

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de 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

(COM(2020) 741 *final*)

(2021/C 286/26)

Rapporteur: **Marcin Wiesław NOWACKI**

Raadpleging	Europese Commissie, 24.2.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.4.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.4.2021
Zitting nr.	560
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	239/1/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC verwelkomt deze strategie, die tot doel heeft het potentieel van hernieuwbare offshore-energie te benutten met het oog op een klimaatneutrale toekomst.

1.2. Het EESC is ingenomen met de voorstellen om bij de uitwerking van nationale en regionale plannen voor het beheer van de maritieme ruimte ook doelstellingen m.b.t. de ontwikkeling van mariene hernieuwbare energie mee te nemen.

1.3. Het Comité is van mening dat er berekeningen in de strategie moeten worden opgenomen van de bijdrage die windenergie kan leveren aan het streven om de broeikasgasemissies vóór 2050 tot nul terug te dringen.

1.4. Het EESC is verheugd over het standpunt dat een goed gereguleerde energiemarkt de juiste investeringssignalen moet geven. Het Comité meent dat een voorspelbaar en stabiel regelgevingsklimaat een essentiële rol speelt bij de ontwikkeling van offshore-windenergie.

1.5. Gezien bepaalde kenmerken van hybride projecten, zoals diepte en nabijheid van meerdere landen, merkt het EESC op dat deze alleen uitgevoerd kunnen worden in de Noordzee en de Oostzee. Als bovendien naar het verwachte ontwikkelingstempo wordt gekeken, vindt het EESC dat de EU en de lidstaten zich in eerste instantie moeten richten op het potentieel van de meest gevorderde projecten die radiaal op het nationale elektriciteitssysteem aangesloten zullen worden.

1.6. Het EESC is teleurgesteld over de stiefmoederlijke behandeling die de recyclage van gebruikte windturbines krijgt en beveelt aan dat de Commissie de nodige aandacht besteed aan de ontmantelingskosten. Het is de bedoeling dat schone energie niet alleen de luchtkwaliteit in de plaatselijke omgeving, maar ook het milieu en het klimaat in het algemeen verbetert.

1.7. Het EESC is verheugd dat de mogelijkheden van de Noordzee, de Oostzee, de Middellandse Zee, de Zwarte Zee, de EU-wateren in de Atlantische Oceaan en de eilanden die tot de EU behoren, in kaart worden gebracht. Het is begrijpelijk dat voorrang wordt gegeven aan nieuwe projecten in de Noordzee gezien de mogelijkheden die de daar reeds aanwezige infrastructuur biedt. Om de voorzieningszekerheid en de sociale en economische samenhang binnen de EU veilig te stellen, is het echter noodzakelijk dat de investeringen in offshore-windmolenparken evenredig over alle bekkens in de EU worden verdeeld.

1.8. Het EESC staat achter het voorstel om de TEN-E-verordening in die zin te wijzigen dat het éénloketprincipe voor offshore-energieprojecten erin wordt opgenomen.

1.9. Het EESC maakt zich zorgen over het gebrek aan nadere informatie over specifieke maatregelen en steuninstrumenten, waardoor de financiering van duurzame energie in gevaar kan komen. Het Comité vindt dat er binnen de bestaande programma's één instrument moet komen dat speciaal gewijd is aan de financiering van offshore-windenergieprojecten. Een dergelijke aanpak moet bovendien ook voor andere hernieuwbare energiebronnen worden ingevoerd, zoals onshore-windenergie en fotovoltaïsche energie, om ook tegemoet te komen aan de aspiraties van de Europese energie-unie en de richtlijn hernieuwbare energie II, die er juist van uitgaan dat decentrale en regionale productie-installaties een bijdrage kunnen leveren om extra mogelijkheden voor het scheppen van meerwaarde op regionaal niveau te creëren, banen te scheppen en burgers centraal te stellen in het beleid en tot actieve producenten en prosumenten te maken. In dit verband stelt het EESC met enige bezorgdheid vast dat de Commissie momenteel “slechts” kijkt naar offshore- en waterstoftechnologieën en deze decentrale benaderingen veronachtzaamt.

1.10. Het Comité wijst erop dat iedere investering in offshore-windmolenparken zo veel mogelijk moet bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio's die zich in de onmiddellijke nabijheid van de investering bevinden door deelname aan het project te promoten — de zgn. “lokale inhoud”.

1.11. Het EESC is verheugd dat de strategie zal worden aangevuld met een plan om vaardigheden en onderwijs op het vlak van offshore-windenergie te ontwikkelen.

1.12. Het EESC ziet dat de EU wereldwijd de leiding wil nemen op het gebied van offshore-windenergie en steunt de uitbreiding van windenergie, niet alleen op zee, maar ook aan land, met volle overtuiging. Het verwacht dan ook van de Commissie dat de offshore-strategie zo spoedig mogelijk wordt aangevuld met een onshore-strategie.

2. Inleiding

2.1. Dit advies heeft betrekking op de EU-strategie over de benutting van het potentieel van hernieuwbare offshore-energie met het oog op een klimaatneutrale toekomst, die op 18 november 2020 is gepubliceerd. Deze strategie maakt integraal deel uit van de Europese Green Deal.

2.2. Volgens de effectbeoordeling bij het klimaatdoelstellingsplan 2030 moet in 2030 meer dan 80 % van de elektriciteit worden opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen en is naar schatting 300 GW aan offshore-windcapaciteit plus ca. 40 GW aan oceaanenergie nodig om de klimaatdoelstelling voor 2050 te kunnen halen. In de strategie wordt aangegeven hoe de EU dit kan bereiken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Doel van de strategie is vaart te zetten achter de energietransitie, maar ook recht te doen aan het belangrijke streven naar economische groei en het creëren van banen in Europa. De belangrijkste redenen voor invoering van de strategie zijn:

- we moeten de verbintenissen nakomen die zijn vastgelegd in de eerste wereldwijde overeenkomst inzake de matiging van de klimaatverandering (Parijs 2015);
- we moeten het concurrentievermogen van de Europese economie herstellen door de energie-efficiëntie te verhogen;
- we moeten banen scheppen door meer te investeren en op die manier de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-pandemie te helpen verlichten en bij te dragen aan de ontwikkeling van de Europese economie.

3.2. Volgens de strategie zal de offshore-windcapaciteit, die momenteel 12 GW bedraagt, worden opgetrokken naar ten minste 60 GW in 2030 en 300 GW in 2050. De Commissie wil dat daar in 2050 nog eens 40 GW aan is toegevoegd in de vorm van oceaanenergie en andere opkomende technologieën, zoals drijvende windenergie en drijvende fotovoltaïsche installaties.

3.3. De benodigde investeringen worden geraamd op zo'n 800 miljard EUR. Grotere betrokkenheid van de EU en de lidstaten is eveneens nodig aangezien de huidige en geplande installaties tegen 2050 slechts een capaciteit van ongeveer 90 GW zouden leveren als het beleid niet wordt bijgestuurd.

3.4. Het EESC is ingenomen met de strategie, die de nodige wetgevingsvoorstellen en maatregelen bevat om te kunnen focussen op ontwikkeling, versterking en verdieping van de samenwerking op het gebied van offshore-windenergie.

3.5. De hierboven genoemde cijfers en informatie geven wel aan hoe groot de uitdagingen zijn waar investeerders, EU-bedrijven en beheerders van transmissie- en distributiesystemen voor staan. In de strategie worden optimistische vooruitzichten geschetst, bijvoorbeeld wat betreft de kansen om particuliere investeringen een impuls te geven of nieuwe banen te scheppen. Het Comité tekent daarbij aan dat deze slechts gebaseerd zijn op vage informatie over voorspellingen ten aanzien van de werkgelegenheid bij de ontwikkeling van offshore-windenergie. Belangrijk punt is ook dat er niet alleen banen zullen bijkomen in de energiesector, maar ook in activiteiten op het vasteland, zoals de ontwikkeling van havens en de scheepvaart. In de strategie gaat ook aandacht uit naar het effect van de ontwikkeling van offshore-windenergie op het bbp van de EU.

3.6. Het EESC merkt op dat de strategie gebaseerd is op een geïnterconnecteerde omgeving waarin de sector hernieuwbare offshore-energie en een aantal "andere activiteiten op zee" (toerisme, visserij, aquacultuur enz.) naast elkaar moeten bestaan, hybride projecten en grensoverschrijdende interconnectoren met elkaar verbonden zijn, ontwikkeling wordt aangestuurd door doelstellingen die in meerdere landen zijn vastgesteld, en niet aan zee grenzende landen offshore-projecten kunnen financieren. Aangezien offshore-projecten door de EU worden medegefinancierd, beveelt het EESC aan te zorgen voor een transparante verdeling van de lasten en de baten.

3.7. Helaas geeft de Commissie geen berekening van de bijdrage die windenergie kan leveren aan het streven om de broeikasgasemissies vóór 2050 tot nul terug te dringen. Door alleen naar geïnstalleerde capaciteit te kijken wordt voorbijgegaan aan deze factor, die van cruciaal belang is om de doelstellingen van de Green Deal te realiseren.

4. Perspectieven voor technologieën op het gebied van hernieuwbare offshore-energie

4.1. Offshore-installaties in de EU wekken 12 GW op en zijn daarmee goed voor 42 % van de offshore-windcapaciteit in de hele wereld. Bij de meeste projecten gaat het om turbines die op de zeebodem staan. Inmiddels heeft deze technologie een zekere rijpheid bereikt, zoals ook blijkt uit het feit dat de totale genormaliseerde elektriciteitskosten (levelised cost of electricity, LCOE) voor offshore-windenergie de afgelopen tien jaar met 44 % zijn gedaald.

4.2. Het Comité vraagt zich af of de strategie ter ontwikkeling van offshore-windenergie wel gebaseerd moet zijn op technologieën die nog volop in ontwikkeling zijn, zoals hybride projecten, en wijst op de noodzaak om concurrerend geprijsde energie op te wekken waarmee de economie van de EU na de coronacrisis weer opgebouwd kan worden.

5. De zeebekkens van de EU: een groot en gediversifieerd potentieel voor de uitrol van hernieuwbare offshore-energie

5.1. Het EESC is verheugd dat de mogelijkheden van de Noordzee, de Oostzee, de Middellandse Zee, de Zwarte Zee, de EU-wateren in de Atlantische Oceaan en de eilanden die tot de EU behoren, in kaart worden gebracht. Door in de strategie aan te geven welk potentieel zeebekkens bieden, kunnen regelgevende maatregelen adequaat worden gepland en de doelstellingen worden gerealiseerd.

5.2. Het is begrijpelijk dat voorrang wordt gegeven aan nieuwe projecten in de Noordzee gezien de mogelijkheden die de daar reeds aanwezige infrastructuur biedt. Om de voorzieningszekerheid en de sociale en economische samenhang binnen de EU veilig te stellen, is het echter noodzakelijk dat wordt gekozen voor een energiemix die niet al te afhankelijk is van één energiebron en dat de investeringen in offshore-windmolenparken evenredig over alle bekkens in de EU worden verdeeld.

5.3. Opmerkelijk is overigens wel dat de strategie ter ontwikkeling van offshore-windenergie meer in de richting van regionalisering gaat.

6. Maritieme ruimtelijke planning voor een duurzaam beheer van de ruimte en hulpbronnen

6.1. Wil er vaart gezet kunnen worden achter de ontwikkeling van windenergie, dan moet ervoor worden gezorgd dat offshore-installaties en andere vormen van gebruik van de mariene ruimte op redelijke wijze naast elkaar kunnen bestaan, waarbij tevens de biodiversiteit wordt beschermd. Het EESC is ingenomen met de voorstellen om bij de uitwerking van nationale en regionale plannen voor het beheer van de maritieme ruimte ook doelstellingen m.b.t. de ontwikkeling van mariene hernieuwbare energie mee te nemen. Wel verzoekt het de Commissie expliciet te verklaren dat de geraamde 3 % van de Europese maritieme ruimte die nodig is voor de opschaling van de sector hernieuwbare offshore-energie een gemiddeld cijfer is en dat rekening moet worden gehouden met specifieke factoren zoals de aard van de wind en de verschillende milieu-omstandigheden.

6.2. Door het opstellen en publiceren van beheersplannen kunnen overheden aan bedrijven en investeerders aangeven welke kant ze op willen met de ontwikkeling van hernieuwbare offshore-energie. Dit zou de planning voor overheden en bedrijven gemakkelijker maken.

6.3. Het milieueffect van de installaties wordt in het kader van de noodzakelijke administratieve besluitvormingsprocedures momenteel grondig en uitvoerig beoordeeld. Het EESC staat dan ook achter het voorstel om de TEN-E-verordening in die zin te wijzigen dat het éénloketprincipe voor offshore-energieprojecten erin wordt opgenomen.

7. Een nieuwe aanpak van hernieuwbare offshore-energie en netwerkinfrastructuur

7.1. De meeste offshore-windparken die momenteel in bedrijf zijn, zijn opgezet als nationale projecten die via radiale verbindingen rechtstreeks met de kust verbonden zijn. Om tot een snellere ontwikkeling van offshore-windenergie te komen, kosten te besparen en een minder groot zee-oppervlak te gebruiken stelt de Commissie voor om op hybride projecten te focussen. Hybride projecten vormen een tussenfase tussen traditionele projecten die radiaal op het nationale elektriciteitssysteem zijn aangesloten en een volledig vermaasd net. Voorts gaat de Commissie er nogal optimistisch van uit dat aan elkaar grenzende lidstaten samen verstrekken doelstellingen voor offshore-windenergie vaststellen.

7.2. Gezien bepaalde kenmerken van hybride projecten, zoals diepte en nabijheid van meerdere landen, merkt het EESC op dat deze alleen uitgevoerd kunnen worden in de Noordzee en de Oostzee. Als bovendien naar het verwachte ontwikkelingstempo wordt gekeken, vindt het EESC dat de EU en de lidstaten zich in eerste instantie moeten richten op het potentieel van de meest vergevorderde projecten die radiaal op het nationale elektriciteitssysteem aangesloten zullen worden.

8. Een duidelijker EU-regelgevingskader voor hernieuwbare offshore-energie

8.1. Het EESC is ingenomen met de uitspraak dat een goed gereguleerde energiemarkt de juiste investeringssignalen moet geven. Het Comité meent dat een voorspelbaar en stabiel regelgevingsklimaat een essentiële rol speelt bij de ontwikkeling van offshore-windenergie.

8.2. Aangezien grensoverschrijdende energieprojecten naar verwachting steeds belangrijker zullen worden, is verduidelijking van de regels inzake de elektriciteitsmarkt geboden. Dit wordt gedaan in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij de strategie hoort.

8.3. Het huidige rechtskader voorziet niet in innovatieve technologieën zoals hybride energie-eilanden en de offshore-productie van waterstof. Als het beste model om hybride projecten te reguleren stelt de Commissie een afzonderlijke mariene marktruimte voor met de mogelijkheid om een deel van de congestie-inkomsten terecht te laten komen bij producenten. Het EESC staat achter het doel om offshore-biedzones in te stellen, ervan uitgaande dat de regulering van de energiemarkt hierdoor wordt vereenvoudigd.

8.4. Ook is het EESC ingenomen met de inspanningen om investeerders inkomensstabiliteit te bieden. Het Comité pleit voor flexibele mogelijkheden om de ontwikkeling van offshore-windenergie te bevorderen in lidstaten waar deze technologie nog in de kinderschoenen staat. Daarbij moet o.a. worden gedacht aan de mogelijkheid om rechtstreeks, zonder mededingingsprocedure, steun te verlenen, in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn hernieuwbare energie.

9. Privé-investeringen in hernieuwbare offshore-energie aantrekken: de rol van de EU-fondsen

9.1. Uitvoering van de strategie zal naar schatting bijna 800 miljard EUR aan investeringen vergen. Twee derde van dat bedrag is nodig voor de bijbehorende netwerkinfrastructuur en één derde voor offshore-opwekking. In het decennium vóór 2020 bedroegen de investeringen in onshore- en offshore-netten voor hernieuwbare energie in Europa ongeveer 30 miljard EUR per jaar. Volgens de Commissie moeten de investeringen de komende tien jaar worden opgetrokken tot meer dan 60 miljard EUR en moet dit bedrag na 2030 nog verder stijgen. De Commissie verwacht bovendien dat het leeuwendeel van deze investeringen opgebracht zal worden door particulier kapitaal. Wel zullen de Commissie, de Europese Investeringsbank en andere financiële instellingen samenwerken om strategische investeringen in offshore-windenergie te steunen.

9.2. Het EESC maakt zich zorgen over het gebrek aan nadere informatie over specifieke maatregelen en steuninstrumenten, waardoor de bevordering van duurzame energie in gevaar kan komen. Op basis van de huidige strategie zullen er acht verschillende EU-fondsen beschikbaar zijn voor investeerders. De verwachte verhoudingen worden niet aangegeven. Hoe groot de financiële bijdrage van de EU zal zijn, is niet bekend. Het Comité vindt dat er één instrument moet komen om de financiering van offshore-windenergieprojecten binnen bestaande programma's af te handelen; dit is van essentieel belang om voor een vlotte financiering en ontwikkeling van de projecten te zorgen. Een dergelijke aanpak moet bovendien ook voor andere hernieuwbare energiebronnen worden ingevoerd.

9.3. Het EESC wijst erop dat iedere investering in offshore-windmolenparken zo veel mogelijk moet bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio's die zich in de onmiddellijke nabijheid van de investering bevinden door deelname aan het project te promoten — de zgn. “local content” of “plaatselijke inbreng”.

9.4. De strategie voorziet in de mogelijkheid om een mechanisme voor de financiering van hernieuwbare energie in te voeren dat het mogelijk maakt om de voordelen van offshore-energieprojecten te delen met lidstaten die geen kustlijn hebben. De aanname dat lidstaten die niet aan zee grenzen, met eigen middelen willen bijdragen aan de financiering van windenergie in ruil voor statistische voordelen is volgens het Comité wel erg optimistisch.

10. Onderzoek en innovatie toespitsen op de ondersteuning van offshore-projecten

10.1. Het EESC is zwaar teleurgesteld over de stiefmoederlijke behandeling die de recyclage van gebruikte windturbines krijgt. De Commissie stelt slechts dat het beginsel “circulariteit door ontwerp” systematischer moet worden geïntegreerd in onderzoek & innovatie op het gebied van hernieuwbare energie, maar zwijgt in alle talen over hoe dat dan gedaan kan worden. De verwerking van afgedankte bladen van windturbines op land is een groeiend probleem in bijvoorbeeld Duitsland, waar wordt overwogen om ze te begraven. Offshore-windmolens zijn veel groter, waardoor het probleem meteen ook veel groter is.

10.2. Het is de bedoeling dat schone energie niet alleen de luchtkwaliteit in de plaatselijke omgeving, maar ook het milieu en het klimaat in het algemeen verbetert. Het EESC protesteert tegen de snelle ontwikkeling van offshore-windenergie zonder dat wordt gekeken naar de potentiële gevolgen ervan voor het milieu en adviseert de Commissie de nodige aandacht te besteden aan de ontmantelingskosten: bij projecten die met EU-middelen worden gefinancierd, dienen deze kosten al vooraf geëvalueerd te worden en dient de aansprakelijkheid naar behoren in acht te worden genomen.

10.3. Het EESC is verheugd dat de nieuwe strategie zal worden aangevuld met een plan van DG EMPL en DG MARE om vaardigheden en onderwijs op het vlak van offshore-windenergie te ontwikkelen. Uitbreiding van vaardigheden is van fundamenteel belang voor de ontwikkeling van deze sector. Wil de sector zich snel kunnen blijven ontwikkelen, dan moeten er opleidingsprogramma's komen in de lidstaten waar deze technologie nog in de kinderschoenen staat. De Commissie geeft aan dat daarvoor gebruikgemaakt kan worden van bestaande instrumenten en middelen van de EU. Volgens het Comité is de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van offshore-windenergie echter dermate belangrijk dat er op EU-niveau specifieke instrumenten en middelen voor moeten komen.

11. Een sterkere toeleverings- en waardeketen in heel Europa

11.1. Versterking van de toeleveringsketen vergt een totale investering van ongeveer 0,5 tot 1 miljard EUR. Helaas wordt niet duidelijk waar deze middelen vandaan moeten komen en om welke tijdshorizon het gaat.

11.2. Het EESC is ingenomen met het voornemen om het industrieel forum voor schone hernieuwbare energie te versterken en binnen dit forum een specifieke groep inzake hernieuwbare energie op zee op te richten.

11.3. Wat betreft het voornemen van de Commissie en ENTSB-E om de normalisatie en interoperabiliteit tussen omvormers van verschillende fabrikanten te bevorderen heeft het Comité ernstige bedenkingen: 2028 als jaar waarin een en ander operationeel moet zijn, is te ver weg, met name omdat offshore-windmolens in 2030 60 GW moeten kunnen leveren. Het Comité pleit ervoor dat er een realistischer tijdsbestek voor de ontwikkeling van normen voor apparatuur wordt gekozen.

Brussel, 27 april 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
