

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3872

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening inzake passagiersrechten multimodale reizen (Kamerstuk 22 112, nr. 3869)

Fiche: Herziening verordening handhaving passagiersrechten in de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 3870)

Fiche: Herziening Richtlijn Pakketreizen (Kamerstuk 22 112, nr. 3871)

Fiche: Mededeling EU Actieplan elektriciteitsnetwerken

Fiche: Richtlijn tot wijziging minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van mensensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 3873)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Mededeling EU Actieplan elektriciteitsnetwerken

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Grids, the missing link – An EU Action Plan for Grids
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 757
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2023:757:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) ziet dat uitbreiding van het elektriciteitsnet in en tussen lidstaten grote uitdagingen met zich meebrengt in de toekomst vanwege de groeiende vraag naar elektriciteit. Daarom heeft de Commissie op 28 november jl. een actieplan voor elektriciteitsnetwerken (hierna: het actieplan) gepubliceerd. Het actieplan bevat zeven aandachtsgebieden om de versterking van het elektriciteitsnet te versnellen. Voor elk van deze aandachtsgebieden heeft de Commissie één of meerdere acties geformuleerd.

Het eerste aandachtsgebied betreft het versnellen van interconnectieverbindingen¹ tussen lidstaten die aangemerkt zijn als projecten van gemeenschappelijk belang of wederzijds belang² en het starten van nieuwe projecten en in kaart brengen van de financieringsbehoefte voor energie-infrastructuur. Het tweede aandachtsgebied ziet op het verbeteren van lange-termijnnetplanning. Als derde stelt de Commissie voor om regulering te introduceren die anticiperend investeren in het elektriciteitsnet aanmoedigt en de Commissie gaat beginselen formuleren om kosten van het net op zee tussen lidstaten te delen. Het vierde aandachtsgebied richt zich op het beter benutten en slimmer maken van het bestaande net. Het vijfde gebied bevat acties voor het verbeteren van toegang tot financiering voor netuitbreidingen. Het zesde gebied richt zich op het versnellen en versoepelen van (ruimtelijke) vergunningsverlening. Het zevende aandachtsgebied ziet op het versterken van productieketens voor de benodigde netcomponenten in Europa.

Met uitzondering van het versnellen van (ruimtelijke)procedures, waar de lidstaten zelf een rol in hebben, zijn alle acties voorstellen waarbij de Commissie beginselen wil gaan formuleren voor lidstaten en nationaal regulerende instanties (in Nederland de Autoriteit Consument en Markt, ACM). Het is momenteel nog onduidelijk of hier wetgevende of niet-wetgevende voorstellen uit voort zullen komen. Hierbij bouwt de Commissie voort op de bestaande Europese kaders voor de energiemarkt die veelal door nationaal regulerende instanties moeten worden toegepast. Lidstaten kunnen input leveren op de nieuwe beginselen die de

¹ Hoogspanningsverbindingen tussen landen

² Projecten die belangrijke bijdragen leveren aan het Europese energie netwerk

Commissie gaat formuleren. Daarnaast vraagt de Commissie Europese organisaties voor hoogspanningsnetbeheerders en/of distributienetbeheerders om een technische uitwerking van een aantal zaken zoals een geharmoniseerde definitie voor beschikbare netcapaciteit en het op Europees niveau bijhouden van ervaringen met *smart grids*.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet volop in op versterking van het elektriciteitsnet en merkt ook dat burgers en bedrijven sneller willen elektrificeren dan dat het elektriciteitsnet op dit moment uitgebouwd kan worden. Het kabinet zet daarom met het Landelijk Actieprogramma Netcongestie³ in op het zo snel mogelijk versterken van het elektriciteitsnet. Het kabinet heeft aangekondigd vergaande maatregelen te willen nemen om de netcongestie in Nederland te beperken en de verduurzaming van de economie maximaal te ondersteunen⁴. Het kabinet wil de grote ruimtelijke impact van energie-infra-investeringen zoveel mogelijk beperken, door het energiesysteem en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in samenhang te plannen, functies te combineren en zorgvuldig in te passen in de leefomgeving. Ook benadrukt het kabinet voorzichtigheid bij het toewijzen van uitzonderingsposities om een opstapeling aan voorrangsregelingen te vermijden en het een risico van afwenteling dat dit met zich meebrengt. In de aanpak van de transportschaarste hanteert het kabinet vier sporen, namelijk: 1) sneller bouwen; 2) betere benutting van het elektriciteitsnet; 3) flexibel gebruik van het net; en 4) lim laden en slim verduurzamen van woningen. Om invulling te geven aan de door het kabinet gewenste elektrificatie van de Nederlandse economie investeren de netbeheerders in Nederland fors in het versterken van hun netwerken en voeren zij de investeringen op van 6 miljard in 2024 naar 8 miljard in 2025. Om de investeringen in het Nederlandse elektriciteitsnet mogelijk te blijven maken tegen acceptabele kosten, versterkte de Nederlandse staat het eigen vermogen van regionaal netwerkbbedrijf Stedin met € 500 miljoen⁵ en zorgt de staat er ook voor dat netwerkbbedrijf TenneT over voldoende financiering kan beschikken.⁶ Het kabinet zet zich daarnaast in om zoveel mogelijk obstakels in het proces van vergunningverlening voor hernieuwbare energieprojecten (zoals energie-infrastructuur) weg te nemen, mits dit past binnen de vigerende natuur- en milieuwetgeving. Ten slotte hecht het kabinet aan de realisatie van de grensoverschrijdende energieverbindingen. Het kabinet ziet TEN-E (Trans-Europese Energie-netwerk) als een programma met een hoge Europese meerwaarde dat de belangrijkste Europese energieverbindingen identificeert en integratie van de Europese energiemarkt mogelijk maakt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om knelpunten in de uitrol van het elektriciteitsnet aan te pakken.

Nederland is al goed verbonden met haar buurlanden. Dit gaat nog niet op voor alle lidstaten. Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat nieuwe energieverbindingen de werking van de Europese markt kunnen versterken en dat het daarom nuttig kan zijn om deze aan te merken als project van gemeenschappelijk of wederzijds belang. Gezien

³ Kamerstuk 29 023, nr. 358

⁴ Kamerstuk 29 023, nr. 451

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 410

⁶ Kamerstuk 36 487, nr. 3

de forse (publieke) investeringen die ook nodig zijn in andere energie-infrastructuur, zoals voor waterstof of CO₂, steunt het kabinet ook het voornemen van de Commissie om de financieringsbehoefte voor energie-infrastructuur beter in kaart te brengen.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om de lange termijn netplanning richting 2050 waar mogelijk te verbeteren. Het kabinet merkt daarbij op dat netbeheerders in Nederland al een lange termijn doorkijk maken, uitgaande van verschillende scenario's via de Integrale Infrastructuurverkenning 2030–2050⁷, en dat deze wordt meegenomen in de investeringsplannen. Daarbij levert het kabinet binnenkort het Programma Energiehoofdstructuur op, waarin ruimtelijk beleid geformuleerd wordt voor het energiesysteem van 2050. Het energiesysteem heeft meer ruimte nodig, waarbij het belangrijk is dat deze ruimte proactief vrij gemaakt wordt om vertragingen te voorkomen. Het kabinet zal deze ervaringen ook meegeven aan de Commissie. Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat netbeheerders een degelijke inschatting moeten maken van de flexibiliteitsbehoefte die nodig is voor het energiesysteem, inclusief energieopslag. Netbeheerder TenneT beoordeelt in het kader van de monitoring leveringszekerheid de bijdrage die flexibiliteit (inclusief interconnectoren) levert. TenneT neemt dit ook mee in haar investeringsplannen. Net als de Commissie is het kabinet van mening dat toekomstige offshore netwerkontwikkelingsplannen sterker rekening moeten houden met omzetting van waterstof. Het kabinet onderschrijft het nut van het uitwisselen van *best practices* tussen regionale netbeheerders (DSO's) en andere stakeholders. Gezien het diverse Europese speelveld van DSO's is het voor het kabinet van belang dat DSO's in Nederland daar hun eigen invulling aan kunnen geven.

Het kabinet herkent het punt van de Commissie over het bevorderen van anticiperend investeren in infrastructuur, waarbij de regulering niet onnodig in de weg mag staan. Tegelijkertijd ziet het kabinet daarbij ook het spanningsveld met het betaalbaar houden van de energierekening omdat deze extra inkomsten voor netbeheerders om anticiperend te kunnen investeren door burgers en bedrijven moeten worden opgebracht. Het kabinet gaat graag in gesprek met de Commissie over hoe de Commissie met dit spanningsveld om wil gaan. Bijvoorbeeld door meer guidance van de Commissie of van ACER⁸ vanuit de bestaande kaders aan nationaal regulerende instanties hierop. Het kabinet merkt daarbij op dat de focus voor anticiperende investeringen in het voorstel vooral op hernieuwbare technieken gericht lijkt te zijn. Wat het kabinet betreft, dienen anticiperende investeringen van netbeheerders breed te worden aangevlogen, inclusief investeringen voor afname van elektriciteit. Gezien de potentie van wind op zee op het Nederlandse deel van de Noordzee en de daarvoor benodigde investeringen juicht het kabinet richtinggevende uitspraken over het delen van kosten voor energie-infrastructuur van de Commissie toe. Het kabinet is van mening dat de Commissie hierbij niet alleen moet kijken naar de hybride verbindingen maar ook naar radiale verbindingen die een groot deel van de wind-op-zeeverbindingen gaan uitmaken. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Het kabinet zet net als de Commissie in op het beter benutten en verslimmen van het bestaande elektriciteitsnet omdat dit de snelste en veelal de meest efficiënte manier is om aanvullende capaciteit op het elektriciteitsnet te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld via het aanbieden van

⁷ https://www.netbeheernederland.nl/_upload/files/NetbeheerNL_Rapport-Energiesysteem_A4_FC.pdf

⁸ Europees samenwerkingsverband van regulerende instanties

non-firm transportcapaciteit⁹ zowel op tijdelijke als op structurele basis. Het kabinet hecht aan transparantie over aanvullende capaciteit voor invoeding en afname van hernieuwbare elektriciteit. Dit laatste mag wat het kabinet betreft sterker naar voren komen in de uitwerking van de Commissie. Transparantie over transportcapaciteit kan voorkomen dat er onnodige aanvragen worden gedaan. In Nederland ontwikkelt de ACM dan ook de mogelijkheid om niet gebruikte transportrechten te laten vervallen. Deze aanvragen voor capaciteit geven netbeheerders echter ook inzicht in de behoefte van partijen en deze signalen moeten de netbeheerder op tijd bereiken. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om netbeheerders nieuwe en efficiënte technieken en ervaringen in kaart te laten brengen en dit actueel te houden zodat gebruik hiervan gestimuleerd wordt.

Het kabinet herkent niet dat er onvoldoende mogelijkheden in het Europese kader (o.a. Elektriciteitsrichtlijn) zijn voor nationale regulerende instanties om prikkels in de regulering aan te brengen om slimme technieken in te zetten door een te grote focus op kapitaalinvesteringen. Het kabinet onderschrijft wel dat innovatieve oplossingen gebruikt moeten worden en dat de regulering daarbij niet in de weg moet staan. Netbeheerders moeten een afweging maken tussen verschillende soorten oplossingen waarbij de meest (kosten)efficiënte oplossing, ook op lange termijn, met het tijdig kunnen voorzien in transportcapaciteit moet worden afgewogen.

Regulering moet op beide aspecten gericht zijn. Het kabinet ziet daarbij voldoende ruimte in het bestaande EU-kader en ziet eerder een verschil in hoe nationaal regulerende instanties hier invulling aan geven. Het kabinet wil wel bezien of hier eenduidiger mee kan worden omgegaan omdat dit het gelijk speelveld kan verstoren voor verschillende sectoren in verschillende lidstaten.

De aandacht die de Commissie besteedt aan de financiering van energie-infrastructuur is geheel terecht in de ogen van het kabinet. Netbeheerders staan voor een grote investeringsopgave die voorgefinancierd moet worden. Het kabinet verwelkomt daarom ook initiatieven die de publieke en private financierbaarheid van energie-infrastructuur verbeteren, zonder daarbij vooruit te willen lopen op inzet voor verschillende fondsen.

Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van de bestaande Europese wetgeving ter versnelling van vergunningsprocedures voor infrastructuur. Het gaat daarbij zowel om de Europese noodverordening omtrent versnelling van vergunningverlening voor energie-infrastructuur als om implementatie van de nieuwe regels over vergunningverlening in de hernieuwbare energierichtlijn (RED III).¹⁰ Versnelde vergunningverlening voor de bijbehorende (energie-)infrastructuur kan een essentiële bijdrage leveren om de netcongestie op land tegen te gaan.

Het kabinet steunt de Commissie in haar roep voor verdere standaardisatie van netcomponenten. Het is deze standaardisatie die kostenverdelen met zich meebrengt en Europese toeleveranciers beter in staat stelt productie van de nodige netcomponenten op te schalen. Dit mag volgens het kabinet concurrentie en innovatie alleen niet in de weg staan. Het kabinet onderschrijft hierbij het belang van betrouwbare en veilige cybercomponenten en ondersteunt de Commissie ook om strategische afhankelijkheden in de productieketen te verminderen, ook met het oog op mogelijke veiligheidsvraagstukken.

⁹ Transportcapaciteit die niet permanent gegarandeerd is

¹⁰ Richtlijn (EU) 2023/2413

Conform de motie Van Raan¹¹ houdt het kabinet bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening met brede welvaart. Hierbij kijkt het kabinet naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet acht de impact op al deze vier aspecten positief. Het voorstel is gericht op het versterken van het elektriciteitsnet, wat kan bijdragen aan het behalen van Europese en mondiale klimaatdoelstellingen. Het actieplan draagt daardoor bij aan de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties. Voor het derde aspect is van belang dat het voorstel inherent grensoverschrijdend is vanwege de aard van het Europese elektriciteitsnetwerk. Voor wat betreft het vierde aspect wordt in het actieplan o.a. aangekondigd dat de Commissie richting wil geven aan een efficiënte verdeling van kosten van infrastructuur tussen lidstaten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwachting is dat het Actieplan onderdeel zal zijn van de Raadsconclusies voor de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie op 31 maart 2024. Een aantal lidstaten verwelkomt het actieplan reeds. Het Belgische voorzitterschap noemt energie-infrastructuur een prioriteit. Het standpunt van het EP is nog niet bekend, maar omdat het actieplan voortbouwt op reeds ingezette maatregelen is het niet te verwachten dat daar een sterke oppositie op komt.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Dit actieplan heeft betrekking op energiebeleid en de interne markt. Zowel op het gebied van energie als op het terrein van de interne markt hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, onder i, VWEU en artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Dit actieplan heeft tot doel de Europese elektriciteitssector te ondersteunen, het EU-concurrentievermogen te verstevigen en risicovolle afhankelijkheden te verminderen of te voorkomen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de energiemarkt welke al voor een groot deel op Europees niveau is vormgegeven, de noodzaak van een pan-Europese ondersteuningsstrategie om de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen en de uitdagingen op het gebied van energie-infrastructuur kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Het actieplan bouwt dan ook voort op bestaande Europese kaders en een verdere EU-aanpak is daarom wenselijk.

¹¹ Kamerstuk 35 377, nr. 19

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Dit actieplan heeft tot doel de Europese elektriciteitssector te ondersteunen, het EU-concurrentievermogen te verstevigen en risicovolle afhankelijkheden te verminderen of te voorkomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het verbeteren van prikkels en het versnellen van vergunningstermijnen de elektriciteitssector in de EU kan versterken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie voortbouwt op bestaande beleidsinstrumenten en hierop gebaseerd een aantal niet-wetgevende maatregelen voorstelt, waarbij onder andere nationaal regulerende instanties genoeg ruimte behouden om zelfstandig invulling te geven aan hun taak.

d) Financiële gevolgen

Voor zover voorgestelde acties een financiële component kennen, vloeit dit voort uit lopende EU-programma's zoals het regionaal ontwikkelingsfonds, het cohesiefonds en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, Connecting Europe Facility programma (CEF) en REPowerEU. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het kabinet verwacht naar aanleiding van deze mededeling geen directe financiële gevolgen voor Nederland. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het actieplan beoogt administratieve procedures (vergunningen) te vergemakkelijken voor de elektriciteitssector en heeft daarmee een mogelijk positief effect op de regeldruk voor deze sector. Daarnaast beoogt de ACM al een aantal maatregelen in te voeren die ook in dit actieplan worden omschreven, waardoor er geen of maar zeer beperkt aanvullend effect is van dit actieplan op regeldruk.

Tot slot draagt het actieplan bij aan het versnellen van de uitrol en het efficiënter uitrollen van energie-infrastructuur, wat een essentiële voorwaarde is voor verduurzaming en groei van de Europese economie en daarmee de concurrentiekracht van de EU. Het voorstel kent geen geopolitieke aspecten.