

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 647

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2017

Hierbij stuur ik uw Kamer de Geannoteerde Agenda van de Energieraad die op 26 juni a.s. onder Maltees voorzitterschap plaatsvindt te Luxemburg.

Het Maltese voorzitterschap heeft als doel om tijdens deze Raad een Algemene Oriëntatie (een voorlopig standpunt van de Raad) te bereiken op twee voorstellen uit het winterpakket – een pakket met wetgevende maatregelen ter implementatie van de Energie Unie¹. Het kabinet acht het van belang dat de verschillende voorstellen uit het winterpakket steeds in samenhang met elkaar worden beoordeeld.

Op de agenda van de Raad staat ten eerste het bereiken van een Algemene Oriëntatie op de herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)². Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in een separate brief door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tevens zal de Raad proberen een Algemene Oriëntatie te bereiken op de herziening van de richtlijn energie-efficiëntie (EED)³. In de onderhandelingen staat wat dit voorstel betreft nog een aantal discussiepunten open. De voorgestelde Algemene Oriëntatie is momenteel nog niet beschikbaar en zal worden voorgelegd in de Coreper-vergadering van 14 juni a.s. Naar verwachting zal tijdens deze Coreper-vergadering echter geen akkoord worden bereikt en zal het Maltese voorzitterschap pogen om geschilpunten tijdens de Energieraad zelf te beslechten. De Nederlandse inzet wordt uiteen gezet in de Geannoteerde Agenda in de bijlage bij deze brief.

¹ 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 13 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2282).

³ BNC-fiche is op 20 januari 2017 aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 34 663, nr. 4).

Verder zal het Maltese voorzitterschap de Raad informeren over de stand van zaken in de onderhandelingen over het governance voorstel, de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie en de wetsvoorstellen voor het marktontwerp van de elektriciteitsmarkt. In de bijlage wordt nader ingegaan op de stand van zaken.

Ten slotte zal Estland als inkomend voorzitterschap de Energieraad afsluiten met een presentatie van haar plannen op het gebied van energie voor de tweede helft van 2017.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Aanpassing richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)*Algemene Oriëntatie*

Naar verwachting zal tijdens de Energieraad een Algemene Oriëntatie (een voorlopig standpunt van de Raad) worden vastgesteld ten aanzien van het aanpassingsvoorstel voor de richtlijn energieprestatie van gebouwen. Deze Algemene Oriëntatie zal naar verwachting worden vastgesteld in de Coreper-vergadering van 14 juni a.s. Binnenkort wordt uw Kamer door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de beantwoording van vragen verslag schriftelijk overleg Voortgang inzake het voorstel van de Europese Commissie tot aanpassing van de richtlijn energieprestatie van gebouwen geïnformeerd over de laatste stand van zaken, het vervolgproces en de voorlopige appreciatie.

Herziening richtlijn energie-efficiëntie (EED)*Algemene Oriëntatie*

Het voorzitterschap wil tijdens deze Energieraad een Algemene Oriëntatie van de Raad vaststellen over de gedeeltelijke herziening van de richtlijn energie-efficiëntie (2012/27/EU). Het voorzitterschap heeft nog geen compromistekst gereed, vanwege grote verdeeldheid onder lidstaten in de onderhandelingen over cruciale onderdelen van het Commissievoorstel.

De lidstaten hebben nog geen overeenstemming bereikt over de gewenste hoogte en aard van een Europese energie-efficiëntiedoelstelling in 2030. Een groep lidstaten wil vasthouden aan de conclusies uit de Europese Raad in 2014 voor een indicatieve Europese energie-efficiëntiedoelstelling van 27% in 2030. Deze groep vormt voornamelijk een blokkerende minderheid. Een andere groep lidstaten bepleit een bindende Europese energie-efficiëntiedoelstelling van 30%. Momenteel zijn enkele lidstaten bereid in te stemmen met een indicatieve doelstelling van 30%. Het voorzitterschap wil deze kwestie open laten en ter politieke besluitvorming voorleggen in de Energieraad.

Een aantal lidstaten onderstreept het belang van de samenhang tussen de richtlijn energie-efficiëntie en het voorstel voor de governance van de Energie Unie. Immers: bij besluitvorming over de hoogte en aard van de energie-efficiëntiedoelstelling moet goed gekeken worden naar de voorstellen aangaande de naleving hiervan, hetgeen vervat is in het voorstel voor de governance van de Energie Unie. Enkele lidstaten achten daarmee politieke besluitvorming over de hoogte en aard van de doelen in de Raad nog niet rijp.

Verder richten de onderhandelingen zich momenteel op de continuering van de verplichting voor lidstaten van 1,5% energiebesparing per jaar. De lidstaten discussiëren over de mate van flexibiliteit die men wenselijk acht om aan de verplichting te voldoen. Ook op dit thema zijn lidstaten verdeeld. Waar enkele lidstaten vast willen houden aan een doelstelling van 1,5%, bepleiten andere lidstaten een verlaging van het ambitieniveau naar 1,4%. De meerderheid van de lidstaten wil meer flexibiliteit in de invulling van de verplichting, bijvoorbeeld door het meetellen van kleine hernieuwbare energie-installaties op of rondom gebouwen, het meetellen van nieuwe energiebesparing na 2020 voortkomend uit beleidsmaatregelen die voor 2020 zijn geïmplementeerd, het meenemen van de levensduur van maatregelen en het meetellen van normen voor nieuwbouw en renovatie.

Nederland zal waar opportuun aansturen op het uitstellen van een besluit om te komen tot een Algemene Oriëntatie tijdens deze Energieraad. Hierbij heeft het kabinet de volgende overwegingen. Ten eerste heeft het voorzitterschap vanwege grote verdeeldheid van lidstaten nog geen compromistekst gereed, en zonder een dergelijke tekst is het niet mogelijk om tot een weloverwogen besluit te komen. Ten tweede is Nederland het eens met de lidstaten die aangeven dat bij besluitvorming over de hoogte en aard van de doelstellingen goed moet worden gekeken naar de daaraan gerelateerde onderdelen binnen het voorstel voor de governance van de Energie Unie. Deze twee voorstellen kunnen wat Nederland betreft niet los van elkaar worden gezien. Ten slotte heeft het kabinet in de brief inzake de «Kabinetsreactie op het onderzoek van ECN over de herziening van de Europese richtlijn energie-efficiëntie» van 24 mei jongstleden (Kamerstuk 34 663, nr. 11) aangegeven dat het momenteel laat onderzoeken welke aandelen van energiebesparing en hernieuwbare energie passen binnen een kosteneffectief CO₂-reductiepad richting 2030 en 2050. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal hierover naar verwachting eind juni de eerste resultaten opleveren. Het kabinet wil bij voorkeur haar positie in de onderhandelingen nader bepalen op basis van dit onderzoek.

Het is echter denkbaar dat een meerderheid aan lidstaten toch tot een Algemene Oriëntatie voor de EED wil komen tijdens de Energieraad. Dan zal het kabinet zich inzetten langs onderstaande lijnen. Voor het kabinet staat de sturing op CO₂-reductie centraal. Het kabinet zet zich daarom in voor een ambitieus governance-kader, waarin lidstaten flexibiliteit behouden in de bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO₂-emissiereducerende maatregelen. Deze flexibiliteit is nodig om het CO₂-emissiereductiedoel voor de lange termijn zo kosteneffectief mogelijk in te kunnen vullen, rekening houdend met innovatie en andere ontwikkelingen die nu nog niet zijn te voorzien.

Tegelijk is duidelijk dat fors moet worden ingezet op energiebesparing en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. In dit licht kan het kabinet instemmen met een indicatieve Europese energie-efficiëntiedoelstelling van 30% in 2030, mits dit lidstaten de ruimte biedt om een kosteneffectieve invulling te geven aan hun eigen CO₂-emissiereductiepaden voor de lange termijn.

Deze discussie over flexibiliteit is tevens onderdeel van de onderhandelingen over het voorstel voor de governance van de Energie Unie. Hierin wil het kabinet de mogelijkheid om haar indicatieve bijdrage op energie-efficiëntie in het Integrale Energie en Klimaatplan (INEK) tussentijds aan te passen, indien blijkt dat andere CO₂-emissiereducerende maatregelen kosteneffectiever zijn voor het behalen van het langetermijndoel.

Ook kan het kabinet instemmen met de hoogte van de jaarlijkse besparingsdoelstelling van 1,5%, mits Nederland flexibiliteit behoudt in de invulling van de doelstelling. Zoals aangegeven in bovengenoemde brief laat de studie van ECN zien dat dit doel tegen nationale baten gerealiseerd kan worden en dat dit in principe past in een kosteneffectief CO₂-reductiepad naar 2050. Nederland wil de mogelijkheid behouden om kleine hernieuwbare energie-installaties op of rondom gebouwen en energiebesparing uit nieuwbouwnormen mee te kunnen tellen. Ook wil het kabinet volledig nieuwe energiebesparingsmaatregelen mee blijven tellen die voortvloeien uit succesvol energiebesparingsbeleid dat voor 2020 is ingevoerd. Tot slot is het belangrijk dat lidstaten ook tot en met 2020 dezelfde besparingsopties kunnen blijven meetellen.

Er zijn ook punten in de EED-onderhandelingen waarover al meer overeenstemming bestaat. De lidstaten hebben reeds op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over de individuele bemetering en facturering voor verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk verbruik vanuit centrale verwarmings- of koelingsbronnen of stadsverwarming. Hierin is de mogelijkheid behouden voor alternatieve kostenverdelings-technieken op basis van kosteneffectiviteit en technische haalbaarheid. Een individuele meter is niet meer verplicht bij nieuwe kantoorgebouwen of winkelcentra of bij grootschalige renovatie. Het kabinet kan instemmen met een verplichte uitrol van op afstand leesbare meters en warmtekostenverdelers vanaf 2020, mits dit kosteneffectief en technisch haalbaar is. Dit betekent dat Nederland de uitrol van radiografisch uitleesbare warmtemeters kan continueren.

Het kabinet heeft eerder aangegeven de bepalingen over de energie-audits voor grote ondernemingen te willen betrekken in de onderhandelingen. De Commissie heeft als alternatief voorgesteld om een «guidance document» op te stellen, waarin knelpunten in de implementatie van de auditverplichting geadresseerd worden. Indien dit document in voldoende mate de Nederlandse knelpunten aanpakt, kan het kabinet instemmen met deze aanpak.

Governance van de Energie Unie

Stand van zaken

Het voorstel voor de verordening governance van de Energie Unie beoogt een betrouwbare en transparante governancestructuur waarmee gewaarborgd wordt dat de doelen van de Energie Unie worden behaald en 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 om de EU-doelen voor 2030 voor hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en het verminderen van broeikasgasemissies te behalen. Het governancevoorstel bevat diverse bepalingen aangaande de naleving.

Het governancevoorstel is pas enkele malen besproken in de Raadswerkgroep Energie en dan met name de artikelen die betrekking hebben op energie-efficiëntie. Dit komt door de voortgang die is geboekt bij de wetgevende voorstellen op dit terrein (de EED en EPBD). Voorafgaand aan de Energieraad zal er nog eenmaal een Raadswerkgroep aan governance worden gewijd, waarin opnieuw vooral aandacht zal zijn voor de bepalingen die relateren aan de voorstellen voor energie-efficiëntie. Diverse lidstaten hebben aangegeven dat de verordening voor de governance van de Energie Unie in samenhang met de andere voorstellen besproken dient te worden. Het Europees Parlement beoogt dit najaar tot een Parlementspositie te komen.

Voor Nederland zijn enkele belangrijke punten in het governancevoorstel: de flexibiliteit binnen de doelstellingen (in tegenstelling tot het voorgestelde lineaire traject) en de flexibiliteit tussen de doelstellingen.

Het is nog te vroeg in het proces om een duidelijk krachtenveld te schetsen.

Wel is de verwachting dat er aanpassingen zullen worden gemaakt in de planning, met name van de integrale nationale energie- en klimaatplannen welke in het huidige voorstel op 1 januari 2018 als concept moeten worden ingediend bij de Commissie. Vrijwel alle lidstaten zijn van mening dat dit tijdpad te kort is.

De herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED)

Stand van zaken

Het Commissievoorstel voor de herziening van de RED bevat bepalingen die het mogelijk maken het gemeenschappelijke EU-doel van 27% hernieuwbare energie in 2030 te behalen. De voortgang op de behandeling van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) gaat onder het voorzitterschap van Malta in een relatief laag tempo. Op dit moment zijn nagenoeg alle artikelen uit de RED op niveau van de Raadswerkgroep voor een eerste maal besproken, waarin lidstaten veel vragen hebben gesteld aan de Europese Commissie. Het Maltese voorzitterschap heeft als doel om een eerste herziene versie van de RED tijdens haar voorzitterschap af te ronden. Het Europees Parlement heeft rapporteurs aangesteld voor de RED en beoogt dit najaar tot een Parlementspositie te komen.

Voor Nederland zijn enkele belangrijke punten uit het RED voorstel: de (sociale) duurzaamheidscriteria voor biomassa, een one-stop-shop voor vergunningafgifte, de wijzigingen in het systeem van garanties van oorsprong, de groeiende inzet van geavanceerde biobrandstoffen, een minimum aandeel hernieuwbare energie en de verplichte openstelling van subsidiesystemen voor hernieuwbare energie.

Uit de huidige besprekingen is nog moeilijk een krachtenveld op te maken omdat niet alle lidstaten zich op alle onderdelen hebben uitgesproken. Enkel over het artikel over de verplichte openstelling van subsidiesystemen hebben nagenoeg alle lidstaten (met uitzondering van Duitsland) zich negatief uitgelaten.

Marktontwerp van de elektriciteitsmarkt

Stand van zaken

Het Maltese voorzitterschap heeft de wetsvoorstellen op het gebied van het marktontwerp van de elektriciteitsmarkt pas enkele malen besproken in de Raadswerkgroep Energie. De impact assessments van de marktontwerpvoorstellen zijn besproken en daarnaast zijn er presentaties gegeven over de belangrijkste elementen van de voorstellen en hebben lidstaten de mogelijkheid gehad om op hoofdlijnen commentaar te geven. Het aankomende Estse voorzitterschap heeft aangegeven dat het marktontwerp van de elektriciteitsmarkt een van hun prioriteiten is. Ze hebben de ambitie om in de tweede helft van dit jaar alle artikelen uitgebreid te bespreken en te onderhandelen over alternatieve voorstellen. Gezien de omvang van de voorstellen is het niet te verwachten dat de Raad in 2017 al een Algemene Oriëntatie zal bereiken.

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. De voor Nederland belangrijke elementen komen terug in de voorstellen en daarom kan het kabinet deze op hoofdlijnen steunen. Bij een aantal thema's zijn we kritisch op de voorstellen. Zo zullen we een beter evenwicht moeten vinden in de taken en verantwoordelijkheden die de Commissie voorstelt van nationaal niveau over te hevelen naar regionaal of supranationaal niveau. Met name bij de rol voor regionale coördinatiecentra van netbeheerders en de aangepaste besluitvormingsprocedures bij toezichthouder ACER verdient aanpassing. Daarbij zal het belang van de nationale voorzieningszekerheid en de mogelijkheid hierop te sturen voorop staan.

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.

Wat betreft het krachtenveld in de Raad staan de meeste lidstaten in het algemeen 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 waar het gaat om loslaten van gereguleerde prijzen voor de eindgebruiker, is dit voor een aantal lidstaten minder goed te accepteren. Andere lidstaten stellen dat dynamische prijzen juist een belangrijke bijdrage kunnen leveren bij het verder ontwikkelen van vraagzijderespons.

Een belangrijk onderwerp van onenigheid tussen lidstaten is de toepassing van zogenaamde capaciteitsmechanismen. Een aantal lidstaten dat een dergelijk mechanisme toepast wil hier voldoende ruimte voor houden, terwijl andere lidstaten er juist voor pleiten om deze mechanismen slechts onder strikte voorwaarden en als laatste optie toe te passen. Bijna alle lidstaten kijken kritisch naar voorstellen die bevoegdheden overdragen van nationaal naar regionaal of supranationaal niveau. Sterkere samenwerking tussen netbeheerders (TSO's) wordt positief beoordeeld maar het verplicht opzetten van regionale centra die bevoegdheden van TSO's overnemen, vinden veel lidstaten te ver gaan omdat voorzieningszekerheid als nationale bevoegdheid wordt beschouwd. Dezelfde houding geldt ten aanzien van het geven van meer bevoegdheden aan ACER.