

Toelichting bij internetconsultatie OWE 2024

Uitbreiding doelgroep

De voorgenomen doelgroep van de nieuwe openstellingronde in 2024 van de subsidieregeling zijn projecten vanaf 0,5 MW en groter. Voor de eerste openstellingsronde in 2023 is de bovengrens wat betreft geïnstalleerd vermogen 50 MW. De vereiste dat er maximaal één aanvraag mag worden gedaan per adres blijft staan. Grotere projecten kunnen dus niet opsplitsen in meerdere kleine projecten, maar moeten indienen als volledig project. De doelgroep wordt aangepast doordat een groter beschikbaar budget de mogelijkheid biedt om een competitieve tender te organiseren terwijl grote projecten ook meedoen.

Verhoging aandeel investeringssubsidie in totale hoogte subsidie

Het maximale investeringssubsidiebedrag wordt verhoogd van 40% naar 80% van subsidiabele kosten van realisatie van de waterstofproductie-installatie of van de berekeningswijze die geldt indien er al subsidie is verstrekt op grond van een andere regeling. De afwijzingsgrond voor het aangevraagde subsidiebedrag blijft gelijk op €9 per kg te produceren waterstof. Als bedrijven een hoger investeringssubsidiedeel willen aanvragen dan de 40% heeft dat als gevolg dat ze een lager exploitatiesubsidiedeel kunnen aanvragen of dat voor een kortere looptijd van het exploitatiesubsidiedeel moet worden gekozen, als dat tenminste haalbaar is omdat de resterende CAPEX kosten dan over minder vollasturen worden verdeeld.

EZK overweegt deze aanpassing om het instrument doelmatiger te maken, wat met name relevant is nu grotere totale elektrolysecapaciteit wordt gesubsidieerd dan in de eerdere ronde van de OWE. De hogere investeringssubsidie faciliteert de realisatie van elektrolyzers. Als een indiener meer investeringssubsidie vraagt betekent dit dat er minder ruimte is voor exploitatiesubsidie. Een verlaging van de exploitatiesubsidie zorgt er voor dat het gedrag van de elektrolyser minder beïnvloed wordt door overheidsinterventie en meer op basis van marktprikkels opereert. Dit is wenselijk voor het functioneren van het energiesysteem doordat ondernemers worden gestimuleerd om met de elektrolyzers te produceren op momenten dat elektriciteit goedkoop is. Voor de nieuwe openstellingsronde is dat van belang omdat de totale te realiseren capaciteit groter is, waardoor de impact op het energiesysteem groter is.

Inkorting van de maximale looptijd van de exploitatie

De maximale looptijd van het exploitatiesubsidiedeel wordt aangepast van 7 tot 15 jaar naar 5 tot 10 jaar. In de huidige OWE wordt uitgegaan van 7 tot 15 jaar om aan te sluiten bij de levensduur van de stacks. In de nieuwe ronde geeft EZK de voorkeur eraan minder lang door middel van exploitatiesubsidie invloed uit te oefenen op de operatie van de elektrolyser, omdat de marktomstandigheden op lange termijn onzeker zijn. EZK geeft liever voldoende subsidie voor het realiseren van de elektrolyser, waarna het gebruik van de elektrolyser na een beperkte periode van operationele steun wordt overgelaten aan marktprikkels. Daarom gaat de voorkeur er naar uit om de periode voor exploitatiesubsidie in te korten naar 5 tot 10 jaar. Hierbij is er nog steeds ruimte om exploitatiesubsidie te ontvangen tot de eerste vervanging van de stacks. Net als in de OWE 2023 moet tijdens de periode dat de exploitatiesubsidie loopt voldoende waterstof worden geproduceerd, zodat het project onder het maximum van €9 subsidie per kg geproduceerd waterstof blijft. Deze grens zal worden opgenomen als grens waar gedurende de looptijd van het project op gemonitord kan worden. Dit betekent dat als een indiener kiest voor een kortere exploitatiesubsidieperiode,

moet worden opgelet of de maximumsubsidie per kg geproduceerde waterstof niet wordt overschreden.

Bankgarantie

Om de kans op aanmelding van reële projecten te vergroten en omdat het niet beschikken over een WABO-vergunning als afwijzingsgrond wordt laten vallen is EZK van plan om een bankgarantie te vereisen voor projecten die €100.000.000 of meer subsidie vragen. De beoogde werking van de bankgarantie is vergelijkbaar met de SDE++, zoals geregeld in artikel 5, van de Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie en klimaattransitie 2022. EZK kiest voor een grens van €100.000.000, omdat de nieuwe openstellingsronde van de OWE een grote capex-component bevat waardoor er meer risico is voor EZK dat de middelen niet doelmatig worden besteed. Daarnaast wordt in de nieuwe openstellingsronde niet verplicht dat partijen een WABO-vergunning bezitten op het moment van aanvraag zodat ook partijen die bij het indienen van de aanvraag nog geen vergunningen hebben kunnen aanvragen, bijvoorbeeld doordat zij nog geen definitieve stroomafnameovereenkomst hebben met een leverancier van elektriciteit (bijv. door voorwaardelijke afspraken met een indiener voor de tender voor IJmuiden Ver), in aanmerking kunnen komen voor de OWE. Door die versoepeling ten aanzien van het bezitten van de WABO-vergunning neemt het risico op non-realiseren toe dat EZK door middel van de bankgarantie wil verkleinen. Het hebben van een WABO-vergunning zal in plaats van als afwijzingsgrond nu worden meegenomen in de rangschikking (zie onderstaand punt).

Rangschikking van de aanvragen

De aanvragen worden voor de eerste openstelling in 2023 gerangschikt op basis van het rangschikkingsbedrag. Er zal geen onderscheid worden gemaakt tussen netgekoppelde of direct- en dubbelgekoppelde elektrolyzers. De aanvraag met het laagste rangschikkingsbedrag eindigt als hoogste in de rangschikking. Dit bedrag is gebaseerd op de gevraagde hoeveelheid subsidie per MW. Voor de tweede openstellingsronde in 2024 worden in het rangschikkingsbedrag ook reeds ontvangen nationale subsidies meegenomen. Dit bevordert een gelijk speelveld tussen alle indieners doordat partijen die een kleiner bedrag vragen bij de OWE omdat ze al subsidie hebben ontvangen, niet hoger eindigen in de rangschikking dan partijen die geen andere subsidies hebben gekregen. Daarnaast zal het al bezitten van een WABO-vergunning meewegen in de rangschikking. De uitwerking hiervan wordt nog onderzocht, maar er wordt gedacht aan een weging van maximaal 20% zodat het hebben van de vergunning alleen doorslag geeft bij projecten die een relatief vergelijkbaar subsidiebedrag indienen. Het meenemen van de WABO-vergunning als rangschikkingscriterium is een versoepeling ten opzichte van de huidige OWE waar het niet bezitten van een WABO-vergunning nog als afwijzingsgrond gold. Op deze manier kunnen projecten die nog geen WABO-vergunning hebben ook in aanmerking komen voor de subsidie, maar krijgen projecten met een vergunning wel een voordeel. Op die manier weegt de mate van gereedheid mee in de rangschikking.

Overstimulering voorkomen bij samenloop met afnameverplichting en mobiliteitsverplichting

EZK overweegt voor de tweede openstellingsronde een nieuwe methode om overstimulering te voorkomen als alternatief voor de huidige toets op passende stimulering. Overstimulering kan optreden doordat de verkoopprijs van hernieuwbare waterstof stijgt als gevolg van nieuw in te voeren verplichtingen voor het gebruik van hernieuwbare waterstof. Onder een verplichting voor het gebruik van hernieuwbare waterstof bij afnemers - zoals de nieuw vorm te geven verplichting voor hernieuwbare brandstoffen van niet biologische oorsprong (RFNBO-verplichting industrie) en de bestaande Jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer (nu HBE's, vanaf 1-1-2025 ERE's) - ontstaat een evenwichtsprijs (prijs voor HWI; Hernieuwbare Waterstofeenheden voor de Industrie resp. ERE;

Emissie Reductie Eenheden) voor het voldoen aan de verplichting. Deze evenwichtsprijs hangt af van de hoogte van de verplichting, van transparantie in de prijs en van de aanbodcurve: hoeveel biobrandstoffen en/of RFNBO-waterstof zijn beschikbaar tegen welke prijs.

Naar verwachting zullen er projecten zijn met veel, en projecten zijn met weinig subsidie. Ook producenten met hoge subsidies kunnen aanvullende inkomsten uit HWI's genereren en op deze manier mogelijk overwinsten boeken.

Er worden twee mogelijkheden onderzocht om een relatief gelijk speelveld te creëren waardoor het risico op overwinsten wordt beperkt, maar wel de ruimte wordt geboden om bij indiening voldoende subsidie te vragen om te starten met het project. De keuze voor een van beide opties hangt af van de mogelijkheden in de uitvoering en van de effecten op waterstofproductie en –verbruik (onder de verplichting). Met name voor het in kaart brengen van deze effecten nemen we deze opties op in deze consultatie.

1. Huidige methode in OWE 2023: Toets op passende stimulering, en evt. subsidie-uitkering stopzetten of subsidies terugvorderen

Deze methode bepaalt of niet meer subsidies zijn ontvangen dan is toegestaan op grond van het Europese milieu- en energiesteunkader (MSK-toets). Deze toets is een evaluatie van de subsidieruimte. De subsidieruimte is het verschil tussen uitgaven en inkomsten gedurende de looptijd van het project, waarbij onder de inkomsten ook reeds verkregen subsidies vallen. Als de toets oplevert dat er te veel subsidie is ontvangen of in de toekomst dreigt te worden ontvangen, dan wordt subsidie teruggevorderd of wordt de voorschotbetaling stopgezet.

Voor de berekening van de subsidieruimte wordt aan de hand van de opgegeven investeringskosten en de subsidies en andere financiële voordelen de netto-investering berekend. Het eigen vermogen wordt ook gevraagd. Hieruit volgt het benodigd vreemd vermogen, waaruit bij de gegeven rente en looptijd de financieringskosten volgen. Over de exploitatieperiode worden de opbrengsten en de kosten van het project genomen. Bij uitvoering van de toets worden eventuele inkomsten uit de verkoop van hernieuwbare waterstof waarmee HWI's en ERE's worden gegenereerd meegenomen. Het resultaat is dus de subsidieruimte. Als de onrendabele top (ORT) goed is berekend, zou de som van de jaarlijkse uitbetalingen in het kader van de OWE over de looptijd van het project nagenoeg gelijk moeten zijn aan de subsidieruimte. Als de subsidieruimte te laag is, overschrijdt de som van jaarlijkse OWE-uitbetalingen voor het betreffende project de subsidieruimte. Deze overschrijding kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van lagere kosten dan beoogd of van additionele inkomsten. De toets wordt uitgevoerd na het eerste productiejaar en het op één na laatste jaar van de exploitatiesubsidie. Op basis van de uitkomst van deze toets kan de bevoorschotting worden verminderd. Ook kan het leiden tot een bijstelling van de hoogte van de subsidie of een gedeeltelijke terugvordering van de subsidie.

2. Alternatief: Subsidiegrens instellen

De overheid stelt een subsidiegrens voor het verkrijgen van ERE's of HWI's en bewaakt deze. De subsidiegrens houdt in dat waterstofproductie die meer dan een bepaalde hoeveelheid subsidie heeft gekregen, niet in aanmerking komt voor het verkrijgen van ERE's of HWI's. Dit betekent dat bij het verbruik van de waterstof zal worden gecontroleerd met hoeveel subsidie de waterstof is geproduceerd. Bij een subsidiehoeveelheid hoger dan de grens worden door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) geen ERE's of HWI's uitgekeerd. Deze grens zal ondergebracht moeten worden in de wettelijke regelingen waarmee de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer is vastgelegd en waarmee de Jaarverplichting RFNBO's in de industrie zal worden vastgelegd. Dit zou dus niet in de OWE kunnen worden geregeld. Deze subsidiegrens moet waarschijnlijk worden uitgedrukt in M€ per MW elektrolysevermogen.

Momenteel wordt gedacht aan een grens van 2,5 miljoen€ per MW elektrolysevermogen. Deze grens vertaalt zich bij een subsidielooptijd van 10 jaar en maximale capex subsidie van 80% naar een subsidie van ruim 3,6 € per kg waterstof bij 4000 vollasturen (en 2,4 € per kg bij 6000 vollasturen en ruim 7,2 € per kg bij 2000 vollasturen). Als meer subsidie wordt aangevraagd, moet de exploitant van de elektrolyser bij het bereiken van de subsidiegrens kiezen tussen (a) ontvangen van resterende subsidie of (b) in aanmerking blijven komen voor ERE's en HWI.

Om de subsidiegrens uit te kunnen voeren moet bij de uitgifte van ERE's of HWI's aan hernieuwbare waterstof of andere RFNBO's de hoogte van de verkregen subsidie bekend zijn. Dit zou betekenen dat – via GVO's – bekend moet zijn van welke elektrolyser de waterstof afkomstig is en hoeveel subsidie voor die waterstofproductie is verstrekt, en die informatie doorgegeven dient te worden naar de plek van gebruik. De huidige inschatting van EZK op basis van analyse van de NEa en RVO is dat dit mogelijk is voor productie van hernieuwbare waterstof in Nederland, maar niet kan worden gedaan voor waterstof die wordt geïmporteerd.

Het voordeel van deze optie is dat voor alle elektrolyseprojecten voor het aanvragen van subsidie vaststaat tot welke hoeveelheid subsidie ERE's en HWI's kunnen worden verkregen en potentiële subsidieaanvragers daarmee rekening kunnen houden. Het nadeel van deze optie is dat het uitvoeringstechnisch complex is en mogelijk niet kan worden toegepast op geïmporteerde waterstof.

Beoogde tijdlijnen

De beoogde planning voor deze wijziging van de OWE is publicatie van de finale regeling vóór sluiting van de tender voor windkavels IJmuiden Ver Alpha en Beta, zodat potentiële OWE-aanvragers in de gelegenheid zijn een gedegen inschatting te maken van hun business case en in onderhandeling kunnen treden met de windparkontwikkelaars die een aanvraag indienen voor de tender, over de afname van elektriciteit. De nieuwe openstelling van de OWE zou in april 2024 plaatsvinden.

Gelet op de benodigde stappen die in het proces moeten worden doorlopen (onder andere de notificatieprocedure bij de Europese Commissie voor het verkrijgen van goedkeuring voor deze staatssteun) is dit ambitieus. Wij zullen openbaar informeren over de voortgang rond het behalen van de tijdlijnen.

Toevoegen module GroenvermogenNL voor ketenprojecten

Er wordt onderzocht of aan de OWE een onderdeel kan worden toegevoegd voor de stimulering van het gebruik van waterstof en de daarvoor benodigde transport en integratie, zodat de OWE de hele keten van waterstof kan stimuleren. De middelen daarvoor zouden afkomstig zijn van het Nationale Groeifondsprogramma "Groenvermogen voor de Nederlandse economie" (GroenvermogenNL).

De regeling zou dan bestaan uit twee onderdelen:

- 1) Subsidie voor de investerings- en exploitatiekosten voor de productie van waterstof (regulier OWE-subsidiedeel), voor enkel kosten direct gekoppeld aan de productie van waterstof, waarbij het budget voor dat deel op basis van rangschikking van de aanvragen wordt verdeeld. Dit is zoals de opzet van de OWE momenteel is;
- 2) Subsidie voor het gebruik van waterstof (keten OWE-subsidiedeel) afkomstig van het budget van GroenvermogenNL, dat wordt verdeeld op basis van de uitslag van de rangschikking van het eerste onderdeel. De aanvragers die het hoogst worden gerangschikt voor het reguliere OWE-subsidiedeel komen dan ook in aanmerking voor het keten OWE-subsidiedeel, indien zij dat ook hebben aangevraagd.

Het zou in deze opzet dus ook mogelijk zijn om als consortium in te dienen: een producerende en een waterstof verbruikende partij. In deze vorm is de tender voor het reguliere OWE-subsidiedeel gelijkwaardig voor alle producerende partijen, ongeacht de kosten in de rest van de keten zoals opslag en integratie, aangezien deze subsidiabel zijn via het keten OWE-subsidiedeel.

Voor het reguliere OWE-subsidiedeel is een budget van 1 miljard beschikbaar en voor het keten OWE-subsidiedeel wordt gedacht aan een budget van 300 miljoen euro van GroenvermogenNL. De kosten voor het gebruik van waterstof die in aanmerking komen voor subsidie moeten een industrieel karakter hebben, toepassing in de mobiliteit valt hier buiten.

De volgende verdeling in kostenposten is voorzien:

1) Regulier OWE-subsidiedeel:

- elektrolyser (inclusief balance of plant);
- compressor (op productie locatie)
- demineralisatie/desalinatie installatie.
- aanleg van infrastructuur voor de verbinding van de waterstofproductie-installatie met het elektriciteitsnet en de waterstoftransportleidingen op productielocatie.

2) Keten OWE-subsidiedeel:

- opslagvoorziening voor waterstof (bij zowel de producent als gebruiker);
- liquefactie installatie;
- compressor (bij gebruiker van waterstof);
- installaties voor schoonmaken/bewerken van waterstof na transport;
- aanleg infrastructuur voor de verbinding met de waterstofbackbone op de gebruikslocatie;
- batterij met een maximaal vermogen van 1 MW per MW nominaal elektrisch inputvermogen van de elektrolyser en een maximale opslagcapaciteit van 2 MWh per MW nominaal elektrisch inputvermogen van de elektrolyser;
- Brander met lage NO_x uitstoot;