



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.11.2012
C(2012) 8241 final

Betreft: Steunmaatregel SA.34742 (2012/N) – Nederland
Q10 Offshore Wind BV

Excellentie,

Met dit schrijven stelt de Commissie Nederland ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde steunmaatregel verstrekte inlichtingen, besloten heeft geen bezwaar te maken tegen de voorgenomen steunmaatregel.

1 PROCEDURE

(1) De Nederlandse autoriteiten hebben bovenstaande maatregel, na prenotificatiecontacten, op 18 oktober 2012 bij de Commissie aangemeld.

2 BESCHRIJVING

2.1. De maatregel

(2) De voorgenomen maatregel betreft individuele exploitatiesteun ten behoeve van de realisatie van een windpark op zee door Q10 Offshore Wind BV, een dochteronderneming van Eneco. Het windpark gaat hernieuwbare elektriciteit produceren met behulp van windenergie op zee, in het kader van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (hierna "SDE" genoemd), een reeds eerder door de Europese Commissie onder zaaknummer N 478/2007 goedgekeurde steunmaatregel¹.

¹ Besluit van de Commissie van 21 december 2007 betreffende steunmaatregel N 478/2007 - Nederland - Stimulering van duurzame energie, wijziging en verlenging van MEP-regeling (N 707/02) en MEP stimulering warmtekrachtkoppeling (N 543/05) (PB C 39 van 13.2.2008, blz. 3).

Zijne Excellentie de Heer Frans TIMMERMANS
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

- (3) Meer bepaald ontvangt het project vanuit de SDE subsidie voor 119,23 MW. Deze capaciteit komt overeen met het "restbudget" uit de SDE-tender Windenergie op Zee 2009. Het totale budget in deze tender bedroeg circa 5,4 miljard EUR, waarvan 4,4 miljard EUR is toegezegd aan de BARD-projecten².
- (4) In een convenant tussen de Staat en Eneco is overeengekomen dat er in het windpark minimaal 9,6 MW extra (dus in totaal 128,8 MW) gerealiseerd zal worden, die niet zal worden gedekt door financiële steun. De Commissie heeft dit convenant ontvangen als onderdeel van de aanmelding.
- (5) Het steuninstrument heeft de vorm van exploitatiesteun, conform optie 1 van punt 109 van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming³ (hierna "het milieusteunkader" genoemd), ter compensatie van het verschil tussen de kosten voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie op zee en de marktprijs van elektriciteit.
- (6) Het windpark zal bestaan uit 43 turbines van elk 3 MW, zodat de totale capaciteit of opgesteld vermogen 128,8 MW bedraagt. Het windpark wordt gebouwd in het Nederlandse deel van de Noordzee, circa 23 kilometer uit de kust ter hoogte van Zandvoort. Het zal jaarlijks circa 530 GWh hernieuwbaar opgewekte elektriciteit invoeden op het Nederlandse elektriciteitsnet.
- (7) De start van de bouw van het windpark is gepland op 1 juli 2014 en heeft betrekking op het plaatsen van de eerste fundering, terwijl het windpark naar verwachting in juni 2015 zijn eerste elektriciteit aan het Nederlandse elektriciteitsnet zal leveren.
- (8) Volgens de Nederlandse autoriteiten wordt met de realisatie van dit project een belangrijke stap gezet op weg naar de realisatie van doelstellingen - van de EU en van Nederland - voor de vermindering van de CO₂-emissies en de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie. Voorts doet het aangemelde project de productie van hernieuwbare elektriciteit met behulp van windenergie toenemen, vergroot het de diversiteit van primaire energiebronnen en doet het de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen daarmee afnemen, zodat de energievoorzieningszekerheid toeneemt.

2.2. De begunstigde onderneming

- (9) De begunstigde van de steun is Q10 Windpark BV, een dochteronderneming van Eneco. Eneco is een Nederlandse energieonderneming⁴.
- (10) De selectie van dit project is tot stand gekomen op basis van tendering. In de periode van 4 januari 2010 tot 1 maart 2010 konden partijen die voor de realisatie van een windpark op zee beschikten over een vergunning in het kader van de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr-vergunning)⁵, een aanvraag indienen voor de

² Zie de steunmaatregelen SA.31961 en SA.31962.

³ PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1.

⁴ Zie www.eneco.nl

⁵ Wbr = Wet beheer Rijkswaterstaatwerken.

SDE-tender Windenergie op Zee 2009. In totaal zijn er voor twaalf locaties vergunningen afgegeven⁶ aan Nederlandse ondernemingen en in andere EU-lidstaten gevestigde ondernemingen⁷. Op 1 maart 2010 zijn er 16 aanvragen voor SDE-subsidie ontvangen voor 10 locaties. Op 12 mei 2010 is aan de twee hoogst gerangschikte projecten subsidie verleend.

- (11) Het enige rangschikkingscriterium bij deze tender is het gevraagde tenderbedrag uitgedrukt in EUR/kWh. Rangschikking heeft plaatsgevonden op basis van de voor afstand gecorrigeerde tenderbedragen.⁸
- (12) Het Q10 Windpark-project werd geselecteerd om in de hierboven beschreven SDE-regeling het restbudget te gebruiken dat nog niet was benut. Het zal 59,32% van de oorspronkelijke aanvraag om subsidie voor 201 MW ontvangen. De subsidieontvanger is er vrij in om meer capaciteit te realiseren dan waarvoor subsidie wordt verleend, en Q10 Windpark heeft zich akkoord verklaard om op eigen kosten zo'n 10 MW extra in het windpark te installeren.

2.3. Uitgetrokken middelen

- (13) De steun die voor het aangemelde project is uitgetrokken, bedraagt maximaal 989 miljoen EUR, en komt overeen met het aantal vollasturen van 3 180 uur dat door de Regeling windenergie op zee 2009 wordt voorgeschreven.
- (14) De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat voorafgaand aan exploitatie geen voorschotten worden verstrekt. Het steunbedrag wordt uitbetaald per geproduceerde kWh die op het elektriciteitsnet wordt ingevoerd. De hoogte van de steun per kWh kan per kalenderjaar verschillen en is afhankelijk van de gemiddelde elektriciteitsprijs in de markt.⁹ Bij stijgende marktprijzen voor elektriciteit daalt de subsidie, om op die wijze overcompensatie te voorkomen. Wanneer in enig kalenderjaar de elektriciteitsprijs echter lager wordt dan de basiselectriciteitsprijs, dan wordt het verschil hiertussen niet gesubsidieerd. Het maximale aantal kWh dat voor subsidie in aanmerking komt, is per kalenderjaar begrensd, gebaseerd op het genoemde maximum aantal vollasturen.

⁶ http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Overzicht%20definitief%20vergunde%20Windparken_tcm174-278486.pdf

⁷ Om voor SDE-subsidie in aanmerking te komen, moeten de aanvragers over een Wbr-vergunning voor hun project beschikken voor het realiseren en exploiteren van een windpark op het Nederlandse deel van de Noordzee. Deze vergunning is locatiegebonden. Bij de vergunningverlening is door de Nederlandse autoriteiten (Rijkswaterstaat, directie Noordzee) rekening gehouden met onder andere de effecten op scheepvaartveiligheid, luchtvaartveiligheid, mijnbouw en ecologie. De verstrekte Wbr-vergunningen betreffen windparken op verschillende afstanden van de kust en met verschillende aanlandingspunten voor aansluiting op het Nederlandse elektriciteitsnetwerk.

⁸ De particuliere investeerders zijn zelf verantwoordelijk voor de bekabeling vanaf het windpark tot aan het aansluitpunt op het landelijke hoogspanningsnet van TenneT (TenneT, de beheerder van het transmissiesysteem in Nederland, mag onder de huidige regelgeving niet op zee acteren), waardoor locaties die ver uit de kust liggen, wat betreft de tender met hogere kosten te maken hebben en daarmee benadeeld zouden worden. Om die reden is ten behoeve van de rangschikking het ingediende tenderbedrag gecorrigeerd.

⁹ De basis voor het bepalen van de elektriciteitsprijs is op dit moment de *day ahead base load* index op de APX. De SDE-regeling schrijft niet voor welke bron als marktindex moet worden gebruikt. De Nederlandse autoriteiten hebben in dit verband aangegeven dat bij de keuze voor een relevante index in ieder geval rekening dient te worden gehouden met het transparante karakter van de index, de liquiditeit van de index en het aantal partijen dat de hoogte van de index bepaalt.

- (15) De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat, in overleg met deskundigen en vertegenwoordigers van marktpartijen, de basiselektriciteitsprijs is vastgesteld op 2/3 van de voor de lange termijn verwachte voor de betreffende categorie relevante energieprijs.¹⁰ Bij het vaststellen van de basiselektriciteitsprijs voor wind op zee is ook gekeken naar verwachtingen voor onbalanskosten en profielkosten.¹¹ Voor wind op zee is door het ministerie van Economische Zaken de lange termijn elektriciteitsprijs geschat op 66 EUR/MWh, de factor voor onbalanskosten op 0,93 en de factor voor profielkosten op 1,00. Voorts wordt de basiselektriciteitsprijs met een factor 1,25 verhoogd, als gevolg van de windfactor.¹² De basiselektriciteitsprijs voor deze tender wind op zee is daarom: $0,066 \times 2/3 \times 0,93 \times 1,00 \times 1,25 = 0,051150$ EUR/kWh.
- (16) De methodiek voor het berekenen van het steunbedrag (subsidietaf) is dezelfde als bij de reeds goedgekeurde vroegere regelingen, met name de SDE-regeling (die een flexibel subsidietaf introduceerde dat ook in de hier te onderzoeken zaak zal worden gehanteerd¹³). De SDE-regeling kent een systematiek van vaste maandelijksse voorschottermijnen. Op basis van productieramingen en voorlopige correcties wordt in 12 maandelijksse termijnen een bedrag van 80% bevoorschot.
- (17) Na afloop van elk kalenderjaar wordt gekeken naar de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid elektriciteit en worden de correcties definitief vastgesteld. Op basis daarvan wordt het voorschot over het hele kalenderjaar opnieuw berekend. Dit kan resulteren in een extra uitbetaling aan of een terugvordering van de begunstigde. De Nederlandse autoriteiten hebben in dit verband duidelijk gemaakt dat de SDE-regeling geen ruimte biedt om op projectniveau een andere grondslag te hanteren om de hoogte van de steun te bepalen. Niettemin biedt het feit dat het bedrag van de correcties jaarlijks wordt vastgesteld, enige marge om in te spelen op veranderingen in de algemene marktsituatie.

¹⁰ Om de voor de lange termijn verwachte energieprijs, de onbalans- en profielkosten te bepalen heeft het Ministerie het advies ingewonnen van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). De lange termijn elektriciteitsprijs is gebaseerd op beleidsstudie BS--08-044 van het ECN van december 2008. Daarin wordt voor de periode 2010-2025 een prijsontwikkeling bepaald op basis van de marktinformatie op korte termijn en de uitkomsten van langetermijnsenario's.

¹¹ Profielkosten zijn kosten (of opbrengsten) die ontstaan omdat de waarde van elektriciteit op de momenten dat een productie-installatie levert, niet overeenkomt met de gemiddelde marktwaarde van elektriciteit. Daarnaast wordt de gemiddelde marktprijs gecorrigeerd voor onbalanskosten. De Nederlandse autoriteiten hebben in dit verband verklaard dat producenten, die hun elektriciteit zelf dienen te verkopen, een zogenoemde "programmaverantwoordelijkheid" dragen. Dit houdt in dat producenten moeten aangeven op welk moment zij hoeveel elektriciteit gaan leveren. Als gevolg van afwijkingen ten opzichte van de voorspelde opbrengst is dit programma niet altijd in overeenstemming met de werkelijk geleverde elektriciteit. Voor afwijkingen ten opzichte van het vooraf opgegeven programma krijgt de producent boetes van de netbeheerder.

¹² Deze windfactor bedraagt 1,25, waardoor rekening wordt gehouden met een mogelijke afwijking van 20% in het windaanbod in enig jaar.

¹³ Zie het besluit betreffende steunmaatregel N 478/2007, reeds aangehaald, punt 18.

2.4. Looptijd

- (18) Na goedkeuring van de steun door de Commissie wordt de subsidie in tranches verstrekt voor een periode van vijftien jaar, van 1 november 2015 tot en met 31 oktober 2030.

2.5. Rechtsgrondslag

- (19) De nationale rechtsgrondslag voor de steunverlening is de Regeling windenergie op zee 2009.¹⁴

2.6. Cumulatie

- (20) De steun die in het kader van de aangemelde maatregel wordt verleend, kan niet worden gecumuleerd met steun uit andere lokale, regionale, nationale of EU-bronnen ter dekking van dezelfde subsidiabele kosten. De Nederlandse autoriteiten hebben echter verklaard dat, indien naast SDE nog andere steun wordt verkregen, de aanvrager dan binnen een jaar na ingebruikname een accountantsverklaring dient op te stellen ten aanzien van de investeringskosten en de ontvangen steun. Op dat moment zal het project opnieuw aan het milieusteunkader worden getoetst en, indien nodig, zal de subsidie worden gekort (op grond van artikel 3 van de algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie). Bij vaststelling van het project aan het einde van de subsidieperiode zal eveneens worden bekeken of er nog andere steun is genoten. Ook in dat geval zal er, indien nodig, worden gekort.

3 BEOORDELING

3.1 Rechtmatigheid van de steun

- (21) Door de maatregel aan te melden vóór de tenuitvoerlegging ervan en de inwerkingtreding ervan afhankelijk te stellen van de toestemming van de Commissie, zijn de Nederlandse autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "het VWEU" genoemd) nagekomen.
- (22) Bovendien dienen de lidstaten, overeenkomstig punt 160, onder b) iii), van het milieusteunkader, elk voornemen om, uit hoofde van een goedgekeurde regeling, individuele exploitatiesteun te verlenen, vooraf aan te melden wanneer die steun (in het geval van exploitatiesteun voor de productie van duurzame elektriciteit) wordt verleend aan installaties voor de productie van duurzame elektriciteit op locaties waar de uiteindelijke capaciteit om uit hernieuwbare energiebronnen elektriciteit op te wekken, meer dan 125 MW bedraagt. Aangezien dit hier het geval is, voldoet de aanmelding ook aan dit vereiste.

¹⁴ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009196/geldigheidsdatum_22-11-2010

3.2 De vraag of er sprake is van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

- (23) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU, "zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".
- (24) In het kader van de voorgenomen steunmaatregel wordt exploitatiesteun verleend ten behoeve van de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. De begunstigde is een onderneming die actief is in de productie van elektriciteit. Zij krijgt een economisch voordeel verleend doordat zij voor dit project financiering ontvangt via subsidies van de Nederlandse overheid. Bijgevolg zijn met deze maatregel staatsmiddelen gemoeid. De maatregel is selectief aangezien deze subsidie alleen ten goede komt aan de begunstigde onderneming, die actief is in de sector windenergie, maar niet in andere sectoren. Aangezien op elektriciteitsmarkten concurrentie speelt en aangezien er een intensief handelsverkeer in elektriciteit is tussen Nederland en andere lidstaten, kan de steun de mededinging verstoren of kan hij het risico inhouden deze te verstoren en kan hij het handelsverkeer binnen de Unie beïnvloeden. De steun die de begunstigde onderneming in het kader van de voorgenomen regeling wordt verleend, vormt dus staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

3.3 Inachtneming van het milieusteunkader

- (25) Krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Wanneer de Commissie steun ten behoeve van het milieu onderzoekt, beoordeelt zij deze steun op grond van deze bepaling op zijn verenigbaarheid met de interne markt, in het licht van het milieusteunkader. Volgens deel 3, punt 109, van het milieusteunkader, gelezen in samenhang met punt 70, onder 5), van datzelfde kader, geldt het steunkader, onder bepaalde voorwaarden, voor exploitatiesteun ten behoeve van de opwekking van energie uit hernieuwbare energiebronnen zoals wind.
- (26) Volgens punt 160, onder b) iii), van het milieusteunkader wordt, wanneer dit soort exploitatiesteun wordt verleend ten behoeve van installaties voor hernieuwbare elektriciteit op locaties waar de uiteindelijke capaciteit om uit hernieuwbare energiebronnen elektriciteit op te wekken, meer dan 125 MW bedraagt (zoals in de onderhavige zaak het geval is) naast een toetsing aan de criteria van deel 3 van het milieusteunkader een nadere beoordeling gemaakt op basis van de specifieke positieve en negatieve aspecten van de steun zoals die nader worden vermeld in de punten 5.2.1 en 5.2.2 van deel 5 van datzelfde steunkader.

Deel 3 van het milieusteunkader: exploitatiesteun voor de productie van hernieuwbare energie

(27) In punt 109, onder a) en b), van het milieusteunkader is het volgende bepaald:

"a) De lidstaten kunnen exploitatiesteun toekennen ter compensatie van het verschil tussen de kosten voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen, met inbegrip van de afschrijving van de extra investeringen voor milieubescherming, en de marktprijs van de betrokken energievorm. In dat geval mag exploitatiesteun worden toegekend tot de centrale volledig is afgeschreven overeenkomstig de normale boekhoudregels. Voor de extra energie die door de betrokken installatie wordt geproduceerd, kan geen enkele vorm van steun worden verleend. De steun kan echter ook een normale vergoeding van het kapitaal dekken.

b) Wanneer steun wordt toegekend overeenkomstig punt a), wordt, om het bedrag aan exploitatiesteun te bepalen, alle investeringssteun die de onderneming voor de nieuwe installatie verleend krijgt, op de productiekosten in mindering gebracht. Bij het aanmelden van steunregelingen bij de Commissie geven de lidstaten de precieze steunmechanismen aan, en met name de wijze van berekening van het steunbedrag."

(28) De Commissie is van oordeel dat de berekeningen die de Nederlandse autoriteiten hebben verstrekt ter verantwoording van de exploitatiesteun, in overeenstemming zijn met de hier aangegeven criteria. Met name hebben de autoriteiten de totale waarde van de netto-investering plus Return on Capital (RoC) berekend op rond [...] miljoen EUR, die als volgt is uit te splitsen (waarbij een belastingvoordeel resulterend uit de regeling Energie Investerings Aftrek (EIA), een generieke belastingmaatregel, in mindering is gebracht¹⁵):

	x mln EUR
Netto-investering	[...]
RoC Eigen vermogen	[...]
Totaal	[...]

(29) Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten de netto contante waarde van de SDE-subsidie meegedeeld, uitgaande van het gegeven dat de maximale subsidie die per geproduceerde kWh wordt verstrekt, het verschil is tussen het tenderbedrag en de basiselektriciteitsprijs (afgerond):

Tenderbedrag	225,05 EUR/MWh
Basiselektriciteitsprijs	51,15 EUR/MWh
Maximale vergoeding	173,90 EUR/MWh

(30) Voor de berekeningen is ervan uitgegaan dat betalingen plaatsvinden op 1 juli van het betreffende kalenderjaar, waarvan 80% in het betreffende kalenderjaar en

* Zakengeheim

¹⁵ De regeling Energie Investerings Aftrek (EIA) is een belastingfaciliteit die energiebesparing en de inzet van duurzame energie moet stimuleren; zie het besluit van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende steunmaatregel N 266/2003.

20% een jaar later. De maximale subsidie van rond 989 miljoen EUR komt, netto contant gemaakt naar 2011, uit op 697,4 miljoen EUR.

- (31) De maximale exploitatiesubsidie die op basis van het milieusteunkader mag worden verleend, is de kostprijs van de productie uit hernieuwbare energiebronnen, plus een normaal rendement op kapitaal. Volgens de verschaft berekeningen komt dit bedrag uit op [...] miljoen EUR. De subsidie die op basis van de SDE-regeling maximaal wordt verstrekt, heeft een waarde van 697,3 miljoen EUR. De voorgenomen maatregel doet dus geen overcompensatie ontstaan, aangezien het saldo [...] miljoen EUR bedraagt.

	x mln EUR
Netto-investering plus RoC	[...]
Netto contante waarde SDE	697,38
Saldo	[...]

- (32) Indien de steun wordt uitgedrukt als een verhouding tussen de SDE-subsidie en de netto-investering plus Return on Capital, komt de steunintensiteit uit op [...]%. Dit percentage blijft dus, in lijn met punt 109 van het milieusteunkader, onder het plafond van 100%.

Deel 5 van het milieusteunkader: criteria voor een nadere economische beoordeling

Positieve effecten van de steun

Bestaan van marktfalen

- (33) De Commissie is van mening dat met de aangemelde maatregel marktfalen wordt aangepakt.
- (34) Voor wind op zee is aangetoond dat de productiekosten aanzienlijk hoger zijn dan de conventionele wijze van elektriciteitsproductie en ook duurder in vergelijking tot wind op land (bijv. COM(2008) 768 "Windenergie op zee – Er is actie nodig om de doelstellingen van het energiebeleid voor 2020 en verder te realiseren"). Zoals hier verder nader wordt aangetoond (met betrekking tot het stimulerende effect en de noodzaak van de steun), zou het project zonder de steun niet het vereiste minimumrendement behalen. Daarom mag worden geconcludeerd dat het voorgenomen project zonder de steun niet zou worden uitgevoerd.
- (35) Voorts blijkt, in het licht van punt 167 van het milieusteunkader, dat de steun op dit marktfalen is toegesneden doordat deze merkbare gevolgen voor de milieubescherming heeft. Met name hebben de Nederlandse autoriteiten aangetoond dat met het voorgenomen windpark wordt bespaard op primaire energie en dat CO₂-emissies kunnen worden vermeden. Meer bepaald blijkt uit de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte berekeningen dat de vermeden primaire energie-inzet 4,5 PJ per jaar bedraagt. Deze berekening is gebaseerd op de verwachte gemiddelde jaarproductie (530 GWh¹⁶), rekening houdende met het rendement van de gemiddelde Nederlandse brandstofmix voor

¹⁶ 1 GWh = 0,0036 PJ.

elektriciteitsproductie in 2008 (af-productie)¹⁷. De vermeden CO₂-emissies bedragen 308 kton CO₂ per jaar, waarbij is uitgegaan van de CO₂-emissiefactor voor 2008¹⁸.

- (36) Voorts draagt het aangemelde project bij aan het behalen van de energie- en klimaatveranderingsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie¹⁹, en daarmee ook aan de nationale Nederlandse doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020²⁰. Uit het Nederlandse Nationaal Actieplan blijkt dat voor het produceren van hernieuwbare elektriciteit, wind op zee een belangrijke positie inneemt. De ambitie is om in 2020 voor 6 000 MW productiecapaciteit op zee gerealiseerd te hebben.

Geschikt instrument

- (37) Aangetekend zij hier dat bij de SDE-regeling sprake is van een bestaand financieel instrument dat de Nederlandse autoriteiten ter beschikking staat om hernieuwbare energie te stimuleren, instrument waarvoor de Europese Commissie, zoals hier reeds is aangegeven, al voordien toestemming heeft gegeven in haar besluit betreffende steunmaatregel N 478/2007. De Commissie merkt voorts op dat de Nederlandse autoriteiten hebben geopteerd voor een tendermechanisme met onderlinge concurrentie, in plaats van voor de onder de SDE-regeling beschikbare optie om subsidie toe te kennen op volgorde van rangschikking, hetgeen de deelnemende partijen de mogelijkheid biedt om te berekenen hoe groot de onrendabele top is in hun eigen project en op grond daarvan het subsidiebedrag per kWh te bepalen. Door de onderlinge concurrentie bestaat er een druk om scherpe subsidieaanvragen te doen, hetgeen een efficiënte uitkomst oplevert. Tegen deze achtergrond kan de Commissie ermee instemmen dat de betrokken maatregel een geschikt beleidsinstrument is.

Stimulerend effect en noodzaak van de steun

- (38) Op basis van de verschaft informatie heeft de begunstigde bij de Nederlandse autoriteiten steun aangevraagd vóór de aanvang van het project. Bijgevolg is punt 143 van het milieusteunkader in acht genomen.
- (39) Volgens punt 171 van het milieusteunkader moet staatssteun "ertoe [...] leiden dat de begunstigde zijn gedragingen zodanig verandert dat het niveau van de milieubescherming wordt verhoogd". Zoals aangegeven in punt 172 van het milieusteunkader, zullen, naast de in deel 3 van datzelfde steunkader uiteengezette berekening van de extra kosten, bij de beoordeling diverse elementen in aanmerking worden genomen.

¹⁷ Het rendement van elektriciteitscentrales bedroeg in 2008 (af-productie) 42,7%.

¹⁸ De CO₂-emissiefactor bij elektriciteitsproductie (2008) bedroeg 0,581 kg CO₂/kWh.

¹⁹ "De Europese Raad heeft zich autonoom ertoe verbonden dat de EU de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met ten minste 20% doet dalen ten opzichte van 1990. (...) Ook steunde de Raad een bindende doelstelling van 20% hernieuwbare energie in het totale EU-energieverbruik tegen 2020, (...)." (Deel 1.1, punt 3, van het milieusteunkader).

²⁰

http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/national_renewable_energy_action_plan_netherlands_en.zip

- (40) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat het evident is dat zonder steun een wind op zee project niet van de grond kan komen, aangezien de productiekosten ongeveer een factor drie groter zijn dan de marktprijs voor elektriciteit. Alleen met steun kan wind op zee concurreren met elektriciteit opgewekt met fossiele brandstoffen. Voorts betogen de Nederlandse autoriteiten dat zonder de steun het totale rendement voor het project negatief zou zijn.
- (41) De Nederlandse autoriteiten hebben de door de begunstigde intern uitgevoerde analyse van de investeringkansen met betrekking tot verschillende wind-offshoremarkten meegedeeld, waarin is gebruikgemaakt van een scoremodel dat een aantal criteria hanteert zoals economische stabiliteit, specifieke offshorecriteria en -risico's. In deze analyse eindigde de Nederlandse markt derde, na Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.
- (42) Deze analyse omvat ook een criterium als de verwachte Return on Investment (RoI) op de betrokken markt, die het zwaarst meeweegt in het model. Gemiddeld werd een RoI van 10% behaald. Dit is, volgens de Nederlandse autoriteiten, een indicatie dat voor vergelijkbare investeringen (in windenergie op zee) een projectrendement van rond 10% een businesscase is die als voldoende winstgevend wordt beschouwd, zonder dat deze echter een buitensporige winst oplevert. Deze verklaring werd verder onderbouwd door een presentatie in mei 2010 van de begunstigde van een van zijn andere offshoreprojecten, die een vergelijkbare RoI opleverde. De Internal Rate of Return (IRR) op vermogen (na belasting) ligt tussen 9 en 10%.
- (43) Voor het Nederlandse project eiste de begunstigde een IRR van [...]%, gelet op de onzekerheid die aan de Nederlandse projecten verbonden is zoals het marktprijsrisico (bijv. de basiselektriciteitsprijs) of het feit dat wordt geopereerd op een voor de begunstigde nieuwe markt die, in de interne analyse, een score behaalt die iets onder die voor de Duitse markt ligt.
- (44) Het milieueffect wordt verwacht van de gedragswijziging: de investering in het wind op zee project, die de begunstigde zonder de steun niet had uitgevoerd. In de verschaft berekeningen wordt rekening gehouden met de productieniveaus en de verwachte risico's. Er lijken momenteel geen andere belangrijke voordelen te zijn als gevolg van de investering. Wat betreft de mogelijke stijging van de CO₂-kosten die positief kunnen uitwerken voor projecten met hernieuwbare energie, voeren de Nederlandse autoriteiten aan dat op basis van onderzoek is gebleken dat de elektriciteitsbedrijven de werkelijke CO₂-kosten doorrekenen aan de afnemers. Aangezien slechts het verschil tussen productiekosten en marktprijs voor elektriciteit wordt gesubsidieerd, waarbij de basiselektriciteitsprijs de grens is, resulteert een marktprijs die als gevolg van bijvoorbeeld emissiehandel stijgt, in een lager subsidiebedrag. Op die wijze kan er geen overcompensatie ontstaan als gevolg van de verplichting tot aankoop van emissierechten door conventionele elektriciteitscentrales.

(45) De Nederlandse autoriteiten hebben, mede aan de hand van verstrekte interne documenten, aangetoond dat het project zonder de steun niet de rendementseisen zou halen die aan wind op zee projecten worden gesteld, en dat dankzij de steun voor het project een normaal geëist rendement wordt gehaald, waardoor de begunstigde dan weer het project uitvoert. Geconcludeerd mag dus worden dat de maatregel noodzakelijk is en een stimulerend effect heeft.

Evenredigheid van de steun

(46) Overeenkomstig punt 174 van het milieusteunkader is een steunmaatregel evenredig indien de lidstaat kan aantonen dat de steun noodzakelijk is, dat het bedrag tot het minimum beperkt is en dat het selectieproces evenredig is. Bij haar beoordeling beziet de Commissie de volgende elementen: i) de in aanmerking komende kosten moeten beperkt blijven tot de extra kosten die noodzakelijk zijn om het niveau van milieubescherming te bereiken; ii) het selectieproces moet op niet-discriminerende, transparante en open wijze zijn verlopen, en iii) de steun moet tot het minimum beperkt zijn, het steunbedrag mag dus niet meer bedragen dan het verwachte gebrek aan winstgevendheid (met inbegrip van een normale opbrengst over de periode waarover de investering volledig is afgeschreven). Rekening houdende met de door Nederland verschaft gegevens, is de Commissie van oordeel dat de voor de beoogde maatregel verleende steun evenredig is, en wel hierom.

(47) De Nederlandse autoriteiten hebben geloofwaardige informatie verschaft dat de in aanmerking komende kosten inderdaad beperkt zullen blijven tot de extra kosten die nodig zijn om het hogere niveau aan milieubescherming te bereiken. Meer bepaald is aangetoond dat de SDE-regeling, op basis waarvan de hier aangemelde individuele steun wordt verleend, zodanig is vormgegeven dat compensatie wordt verleend voor het verschil tussen de kosten voor de productie van hernieuwbare elektriciteit met behulp van windenergie (met inbegrip van de afschrijving van de extra investeringen voor milieubescherming) en de marktprijs van de betrokken energievorm (de basiselektriciteitsprijs). Daarom mag worden geconcludeerd dat de regeling afdoende garanties biedt dat de in aanmerking komende kosten nauwkeurig worden berekend.

(48) Voorts omvat de SDE-regeling nadere bepalingen ten aanzien van het tenderingmechanisme, met name de ministeriële regeling waarin de tender wordt aangekondigd en het kader voor deze tender wordt beschreven²¹. De tender stond open voor alle partijen die op 1 maart 2010 over een Wbr-vergunning voor de oprichting van een windpark op zee beschikten. Ook partijen die niet over een Wbr-vergunning beschikten, konden een aanvraag indienen, mits er een verklaring van geen bezwaar kon worden overgelegd voor het gebruik van de Wbr-vergunning van een andere partij. De selectie richtte zich, zoals gezegd, op het gevraagde tenderbedrag, uitgedrukt in EUR/kWh.

²¹ Zie voetnoot 14.

- (49) De rangschikking werd bepaald door het gevraagde tenderbedrag en een correctie voor afstand. Om een gelijk speelveld te creëren, werd de rangschikking op tenderbedrag gecorrigeerd voor de extra kabelkosten voor windparken die ver uit de kust zijn gesitueerd. De toe te passen correctiefactor maakt deel uit van de ministeriële regeling. Op het moment dat de tender werd geopend, waren er voor 12 locaties Wbr-vergunningen afgegeven. De vergunninghouders betreffen Nederlandse, Duitse, Schotse en Zweedse partijen. Op basis van de verschaft informatie is de Commissie van mening dat bij de aangemelde steunmaatregel wordt voorzien in een open, transparante en niet-discriminerende selectieprocedure.
- (50) Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten geloofwaardige informatie verschaft waaruit blijkt dat de steunbedragen tot het minimum beperkt zullen blijven. De Commissie doet met name opmerken dat de systematiek van de SDE-regeling er op gericht is om alleen de extrakosten voor de productie van hernieuwbare elektriciteit te subsidiëren. De conclusie dat steun tot het minimum beperkt blijft, wordt verder ondersteund door het feit dat voor de subsidiëring een tendermechanisme werd gebruikt, waardoor de partijen gedwongen werden om een zo concurrerend mogelijk projectvoorstel in te dienen, en de kans op overstimulering dus beperkt werd. Bovendien bevestigen de door de Nederlandse autoriteiten verschaft financiële gegevens dat met de steun een minimaal rendement wordt bereikt dat voor dit soort project wordt geëist. Met name hebben de Nederlandse autoriteiten ook hun eigen (vereenvoudigde) raming van de Internal Rate of Return (IRR) verschaft die vervolgens is vergeleken met de door de begunstigde verschaft informatie. De Nederlandse autoriteiten kwamen in hun berekeningen uit op een IRR op vermogen (na belastingen) van [...]%.²² Daarom hebben de Nederlandse autoriteiten aangevoerd dat uit de raming van de IRR blijkt dat de steun beperkt blijft tot het minimum dat noodzakelijk is om het project te kunnen uitvoeren.

Verstoring van de mededinging en het handelsverkeer

- (51) Gezien het relatief bescheiden aandeel van de begunstigde op de betrokken markt, is het weinig waarschijnlijk dat de steunmaatregel de mededinging zal verstoren of het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden.
- (52) De Nederlandse autoriteiten hebben de volgende relevante productmarkten onderscheiden: i) productie en groothandel van elektriciteit; ii) de markt voor het transport van elektriciteit, en iii) de markt voor de levering van elektriciteit aan eindgebruikers. Daarbij hebben zij beklemtoond dat het betrokken project waarvoor SDE-steun wordt verleend, uitsluitend is gericht op de productmarkt voor de productie en groothandel van elektriciteit. Op die markt zijn de belangrijkste spelers in termen van opgesteld vermogen: Electrabel (30%), Nuon (20%), Essent (20%) en E.On (10%)²².

22

http://www.tennet.org/bedrijfsvoering/Systeemgegevens_vorbereiding/Aangemeld_productievermogen/Opgesteld_vermogen.aspx

- (53) Ook al zijn er duidelijke aanwijzingen dat de relevante geografische markt als gevolg van de koppeling met de elektriciteitsmarkten in buurlanden (met name België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en de Scandinavische landen)²³ ruimer in omvang is dan Nederland, toch is de positie van de begunstigde onderzocht op basis van een engere, nationale markt, waarbij werd onderscheiden tussen het aandeel in de productiecapaciteit (MW) en het aandeel in de productie (GWh).
- (54) Op basis van het *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2009-2025* van TenneT TSO BV van juni 2010²⁴ kan worden geconcludeerd dat de totale capaciteit voor elektriciteitsproductie in Nederland zal toenemen van 24,7 GW in 2010 tot 42,1 GW in 2017. Aangezien het bij het aangemelde project gaat om 0,3 GW productiecapaciteit, komt dit neer op een zeer beperkt marktaandeel van de begunstigde van 1,2% in 2010 en 0,7% in 2017.
- (55) Wat betreft het aandeel van de begunstigde in de productie, werd rekening gehouden met de volgende informatie. De cijfers voor het bruto-eindverbruik van elektriciteit in Nederland bedragen 10 627 ktoe in 2010 en 11 398 ktoe in 2017, hetgeen omgerekend uitkomt op 123 590 GWh in 2010 en 132 559 GWh in 2017. Aangezien de van het project verwachte gemiddelde jaarproductie van hernieuwbare elektriciteit op 530 GWh per jaar ligt, zal ook op die basis het marktaandeel van de begunstigde van dit project zeer bescheiden zijn: 0,4% in 2010 en 0,4% in 2017. Dit kan ook worden vergeleken met wat kan worden beschouwd als een naaste concurrent, dat wil zeggen Eneco, die een geschatte productie van 1.036 MW per jaar, of ongeveer 0,8% marktaandeel heeft.
- (56) Voorts lijkt het risico dat het aangemelde project door de steun conventionele installaties voor de productie van elektriciteit verdringt - en de mededinging dus ongunstig beïnvloedt - beperkt te zijn, gelet op de relatief kleine schaal van het project. Mocht dit effect zich al voordoen, dan zou het hoe dan ook worden gemitigeerd door initiatieven om de productiecapaciteit uit te breiden, die in Nederland op stapel staan. De Nederlandse transmissienetwerkbeheerder TenneT heeft gegevens gepubliceerd waaruit blijkt dat voor projecten voor nieuwbouw van grootschalige opwekeenheden (groter dan 25 MW) in de periode tot en met 2016 de totale omvang 20 623 MW bedraagt, als volgt uit te splitsen: 6 535 MW kolenvermogen, 13 981 MW gasvermogen en 170 MW afval/biomassavermogen²⁵.

Afwegingstoets

- (57) Zoals aangegeven, zal een eventueel door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging op de elektriciteitsmarkt en een beïnvloeding van het handelsverkeer slechts beperkt zijn. De steun blijft beperkt tot het dekken van een kostennadeel verbonden aan het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie op zee ten opzichte van elektriciteit afkomstig van conventionele,

²³ <http://www.tennet.org/projecten/nieuws/MarktkoppelinguitgebreidmetNorNedkabel.aspx>

²⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/07/20/rapport-tennet-monitoring-leveringszekerheid-2009-2025.html>

²⁵ http://kcp.tennet.org/kcp-2010/aDU1012_Ontwikkeling-binnenlandse-thermische-productiecapaciteit.aspx en <http://www.tennet.org/tennet/nieuws/groteuitbreidingelektriciteitsnetwerknederland.aspx>

meer vervuilende bronnen, waarmee de gesubsidieerde elektriciteit nog steeds zal moeten concurreren. Tegelijk zorgt de steun voor positieve milieu-effecten omdat met de realisatie van dit project een belangrijke stap wordt gezet op weg naar de realisatie van doelstellingen - van de EU en van Nederland - voor de vermindering van de CO₂-emissies en de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie. Voorts hoeven, dankzij de productie en levering van de elektriciteit door het windpark op zee, conventionele elektriciteitscentrales minder fossiele brandstoffen in te zetten. De afhankelijkheid van deze brandstoffen, die vaak vanuit niet-EU-landen moeten worden geïmporteerd, neemt daarmee af, terwijl de energievoorzieningszekerheid daarmee toeneemt. Daarbij komt nog dat, zoals hierboven is aangetoond, de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt blijft. Om die redenen is de conclusie dat de positieve milieu-effecten van de steun opwegen tegen de eventuele negatieve effecten van de beperkte verstoring van de mededinging.

4 BESLUIT

(58) Mitsdien heeft de Commissie besloten geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregel, aangezien de steun verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst, omdat deze de voorwaarden van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming in acht neemt.

(59) Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op het Internet:
<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
België
Fax: +32 22961242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter