

22112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de
Europese Unie

Nr. 442 Brief van de minister van Economische Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2006

Op 8 maart 2006 heeft de Europese Commissie het groenboek “een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa” uitgebracht (COM(2006) 105 definitief). De Commissie is daarover een brede consultatie gestart (reacties kunnen ingediend worden tot 24 september 2006). De Europese Raad heeft naar aanleiding van het groenboek gevraagd maatregelen uit te werken zodat tijdens de voorjaarsbijeenkomst in 2007 een actieplan met prioritaire maatregelen kan worden aangenomen.

Hierbij doe ik u de Kabinetsreactie met het Nederlandse standpunt inzake het groenboek toekomen. De reactie gaat in op de zes prioritaire thema's van het groenboek en biedt daarbij aangrijpingspunten tot selectie van prioritaire maatregelen voor beleid, zoals gevraagd door de Europese Raad. Tot vier weken na dagtekening van deze brief bestaat de gelegenheid voor uw Kamer om commentaar op deze Kabinetsreactie te geven.

Ik ben een sterk voorstander van een gezamenlijke aanpak van het energiebeleid. Ontwikkelingen in de energiemarkt van het afgelopen jaar, zoals de hoge olieprijs en onderbreking in de productie en levering in sommige delen van de wereld, vragen om een Europees antwoord.

Daar komt nog een toenemende afhankelijkheid van Europa van energie van buiten de EU bij en de invloed die ontwikkelingen in de ene lidstaat hebben op de energievoorziening van de anderen.

Het Groenboek geeft een goede aanzet tot deze gezamenlijke aanpak.

Minister van Economische Zaken
L.J. Brinkhorst

Brief van Minister Brinkhorst aan Commissaris Piebalgs met Nederlandse reactie op het Groenboek “Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa”

Namens de Nederlandse Regering wil ik in aanvulling op de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006, de volgende opmerkingen maken over het Groenboek.

Ik deel de analyse van de Commissie dat de structureel hogere olieprijsen, de groeiende importafhankelijkheid van de EU en de grote dynamiek in de energiewereld, vragen om een daadwerkelijk Europees antwoord, een Europese strategie. Intern vergt dat een sterk energiebeleid om de voordelen van de Europese energiemarkt ten volle te kunnen benutten. Naar buiten toe moet Europa met één stem spreken om voldoende voorzieningszekerheid te waarborgen zonder dat een wissel wordt getrokken op het milieu en de kansen voor ontwikkeling wereldwijd.

Een dergelijke strategie is zeer wel mogelijk binnen de grenzen van de eigen zeggenschap van Lidstaten over de inzet van de brandstofmix, de nationale soevereiniteit over bodemschatten en vanzelfsprekend het subsidiariteitsbeginsel.

De Nederlandse Regering stemt in met de hoofddoelstellingen van een dergelijke strategie (die ook overeenkomen met de doelstellingen voor ons nationaal beleid) van duurzaamheid, concurrentievermogen en voorzieningszekerheid. Nederland pleit voor een Europees energiebeleid dat resulteert in maatregelen die zoveel mogelijk meerdere doelstellingen bevorderen. Voor de lange termijn streeft Nederland naar een duurzame energiehuishouding, die energievoorzieningszekerheid waarborgt, minder afhankelijk is van olie en gas en die leidt tot minder emissies om de lange termijn doelen voor klimaat en luchtkwaliteit te realiseren. Dit geheel binnen een volledig functionerende interne energiemarkt.

Wij delen de keuze voor de zes prioritaire thema's. Hieronder vindt u per thema een nadere reactie.

1) Nastreven van open en concurrerende energiemarkten.

Een volledig open, effectieve en transparante interne Europese markt voor energie is essentieel. Dit is belangrijk om het concurrentievermogen te bevorderen en voor de voorzieningszekerheid (een efficiënte markt draagt immers bij aan het doel van voorzieningszekerheid). Binnen het kader van de bestaande regelgeving valt hiertoe nog veel te verbeteren. Wij zien dan ook uit naar de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de implementatie van de bestaande richtlijnen en verordeningen zowel naar de letter als naar de geest. Effectieve ontvlechting is in dit verband bijzonder belangrijk. In Nederland is reeds sprake van eigendomsontvlechting van de transmissienetten. De Tweede Kamer heeft onlangs een wetsvoorstel goedgekeurd dat ook een splitsing van distributienetten verplicht stelt. De netten blijven overigens in overheidshanden (wat betreft de distributienetten gaat het om de provincies en gemeenten). Voor het level playing field in Europa is het belangrijk dat ook andere Lidstaten deze effectieve manier van ontvlechting ontwikkelen. De Tweede Kamer van de Staten-Generaal heeft mij gevraagd met de Europese Commissie in overleg te treden om te bezien of een "wederkerigheidsprincipe" kan worden ingevoerd om aantasting van het level playing field door eigendomsontvlechting te voorkomen.

Verbetering van de samenwerking tussen Europese netwerkbeheerders en toezichthouders is evenzeer belangrijk. Nederland is daar overigens al mee bezig in het kader van ons initiatief inzake de Noordwest Europese elektriciteitsmarkt. Dit is ook de reden dat wij aarzelingen hebben ten aanzien van de gedachte om te komen tot nieuwe instituties als een Europese toezichthouder of een Europees centrum voor Energienetwerken. Dat sluit niet uit dat uiteindelijk via steeds intensievere samenwerking, ook nieuwe organisatievormen kunnen ontstaan.

Interconnectie is een belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen van de interne markt. Het opstellen van een prioritair interconnectieplan, waarin de strategisch belangrijkste verbindingen worden aangegeven, kan daarbij helpen. In dit plan moet ook worden nagegaan hoe de verbindingen met de buurlanden kunnen worden verbeterd. Overigens moet het uitgangspunt blijven dat de benodigde investeringen gefinancierd zullen worden door de netwerkbedrijven zelf.

De Commissie is ook bezig met het sectoronderzoek naar de energiemarkten. Nederland deelt veel van de zorgen, die tot uitdrukking komen in het tussenrapport. Wel acht ik het noodzakelijk dat er een gebalanceerd regime komt ten aanzien van lange termijn contracten dat zowel de concurrentie binnen de Europese markt versterkt en tegelijkertijd de investeringsprikkels handhaaft en de voorzieningszekerheid ten goede komt.

Hoewel geen concrete suggesties worden gedaan, waarderen wij de aandacht in het Groenboek voor de behoefte van de energie-intensieve industrie. In Nederland zag de energie-intensieve industrie zich ook geconfronteerd met sterk gestegen energieprijzen. In reactie hierop hebben meerdere energie-intensieve bedrijven zich verenigd in een consortium om gezamenlijk stroom in te kopen. Hierbij gaat het om commerciële onderhandelingen tussen het consortium en verschillende elektriciteitsproducenten over nieuwe contracten. De onderhandelingen bevinden zich in een eindfase. Ruimte voor dit type commerciële onderhandelingen dient er te zijn.

2) Een interne energiemarkt met een gegarandeerde continue voorziening: solidariteit tussen Lidstaten

In dit verband wordt in het Groenboek het voorstel gedaan voor een Europese waarnemingspost voor energievoorziening, die vraag en aanbod op de communautaire energiemarkten volgt, inclusief de benodigde infrastructuur. Wij kunnen ons indenken dat de Commissie de eigen deskundigheid op dit punt wil vergroten. Die kennis is nodig bij het verder formuleren van beleid. Ik onderschrijf de noodzaak, zoals in het Groenboek aangegeven, van nauwe samenwerking met het Internationale Energie Agentschap, dat een soortgelijke taak, maar dan op wereldniveau, vervult. Dat voorkomt dubbel werk.

De richtlijn inzake voorzieningszekerheid gas zal in mei in werking treden en leidt tot meer transparantie en maatregelen. Daarnaast is het nodig om na te gaan of de richtlijn ook in de situatie van vandaag nog voldoet om aan crises het hoofd te bieden en of alle mogelijkheden uitputtend benut zijn. Een gezonde werking van de gasmarkt dient daarbij voorop te blijven staan. In het Groenboek wordt de mogelijkheid genoemd van een nieuw wetgevingsvoorstel inzake gasvoorraden. Ik zou ervoor willen waarschuwen dat we niet te gemakkelijk een parallel trekken met het oliecrisisbeleid. Gasopslag is immers vele malen duurder dan de opslag van olie. Een zorgvuldige kosten/baten analyse is dan ook absoluut noodzakelijk. Bovendien is het aanleggen van gasvoorraden slechts één van de methoden om de benodigde flexibiliteit te bereiken. Ik noem expliciet de mogelijkheid van flexibiliteit (met een prijskaartje) in leveringscontracten.

3) Naar een meer duurzame, efficiënte en gediversifieerde energiemix.

Met het oog op energievoorzieningszekerheid, concurrentiekracht en milieu is een intensief debat over de mérites van de verschillende energiedragers, variërend van olie en gas tot kernenergie en duurzame energie, binnen de EU zeer op zijn plaats. Een dergelijk debat kan gebaseerd zijn op de strategische evaluatie van de energiesituatie, zoals de Commissie die heeft aangekondigd. Zeker wanneer deze strategische evaluatie gebaseerd is op de resultaten van bovengenoemde waarnemingspost kan dit bijdragen tot wat de Europese Raad in haar conclusies “gedeelde algemene oriëntaties” noemt. Dit kan ook leiden tot het “spreken met één stem” onder punt 6.

Ik zie op basis van het huidige groenboek voorsnog geen voordelen in een zogenaamde algemene Europese strategische doelstelling. In het groenboek wordt als voorbeeld genoemd een minimum aandeel brandstoffen afkomstig uit veilige gebieden of met een lage CO₂-uitstoot. Gegeven de dominantie van fossiele brandstoffen en het opraken van de eigen bronnen wordt de EU steeds sterker afhankelijk van de invoer van olie en gas. Het is zaak om daar per Lidstaat verstandig mee om te gaan bijvoorbeeld via diversificatie van leveranciers en via diversificatie van brandstoffen. Vanzelfsprekend speelt daarbij ook de verschillende energiesituatie in elke Lidstaat een grote rol. Daarbij past geen (bindende) Europese norm. Dat neemt niet weg dat Nederland de bestaande streefdoelen voor onder meer duurzame energie onderschrijft en tevens van mening is dat diversificatie van brandstoffen en landen van oorsprong van belang is.

4) Een geïntegreerde aanpak van klimaatverandering

Terecht wordt in dit onderdeel aandacht gevraagd voor energie-efficiëntie, duurzame energie alsmede de afvang en opslag van CO₂.

Het bevorderen van energie-efficiëntie draagt bij aan alle drie de doelstellingen van het beleid. In Nederland wordt als vervolg op het energierapport 2005 “Nu voor later” thans daarvoor een actieplan ontwikkeld.

Nederland streeft naar intensivering van energiebesparing van 1,3% vanaf 2008 tot 1,5% vanaf 2012 en zo mogelijk meer. Deze besparing zal vooral moeten komen uit de industrie, de energiesector, transport en de gebouwde omgeving. Wij zijn ons er overigens terdege van bewust dat we dat niet alleen nationaal kunnen aanpakken. Met name bij het ontwikkelen van minimum efficiency normen voor huishoudelijke apparaten, en voor het vervoer is een Europese aanpak nodig en mogelijk via bijvoorbeeld de implementatie van kaderrichtlijn ecodesign. Prioriteit voor ons hebben normen voor energie-efficiëntie en stand-by verbruik van televisie, elektromotoren en normen voor auto's en bestelwagens. Ook voor een nieuwe stimulans voor het gebruik van efficiency labels is een Europese overeenstemming nodig. Wij zien dan ook uit naar het aangekondigde actieplan energie-efficiëntie van de Commissie en pleiten voor een ambitieuze inzet.

Op het gebied van duurzame energie dient de aandacht vooral uit te gaan naar het meer kosteneffectief maken van de toepassing. In veel gevallen is daarvoor verdere ontwikkeling van de technologie nodig. Een eventuele doelstelling voor de toepassing van duurzame energie dient ook in dat licht gezien te worden. Een dergelijke doelstelling dient ambitieus te zijn maar tegelijkertijd ver genoeg in de toekomst te liggen om technologieontwikkeling

mogelijk te maken. Een doelstelling die te dichtbij ligt (zoals voor 2015) zal ertoe leiden dat weliswaar het volume aan duurzame energie toeneemt, maar dat deze energie mogelijk opgewekt wordt met minder efficiënte technologie zoals die vandaag de dag beschikbaar is. Een stevige doelstelling voor bijvoorbeeld 2025, die tot kostenreducties en technologische ontwikkeling dwingt, heeft dan ook mijn voorkeur. Ik juich uw voornemen toe om tijdens het zogenaamde Forum on sustainable energy (ook wel het Amsterdam forum genoemd) van dit najaar aandacht te besteden aan een nieuwe EU doelstelling voor duurzame energie na 2012.

De aanpak van de Commissie ten aanzien van biomassa via het ingediende actieplan heeft onze volledige steun. Hierbij dient de aandacht vooral gericht te zijn op de ontwikkeling van technologie om efficiënter gebruik te kunnen maken van beschikbare biomassa en tegelijk een grotere winst aan CO₂ te boeken, mede door verdergaande harmonisatie van de verschillende instrumenten. Daarnaast is aandacht voor de “duurzaamheid” van biomassa van belang. Hiertoe wordt in Nederland in overleg met het bedrijfsleven en NGO's gewerkt aan nadere afspraken.

Nederland pleit voor meer aandacht aan CO₂-opvang en –opslag binnen de Europese Unie. Nederland pleit voor het snelle tot stand komen van een uniforme regeling binnen het Europese systeem van emissiehandel voor de honorering van CO₂-afvang en opslag. Ook kan de EU grote demonstratieprojecten stimuleren en een verkenning laten uitvoeren naar de kwantitatieve doelstelling voor CO₂-opslag op lange termijn. Verder is het van belang dat in Lidstaten een eenduidig technisch en juridisch kader tot stand komt.

In dit thema mis ik in het Groenboek de aandacht voor het aanbrengen van verbeteringen in het systeem van emissiehandel. Het zal u niet verbazen dat Nederland een voorstander is van voortzetting van het systeem na 2012. Maar er zijn verbeteringen in de richtlijn nodig. Ten eerste zal mogelijke markverstoring op met name de energiemarkt moeten worden vermeden door de allocatiemethode voor nieuwe en bestaande installaties verder te harmoniseren. Tevens zal de gratis allocatie aan de elektriciteitssector moeten worden beperkt om zogenaamde “windfallprofits” te verminderen.

Gezien de noodzaak van ambitieuze klimaatdoelstellingen voor de Europese Unie voor de periode ná 2012, moeten bedrijven die nu investeringen overwegen, gestimuleerd worden om te investeren in CO₂-reductie. Daartoe is het in eerste instantie noodzakelijk zo snel mogelijk de allocatieregels voor de periode na 2012 vast te leggen. Deze regels kunnen vooruitlopen op de vaststelling van de totale emissieruimte in de EU voor de periode na 2012.

De voorzieningszekerheid is met een dergelijke aanpak gediend want ook kolencentrales met CO₂-opslag en kerncentrales (technieken die ook de importafhankelijkheid verlagen) weten dan dat opslag en CO₂-vrije productie een financiële waarde vertegenwoordigt.

Nederland is er overigens een voorstander van dat het emissiehandelssysteem uitgebreid wordt naar andere sectoren (luchtvaart, scheepvaart) en andere gassen (zoals N₂O)

5) Bevorderen van innovatie: een strategisch plan voor Europese energietechnologie

Wij ondersteunen de gedachte om te komen tot genoemd strategisch plan voor het verder ontwikkelen van veelbelovende technologie en vervolgens de markt toegang van deze technologie tot de Europese markt en de wereldmarkt te bevorderen. In het kader van het verbeteren van het marktperspectief heeft Nederland vaker gepleit voor de inzet van financieel-economische instrumenten, zoals duurzaam overheidsaanbesteden, fiscale prikkels (zoals groen beleggen), beschikbaarheid van risico-kapitaal, vergroening van belastinginkomsten en afschaffing van niet-duurzame subsidies.

Voldoende aandacht in het 7^e kaderprogramma is essentieel, maar ook de door de industrie aangestuurde energieplatforms zijn hiervoor van belang. Het plan moet ook samenwerking tussen groepen Lidstaten met eenzelfde keuze voor de brandstofinzet en de Commissie stimuleren teneinde de technologieontwikkeling ten behoeve van hun specifieke energiedragers te bevorderen.

In dat verband vestig ik uw aandacht op de transitieaanpak die de afgelopen jaren in Nederland is ontwikkeld. Deze aanpak richt zich op de thema's nieuw gas/ schoon fossiel, duurzame mobiliteit, gebouwde omgeving, groene grondstoffen, ketenefficiency en duurzame elektriciteit. Daarmee dekt zij het hele terrein van duurzame energie, energie-efficiency en schoon fossiel af. Dit is ook van belang om de onderlinge verbanden tussen de thema's in beeld te krijgen. Bij genoemde thema's werken bedrijfsleven, overheid, kennisinstellingen en NGO's in platforms samen gericht op het tot ontwikkeling brengen en laten zien van energie-innovaties voor de lange termijn. Overkoepelend voor deze thema's werkt er een taskforce. Deze taskforce heeft op 8 mei jl. een actieplan gepresenteerd, waarin is aangegeven het lange termijn doel (50% CO₂ reductie ten opzichte van 1990), op welke transitiepaden zou moeten worden ingezet en welke kansen er liggen voor de nationale industrie. Ook geeft het aan waar de verantwoordelijkheden liggen voor de overheid en waar andere partijen in actie moeten komen.

Dit plan is opvallend, omdat het gemaakt is door marktpartijen zelf en het in beeld brengt hoe gericht gewerkt kan worden aan een energietransitie naar een lange termijn energievoorziening met inschakeling van alle relevante partijen. De overheid vervult in dit hele proces vooral een regisserende rol. De transitieaanpak heeft inmiddels al geleid tot ca 50 innovatieve investeringsprojecten en tal van nieuwe coalities, die projecten aan het voorbereiden zijn. Interessant is verder dat de aanpak op nationaal niveau een vervolg krijgt op regionaal niveau en bij de gemeenten.

Ik zou het zeer op prijs stellen wanneer dit soort nieuwe aanpakken gericht op het in beweging krijgen van spelers, in nieuwe samenwerkingsverbanden, ook door de EU gepropageerd en gefaciliteerd gaan worden

6) Naar een coherent extern energiebeleid

Ook het externe EU-energiebeleid dient in het teken te staan van de stimulering van de drie hoofddoelstellingen van energievoorzieningszekerheid, concurrentiekracht en duurzaamheid. Voorzieningszekerheid kan grote baat hebben bij een gecoördineerde benadering van de externe betrekkingen. De ontwikkelingen van het laatste jaar geven aan dat politieke factoren een grotere invloed hebben op de energiemarkten dan tevoren. Nieuwe spelers als China en India betreden de markt met hun eigen benadering. Bestaande goede relaties kunnen niet langer als vaststaand worden aangenomen. Energiepolitiek wordt- zowel door producentenlanden als door consumentenlanden- meer en meer ingezet in het buitenlands beleid. Dit vergt een geïntegreerde Europese aanpak.

Alleen in Europees verband kunnen wij op voet van gelijkwaardigheid spreken en onderhandelen met de grote spelers op de energiemarkt. De Europese Unie zou hier een sterkere rol moeten spelen via het sluiten van investeringsakkoorden met olie- en gasproducerende landen en regio's. Daarbij zouden ook regels moeten worden opgenomen over markttoegang. De dialoog met Rusland zou een nieuwe impuls moeten krijgen nu de inventarisatie van de samenwerkingsmogelijkheden is afgerond.

Het versterken van dialoog geldt niet alleen voor de producentenlanden, maar ook voor de consumentenlanden. Steeds moet het zoeken van gemeenschappelijke belangen centraal staan.

In dit verband wijs ik ook op het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid om samen te werken op het belangrijke terrein van de externe energiebetrekkingen en bij te dragen aan een EU-strategie ten behoeve van de volgende Europese Raad. Het externe beleid moet zich sterker dan voorheen richten op het veiligstellen van de Europese energievoorziening, daarbij ondersteund door onder meer een versterkte inzet van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Het zou hier met name moeten gaan om het bevorderen van de stabiliteit in die delen van de wereld waarvan wij afhankelijk zijn voor onze brandstoffen en het anderszins creëren van voorwaarden voor stabiele en zekere aanvoer. Daaronder valt ook de bescherming van transportroutes van energie. Daarnaast is het van belang te bewerkstelligen dat alle belangrijke consumenten- en producentenlanden een verantwoordelijke rol in de internationale energiepolitiek blijven spelen. De Europese Unie moet op basis van het voorbereidende werk van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger meer werk maken van deze externe dimensie van het Europese energiebeleid.

Ik wijs in dit verband ook op het belang van toegang tot moderne energie voor het behalen van de Millennium Development Goals. Het Europese externe energiebeleid moet hier een bijdrage aan leveren, onder andere via het *EU Energy Initiative*.

Verbreiding van de regels voor de interne energiemarkt naar de ons omliggende landen, voortbouwend op het Verdrag tot oprichting van de energiegemeenschap met partners in Zuid-Oost Europa, wordt door ons ondersteund. Te denken valt hierbij aan Turkije en de Oekraïne maar ook aan Noorwegen, dat hiertoe de wens heeft uitgesproken. Ook in het gebied aan de zuidkant van de Middellandse Zee zijn dergelijke ontwikkelingen gaande. Deze worden door ons gesteund.

Tot slot ziet Nederland vooralsnog weinig nut in een formeel specifiek instrument dat bij noodsituaties rond de energiebevoorrading zou moeten worden ingezet. In de eerste plaats is juist voor dit soort situaties op oliegebied het IEA opgezet en voor gas is de speciale richtlijn voorzieningszekerheid gas tot stand gekomen, waarover ik al eerder melding maakte. Voor een monitoringsysteem dat bij een dreigende externe energiecrises vroegtijdig kan waarschuwen, is ons inziens nu juist de eerder genoemde waarnemingspost bedoeld. Overigens ondersteunen wij het overleg dat momenteel gevoerd wordt over het beter coördineren binnen de EU van maatregelen die in IEA-verband zijn afgesproken in tijden van crises.