

Fiche 5: Herziening richtlijn hernieuwbare energie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 november 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 767
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484243197810&uri=CELEX:52016PC0767>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 418
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

- a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op de drie hoofdoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de

Europese Unie moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten.

De Europese Commissie beoogt met dit voorstel voor de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) de huidige RED vanaf 2021 te vervangen. De RED stelt het kader voor het bereiken van het gezamenlijke Europese doel van 27% hernieuwbare energie in 2030, dat is overeengekomen tijdens de Europese Raad van oktober 2014. Het bereiken van dit doel draagt bij aan de Europese ambitie om wereldwijd leider op het gebied van hernieuwbare energie te worden.

Het voorstel bevat op hoofdlijnen de volgende onderdelen:

I. Doelstelling en nationale bijdrage

Het voorstel beschrijft dat alle lidstaten er gezamenlijk voor zullen zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in de EU in 2030 ten minste 27% bedraagt. Alle lidstaten geven per 1 januari 2019 in een Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) aan hoeveel ze gaan bijdragen aan dat doel. Lidstaten zullen vanaf 2021 het hernieuwbare energiedoel voor 2020 (voor Nederland 14%) als minimum aandeel hernieuwbare energie aanhouden. Als lidstaten onder dit niveau zakken, dienen ze maatregelen nemen om het aandeel hernieuwbare energie op te hogen en (op basis van de governance-verordening) een financiële bijdrage geven aan het EU-fonds dat het geld gebruikt voor de uitrol van hernieuwbare energie. Als de Europese Commissie in 2023 bij de analyse van de voortgang van lidstaten concludeert dat de EU als geheel achterblijft op het gezamenlijke lineaire pad naar 27% hernieuwbare energie in 2030, zal artikel 27(4) van de governance-verordening in werking treden. Lidstaten zullen in 2024 dan aanvullende maatregelen moeten nemen om het gat te overbruggen. Reeds genomen maatregelen per lidstaat ("early efforts") tellen mee bij het bepalen van de aanvullende maatregelen. De Europese Commissie ondersteunt lidstaten met hoge ambities door fondsen in te zetten om de kapitaalkosten van hernieuwbare energieprojecten te verlagen in die lidstaten.

II. Grensoverschrijdend openstellen van subsidiemechanismen

In tegenstelling tot de huidige richtlijn wordt voorgesteld dat lidstaten hun stimuleringsmechanisme voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen verplicht deels moeten openstellen voor buitenlandse projecten. Dit betekent dat projecten gelegen in het buitenland, Nederlandse subsidie ontvangen en dat de hernieuwbare energie meetelt voor het Nederlandse aandeel hernieuwbare energie. In de periode 2021-2025 moet minimaal 10% van het subsidiebudget in elk jaar openstaan voor buitenlandse projecten. In de periode 2026-2030 moet dit minimaal 15% zijn. De openstelling betekent dat buitenlandse projecten kunnen meedingen naar subsidie en niet dat deze per se aan hen moet worden toegewezen in de veiling. De Europese Commissie kan in 2025 voorstellen om deze percentages te verhogen. Regels over de samenwerking zullen worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

III. Administratieve procedures

Het voorstel bevat de verplichting om één administratief contactpunt aan te wijzen die het gehele vergunningverleningstraject coördineert voor vergunningen voor het bouwen en gebruiken van

installaties en netwerken voor hernieuwbare energie. Daarnaast wordt bepaald dat demonstratieprojecten en projecten kleiner dan 50 kilowatt moeten worden toegelaten tot het elektriciteitsnet na het sturen van een notificatie aan de netbeheerder. Bij heraansluiting op het elektriciteitsnet ("repowering") moet een notificatie aan het administratieve contactpunt worden gestuurd die vervolgens besluit of dat voldoende is, of dat een nieuwe vergunning aangevraagd moet worden.

IV. Positie van de consument en garanties van oorsprong (gvo's)

Het voorstel schrijft voor dat lidstaten moeten toestaan dat consumenten eigen geproduceerde elektriciteit zelf mogen gebruiken en overschotten mogen verkopen tegen een marktconforme vergoeding, terwijl ze gelijktijdig hun rechten als consument behouden. Het voorstel schrijft voor dat consumenten op dezelfde locatie gezamenlijk productie, consumptie en opslag van hernieuwbare elektriciteit kunnen vormgeven.

Ten opzichte van de huidige richtlijn hernieuwbare energie worden garanties van oorsprong (gvo's)¹ voor gas, warmte en koude² toegevoegd. Voor deze gvo's gelden op hoofdlijnen dezelfde voorwaarden als voor de gvo's die reeds op EU-niveau zijn geïntroduceerd voor hernieuwbare elektriciteit. Ook is het met het voorstel niet langer mogelijk om de gvo's aan de producent toe te wijzen, indien deze subsidie ontvangt. In plaats daarvan moeten die gvo's door de overheid worden geveild en moet de opbrengst daarvan worden gebruikt voor de stimulering van hernieuwbare energie.

V. Stimulering hernieuwbare energie

In het voorstel voor de nieuwe richtlijn blijft het mogelijk om subsidies te geven voor de productie van hernieuwbare energie. Wel geeft dit voorstel ten opzichte van de huidige RED een aantal extra randvoorwaarden voor de subsidie die gegeven wordt aan hernieuwbare elektriciteit. De bepalingen hebben een gelijke strekking als bepalingen uit het EU Milieusteunkader³. Bepaald wordt dat bij het geven van subsidie verstoring van de markt zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De subsidie moet ervoor zorgen dat producenten rekening moeten houden met marktprikkels en moet kosteneffectief zijn. Daarnaast mogen de hoogte en voorwaarden van subsidie die is toegewezen niet ten nadele van de producent worden gewijzigd, met uitzondering van een wijziging die voortvloeit uit het EU Milieusteunkader. Energiecoöperaties moeten op gelijke voet kunnen meedingen naar subsidies voor hernieuwbare energie. Het voorstel schrijft verder voor dat lidstaten hun subsidiesystemen voorspelbaar moeten maken door een planning drie jaar vooruit te publiceren, waarin staat beschreven hoeveel budget beschikbaar is voor de subsidie en op welke manier die subsidie zal worden toegewezen.

¹ Garanties van oorsprong zijn de herkomstcertificaten die worden afgegeven bij de productie van hernieuwbare energie. Deze certificaten zijn het enige bewijsmiddel om aan te tonen dat een levering van energie uit hernieuwbare bronnen afkomstig is.

² In dit fiche worden de begrippen warmte en koude gebruikt als het gaat om de energiedrager. De begrippen verwarming en koeling worden gebruikt als het gaat om de toepassing van de energiedrager.

³ Richtsnoeren voor staatsteun voor milieubescherming en energie 2014-2020, C(2014) 2322/3

VI. Verwarming en koeling

Met de voorgestelde aanpassing wil de Europese Commissie een versnelling brengen in de toename van het aandeel hernieuwbare warmte in de EU, wat ongeveer de helft van de totale hoeveelheid hernieuwbare energie zal moeten zijn in 2030. Het voorstel bevat de inspanningsverplichting voor lidstaten om het aandeel hernieuwbare energie in verwarming en koeling met 1% punt per jaar te laten toenemen. Er worden maatregelen benoemd om dit doel te bereiken. Daarnaast wordt teneinde de 'warmtemarkt' beter te laten functioneren voorgesteld om de positie van de gebruikers van het warmtenet te versterken door leveranciers te verplichten om informatie te verstrekken over de duurzaamheid van de netten en door gebruikers het recht te geven om af te sluiten of over te stappen. Tevens wordt verplicht om warmte en koude uit hernieuwbare bronnen toegang te geven tot het warmtenet.

VII. Transport

In het voorstel krijgen de brandstofleveranciers die leveren aan weg- en railtransport een tot 2030 oplopende Europese hernieuwbare energie doelstelling voor transport. Voor het halen van deze doelstelling kan voor alle transportmodaliteiten gebruik gemaakt worden van:

- geavanceerde biobrandstoffen (met een maximum voor bepaalde biobrandstoffen)
- hernieuwbare brandstoffen niet zijnde biobrandstoffen, zoals hernieuwbaar waterstof,
- van afval gemaakte fossiele brandstoffen.
- Specifiek voor wegvervoer: het hernieuwbare deel van elektriciteit.

De bijdrage aan deze doelstelling van hernieuwbare brandstoffen in lucht- en zeevaart mag door lidstaten met een factor 1,2 vermenigvuldigd worden, zodat deze inzet meer bijdraagt aan het doelbereik. Conventionele biobrandstoffen (biobrandstoffen uit landbouwgewassen) kunnen niet worden ingezet voor het halen deze Europese doelstelling voor transport. Deze biobrandstoffen kunnen wel ingezet worden voor de bijdrage aan de totale hernieuwbare energiedoelstelling. Hiervoor geldt dat in 2021 maximaal 7% van de energie-inhoud uit conventionele biobrandstoffen in weg- en railtransport mag bestaan. Dit aandeel neemt af naar 3,8% in 2030. De lidstaten hebben de vrijheid om te kiezen voor een lager percentage. Deze beperkingen gelden ook voor vloeibare biomassa die gebruikt wordt voor het opwekken van elektriciteit en warmte. Lidstaten mogen onderscheid maken tussen conventionele biobrandstoffen met een hoge en een lage ILUC (indirect veranderend landgebruik)-factor. Om het frauderisico te verkleinen moeten lidstaten een database opzetten om alle hernieuwbare brandstoffen te volgen die worden ingezet voor het halen van de doelstelling hernieuwbare energie voor transport. Marktpartijen moeten deze database vullen met informatie over hun transacties en duurzaamheidskenmerken van deze brandstoffen. De nationale databases moeten aan elkaar gekoppeld worden om te voorkomen dat de hernieuwbare brandstoffen meerdere keren ingezet worden.

VIII. Duurzaamheidscriteria en verificatie

De Europese Commissie kiest voor een uitbreiding van de reikwijdte van de duurzaamheidseisen voor vloeibare- en gasvormige biobrandstoffen naar vaste biomassa. Energie afkomstig van

biomassa telt vanaf 2021 voor alle toepassingen slechts mee in de percentages hernieuwbare energie van de Europese Unie en de lidstaten als deze biomassa voldoet aan de in de RED opgenomen duurzaamheidseisen. Voor de toepassing van vaste biomassa en biogas gelden deze duurzaamheidseisen alleen als deze brandstoffen gebruikt worden in installaties van meer dan 20 megawatt voor warmte- en elektriciteitsproductie en 0,5 megawatt voor gasproductie. Aan biogas in transport lijken geen duurzaamheidseisen te worden gesteld. Er worden drie hoofdstromen biomassa onderscheiden (reststromen niet rechtstreeks afkomstig uit de landbouw, aquacultuur, visteelt en bosbouw, agrarische biomassa en biomassa afkomstig uit bos) waarvoor verschillende duurzaamheidseisen gelden:

- Voor reststromen niet rechtstreeks afkomstig uit de landbouw, aquacultuur, visteelt en bosbouw (secundaire en tertiaire residuen) worden eisen ten aanzien van broeikasgasemissiereductie gesteld.
- Voor agrarische biomassa worden eisen ten aanzien van broeikasgasemissiereductie en de huidige eisen voor bescherming van de biodiversiteit gesteld.
- Voor biomassa afkomstig uit het bos worden eisen op het gebied van duurzaam bosbeheer gesteld waaraan wordt voldaan als het land van herkomst de wetgeving met betrekking tot duurzaam bosbeheer heeft en voldoet aan internationale regelgeving of als de duurzaamheid kan worden aangetoond met certificaten.

Voor alle biomassa gelden broeikasgasemissiereducties van respectievelijk 50 tot 70% voor biobrandstoffen en 80 tot 85% voor elektriciteit en warmte, afhankelijk van jaar waarop de installatie in bedrijf gaat. Elektriciteit afkomstig van nieuwe installaties (langer dan 3 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn) wordt alleen als hernieuwbaar erkend als deze geproduceerd is in combinatie met de opwekking van warmte (WKK), tenzij dit de leveringszekerheid in gevaar brengt. Het wordt de lidstaten toegestaan aanvullende duurzaamheidseisen te stellen bovenop de in de richtlijn geformuleerde eisen voor zover het over vaste biomassa gaat. Overeenkomstig de huidige richtlijn geldt dit niet voor vloeibare biobrandstoffen.

De duurzaamheid van de biomassa moet op een voorgeschreven wijze worden aangetoond. Vrijwillige duurzaamheidscertificaten kunnen zich door de Europese Commissie laten erkennen door borging van de duurzaamheidseisen. Een lidstaat kan hierop toezien bij certificeringsinstellingen die bij nationale accreditatie instellingen (zoals in Nederland de Raad voor Accreditatie) zijn geaccrediteerd. In het voorstel wordt ten opzichte van de huidige richtlijn een groot aantal rapportage-eisen voor de vrijwillige systemen geschrapt.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie beschrijft in haar impact assessment dat zonder maatregelen in de nieuwe richtlijn, de toename van het aandeel hernieuwbare energie op Europees niveau afwijkt van het kosteneffectieve pad naar 27% hernieuwbare energie in 2030 en het lange termijn CO₂-reductiedoel. Het impact assessment beschrijft vijf probleemgebieden die de richtlijn moet aanpakken: (1) investeringsonzekerheid, (2) noodzaak om de kosteneffectiviteit te verbeteren van de uitrol van hernieuwbare energie, (3) de afwezigheid van goed functionerende markten, (4) de noodzaak voor een update van het EU-beleidsraamwerk en (5) het risico op het verliezen van publiek draagvlak.

Het impact assessment beschrijft 14 beleidskeuzes en per beleidskeuze meerdere opties. De onderwerpen die in het impact assessment worden besproken, zijn:

1. Raamwerk voor kosteneffectieve en marktgeoriënteerde stimulering van hernieuwbare elektriciteit, waarbij de Europese Commissie kiest voor de beschrijving van een aantal principes voor het ontwerpen van subsidiemechanismen.
2. Gecoördineerde regionale aanpak voor stimulering van hernieuwbare energie. Hierbij kiest de Europese Commissie voor verplichte regionale samenwerking door verplichte openstelling van subsidiemechanismen voor grensoverschrijdende projecten.
3. Verminderen van kapitaalkosten voor projecten die hernieuwbare elektriciteit opwekken. De Europese Commissie kiest hier voor het inzetten van een Europees financieel instrument ter verlaging van kapitaalkosten van hernieuwbare elektriciteitsprojecten in ambitieuze lidstaten.
4. Administratieve vereenvoudiging. De Europese Commissie kiest voor versterkte bepalingen van één administratief contactpunt ("one-stop-shop"). Ook de vergunningsprocedures moeten eenvoudig zijn door automatische goedkeuring en eenvoudige kennisgeving voor kleine projecten.
5. Verhogen aandeel hernieuwbare energie in verwarming en koeling, hierbij kiest de Europese Commissie voor een inspanningsverplichting voor lidstaten ter verduurzaming van de warmtevoorziening.
6. Verhogen aandeel hernieuwbare energie en restwarmte in stadsverwarming. De Europese Commissie kiest er hier voor om voorschriften te stellen voor het gebruik van hernieuwbare warmte in de omgevingsplanning en om consumenten te informeren over de energieprestatie van het warmtenet. De rechten van de consument worden verstevigd.
7. Verhogen aandeel hernieuwbare energie in transport. Hier kiest de Europese Commissie voor een verplichting van hernieuwbare brandstoffen en uitfasering van conventionele biobrandstoffen.
8. Verstevig positie consument om energie te kunnen opwekken, de energie zelf te consumeren of de energie op te slaan. De Europese Commissie kiest daarbij voor het uitbreiden van de rechten van de consument en het toestaan van zelfconsumptie op afstand.
9. Ontsluiten van informatie over de herkomst van stroom aan de consument. De Europese Commissie kiest ervoor om het gvo-systeem te versterken door gvo's verplicht te stellen om een levering van hernieuwbare elektriciteit mee te onderbouwen.
10. Volgen van de herkomst van hernieuwbare brandstoffen in verwarming en koeling en transport. De Europese Commissie kiest er voor om het systeem van gvo's uit te breiden naar gasvormige brandstoffen.
11. Minimaal aandeel hernieuwbare energie. Hierbij kiest de Europese Commissie ervoor om een minimum aandeel hernieuwbare energie in de periode 2021-2030 voor te schrijven dat gelijk is aan het nationale 2020-doel.
12. EU route voor bereiken 2030 doel voor hernieuwbare energie. De Europese Commissie kiest voor een lineaire route naar het 2030-doel.

13. Mechanismen voor het voorkomen van een 'ambition gap'. De Europese Commissie kiest hier voor een proces van het opstellen en herzien van nationale plannen dat wordt opgenomen in de governance-verordening.
14. Mechanismen voor het voorkomen van een 'delivery gap'. De Europese Commissie kiest ervoor om een verwijzing naar de governance-verordening op te nemen die zorgt voor een periodieke beoordeling van de voortgang.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energieagenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus langetermijnperspectief voor het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te schetsen, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die beslissingen moeten nemen en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. De transitie naar een CO₂-arme, maar ook betrouwbare, betaalbare, en veilige energievoorziening in Nederland is een grote maatschappelijke opgave, maar biedt tegelijk grote economische kansen. In dit fiche wordt enkel de essentie van het Nederlandse beleid weergegeven. Verdere details zijn terug te vinden in verschillende rapporten en Kamerbrieven⁴.

In de energietransitie naar 2030 en 2050 stuurt Nederland op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen ('sturen op CO₂-reductie'). Dit is de meest kosteneffectieve manier om de effecten van klimaatverandering te beperken en de doelstelling van het Parijs Akkoord te realiseren. Het is duidelijk dat er fors moet worden ingezet op energie-efficiëntie en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. Door te sturen op CO₂-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO₂-uitstoot reducerende technologieën in de markt tot stand. Sturen op CO₂-reductie moet wat Nederland betreft centraal komen te staan in het Europese energie- en klimaatbeleid. Nederland heeft een economisch belang bij een geleidelijke en dus tijdig ingezette energietransitie. Zowel de ambitie voor 2050 als de noodzaak voor een tijdig ingezette energietransitie vraagt om aanscherping van het Europees Emissiehandelssysteem (ETS) en een ambitieuze invulling van de Effort Sharing Regulation (ESR). Daarnaast kiest het kabinet voor extra maatregelen op nationaal niveau gericht op een tijdige transitie naar 2050 zolang het ETS en de ESR onvoldoende prikkels bieden. In het nationale klimaat- en energieplan geven we hier invulling aan. Het kabinet hecht eraan dat lidstaten in voldoende mate flexibiliteit krijgen om hun bijdragen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie vorm te geven op basis van een ambitieus maatregelenpakket dat kosteneffectief CO₂-uitstoot reduceert op de lange termijn. Lidstaten moeten daarom in hun nationale klimaat- en energieplannen naast hun bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie aantonen met welke maatregelen ze bijdragen aan de lange termijn

⁴ Energieagenda, Energierapport, Kamerbrief Full Disclosure, Warmtvisie, herziening Warmtewet, Energieakkoord, Brandstoffenvisie.

broeikasgasreductie in 2040 (in lijn met het EU-doel van 80-95% reductie in 2050). In het governance-model moet vervolgens rekening worden gehouden met de CO₂-reductie effecten van deze maatregelen. Lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om tussen verschillende maatregelen – energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO₂-besparende maatregelen – onderling te compenseren op basis van de bijdrage aan de lange termijn CO₂-reductieopgave. Volgens de Commissie zijn de voorgestelde subdoelen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie de meest kosteneffectieve invulling voor de lange termijn CO₂-reductie opgave op EU-niveau. Echter, indien op basis van voortschrijdend inzicht blijkt dat dit op nationaal niveau niet het geval is, moet ruimte bestaan binnen het governance mechanisme om de nationale energietransitie op een zo kosteneffectief mogelijke wijze in te kunnen vullen.

De elektriciteitsmarkten van Nederland en de omliggende landen zijn nauw verbonden. Ook gaan de systemen voor subsidie aan hernieuwbare energieprojecten steeds meer op elkaar lijken en wordt samenwerking op het gebied van de uitrol van hernieuwbare energie verkend. Met het coördineren van de uitrol van hernieuwbare energie in Noordwest-Europa of in de EU als geheel kunnen de ambitieuze doelen bereikt worden en in gezet worden op kostenbesparing als gebruik wordt gemaakt van gunstige lokale omstandigheden. Het openstellen van subsidiesystemen voor buitenlandse projecten is hier één van de mogelijke elementen in. Een belangrijke beperkende factor voor het tot zijn recht laten komen van de kostenvoordelen van samenwerking zijn verschillen in subsidiemechanismen (bijvoorbeeld een verschil in de onderdelen van een project die mee worden gesubsidieerd en hoe wordt omgegaan met de netaansluiting). Zonder verdere harmonisatie op deze gebieden zijn de effecten van grensoverschrijdend openstellen voor Nederland onzeker.

Nederland is een voorstander van het stroomlijnen van procedures en voor iedereen gelijke toegang op zowel de netten als de subsidiemechanismen. Hierbij moet wel recht worden gedaan aan de rolverdeling die in Nederland is afgesproken op het gebied van de afgifte van vergunningen, ontwerpen van omgevingsplannen en aansluiten van hernieuwbare energie op de netten. Voor subsidiemechanismen is van belang dat iedereen toegang heeft, maar dat daarmee niet de kosteneffectiviteit van het subsidiemechanisme in gevaar wordt gebracht.

Het kabinet hecht aan handelingsperspectief voor de consument. De consument moet een rol kunnen pakken in de energietransitie. Dit handelingsperspectief kan op verschillende manieren aan de consument geboden worden. Zo kan hij zelf energie opwekken en hetgeen hij niet gebruikt terug leveren, maar ook de keuze maken voor een stroomproduct uit hernieuwbare bronnen. Voor het draagvlak van de energietransitie is het bovendien van belang dat het vertrouwen van de consument niet wordt geschaad. Het is van belang dat de rechten van een consument goed beschermd worden.

De gvo is bedoeld als bewijsmiddel om de herkomst van energie aan te kunnen tonen. Daarnaast is het aantal gvo's dat een producent ontvangt, het uitgangspunt voor de SDE+-uitbetaling. Nederland heeft naast het Europese verplichte systeem van gvo's voor elektriciteit, ook een systeem van gvo's voor warmte en gas. Voor leveranciers van stroom bestaat de verplichting om

gvo's te gebruiken om een levering van hernieuwbare stroom mee te onderbouwen. Nederland wil graag het systeem voor garanties van oorsprong en stroometikettering op Europese schaal verder uitbreiden naar een systeem van "full disclosure"⁵ om zo mogelijke dubbelclaims in de EU te voorkomen.

In Nederland wordt hernieuwbare energie hoofdzakelijk gestimuleerd via de SDE+-regeling. Deze subsidieregeling is gericht op het behalen van de hernieuwbare energiedoelen in 2020 en 2023 op kosteneffectieve wijze. Ook na 2023 kan de SDE+ een belangrijke rol blijven spelen omdat aanvullende prikkels naast de CO2-prijs nodig zijn om hernieuwbare energie tot stand te laten komen. Het kabinet bekijkt hoe (een deel van) de SDE+ meer gericht kan worden op CO2-reductie. Mogelijk is het efficiënter om een gediversifieerd instrumentarium te hanteren, omdat de SDE+ systematiek niet op alles toepasbaar is.

In de warmtevisie die in het voorjaar van 2015 aan uw kamer is verstuurd⁶ staat dat een trendbreuk in de warmtevoorziening in Nederland noodzakelijk is. De warmtevoorziening moet divers worden, waarbij het aanbod van hernieuwbare warmte moet groeien. De warmtelevering moet bovendien een gelijkwaardige positie gaan innemen naast aardgas en elektriciteit in ons energiesysteem. Het lange termijn perspectief voor warmtenetten is een 'open' net met meerdere duurzame/hernieuwbare bronnen.

De opgave voor het reduceren van CO2-uitstoot in de transportsector is groot. Om deze opgave aan te pakken zijn met de mobiliteitssector en NGO's in het Energieakkoord de volgende sectordoelen afgesproken die relevant zijn in de periode 2021-2030:

- Een reductie tot maximaal 25 megaton CO2-equivalent in 2030 (volgens Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) methode);
- Per 2035 zijn alle nieuw verkochte personenauto's in staat om zero-emissie te rijden;
- Ambitie voor reductie van CO2-uitstoot in transport met 60% per 2050 ten opzichte van 1990.

Om deze doelen te verwezenlijken is onder andere de Brandstofvisie met bijbehorende uitvoeringsagenda opgesteld⁷. Daarin staat beschreven welke duurzame brandstoffen ingezet kunnen worden en hoe vervoersmiddelen efficiënter gemaakt kunnen worden. Voor wat betreft duurzame hernieuwbare brandstoffen zet Nederland:

- Voor het wegvervoer in op een transitie naar elektrische aandrijving voor segmenten waarvoor elektrisch rijden kansrijk is. Het elektrisch rijden wordt gecombineerd met duurzame biobrandstoffen en hernieuwbaar gas als overbruggingsoptie voor personen- en bestelauto's en als lange termijn oplossing voor zwaar vervoer;
- Voor de scheepvaart op termijn in op vloeibare en gasvormige biobrandstoffen als alternatief voor fossiele brandstoffen;

⁵ Voor verdere toelichting: zie de kamerbrief Full Disclosure, 23 september 2016, Kamerstuknummer 34199-78

⁶ De warmtevisie is op 2 april 2015 verzonden aan uw kamer, Kamerstuknummer 30196 nr. 305

⁷ De brandstofvisie op 10 juli 2015 verzonden aan uw kamer, Kamerstuknummer: 30196 nr. 353

- Voor de luchtvaartsector in op doorontwikkeling en toepassing van duurzame biokerosine sourcing, productie en distributie;
- Voor de spoorsector in op vergroening van het elektriciteitsgebruik en – afhankelijk van de technische en economische haalbaarheid - (bio)LNG ter vervanging van dieseltreinen.

Een belangrijk deel van de totale hoeveelheid hernieuwbare energie in Nederland is afkomstig van bio-energie. Nederland verwijst in haar wetgeving naar duurzaamheidseisen van biobrandstoffen die zijn vastgelegd in de huidige RED. Ten aanzien van de toepassing van vaste biomassa is in het SER Energieakkoord afgesproken met milieuorganisaties en energiebedrijven dat de stimulering van biomassa in kolencentrales de 25 PJ niet zal overschrijden waarbij aan de biomassa moet voldoen aan strikte duurzaamheidseisen. Het beleid ten aanzien van de inzet van biomassa zoals vastgelegd in de Visie Biomassa 2030⁸ en het Rijksbrede programma circulaire economie⁹ erkennen de noodzaak van de inzet van biomassa voor energiedoelinden. In toenemende mate wordt biomassa daar ingezet waar weinig andere hernieuwbare alternatieven zijn: chemie en materialen, lucht- en scheepvaartbrandstoffen en hoge temperatuur warmtelevering voor de industrie. Door een verschuiving van verbranding naar verwaarding én verbranding levert dit een impuls aan de biobased economie van Nederland. Om de duurzaamheid en kansen van biomassa (-toepassingen) te realiseren wordt de duurzaamheid van productie en gebruik van biomassa geborgd, inclusief aandacht voor het naleven van mensenrechten, ook in ontwikkelingslanden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

I. Doelstelling en nationale bijdrage

Het kabinet steunt het ambitieuze Europese doel voor hernieuwbare energie en het uitgangspunt dat dit doel in lijn moet zijn met de CO₂-reductiedoelen, zoals in de Europese Raad van oktober 2014 is vastgesteld. Hernieuwbare energie kan ook positieve effecten hebben voor de leveringszekerheid in Europees perspectief. Het is daarnaast belangrijk om de juiste signalen af te geven richting investeerders. Nederland is voorstander van een stevig governance-model dat ervoor zorgt dat de gemeenschappelijke doelen worden gehaald, terwijl lidstaten wel in voldoende mate flexibiliteit krijgen om hun bijdragen aan te energiedoelen vorm te geven op een kosteneffectieve manier. Voor Nederland is het nog niet duidelijk hoe de Europese Commissie met betrekking tot het kosteneffectief vormgeven van Europese doelstelling voor hernieuwbare energie rekening houdt met economische, technologische en maatschappelijke onzekerheden. Op basis van de doorrekening van de transitiepaden, zal Nederland kunnen aangeven wat het verwachte aandeel hernieuwbare energie in 2030 is. De verplichting om een minimum aandeel hernieuwbare energie aan te houden, staat op gespannen voet met de Raadsconclusies van oktober 2014 waarin is besloten geen nationaal bindende doorvertaling te maken. Bovendien vindt Nederland dat de RED flexibiliteit tussen jaren moet geven aan lidstaten. Door een minimaal gemiddelde aandeel hernieuwbare energie over de hele periode te nemen krijgen lidstaten de flexibiliteit om

⁸ De Visie Biomassa 2030 is op 27 januari 2017 verzonden aan uw kamer, Kamerstuknummer: 33043 nr. 63

⁹ Het Rijksbrede programma circulaire economie is op 14 september 2016 verzonden aan uw kamer, Kamerstuknummer: 32852 nr. 33

schommelingen op te vangen. Indien deze flexibiliteit wordt geboden of indien dit minimum aandeel past binnen het kosteneffectieve reductiepad naar 2030, is dit voor Nederland bespreekbaar. Of dit aandeel past binnen het kosteneffectieve reductiepad wordt nog doorgerekend.

II. Grensoverschrijdend openstellen van subsidiemechanismen

De Europese Commissie stelt voor om de subsidies die worden toegekend aan hernieuwbare energieproductie verplicht deels open te stellen voor projecten in andere lidstaten. Het kabinet steunt de wens om toe te werken naar meer internationale samenwerking om zo de kosten van de energietransitie te beperken. De Nederlandse elektriciteitsmarkt is goed geïntegreerd in die van omringende landen. Daarnaast zal Nederland op de lange termijn vanwege de beperkte ruimte wellicht moeten steunen op hernieuwbare energie uit het buitenland en de Noordzee. Ook is er een sterk economisch motief voor het coördineren van de uitrol van hernieuwbare energie. Sommige lidstaten hebben nu eenmaal gunstigere omstandigheden voor de productie van hernieuwbare energie dan andere lidstaten. Daar zou in de EU van geprofiteerd moeten worden om de ambitieuze EU doelstelling te realiseren. Het kabinet staat echter kritisch tegenover een verplichte openstelling zoals de Europese Commissie voorstelt. Door verschillende beleidsomstandigheden in lidstaten (bijvoorbeeld ontwerp subsidiemechanismen, maar ook regels met betrekking tot de elektriciteitsmarkt) is het onduidelijk wat het effect van verplichte grensoverschrijdende openstelling is op de kosteneffectiviteit. Nederland zal de Europese Commissie vragen om deze zorgpunten te adresseren en zal een onderzoek laten uitvoeren naar de economische effecten van verplichte openstelling voor Nederland.

III. Administratieve procedures

Het voorstel van de Europese Commissie voor het vereenvoudigen van de administratieve procedures is een positieve toevoeging. Het is belangrijk dat producenten van hernieuwbare energie zonder onnodige obstakels hernieuwbare energie aan het net kunnen leveren. De uitwerking van deze bepalingen is onduidelijk en daarover zal de Europese Commissie om opheldering worden gevraagd. Nederland is geen voorstander van het herverdelen van de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurlijke lagen. De netbeheerder moet een besluit nemen over het aansluiten van projecten op een locatie en manier die de netintegriteit niet in gevaar brengt. Of een simpele notificatie aan de netbeheerder voldoende rekening houdt met deze verantwoordelijkheid van de netbeheerder moet nader worden onderzocht.

IV. Positie van de consument en garanties van oorsprong

De bepalingen over de positie van de consument zijn in lijn met het Nederlands beleid en worden door Nederland gesteund.

Nederland is positief over het voorstel van de Europese Commissie ten aanzien van de uitbreiding van het systeem van gvo's naar de energiedragers warmte en gas. In Nederland worden voor deze energiedragers reeds gvo's afgegeven en het is nuttig als hier net als voor elektriciteit verdere Europese harmonisatie in plaatsvindt. Omdat bij warmte geen sprake is van een landelijk net, is het wenselijk om het gebruik van de gvo's voor warmte ter onderbouwing van een levering te

beperken tot een levering in hetzelfde net als waarin de warmte is ingevoerd. Nederland is geen voorstander van het verplicht opzetten van een gvo-systeem voor hernieuwbare koude, omdat de noodzaak voor een gvo-systeem bij deze energiedrager niet aanwezig is. Nederland heeft grote bezwaren tegen de bepaling dat gvo's niet langer mogen worden toegewezen aan de producent indien deze bij de productie van energie subsidie heeft ontvangen. De gvo is bedoeld als instrument ter onderbouwing van een stroomlevering en niet als subsidiemechanisme. Hiernaast zou het systeem van gvo's gebaat zijn bij het ontwikkelen van een systeem van full disclosure, zoals in de kamerbrief Full Disclosure¹⁰ is verwoord. Nederland zal zich inzetten voor het introduceren van een systeem van full disclosure in de EU.

V. Stimulering duurzame energie

Het benoemen van enkele uitgangspunten voor het effectief vormgeven van subsidiemechanismen is een nuttige toevoeging die ervoor kan zorgen dat subsidiemechanismen voor de grootschalige uitrol van hernieuwbare energie in de EU meer geharmoniseerd worden. Wel moet nader worden onderzocht op welke subsidiemechanismen dit van toepassing zou moeten zijn en of het voor al die subsidiemechanismen de beste uitgangspunten zijn. Het voorstel van de Europese Commissie om budgetten en de planning van subsidiesystemen drie jaar vooruit te publiceren gaat volgens Nederland ten koste van de kosteneffectiviteit van de SDE+-regeling. Nederland oordeelt dat deze bepaling niet past binnen het subsidiariteitsprincipe en pleit voor het verwijderen van deze bepaling.

VI. Verwarming en koeling

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Europese Commissie ten aanzien van het achterblijven van de toename van het aandeel hernieuwbare warmte en het 'marktfalen' van de warmtemarkt. Nederland is voorstander van het streven naar een toename van hernieuwbare energie voor verwarming en koeling, maar vindt een specifiek subdoel van 1% toename per jaar ongewenst. Het is positief dat het voorstel ruimte laat aan lidstaten om maatregelen te kiezen die ertoe kunnen leiden dat het aandeel hernieuwbare energie in verwarming en koeling toeneemt. Nederland vindt dat de definitie van warmtenetten moet worden verduidelijkt, waarbij onderscheid wenselijk is tussen industriële (stoom)netten en (stads)warmtenetten die warmte leveren aan de gebouwde omgeving en kassen. Nederland is positief over het voorstel om warmteleveranciers te verplichten om aan hun gebruikers informatie te verstrekken over de duurzaamheid en het aandeel hernieuwbare energie van de warmtelevering. Het voorstel om gebruikers van inefficiënte netten de mogelijkheid te bieden tot 'afsluiting' of overstappen naar een andere, meer duurzame, leverancier vindt Nederland te gedetailleerd en overbodig. Het beoogde doel van de bepalingen over warmtenetten wordt door Nederland ondersteund: een 'open' warmtenet met meerdere hernieuwbare bronnen en een marktmodel dat directe levering van hernieuwbare warmte aan gebruikers mogelijk maakt. Het voorstel van de Europese Commissie verplicht warmtenetten om producenten van hernieuwbare warmte met voorrang toegang te verlenen tot het warmtenet. Dit voorstel bevat slechts enkele uitzonderingen hierop. Nederland is geen voorstander van deze verplichting, omdat het kan leiden tot operationele problemen bij netbeheerders en leveranciers en

¹⁰ De kamerbrief Full Disclosure is op 23 september 2016 verzonden aan uw kamer, Kamerstuk nummer: 34199 nr. 78

andere warmtebronnen ook een reductie van CO₂-uitstoot kunnen opleveren. Bovendien kan het de rentabiliteit van warmtenetten onder druk zetten, waardoor de gewenste uitbreiding van het aantal aansluitingen niet tot stand komt. Het voorstel is te generiek en houdt geen rekening met de diversiteit aan warmtenetten. Het verplicht voorrang geven aan producenten van hernieuwbare bronnen, acht Nederland op dit moment dan ook niet haalbaar en onwenselijk. Nederland vindt de verplichting aan de netbeheerders van warmte en elektriciteit om tweemaaljaarlijks onderzoek te doen naar de potentie van de warmtenetten voor balancerings van het elektriciteitsnet onwenselijk vanwege de administratieve lasten. In Nederland worden veel warmtekoeldeopslagsystemen gebruikt voor koeling. Deze tellen niet mee voor het aandeel hernieuwbare energie. Omdat dit wel een hernieuwbare energievorm is, vindt Nederland het van belang dat koude uit hernieuwbare bronnen ook mee kan tellen voor het aandeel hernieuwbare energie. Nederland vraagt aandacht voor de definitie en de berekeningsmethodiek van het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van warmte omdat die nu onvoldoende duidelijk is.

VII. Transport

Nederland heeft een voorkeur voor sturen op broeikasgasemissies van brandstoffen, zoals op dit moment in de Richtlijn brandstofkwaliteit is opgenomen. Nederland kan echter een Europese doelstelling voor hernieuwbare energie voor brandstofleveranciers steunen, omdat het aansluit bij het Nederlandse beleid voor hernieuwbare energie in vervoer, dat onder andere gericht is op stimulering van geavanceerde biobrandstoffen. Dit voorstel biedt kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en tevens wordt indirect toch een reductie van broeikasgasemissie bereikt. Het voorstel sluit ook aan bij het huidige Nederlandse beleid.

Nederland is positief over de transitie in de hernieuwbare brandstofmix die dit voorstel bewerkstelligt. Overeenkomstig het Nederlands beleid vindt stimulering plaats van het aandeel geavanceerde biobrandstoffen, het gebruik van hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare brandstoffen niet zijnde biobrandstoffen, zoals hernieuwbaar waterstof. Het voorstel maakt het daarnaast mogelijk dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen conventionele biobrandstoffen met een hoog en een laag ILUC-risico. Conventionele biobrandstoffen met een hoog ILUC risico kunnen indirect veranderend landgebruik veroorzaken, dat zowel negatieve milieu (o.a. extra CO₂-uitstoot) als sociale impact kan hebben. Vanwege deze mogelijk negatieve impact is Nederland geen voorstander van de inzet van dit type biobrandstoffen en wil daarom dat op Europees niveau deze biobrandstoffen worden uitgefaseerd. Snelle uitfasering van deze biobrandstoffen betekent dat het aandeel conventionele biobrandstoffen met een laag ILUC-risico op niveau kan blijven. Geen uitfasering of een trage uitfasering van biobrandstoffen met een hoog ILUC-risico betekent dat het totale aandeel conventionele biobrandstoffen omlaag moet om de ongewenste negatieve impact van biobrandstoffen met een hoog ILUC-risico te beperken. Nederland is positief over het feit dat hernieuwbare energie die ingezet wordt in de binnenvaart, zeevaart en luchtvaart mee kan tellen voor de doelstelling voor de brandstofleveranciers. Van het huidige voorstel gaat echter geen stimulerende werking uit. Nederland wil graag met de Europese Commissie en Raad verkennen op welke wijze het gebruik van hernieuwbare energie in deze sectoren wel gestimuleerd kan worden. Nederland is niet tevreden over de bepalingen over op afval gebaseerde fossiele brandstoffen in het voorstel. Nederland vindt dat deze brandstoffen niet voldoen aan de definitie hernieuwbare

brandstoffen en dat deze de bijdrage van daadwerkelijk hernieuwbare brandstoffen beperkt. Ook is de bijdrage aan CO₂-reductie onbekend en is onduidelijk hoe aangetoond kan worden dat brandstoffen tot afval gebaseerde fossiele brandstoffen behoren. Bovendien is door het ontbreken van massabalans en duurzaamheidseisen aan deze brandstoffenstroom bij implementatie de kans op fraude hoog. Nederland kan nog geen oordeel vormen over de limitering van geavanceerde biobrandstoffen van lijst B van bijlage IX (onder andere gebruikt frituurvet), omdat de onderbouwing daarvan ontbreekt. Nederland wil het gas dat wordt ingezet in transport verduurzamen. Het voorstel is nu niet duidelijk over hoe dat moet. Daarnaast lijken de duurzaamheids- en emissiereductie-eisen nu niet te gelden voor biogas voor transport. Dit vindt Nederland onwenselijk.

Met het voorstel om nationale databases op te zetten en deze te koppelen wordt getracht het frauderisico te verminderen. Hierbij is het belangrijk dat er vanaf het begin een EU-database komt. Als dat niet zo is, is de kans op een niet functionerend systeem groot. Omdat deze database nog verder uitgewerkt moet worden, kan moeilijk beoordeeld worden wat voor consequenties dit heeft voor het bedrijfsleven en de uitvoering en handhaving.

VIII. Duurzaamheidscriteria en verificatie

Nederland streeft naar een Europees geharmoniseerd duurzaamheidskader voor vloeibare en vaste biomassa. Het is daarom positief dat in de RED eisen zijn opgenomen voor vaste biomassa. Het onderscheid in duurzaamheidseisen voor agrarische biomassa en biomassa uit bos is logisch. De eis voor broeikasgasemissiereductie is strenger dan de Nederlandse eisen voor de bij- en meestook in kolencentrale en industriële stoomketels. Deze eis is echter wel haalbaar. De duurzaamheidseisen (en controle daarvan) voor biomassa uit bos zijn minder vergaand dan de duurzaamheidseisen die Nederland heeft geformuleerd voor de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales en industriële stoomketels. Deze Nederlandse duurzaamheidseisen garanderen dat er sprake moet zijn van duurzame bosbouw waarbij de bodemvruchtbaarheid behouden blijft en er tevens sprake is van daadwerkelijke CO₂ -reductie en de productie van duurzame energie. Biobrandstoffen voor transport moeten al voldoen aan deze duurzaamheidseisen. Door verandering van de definities in het voorstel lijkt het er op dat biogas voor transport niet meer onder de duurzaamheidseisen valt. Dit vindt Nederland niet wenselijk. Nederland wil ook aquatische biomassa kunnen inzetten. Aan welke eisen deze moet voldoen is nog onduidelijk. Nederland vindt de duurzaamheidseisen voor kleine biogas-installaties niet proportioneel en zet zich ervoor in om de grens van 0,5 megawatt-elektrisch te verhogen. Onduidelijk is nog hoe de beoordeling plaatsvindt van de wetgeving van houtproducerende en -exporterende landen. De bewijslast ligt bij de marktpartijen en niet bij de Europese Commissie. Nederland heeft bedenkingen of deze bewijslast het beste bij de marktpartijen kan worden gelegd. Omdat de duurzaamheidseisen in deze regeling onvoldoende specifiek zijn geformuleerd is een verdere uitwerking nodig en verwijst hierbij naar het Permanent Comité voor de Bosbouw van de EU. Daarom is er met deze aanpassing van de RED geen helderheid over duurzaamheid van bio-energie uit bos. Ook moet het systeem van certificering, inclusief toetsing van de certificatieschema's, vorm krijgen inclusief de wijze van controle op het systeem. Dit systeem kan pas daadwerkelijk beoordeeld worden als de nadere invulling tot stand is gekomen. De duurzaamheidseisen die Nederland voor vaste biomassa heeft, zijn strikter dan de

voorgesteld duurzaamheidseisen op EU-niveau. Dit betekent dat er minder garantie is ten aanzien van de duurzaamheid van de geproduceerde energie. Daarom is het wenselijk dat de striktere Nederlandse duurzaamheidseisen, zoals geformuleerd door de partijen in het Energieakkoord, worden overgenomen in EU-verband. Lidstaten kunnen wel aanvullende stringenter eisen stellen aan vaste biomassa. Dit betekent dat de duurzaamheidseisen voor de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales en industriële stoomketels uit het Energieakkoord gehandhaafd kunnen blijven en er geen belemmering optreedt voor de implementatie. Dit geldt niet voor biobrandstoffen.

Omdat Nederland veel biomassa importeert is het van belang dat een in Europa een gelijk speelveld voor de duurzaamheidscriteria bestaat. De bepaling dat elektriciteitsproductie door biomassa enkel toegepast mag worden wanneer op hoog efficiënte wijze zowel elektriciteit als warmte wordt geproduceerd, vindt Nederland niet passen bij het principe van techniekneutraliteit. Hoewel vanwege de bepaalde overgangstermijn de huidige beschikkingen voor o.a. bij- en meestook ongemoeid blijven, scheidt deze wijziging een precedent voor het uitsluiten van technieken door de Europese Commissie. De verificatie voor vaste biomassa bouwt voort op het systeem van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen. Dit kan echter niet zonder meer worden toegepast op vaste biomassa. Boscertificering en informatieketenbeheer ("chain of custody") werken anders bij hout dan bij vloeibare biobrandstoffen. In de voorgelegde richtlijn is niet uitgewerkt hoe het systeem van verificatie ingevuld wordt. Gezien de heel algemene omschrijving is onduidelijk of het systeem van verificatie, zoals nu omschreven, wel handhaafbaar en uitvoerbaar is. Om het risico op fraude bij zowel vaste, vloeibare als gasvormige biobrandstoffen te minimaliseren, zijn beter publiek toezicht en passende sancties noodzakelijk. Publiek toezicht is opgenomen in het Nederlandse systeem van controle van de duurzaamheid van de biomassa voor de bij- en meestook. Dit mist in het voorstel. Nadere informatie over de uitwerking is noodzakelijk om de verificatie te kunnen beoordelen. Ook voor verificatie is het wenselijk als het Nederlandse systeem wordt overgenomen.

Nederland wil, in lijn met aanbevelingen van Europese Rekenkamer¹¹, dat in de Europese duurzaamheidscriteria sociale criteria opgenomen worden, de vrijwillige systemen duidelijk omschreven rapportageverplichtingen krijgen en dat het toezicht op deze systemen wordt verbeterd. Daarbij moet er aandacht zijn voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en mensenrechten en wordt zo mogelijk aangesloten bij bestaande (internationale) criteria.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de Europese Raadsconclusies van oktober 2014 is de afspraak gemaakt dat de EU de reductie van CO₂-uitstoot op de meest kosteneffectieve manier gaat invullen en dat dit voor hernieuwbare energie een verplicht doel van 27% betekent. In algemene zin staan de West-Europese landen positief tegenover ambitieus beleid voor CO₂-reductie, al bestaat er nog verdeeldheid over de precieze route naar het einddoel. Enkele lidstaten tonen minder ambitie met betrekking tot het reduceren van CO₂.

¹¹ Conclusies in het rapport "The EU system for the certification on sustainable biofuels" (No 18./2016). Deze zijn opgenomen in conclusies van de Europese Raad van 14 november 2016

Een behoorlijk aantal lidstaten lijkt ontevreden te zijn met de bepaling dat subsidiesystemen verplicht open moeten staan voor buitenlandse projecten.

Het versterken van de rechten van de consument wordt in algemene zin door andere lidstaten als positief ervaren.

De wijziging dat gvo's niet meer aan de producent mogen worden toegekend sluit aan bij het huidige ontwerp van de het gvo-systeem in bepaalde lidstaten. Deze zullen derhalve weinig bezwaar hebben. Verwacht wordt dat andere lidstaten hier wel bezwaar tegen zullen hebben.

Met betrekking tot duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa zijn de houtproducerende landen in Europa van mening dat zij op duurzame wijze hout produceren. Zij willen niets weten van gespecificeerde duurzaamheidseisen die via private certificeringssystemen moeten worden aangetoond. Zij zijn tevreden met het voorstel duurzaamheid via wetgeving te kunnen controleren. Enkele lidstaten hebben vragen gesteld hoe voldaan kan worden aan de eisen met betrekking tot bodem en biodiversiteit en lange-termijnproductiecapaciteit aangezien hun wetgeving daar niet op is toegesneden.

Met betrekking tot transport wordt op basis van de onderhandelingen over de ILUC-richtlijn verwacht dat de hoogte van de percentages van de verschillende soorten biobrandstoffen een belangrijk onderwerp van debat zullen zijn.

Voor andere onderwerpen is nog onduidelijk hoe het krachtenveld er uit ziet.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) bevoegdheid

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid van de Unie op artikel 194 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsbasis. Op grond van dit artikel is de Unie bevoegd om maatregelen te treffen om onder andere de productie en consumptie van hernieuwbare energie te bevorderen.

b) subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is deels positief, deels negatief. Nederland acht het gerechtvaardigd en noodzakelijk om op Europees niveau doelstellingen op het gebied van energie en klimaat te stellen en hierop te handhaven. Het kabinet is echter kritisch ten aanzien van subsidiariteit van verschillende elementen in het voorstel:

- In algemene zin worden in de richtlijn eisen gesteld ten aanzien van het proces van het afgeven van vergunningen. Het is niet noodzakelijk om op EU-niveau te besluiten over het vormgeven van het proces van het afgeven van vergunningen evenals de bepaling hoe daarbij de bevoegdheidsverdeling is.
- De verplichting om projecten in het buitenland met nationaal subsidiegeld te steunen voldoet niet aan het subsidiariteitsprincipe. Lidstaten moeten zelf in staat zijn om te

bepalen of buitenlandse projecten in aanmerking komen voor subsidiering met nationaal subsidiegeld.

- De bepalingen over warmtenetten bevatten enkele verplichtingen die niet voldoen aan de subsidiariteit. Omdat warmtenetten zich uitsluitend binnen de landsgrenzen bevinden zijn maatregelen op EU-niveau niet noodzakelijk. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor netbeheerders om elke twee jaar een analyse te maken van de potentie van warmtenetten voor de balancerings van het elektriciteitsnet.
- De regels die de Europese Commissie stelt met betrekking tot het publiceren van de planning voor subsidiemechanismen is één van de factoren die wordt gebruikt voor het effectief vormgeven van subsidiemechanismen. Hoe dit wordt ingevuld is in hoge mate afhankelijk van de situatie in de lidstaat. Daarom pas dit niet bij het subsidiariteitsprincipe en de vrijheid dit lidstaten moeten krijgen om stimuleringsmechanismen vorm te geven.
- De Europese Commissie stelt voor dat het geld dat wordt opgehaald met de veiling van gvo's, ingezet moet worden voor de stimulering van hernieuwbare energie. In artikel 192, vierde lid, van het VWEU is bepaald dat lidstaten, onverminderd door de EU vastgestelde maatregelen, zorgen voor de financiering van milieubeleid. Nadere invulling van deze financiering is niet noodzakelijk op EU-niveau en daarom voldoet deze bepaling niet aan subsidiariteit.

c) proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief met een kanttekening. Nederland vindt de maatregelen die de Europese Commissie voorstelt in algemene zin proportioneel ten aanzien van de bijdrage daarvan aan de klimaat- en energiedoelstellingen uit de Energie Unie. Met betrekking tot de volgende punten is een kanttekening te plaatsen aan de proportionaliteit van het voorstel:

- De grens van 0,5 megawatt-elektrisch waarboven alle installaties die biogas verwerken aan duurzaamheidseisen voor die biomassa moeten voldoen ligt te laag. Op deze manier worden relatief kleine installaties met grote administratieve lasten geconfronteerd. Bovendien is onduidelijk waarom de grens voor biogas op 0,5 megawatt-elektrisch ligt en voor vaste biomassa op 20 megawatt.
- Het voorstel bepaalt dat een gvo-systeem moet worden opgezet voor hernieuwbare koude. Een systeem van gvo's om de herkomst van de levering van koude aan afnemers te volgen zou alleen van waarde zijn als er door middel van netten koude wordt geleverd en er meerdere bronnen van koude aan het net zijn gekoppeld. Dit komt in Nederland niet voor en daarom zal een gvo-systeem voor koude systeem niet nodig zijn. Een verplichting tot het opzetten van een dergelijk systeem is daarom niet proportioneel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Wanneer een lidstaat in de periode 2021-2030 niet voldoet aan een minimum aandeel hernieuwbare energie, zal de lidstaat een financiële bijdrage moeten doen aan een EU financieringsplatform. Dit geld zal door de Europese Commissie worden beheerd en wordt toegekend aan hernieuwbare energieprojecten.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Op basis van het voorstel moet geïnvesteerd worden in het opzetten van de database voor biobrandstoffen. Op dit moment is niet aan te geven hoe hoog de kosten zijn die dat met zich meebrengt. Ook de bredere implementatie van duurzaamheidscriteria voor biomassa zal capaciteit vergen. De duurzaamheidseisen voor zowel vaste- als vloeibare en gasvormige biomassa leiden mogelijk tot hogere uitgaven voor dezelfde hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare energie.

Voor de openstelling van de SDE+ voor buitenlandse projecten moeten waarborgen worden getroffen die ervoor zorgen dat de subsidie juist wordt uitbetaald. Zeker wanneer niet kan worden voortgebouwd op een reeds bestaand systeem in de andere lidstaat, zal dit een forse extra last voor de overheid betekenen.

Gvo's worden niet langer toegekend aan de producent, maar worden door de overheid geveild. Scheiding van inkomsten en uitgaven wordt niet gerespecteerd doordat de opbrengst van gvo's die door de overheid worden geveild, moet worden gebruikt voor de stimulering van hernieuwbare energie. Om een gvo-systeem voor hernieuwbare koude op te zetten, moeten investeringen plaatsvinden. Waar het gvo-systeem voor de andere energiedragers wordt gefinancierd door de gebruikers, zal voor het opzetten van een gvo-systeem voor hernieuwbare koude een financiële bijdrage vanuit de overheid moeten worden gegeven, omdat de verwachting is dat dit systeem niet of nauwelijks zal worden gebruikt.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft een negatieve impact op biobrandstofproducenten die conventionele biobrandstoffen maken. Tegelijkertijd biedt de transitie naar geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare gasvormige en vloeibare brandstoffen niet zijnde biobrandstoffen mogelijkheden voor het bedrijfsleven.

De stimulering van hernieuwbare energie kan op basis van deze richtlijn worden voortgezet. Bedrijfsleven en burger betalen hier aan mee via de opslag duurzame energie. Het is nog onzeker wat het effect van een verplichte openstelling van de SDE+ voor buitenlandse projecten gaat betekenen met betrekking tot kosteneffectiviteit. Een mogelijke verslechtering van de kosteneffectiviteit zal leiden tot een hogere opslag duurzame energie in toekomst en vice versa.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Afhankelijk van de verdere uitwerking van de bepalingen over het proces van vergunningenafgifte zal dit de regeldruk voor bedrijfsleven en burger die hernieuwbare energie wil produceren kunnen verminderen.

Vooraf de voorgestelde database, die het frauderisico moet verminderen kan extra administratieve lasten voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven met zich meebrengen. Op dit moment is de toename van deze lasten moeilijk in te schatten.

De duurzaamheidseisen die worden geïntroduceerd voor biomassa, naast de reeds in Nederland afgesproken biomassa-eisen, zullen een aanvullende administratieve last opleveren. Dit vraagt om aanvullende controles vanuit de overheid en om een extra last voor de producenten die hierover moeten rapporteren.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Door de introductie van biomassavereisten voor vaste biomassa met de mogelijkheid om op lidstaatniveau strengere eisen te stellen, kan een ongelijk speelveld ontstaan in het gebruik van biomassa. Dit kan negatief uitpakken voor de concurrentiekracht van bedrijven die vaste biomassa als brandstof gebruiken.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Wet milieubeheer en het Besluit en Regeling energie vervoer zullen in de toekomst aangepast moeten worden. Ook moet het Besluit SDE (voor de wijziging van de rol van gvo) en de uitvoeringsregeling SDE moeten worden aangepast. Het besluit in voorbereiding over de duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa zal mogelijk op termijn ook moeten worden aangepast naar aanleiding van het voorstel. Een basis moet worden gecreëerd voor het een systeem van garanties van oorsprong voor koude uit hernieuwbare bronnen. Daarnaast moet de Elektriciteitswet 1998 worden gewijzigd om netverliezen bij gvo's mee te nemen. In de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet moeten bepalingen worden opgenomen voor het veilen van gvo's. De Elektriciteitswet 1998 moet worden gewijzigd vanwege veranderde definities, notificatie bij aansluiting van kleine installaties of demonstratieprojecten, de rol en bevoegdheden van energiecorporaties. Ook moet wetgeving met betrekking tot de gebouwde omgeving worden gewijzigd om de vereisten voor de inpassing van hernieuwbare energie in de ruimte vorm te geven.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Nederland is het eens met de mogelijkheden in het voorstel om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De richtlijn treedt op 1 januari 2021 in werking en moet uiterlijk op 30 juni 2021 geïmplementeerd zijn. Hoeveel tijd er voor implementatie is, is afhankelijk van het moment waarop de richtlijn wordt aangenomen. Omdat er wetgeving in formele zin moet worden aangepast en deze richtlijn samenhang met andere richtlijnen uit het wetgevingspakket geïmplementeerd moet worden, is een implementatieperiode van minimaal twee jaar vereist.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel wordt basis gegeven voor de volgende evaluaties:

- In 2025 evalueert de Europese Commissie de voordelen van de verplichte openstelling van subsidiemechanismen. De Europese Commissie kan op basis daarvan besluiten om het aandeel van de gesubsidieerde elektriciteit dat wordt opengesteld voor buitenlandse projecten op te hogen. Nederland acht deze bepaling onwenselijk, omdat het onzekerheid creëert voor hernieuwbare energieprojecten in Nederland over de beschikbaarheid van subsidies. Daardoor worden mogelijk minder projecten geïnitieerd.
- De Europese Commissie evalueert elke twee jaar de lijst met gewassen die worden gerekend tot de geavanceerde biobrandstoffen. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De wijziging van de gvo-systematiek maakt het nodig dat de overheid een veiling opzet om de gvo's op de markt te brengen. Het opzetten en uitvoeren van deze veiling zal een grote uitvoeringslast opleveren.

De introductie van duurzaamheidseisen brengt een grote uitvoeringslast met zich mee. De voornaamste last volgt uit het grote aantal installaties dat gasvormige biomassa gebruikt en valt onder het regime voor duurzaamheidseisen (installaties groter dan 0,5 megawatt-elektrisch).

De implicaties die het voorstel heeft op de uitvoering en handhaving is in belangrijke mate afhankelijk van de verdere uitwerking van de bepalingen. Derhalve is het nog te vroeg om hiervan een goede inschatting te kunnen maken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Met betrekking tot de productie van biobrandstoffen uit voedselgewassen; dit kan impact hebben op de lokale bevolking en milieu in ontwikkelingslanden. Dit geldt vooral voor biobrandstoffen met een hoge ILUC factor. Biobrandstoffen moeten voldoen de Europese duurzaamheidseisen. Deze hebben betrekking op bescherming van biodiversiteit en broeikasgasemissies.