

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1530

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2012

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

Fiche 1: Mededeling interne energiemarkt,

Fiche 2: Mededeling actieplan voor het verminderen van incidentele vangsten zeevogels in vistuig, (Kamerstuk 22 112, nr. 1531)

Fiche 3: Mededeling «een andere kijk op onderwijs» (Kamerstuk 22 112, nr. 1532)

Fiche 4: Mededeling blauwdruk Europese wateren (Kamerstuk 22 112, nr. 1533)

Fiche 5: Mededeling inzake verdere integratie van de Europese microstaten (Andorra, Monaco, San Marino) met de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1534)

Fiche 6: Mededeling een maritieme strategie voor de Adriatische en Ionische Zee (Kamerstuk 22 112, nr. 1535)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling interne energiemarkt

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Making the internal energy market work

Datum ontvangst Commissiedocument

15 november 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 663

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202118

Behandelingstraject Raad

VTE-Raad (Energie)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 15 november jl. publiceerde de Commissie de Mededeling over de interne energiemarkt. Hierin beschrijft de Commissie de stand van zaken op de interne energiemarkt en benoemt zij de voornaamste uitdagingen voor de verdere ontwikkeling daarvan. In een bijbehorend actieplan stelt de Commissie een serie maatregelen voor. Daarnaast is in de bijlage bij de Mededeling per lidstaat een aantal actiepunten benoemd.

Ondanks de geboekte vooruitgang in de afgelopen jaren zijn verdere stappen noodzakelijk om de mogelijkheden van de interne energiemarkt volledig te benutten. Van belang daarbij zijn: investeringen in productiecapaciteit, netwerken en opslagmogelijkheden, versterking van de concurrentiekracht, extra energiebesparing en een actievere houding van consumenten. Verdere integratie van Europese energiesystemen en verdere marktopening zijn cruciaal voor een betaalbare, schone en betrouwbare energiehuishouding. In dat licht verwijst de Commissie naar het gestelde politieke doel om de interne energiemarkt uiterlijk in 2014 te voltooien en stelt zij vast dat de EU niet op koers ligt om deze doelstelling te halen. De totstandkoming van een open en concurrerende markt en daarbij behorende regelgeving verloopt te traag. Daarnaast waarschuwt de Commissie ervoor dat nationale beleidsmaatregelen de effectiviteit van de interne markt dreigen te ondermijnen.

Vervolgens gaat de Commissie in de Mededeling in op de voornaamste uitdagingen. Om te beginnen wijst zij op de noodzaak van volledige implementatie door lidstaten van het derde energiepakket. Daarnaast geeft de Commissie aan te streven naar een gelijk speelveld voor alle spelers op de Europese energiemarkt. Lidstaten moeten de mededinging bevorderen door de aanleg van energie-infrastructuur en het wegnemen van marktbelemmeringen.

Om energieconsumenten beter te betrekken bij de energiemarkt moeten energieleveranciers meer mogelijkheden krijgen tot diversificatie van hun aanbod. De Commissie wijst erop dat in veel lidstaten prijsregulering dit in de weg staat, en roept deze lidstaten op daaraan een eind te maken. Daarnaast vraagt de Commissie speciale aandacht voor kwetsbare consumenten. Lidstaten moeten aan deze groep consumenten gerichte hulp bieden bij het maken van keuzes met betrekking tot hun energieverbruik. De nadruk zou daarbij moeten liggen op energiebesparing. De Commissie wil lidstaten hierbij ondersteunen en roept op tot uitwisseling van *best practices* tussen lidstaten.

Een ander belangrijk thema in de Mededeling is de overgang naar een schone en zuinige energieuishouding op langere termijn waaraan een goed werkende interne energiemarkt kan bijdragen. De Commissie benadrukt het belang van regulering en mededingingsregels die ervoor zorgen dat zowel aan de vraag -als aanbodzijde op de energiemarkt effectieve prijsprikkels ontstaan. De Commissie wijst daarnaast op de noodzaak tot het beter op elkaar afstemmen van nationale steunregimes voor hernieuwbare energie. Consistente, coherente en efficiënte steunregimes zullen leiden tot kostendalingen en daarmee een soepelere integratie van hernieuwbare energie in de energiemarkt.

De Commissie spreekt haar zorg uit over de ontwikkeling van capaciteitsmechanismen in diverse lidstaten. Het gaat daarbij om nationale maatregelen die ervoor zorgen dat voldoende investeringen worden gedaan in productiecapaciteit om zo de leveringszekerheid op langere termijn te waarborgen. Deze maatregelen kunnen een onnodige belemmering vormen voor de verdere ontwikkeling van de interne markt. Om die reden is de Commissie gelijktijdig met de publicatie van de Mededeling een openbare consultatie gestart. De Commissie streeft ernaar lidstaten die voornemens zijn maatregelen in te stellen te verplichten tot grondige analyse van de noodzaak tot overheidsinterventie en de mogelijke effecten op omringende landen en de interne energiemarkt. Daarnaast is Europese coördinatie van vraagstukken op het terrein van leveringszekerheid en netstabiliteit van belang en de Commissie stelt voor dat de speciale coördinatiegroep voor elektriciteit daarin een rol gaat vervullen. De Commissie heeft gelijktijdig met de Mededeling een conceptbesluit uitgebracht dat ingaat op de toekomstige rol en taken van deze coördinatiegroep.

Tot slot besteedt de Mededeling aandacht aan de verdere ontwikkeling van netwerken. Een spoedig akkoord over en implementatie van het Europese Infrastructuurpakket is daarvoor cruciaal (NB. een akkoord daarover is inmiddels bereikt op 27 november jl.). Tevens wijst de Commissie op het belang van samenwerking bij de ontwikkeling van slimme netten, zowel op Europees, regionaal als lokaal niveau. Er worden Europese standaarden ontwikkeld voor slimme netten en de Commissie zet in op meer innovatie en onderzoek en ontwikkeling gericht op slimme toepassingen. De Commissie roept lidstaten op tot het opstellen van een nationaal actieplan voor de modernisering van hun netten.

In de bijlage van de Mededeling zijn *country reviews* opgenomen waarin van elke afzonderlijke lidstaat de stand van zaken op de energiemarkt wordt beschreven en waarin voor elke lidstaat een aantal aanbevelingen is opgenomen. Nederland krijgt één aanbeveling op elektriciteitsterrein en één op gassterrein:

Elektriciteit

Nederland zou meer inspanning moeten leveren om de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 te halen. Hiertoe is het van belang het bestaande netwerk uit te breiden om de noodzaak tot congestiemanagement weg te nemen.

Gas

Nederland zou de in augustus 2012 vastgestelde Congestion Management Guidelines en de in ontwikkeling zijnde regels over capaciteitsallocatie zo spoedig mogelijk moeten implementeren zodat de grenscapaciteit op de interconnectiepunten met Duitsland en België beter kan worden benut.

3. Wat is het (voorlopige) Nederlandse oordeel over de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van de Mededeling en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Op basis van artikel 4 lid 2 sub a en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt en op het terrein van energie.

Subsidiariteit: de grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Voor het energiebeleid is een gemeenschappelijke aanpak vereist en een Europees beleidsraamwerk waarmee schaalvoordelen kunnen worden behaald en een efficiënter beleid kan worden vormgegeven. Toekomstige voorstellen die mogelijk voortvloeien uit deze Mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op subsidiariteit.

Proportionaliteit: de grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De strekking van de Mededeling gaat niet verder dan noodzakelijk is. Dat er wordt ingezet op de effectiviteit van bestaande instrumenten in plaats van te komen met nieuwe regelgeving is voor Nederland belangrijk. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze Mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit.

Financiële gevolgen: toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze Mededeling zullen door Nederland worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU begroting, de rijksoverheid en medeoverheden. Indien er sprake is van kosten voor Nederland, dan zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. In geval van budgettaire gevolgen voor de EU-begroting tot en met 2013, is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. In geval van budgettaire gevolgen voor de EU na 2013 zullen de financiële aspecten van dit voorstel integraal onderdeel uitmaken van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020.

Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten: op dit moment zijn de mogelijke consequenties van deze Mededeling voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten nog onbekend. De Europese Commissie heeft geen *impact assessment* opgesteld, mede omdat de Mededeling geen concrete voorstellen bevat. Op basis van het in de bijlage bij de Mededeling opgenomen actieplan kunnen geen conclusies getrokken worden over mogelijke administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Mogelijk geldt voor een aantal lidstaten dat de oproep

van de Commissie tot betere informatie aan en bescherming van consumenten kan leiden tot extra kosten voor bijvoorbeeld netbeheerders en leveranciers. Daar in Nederland deze consumentenbescherming al goed is geregeld, zal er echter niet snel sprake zijn van nieuwe administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Verder kan er bijvoorbeeld sprake zijn van kosten die voortvloeien uit nationale actieplannen voor de ontwikkeling van slimme netten, waartoe de Commissie oproept. Over de aard en de omvang daarvan is op dit moment nog niets te zeggen. Hoe dan ook zullen toekomstige voorstellen die voortvloeien uit deze Mededeling door Nederland worden beoordeeld op administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

4. Nederlandse positie over de Mededeling

Nederland heeft met belangstelling kennis genomen van deze Mededeling. De analyse van de interne energiemarkt en de uitdagingen die de Commissie beschrijft om de werking daarvan verder te verbeteren worden door Nederland onderschreven. Nederland hecht groot belang aan een goed werkende interne energiemarkt. Een sterk geïntegreerde en open Europese energiemarkt draagt eraan bij dat voldoende geïnvesteerd wordt in infrastructuur, interconnectoren en productiecapaciteit. Dit bevordert de leveringszekerheid en de verdere integratie van hernieuwbare energie. Verbeterde marktwerking, versterking van concurrentie, energiebesparing en de positie van de consument zijn daarbij belangrijke thema's, die ook voor de Nederlandse energiemarkt van grote waarde zijn.

Het eerder gestelde doel om de interne energiemarkt in 2014 te voltooien kan blijven rekenen op steun van Nederland. In dit licht steunt Nederland de nadruk die door de Commissie gelegd wordt op volledige implementatie van het derde energiepakket door alle lidstaten. De implementatie daarvan in Nederlandse wetgeving is in juli 2012 afgerond. Voor het functioneren van de interne energiemarkt is het cruciaal dat de gemaakte afspraken over ondermeer ontvlechting van belangen in enerzijds transmissienetwerken en anderzijds productie en levering, alsmede de vereisten aangaande de onafhankelijke positie van energietoezichthouders en bescherming van consumenten in de gehele Europese Unie worden nageleefd. Tevens onderschrijft Nederland het belang dat de Commissie hecht aan een gelijk speelveld voor marktspelers in de EU en de belangrijke rol die nationale toezichthouders spelen in het waarborgen daarvan.

Nederland verwelkomt het feit dat de consument centraal staat in deze Mededeling. De liberalisering van de energiemarkt in de afgelopen 10–15 jaar heeft de consument veel voordelen opgeleverd. De consument kan kiezen uit steeds meer aanbieders, dit creëert een neerwaartse druk op de energieprijzen. Daarnaast is de positie van consumenten versterkt. Uitgangspunt in Nederland is dat consumentenbeleid algemeen is. Alleen daar waar bijzondere kenmerken van de energiemarkt hierom vragen is specifieke consumentenbescherming aan de orde (zie Kamerstukken I 2010/11, 31 374, S). In de Mededeling wordt deze verbinding met een meer algemeen consumentenbeleid niet gelegd.

Ondanks de geboekte vooruitgang kunnen de mogelijkheden van marktliberalisering nog beter worden benut. In veel lidstaten bestaat onvoldoende aandacht voor consumenten en grote groepen consumenten zijn zich nog te weinig bewust van de mogelijkheden en voordelen van bijvoorbeeld het switchen van leverancier. Terecht wijst de Commissie in de Mededeling op de nog altijd gehanteerde prijsregulering in veel lidstaten die geen ruimte biedt voor concurrentie op de consumenten-

markt. Deze prijsregulering weerhoudt bovendien energieaanbieders ervan om te innoveren en zich te onderscheiden van concurrenten door het aanbieden van flexibele producten en diensten. Nederland steunt daarom de analyse van de Commissie hierover. In Nederland zijn de leveranciersprijzen al lang geleden vrijgegeven. Nederland kent nu alleen nog zogenaamde «vangnetregulering». Dit houdt in dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de bevoegdheid heeft leveringstarieven te beoordelen op redelijkheid.

Kwetsbare consumenten krijgen speciale aandacht in de Mededeling en de Commissie roept lidstaten op gerichte hulp te bieden aan deze groep. Hiermee bouwt de Commissie voort op de bepalingen van het derde energiepakket die ondermeer lidstaten verplichten tot het definiëren van het begrip «kwetsbare consument». In Nederlandse regelgeving is daaraan invulling gegeven middels aanpassingen van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas. Het gaat dan om kleinverbruikers voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben. In de Mededeling geeft de Commissie enerzijds aan dat hulp aan kwetsbare afnemers onderdeel uit kan maken van sociaal beleid, anderzijds is niet geheel duidelijk wat de Commissie beoogt met de oproep tot gerichte hulp aan deze groep afnemers en uitwisseling van *best practices* op dit terrein. Nu de Commissie in deze Mededeling opnieuw aandacht vraagt voor de positie van de kwetsbare consument zal Nederland de discussie over dit onderwerp in aanloop naar de raadconclusies over de Mededeling nauwlettend volgen. Nederland hecht aan algemeen sociaal beleid en is geen voorstander van specifiek energiemoedebeleid.

Nederland is met de Commissie van mening dat een goed functionerende interne energiemarkt een belangrijke voorwaarde is voor een geslaagde energietransitie. Eén van de voornaamste uitdagingen daarbij is de integratie van het groeiende aandeel wind -en zonne-energie en het daarbij in evenwicht houden van vraag -en aanbod. In dat licht steunt Nederland de voorgestelde benadering in de Mededeling. Er moet een helder reguleringskader komen waarbij de rol van de verschillende spelers op de energiemarkt wordt gedefinieerd en er wordt gestreefd naar marktgebaseerde oplossingen waardoor juiste prijssignalen ontstaan. Aan de vraagzijde kunnen de juiste prijssignalen leiden tot energiebesparing. Nederland is van mening dat een goed functionerende energiemarkt, ondersteund door effectief en zorgvuldig afgestemd energiebeleid, op de meest efficiënte wijze zorg kan dragen voor voldoende leveringszekerheid. Aan de aanbodzijde zijn prijssignalen van belang om te zorgen voor voldoende flexibiliteit. In dat licht verwelkomt Nederland de voorgestelde benadering in de Mededeling waar het gaat om het bevorderen van flexibiliteit aan de productiezijde. Daarbij hoort ook een goed werkend emissiehandelssysteem dat zorgt voor de juiste prikkels voor investeringen in duurzame energie en in flexibiliteit. Het belang van een goed functionerende CO₂ markt wordt genoemd in de Mededeling, maar ontbreekt in het actieplan. Nederland pleit ervoor de noodzaak tot verder onderzoek naar de werking van de CO₂ markt daarin alsnog op te nemen.

Nederland vindt dat hernieuwbare energie volledig onderdeel moet worden van de interne energiemarkt. Dat betekent ondermeer dat het aanbod van hernieuwbare energie reageert op prijsprikkels en dat investeringen in hernieuwbare energie zelfstandig zonder financiële steun van de overheid door de markt worden opgepakt. Momenteel laten bedrijven bij hun investeringsbeslissingen het stimuleringsregime van een bepaald land meewegen. Dit leidt tot de ongewenste situatie waarin landen elkaar beconcurreren in het verleiden van bedrijven om te

investeren in hernieuwbare energie in hun land om zo hun nationale doelstellingen te realiseren. Nederland acht deze «subsidieconcurrentie» tussen lidstaten onwenselijk. Stimulering van hernieuwbare energie moet meer vanuit een Europees perspectief worden gezien. Om te beginnen dienen lidstaten stimuleringsregimes meer op elkaar af te stemmen. Nederland steunt daarom het initiatief van de Commissie om over te gaan tot uitwisseling van *best practices* tussen lidstaten en waar nodig te streven naar hervorming van nationale steunregimes.

Nederland deelt de zorg van de Commissie over de ontwikkeling van capaciteitsmechanismen en over de daaraan verbonden risico's. Nationale maatregelen ter bescherming van de leveringszekerheid hebben onvermijdelijk grensoverschrijdende effecten, kunnen marktverstoringen werken en de beginselen van de interne markt ondermijnen. Nederland steunt daarom het initiatief van de Commissie tot het houden van consultaties over dit onderwerp. In afwachting van de uitkomst van deze consultaties is het van belang om – zoals ook de Commissie voorstelt – voordat eventuele nationale maatregelen worden ingesteld goed te analyseren of inderdaad sprake is van een capaciteitsprobleem en of er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn en om daarnaast bij eventuele maatregelen rekening te houden met de grensoverschrijdende effecten daarvan. Een gecoördineerde aanpak van leveringszekerheidvraagstukken in regionaal dan wel EU-verband is onontbeerlijk gelet op de sterk geïntegreerde Europese energiemarkt.

Nederland hecht belang aan het onlangs bereikte akkoord over het Europese infrastructuurpakket. Hierin zijn belangrijke afspraken gemaakt over condities en regelgevende randvoorwaarden om de noodzakelijke investeringen in infrastructuur te faciliteren. Dit is van belang omdat het primaat voor de investeringen ligt bij de gereguleerde marktpartijen, die ook praktisch in staat moeten worden gesteld hieraan uitvoering te geven. Financierbaarheid is hierbij een belangrijk aandachtspunt». De maatregelen in dit pakket gericht op stroomlijning van vergunningprocedures binnen de EU en een verbeterde kostenallocatie voor grensoverschrijdende projecten zullen bijdragen aan het bevorderen van leveringszekerheid in de EU en Nederland en de inpassing van hernieuwbare energie door een verbetering van de transportmogelijkheden voor energie. Nederland steunt ook het streven van de Commissie naar verdere modernisering van de netten. Het is van belang daarbij oog te hebben voor zowel de ontwikkeling van een moderne fysieke infrastructuur als voor een efficiëntere en effectievere afstemming van vraag en aanbod van energie. Analyse van nieuwe ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt als gevolg van slimmere netten, lokale energieproductie en toegenomen balanceringsvraagstukken is onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM.

Specifieke aanbevelingen voor Nederland.

Elektriciteit

Om te voorzien in het voorkomen van congestie in de toekomst wordt gewerkt aan een tijdige verzwaring of uitbreiding van de netten, zoals door de Commissie wordt aanbevolen. Instrumenten die hiervoor ingezet worden zijn de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten (KCD's) van de netbeheerders en de investeringsplannen van netbeheerders die worden getoetst door de NMa. Daarnaast heeft het ministerie de mogelijkheid om de Rijkscoördinatieregeling (RCR) in te zetten. Dit kan resulteren in een aanzienlijke vereenvoudiging en versnelling van het besluitvormings-traject. Momenteel wordt gewerkt aan de realisatie van belangrijke nieuwe verbindingen. Dit betreft bijvoorbeeld de Randstad 380 kV

Zuidring. Deze is begin 2013 gereed en zal vervolgens in gebruik worden genomen. Daarnaast is een keuze gemaakt voor het voorgenomen tracé van twee grote verbindingen in het noorden en het zuiden van Nederland (Noordwest 380 kV en Zuid-West 380 kV).

Ook is het systeem van congestiemanagement op het niveau van de netcodes reeds geregeld. Dit wordt wanneer nodig ook toegepast. Door de huidige marktomstandigheden is dat nog niet vaak nodig gebleken. Het Besluit congestiemanagement elektriciteit, waarin ook voorrang voor duurzaam is vastgelegd, is op 24 oktober jl. gepubliceerd (Stb. 2012, 502). Het voornemen is om het besluit begin 2013 in werking te laten treden.

Gas

De Nederlandse regering onderschrijft de aanbeveling om de Congestion Management Guidelines te implementeren en werkt samen met de NMa en Gasunie Transport Services (GTS) aan een volledige implementatie. De regulering is erop gericht contractuele congestie op grensverbindingen tegen te gaan. Contractuele congestie wil zeggen dat de beschikbare capaciteit om gas te transporteren over de grens volledig is verkocht maar niet volledig wordt gebruikt. Marktpartijen die wel zouden willen transporteren hebben vervolgens geen toegang tot de capaciteit. Het Europese congestiemanagement introduceert enkele maatregelen om ervoor te zorgen dat deze ongebruikte capaciteit toch beschikbaar komt voor andere marktpartijen. Dit is belangrijk voor de Nederlandse grensoverschrijdende gashandel en past tevens in de ambities van Nederland als gasrotonde in Noordwest Europa. Nederland streeft ernaar de procedures voor congestiemanagement per 1 oktober 2013 in werking te hebben. GTS heeft de noodzakelijke wijzigingen in de technische codes in voorbereiding en communiceert regelmatig met EZ en de NMa over de voortgang.