



Parlement en Wetenschap

joint project mechanism

augustus 2018

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, VSNU en de Jonge Akademie.

Auteur: Frans Oosterhuis, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam.
(frans.oosterhuis@vu.nl)

Achtergrond

In het kader van het project 'Parlement en Wetenschap' heeft de vaste Kamercommissie EZK gevraagd om een wetenschappelijke factsheet over de zogenaamde Joint Projects met als voorbeeld het NERO-project. Concreet is de commissie op zoek naar antwoorden op de volgende vragen:

- Wat is nu eigenlijk het Joint Project Mechanism precies?
- Hoe gaat het technisch gezien in z'n werk?
- Wat zijn de voor- en nadelen?
- Wordt in Europa het JPM al toegepast en wat zijn de ervaringen?

Het gaat hierbij vooral om het economische/klimaatgerelateerde aspect; de juridische kant acht de commissie minder interessant op dit moment.

In deze factsheet wordt op bovengenoemde vragen ingegaan.

Wat zijn 'gezamenlijke projecten'¹?

Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (hierna ook: 'de Richtlijn') bevat voor de EU-lidstaten bindende nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het jaar 2020 (voor Nederland is dat 14%). Bij de totstandkoming van de Richtlijn is er indertijd naar gestreefd de lidstaten enige flexibiliteit te bieden door de mogelijkheid te creëren ook hernieuwbare energie die in het buitenland wordt geproduceerd te laten meetellen voor het nationale streefcijfer. De verwachting dat er aan die flexibiliteit behoefte zou kunnen zijn had te maken met het feit dat de bindende nationale streefcijfers niet gebaseerd waren op een analyse van het per lidstaat beschikbare potentieel aan kosteneffectief te exploiteren hernieuwbare energiebronnen.

Aanvankelijk stelde de Europese Commissie een systeem voor van handelbare Garanties van Oorsprong (vergelijkbaar met het systeem van handelbare broeikasgasemissierechten). In de Raad is dit, op initiatief van Duitsland, Polen en het Verenigd Koninkrijk, vervangen door drie andere opties: statistische overdrachten tussen lidstaten, gezamenlijke projecten (tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen) en gezamenlijke steunregelingen.

In deze factsheet kijken we alleen naar de gezamenlijke projecten tussen lidstaten. Het kader daarvoor wordt geboden door de artikelen 7 en 8 van de Richtlijn. Gezamenlijke projecten kunnen worden opgezet door twee of meer lidstaten en er kunnen particuliere exploitanten bij betrokken zijn. Het kan gaan om projecten waarbij hernieuwbare energie wordt ingezet voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling. Zowel nieuwe installaties als capaciteitsvergrotingen bij bestaande installaties komen in aanmerking.

¹ In deze factsheet wordt de term 'gezamenlijke projecten' gehanteerd, conform de Nederlandstalige versie van Richtlijn 2009/28/EG.

² In plaats daarvan was uitgegaan van een stijging van het percentage hernieuwbare energie per lidstaat, gedifferentieerd naar het niveau van het BBP.

Hoe gaat het technisch gezien in z'n werk?

We gaan uit van twee lidstaten. Lidstaat A beschikt over een ruim potentieel aan relatief goedkope hernieuwbare energiebronnen en voorziet dat hij ruimschoots aan zijn streefcijfer voor 2020 zal kunnen voldoen. Lidstaat B daarentegen heeft moeite om zijn streefcijfer te halen en heeft weinig binnenlandse mogelijkheden voor kosteneffectieve productie van energie uit hernieuwbare bronnen. Het gezamenlijke project zal dan inhouden dat er een installatie in lidstaat A wordt gebouwd waarvan de hernieuwbare energieproductie (of een gedeelte ervan) meetelt voor het nationale streefcijfer van lidstaat B.

Als A en B het eens zijn over dit gezamenlijke project, moeten ze een kennisgeving naar de Europese Commissie sturen. Daarin moet onder meer staan welk deel van de door de voorgestelde installatie geproduceerde elektriciteit (warmte, koeling) meetelt voor het nationale streefcijfer van B, en gedurende welke periode (tot 2020). Tijdens die looptijd van het project moet lidstaat A jaarlijks een kennisgevingsbrief sturen naar lidstaat B en naar de Commissie, waarin wordt gespecificeerd hoeveel elektriciteit (warmte, koeling) de installatie in het afgelopen jaar heeft geproduceerd en welk deel daarvan meetelt voor het streefcijfer van B.

De geproduceerde energie hoeft niet feitelijk door A aan B te worden verkocht of geleverd. Fysieke overdracht ligt ook niet voor de hand, zeker niet als er een grote afstand bestaat tussen beide lidstaten. De Richtlijn bevat ook geen bepalingen omtrent de vergoeding die B aan A moet betalen. Daarover kunnen de lidstaten vrijelijk onderhandelen, uiteraard binnen de geldende regels voor staatssteun.

Wat zijn de voor- en nadelen?

Het belangrijkste voordeel voor lidstaat B is dat deze lidstaat meer opties heeft voor het voldoen aan zijn bindende streefcijfer voor 2020. Als al het 'laaghangend fruit' in B al geplukt is, kan worden uitgeweken naar relatief goedkope projecten in het buitenland om de doelstelling te realiseren. Doorgaans zal daar wel een prijs voor betaald moeten worden, bijvoorbeeld door de in lidstaat B geldende subsidieregeling voor hernieuwbare energie ook toe te passen op het gezamenlijke project in lidstaat A. Voor lidstaat A bestaat het voordeel, naast de hiermee samenhangende inkomsten, uit de economische activiteit en werkgelegenheid die direct en indirect uit het project voortvloeien. Ook kunnen er positieve effecten zijn op het gebied van technologische ontwikkeling, innovatie en voorzieningszekerheid.

Voor lidstaat A staat daar wel tegenover dat de extra energie die door het gezamenlijke project wordt gegenereerd inpasbaar moet zijn in het systeem van nationale energievoorziening. Als er al overcapaciteit bestaat, of als het beoogde project een al bestaande mismatch tussen vraag- en aanbodpatronen versterkt, zal het voor A niet aantrekkelijk zijn om erin te stappen. Daarnaast kan A te maken krijgen met de noodzaak om netwerken uit te breiden of te versterken, en met mogelijke maatschappelijke weerstand tegen het project ('NIMBY'). Weerstand kan ook optreden in land B, als daar geen draagvlak is voor het financieren van energieprojecten in het buitenland met nationale publieke middelen.

Wordt in Europa het mechanisme al toegepast en wat zijn de ervaringen?

In tegenstelling tot de verwachtingen bleek bij de tussentijdse evaluatie van Richtlijn 2009/28/EG in 2015 dat nog geen enkele lidstaat gebruik had gemaakt van de mogelijkheid voor gezamenlijke projecten. Voor zover bekend is hierin sindsdien geen verandering opgetreden. Er zijn wel verkenningen uitgevoerd, bijvoorbeeld naar de mogelijkheden voor gezamenlijke projecten tussen Nederland en Portugal. Ook zijn er eerste stappen gezet op weg naar gezamenlijke projecten (ondermeer door Duitsland), maar deze hebben niet tot overeenstemming geleid.

Blijkbaar streven de lidstaten er toch naar hun streefcijfers bij voorkeur in eigen land te realiseren.³ Daarbij moet worden bedacht dat aan het niet halen van de streefcijfers, hoewel deze bindend zijn, geen directe sancties zijn verbonden. Uiteraard kan de Commissie vanaf 2020 wel inbreukprocedures starten en is er het risico van reputatieschade.

Intussen zijn echter alle ogen alweer gericht op de periode na 2020. In juni 2018 is immers overeenstemming bereikt over de herziening van de Richtlijn, waarbij voor de EU als geheel een bindende doelstelling van 32% hernieuwbare energie in 2030 zal gaan gelden. De herziene Richtlijn voorziet niet langer in bindende nationale streefcijfers. De mogelijkheid van gezamenlijke projecten blijft wel bestaan, maar deze verliezen uiteraard een belangrijk deel van hun bestaansrecht, al zullen ze mogelijk nog wel een rol kunnen spelen bij het realiseren van eventuele nationale doelstellingen die lidstaten op eigen initiatief vastleggen.

Literatuur

- CE (2015), Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme. Prepared for: European Commission, DG ENER. CE Delft, Ecologic Institute, Ricardo-AEA, REKK and E-Bridge, April 2015.
- Ecofys (2014a), Cooperation between EU Member States under the RES Directive. Task 1 report. Ecofys, TU Vienna, DTU, Bocconi University, ENVIROS and Fraunhofer ISI, January 2014.
- Ecofys (2014b), Cooperation under the RES Directive. Case study: Joint Projects between the Netherlands and Portugal. Task 4 report. Ecofys and BBH, 2014.
- European Commission (2013), Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanism. Commission Staff Working Document SWD(2013 440 final. Brussels, 5 November 2013.
- Kleßmann, C.B. (2012), Increasing the effectiveness and efficiency of renewable energy support policies in the European Union. Proefschrift, Universiteit Utrecht, 11 januari 2012.
- RVO (2017), Voortgangsrapportage Energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2015 – 2016, Richtlijn 2009/28/EG. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. RVO, december 2017.

³ Dat dit ook voor Nederland geldt, blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat uit de 'Voortgangsrapportage Energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2015 – 2016': "Volgens de huidige ramingen haalt Nederland de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 zonder het hebben van een tekort of overschot. Derhalve is de toepassing van samenwerkingsmechanismen niet noodzakelijk. Mocht op een later moment blijken dat een tekort optreedt, dan worden samenwerkingsmechanismen overwogen als maatregel om dit tekort op te vangen. Opgemerkt dient te worden dat het politiek draagvlak voor de inzet van de samenwerkingsmechanismen zeer gering is."