

Fiche 2: Mededeling Schone energie voor alle Europeanen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Schone energie voor alle Europeanen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 november 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016)860¹

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481197118083&uri=CELEX:52016DC0860>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Over de aan deze mededeling gekoppelde wetgevende voorstellen zijn impact assessments uitgevoerd: SWD(2016) 410, SWD(2016) 405, SWD(2016) 414, SWD(2016) 422, SWD(2016) 418 en SWD(2016) 394.

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecom en Energie

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Binnenlandse Zaken (zie afzonderlijke fiches voor het eerstverantwoordelijke ministerie per voorstel)

2. Essentie voorstel

Dit voorstel is de overkoepelende mededeling bij het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van

¹ Bij de mededeling 'Schone energie voor alle Europeanen' zijn twee aparte bijlages verschenen: Annex I 'De overschakeling van gebouwen naar schone energie versnellen' en Annex II 'Actie om de omschakeling naar schone energie te stimuleren'. Vanwege het sterke inhoudelijke verband van Annex I met de herziening van de richtlijn Energieprestaties van Gebouwen (EPBD), is besloten om Annex I in het BNC-fiche van de EPBD te behandelen.

de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op drie hoofddoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de Europese Unie moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten. Voor elk voorstel is een afzonderlijk BNC-fiche opgesteld. Deze mededeling schetst de overkoepelende doelen, beweegredenen en context bij het pakket. De voorstellen uit het pakket worden in de mededeling beknopt geïntroduceerd. Het gaat om wetgevende voorstellen op het gebied van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, het ontwerp van de elektriciteitsmarkt, leveringszekerheid en de regels voor de governance van de Energie Unie, en mededelingen over ecodesign, innovatie en transport. Daarnaast worden regulerende en ondersteunende maatregelen gepresenteerd om de energietransitie van de Europese economie te versnellen en verder vorm te geven, waardoor banen en economische groei gecreëerd worden.

De Energie Unie is één van de tien prioriteiten van de Commissie gericht op het moderniseren van de Europese economie. De Commissie benadrukt de kansen die dit pakket biedt voor het creëren van werkgelegenheid en groei, onder meer door het mobiliseren van investeringen. De Commissie benadrukt tevens de rol van Europese bedrijven bij de benodigde innovatie. De Energie Unie is het belangrijkste vehikel van de EU om de transitie richting een koolstofarme economie te bewerkstelligen. De Commissie ziet de implementatie van de Europese verplichtingen onder het Parijs Akkoord als prioritair en geeft aan dat de realisatie hiervan afhangt van het succes van de energietransitie. Tegelijkertijd is het van groot belang te zorgen dat alle Europeanen profiteren van deze transitie en dat het pakket de welvaart van burgers doet stijgen.

Naast wetgeving worden dan ook diverse ondersteunende maatregelen voorgesteld, waaronder initiatieven om innovatie te versnellen, om investeringen te stimuleren en het EU-budget zo goed mogelijk te benutten – Annex II bij de mededeling (“boosting the clean energy transition”) gaat hier nader op in – en om de concurrentiekracht te bevorderen, de negatieve maatschappelijke impact van de transitie te beperken, verschillende maatschappelijke actoren en stakeholders te betrekken, en derde landen te helpen ook hun doelen te bereiken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energieagenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus langetermijnperspectief voor het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te schetsen, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die beslissingen moeten nemen en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. De transitie naar een CO₂-arme, maar ook betrouwbare, betaalbare, en veilige energievoorziening in Nederland is een grote maatschappelijke opgave, maar biedt tegelijk grote economische kansen. In dit fiche wordt enkel de essentie van het Nederlandse beleid weergegeven. Verdere details zijn terug te vinden in verschillende rapporten en Kamerbrieven².

In de energietransitie naar 2030 en 2050 stuurt Nederland op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen ('sturen op CO₂-reductie'). Dit is de meest kosteneffectieve manier om de effecten van klimaatverandering te beperken en de doelstelling van het Parijs Akkoord te realiseren. Het is duidelijk dat er fors moet worden ingezet op energie-efficiëntie en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. Door te sturen op CO₂-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO₂-uitstoot reducerende technologieën in de markt tot stand. Sturen op CO₂-reductie moet wat Nederland betreft centraal komen te staan in het Europese energie- en klimaatbeleid. Nederland heeft een economisch belang bij een geleidelijke en dus tijdig ingezette energietransitie. Zowel de ambitie voor 2050 als de noodzaak voor een tijdig ingezette energietransitie vraagt om aanscherping van het Europees Emissiehandelssysteem (ETS) en een ambitieuze invulling van de Effort Sharing Regulation (ESR). Daarnaast kiest het kabinet voor extra maatregelen op nationaal niveau gericht op een tijdige transitie naar 2050 zolang het ETS en de ESR onvoldoende prikkels bieden. In het nationale klimaat- en energieplan geven we hier invulling aan. Het kabinet hecht eraan dat lidstaten in voldoende mate flexibiliteit krijgen om hun bijdragen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie vorm te geven op basis van een ambitieus maatregelenpakket dat kosteneffectief CO₂-uitstoot reduceert op de lange termijn. Lidstaten moeten daarom in hun nationale klimaat- en energieplannen naast hun bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie en

² Energieagenda, Energierapport.

hernieuwbare energie aantonen met welke maatregelen ze bijdragen aan de lange termijn broeikasgasreductie in 2040 (in lijn met het EU-doel van 80-95% reductie in 2050). In het governance-model moet vervolgens rekening worden gehouden met de CO2-reductie effecten van deze maatregelen. Lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om tussen verschillende maatregelen – energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO2-besparende maatregelen – onderling te compenseren op basis van de bijdrage aan de lange termijn CO2-reductieopgave. Volgens de Commissie zijn de voorgestelde subdoelen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie de meest kosteneffectieve invulling voor de lange termijn CO2-reductie opgave op EU-niveau. Echter, indien op basis van voortschrijdend inzicht blijkt dat dit op nationaal niveau niet het geval is, moet ruimte bestaan binnen het governance mechanisme om de nationale energietransitie op een zo kosteneffectief mogelijke wijze in te kunnen vullen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt de inhoud van deze mededeling en is op hoofdlijnen positief over de voorstellen die hiermee uitgebracht worden. Over deze voorstellen zijn afzonderlijke BNC-fiches opgesteld. Nederland onderschrijft het belang van de Energie Unie met betrekking tot het realiseren van de energietransitie en verwelkomt het feit dat de Commissie met deze voorstellen verdere stappen zet richting een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening. Gezien de onderlinge samenhang tussen de verschillende voorstellen in het pakket, zal Nederland zich indien nodig het recht voorbehouden pas definitief met onderdelen van het pakket in te stemmen zodra ook de daarmee samenhangende onderdelen behandeld zijn.

In lijn met het principe van sturen op CO2, ziet Nederland energie-efficiëntie en hernieuwbare energie als middelen om de gestelde reductiedoelen te bereiken en op koers te blijven richting de langetermijndoelen die voortvloeien uit het Parijs Akkoord. Echter, Nederland is van mening dat lidstaten voldoende flexibiliteit moeten krijgen om de transitie naar een CO2 arme energievoorziening vorm te geven. Alleen op deze wijze kunnen lidstaten zelf op een zo kosteneffectief mogelijke wijze invulling geven aan de eigen energiemix. De mate van flexibiliteit die geboden wordt aan de lidstaten en de mate waarop de individuele voorstellen bijdragen aan het realiseren van de transitie, wordt in de afzonderlijke fiches beoordeeld. Wat betreft de voorstellen voor

het Europese energie-efficiëntiedoel en een nationaal minimumaandeel hernieuwbare energie wordt nog gewerkt aan een doorrekening.

Om de energietransitie te laten slagen is, naast kostenefficiëntie en draagvlak, tevens het juiste signaal richting investeerders nodig. Nederland ondersteunt dan ook het stellen van energiedoelen op Europees niveau, in lijn met de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014. Echter, Nederland bepleit een sterkere nadruk op versterking van het ETS en de ESR als invulling van het Europese klimaatbeleid. Op de subdoelen van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, is Nederland voorstander van een stevig governance-model dat ervoor zorgt dat de gemeenschappelijke indicatieve doelen worden gehaald terwijl lidstaten wel in voldoende mate flexibiliteit krijgen om hun bijdragen aan de energiedoelen vorm te geven op een kosteneffectieve manier. De integrale nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030 die lidstaten moeten opstellen om de bijdragen aan de 2030 doelen en de vijf doelen van de Energie Unie weer te geven, vormen de kern voor de richting en invulling. De Commissie moet vervolgens aanbevelingen kunnen doen over het ambitieniveau, de voortgang van de implementatie en eventuele aanvullende maatregelen kunnen nemen als blijkt dat de lidstaten gezamenlijk niet de EU-doelen lijken te halen. Nederland is wel kritisch ten aanzien van de gedetailleerdheid van de voorgestelde rapportageverplichtingen.

Nederland verwelkomt in algemene zin de nadruk die de Commissie legt op zowel de kansen die de energietransitie biedt voor burgers en bedrijven, voor werkgelegenheid en groei in de Europese economie, als op de noodzaak om de maatschappelijke gevolgen van de transitie te beperken en te zorgen dat energie betaalbaar is voor de consument. Het kabinet kan zich tevens vinden in het voornemen van de Commissie om ontwikkelingslanden en opkomende economieën te blijven ondersteunen in de energietransitie, om daarmee een bijdrage te leveren aan de Sustainable Development Goals die in VN-verband zijn opgesteld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling wordt naar verwachting in algemene zin gesteund door de lidstaten. De Europese Raad van 19-20 maart 2015 heeft steun uitgesproken voor de Energie Unie in brede zin. Tevens steunen veel lidstaten een goed functionerende interne energiemarkt als basis voor voorzieningszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de energievoorziening. Wel zullen verschillende lidstaten zich waarschijnlijk

kritisch opstellen met betrekking tot de gedetailleerdheid van bepaalde voorstellen. Diverse lidstaten zijn het met Nederland eens dat nationale flexibiliteit moet worden behouden om de benodigde energietransitie kosteneffectief in te vullen. Daaronder zijn lidstaten die net als Nederland inzetten op een ambitieuze invulling van de transitie en een stevig governance-model daarbij, maar ook lidstaten die flexibiliteit bepleiten omdat zij moeite hebben met de gestelde ambitie. Tijdens de Europese Raad van 15 december 2016 kwam tevens naar voren dat er enkele lidstaten zijn die moeite hebben met de snelheid van de energietransitie die van hen wordt gevraagd. Meer specifieke informatie over het krachtenveld voor de voorstellen is opgenomen in de afzonderlijke fiches die hierover zijn opgesteld. Een meerderheid van het Europees Parlement staat positief tegenover verdergaand Europees energiebeleid en de inzet van Europees instrumentarium om dit te realiseren.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie. Op basis van artikel 194 VWEU is het beleid van de Unie op het gebied van energie erop gericht de werking van de energiemarkt te waarborgen, de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. Maatregelen die op basis van artikel 194 VWEU tot stand komen 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. Op grond van artikel 191 VWEU richt het EU milieubeleid zich op behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Voor milieumaatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening geldt een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad beslist met eenparigheid van stemmen en het Europees parlement wordt geraadpleegd (artikel 192, lid 2 onder c VWEU).

b) Subsidiariteit

Voor het bereiken van de doelstellingen van de Energie Unie is een gemeenschappelijke Europese aanpak vereist. De subsidiariteit van de individuele voorstellen wordt in de afzonderlijke fiches beoordeeld, variërend van positief tot deels positief/deels negatief tot negatief. Voor wat betreft de beschrijving van het kader waarbinnen de voorstellen zijn uitgebracht, de beweegredenen, en de faciliterende maatregelen, beperkt de Commissie zich tot onderwerpen die op Europees niveau moeten worden aangepakt.

c) Proportionaliteit

De overkoepelende mededeling lijkt in verhouding tot de doelen die de Energie Unie nastreeft. De proportionaliteit van de individuele voorstellen wordt in de afzonderlijke fiches beoordeeld, variërend van positief tot deels positief/deels negatief tot negatief.

d) Financiële gevolgen

Deze overkoepelende mededeling draagt geen financiële gevolgen met zich mee. De voorstellen die samen met deze mededeling uitgebracht zijn wel. In dat geval zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Voor wat betreft eventuele gevolgen voor de EU begroting is Nederland van mening dat de EU-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 EU-jaarbegroting. Dit wordt tevens aangegeven in de afzonderlijke fiches per voorstel.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Deze overkoepelende mededeling heeft geen gevolgen voor regeldruk of administratieve lasten. De voorstellen die samen met deze mededeling uitgebracht zijn wel, hetgeen in de afzonderlijke fiches wordt beoordeeld. Het kabinet ondersteunt het uitgangspunt dat de voltooiing van de interne energiemarkt leidt tot een versterking van de concurrentiekracht van de Europese economie. De Commissie maakt een nadrukkelijke koppeling tussen de voorgestelde maatregelen en de bredere EU-agenda die gericht is op banen, groei en investeringen.