

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1262

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1255)

Fiche 2: Mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1256)

Fiche 3: Richtlijn uitoefening kiesrecht EP vanuit andere EU lidstaat (Kamerstuk 22 112, nr. 1257)

Fiche 4: Mededeling werken aan een strafrechtbeleid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1258)

Fiche 5: Verordeningen bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen uit Midden Amerika, Colombia en Peru (Kamerstuk 22 112, nr. 1259)

Fiche 6: Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1260)

Fiche 7: Mededeling toekomst Solidariteitsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 1261)

Fiche 8: Verordening Europese Energie-infrastructuur

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening Europese Energie-infrastructuur

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC

Ivm het AO EnergieRaad op 22 november is het traject van dit fiche op verzoek van de Kamer vervroegd.

Dit voorstel kent samenhang met: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Connecting Europe Facility COM(2011) 665. Hierover wordt een separaat fiche opgesteld.

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 658

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200947

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011)1233 en SEC(2011)1235

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Energie en in de VTE Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

a) Rechtsbasis

Artikel 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Het betreft een gewone wetgevingsprocedure met een beslissing door gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Geen

2. Samenvatting BNC-fiche

In navolging van de mededeling «Energie-infrastructuur prioriteiten voor 2020 en 2030: Een blauwdruk voor een geïntegreerd Europees energienetwerk» (COM (2010) 677/4) van 17 november 2010 komt de Commissie met een wetgevend voorstel om investeringen in de Europese energie-infrastructuur te faciliteren. In dit voorstel wordt een nieuwe methode voorgesteld voor het identificeren van concrete projecten van Europees belang binnen de Europese prioriteitsgebieden. Tevens worden voorstellen gedaan om het vergunningverleningstraject in de lidstaten te versnellen. Hiernaast wil de Europese Commissie het investeringsraamwerk voor grensoverschrijdende infrastructuur verbeteren door regelgevende en financiële prikkels, alsmede door betere mogelijkheden voor kostenallocatie van grensoverschrijdende energie infrastructuur. Nederland is voorstander van een Europese strategie voor energie-infrastructuur met een integraal pakket aan maatregelen. Het

subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is positief. Wel stelt Nederland vraagtekens bij de bevoegheidsverdeling tussen lidstaten, Commissie en toezichthouders op sommige onderdelen. Nederland ondersteunt de voorstellen die de Commissie nu doet gericht op verbetering van het investeringsklimaat door versnelling van vergunningverleningprocedures, het gebruik maken van regionale initiatieven en verbeterde kostenallocatie. Nederland staat kritisch tegenover het voorstel om EU financiering in te zetten voor energie-infrastructuurprojecten aangezien dit marktverstorend kan werken.

Gelijk met bovenstaande voorstel, komt de Commissie met een voorstel voor een nieuw instrument, de «Connecting Europe Facility» (CEF), ter versterking van de transport-, energie- en digitale netwerken. Over de CEF wordt een separaat fiche opgesteld.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het voorstel voor een infrastructuurpakket beoogt door middel van het aanjagen van investeringen in de energie-infrastructuur van de Unie invulling te geven aan de doelstellingen van de Unie op het gebied van leveringszekerheid, duurzame energievoorziening en het functioneren van de interne energiemarkt. Het voorstel valt uiteen in een aantal onderdelen, te weten:

- Een voorstel voor een methodiek voor het identificeren van concrete projecten van Europees belang binnen de prioriteitsregio's («corridoren»).
- Voorstellen voor het stroomlijnen en versnellen van de vergunningverleningstrajecten in de lidstaten voor de geïdentificeerde projecten.
- Voorstellen voor het verbeteren van het investeringsklimaat voor grensoverschrijdende energie-infrastructuur. Dit met de nadruk op regulering en meer in het bijzonder betere mogelijkheden voor kostenallocatie, waarbij de kosten van een project worden gedragen door de partijen die er ook van zullen profiteren.
- Voorstellen om projecten in aanmerking te kunnen laten komen voor directe of indirecte financiële steun vanuit Europa, met in acht neming van de voorwaarden als gesteld in de gelijktijdig gepubliceerde «Connecting Europe Facility» (CEF), waarover een separaat fiche wordt opgesteld.

– Impact assessment Commissie

De Commissie heeft *impact assessments* uitgevoerd voor een drietal onderdelen van het voorstel; de vergunningsverlening, regulering en financiering. Een integrale aanpak bestaande uit een combinatie van het instellen van een «regime of common interest», het stroomlijnen van vergunningverleningprocedures en een adequate aanpak voor kostenallocatie en inzet van financiële instrumenten leidt naar verwachting tot een tijdige voltooiing van bijna alle geïdentificeerde projecten met bijbehorende positieve effecten.

Betreffende de regulering van de markt concludeert de Commissie dat een combinatie van ex-ante grensoverschrijdende kostenallocatie en reguleringsmaatregelen, in lijn met de extra risico's die de Transmission System Operator (hierna: TSO) aangaat, noodzakelijk is voor een succesvolle implementatie van projecten die anders niet levensvatbaar zijn.

In de impact assessment betreffende de financiering loopt de Commissie, zoals zij zelf ook aangeeft, vooruit op hetgeen is opgenomen in de CEF. Zij concludeert dat een mix van financieringsinstrumenten, bestaande uit

garanties/projectobligaties, het inzetten van risico dragend kapitaal en het beschikbaar maken van directe subsidies leidt tot het grootste positieve effect. Dit komt overeen met de keuzes gemaakt in de CEF.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 172 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Krachtens artikel 170 VWEU draagt de Unie bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Op basis artikel 171 VWEU stelt de Unie voor de verwezenlijking van deze doelstelling een geheel van richtsnoeren op betreffende de doelstellingen, de prioriteiten en de grote lijnen van de op het gebied van trans-Europese netwerken overwogen maatregelen. In deze richtsnoeren worden projecten van gemeenschappelijk belang aangegeven. Voorts treft de Unie maatregelen die nodig kunnen blijken om de interoperabiliteit van de netwerken te verzekeren en kan de Unie steun verlenen aan door de lidstaten gesteunde projecten van gemeenschappelijk belang met name in de vorm van uitvoerbaarheidsstudies, garanties voor leningen, of rentesubsidies. De lidstaten dienen daarnaast in verbinding met de Commissie onderling het nationale beleid dat van grote invloed kan zijn op de verwezenlijking van de in artikel 170 bedoelde doelstellingen te coördineren. De Commissie kan in nauwe samenwerking met de lidstaten alle dienstige initiatieven nemen om deze coördinatie te bevorderen.

Op grond van artikel 172 VWEU is de goedkeuring van de lidstaat vereist indien de richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang betrekking hebben op het grondgebied van de lidstaat.

Artikel 194 VWEU voorziet in een rechtsgrondslag met betrekking tot energie. De EU is gemachtigd om op Europees niveau maatregelen te treffen om de goede werking van de energiemarkt te waarborgen, de energievoorziening veilig te stellen, energie-efficiëntie te bevorderen en de interconnectie van de energienetwerken te bevorderen. Echter, deze bevoegdheden zijn niet van invloed op het recht van een lidstaat de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De voorstellen in de verordening sluiten niet geheel aan bij de onderwerpen, genoemd artikel 171 VWEU, waarop op grond van artikel 172 VWEU een verordening gebaseerd kan worden. Zo sluit de formulering van artikel 171 VWEU bijvoorbeeld niet aan bij het bevorderen van het investeringsklimaat voor infrastructuur en het stroomlijnen van verguningsprocedures. Nederland is daarom van mening dat het artikel over energie (artikel 194 VWEU), tezamen met artikel 172 VWEU, de juiste rechtsgrondslag voor dit voorstel zou zijn.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

– Subsidiariteit: positief

Verbetering van de Europese energie-infrastructuur is van belang voor de Europese energievoorzieningszekerheid, het bereiken van energie- en klimaatdoelen, de voltooiing van de interne energiemarkt en diversificatie van bronnen en aanvoerroutes. Dit vereist een Europese aanpak, waarbij dient te worden gebouwd op regionale initiatieven en samenwerkingsverbanden. Gelet op de wenselijkheid van een Europese aanpak en het feit

dat het voorstel zich beperkt tot projecten met een toegevoegde waarde voor de Europese interne markt is het voorstel subsidiair.

– Proportionaliteit: positief

De strekking van de voorstellen gaat niet verder dan noodzakelijk is om het doel, het verbeteren en uitbreiden van vitale Europese energie-infrastructuur, te bereiken. Wel stelt Nederland vraagtekens bij de competentieverdeling tussen Commissie, toezichthouders en Lidstaten, ondermeer bij het vaststellen van de uiteindelijke Projects of Common Interests (hierna: PCI's) en het opnieuw aanbesteden van projecten.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel zelf heeft geen directe consequenties voor de EU begroting. Voorliggend voorstel hangt nauw samen met het voorstel van de Commissie voor de «Connecting Europe Facility». Hierover wordt een separaat BNC-fiche opgesteld en daarin wordt ingegaan op alle financiële consequenties van de voorstellen die de Commissie doet op het gebied van energie-infrastructuur.

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

Netbeheerders kunnen voor projecten die de status van Project of Common Interest krijgen, middels de CEF, in aanmerking komen voor subsidies of indirecte financieringen. Investerings door de beheerders TENNET en GTS, kunnen gevolgen hebben voor de Rijksbegroting. De omvang is afhankelijk van de te verrichten investeringen en de gevolgen voor het eigen vermogen. Investerings kunnen additioneel eigen vermogen behoeven. Het is aan TENNET en GTS om – in overleg met hun aandeelhouder – projecten aan te dragen die de status van PCI's kunnen krijgen.

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

Een adequate Europese energie-infrastructuur, waarvan implementatie wordt gesteund door dit voorstel, is van belang voor de Europese energievoorzieningszekerheid, het bereiken van de energie- en klimaatdoelen, voltooiing van de interne energiemarkt en het faciliteren van een efficiëntere prijsvorming. De noodzakelijke investeringen die hiertoe worden gedaan zouden kunnen leiden tot hogere tarieven voor het transport van energie voor de afnemers: burger en bedrijfsleven. De NMA stelt als onafhankelijk toezichthouder de tarieven vast.

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

Als gevolg van het instellen van PCI's en de bijbehorende monitoring van de implementatie hiervan wordt van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, als nationale competente autoriteit, gevraagd elk jaar aan de regionale groep te rapporteren over de voortgang van de projecten die op het Nederlands grondgebied plaatsvinden. Dit zal leiden tot lichte extra uitvoeringslasten. Daarnaast wordt van de toezichthouders en TSO's, mede door de grensoverschrijdende kostenallocatie, meer afstemming en samenwerking met toezichthouders en TSO's in

buurlanden verwacht. Ook dit leidt naar waarschijnlijkheid tot een lichte stijging van de lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Het voorstel betreft een verordening en heeft dus rechtstreekse werking, inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving is niet nodig. Wel is het noodzakelijk om bestaande wetgeving in lijn te brengen met de verordening. In dit kader is voor het artikel over de duur van vergunningverleningsprocedures (artikel 11) relevant. Het voorstel gaat in op zowel de periode voorafgaand aan een aanvraag als nadat de aanvraag ontvankelijk is bevonden. In de huidige Nederlandse wetgeving zijn geen regels opgenomen over de periode voorafgaand aan de aanvraag. De Nederlandse regels over de periode na ontvangst van de aanvraag tot aan de beslissing op de aanvraag zijn niet volledig in lijn met het voorstel. Zo zijn de termijnen in het voorstel strakker, is de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om aanvullende informatie te vragen beperkter in het voorstel en sluiten de termijnen in het voorstel niet aan bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), waarin voorafgaand aan de definitieve besluitvorming zienswijzen door betrokkenen kunnen worden ingediend in plaats van een bezwaarprocedure na de definitieve besluitvorming, die in Nederland in de regel wordt toegepast bij grote ruimtelijk projecten. Het huidige voorstel zou derhalve vereisen dat op enkele punten van de Algemene wet bestuursrecht wordt afgeweken bij de PCI's. Tot slot stroken de regels over wanneer de rijkscoördinatieregeling voor energie-infrastructuurprojecten van toepassing is niet volledig met de inhoud van de verordening, omdat naar Nederlands recht mogelijk niet elk soort PCI onder de rijkscoördinatieregeling zou vallen.

Toepassing van de lex silencio positivo is in dit voorstel niet aan de orde.

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

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking. Gelet op artikel 11 van het voorstel is mogelijk wijziging van formele wetgeving vereist (zie onderdeel a). De voorgestelde datum van inwerkingtreding zou dan voor dit onderdeel problematisch zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
- b) *Handhaafbaarheid*

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel zal geen implicaties hebben voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Algemeen

Nederland acht verbetering van de Europese energie-infrastructuur van belang voor de Europese energievoorzieningszekerheid, het bereiken van energie- en klimaatdoelen, de voltooiing van de interne energiemarkt en

de diversificatie van bronnen en aanvoerroutes. Nederland steunt de brede benadering die dit voorstel hiervoor kiest. Nederland staat echter kritisch tegenover de mogelijkheid EU financiering beschikbaar te stellen en in te zetten voor energie-infrastructuurprojecten. Dit zou alleen mogelijk moeten zijn in uitzonderlijke gevallen, wanneer de markt niet kan voorzien in de benodigde investeringen.

Identificatie projecten

Nederland verwelkomt het voorstel van de commissie om «Projects of Common Interest» (hierna: «PCI's») vast te stellen die essentieel zijn voor het behalen van de gestelde doelen. De lijst met projecten wordt aan de commissie voorgesteld door groepen van lidstaten met gedeelde belangen in bepaalde Europese regio's. Na evaluatie van de voorgestelde projecten middels onder andere een systeembrede kosten-baten analyse besluit de Commissie uiteindelijk welke projecten inderdaad de status van PCI zullen krijgen. Nederland is kritisch over de mogelijkheid om deze uiteindelijke afweging door de Commissie te laten maken en ziet hier een mogelijke rol voor de Lidstaten.

Daarnaast acht Nederland het van belang dat de op te nemen projecten onderdeel uitmaken van het «Ten Year Network Development Plan» zoals dat door ENTSO-E en ENTSO-G wordt opgesteld. In dit kader is het niet gewenst dat projecten in derde landen onderdeel uit kunnen maken van de lijst.

Vergunningverlening en uitvoering

Nederland staat positief tegenover de voorstellen om de vergunningverleningprocedure te versnellen en te stroomlijnen. Het benoemen van PCI's tot projecten van nationale prioriteit ligt in lijn met de Nederlandse aanpak waarbij grote projecten van nationaal belang onder de rijkscoördinatieregeling vallen. In grote lijnen is de procedure die voor de PCI's wordt voorgesteld gelijk aan de procedure van de rijkscoördinatieregeling in Nederland. Echter de afzonderlijke stappen in de procedures in het voorstel zouden wijziging van Nederlandse wet- en regelgeving op dit gebied vereisen. Een voorbeeld hiervan is dat op grond van het voorstel tot een maand na ontvangst van een aanvankelijke aanvraag om aanvullende informatie gevraagd kan worden. Alleen indien er sprake is van gewijzigde omstandigheden of nieuwe inzichten kan op een later moment nog informatie worden gevraagd. Op grond van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht kan er echter gedurende de hele beslistermijn om aanvullende informatie worden gevraagd.

Verder is onwenselijk dat de in het voorstel opgenomen termijnen een knelpunt gaan vormen. Een voorbeeld van een knelpunt is de voorbereidende fase die onder andere van belang is voor het maken van een tracékeuze. Op grond van het voorstel van de Commissie zou de voorbereidingstijd maximaal twee jaar zijn. Gelet op de grote belangen die er spelen en de vele onderzoeken die gedaan moeten worden, voornamelijk op basis van Europese regels, kan een voorbereidingstijd van twee jaar behoorlijk krap zijn. Een slechte voorbereiding zal zich in latere fase, bijvoorbeeld bij de rechter, kunnen gaan wreken.

Samenvattend is Nederland voorstander van het stroomlijnen en versnellen van vergunningsprocedures. Uitgangspunt daarbij is dat de rijkscoördinatieregeling in de huidige vorm kan blijven bestaan. Daarvoor is het met name relevant dat de indeling in periodes en de tijdsduur van de periodes in het voorstel ruimte laten voor de Nederlandse praktijk.

Kostenallocatie

Nederland staat positief tegenover de voorstellen om kostenallocatie over grenzen heen mogelijk te maken en daarmee het investeringsklimaat voor grensoverschrijdende projecten te verbeteren. Deze kostenallocatie komt

tot stand door overeenstemming tussen de betrokken nationale regulerende autoriteiten en TSO's, op basis van informatie geleverd door deze TSO's. Mede vanwege de complexiteit van dit proces vindt Nederland het belangrijk dat de betrokkenheid van de Lidstaten gegarandeerd is bij de vaststelling van de methodiek om te komen tot een evenwichtige kostenallocatie.

Europese financiering

Indien de problemen bij vergunningverlening worden opgelost verwacht de Commissie dat er nog steeds een aanzienlijk investeringsgat zal bestaan tot 2020. Dit gat wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat een deel van de projecten met een regionaal of Europees belang positieve externaliteiten als opbrengsten kent die niet worden meegewogen in de (commerciële) beoordeling van projecten. Daarnaast bestaan er de investeringsrisico's die inherent zijn verbonden aan nieuwe technologieën zoals «smart grids».

Het voorstel biedt de mogelijkheid deze projecten te financieren vanuit de Unie. Nederland staat hier kritisch tegenover. De belangrijkste reden hiervoor is dat er een risico bestaat dat dit marktverstorend zal werken. Het primaat voor financiering van energie infrastructuur moet blijven liggen bij (gereguleerde) marktpartijen en moet niet verschuiven richting de (Europese) overheid. Nederland is van mening dat het allereerst van belang is dat de markt wordt voorzien van de juiste instrumenten door middel van de implementatie van bestaande wetgeving (derde pakket), een verbeterde kostenallocatie van projecten en stroomlijning van vergunningsprocedures. Mocht de Commissie dan nog een financieringsgat zien dat niet kan worden opgevangen door marktpartijen en de nut en noodzaak van de te financieren projecten is aantoonbaar groot, dan zou Nederland zich kunnen vinden in het inzetten van financiële middelen vanuit de EU-begroting. Echter, dit kabinet pleit in alle gevallen voor behoud van co-financiering door de initiatiefnemers van de projecten om de juiste prikkels bij deze partijen te houden.

Gelet op het bovenstaande is Nederland dan ook voor verdere aanscherping van de voorwaarden aan financiering van PCI's dan zoals deze worden gesteld.

Over het Commissie-voorstel voor de Connecting Europe Facility wordt een separaat BNC-fiche opgesteld.

De onderhandelingen over het energie infrastructuurpakket maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen de onderhandelingen over het energie infrastructuurpakket niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het energie infrastructuurpakket zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.