aanpak wordt erkend dat geïntegreerde CCS-projecten nieuwe technologische uitdagingen inhouden en dat bij de demonstratie tal van technische, economische en met de regelgeving samenhangende hordes moeten worden genomen. De projecten worden gecoördineerd door distributeurs of energiebedrijven. Andere begunstigden zijn energietransmissiebedrijven, leveranciers van apparatuur en onderzoeksinstellingen.

4.2. Stand van zaken van de CCS-projecten

Met hulp van het EEPR kon snel een begin gemaakt worden met alle zes de projecten (in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Nederland, Polen en Spanje). Bij één van deze projecten heeft het EEPR een cruciale rol gespeeld bij het aantrekken van nationale financiering. Op het gebied van de vergunningsprocedures heeft het EEPR een gerichte dialoog en samenwerking met de autoriteiten en de plaatselijke bevolking aangezwengeld. Het is mogelijk dat sommige projecten de feitelijke tenuitvoerlegging van het wettelijk kader in de lidstaten hebben helpen bespoedigen. Bovendien hebben de tot dusver uitgevoerde gedetailleerde technische studies ertoe geleid dat de distributiebedrijven grote deskundigheid hebben verworven met betrekking tot de toekomstige exploitatie van een geïntegreerde CCS-installatie. Daarnaast heeft de karakterisering van specifieke geologische opslaglocaties geleid tot de identificatie van locaties die geschikt zijn voor de permanente en veilige opslag van CO₂.

Het CCS-subprogramma omvat de verplichting ervaringen en beste praktijken tussen de projecten uit te wisselen, wat in de praktijk is gebracht door de oprichting van een netwerk van CCS-projecten. Net als in 2010 heeft dit netwerk in 2011 openbare

samenvattingen gepubliceerd van de lessen die zijn geleerd tijdens de uitvoering van projecten, meer bepaald inzake CO₂-opslag, betrokkenheid van de bevolking en vergunningsprocedures.

In 2011 zijn voor het gros van de projecten de basisstudies voor het ontwerp en de ontwikkeling (Front-End Engineering and Design studies - FEED) van de koolstofafvangeneheid afgerond en is de leverancier van de infrastructuur vooraf geselecteerd, de laatste technische stap voordat de opdracht wordt verleend. De karakterisering van de geselecteerde opslaglocaties wordt voortgezet, net als de ontwikkeling van de optimale routes voor het CO₂-transport.

Ondanks deze positieve stappen is het CCS-subprogramma als geheel geplaagd door grote onzekerheden op economisch en regelgevingsgebied die een succesrijke tenuitvoerlegging ervan wellicht in de weg staan. Het feit dat voor geen enkel van deze projecten al een definitieve investeringsbeslissing is genomen, illustreert deze moeilijkheden. Het eerste project waarvoor naar verwachting een definitieve investeringsbeslissing zal worden genomen – tegen oktober 2012 – bevindt zich in Nederland. Voor alle andere projecten wordt geen definitieve investeringsbeslissing verwacht vóór 2013. De redenen voor de vertraging bij het bereiken van deze mijlpaal zijn divers: nog niet alle vergunningen zijn verkregen; de karakterisering van de opslaglocaties is nog niet afgerond; de financieringsstructuur is nog niet voltooid. Bovendien maakt de lage koolstofprijs op grond van de EU-regeling voor de emissiehandel de business cases voor CCS op de korte en middellange termijn onaantrekkelijk, waardoor ook de geraamde exploitatiekosten van de installaties zijn gestegen. Ten gevolge van de huidige economische context ondervinden de desbetreffende projecten ten slotte steeds grotere moeilijkheden om toegang te krijgen tot financiering.

Begin 2012 is het EEPR-project in het Duitse Jaenschwalde stopgezet. Niet alleen stuiten de potentiële opslaglocaties op weerstand onder de bevolking, maar ook zijn de initiatiefnemers van het project tot de slotsom gekomen dat het als gevolg van de grote vertragingen bij de omzetting van de CCS-richtlijn in Duitsland niet meer mogelijk is om binnen het tijdsbestek van het project de noodzakelijke vergunningen voor CO₂-opslag te verkrijgen.

Gezien deze moeilijke context lijkt het erop dat de CCS-projecten zich op een kruispunt bevinden. De Commissie bespreekt met de CCS-belanghebbenden en de desbetreffende projectpromotoren intensief wat de meest geschikte follow-up is van de EU-steun in deze strategische sector en wat de opties zijn die een optimale inzet van EEPR-middelen mogelijk maken voor projecten waarvoor een definitieve investeringsbeslissing genomen is.

4.3. Conclusies

Er is in zoverre goede vooruitgang geboekt dat de gedetailleerde technische studies naar koolstofafvangeneheden inmiddels zijn afgerond en er een aantal opslaglocaties is gevalideerd.

Na het tweede uitvoeringsjaar is het CCS-subprogramma op een cruciaal punt aanbeland: één project is geannuleerd en voor geen van de vijf overige projecten is de definitieve investeringsbeslissing goedgekeurd. Voor de vertragingen zijn diverse oorzaken aan te voeren: nog niet alle vergunningen zijn verkregen; de karakterisering van de opslaglocaties is nog niet afgerond; de financieringsstructuur is nog niet voltooid.

Als gevolg daarvan zullen de meeste installaties pas in 2016/2017 in bedrijf worden gesteld. CCS is een nieuwe activiteit die aan nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van CO₂-opslag) moet voldoen en zich in technisch en economisch opzicht nog moet bewijzen. Het bedrijfsleven en de lidstaten zullen hun inspanningen moeten opvoeren. Anders zal men er niet in slagen om de vertragingen als gevolg van problemen op het gebied van regelgeving en financiering voor deze projecten tot het minimum te beperken.

5. HET EUROPEES FONDS VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE

5.1. Kenmerken en doelstellingen van het fonds

Bij Verordening (EU) nr. 1233/2010 is besloten een financiële regeling in het leven te roepen om investeringen in energie-efficiëntie en gedecentraliseerde hernieuwbare energie te ondersteunen. Bij de verordening wordt aan de nieuwe regeling een bedrag van ca. 146,3 miljoen EUR toegewezen. Dit komt overeen met de EEPR-kredieten voor vastleggingen die op 31 december 2010 nog niet waren benut.

Na de inwerkingtreding van de gewijzigde EEPR-verordening heeft de Commissie de Europese Investeringsbank (EIB) opdracht gegeven een investeringsfonds in het leven te roepen en te activeren. In maart 2011 hebben de Commissie en de EIB hiertoe een delegatieovereenkomst getekend. De regeling bestaat uit een investeringsfonds met de naam Europees fonds voor energie-efficiëntie (EEE-F)⁹, technische bijstand en bewustmakingsactiviteiten. Het fonds beschikt over een kapitaal van 265 miljoen EUR, waarvan de EU 125 miljoen EUR heeft bijgedragen. De bijdragen van de overige oprichtende partijen zijn als volgt: de EIB: 75 miljoen EUR; Cassa Depositi e Prestiti (CDP): 60 miljoen EUR; Deutsche Bank: 5 miljoen EUR. Naast het door haar ingebrachte kapitaal trekt de EU 20 miljoen EUR uit in de vorm van subsidies voor technische bijstand en 1,3 miljoen EUR voor bewustmakingsactiviteiten. Deelname aan het fonds staat open voor andere geïnteresseerde financiële instellingen.

Overeenkomstig de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei vormt het EEE-F een aanvulling op het huidige beleidskader ten gunste van energie-efficiëntie, met name het Energie-efficiëntieplan 2011¹⁰ en het voorstel voor een richtlijn betreffende energie-efficiëntie¹¹.

Het fonds investeert in energiebesparings- en energie-efficiëntiemaatregelen (70 %), projecten op het gebied van hernieuwbare energiebronnen (20 %) en schoon stedelijk vervoer (10 %), waarbij het accent ligt op investeringen in stedelijke omgevingen. De begunstigden van de regeling zijn plaatselijke, regionale en (indien gerechtvaardigd) nationale overheden, alsmede publieke of particuliere organisaties die namens die overheden optreden.

Het fonds kan daarbij gebruikmaken van verschillende soorten eigen en vreemd vermogen¹², afhankelijk van de structuur en de behoeften van het project. Met name de volgende vormen van financiële dienstverlening worden aangeboden: niet-

⁹ De naamloze vennootschap EEEF S.A. is een gestructureerd financieringsinstrument naar Luxemburgs recht (SICAV-FIS).

¹⁰ COM(2011) 109 van 8.3.2011.

¹¹ COM(2011) 370 van 22.6.2011.

¹² Het EEE-F verleent geen subsidies of rentesubsidies (zachte leningen). Deze financiële prikkels worden niet beschouwd als passende stimulans voor projecten die voldoende inkomsten genereren om financieel rendabel te zijn.

achtergestelde leningen met een middellange en lange looptijd, achtergestelde leningen, beleggingen in convertibele instrumenten, garanties, beleggingen in gewone aandelen en aandelen gecombineerd met andere financieringsvormen, en voorschotten¹³. Het onderdeel technische bijstand biedt initiatiefnemers van projecten financiële steun in de vorm van subsidies met behulp waarvan projecten kunnen worden gestructureerd en aanvragen voor steun uit het fonds kunnen worden voorbereid.

Het EEE-F is in het leven geroepen om de voornaamste belemmeringen op de markt voor energie-efficiëntie uit de weg te ruimen: het gebrek aan geschikte financiering, het gebrek aan vertrouwen in deze investeringen bij de marktpartijen en de hoge investeringskosten tijdens de ontwikkelingsfase van de projecten. Het fonds heeft tot doel concrete replicerbare "vuurtorenprojecten" te financieren teneinde de rentabiliteit van investeringen in energie-efficiëntie aan te tonen door passende financiële oplossingen te bieden die de markt momenteel niet biedt. Dit gebeurt met name door ondersteuning van de ontwikkeling van ESCO's (Energy Service Companies - leveranciers van energiediensten) en door het aantrekken van aanvullende particuliere financiering.

5.2. Stand van zaken

Na ondertekening van de delegatieovereenkomst heeft de EIB met gezwinde spoed alle juridische stappen ondernomen die noodzakelijk waren om het fonds op 1 juli 2011 in werking te stellen. De Deutsche Bank, die was aangewezen als fondsbeheerder, heeft eerst een aantal communicatie- en marketingacties opgestart om ruchtbaarheid te geven aan het bestaan van het fonds, zodat er een financieel informatiekanal kon worden opgezet en waardevolle contacten konden worden gelegd met gemeenten, plaatselijke overheden en potentiële investeerders met het oog op de toekomstige vergroting van de omvang van het fonds. Teneinde de interactie tussen de fondsbeheerder en de aanvragers te vereenvoudigen is in dit verband een website www.eeef.eu gebouwd en een internettoepassing geactiveerd die het mogelijk maakt projecten online in te dienen. Het beheer van het onderdeel technische bijstand is door de EIB gesubdelegeerd aan de fondsbeheerder. De eerste aanvragen worden momenteel beoordeeld.

In de eerste maanden dat het fonds actief was hebben ESCO's en andere organisaties die namens overheden optreden al een groot aantal voorstellen bij de fondsbeheerder ingediend voor projecten op het gebied van warmtekrachtkoppeling, openbare verlichting, stadsverwarming en renovatie van gebouwen. Diverse veelbelovende projecten worden momenteel nader onderzocht en de eerste overeenkomsten worden binnenkort verwacht. Net als bij andere financiële instrumenten vergen vele vooraf selecteerde projecten langdurige procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten en het structureren van complexe financiële transacties. De eerste projecten hebben een experimenteel karakter en zijn met name bedoeld om de ESCO-structuren verder te ontwikkelen. In dit verband is er een standaardfactoringovereenkomst voor diensten ter bevordering van de energieprestaties opgesteld, die de ontwikkeling en replicatie van vernieuwende transacties met ESCO's moet vereenvoudigen.

¹³

Bij een factoringregeling worden toekomstige vorderingen (energiebesparingen) met korting verkocht. Factoringregelingen uit hoofde van het EEE-F worden afgedekt met een aanvullende zekerheid in de vorm van een onderpand bestaande uit energieprestatiecontracten.

Naar verwachting zullen er na de gewoonlijke aanloopfase van het fonds meer projecten worden aangemeld. Zoals vereist bij Verordening (EU) nr. 1233/2010 zal de Commissie tegen juni 2013 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de voortgang en de eventuele toekomstige ontwikkeling van het fonds.