

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.11.2010
SEC(2010) 1396 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder - Een blauwdruk
voor een Europees geïntegreerd energienetwerk**

Samenvatting van de EFFECTBEOORDELING

{COM(2010) 677 definitief}
{SEC(2010) 1395 definitief}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder - Een blauwdruk voor een Europees geïntegreerd energienetwerk

Samenvatting van de EFFECTBEOORDELING

1. PROBLEEMSTELLING

In het kader van het **energiebeleid van de EU**¹ en de uitvoeringsbepalingen daarvan zijn voor 2020 ambitieuze doelstellingen en bindende streefcijfers vastgesteld inzake de vermindering van broeikasgassen² (-20%), energie uit hernieuwbare energiebronnen³ (20% van het uiteindelijke energieverbruik) en energie-efficiëntie (20%). Om al deze doelstellingen te verwezenlijken zijn aangepaste en betrouwbare energienetwerken noodzakelijk. De huidige Europese netwerken zijn echter verouderd en moeten dringend worden verbeterd en gemoderniseerd. Het netwerk van de uitgebreide Unie kampt met ontoereikende oost-west- en noord-zuidverbindingen omdat de nadruk in het verleden op de binnenlandse markten lag en interconnectoren uitsluitend bedoeld waren om de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen zonder rekening te houden met de mogelijkheden tot balancering en handel op de interne energiemarkt of met de continuïteit van de energievoorziening op Europese schaal. Hierdoor wordt het vrije energieverkeer in de EU bemoeilijkt en zijn sommige regio's kwetsbaarder voor onderbrekingen van de energievoorziening. Het **TEN-E-beleid** is ontwikkeld in de jaren 1990 via de opeenvolgende TEN-E-richtsnoeren en de overeenkomstige financieringsverordening⁴. De doelstellingen van het TEN-E-beleid zijn: 1) de voltooiing van de interne energiemarkt in de EU ondersteunen, (2) het isolement van de

¹ COM (2007) 1, door de Raad bekrachtigd op 15 februari 2007 (C/07/24).

² Richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, Beschikking nr. 406/2009/EG inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

³ Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁴ Beschikking nr. 1364/2006/EG tot opstelling van richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector en houdende intrekking van de Beschikkingen 96/391/EG en nr. 1229/2003/EG; Verordening (EG) nr. 680/2007 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie.

minder ontwikkelde en insulaire gebieden terugdringen, (3) de energievoorziening van de EU verzekeren en diversifiëren door samenwerking met derde landen en (4) bijdragen tot duurzame ontwikkeling en de bescherming van het milieu (met inbegrip van een intensiever gebruik van hernieuwbare energiebronnen en het terugdringen van de milieurisico's in verband met het transport van energie). Het netwerk omvat elektriciteits-, gas- en alkeengastransmissienetwerken. De oorspronkelijke doelstellingen blijven grotendeels geldig, maar het TEN-E-beleid volstaat niet om voldoende infrastructuur te ontwikkelen om de ambitieuze energie- en klimaatdoelstellingen van de EU te realiseren.

De volgende obstakels staan de gewenste ontwikkeling van de infrastructuur in de weg:

1) Vanuit EU-oogpunt suboptimale marktoplossingen kunnen het gevolg zijn van **grote onzekerheid** over toekomstige technologieën, meer bepaald over de beschikbaarheid, de mogelijke risico's en het kostenconcurrentievermogen, de normen (voor hernieuwbare energie en gridtechnologieën, maar ook voor CCS), de energiemix en de geografische spreiding van toekomstige centrales (elektriciteit), nieuwe energiebronnen (niet-conventioneel gas, groen gas, LNG/CNG, nieuwe importinfrastructuur en upstreamontwikkelingen in derde landen).

2) **De slecht functionerende interne markt:** in sommige lidstaten is er nauwelijks of geen concurrentie en wordt de markt nog steeds gedomineerd door de traditionele spelers. Door het uitblijven van marktontwikkelingen kunnen transmissienetbeheerders onvoldoende vaste capaciteitscontracten sluiten om te investeren in interconnectoren tussen twee markten. Het is echter twijfelachtig of de markt zich zal kunnen ontwikkelen zolang er geen interconnectoren zijn.

3) **Tariefregulering en financiering:** in de gereguleerde transmissiesector is het moeilijk of zelfs onmogelijk om de kosten van grootschalige trans-Europese infrastructuur door te berekenen aan de uiteindelijke begunstigden. Om de transmissiekosten zoveel mogelijk te drukken worden de tarieven in de meeste lidstaten gereguleerd op basis van het kostenefficiëntiebeginsel, waarbij alleen de kosten van projecten die aan een reële marktbehoefte voldoen of de goedkoopste oplossingen in rekening mogen worden gebracht. Drie soorten projecten kunnen door deze aanpak in het gedrang komen:

- (a) Projecten met grotere regionale dan nationale baten: bij projecten met in de eerste plaats een regionale of Europese dimensie zijn meer lidstaten betrokken en wordt ook de complexiteit groter (grensoverschrijdende kwesties, verschillende regelgevingen en vergunningsprocedure, enz.) en is het moeilijker om de kosten correct door te berekenen aan de uiteindelijke begunstigden.
- (b) Projecten met innoverende technologieën (bv. gelijkstroom-offshore gridtechnologieën, opslag, intelligente netwerken; afvang en opslag van kooldioxide) houden meestal grotere risico's in omdat er op industriële schaal nog geen of nog maar enkele voorbeelden beschikbaar zijn. Met dit risico wordt bij de gereguleerde rendabiliteit geen rekening gehouden.
- (c) Infrastructuur om de continuïteit van de voorziening te verbeteren is meestal niet nodig om tegemoet te komen aan de marktvrage of de getransporteerde volumes en wordt in sommige gevallen alleen gebruikt bij een onderbreking van de energievoorziening (weinig waarschijnlijk / ernstige voorvallen) en niet

in normale marktomstandigheden. In veel lidstaten is er geen regeling om de kosten voor dergelijke investeringen door te berekenen.

Ten slotte is de toegang tot kapitaal sinds 2008 moeilijker geworden door de financiële crisis en de snelle regelgevingsontwikkelingen in de financiële sector.

4) Vergunningen en draagvlak: de sector verwijst naar de lange en onzekere vergunningsprocedures als een van de belangrijkste oorzaken van vertragingen bij de uitvoering van infrastructuurprojecten. Door het toenemende verzet tegen nieuwe projecten, met name bovengrondse elektriciteitsleidingen, in sommige lidstaten slepen de reeds buitensporig lange vergunningsprocedures nog langer aan. Hierdoor kan het tot 20 jaar duren om bepaalde projecten te realiseren.

5) Infrastructuur buiten de EU: aan energie-infrastructuur buiten de EU die noodzakelijk is om aan de groeiende behoefte van de EU aan ingevoerd gas te voldoen of voor de invoer van "groene stroom" zijn extra politieke risico's verbonden. Met derde landen moet politiek overleg worden gepleegd om een gemeenschappelijk belang te vinden en te waarborgen dat de nieuwe energie-infrastructuur een win-winsituatie oplevert. Risico's daarbij zijn een onaantrekkelijk of niet-transparant investeringskader in de derde landen en mogelijke wijzigingen van het fiscale klimaat en de regelgeving zodra de investering is gebeurd.

6) Het huidige TEN-E-kader schiet tekort.

In bepaalde geografische gebieden in Europa treden een aantal van deze problemen samen op en ontstaan hierdoor infrastructuurknelpunten. Dit geldt met name voor het Oostzeegebied, het offshore-netwerk in de noordelijke zeeën, hernieuwbare energie in Zuid-Europa en het Middellandse Zeegebied, de ontwikkeling van de zuidelijke gas- en oliecorridor, betere interconnecties en diversificatie in Midden- en Zuid-Oost-Europa (elektriciteit, gas en olie). Voor de hele Unie vormen de ontwikkeling van een CO₂-transportnetwerk en de invoering van intelligente netwerken knelpunten.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De energietransmissie-infrastructuur (met inbegrip van een gekoppeld offshore-netwerk) heeft een trans-Europese, regionale en minstens grensoverschrijdende dimensie of impact. Individuele nationale overheden hebben niet de middelen om een beleid te ontwikkelen voor of regelgevende zeggenschap over deze infrastructuur als geheel. Overeenkomstig **artikel 194** van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient de Unie in het kader van het energiebeleid: a) de werking van de energiemarkt te waarborgen, b) de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, c) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren en d) de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. Op grond van artikel 170 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dient de Unie bij te dragen "tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur". Op grond van artikel 171 dient de Unie een geheel van richtsnoeren op te stellen "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".

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De algemene doelstelling is een **tijdige en toereikende ontwikkeling van de infrastructuur** in de EU en daarbuiten te waarborgen om de interne markt te ontwikkelen, de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen en de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU te realiseren.

Om de ontwikkeling van de infrastructuur te ondersteunen moeten de belangrijkste obstakels voor energie-infrastructuurprojecten worden weggewerkt. De mededeling inzake infrastructuurprioriteiten heeft als doel duidelijke prioriteiten naar voren te schuiven en meer richting te geven aan het EU-beleid voor alle relevante energie-infrastructuur, de regionale samenwerking en coördinatie te versterken, te wijzen op de knelpunten inzake vergunningsprocedures en een draagvlak te creëren om meer zekerheid te bieden inzake planning en vergunningen. Heldere infrastructuurprioriteiten vormen tevens een duidelijk politiek signaal aan derde landen.

4. BELEIDSOPTIES

Om de oplossingen voor de diverse problemen grondiger te analyseren, werd voor elk beleidsterreinen een aantal afzonderlijke beleidsopties geanalyseerd. De opties zijn getoetst aan de volgende criteria: doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid. Het belangrijkste criterium op het gebied van doelmatigheid is hoeveel investeringen in infrastructuur elke optie wellicht zal teweegbrengen. Alle vermelde opties sporen met de overkoepelende EU-doelstellingen, -strategieën en -prioriteiten. De uiteindelijke beleidskeuze is de combinatie van de voorkeuropties voor elk beleidsterrein.

Beleidssterrein A: reikwijdte van het beleidsinstrument

Optie 1: ongewijzigd beleid (elektriciteit en gas)

Optie 2: uitgebreide werkingssfeer elektriciteit en gas

Optie 3: uitgebreide werkingssfeer elektriciteit en gas, met inbegrip van CO₂-netwerken en oliepijpleidingen

Beleidssterrein B: ontwikkeling van het beleidsinstrument

Optie 1: ongewijzigd beleid (huidige lijst van projecten)

Optie 2: aangepaste lijst van projecten

Optie 3: beperkt aantal prioritaire projecten/regionale corridors en doordachte selectiecriteria

Beleidssterrein C: coördinatie

Optie 1: ongewijzigd beleid (nationaal beleid, EU-coördinatoren), facultatieve regionale structuren

Optie 2: EU-coördinatoren en verplichte regionale of thematische prioriteitsstructuren

Optie 3: EU-transmissienetbeheerder (verworpen, zie toelichting hieronder)

Beleidssterrein D: vergunningen:

Optie 1: ongewijzigd beleid (nationale bevoegdheid), uitwisseling van beste praktijken

Optie 2: opname van projecten van Europees belang in de nationale prioriteiten en toepassing van de snelste nationale procedures (indien voorhanden)

Optie 3: vergunning door één nationale instantie via een versnelde procedure (5 jaar)

Optie 4: nieuwe geharmoniseerde vergunningsregeling op EU-niveau (verworpen, zie toelichting hieronder)

De opties C3 (EU-transmissienetbeheerder) en D4 (geharmoniseerde vergunningsregeling) zijn strijdig met het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel en werden derhalve niet verder onderzocht.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Het referentiescenario (ongewijzigd beleid voor elk beleidsterrein) zal waarschijnlijk niet leiden tot de nodige investeringen in infrastructuur. De belangrijkste sociale en economische effecten van ontoereikende infrastructuur zijn stroompannes, onderbrekingen van de gastoevoer en energietekorten die tot prijsspieken leiden. Het referentiescenario staat elke significante investering in het transport van CO₂ in de weg en leidt tot een gefragmenteerde ontwikkeling (op project- of lidstaatniveau) met grote risico's op toekomstige overlappingsen of capaciteitsproblemen (vergelijkbaar met de elektriciteits- en gasnetwerken) en een beperkte marktintegratie. Op langere termijn kan dit leiden tot een stijging van de energieprijzen.

Het belangrijkste milieu-effect van de ontoereikende infrastructuur is dat de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU misschien niet worden gehaald en dat de uitstoot van broeikasgassen daardoor hoger blijft. De tijdelijke milieuhinder die de bouwwerkzaamheden kunnen veroorzaken, blijft beperkt door de naleving van de toepasselijke milieuregeling. Een onderbreking van de olietoevoer naar Oost-Europa van meer dan 90 dagen zou een groter milieu-effect hebben omdat, als alternatief voor vervoer via pijpleidingen, meer olietankers door ecologisch kwetsbare gebieden zouden varen.

Beleidssterrein A: reikwijdte van het beleidsinstrument

De uitbreiding van de werkingssfeer van het beleidsinstrument naar nieuwe sectoren in elektriciteit (intelligente netwerken en opslag) en gas (CNG), maar ook naar CO₂-transport, zal de innovatie op die gebieden bevorderen en zou belangrijke positieve economische en sociale gevolgen hebben. De uitbreiding naar olie zou ook positieve milieu-effecten hebben dankzij de diversificatie van de olietoevoerroutes naar het oosten van de Unie om de milieurisico's door het toegenomen verkeer van tankers op de Oostzee en in de Bosporus terug te dringen. Optie A3, waarbij al deze sectoren worden opgenomen in de werkingssfeer van het beleidsinstrument, geniet derhalve de voorkeur.

Beleidssterrein B: ontwikkeling van het beleidsinstrument

In vergelijking met een ongewijzigd scenario met een vaste lijst van de in 2006 geselecteerde projecten, biedt een actualisering van die lijst (optie B2) op basis van een uitgebreide werkingssfeer (optie A3) de mogelijkheid rekening te houden met nieuwe of gewijzigde prioriteiten op het gebied van infrastructuur. Een gericht beleid heeft in het algemeen positieve effecten maar verandert niets aan de starheid van de lijst van projecten, die tot 2020 en daarna misschien opnieuw zal moeten worden herzien.

Een volledige wijziging van de huidige aanpak (optie B3) met een zeer beperkt aantal algemene prioriteiten van Europees belang, geen ex ante lijst van prioritair projecten, en doordachte en transparante selectiecriteria in plaats van de huidige driedelige categorisering van projecten, zou een veel grotere positieve economische, sociale en ecologische impact hebben. Deze optie biedt de EU immers de mogelijkheid alle aandacht toe te spitsen op de prioriteiten van algemeen Europees belang waarbij EU-bijstand het meest rendeert of op gebieden met sterke innovatie en grote positieve milieueffecten, zoals de integratie van hernieuwbare energie in het netwerk, intelligente netwerken, en CO₂-transport en -opslag. In het algemeen zou bij deze aanpak op basis van Europese prioriteiten de nadruk liggen op grensoverschrijdende en regionale economische en ecologische effecten, terwijl optie B2 meer zou worden beïnvloed door nationale of zelfs lokale effecten. Doordachte en transparante selectiecriteria bieden de mogelijkheid verstoringen van de interne markt zoveel mogelijk te beperken door regels vast te stellen die in overeenstemming zijn met de huidige regelgeving. Tevens zou de concrete steun voor projecten in de tijd kunnen evolueren zodat

beleidsinstrumenten op langere termijn optimaler worden benut. Deze optie geniet derhalve de voorkeur.

Beleidsterrein C: coördinatie

Optie C2 met bindende regionale structuren en, indien nodig, EU-coördinatoren, zou aanzienlijke positieve effecten hebben op de ontwikkeling van de infrastructuur en geniet derhalve de voorkeur op de voortzetting van het huidige beleid. Deze regionale structuren zouden met name bijzonder interessant zijn voor projecten met een duidelijke regionale dimensie, zoals het offshore-netwerk in Noord-Europa of de ontwikkeling van een gascorridor in zuidoost-Europa. Ze zouden tevens bijdragen tot de integratie van de markt en een betere werking van regionale markten. Door gebruik te maken van bestaande regionale structuren (zoals de herziene regionale initiatieven) worden de administratieve effecten zoveel mogelijk beperkt.

Beleidsterrein D: vergunningen:

Zowel de opties D2 en D3 komen de efficiëntie van het besluitvormingsproces ten goede door de bestaande regels en verhaalmogelijkheden te verduidelijken, de stappen van het besluitvormingsproces te optimaliseren en de vertragingen daarbij zoveel mogelijk te beperken. Bij optie D2 zouden Europese prioritaire projecten sneller kunnen worden behandeld in landen waar prioriteiten zijn vastgesteld of waar versnelde procedures bestaan. Men is van oordeel dat deze optie de realisatie van infrastructuur aanzienlijk zal ondersteunen, in het bijzonder in de elektriciteitssector, en in de periode 2010-2020 zal leiden tot een toename van de investeringen in infrastructuur.

Optie D3 met een one-stop-shop zou de administratieve procedures nog verder versoepelen en, in combinatie met vastgestelde termijnen, de vergunningsprocedure versnellen en mogelijk maken sneller in te spelen op investeringsbehoeften.

Een grondiger analyse van een groter aantal opties inzake het vergunningsbeleid zal in het kader van een afzonderlijke effectbeoordeling worden uitgevoerd (gepland in 2011) teneinde de effectiviteit en de verenigbaarheid met de nationale regelgeving beter te beoordelen en na te gaan in welke mate deze optie de administratieve last doet dalen.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Van alle geselecteerde beleidsopties zijn de economische, sociale en milieueffecten onderzocht.

De combinatie van de opties met de grootste positieve effecten is A3, B3, C2 en D3, waarbij moet worden opgemerkt dat de beleidsoptie inzake vergunningen nog nader moet worden bekeken. Deze nieuwe aanpak zal de realisatie van infrastructuur sterk faciliteren en positieve economische, sociale en milieugevolgen meebrengen. Er moet echter op worden gewezen dat zelfs met dit beleidskader de investeringen nog steeds 62,5 miljard euro onder de geraamde investeringsbehoefte van 215,5 miljard euro zouden blijven. De uitbreiding van de werkingssfeer, de voorgestelde hervorming van het beleidsinstrument, regionale samenwerkingsstructuren en een soepeler vergunningsbeleid zullen immers niet volstaan om de grote investeringskloof te dichten en financiering te vinden voor deze projecten, die in een ongewijzigde markt-, regelgevings- en nationale tarifieringscontext niet commercieel levensvatbaar zijn. Een beleid dat er via publieke financiering en gerichte regelgevende maatregelen voor zorgt dat alle projecten van Europees belang kunnen worden uitgevoerd, met inbegrip van projecten die – op dit moment – niet commercieel levensvatbaar zijn, zal

wellicht een nog veel groter positief effect hebben. De Commissie zal in 2011 een voorstel of richtsnoeren formuleren om grote, technologisch complexe of grensoverschrijdende projecten te financieren via tarieven en investeringsvoorschriften. Ook voor gevallen waarin een hoger rendement noodzakelijk is om de projectrisico's te compenseren en een project financierbaar te maken, kunnen regelgevende maatregelen worden overwogen. Voor die gebieden waar de voornoemde maatregelen niet volstaan, zullen de mogelijkheden van publieke financiering worden onderzocht. Dit vergt echter een uitvoerige analyse, die zal worden uitgevoerd in het kader van de effectbeoordeling voor de in 2011 geplande wetgevingsvoorstellen.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Voor de monitoring en evaluatie wordt voorgesteld dat de Commissie, zoals in het verleden, de ontwikkelingen volgt en hierover een tweejaarlijks verslag opstelt. In dat verslag moeten een aantal specifieke indicatoren worden opgenomen, zoals het aantal project dat is uitgevoerd of waaraan wordt gewerkt, de diversificatie van de gasinvoer, het aandeel op basis van hernieuwbare energie geproduceerde elektriciteit, de interconnectieniveaus tussen de lidstaten, het aandeel van het elektriciteitsnet dat met slimme technologieën is uitgerust en de gemiddelde duur van de vergunningsprocedure voor projecten van Europees belang.