

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 345

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2011

Bijgaand doe ik u de geannoteerde agenda toekomen van de Energieraad die op 24 november a.s. plaatsvindt in Brussel. Tijdens deze Raad zal worden gesproken over energie-infrastructuur en zullen naar verwachting raadsconclusies worden aangenomen over het externe EU energiebeleid. Daarnaast staan de volgende onderwerpen op de Raad geagendeerd: voortgangsrapport richtlijn energie-efficiëntie, presentatie verordening olie- en gasboringen op zee, voortgangsrapport follow-up Europese Raad 4 februari en ten slotte informatie van voorzitterschap en Commissie over de internationale energierelaties. Het onderwerp van de lunch is nog niet bekend, daarvoor is nog geen uitnodiging ontvangen. Na het ochtenddeel van de Raad zal uitvoerend directeur van het Internationaal Energie Agentschap (IEA), Maria van der Hoeven, de kernboodschappen van het «IEA World Energy Outlook 2011» presenteren.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Energie-efficiëntie*Voortgangsrapport*

De Raad zal worden geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van de onderhandelingen over de richtlijn energie-efficiëntie, die op 22 juni jl. is uitgebracht. Er wordt geen discussie voorzien. Uw Kamer is middels een BNC-fiche geïnformeerd over deze richtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1197). De Polen hebben een begin gemaakt met de onderhandelingen over de richtlijn, deze zullen onder Deens voorzitterschap (eerste helft 2012) verder gaan.

De Commissie schrijft in de richtlijn zeer gedetailleerde en vergaande (bindende) maatregelen voor. Deze moeten EU-breed een impuls geven aan energie-efficiëntie en zo ervoor zorgen dat het streefdoel voor de EU als geheel om in 2020 20% van de primaire energieconsumptie te besparen, vergeleken met het «business as usual scenario» wordt gehaald. De Commissie verwacht namelijk dat met de huidige maatregelen de 20% niet bereikt zal worden.

In de richtlijn stelt de Commissie op een breed scala van terreinen maatregelen voor, zoals:

- Lidstaten moeten indicatieve nationale doelstellingen formuleren voor 2020.
- De publieke sector moet jaarlijks 3% van het totale vloeroppervlak renoveren.
- Energiebedrijven moeten jaarlijks 1,5% van het energiegebruik bij hun klanten besparen (inclusief bijbehorend sanctiemechanisme) of lidstaten moeten alternatieve maatregelen nemen om dat doel te bereiken. Deze alternatieve maatregelen moeten dan wel ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Commissie.
- Nieuwe elektriciteitscentrales moeten uitgerust worden met apparatuur voor restwarmtebenutting en mogen alleen daar worden gebouwd waar afvalwarmte benut kan worden. Hetzelfde geldt voor ingrijpende renovaties van centrales. De tekst kent hiervoor wel uitzonderingsbepalingen, waaronder een uitzondering op basis van een negatieve kosten-batenanalyse.

Nederland is een voorstander van rendabele investeringen in energie-efficiëntie als middel om de CO₂-uitstoot te reduceren, de energieafhankelijkheid te verkleinen en concurrentiekracht te bevorderen, hetgeen is terug te zien in de ambities van dit kabinet om de nationale aanpak voor energiebesparing voort te zetten en te versterken. De juridisch bindende Europese doelen voor CO₂-reductie en hernieuwbare energie zijn voor Nederland leidend. Dat betekent voor Nederland 20% CO₂-reductie in EU-context en 14% hernieuwbare energie in 2020. Een aparte bindende nationale doelstelling – of verplichting tot het nemen van onrendabele maatregelen – voor energiebesparing bovenop de genoemde doelen zou ertoe kunnen leiden dat ook niet-kosteneffectieve maatregelen genomen moeten worden, die het beleid rond CO₂-reductie onnodig kostbaar maken. Nederland is om die reden geen voorstander van nationale doelstellingen voor energie-efficiëntie.

Op 6 september en 15 september 2011 heb ik met u van gedachten gewisseld over de te voeren onderhandelingsstrategie. Ik heb aangegeven hetzelfde einddoel na te streven waar de motie van het lid Leegte (Kamerstuk 32 626, nr. 10) om vraagt; namelijk het verwijderen van subdoelen en verplichtende maatregelen. Dit is mijn inzet bij de onder-

handelingen. Dit doe ik uiteraard, zoals toegezegd, in goed overleg met uw Kamer.

Daarnaast wil ik bij deze ook tegemoet komen aan mijn toezegging uw Kamer te informeren over de voortgang in de onderhandelingen. Indien zich tijdens de onderhandelingen substantiële wijzigingen van de richtlijn voordoen, zal ik uw Kamer hierover tijdig informeren. De onderhandelingen over de richtlijn bevinden zich nog in de beginfase. Onder Pools voorzitterschap zijn de artikelen van de ontwerp-richtlijn een eerste keer besproken. De wijzigingen die hebben plaatsgevonden zijn slechts technisch en verduidelijkend van aard. Onder het inkomende Deense voorzitterschap zal naar verwachting een meer politieke discussie plaatsvinden. Uw Kamer zal regulier geïnformeerd worden via de geannoteerde agenda van de Energieraad en via het AO dat doorgaans daags voorafgaand aan een Energieraad plaatsvindt. Raadsdocumenten zijn grotendeels toegankelijk middels het openbaar register, dit geldt doorgaans ook voor documenten die voorliggen aan COREPER¹.

Veiligheid van olie- en gasactiviteiten op zee

Presentatie Commissie

De Raad krijgt een presentatie van de Europese Commissie over de verordening over de veiligheid van olie- en gasactiviteiten op zee die op 27 oktober jl. verschenen is. De verordening bouwt voort op de Commissiemededeling van 12 oktober 2010, die de Commissie naar aanleiding van de ramp op 20 april 2010 met het boorplatform «Deepwater Horizon» in de Golf van Mexico heeft uitgebracht (Kamerstuk 22 112, nr. 1091). Uw Kamer zal over de nieuwe verordening nader worden geïnformeerd middels een BNC-fiche, welke begin december in uw Kamer zal liggen.

De Commissie stelt in haar verordening vast dat de praktijk en regelgeving van lidstaten onderling sterk verschillen en dat de bepalingen in EU-regelgeving die betrekking hebben op *offshore* activiteiten vaak verspreid liggen over verschillende EU-wetgevingsbesluiten. Voorgestelde verordening is derhalve bedoeld als aanvulling op bestaande wetgeving.

Lidstaten die olie- en gas activiteiten op zee binnen hun jurisdictie hebben moeten een bevoegde autoriteit aanwijzen. Deze bevoegde autoriteit moet ervoor zorgen dat geen belangenverstrengeling plaatsvindt binnen de organisatie, bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht op de naleving van wetgeving en het verlenen van vergunningen of het realiseren van staatsinkomsten.

Aan het verlenen van opsporing- en winningvergunningen worden nadere eisen gesteld. Het ontwerp van een nieuw productieplatform en van de boring moeten vooraf aan de bevoegde autoriteit worden opgestuurd. Daarnaast moeten uitvoerders voorafgaand aan activiteiten beschikken over:

- een goedgekeurd rampenbestrijdingsplan (*Major Hazard Report*)
- een intern veiligheidsplan (internal emergency response plan)
- en een beleid om risico's te beheersen (*major accident prevention policy*)

In het rampenbestrijdingsplan moet worden opgenomen hoe controle door onafhankelijke experts van buitenaf zal worden vormgegeven.

Daarnaast is er een regeling voor het anoniem melden van gebreken aan de bevoegde autoriteit en worden eisen gesteld aan het verstrekken van informatie en de openbaarheid ervan. Daarnaast zijn er bepalingen over meer samenwerking binnen de Unie en met derde landen in geval van

¹ <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register.aspx?lang=NL>

calamiteiten. Ten slotte wordt de richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) van toepassing verklaard op *offshore* activiteiten.

Naast bovengenoemde (informatie)verplichtingen moet op het niveau van de lidstaten een jaarlijkse rapportage worden gemaakt, moet een extern veiligheidsplan (*external emergency plan*) worden opgesteld en moeten lidstaten straffen invoeren voor het niet naleven van deze verordening.

Nederland, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Denemarken hebben 80% van de EU-*offshore*-activiteiten en wereldwijd de strengste nationale regelgeving. Nederland acht solide veiligheid- en milieunormen voor offshore olie- en gasactiviteiten van belang, evenals goede afstemming van voorgenomen maatregelen met alle belanghebbenden (overheden, waaronder toezichthouders, internationale organisaties en industrie).

In de verordening is gekozen voor een systematiek van vergunningverlening en het opstellen van plannen die nauw aansluit bij de praktijk op de Noordzee. Het belang van de verordening ligt er dan ook, met name, in dat voor de hele EU eenzelfde praktijk gaat gelden. De regels leiden tot een grotere betrokkenheid van de Europese Commissie op het gebied van informatieverstrekking en contacten met derde landen.

Nederland heeft echter, net als het VK, een voorkeur voor een richtlijn in plaats van een verordening. Deze biedt namelijk de ruimte om enkel die elementen in onze regelgeving aan te passen die verder gaan dan hetgeen we al hebben. De keuze voor een richtlijn beperkt ook de afwijkingen en afbakeningsproblemen tussen *offshore* en *onshore*. Een verordening zou ons verplichten om de eigen nationale wetgeving af te schaffen of buiten toepassing te verklaren voor die onderdelen die door de verordening worden geregeld (i.e. *offshore*), terwijl deze kaders wel gehandhaafd moeten worden voor *onshore* activiteiten. Dit levert onduidelijkheden op en maakt de wetgeving en de toepassing daarvan door bedrijfsleven moeizamer en levert extra bestuurlijke lasten op.

Ongeacht welk instrument gekozen wordt, in elk geval geldt dat het noodzakelijk is om de inhoud zo nauwkeurig mogelijk te formuleren om interpretatie, implementatie en toepassing van het Europese kader zo makkelijk en zuiver mogelijk te laten plaatsvinden. Tevens is het nodig dat we een redelijke termijn krijgen om de benodigde Nederlandse wet- en regelgeving aan te passen.

Tenslotte zal Nederland er in de onderhandelingen op toezien dat de administratieve lasten voortvloeiend uit de extra (informatie) verplichtingen, rapportages, toezicht en handhaving opweegt tegen de wens om veiligheid en zorg voor milieu beter te waarborgen.

Energie-infrastructuur

Presentatie Commissie en beleidsdebat

De Raad zal een eerste gedachtewisseling houden over de op 19 oktober jl. gepresenteerde verordening over het faciliteren van investeringen in de Europese energie-infrastructuur. De verordening bouwt verder op de mededeling van november vorig jaar (Kamerstuk 22 112, nr. 1102). De gedachtewisseling zal worden vooraf gegaan door een presentatie van de Europese Commissie. Het BNC-fiche over deze verordening ligt, conform uw verzoek, voor het AO van 22 november ter voorbereiding op de Energieraad van 24 november in uw Kamer.

Gelijk met bovenstaande verordening is het voorstel voor een financieel infrastructuur instrument de «Connecting Europe Facility (CEF)» verschenen. Over de CEF wordt een separaat BNC-fiche opgesteld. Behandeling van het CEF zal naar verwachting niet plaats vinden in de Energieraad.

De door de Commissie voorgestelde verordening valt in een aantal onderdelen uiteen:

- Een voorstel voor een methodiek voor het identificeren van concrete projecten van Europees belang binnen de prioriteitsregio's (*projects of common interest*).
- Voorstellen voor het stroomlijnen en versnellen van de vergunningverleningstrajecten in de lidstaten voor de geïdentificeerde projecten.
- Voorstellen voor het verbeteren van het investeringsklimaat voor grensoverschrijdende energie-infrastructuur, in het bijzonder betere mogelijkheden voor kostenallocatie, waarbij de kosten van een project worden gedragen door de partijen die er ook van zullen profiteren.
- Voorstellen om projecten in aanmerking te kunnen laten komen voor directe of indirect financiële steun vanuit Europa, met inachtneming van de voorwaarden als gesteld in de gelijktijdig gepubliceerde «Connecting Europe Facility (CEF)».

De Commissie presenteert in haar verordening een nieuwe methode voor het identificeren van concrete projecten van Europees belang binnen de Europese prioriteitsgebieden. De lijst met projecten wordt aan de Commissie voorgesteld door groepen van lidstaten met gedeelde belangen in bepaalde Europese regio's. Na evaluatie van de voorgestelde projecten, middels onder andere een systeembrede kosten-batenanalyse, besluit de Commissie uiteindelijk welke projecten inderdaad de status van *projects of common interest* zullen krijgen. Tevens worden voorstellen gedaan om het vergunningverleningstraject in de lidstaten te versnellen. Hiernaast wil de Europese Commissie het investeringsraamwerk voor grensoverschrijdende infrastructuur verbeteren, mede door betere mogelijkheden voor kostenallocatie van grensoverschrijdende energie-infrastructuur.

Nederland is voorstander van een Europese strategie voor energie-infrastructuur met een integraal pakket aan maatregelen, maar heeft daarbij wel een aantal belangrijke kanttekeningen:

- Nederland steunt het instellen van *projects of common interest*, maar ziet in de vaststelling hiervan een grotere rol weggelegd voor de lidstaten.
- Nederland staat positief tegenover het versnellen en stroomlijnen van vergunningprocedures binnen de Europese Unie, maar acht het van belang dat bij de specifieke invulling van de procedures en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bevoegde instanties ruimte blijft bestaan voor toepassing van de huidige Nederlandse praktijk. Een mogelijk knelpunt is in dit kader de voorbereidende fase die onder andere van belang is voor het maken van een tracékeuze. Op grond van het voorstel van de Commissie zou de voorbereidingstijd maximaal twee jaar zijn. Gelet op de grote belangen die er spelen en de vele onderzoeken die gedaan moeten worden, voornamelijk op basis van Europese regels, kan een voorbereidingstijd van twee jaar behoorlijk krap zijn.
- Nederland steunt het mogelijk maken van kostenallocatie over de grenzen heen, maar vindt het belangrijk dat de lidstaten betrokken blijven bij de vaststelling van de methodiek die hiertoe gebruikt zal worden.
- Nederland is kritisch over de financiering van energie-infrastructuur door de (Europese) overheid, omdat dit marktverstoring kan werken.

Allereerst is het van belang dat de markt wordt voorzien van de juiste instrumenten door middel van de implementatie van bestaande wetgeving (derde pakket), de stroomlijning van vergunningverlening-procedures en een verbeterde kostenallocatie van grensoverschrijdende projecten. Mocht de Commissie dan nog een financieringsgat zien dat niet kan worden opgevangen door de marktpartijen, en nut en noodzaak van de te financieren projecten is aantoonbaar groot, dan zou Nederland zich kunnen vinden in het beperkt inzetten van financiële middelen.

Follow-up Europese Raad

Voortgangsrapport

De Raad zal worden geïnformeerd over de voortgang die gemaakt is ten opzichte van de conclusies van de Europese Raad (ER) van 4 februari van dit jaar in voorbereiding op de conclusies van de ER van 9 december a.s. Het gaat hier om een feitelijke weergave van de stappen die gemaakt zijn, niet om een inhoudelijke discussie. Tijdens de Raad wordt dan ook geen discussie voorzien.

Het Poolse voorzitterschap gaat in haar voortgangsrapport in op 5 punten: energie-efficiëntie, interne markt, energie-infrastructuur, extern beleid en kernenergie.

Energie-efficiëntie

De ER van 4 februari riep op tot aanname van het Energie Efficiëntie Plan d.d. 8 maart 2011. De Energieraad van 10 juni jl. heeft hierover raadsconclusies aangenomen. Inmiddels is op 22 juni jl. de richtlijn energie-efficiëntie verschenen, waarover de onderhandelingen in gang zijn.

Interne markt

De ER conclusies van 4 februari stellen dat de interne markt voor elektriciteit en gas in 2014 een feit moeten zijn. Betrokken partijen als TSO's en toezichthouders zijn volgens de Commissie positief over de voortgang van het regelgevende proces. Daarnaast zijn ambitieuze tijdschema's gepresenteerd die moeten resulteren in meer marktintegratie. Helaas hebben nog niet alle lidstaten het derde interne energie-marktpakket geïmplementeerd. Ten slotte is tijdens de informele Energieraad van 19-20 september jl. nogmaals benadrukt dat lidstaten elkaar moeten informeren over besluiten die van invloed kunnen zijn op de energiemix van andere lidstaten.

Energie-infrastructuur

De ER van 4 februari stelt dat de ontwikkeling van infrastructuur in Europa een voorwaarde is voor een vervolmaakte interne markt. De Commissie heeft op 24 oktober twee voorstellen naar buiten gebracht: een verordening over energie-infrastructuur en een verordening over een financieel infrastructuurinstrument, de «Connecting Europe Facility (CEF)».

Externe energierelaties

De ER van 4 februari riep op tot betere coördinatie van de activiteiten van de EU en de lidstaten op het terrein van externe EU-energie relaties. Op 7 september jl. is de Commissiemededeling «energievoorzieningsze-

kerheid en internationale samenwerking» uitgekomen, waarover de Energieraad op 24 november conclusies zal aannemen (zie volgende punt).

Kernenergie

De ER van 9 december zal in navolging van de ER van maart jl. de eerste bevindingen evalueren van de uitgevoerde stresstests middels het CIE-verslag, dat naar verwachting eind november zal verschijnen. De volledige evaluatie zal in het voorjaar van 2012 worden uitgevoerd door onafhankelijke nationale instanties en door middel van een collegiale toetsing. De stresstest moet uitwijzen of kerncentrales effecten van natuurrampen, menselijk falen en terroristische acties kunnen weerstaan.

Nederland kan zich vinden in de geschetste stand van zaken hierboven.

Extern EU-energiebeleid

Aanname raadsconclusies

De Raad zal naar verwachting raadsconclusies aannemen over de Commissiemededeling «energievoorzieningszekerheid en internationale samenwerking» die op 7 september 2011 is uitgekomen. Uw Kamer is geïnformeerd over dit voorstel middels een BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 1243).

De mededeling bevat een analyse van de externe dimensie van het Europese energiebeleid en stelt prioriteiten voor de externe energiesamenwerking voor: waarborgen werking energiemarkt, continuïteit energievoorziening EU, stimuleren energie efficiëntie, energiebesparing, ontwikkeling nieuwe en duurzame energie en bevorderen interconnecties. De Commissie stelt voor om partnerschappen aan te gaan of te versterken met 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 IEA, IEF en IRENA, en stelt voor als regel om met één stem te spreken.

In de raadsconclusies wordt het belang onderstreept van betere coördinatie van de externe dimensie van het EU-energiebeleid. Dat gaat door middel van acties met betrekking tot versterking van EU-samenwerking met derde landen, via multilaterale instrumenten (Energiegemeenschap en het Energie Handvest), middels infrastructuur, marktintegratie en via verbetering van de veiligheid in de energievoorziening in de hele keten, bijvoorbeeld op het terrein van nucleaire energie en van offshore olie- en gaswinning. Voorts wordt het belang onderstreept van het aangaan en verdiepen van partnerschappen van de Unie met derde landen. Deze partnerschappen moeten partnerschappen van lidstaten met derde landen complementeren, versterken en verbinden. Ook wordt in de raadsconclusies aandacht gegeven aan de toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden. De Unie moet ontwikkelingslanden, vooral in Afrika stimuleren tot het opzetten of verbeteren van een energiemarkt met een wetgevend en regulerend kader. Energie moet een onderdeel vormen van het externe ontwikkelingsbeleid van de Unie. De Commissie zal de Raad uiterlijk in 2013 rapporteren over de uitvoering van de raadsconclusies. De Raad zal worden geïnformeerd over ieder afzonderlijk initiatief van de Commissie.

Nederland kan naar verwachting instemmen met de raadsconclusies. 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 wel een goede balans behouden tussen nationale en bilaterale belangen enerzijds en 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. De laatst voorliggende versie van de raadsconclusies houdt rekening met deze balans. 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. In de laatst voorliggende versie van de raadsconclusies behouden de lidstaten de ruimte voor een eigenstandig extern energiebeleid en coördineren zij het beleid waar dat toegevoegde waarde biedt, bijvoorbeeld bij het aangaan van partnerschappen met derde landen, bij multilaterale instrumenten zoals het Energie Handvest en de Energiegemeenschap en bij het toegankelijk maken van duurzame energie voor ontwikkelingslanden.

Internationale energierelaties

Informatie voorzitterschap en Commissie

De Raad zal worden geïnformeerd over ontwikkelingen inzake de EU-relaties met OPEC, het Internationaal Energie Agentschap, de VS, Rusland, de Energiegemeenschap en het Energie Handvest. Voorts zal de Raad worden geïnformeerd over ontwikkelingen betreffende de Zuidelijke Corridor en over diverse toppen die hebben plaats gevonden met Brazilië, Zuid-Afrika en China. Over dit onderwerp wordt geen discussie voorzien.

Diversen

Cyprus zal informatie geven over de recente ontwikkelingen omtrent boringen in de exclusieve economische zone van Cyprus en over de situatie in de elektriciteitssector als gevolg van het ongeluk in juli van dit jaar vlakbij de Vassilikos krachtcentrale.

Griekenland zal informatie geven over de nieuwe presentatie van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) over energiebeleid van IEA-landen dat in Athene heeft plaatsgevonden, over het Helios Project en over de mogelijkheid tot (internationale) deelname aan een seismologisch onderzoek op zee in het westen en zuiden van Griekenland.

Ten slotte zal het inkomende Deense voorzitterschap (eerste helft 2012) haar voorzitterschapsprogramma toelichten.