

Vergaderjaar 2011–2012

33 066

EU-mededeling: Energievoorzieningszekerheid en internationale samenwerking COM(2011)539¹

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij een fiche aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: mededeling en besluit energievoorzieningszekerheid en internationale samenwerking.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Zie E110045 op www.europapoort.nl; het com-document is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Fiche 1: mededeling en besluit energievoorzieningszekerheid en internationale samenwerking

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen:

1. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal Comité en het Comité van de regio's inzake energievoorzieningszekerheid en internationale samenwerking «Het energiebeleid van de EU: verbintenissen met partners buiten onze grenzen»
2. Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied

Datum Commissiedocumenten: 7 september 2011

Nr. Commissiedocumenten:

COM (2011) 539 (Mededeling)

COM (2011) 540 (Besluit)

Prelex: [http://ec.europa.eu/prelex/](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200800)

[detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200800](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200800) (Mededeling)

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200801 (Besluit)

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
N.v.t.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Energie en Vervoer, Telecom en Energieraad (Energie).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen (alleen voor het besluit):

- a) *Rechtsbasis:* Artikel 194, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure: de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

De mededeling bevat een analyse van de externe dimensie van het EU energiebeleid en stelt prioriteiten voor de externe EU energiesamenwerking voor (waarborgen werking energiemarkt en continuïteit energievoorziening EU, stimuleren energie-efficiëntie, energiebesparing en ontwikkeling nieuwe en duurzame energie en bevorderen interconnecties). Ook is de Commissie met een wetgevend voorstel (een besluit) gekomen over een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele akkoorden.

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen EU en lidstaten. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is deels positief en deels negatief. Nederland ziet een duidelijke meerwaarde in een gecoördineerd EU extern energiebeleid bij het bevorderen van een eerlijk speelveld,

betere marktwerking, de ontwikkeling van duurzame energie(technologie), bij het bevorderen van de veiligheid van kerncentrales, bij het aangaan van strategische energierelaties en bij een energiecrisis (zoals de gascrisis van 2009). Nederland wil daarbij wel een goede balans behouden tussen nationale en bilaterale belangen enerzijds en een gecoördineerde EU inzet anderzijds. Het blijft immers van belang voor Nederland om zelfstandig economische en politieke relaties met derde landen te onderhouden en te verstevigen op het terrein van energie, zeker als bredere (economische) belangen, handelsbelangen en de Nederlandse positie als «gasland» aan de orde zijn.

Nederland is voorstander van transparantie ten aanzien van intergouvernementele akkoorden met derde landen en het in lijn brengen daarvan met het EU acquis. Nederland ziet vooralsnog geen toegevoegde waarde in het *ex ante* inzage geven in intergouvernementele akkoorden aan de Commissie.

3. Samenvatting voorstel

Aanleiding voor de mededeling en het besluit is het gegeven dat Europa steeds meer afhankelijk wordt van import van energie van buiten de Unie. Dit is van grote invloed op de energiezekerheid, de interne markt, de duurzaamheid en de concurrentiekracht van de Unie.

Mededeling

De mededeling bevat een analyse van de externe dimensie van het EU energiebeleid en prioriteiten voor de externe EU energiesamenwerking met als doel het bereiken van de doelstellingen van het EU energiebeleid (waarborgen werking energiemarkt en continuïteit energievoorziening EU, stimuleren energie-efficiënte, energiebesparing en ontwikkeling nieuwe en duurzame energie, en bevorderen interconnecties). De Commissie stelt voor om partnerschappen aan te gaan of te versterken met de belangrijke energielanden, met geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën. Ook gaat de mededeling expliciet in op de externe dimensie van nucleaire energie en toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden.

De Commissie pleit verder voor meer en beter gecoördineerde inzet van de EU in multilaterale organisaties als het Internationaal Energie Agentschap (IEA), het International Renewables Agency (IRENA), het International Energy Forum (IEF) etc. en stelt voor in die organisaties als regel met één stem te spreken. Ook stelt de Commissie voor om een strategische groep voor internationale energiesamenwerking op te richten. Deze groep bestaande uit de lidstaten en relevante EU-instellingen, zou de inzet in internationale fora en onderhandelingen moeten voorbereiden.

Besluit

Voortbouwend op de conclusies van de Europese Raad van 4 februari 2011, is de Commissie ook met een wetgevend voorstel (een besluit) gekomen over een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele akkoorden (IGA's). Dit zijn alle juridisch bindende overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen die een effect kunnen hebben op de werking of het functioneren van de interne energiemarkt of op de energievoorzieningszekerheid in de Unie. De belangrijkste twee punten waarlangs IGA's worden bekeken zijn:

- 1) verenigbaarheid met EU-wetgeving en
- 2) voorzieningszekerheid van de EU.

Met het voorstel wil de Commissie een betere coördinatie tot stand brengen van de activiteiten van de EU en de lidstaten met als doel meer consistentie en samenhang in de externe energierelaties van de EU met

belangrijke producerende, doorvoer- en consumerende landen. Ook wil de Commissie graag aan tafel zitten bij bilaterale onderhandelingen over intergouvernementele akkoorden of wil zij een mandaat krijgen voor onderhandelingen met derde landen. De Commissie stelt ook voor dat de lidstaten op vrijwillige basis gebruik kunnen maken van de juridische expertise van de Commissie bij de onderhandelingen tussen lidstaten en derde landen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 194 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis. Er is sprake van gedeelde bevoegdheid op basis van artikel 194, lid 2, VWEU. De Unie is bevoegd om maatregelen te treffen om o.a. de werking van de energiemarkt te borgen en de energievoorziening in de Unie veilig te stellen. Deze maatregelen doen niets af aan het recht van een lidstaat de voorwaarden voor het exploiteren van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening, zoals ook vastgelegd in artikel 194, lid 2, VWEU.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:
- *subsidiariteit*: deels positief, deels negatief.
Positief: coördinatie van extern energiebeleid op niveau van de Unie heeft toegevoegde waarde voor het functioneren van de interne markt, het borgen van de energievoorziening van de unie, diversificatie van aanvoerroutes en bronnen, ontwikkeling van duurzame energie(technologie) en het behalen van de klimaatdoelstellingen. Bijvoorbeeld acties op het niveau van de unie in geval van crises, acties tot het verder versterken van de marktintegratie met de buurlanden en aangaan en vernieuwen van partnerschappen met derde landen.
Negatief: Niet op alle terreinen zal EU aanpak meerwaarde bieden, of raakt het recht van lidstaten de voorwaarden voor het exploiteren van zijn energiebronnen te bepalen, of op de keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van de energievoorziening. Dit geldt bijvoorbeeld voor beleidsbeslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van investeringen in infrastructuur, dat bij de lidstaten zelf ligt. In sommige gevallen is een regionale aanpak effectiever, bijvoorbeeld in het North Sea Off Shore Grid Initiative. EU-coördinatie moet wel meerwaarde hebben t.o.v. nationale (Nederlandse) coördinatie. Nederland is dus voorstander van coördinatie, maar ook voor ruimte voor een nationale stem in internationale organisaties zoals het IEA. De lidstaten zijn hiertoe ook bevoegd als het gaat om budgettaire kwesties, benoemingen en werkplannen. Niet alle EU-lidstaten zijn lid van het IEA en daarnaast vindt in het IEA juist discussie/studie plaats over hoe om te gaan met korte en lange termijn energie ontwikkelingen van consumerende landen.
 - *Proportionaliteit*: Deels positief, deels negatief.
Positief: de voorgestelde acties van de Unie om bijvoorbeeld de partnerschappen aan te gaan of te versterken met energieleveranciers, geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën zijn positief te noemen, evenals het verbeteren van de toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden, mits de lidstaten zicht blijven houden op dergelijke partnerschappen en hun inbreng daarin gewaarborgd is. Ook samenwerking bij nucleaire veiligheid biedt toegevoegde waarde.
Negatief: de voorstellen voor het opzetten van een strategiegroep en de concrete invulling van het concept-besluit om ex ante

informatie over IGA's te delen met de Commissie roepen veel vragen op. Nederland ziet vooralsnog geen toegevoegde waarde in het *ex ante* inzage geven in intergouvernementele akkoorden aan de Commissie en het lijkt dat indirect ook informatie over commerciële overeenkomsten gevraagd kan worden. Daarbij stelt de Commissie voor dat zij eenzijdig kan bepalen of ze aanschuift bij bilaterale onderhandelingen. Dit laatste zou wat Nederland betreft uitsluitend op verzoek van de lidstaat mogelijk moeten zijn. Onduidelijk is op welke wijze deze bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*: N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*: Geen
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: Geen
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: Geen
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: De verplichting om *ex ante* de intergouvernementele overeenkomsten met de Commissie en andere lidstaten te delen kan een administratieve last voor de rijksoverheid opleveren. Nederland moet in dat geval (concept)-overeenkomsten overleggen aan de Commissie. Het aantal overeenkomsten is echter zeer beperkt.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*: geen
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: Het besluit treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten doen alle bestaande en voorlopige toegepaste intergouvernementele overeenkomsten tussen hen en derde landen volledig, met inbegrip van hun bijlagen en andere teksten waarnaar ze uitdrukkelijk verwijzen en alle amendementen op deze teksten, toekomen aan de Commissie binnen uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van dit besluit.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: Uiterlijk vier jaar na het van toepassing worden van het besluit dient de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag in over de toepassing van het besluit.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: de mededeling is goed uitvoerbaar. De uitvoerbaarheid van het besluit hangt af van de invulling van het *ex ante* delen van IGA's.
- b) *Handhaafbaarheid*: n.v.t .

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De Commissie zet in op het verbeteren van de toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden. Energie speelt een belangrijke rol in de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en vormt een motor voor armoedebestrijding en groei. Gebrekkige energievoorziening is nog steeds een hinderpaal voor duurzame ontwikkeling. De voorgestelde acties van de Commissie dragen bij aan deze doelstellingen en worden daarom verwelkomd.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de doelstellingen algemeen zijn en verder dienen te worden uitgewerkt. Hierbij is het tevens belangrijk dat de Commissie nauw samenwerkt met de diverse multilaterale organisaties, multi-donor initiatieven en bilaterale donoren die (zoals Nederland) ook substantiële programma's voor duurzame energie en verbetering tot energietoegang uitvoeren. Ook moeten acties gericht op duurzame nationale energievoorziening beschouwd worden in samenhang met de rol van ontwikkelingslanden als energieleverancier, zowel fossiel als hernieuwbaar. Immers, ontwikkelingslanden zijn in toenemende mate zelf energieproducent en in die zin belangrijke partners voor de Unie.

9. Nederlandse positie

Nederland ziet een duidelijke meerwaarde in een gecoördineerd EU extern energiebeleid bij het bevorderen van een eerlijk speelveld, betere marktwerking, de ontwikkeling van duurzame energie(technologie). Dit draagt ook bij tot verbetering van de concurrentiepositie van de Unie. Ook is EU-optreden evident bij het bevorderen van de veiligheid van kerncentrales door het in IAEA-kader te werken aan het wereldwijd juridisch bindend maken van nucleaire veiligheidsnormen, bij het aangaan van strategische energierelaties en bij een energiecrisis (zoals de gascrisis van 2009). Nederland is daarom voorstander van een gecoördineerd en krachtig EU extern energiebeleid, maar wel met behoud van een goede balans tussen nationale en bilaterale belangen enerzijds en een gecoördineerde EU inzet anderzijds. De voorgestelde acties van de Unie om bijvoorbeeld de partnerschappen aan te gaan zijn positief, indien de partnerschappen zodanig ingericht zijn dat de lidstaten tijdig hun inbreng kunnen geven en zicht houden op de resultaten. Nederland wil echter ook ruimte houden voor bilaterale contacten op het terrein van energie. Het is immers van belang voor Nederland om zelfstandig economische en politieke relaties met deze landen te onderhouden en te verstevigen op het terrein van energie, zeker als bredere (economische) belangen, handelsbelangen en de Nederlandse positie als « gasland » aan de orde zijn. In sommige gevallen is een regionale aanpak effectiever, bijvoorbeeld in het North Sea Off Shore Grid Initiative. Nederland is verder van mening dat de internationale veiligheidsdimensie van schaarstevraagstukken als energievoorzieningszekerheid aandacht verdient. Het belang daarvan zal in de toekomst, vanwege de rol die schaarstevraagstukken spelen in de veranderende geopolitieke context, naar verwachting toenemen. Veiligheid en stabiliteit vormen een voorwaarde voor energievoorzieningszekerheid en effectieve internationale samenwerking op dit terrein.

Positief is het verbeteren van de toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden. De focus op hernieuwbare energie is goed. Daarnaast zijn ontwikkelingslanden in toenemende mate zelf energieproducent en in die zin belangrijke partners voor de Unie. Inzet van de Unie zou in dergelijke gevallen ook kunnen liggen op het terrein van governance: toezicht, regelgeving, transparantie, en het stimuleren van introductie van marktmechanismen in overeenstemming met het EU acquis op het gebied van energie.

Op het punt van veiligheid van olie- en gasboringen op zee op moet voorzichtigheid worden betracht bij additionele EU wetgeving. De Nederlandse wetgeving hanteert reeds hoge veiligheidsnormen. Op 25 oktober 2011 komt de Commissie met een separaat voorstel hierover. Uw Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd.

Nederland is voorstander van coördinatie van de inzet van de Unie, maar ook voor ruimte voor een nationale stem in internationale niet-verdragsrechtelijke organisaties zoals het IEA en het Nuclear Energy Agency (NEA). In individuele gevallen («*case by case*» benadering), waar de lidstaten een meerwaarde zien van het spreken met 1 stem is EU coördinatie redelijk en wenselijk. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij benoemingen in internationale organisaties. Nederland wil echter de bevoegdheid behouden om zelfstandig positie in te nemen en het woord te voeren bij organisaties als het IEA, het IEF en IRENA en aldus bijdragen aan een inhoudelijke discussie die gebaat is bij een veelheid aan stemmen. De lidstaten zijn hiertoe ook bevoegd, bijvoorbeeld als het gaat om budgettaire kwesties, benoemingen en werkplannen.

Over de door de Commissie voorgestelde strategiegroep heeft Nederland nog veel vragen, bijvoorbeeld onder wiens voorzitterschap (Commissie of voorzitterschap) de strategiegroep opereert, maar ook het mandaat, doel en rol ten opzichte van bestaande gremia zoals de Raadswerkgroep Energie. Nederland ziet vooralsnog geen toegevoegde waarde in een strategiegroep.

Nederland is voorstander van transparantie ten aanzien van intergouvernementele akkoorden met derde landen. Nederland ziet vooralsnog geen toegevoegde waarde in het *ex ante* inzage geven in intergouvernementele akkoorden aan de Commissie. Dit zal leiden tot onnodige administratieve lasten en tot een vertraging van het onderhandelingsproces. Hoewel de Commissie zich uiteraard een oordeel kan vormen over de verenigbaarheid van een bepaald akkoord met het EU-recht, is het laatste woord daarover aan het Hof van Justitie. Indien de Commissie van mening is dat een IGA strijdig is met het Europese recht en de lidstaat het daarmee oneens is, zal er mogelijk een infractieprocedure volgen. Het is daarbij de vraag of de andere partij het IGA nog wel wil sluiten, er zal geruime tijd onzekerheid bestaan over de status van het IGA en er ontstaat mogelijk (diplomatieke) schade. Nederland is daarom geen voorstander van een dergelijke verplichte voorafgaande beoordeling door de Commissie. Om administratieve lasten terug te dringen, is Nederland voorstander van een benadering die inhoudt dat de Commissie ervan uitgaat dat de lidstaten conform het EU-recht handelen. Wel zou de Commissie bijvoorbeeld standaard clausules voor IGA's kunnen ontwikkelen. Nederland vindt dat het externe EU energiebeleid zich in ieder geval moet beperken tot «Government-to-Government» overeenkomsten en zich niet moet uitstrekken tot onderhandelingen en contracten tussen (staats)ondernemingen. Volgens het voorstel lijkt nu de mogelijkheid opgenomen om commerciële overeenkomsten waarnaar in IGA's expliciet wordt verwezen alsnog te overleggen aan de Commissie. Het voorstel dat de Lidstaten op vrijwillige basis gebruik kunnen maken van de juridische expertise van de Commissie bij de onderhandelingen tussen lidstaten en derde landen is positief. Daarbij stelt de Commissie voor dat zij eenzijdig kan bepalen of ze aanschuift bij bilaterale onderhandelingen. Dit laatste zou wat Nederland betreft uitsluitend op verzoek van de lidstaat mogelijk moeten zijn.