

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1754

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2013

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

Fiche: Voorstel wijziging richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval
(Kamerstuk 22 112, nr. 1753)

Fiche: Mededeling overheidsinterventie op de elektriciteitsmarkt

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

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Delivering the internal electricity market: making the most of public intervention

Datum ontvangst Commissiedocument

5 november 2013

Nr. Commissiedocument

C(2013) 7243

Prelex

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Behandelingstraject Raad

VTE-raad (Energie)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie geeft in deze mededeling¹ en bijbehorende werkdocumenten adviezen en richtsnoeren aan lidstaten over hoe zij overheidsinterventies in de elektriciteitsmarkt kunnen vormgeven op een wijze die bijdraagt aan de werking van de interne markt en daarmee ook bijdraagt aan het bereiken van Europese energiedoelstellingen op het terrein van duurzaamheid, leveringszekerheid en concurrentiekracht. De bij deze mededeling gevoegde richtsnoeren hebben betrekking op 1) leveringszekerheid en capaciteitsmechanismen, 2) de stimulering van duurzame energie, 3) de inzet van flexibele mechanismen voor het behalen van de doelstellingen voor duurzame energie (ook wel: samenwerkingsmechanismen genoemd) en 4) flexibiliteit aan de vraagzijde.

Het formuleren van overheidsinterventies vereist volgens de Commissie om meerdere redenen bijzondere aandacht. Naar aanleiding van de Europese ambities op het gebied van hernieuwbare energie, hebben lidstaten maatregelen genomen om het aandeel te laten toenemen. Het sterk groeiende aandeel hernieuwbare energie maakt een herijking van stimuleringsregimes noodzakelijk. Stimulering moet plaatsvinden op basis van marktprincipes en dient een tijdelijk karakter te hebben. Waar stimulering nodig is, dient het technologie-neutraal te worden vormgegeven waarbij verschillende technologieën met elkaar concurreren. Op termijn dient hernieuwbare energie concurrerend te worden met conventionele energiebronnen en een normaal onderdeel uit te maken van de interne energiemarkt. Daarnaast zijn er aan de vraagzijde nog belangrijke stappen te zetten door de ontwikkeling van slimme netten, de verdere uitrol van slimme meters en de ontwikkeling van meer opslagmogelijkheden, maar ook het aanbieden van diensten waarmee de flexibiliteit

¹ Met deze mededeling bouwt de Commissie voort op de mededeling «Making the internal energy market work» (dd. 15 november 2012) en de mededeling «renewable energy: a major player in the European energy market» (dd. 6 juni 2012) en de daarover vastgestelde raadsconclusies.

in het elektriciteitssysteem wordt vergroot, zoals afschakelcontracten en deelname aan balanceringsmarkten.

Overheidsinterventie gericht op het waarborgen van voldoende productiecapaciteit in de toekomst (zogenoemde «capaciteitsmechanismen») mogen er volgens de Commissie niet toe leiden dat inefficiënte centrales kunstmatig in bedrijf worden gehouden of dat onnodig nieuwe productiecapaciteit wordt gebouwd. Door de integratie van de Europese elektriciteitsmarkt hebben overheidsinterventies vaak grensoverschrijdende effecten en verstoren zij de interne energiemarkt, zowel op de korte termijn (prijsschommelingen) als de langere termijn (inefficiënte investeringen). De Commissie wijst nadrukkelijk op het belang van coördinatie tussen lidstaten bij het formuleren van overheidsmaatregelen en ook een betere afstemming van beleid binnen de lidstaten zelf om beperking van grensoverschrijdende handel en hogere kosten voor consumenten te voorkomen. Daarnaast moet allereerst worden vastgesteld of sprake is van een probleem dat niet door de markt kan worden opgelost. Ingeval er aanleiding is tot interventie dan moet deze passen binnen het bredere beleid en regelgevende kader voor de elektriciteitsmarkt, waarbij wordt voorkomen dat verschillende overheidsmaatregelen elkaar tegenwerken. Dit vereist een holistische aanpak, ook op Europees niveau, aldus de Commissie.

Voor het oplossen van nationale capaciteitsproblemen kunnen soms ook oplossingen in de regio voorhanden zijn door gebruik te maken van grensoverschrijdende verbindingen. Daarnaast wijst de Commissie op de mogelijkheid van langetermijncontracten tussen producenten en afnemers om investeringen in nieuwe productiecapaciteit van de grond te krijgen en producenten meer zekerheid te bieden. Verder kan ontwikkeling van de vraagzijde de noodzaak tot een ingreep aan de aanbodkant wegnemen door vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.

Voor elke vorm van overheidsingrijpen geldt dat deze volgens de Commissie proportioneel en efficiënt moet zijn. Dit geldt met name voor steun aan hernieuwbare energie. Zolang hernieuwbare energie duurder is dan fossiele energieopwekking en daardoor niet vanzelf tot stand komt, is overheidsingrijpen geoorloofd. Maatregelen mogen echter de werking van de interne energiemarkt en het investeringsklimaat niet verstoren. Bovendien dient de steun tijdelijk te zijn en geleidelijk uitgefaseerd te worden. Steun dient voldoende flexibel te zijn om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de markt. Tegelijkertijd moeten overheidsmaatregelen wel voor een langere termijn stabiliteit en duidelijkheid bieden aan zowel investeerders als consumenten. Daarnaast moedigt de Commissie lidstaten aan hun nationale steunregimes open te stellen voor deelname door producenten uit andere lidstaten. De bestaande mogelijkheid voor de inzet van flexibele mechanismen op het terrein van duurzame energie kan hiervoor benut worden.

De aan de mededeling gekoppelde gedetailleerde richtsnoeren zijn niet-bindend. Echter, sommige vormen van overheidsingrijpen kunnen als zogenaamde «openbare dienstverplichting» (*public service obligation*) aangemerkt worden en kunnen om die reden (beperkte) rechtsgevolgen hebben. De Commissie geeft aan dat de aanbevelingen en uitgangspunten in deze mededeling voor haar als leidraad zullen dienen bij de beoordeling van deze «openbare dienstverplichtingen» die opgelegd worden aan producenten, leveranciers of netbeheerders en waarvoor een notificatieplicht geldt onder de derde elektriciteitsrichtlijn. Daarnaast verwijst de Commissie in haar mededeling naar de op handen zijnde herziening van de staatssteunregels voor milieu en energie. Overheidsinterventies op de elektriciteitsmarkt kunnen in de toekomst daaraan

getoetst worden en kunnen indien nodig via de inbreukprocedure worden aangepakt. De Commissie zal op korte termijn consultaties starten over de herziening van deze staatssteunregels, waarin naar verwachting veel uitgangspunten uit deze mededeling en bijbehorende richtsnoeren worden overgenomen. Tot slot geeft de Commissie aan graag met lidstaten in gesprek te blijven over de uitgangspunten in de mededeling om zodoende de voordelen van een geïntegreerde concurrerende Europese markt zo veel mogelijk te benutten.

De richtsnoeren geven specifieke aanbevelingen op de vier eerder genoemde terreinen. De voornaamste aanbevelingen zijn als volgt:

Leveringszekerheid en capaciteitsmechanismen

Allereerst zal marktwerking moeten zorgen voor voldoende investeringen in productiecapaciteit. Indien de leveringszekerheid in gevaar dreigt te komen moet gezocht worden naar marktoplossingen, met name via de inzet van grensoverschrijdende verbindingen en wijzigingen aan de vraagzijde en het wegnemen van marktverstoringen zoals gereguleerde prijzen of steunregimes voor specifieke technologieën. Alleen wanneer het geconstateerde leveringszekerheidprobleem daarmee niet wordt opgelost kan gedacht worden aan het instellen van een strategische reserve, een eenmalige veiling van capaciteit of een marktbreed capaciteitsmechanisme, aldus de Commissie. Schadelijke effecten daarvan moeten zo veel mogelijk worden voorkomen door voldoende transparantie en door te kiezen voor een technologie-neutraal instrument dat ook open staat voor producenten uit andere lidstaten. Tot slot moet een maatregel automatisch ingetrokken worden wanneer het capaciteitsprobleem verdwijnt.

Steunregimes voor hernieuwbare energie

Hernieuwbare energie moet op een stabiele en kostenefficiënte wijze worden ondersteund. Bovendien dient het ingrijpen proportioneel te zijn. Met de formulering van *best practice* principes geeft de Commissie in haar richtsnoer aanwijzingen voor de vormgeving van steunmaatregelen zodat marktverstoring zo veel mogelijk wordt voorkomen. Een technologie-neutrale aanpak is van belang, waarbij subsidies meebewegen met de energieprijzen en het toewijzen van steun plaatsvindt door concurrentie tussen hernieuwbare energieprojecten in de vorm van veilingen of tenders. Daarnaast vindt de Commissie het belangrijk om voldoende flexibiliteit in te bouwen gelet op de vaak snelle ontwikkeling van hernieuwbare energietechnologieën. Subsidie-instrumenten moeten kunnen inspelen op kostprijzdalingen van hernieuwbare energietechnologieën in de markt. Daarnaast zouden balanceringsverplichtingen en aansluitkosten technologie-neutraal moeten zijn zodat prijssignalen aan alle producenten en gebruikers worden doorgegeven.

Samenwerkingsmechanismen voor hernieuwbare energie

De Commissie betreurt het dat tot op heden nog nauwelijks gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EC) biedt om via flexibele mechanismen de steun voor hernieuwbare energie tussen landen af te stemmen². Deze samenwerkingsmechanismen kunnen leiden tot kostenreducties bij het realiseren van nationale doelen en kunnen onnodige marktverstoringen voorkomen. In het bij de mededeling gevoegde richtsnoer geeft de Commissie aanbevelingen aan lidstaten voor het gebruik van deze samenwerkings-

² Voor toelichting zie: Kamerstuk 31 239, nr. 37

mechanismen, waarbij zij probeert oplossingen aan te dragen voor geïdentificeerde barrières voor samenwerking. Het richtsnoer vormt daarmee een leidraad voor de in de richtlijn hernieuwbare energie genoemde samenwerkingsvormen en biedt handvaten om voornemens van lidstaten verder te concretiseren. Ook bevat het richtsnoer checklists en is een voorzet gegeven voor standaardovereenkomsten.

Flexibiliteit aan de vraagzijde

De Commissie benadrukt de belangrijke rol die consumenten kunnen spelen bij flexibilisering van het elektriciteitssysteem via energiebesparing, lokale opwekking, vraagresponsdiensten en opslag van elektriciteit. Consumenten moeten actiever bij de markt betrokken worden bijvoorbeeld door dynamische prijzen mogelijk te maken. Gereguleerde prijzen zouden afgeschaft moeten worden en er moeten nadere regels komen over de rolverdeling tussen verschillende marktdeelnemers, bijvoorbeeld over de rol van regionale netbeheerders bij de ontwikkeling van slimme netten. Lidstaten worden opgeroepen om *best practices* uit te wisselen op het terrein van vraagzijderespons. Verder wijst de Commissie op het belang van een tijdige uitrol van slimme meters die over voldoende functies beschikken zodat ook de introductie van slimme en efficiënte apparaten en controlesystemen wordt bevorderd. De regels voor databescherming en privacy van consumenten moeten daarbij worden nageleefd.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

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. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheidsverdeling.

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, beleids- en subsidieconcurrentie tussen lidstaten wordt voorkomen en een efficiënter beleid kan worden vormgegeven. Bij de uitwerking van een dergelijk beleid zullen wel de door het VWEU aangegeven kaders voor het Europese energiebeleid gerespecteerd moeten worden. 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. Bovendien zijn de bij de mededeling uitgebrachte richtsnoeren niet-bindend. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit.

Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU-begroting, de rijksoverheid en medeoverheden, alsmede administratieve en financiële gevolgen voor bedrijfsleven en burger. 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. Ingeval van budgettaire gevolgen voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de 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.

Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

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. Indien er in de toekomst sprake zal zijn van nieuw beleid dan zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

De analyse van de Commissie over de effecten van overheidsingrijpen op de elektriciteitsmarkt wordt door Nederland onderschreven. Datzelfde geldt voor de bijbehorende aanbevelingen om de effectiviteit van overheidsmaatregelen te vergroten waarbij deze de werking van de interne energiemarkt zo min mogelijk verstoren. Nederland hecht groot belang aan een goed werkende interne energiemarkt. Instandhouding van bestaande subsidies in veel Europese landen en een uitbreiding daarvan in de vorm van capaciteitsmechanismen, zoals door sommige lidstaten wordt bepleit, zal zorgen voor verdere verstoring van de Europese elektriciteitsmarkt en zal de betaalbaarheid van energie voor de consument niet ten goede komen. In dat licht verwelkomt Nederland in het bijzonder de richtsnoeren voor de stimulering van hernieuwbare energie en voor de vormgeving van capaciteitsmechanismen. Waar het gaat om vermindering van marktverstorende overheidsmaatregelen ziet Nederland een belangrijke rol weggelegd voor de nieuwe regels van het herziene staatssteunkader voor energie en milieu zoals aangekondigd door de Commissie. Nederland steunt het voornemen van de Commissie om de toepassing van de richtsnoeren door lidstaten aan te moedigen via dit kader en benadrukt de noodzaak tot spoedige afronding daarvan. Verder wordt de oproep van de Commissie om het debat binnen de Europese Unie over de in deze mededeling opgenomen uitgangspunten voort te zetten door Nederland volledig omarmd.

Nederland onderschrijft de constatering in de mededeling dat steunregimes voor hernieuwbare energie efficiënt en proportioneel moeten worden vormgegeven nu het marktaandeel van hernieuwbare energie is gestegen en dat het potentieel van vraagzijderespons beter kan worden benut. Verder steunt Nederland de visie van de Commissie waar het gaat om de grensoverschrijdende effecten van nationale maatregelen. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om capaciteitsmechanismen. Nederland heeft de afgelopen periode in Europees en regionaal verband meermaals gewezen op het belang van coördinatie van energiebeleid tussen lidstaten en hecht net als de Commissie groot belang aan een holistische

benadering waarbij beleidsmaatregelen zowel binnen landen als tussen landen goed op elkaar afgestemd worden. Ook de aanbevelingen van de Commissie dat maatregelen proportioneel dienen te zijn, dat deze in beginsel een technologie-neutrale toepassing moeten hebben en moeten worden uitgefaseerd zodra de noodzaak daartoe is verdwenen worden door Nederland gesteund.

Nederland heeft het afgelopen jaar in Europees en regionaal verband gewezen op de mogelijke marktversturende effecten van capaciteitsmechanismen. De boodschappen van de Commissie sluiten nauw aan bij het Nederlandse standpunt dat deze mechanismen in nagenoeg alle gevallen een «second best»-optie zijn. Eerst is een grondige analyse vereist van de leveringszekerheidsituatie en moeten alternatieve marktgebaseerde routes worden bewandeld om de leveringszekerheid te borgen, zoals het benutten van vraagzijderespons, de inzet van beschikbare productiecapaciteit in andere landen of de uitbreiding van grensoverschrijdende netwerkcapaciteit. Verder vindt Nederland het van belang om eerst de achterliggende oorzaken van zorgen over leveringszekerheid te adresseren, alvorens nieuwe maatregelen te nemen. Deze oorzaken kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in regulering van prijzen, onvoldoende marktconforme integratie van hernieuwbare energie en onvoldoende werkende intraday- en balanceringsmarkten. Een goed functionerende energiemarkt zal zorgen voor de juiste prijssignalen, waardoor de leveringszekerheid op efficiënte wijze kan worden gewaarborgd. Indien ondanks de inzet van deze alternatieven de situatie niet verbetert en toch besloten wordt tot een vorm van capaciteitsvergoeding, steunt Nederland het advies van de Commissie om dan in elk geval te kiezen voor een kosteneffectief en technologie-neutraal systeem dat open staat voor producenten uit andere lidstaten en dat tijdelijk van aard is.

Nederland heeft de afgelopen periode in Europees verband actief gepleit voor efficiënte stimulering van hernieuwbare energie en betere afstemming tussen lidstaten om beleids- en subsidieconcurrentie te voorkomen. Nederland is net als de Commissie van mening dat hernieuwbare energie zo snel mogelijk normaal onderdeel moet worden van de interne energiemarkt. De *best practices* die de Commissie beschrijft worden door Nederland positief ontvangen. Prioriteit moet liggen bij het concurrerend maken van hernieuwbare energie zodat producenten zonder financiële steun van de overheid gaan investeren. Ten eerste is een structurele versterking van het Europese emissiehandels-systeem (ETS) nodig. Met hogere CO₂-prijzen zal er minder steun nodig zijn voor hernieuwbare energie. Ten tweede dient prioriteit te worden gegeven aan de uitrol van de meest kosteneffectieve technologieën. Ten derde moet overheidsingrijpen zich richten op het realiseren van kostprijsreducties bij hernieuwbare energietechnologieën.

Nederland steunt het advies van de Commissie om stimulering van hernieuwbare energie technologie-neutraal vorm te geven en om producenten met elkaar te laten concurreren. De regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) voldoet aan de richtsnoeren van de Europese Commissie. De Nederlandse SDE+ regeling is namelijk zodanig vormgegeven dat hernieuwbare energieprojecten met elkaar concurreren voor het beschikbare budget. Hierdoor stimuleren wij in Nederland de meest rendabele vormen van hernieuwbare energie. De steunbedragen in de SDE+ worden jaarlijks herzien en afgestemd met Duitse (beleids)experts en het Vlaamse Energieagentschap. Hierdoor speelt de SDE+ in op kostprijzdalingen van technologieën en wordt overstimulering en subsidieconcurrentie voorkomen. Daarnaast is Nederland evenals de Commissie van mening dat hernieuwbare elektriciteitsproducenten onder dezelfde netwerkregelgeving moeten vallen als conventionele elektrici-

teitsproducenten. In Nederland geldt er programmaverantwoordelijkheid voor alle producenten en gelden voor alle partijen dezelfde toewijzingsprincipes voor aansluitingen op het netwerk. Ook dient beleid dusdanig te worden vormgegeven dat hernieuwbare energieproducenten blijven reageren op prijsprikkels in de markt.

Nederland heeft met interesse kennis genomen van het richtsnoer met betrekking tot het gebruik van samenwerkingsmechanismen op het gebied van hernieuwbare energie. Deze mechanismen bieden lidstaten mogelijkheden om de nationale doelstelling tegen lagere kosten te halen dan nationaal mogelijk is. Vanuit economisch perspectief zou het logisch zijn dat bijvoorbeeld windenergie wordt opgewekt op plekken waar het veel en constant waait en zonne-energie op plaatsen met veel zonne-uren. Het richtsnoer ondersteunt het voornemen van Nederland om de SDE+ open te stellen voor flexibele mechanismes³ in lijn met een aantal Kamermoties⁴. Nederland hecht er belang aan dat de procedure rond de goedkeuring door de Commissie van voorgenomen samenwerkingsmechanismen soepel kan verlopen om vertraging te voorkomen en administratieve lasten te beperken. Verder zal Nederland de Commissie vragen welke rol zij voor zichzelf ziet weggelegd in het creëren van een Europese «marktplaats» voor het verhandelen van hernieuwbare energie. Nederland ziet hier mogelijkheden voor een faciliterende rol van de Commissie. Daarnaast wil Nederland voorkomen dat de ongewenste situatie ontstaat 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. 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 verdient daarom steun.

Terecht wijst de Commissie op de noodzaak tot verdere ontwikkeling van de vraagzijde waarbij consumenten geprikkeld worden om een actievere rol te spelen op de markt. Nederland beaamt dat de mogelijkheid tot dynamische prijzen en de verdere uitrol van slimme meters daaraan kan bijdragen en is van mening dat de in veel Europese landen nog toegepaste regulering van consumentenprijzen daarbij een belemmerende factor kan zijn. Nederland verwelkomt de suggestie van de Commissie om over te gaan tot uitwisseling van *best practices* op het terrein van flexibiliteit aan de vraagzijde.

³ Kamerstuk 31 239, nr. 171

⁴ de motie van de leden Jansen (SP) en Wiegman (CU): Kamerstuk 33 000 XIII, nr. 61, de motie van de leden Van Veldhoven (D66) en Wiegman (CU): Kamerstuk 29 023, nr. 98, en de verworpen motie van het lid Faber (CU): Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 94