

Fiche 7: Mededeling versnellen innovatie op het gebied van schone energie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's en de Europese Investeringsbank: versnelling van innovatie op het gebied van schone energie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 november 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 763

d) EUR-Lex

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3473410d-b7de-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het zogenoemde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op drie hoofddoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de Europese Unie moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten.

De Europese Commissie beschouwt innovatie als één van de hoofdzakelijke gebieden waarop concrete actie ontplooid kan worden, indien deze wordt gericht op het creëren van werkgelegenheid, economische groei en investeringen in Europa. De mededeling bevat een overkoepelende strategie om aan de hand van de doelstellingen uit het Winterpakket (energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en de consument centraal) private investeringen te ontketenen in innovatie op het gebied van schone energie. Deze is gebaseerd op de volgende drie uitgangspunten:

- 1) De EU kan met gerichte signalen, beleidsmaatregelen, normen en voorschriften de nodige politieke ambitie en het juiste investeringsklimaat creëren. In beleid en regelgeving op EU-niveau moet prioriteit worden gegeven aan energie-efficiëntie, mondiaal leiderschap op hernieuwbare energie en moet de consument een centrale rol in het energiesysteem krijgen.
- 2) De EU kan gerichte financiële instrumenten inzetten om het risico van particuliere investeringen in veelbelovende schone-energie-technologieën of nieuwe ondernemingsmodellen te verminderen. Het gaat hierbij om leningen, deelnemingen en financiële garanties met overheidsmiddelen.
- 3) De EU kan haar financiering van onderzoek en innovatie toespitsen op het verleggen van grenzen van wetenschap en kennis, met name binnen het grootste subsidie-instrument van de EU, Horizon 2020. Het gaat hierbij om de financiering van nieuwsgierigheidsgedreven en missie-gedreven onderzoek en demonstratieprojecten met als doel om het proces van laboratoriumonderzoek naar succesvolle goederen en diensten te versnellen en daarmee banen te scheppen en groei teweeg te brengen.

De Commissie stelt in de Communicatie vier nieuwe prioriteitsgebieden binnen het energiedomein van Horizon 2020 voor:

- 1) het gebouwenbestand van de EU uiterlijk in 2050 koolstofvrij maken: van bijna energie-neutrale gebouwen tot energie-pluswijken;
- 2) leidende positie van de EU op het gebied van hernieuwbare energiebronnen versterken;
- 3) betaalbare en geïntegreerde oplossingen voor energieopslag ontwikkelen;
- 4) elektromobiliteit en een beter geïntegreerd stedelijk vervoerssysteem.

Digitalisering wordt beschouwd als overkoepelend thema voor alle prioriteitsgebieden.

Volgens de Commissie leidt een sterke prioritering tot grotere klimaatimpact, verbeterd industrieel concurrentievermogen en betere exportkansen. De Commissie stelt voor om €2 miljard binnen het Horizon 2020 werkprogramma van 2018-2020 beschikbaar te stellen voor onderzoeks- en innovatieprojecten in deze vier prioriteitsgebieden. De Commissie heeft in verscheidene gremia aangegeven dat deze bijdrage niet alleen uit het Energiewerkprogramma komt, maar ook uit de andere relevante werkprogramma's van de andere 'Maatschappelijke Uitdagingen' van Horizon 2020, onder meer Transport, Klimaat, ICT, maar ook Geavanceerde materialen.

Daarnaast voorziet de Commissie een leidende rol in mondiale initiatieven op het gebied van schone energie innovatie, waaronder Mission Innovation, en een coördinerende rol in regionale initiatieven met steden, regio's en lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energieagenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus perspectief te schetsen voor de transitie naar een betrouwbare, betaalbare, veilige en CO₂-arme energievoorziening. Samen met de hoofdlijnen van

het Energierapport, schetst het kabinet met deze agenda een helder en ambitieus perspectief voor het Nederlands energiebeleid richting 2030 en 2050. Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid voor de periode na 2020 is het centraal stellen van CO₂-emissiereductie. Nederland heeft economisch belang bij een geleidelijke en dus tijdig ingezette energietransitie. Door te sturen op CO₂-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO₂-arme opties richting 2050 tot stand. Sturen op CO₂-reductie moet wat Nederland betreft centraal komen te staan in het Europese energie- en klimaatbeleid.

Nederland benadert de energie-transitie vanuit vier functionaliteiten binnen het energiesysteem: kracht en licht, hoge temperatuurwarmte, lage temperatuurwarmte en vervoer. Per functionaliteit zijn veel innovaties nodig om deze transitie op een verantwoorde en betaalbare manier te realiseren. Het ontwikkelen en marktrijp maken van deze innovatieve energieoplossingen kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie. De innovatieopgaven verschillen per energiefunctie, zo zijn voor de functionaliteiten hoge temperatuurwarmte en vervoer nog geheel nieuwe oplossingen nodig om de slag naar duurzaam te maken. Bij lage temperatuurwarmte en kracht en licht gaat het meer om doorontwikkeling van innovaties om verdere kostprijsreducties te realiseren en implementatie, waarbij de aandacht meer ligt bij sociaal-institutionele vraagstukken.

Vanuit de transitieaanpak per functionaliteit wil Nederland inzetten op de belangrijkste innovatieopgaven voor de middellange termijn, die hier onlosmakelijk onderdeel van zijn. Hiertoe wil het kabinet zich toespitsen op een aantal meerjarige, missie-gedreven innovatieprogramma's met langjarige financiële zekerheden. Deze programma's zijn in beginsel gericht op alle fasen binnen de innovatieketen: fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, R&D, demonstratie en eerste uitrol. Ook zal binnen deze programma's niet alleen worden gekeken naar technologische innovaties, maar ook naar innovaties gericht op sociale, economische en institutionele ontwikkelingen. Per programma worden duidelijke doelstellingen, heldere en transparante indicatoren ontwikkeld aan de hand waarvan monitoring en bijsturing kan plaatsvinden. Daarnaast wil Nederland de ontwikkeling van nu nog relatief onbekende maar mogelijk veelbelovende technologieën in het kader van CO₂-reductie beter stimuleren, om zogenoemde '*high risk, high impact*' projecten te kunnen faciliteren. Hiertoe wordt gedacht aan generiek instrumentarium.

Daarbij beoogt de Nederlandse overheid ondersteuning bij de eerste uitrol van innovatieve technieken of diensten, omdat deze gepaard gaan met bovenmatige risico's voor private investeerders. Hierin zal de overheid alleen marktintroductie steunen indien er reëel perspectief is op brede uitrol onder normale marktcondities. Aangezien de regio een belangrijke rol heeft bij de maatschappelijke inbedding van de technologieën, wordt de rol van de regio nadrukkelijk gezien.

Nederland hecht er grote waarde aan om vanuit een strategische afweging internationaal samen te werken. Dit versterkt de kennisbasis, leidt tot schaalvoordelen, versnelt het innovatieproces en levert economische kansen op. Daarnaast kan Nederland als proeftuin fungeren voor in het buitenland ontwikkelde innovaties. Hiertoe wil Nederland aan de hand van sturen op CO₂-

emissiereductie blijven inspelen op kansrijke internationale samenwerkingsverbanden, met als bijkomend voordeel om onderzoeksgelden naar Nederland te halen. Hiervoor zal Nederland Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's voortkomend uit het Strategic Energy Technology (SET) Plan en het financieringsprogramma Horizon 2020 blijven benutten. Daarnaast zal Nederland gericht internationaal samenwerken binnen het Mission Innovation-initiatief waarbij Nederland zich onlangs heeft aangesloten en bilaterale samenwerkingsprojecten met buurlanden verkennen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Uitgangspunten fiche

Nederland deelt de visie dat een forse inzet op energie onderzoek- en innovatie als vijfde pijler van de Energie Unie gewenst is om de Europese doelen op CO₂-emissiereductie, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te behalen zoals afgesproken tijdens de Europese Raad van oktober 2014 voor het Klimaat- en Energiebeleidsraamwerk voor 2030. Echter, Nederland geeft daarbij sterk de voorkeur aan een focus op technieken die maximaal bijdragen aan CO₂-reductie. Nederland wil per functionaliteit de innovatie-opgave identificeren en aan de hand daarvan de meest kosteneffectieve mix van CO₂-reducerende maatregelen bepalen voor de lange termijn. Daarnaast is het van belang om functionaliteit overstijgende baten van innovaties mee te wegen. Hernieuwbare energie en energie-efficiëntie zijn hiervan belangrijke onderdelen. Dat betekent in de ogen van het kabinet echter niet dat er minder aandacht kan worden besteed aan de doorontwikkeling van andere kansrijke CO₂-emissiereducerende maatregelen die nodig zijn voor een versnelling van de transitie naar een CO₂-arme economie.

Nederland onderschrijft het belang van het aanbrengen van richting op het gebied van energie-innovatie en het algemene belang van digitalisering hierin. Echter, het Nederlandse kabinet is van mening dat door de huidige aanpak van de Commissie en specifiek de benoeming van de vier prioriteitsgebieden, bepaalde CO₂-reducerende technologieën onvoldoende worden meegenomen in de innovatie-opgave, zoals CO₂-afvang en opslag (CCS), CO₂-afvang en -gebruik (CCU) en energie-efficiëntie in de industrie. In de voorgestelde aanpak krijgen de noodzakelijke innovaties voor CO₂-reductie in de functionaliteit van hoge temperatuurwarmte te weinig aandacht in het nieuwe (energie)werkprogramma van Horizon 2020. Ook sluiten de prioriteitsgebieden de inzet op nucleair uit. Vanwege de forse opgave die de energie-transitie met zich mee brengt, wil Nederland geen opties op voorhand uitsluiten.

Het eerste prioriteitsgebied gericht op CO₂-reductie met betrekking tot gebouwen, besteedt te weinig aandacht aan de functie van gebouwen op wijkniveau. Door de gebouwde omgeving op meer integrale wijze te benaderen, kan CO₂-reductie op wijkniveau geoptimaliseerd worden in plaats van op niveau van het gebouw. Hierbij zijn andere typen innovaties ook van belang, zoals op het gebied van de uitrol van warmtenetten. Het kabinet wenst hierop een bredere aanpak die beter aansluit op de functionaliteit van lage temperatuurwarmte uit de Energieagenda. Nederland deelt het standpunt van de Commissie dat de innovatieopgave op het gebied van vervoer groot is, voornamelijk op het gebied van langeafstand transport. Echter, dit thema wordt nu geschaard onder integratie van hernieuwbaar, terwijl een apart prioriteitsgebied is ingericht voor e-mobiliteit.

Nederland ziet graag dat de innovatieopgave voor vervoer integraal in één prioriteitsgebied duurzame mobiliteit wordt opgenomen. Daarbij is het belangrijk om de koppeling te maken met duurzame energie en energieopslag, aangezien sommige innovaties in de functionaliteit vervoer, zoals waterstof, van toegevoegde waarde kunnen zijn bij het realiseren van geïntegreerde oplossingen voor energieopslag, en daardoor betere integratie van hernieuwbare energie in het energiesysteem mogelijk maken. Tenslotte is Nederland voorstander van de brede aanpak onder het prioriteitsgebied van energieopslag, waarin niet alleen aandacht is voor opslag van elektriciteit, maar ook voor opslag van warmte en andere vormen van energie en brandstoffen.

Daarnaast is het van belang om onderzoek en innovatie niet alleen te richten op techniek, maar juist ook op de toepassing van deze nieuwe technologie, de kansen voor nieuwe verdienmodellen en de maatschappelijke meerwaarde en acceptatie daarvan. Momenteel is onduidelijk hoe de Commissie tot themakeuze in de vier prioriteitsgebieden is gekomen. Het kabinet vraagt daarom aan de Commissie om een betere onderbouwing te geven van de gekozen thematiek van deze gebieden.

Algemene aanpak

Het kabinet juicht de integrale en interdisciplinaire aanpak toe op het gebied van energie-innovatie die door de Commissie wordt voorgesteld. Energie-innovatie leidt niet alleen tot een versnelling van de energie-transitie, maar levert ook economische kansen op. De voorgestelde aanpak van de Commissie sluit goed aan bij de opgave die Nederland voorziet om innovaties succesvol naar de markt te brengen. Zo is het belangrijk dat onderzoek en innovatie zich niet alleen richt op de doorontwikkeling van technologieën, maar juist ook op sociale innovatie, maatschappelijke inpassing en het creëren van een optimaal investeringsklimaat door gericht beleid, het uniformeren van standaarden en financiële instrumenten die het risico voor private investeerders in innovatieprojecten verlaagt. Nederland kan zich goed vinden in de ambitie om een stabiel, transparant en voorspelbaar beleidskader te schetsen voor op de lange termijn.

Het voornemen van de Commissie om de mogelijkheden van missie gedreven onderzoeks- en innovatieprogramma's te verkennen, sluit naadloos aan bij de ambitie van het kabinet uit de Energie-agenda. Vooral het interdisciplinaire karakter van dit initiatief en de verbinding tussen energie, gebouwen, transport en ICT, maakt dit een veelbelovend initiatief.

Nederland deelt het beeld van de Commissie dat doorbraak-technologieën gestimuleerd moeten worden door te richten op investeringen in lagere Technology Readiness Levels (TRL's) van de innovatieketen, waar de risico's vaak te hoog zijn voor private investeerders. Nederland voorziet hierin een ondersteunende rol van de Europese Unie. Tevens ondersteunt Nederland het voorstel om de InnovFin Energy Demonstration Projects (EDP) faciliteit uit Horizon 2020 te verstevigen, aangezien dit een belangrijk instrument is voor het verlenen van kapitaal voor demonstratieprojecten. Daarnaast is Nederland ook voorstander van de oprichting van het Innovation Fund na 2020 als opvolger van de NER300 faciliteit, het huidige financieringsinstrument voor demonstratieprojecten, waarin financiering beschikbaar wordt gesteld voor innovatie in de

energie-intensieve industrie, CCUS en hernieuwbare energie. Echter, het Innovation Fund dient zodanig te worden opgezet dat een grotere slagingskans optreedt voor projecten die hieruit gefinancierd worden, bijvoorbeeld door een andere wijze van verlenen van financiering. Daarnaast is een goede verbinding tussen de verschillende financiële instrumenten essentieel om een effectieve financieringsmix mogelijk te maken en om het financiële instrumentarium overzichtelijker te maken.

Uitgangspunt is dat de instrumenten goed op elkaar aansluiten, toegankelijk zijn en dat er geen versnippering ontstaat van verschillende programma's. Het kabinet kan zich in principe vinden in het voornemen van de Commissie om een 'European Innovation Council' op te richten, gericht op doorbraak technologieën door start-ups en het midden en kleinbedrijf (MKB). Ook het voornemen van de Commissie om een nieuw energieonderzoek platform op te richten dat zich richt op de sociale innovatie in de energie-transitie, is in beginsel positief. Op deze manier wordt geïntegreerd gekeken naar de maatschappelijke condities die nodig zijn in de energie-transitie, en sluit aan bij de ambitie uit de energieagenda. Deze verschillende platforms moeten echter duidelijk worden gepositioneerd richting stakeholders en goed aansluiten bij het bestaand instrumentarium, om overlap te voorkomen.

Rol Strategic Energy Technology (SET)-Plan

Nederland schuift het Strategic Energy Technology (SET)-Plan naar voren als het voornaamste samenwerkingsverband tussen Commissie, lidstaten en partijen uit het bedrijfsleven en de kennisinstellingen, waarin de prioriteiten op het gebied van energie onderzoek, innovatie en concurrentievermogen als vijfde pilaar van de Energie Unie gezamenlijk worden bepaald. Nederland deelt niet het beeld van de Commissie dat het SET-Plan slechts een rol speelt in de coördinatie van de acties van de lidstaten, maar vindt dat het SET-Plan ook invloed moet hebben op de themakeuze binnen Europese programma's zodat de energie-innovatie thema's die op lidstaatniveau worden opgepakt ook hierin terugkomen. Hieruit voortvloeiend is Nederland van mening dat de prioriteiten uit het SET-Plan als belangrijke bron gezien moeten worden voor het vaststellen van het werkprogramma van Europese financieringsprogramma's, met name het werkprogramma van Horizon 2020, maar ook voor de vormgeving van het nieuwe Innovation Fund en het InnovFin EDP.

De tien 'key actions'¹ die eind 2015 zijn vastgesteld en die nu in SET-Plan verband nader worden uitgewerkt in concrete implementatieplannen, zouden dan ook leidend moeten zijn voor de Europese doelstellingen op het gebied van energie-innovatie. Nederland ziet geen reden om af te wijken van de afspraken die gemaakt zijn binnen het SET-Plan. Het werkprogramma van Horizon 2020 op het gebied van energie zou niet vastgesteld moeten worden aan de hand van de vier prioriteitsgebieden, maar op basis van de prioriteiten uit het SET-Plan en het onlangs gepubliceerde Energy Scoping Paper.

¹ 1) Performant renewable technologies integrated in the system, 2) reduce costs of technologies, 3) new technologies and services for consumers, 4) resilience and security of the energy system, 5) new materials and technologies for buildings, 6) energy efficiency for industry, 7) competitive in global battery sector (e-mobility), 8) renewable fuels, 9) CCS/U, 10) Nuclear safety .

Daarnaast is Nederland van mening dat rapportage binnen het SET-Plan belangrijk is om de voortgang, resultaten en effecten van het SET-Plan goed in kaart te brengen.

Mondiale rol

Nederland is voorstander van een versterkte mondiale rol van de Europese Unie op het gebied van energie-innovatie, om de concurrentiepositie van de Europese industrie te waarborgen en Europese technologieën te exporteren naar derde landen. Nederland ondersteunt een leidende rol van de Commissie binnen het Mission Innovation-initiatief, waar Nederland ook apart lid van is. Nederland zal in dit verband intensief met de Commissie samenwerken, om ervoor te zorgen dat Mission Innovation optimaal wordt benut en dat maximale synergiën worden behaald ten opzichte van Nederlandse, Europese maar ook internationale programma's, zoals de 'Technology Collaboration Programmes' van het International Energy Agency (IEA). Een structureel overleg tussen de Commissie en de landen binnen het SET-Plan over de concrete invulling van Mission Innovation is daarom van belang. Daarnaast ondersteunt Nederland het voornemen om een goede verbinding te leggen met de Breakthrough Energy Coalition.

Het kabinet kan zich vinden in het voornemen van de Commissie om ontwikkelingslanden en opkomende economieën te blijven ondersteunen in de energie-transitie, om daarmee een bijdrage te leveren aan de Sustainable Development Goals (SDGs) die in VN-verband zijn opgesteld. Nederland kan het voornemen ondersteunen om twee uitrolprojecten in ontwikkelingslanden te financieren met een focus op Afrika. Hierbij zullen de raadsconclusies over Energie en Ontwikkeling die de Raad op 22 november 2016 heeft vastgesteld in acht worden genomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan kritisch tegenover de politieke keuze van de Commissie om de vier aanvullende prioriteitsgebieden te hanteren voor het werkprogramma van Horizon 2020, waarvan de samenhang met de 10 prioritaire acties uit het SET-plan niet helder is. De lidstaten zien namelijk in het algemeen het SET-Plan als het centrale kader waarin de prioriteiten op het gebied van energie onderzoek en innovatie worden vastgesteld. Dit sluit aan op het Nederlandse standpunt.

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

a) Bevoegdheid

De EU heeft voor het onderwerp energie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 1 onder i VWEU). Op basis van artikel 194 VWEU kan de EU maatregelen nemen op het gebied van energie. De EU-bevoegdheid wordt dus in de context van deze mededeling positief beoordeeld.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Nederland is van mening dat om de energie-transitie te versnellen, optreden op EU-niveau noodzakelijk is. Daarnaast behoort het creëren van een

stabiel beleidskader en het opstellen van financiële instrumenten tot de taken van de Commissie.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is gedeeltelijk positief, gedeeltelijk negatief. Het nastreven van een stabiel Europees beleidskader en opstellen van Europese financiële instrumenten staat in verhouding tot het doel om de energie-transitie te versnellen. Echter, het kabinet acht het niet noodzakelijk om naast de prioriteiten uit het SET-Plan, nieuwe prioriteitsgebieden voor energie-innovatie in te stellen. Echter, het kabinet is van mening dat de prioriteiten op het gebied van energie-innovatie binnen Horizon 2020 samen met de lidstaten dienen te worden vastgesteld en geen exclusieve bevoegdheid van de Commissie is. De mededeling laat nu onvoldoende ruimte aan lidstaten om hierin een rol te spelen.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het voorstel kan leiden tot verbeterd Europees concurrentievermogen op het gebied van energie-innovatie en vergrote kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen om financiering aan te trekken voor onderzoek en innovatie op het gebied van schone energie.