

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 678

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2017

Hierbij stuur ik u de Geannoteerde Agenda van de Energieraad die op 18 december a.s. onder Ests voorzitterschap plaatsvindt te Brussel.

Het Ests voorzitterschap heeft als doel om tijdens de Energieraad een Algemene Oriëntatie (een voorlopig standpunt van de Raad) te bereiken op vier voorstellen uit het winterpakket – een pakket met wetgevende voorstellen ter implementatie van de Energie Unie¹. Het betreft de volgende voorstellen: voorstel voor de governance van de Energie Unie², de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED)³ en twee wetsvoorstellen op het gebied van het marktontwerp van de elektriciteitsmarkt⁴.

Op moment van schrijven wordt er nog onderhandeld over verschillende aspecten van de voorliggende wetsvoorstellen. In de Coreper-vergadering van 6 en 8 december a.s. hoopt het voorzitterschap de Algemene Oriëntaties vast te stellen. Het is echter denkbaar dat er tijdens deze Coreper-vergadering geen akkoord bereikt wordt. In dat geval zal het Ests voorzitterschap pogen om geschilpunten tijdens de Energieraad zelf te beslechten. De Nederlandse inzet wordt uiteen gezet in de Geannoteerde Agenda die bij deze brief is gevoegd.

De Energieraad zal worden afgesloten met informatie van de Europese Commissie over externe energie relaties en een presentatie van het inkomende Bulgaars voorzitterschap, waarin zij haar plannen op het gebied van energie voor de eerste helft van 2018 presenteert.

¹ Het BNC-fiche over de overkoepelende mededeling bij het winterpakket is op 20 januari jl. aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 34 663, nr. 2).

² BNC-fiche is op 20 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 34 663, nr. 3).

³ BNC-fiche is op 20 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 34 663, nr. 5).

⁴ BNC-fiche is op 20 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 34 663, nr. 6).

Momenteel wordt er met het Europees Parlement onderhandeld over het voorstel tot herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)⁵, ook onderdeel van het winterpakket. Dit voorstel staat vooralsnog niet op de agenda van de Energieraad. Het voorzitterschap heeft aangegeven ernaar te streven om in aanloop naar de Energieraad een akkoord te willen bereiken met het Europees Parlement. De EPBD valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens de Energieraad van 26 juni jl. (Kamerstuk 21 501-33, nr. 660) heeft de Raad ingestemd met een algemene oriëntatie over het voorstel tot herziening van de EPBD. Op 26 oktober jl. heeft het Europees Parlement een standpunt vastgesteld over het herzieningsvoorstel. In de onderhandelingen met het Europees Parlement zal het kabinet ervoor pleiten om op de onderdelen die voor Nederland van belang zijn, zoals de bepalingen over de aanleg van laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer en de smartness indicator, dicht bij de Algemene Oriëntatie van de Raad te blijven en geen nieuwe aanvullende verplichtingen in het herzieningsvoorstel te introduceren. Het kabinet zal zich er tevens voor inzetten dat het herzieningsvoorstel op een kosteneffectieve wijze bijdraagt aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving en dat de administratieve lasten voor burgers en bedrijven beperkt blijven. Omdat op dit moment nog geen beeld kan worden geschetst van de inhoud van het akkoord met het Europees Parlement zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer binnenkort in een brief nader informeren over de onderhandelingen en de inhoud van een eventueel akkoord.

Ten slotte wil ik u hierbij laten weten, conform uw verzoek van 25 oktober 2017, dat het kabinet heeft besloten niet te reageren op de consultatie over de jaarlijkse prioriteitenlijsten voor de ontwikkeling van gas- en elektriciteitsnetcodes en richtsnoeren voor nieuwe regelgeving voor 2018 en daarna. Dit omdat het kabinet de mening van de Commissie deelt dat er momenteel prioriteit moet worden gegeven aan de correcte uitvoering van de werkzaamheden die de afgelopen jaren zijn ingezet. Er is – zeker in het licht van de herziening van de wetgevingsvoorstellen rondom het ontwerp van de elektriciteitsmarkt – geen aanleiding om nieuwe thema's toe te voegen aan de jaarlijkse prioriteitenlijst.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

⁵ BNC-fiche is op 13 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2282).

Verordening governance van de Energie Unie

Algemene Oriëntatie

Het Ests voorzitterschap wil tijdens de Energieraad een Algemene Oriëntatie bereiken op het voorstel voor de verordening voor de governance van de Energie Unie. Het voorstel beoogt een betrouwbare en transparante governance-structuur te creëren die tegelijkertijd lidstaten ruimte biedt om hun nationale energietransitie naar eigen inzicht in te vullen. De governance-structuur moet waarborgen dat de doelen van de Energie Unie worden behaald en dat daarnaast de samenhang van het energie- en klimaatbeleid van de lidstaten wordt vergroot. De door de lidstaten in te vullen integrale nationale energie- en klimaatplannen (INEK) zijn een belangrijk instrument voor het halen van de EU-doelen voor 2030 voor hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en CO₂-reductie. Daarnaast moeten landen een langetermijnstrategie voor 2050 opstellen. De monitoring en rapportage van energie- en klimaatbeleid worden met de verordening gestroomlijnd. Het governance-voorstel bevat diverse bepalingen aangaande de naleving van nationale plannen en behalen van de EU-doelen.

In het voorstel van het voorzitterschap mogen lidstaten in eerste instantie zelf hun beoogde ambities voor hernieuwbare energie en energiebesparing voor 2030 stellen, wordt het pad richting de 2030-doelen non-lineair en is de verplichte afdracht aan een Europees fonds voor lidstaten die onder hun 2020-doel voor hernieuwbare energie geraken aangepast in een vrijwillige afdracht. Als de ambities voor hernieuwbare energie in de concept-INEKs van alle lidstaten niet optellen tot het EU doel voor hernieuwbare energie (27%), kan de Commissie aanbevelingen doen aan individuele lidstaten om hun nationale bijdrage te verhogen. Om de minimale gewenste bijdrage van de lidstaten hiervoor vast te stellen kan de Commissie objectieve criteria gebruiken, waarmee zij het EU-doel voor hernieuwbare energie over de lidstaten verdeelt.

Nederland heeft zich in de onderhandelingen ingezet voor een stevige governance die lidstaten voldoende flexibiliteit biedt om de doelen van de Energie Unie op kosteneffectieve wijze te behalen. In lijn met het regeerakkoord pleit het kabinet ervoor de (liefst ferme) ambitie voor reductie van broeikasgassen hierbij centraal te stellen en het aan de lidstaten te laten om het doel op efficiënte wijze te halen. Op Coreper niveau is hiervoor helaas weinig steun. Het voorstel vindt op dit moment naar de mening van het kabinet desondanks voldoende balans tussen het uitstralen van ambitie, elementen die waarborgen dat de doelen van de Energie Unie worden gehaald en het bieden van flexibiliteit voor de nationale invulling.

Op moment van schrijven wordt nog onderhandeld over een aantal onderdelen van het voorstel. De belangrijkste openstaande discussiepunten zijn:

1. de mate waarin de Europese Commissie lidstaten met een relatief lage ambitie op hernieuwbare energie mag aansporen meer te doen;
2. de mate waarin het pad richting 2030 non-lineair mag zijn. In de voorliggende versie hebben de EU en lidstaten 20% flexibiliteit ten opzichte van het lineaire pad;

Ten aanzien van de belangrijkste openstaande discussiepunten vormt de Nederlandse positie een middenpositie tussen de lidstaten die voor een hoge aparte doelstelling en strenge handhaving op hernieuwbare energie zijn en de lidstaten die voor meer flexibiliteit zijn. Eerstgenoemde groep

lidstaten bepleit een lineair pad richting 2030 en wil dat de Europese Commissie kan ingrijpen bij te lage ambitie of te weinig voortgang; de tweede groep wil een ongedefinieerd pad richting 2030 en dat de Europese Commissie niet mag ingrijpen bij te lage ambitie of voortgang van lidstaten. Belangrijk voor het kabinet is dat het huidige compromis lidstaten de mogelijkheid biedt om een aanvullende ambitie op te nemen in het INEK bovenop een minimale nationale bijdrage aan de doelen van de Energie Unie en zodoende zoveel mogelijk flexibiliteit wordt gegeven om de Nederlandse energietransitie ambitieus en kosteneffectief in te vullen.

Het ITRE Comité⁶ van het Europees Parlement bepleit hogere ambities voor het aandeel duurzame energie (35%) en energiebesparing (40%) dan de Raad, zowel op Europees als nationaal niveau. Het Europees Parlement stemt waarschijnlijk in januari 2018 plenair om tot een definitieve Parlementspositie te komen.

Herziening richtlijn hernieuwbare energie (RED)

Algemene Oriëntatie

Het Ests voorzitterschap wil tijdens de Energieraad een Algemene Oriëntatie vaststellen op de herziening van de RED. Het voorzitterschap heeft nog geen compromistekst gereed die voor voldoende lidstaten acceptabel is.

Het Commissievoorstel voor de herziening van de RED bevat bepalingen die moeten bijdragen aan het behalen van het gemeenschappelijke EU doel van 27% hernieuwbare energie in 2030. Het kabinet is kritisch op de onderdelen vergunningafgifte, garanties van oorsprong, transport, duurzaamheidscriteria voor biomassa en de normalisatieregulering voor windvermogen. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten langs onderstaande lijnen.

In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie was een verplichte openstelling van nationale subsidiemechanismen voor hernieuwbare energie opgenomen. In lijn met de Nederlandse inzet is dit in het voorliggende voorstel van het voorzitterschap niet langer verplicht. Lidstaten houden wel de mogelijkheid om samenwerking met andere lidstaten te organiseren op vrijwillig basis. Het kabinet, net als nagenoeg alle andere lidstaten, steunt deze tekst.

Het kabinet is van mening dat een maximale termijn van drie jaar voor het afgeven van een vergunning voor hernieuwbare energieprojecten niet in alle gevallen haalbaar is. De ervaring in Nederland is dat grote hernieuwbare energieprojecten niet altijd binnen drie jaar de benodigde vergunningen ontvangen, maar dat is met goede reden. Een reden daarvoor kan bijvoorbeeld zijn dat er uitgebreid met omwonenden wordt overlegd over de effecten van het project. De inzet van het kabinet is om een uitzondering toe te voegen die erop toeziet dat zorgvuldige besluitvorming door de driejaarstermijn niet in gevaar mag komen. Enkele andere lidstaten lijken dit te kunnen steunen.

Het systeem van garanties van oorsprong (gvo's), waarmee voor elke megawattuur hernieuwbare energie een herkomstcertificaat wordt afgegeven, is van groot belang voor de consumentenmarkt en de zakelijk markt voor groene stroom. Om de werking van dit systeem te verbeteren en een gelijk speelveld in alle lidstaten te garanderen, is het van belang dat het gebruik van de gvo's in de EU wordt geharmoniseerd. Nederland

⁶ Het comité voor Industrie, Onderzoek en Energie van het Europees Parlement.

heeft voorgesteld het systeem van gvo's door te ontwikkelen naar een systeem van «full disclosure», waarbij ook gvo's voor niet-hernieuwbare stroom nodig zijn ter onderbouwing van een levering van een specifiek stroomproduct. Dit voorstel kan, evenals andere voorstellen van Nederland om een gelijk speelveld te creëren voor gvo's, op weinig steun van andere lidstaten rekenen. Het kabinet steunt de wijziging dat gvo's niet langer verplicht via een veiling op de markt worden gebracht. Op basis van de huidige tekst kunnen gvo's, net als nu gebruikelijk is, worden uitgegeven aan de producent.

De inzet van hernieuwbare energie in transport levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs. Het kabinet wil daarom streven naar een ambitieuze doelstelling voor hernieuwbare energie in transport. De voorgestelde 12% zou minimaal 15% moeten zijn. Daarbij is het van belang dat de inzet van de verschillende hernieuwbare energievormen daadwerkelijk een positief effect heeft op het milieu. Goede CO₂-emissiereductieprestaties en strikte duurzaamheidscriteria zijn hierbij van belang.

Het kabinet is kritisch op de inzet van conventionele biobrandstoffen met een negatief effect op indirect landgebruik (Indirect Land Use Change, ILUC), wat tot ontbossing van regenwoud kan leiden. Het voorstel schrijft een limiet van 7% voor aan conventionele biobrandstoffen, waarbij lidstaten zelfstandig 1) een lager percentage kunnen vaststellen en 2) een onderscheid kunnen maken tussen biobrandstoffen op basis van ILUC risico. Het kabinet ziet liever dat op Europees niveau in 2030 alleen conventionele biobrandstoffen met een laag ILUC-risico en goede CO₂-emissiereductieprestatie onder deze limiet mogen vallen. Het Europese doel zou moeten zijn om op termijn de biobrandstoffen met een hoog risico tot indirect landgebruik uit te faseren. Maatregelen ter verbetering van transparantie, biodiversiteit, voedselzekerheid en mensenrechten moeten genomen worden door de sector om bijvoorbeeld meer transparantie in de keten te brengen om negatieve effecten van de productie te verkleinen. Om de productie en innovatie van geavanceerde biobrandstoffen (gemaakt van afval- en restproducten) te stimuleren zou een ambitieuze subdoelstelling van ten minste 3% ingesteld moeten worden.

In het Energieakkoord is afgesproken dat het stimuleren van bij- en meestook van biomassa in kolencentrales is toegestaan als voldaan wordt aan strikte duurzaamheidseisen. Nederland heeft daarom ingezet op ambitieuze Europese duurzaamheidscriteria voor biomassa, conform de huidige Nederlandse duurzaamheidseisen. De huidige tekst staat lidstaten echter niet toe om duurzaamheidscriteria te stellen die verder gaan dan de criteria die in het voorstel worden vastgesteld. Het kabinet hecht eraan om tenminste de afspraken uit het Energieakkoord te respecteren. De Nederlandse beschikkingen voor bij- en meestook, waarin de strikte criteria zijn vastgelegd, zijn reeds afgegeven. Daarom vindt het kabinet het van belang dat de uiteindelijke Algemene Oriëntatie ruimte biedt om reeds afgegeven beschikkingen te respecteren. Omdat niet veel andere lidstaten verdergaande duurzaamheidscriteria hanteren, kan de Nederlandse positie bij dit artikel op weinig steun van andere lidstaten rekenen. Desondanks lijkt de Nederlandse inzet er toe te leiden dat het voorzitterschap een bepaling in het voorstel zal opnemen waarmee een uitzondering wordt gemaakt voor duurzaamheidscriteria die reeds zijn opgesteld.

Het kabinet vindt dat er naar gestreefd moet worden om de hernieuwbare energiestatistieken zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de werkelijkheid. De rekenregel uit Annex II voor het normaliseren van het

windvermogen zorgt ervoor dat lidstaten die op grote schaal wind op zee realiseren, dit enkel vertraagd zien doorwerken in hun aandeel hernieuwbare energie. Het kabinet pleit ervoor om deze regel aan te passen door deze berekening separaat toe te passen voor windvermogen op land en windvermogen op zee. Daardoor wordt dit effect verzacht en komt de statistiek dicht bij de realiteit te liggen. Enkele andere lidstaten kunnen dit artikel steunen en het ziet er naar uit dat het voorzitterschap dit voorstel van Nederlandse zijde zal overnemen.

Marktontwerp elektriciteitsmarkt

Algemene Oriëntatie

Tijdens de Energieraad wil het voorzitterschap een Algemene Oriëntatie bereiken op twee van de vier wetgevingsvoorstellen voor een nieuw elektriciteitsmarktontwerp. Het betreft de herziening van de elektriciteitsverordening en de herziening van de elektriciteitsrichtlijn. Bij beide voorliggende wetsvoorstellen is er nog een aantal openstaande discussiepunten die de mogelijkheid van het bereiken van een Algemene Oriëntatie tijdens de Raad in de weg kunnen staan. Wat betreft de overige twee wetgevingsvoorstellen is de verordening voor de risicoparaatheid in de elektriciteitssector in een dermate gevorderd stadium van onderhandelingen, dat het Ests voorzitterschap via een hamerstuk op de Raad van Concurrentievermogen een Algemene Oriëntatie wil bereiken. De herziening van de ACER⁷-verordening wordt door het Ests voorzitterschap als onvoldoende rijp geacht voor behandeling op de Energieraad.

Het kabinet is van mening dat de werking van de Europese elektriciteitsmarkt moet worden verbeterd. Dit vormt de basis voor de ontwikkeling van de Energie Unie. Voor een goed werkende markt is het van belang dat elektriciteit vrij kan stromen waar en wanneer dat het meest nodig is, dat er voldoende grensoverschrijdende concurrentie is, dat er een gelijk speelveld is voor alle producenten, dat consumenten (belangen) beter worden betrokken en dat de juiste prijssignalen voor investeringen en voldoende interconnecties worden gecreëerd. Sterkere regionale samenwerking bij energiebeleid, waaronder een gezamenlijke aanpak van leveringszekerheid, is hierbij een belangrijke voorwaarde. Deze elementen komen allen terug in de voorstellen en daarom kan het kabinet deze steunen.

Een goed werkende energiemarkt vrij van onnodig versturende maatregelen vergt dat overheden slechts onder bepaalde condities en volgens heldere spelregels kunnen ingrijpen in de markt. Voorbeelden van maatregelen die verstrend kunnen werken zijn gereguleerde prijzen of capaciteitsmechanismen. Overheidsmaatregelen die de markt onnodig verstoren zullen moeten worden weggenomen of uitgefaseerd.

Voor wat betreft grensoverschrijdende samenwerking is het kabinet van mening dat nauwere samenwerking noodzakelijk is in een Europese energiemarkt die meer en meer geïntegreerd raakt. Keuzes gemaakt in buurlanden hebben directe consequenties voor de Nederlandse markt en maatregelen kunnen vaak effectiever en efficiënter genomen worden in regionaal verband. Nederland werkt al nauw samen in regionaal verband in het Pentalateraal Energieforum op het terrein van marktkoppeling, leveringszekerheid en marktflexibiliteit. Daarnaast is er het samenwerkingsverband op de Noordzee voor het ontwikkelen van wind op zee. De samenwerking vindt niet alleen plaats tussen overheden, maar juist ook door netbeheerders (TSO's) en toezichthouders. Het kabinet steunt deze

⁷ Agency for the cooperation of Energy Regulators (ACER), vereniging van Europese toezichthouders.

vormen van samenwerking van harte en op hoofdlijnen ook de voorstellen van de Commissie omtrent regionale samenwerking. In het voorstel van het Ests voorzitterschap zijn de elementen om de markt en de regionale samenwerking te versterken, ook op terrein van het versterken van de risicoparaatheid, in voldoende mate overeind gebleven.

Bij een aantal thema's was het kabinet kritisch op de oorspronkelijke Commissievoorstellen, met name waar de Commissie voorstelt om verantwoordelijkheden van nationaal niveau over te hevelen naar regionaal of supranationaal niveau. Taken en verantwoordelijkheden van TSO's met een grensoverschrijdend karakter zouden volgens de Commissie moeten worden overgedragen aan de regionale operationele centra (ROC). In de laatste versie van het Ests voorzitterschap is kritisch gekeken naar de taken van de ROC en is gekozen voor een samenwerkingsmodel dat leidt tot het versterken van de huidige regionale coördinatiecentra (RSC). Met name die taken die ingrijpen op de operationele activiteiten van netbeheerders zijn uit het Commissievoorstel gehaald en de focus ligt nu meer op het uitbreiden van taken voor de RSC's zoals bijvoorbeeld de gecoördineerde berekening van transportcapaciteit, gecoördineerde veiligheidsanalyses en het identificeren van regionale crisisscenario's. Het kabinet steunt deze wijzigingen, evenals de aanpassingen door het voorzitterschap waarbij lidstaten verantwoordelijk blijven voor politieke beslissingen rond regionale samenwerking.

Het Europees Parlement heeft rapporteurs aangesteld voor de verschillende voorstellen en beoogt eind 2017 te stemmen in het ITRE comité om tot een Parlementspositie te komen. Parallel aan de behandeling van de wetsvoorstellen in de Energieraad, zal het ITRE-comité van het Europees Parlement stemmen over de vier wetsvoorstellen. De EP-stemming staat gepland op 11 december, maar zal naar verwachting uitgesteld worden tot begin 2018.

De meeste lidstaten staan positief tegenover de voorstellen van de Commissie. Met name de lidstaten met een hoog aandeel duurzaam vermogen in de energiemix zien de noodzaak tot het verbeteren van de flexibiliteit in het systeem, onder andere door het verbeteren van de werking van de markt. Vooral het loslaten van gereguleerde prijzen voor de eindgebruiker is voor een aantal lidstaten minder acceptabel. Deze lidstaten wensen een uitfaseringstermijn van 10 jaar. Andere lidstaten, waaronder Nederland, stellen dat dynamische prijzen juist een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verder ontwikkelen van vraagzijde-respons en willen een kortere uitfaseringstermijn.

Een belangrijk onderwerp van discussie tussen lidstaten is de toepassing van zogenaamde capaciteitsmechanismen die als doel hebben het garanderen van back up capaciteit voor momenten met te weinig aanbod of een investeringsprikkel bieden voor toekomstige productiecapaciteit. Een aantal lidstaten dat een dergelijk mechanisme toepast, wil hier voldoende ruimte voor houden terwijl andere lidstaten, waaronder Nederland, er juist voor pleiten om deze mechanismen slechts onder strikte voorwaarden toe te passen. Uitgangspunt moet zijn dat via een goede vormgeving van marktprikkels (versturende) capaciteitsmechanismen, die uiteindelijk worden betaald door afnemers, kunnen worden voorkomen.

Bijna alle lidstaten kijken, net als Nederland, kritisch naar voorstellen die bevoegdheden overdragen van nationaal naar regionaal of supranationaal niveau. Sterkere samenwerking tussen netbeheerders wordt positief beoordeeld, maar het verplicht opzetten van regionale operationele centra die bevoegdheden van TSO's overnemen vinden veel lidstaten, evenals

Nederland, te ver gaan omdat leveringszekerheid weliswaar op een Noordwest-Europese markt moet worden gewaarborgd, maar als een nationale bevoegdheid wordt beschouwd. De wetteksten zijn door het Ests voorzitterschap conform de wensen van de lidstaten aangepast.