

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 449

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2013

Bijgaand doe ik u de geannoteerde agenda toekomen van de energieraad die op 12 december plaatsvindt te Brussel.

Het Litouwse voorzitterschap streeft naar een politiek akkoord op de energieraad van 12 december over de richtlijn tot wijziging van de richtlijn brandstofkwaliteit en de richtlijn hernieuwbare energie die op 17 oktober is uitgebracht. De milieuraad van 13 december zal over de uitkomsten van de energieraad worden geïnformeerd. Het doel van het voorstel van de Commissie is het terugdringen van de broeikasgasuitstoot van biobrandstoffen die samenhangen met de zogenaamde indirecte veranderingen in landgebruik. Deze broeikasgasuitstoot ontstaat als bestaande landbouwgronden worden ingezet voor de productie van biobrandstoffen en vervolgens nieuwe of andere gebieden in gebruik worden genomen voor landbouwdoelen als voedsel- of veevoederproductie. Met het politieke akkoord stelt de raad haar standpunt vast voor de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP). Het EP heeft haar standpunt in eerste lezing over het Commissievoorstel vastgesteld. Het EP heeft de rapporteur echter geen mandaat gegeven om namens haar te onderhandelen met de Raad. Vanwege de EP-verkiezingen is het nog onbekend wanneer de onderhandelingen tussen de Raad en het EP zullen starten.

Daarnaast ligt een rapport voor over de interne energiemarkt voor de Europese Raad van 19 en 20 december dat moet schetsen of we op koers liggen met het vervolmaken van de interne energiemarkt in 2014 en welke acties nog nodig zijn. Onder dit agendapunt zal de Commissie naar verwachting tevens haar nieuwe mededeling van 5 november presenteren waarin zij schetst hoe overheidsinterventies in de elektriciteitsmarkt op een effectieve en efficiënte wijze kunnen worden vormgegeven waarbij de markt zo min mogelijk wordt verstoord.

Ten slotte, vormt de externe dimensie van het EU-energiebeleid een belangrijke prioriteit voor het Litouwse voorzitterschap. Litouwen en andere Oost-Europese lidstaten zijn voorstander van een sterk extern

EU-energiebeleid, met name omdat dit hun positie verstevigt tegenover buurlanden zoals Rusland van wie zij van oudsher sterk afhankelijk zijn.

Het Litouwse voorzitterschap heeft aan de hand van inbreng van de lidstaten en de Commissie een rapport van de raad opgesteld over het externe EU-energiebeleid. Dit rapport moet schetsen waar we staan met de in de raadsconclusies van 2011 opgenomen actiepunten.

Onder het punt diversen zal het voorzitterschap informatie geven over de onderhandelingen met het Europees Parlement over de verordening notificatie van investeringen in energie-infrastructuur die in 2011 in werking is getreden. Daarnaast zal het aankomende Griekse voorzitterschap haar programma voor de eerste helft van 2014 presenteren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Indirecte veranderingen in landgebruik door de productie van biobrandstoffen*Politiek akkoord*

De Raad zal naar verwachting tot een politiek akkoord komen over de richtlijn tot wijziging van de richtlijn brandstofkwaliteit en de richtlijn hernieuwbare energie die op 17 oktober 2012 is uitgebracht (Kamerstuk 22 112, nr. 1515). De milieuraad van 13 december zal over de uitkomst van de energieraad worden geïnformeerd. Met het politiek akkoord stelt de energieraad haar standpunt vast voor de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP). Het EP heeft in eerste lezing zijn standpunt over het Commissievoorstel bepaald. Het EP heeft echter de rapporteur geen mandaat gegeven om namens haar te onderhandelen met de Raad. De verwachting is dat het EP pas na de EP-verkiezingen op het politiek akkoord van de Raad zal reageren. Wanneer de onderhandelingen tussen de Raad en het EP zullen starten is derhalve onbekend.

Het doel van het Commissievoorstel is het terugdringen van de broeikasgasuitstoot van biobrandstoffen die samenhangen met de zogenaamde indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC). Deze broeikasgasuitstoot ontstaat als bestaande landbouwgronden worden ingezet voor de productie van biobrandstoffen en vervolgens nieuwe of andere gebieden in gebruik worden genomen voor landbouwdoelen als voedsel- of veevoederproductie. Met het voorliggende voorstel probeert de Commissie de duurzaamheid van biobrandstoffen te vergroten.

De richtlijnen brandstofkwaliteit en hernieuwbare energie zijn nauw met elkaar verwant: voor het behalen van de in de richtlijnen opgenomen doelstellingen zullen naar verwachting veelal biobrandstoffen worden ingezet. Deze biobrandstoffen dienen te voldoen aan duurzaamheidscriteria. De richtlijn brandstofkwaliteit kent een doelstelling van 6% minder broeikasgasemissies per energiehoeveelheid over de fossiele keten in 2020 ten opzichte van 2010. De richtlijn hernieuwbare energie kent onder andere een doelstelling van 10% aandeel hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020. Deze transportdoelstelling draagt bij aan de algehele nationale 14% doelstelling hernieuwbare energie.

De belangrijkste discussiepunten in de onderhandelingen zijn:

- Het aandeel van conventionele biobrandstoffen (veelal geproduceerd uit voedselgewassen) in het halen van de vervoersdoelstelling uit de richtlijn hernieuwbare energie wordt beperkt tot 7%, waarbij de resterende opgave (tot 10% totaal) moet worden ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen voor transport. Lidstaten hebben de optie om nationaal een lager maximum te stellen. In het Commissievoorstel wordt de grens bij 5% gelegd. Hoewel Nederland zich in het onderhandelingstraject onverminderd heeft ingezet op een plafond van maximaal 5% conventionele biobrandstoffen, is hiervoor geen steun van de meerderheid van de lidstaten. Een groot aantal lidstaten vindt dat het voorstel onvoldoende rekening houdt met het feit dat de productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen in veel lidstaten nog onvoldoende is om het transportdoel te behalen en vreest voor een negatief effect op reeds gedane investeringen. Een aantal andere lidstaten, waaronder Nederland, vindt dat de voorgestelde grens van 7% de productie van geavanceerde biobrandstoffen onvoldoende stimuleert.
- In het Commissievoorstel is sprake van een stimuleringsbeleid van geavanceerde biobrandstoffen (uit afval of residuen, of in de toekomst

uit algen) via twee- en viervoudige meetelling voor de 10% transportdoelstelling. Waarbij de viervoudige telling voor de meest geavanceerde biobrandstoffen zou gelden. Dit kon niet op voldoende steun van de lidstaten rekenen. Ook het alternatief, de door Nederland gesteunde 1% subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen ontvangt onvoldoende steun. Nu wordt een vrijwillige subdoelstelling voorgesteld. Er zijn nog verschillende interpretaties wat wel en niet onder de vrijwillige subdoelstelling moet worden gerekend.

- In het voorliggende akkoord wordt voorgesteld om het aandeel van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen voor railvervoer met een factor 2,5 te vermenigvuldigen en voor wegvervoer met een factor 5 te vermenigvuldigen. In de huidige richtlijn hernieuwbare energie is dat respectievelijk een factor 1 en een factor 2,5. Het gevolg is dat elektriciteit uit hernieuwbare bronnen meer bijdraagt aan de 10% transportdoelstelling. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat vanuit transport de bijdrage aan de algehele doelstelling hernieuwbare energie vermindert. De reden is dat er voor het halen van de transportdoelstelling minder fysieke volumes biobrandstoffen nodig zijn en dat werkt door in de algehele doelstelling. Dit voorstel kan rekenen op de steun van de meerderheid van de lidstaten. In het politieke akkoord wordt voorgesteld dat de meest geavanceerde biobrandstoffen ook dubbel mogen tellen voor de algehele doelstelling om zo een gedeelte van de negatieve impact op de algehele doelstelling te verminderen. Dit voorstel lijkt op een meerderheid te kunnen rekenen.
- De Commissie heeft een voorstel voor rapportage over ILUC-factoren gedaan, met als doel dat op termijn zowel directe als indirecte (ILUC) emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen met behulp van gewasspecifieke ILUC-factoren. Een flink aantal lidstaten heeft problemen met deze factoren. Zij vinden deze nog onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd en vinden dat ook rekening gehouden moet worden met ILUC-mitigerende maatregelen, zoals het verhogen van de gewasopbrengst per hectare. Vanwege deze discussie heeft de Commissie voorgesteld dat lidstaten en brandstofleveranciers in de toekomst wel dienen te rapporteren over broeikasgasemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik als gevolg van de productie van biobrandstoffen, maar dat deze cijfers niet worden meegenomen bij het bepalen van de broeikasgasuitstoot van de ingezette biobrandstof. Een groot aantal lidstaten kan ook niet leven met deze rapportageverplichting. Het voorzitterschap heeft voorgesteld dat lidstaten hun hoeveelheid biobrandstoffen uit voedselgewassen aan de Commissie moet rapporteren. De Commissie berekent en publiceert op basis van deze gegevens de algehele Europese ILUC-impact inclusief een onzekerheidsmarge. Dit voorstel kan waarschijnlijk op de steun van een meerderheid van de lidstaten rekenen. Tevens wordt voorgesteld om de onderbouwing van de ILUC-factoren te verbeteren en te onderzoeken hoe ILUC-mitigerende maatregelen in de toekomst kunnen worden meenemen.

Het Commissievoorstel kon op hoofdlijnen op de instemming van Nederland rekenen. Het voorliggende politieke akkoord komt onvoldoende tegemoet aan de Nederlandse ambitie, zoals die meerdere malen met uw Kamer is gedeeld. Van het voorliggende politieke akkoord gaat dezelfde stimulans uit als van de huidige richtlijnen. Een hoger ambitieniveau, zoals ook gewenst door uw Kamer, kan alleen worden vervuld in een ongelijk Europees speelveld en tegen hoge kosten. Ten aanzien van bovenstaande discussiepunten geldt:

- Nederland vindt de 7% grens op conventionele biobrandstoffen te hoog. Overeenkomstig de wens van uw Kamer houdt Nederland vast aan een Europese grens van 5%. Indien Nederland kiest voor een

lagere nationale grens van 5% om geavanceerde biobrandstoffen (extra) te stimuleren dan moet Nederland de verminderde bijdrage aan de algehele doelstelling hernieuwbare energie door middel van investeringen in andere hernieuwbare energievormen compenseren. De uiteindelijke hoogte van de kosten hangen nauw samen met het uiteindelijke aangenomen pakket maatregelen en de door Nederland gemaakte implementatiekeuzes, maar kunnen oplopen tot vele tientallen miljoenen per jaar.

- Daarnaast betekent een invoering van nationale limieten ook geen gelijk speelveld in Europa.
- Het voorliggende politieke akkoord zorgt er niet voor dat de productie van geavanceerde biobrandstoffen gestimuleerd wordt. Zoals in de Kamerbrief van 6 september 2013 aangegeven loopt Nederland in Europa voorop bij het gebruik van geavanceerde biobrandstoffen. Invoering van de voorgestelde maatregelen kan een remmende werking op dit gebruik hebben. Een vrijwillige subdoelstelling is voor Nederland een onvoldoende stimulans om de productie van de meest geavanceerde biobrandstoffen te bevorderen.
- Nederland is geen voorstander van de vermenigvuldigingsfactor voor het railvervoer omdat hiervan geen enkele stimulerende werking uit gaat. In principe is Nederland een voorstander van het stimuleren van elektrisch wegvervoer. Echter deze stimuleringsmaatregel zorgt ervoor dat er waarschijnlijk minder geavanceerde biobrandstoffen ingezet zullen worden om aan de transportdoelstelling te voldoen. Deze maatregel zorgt er tevens voor dat vanuit transport minder wordt bijgedragen aan de 14% algehele doelstelling hernieuwbare energie. Deze verminderde bijdrage moet gecompenseerd worden door andere vormen van hernieuwbare energie, zoals wind op zee. Dit brengt financiële kosten met zich mee (tientallen miljoenen per jaar) en bemoeilijkt het realiseren van de algehele doelstelling voor hernieuwbare energie van 14% in 2020.
- Tijdens eerdere debatten bleek reeds dat de kans op introductie van gewasspecifieke ILUC-factoren op korte termijn minimaal is. Nederland is nog steeds voorstander van afspraken over de introductie van gewasspecifieke ILUC-factoren en ILUC-mitigerende maatregelen op de langere termijn. Nederland ziet de rapportageverplichting van ILUC-factoren, zoals de Commissie had voorgesteld als een tussenoplossing. Het voorstel van het voorzitterschap maakt de zichtbaarheid van de door ILUC veroorzaakte broeikasgasemissies nog minder zichtbaar. Nederland is dan ook geen voorstander van dit voorstel.

Omdat het voorliggende politieke akkoord niet aan de Nederlandse ambities, zoals de 5% limiet op conventionele biobrandstoffen, stimulering van geavanceerde biobrandstoffen, snelle invoering van ILUC-factoren voldoet en het negatieve financiële consequenties heeft, ben ik voornemens om tegen dit akkoord te stemmen.

Interne energiemarkt

Rapport van de raad

Aan de raad zal een rapport voorliggen over de interne energiemarkt voor de Europese Raad van 19 en 20 december. Dit rapport is de *follow up* van de Europese Raad van 22 mei 2013 en gaat in op de stand van zaken op de interne markt en de prioriteiten bij de verdere verbetering daarvan. Het rapport sorteert voor op het Commissierapport over de vervolmaking van de interne energiemarkt dat begin 2014 zal verschijnen. Daarnaast zal de Commissie haar mededeling over overheidsinterventies op de elektriciteitsmarkt presenteren. Deze mededeling werd op 5 november 2013 gepubliceerd.

Het rapport is opgesteld aan de hand van inbreng van de lidstaten en de Commissie en schetst drie prioriteiten: harmonisatie door de implementatie van het derde interne energiemarkt pakket, ontwikkeling van energie infrastructuur (zonder vertraging) en de naleving van EU regelgeving op het vlak van marktintegratie en energie-efficiëntie. Het vervolmaken van de interne energiemarkt is een belangrijk middel om het concurrentievermogen van de EU te verbeteren en hoge energieprijzen en -kosten te bestrijden. De onvolledige implementatie en naleving van bestaande Europese regels is er mede debet aan dat onvoldoende investeringen plaatsvinden in productiecapaciteit en energie-infrastructuur. Speciale aandacht gaat uit naar de stand van zaken bij de uitwerking van de verordening energie-infrastructuur die toeziet op de uitbreiding van de Europese energie-infrastructuur.

Daarnaast heeft de Commissie op 5 november 2013 een mededeling uitgebracht over overheidsinterventies op de elektriciteitsmarkt. De Commissie geeft in deze mededeling adviezen 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 mededeling wordt begeleid door een viertal richtsnoeren met betrekking tot het gebruik van capaciteitsmechanismen (financiering van back-up capaciteiten, zoals kolen- en gascentrales), de stimulering van hernieuwbare energie, de inzet van samenwerkingsmechanismen voor hernieuwbare energie en flexibiliteit aan de vraagzijde.

Het formuleren van overheidsinterventies vereist volgens de Commissie om meerdere redenen bijzondere aandacht. Het sterk groeiende aandeel hernieuwbare energie in de Europese energievoorziening maakt een herijking van stimuleringsregimes noodzakelijk. Stimulering moet meer plaatsvinden op basis van marktregels waarbij meer rekening wordt gehouden met de mate van groei van de verschillende technologieën. Verder 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 gebruik van afschakelcontracten waardoor de flexibiliteit in het elektriciteitsstelsel wordt vergroot.

Sommige vormen van overheidsingrijpen kunnen als zogenaamde «openbare dienstverplichting» (*public service obligation*) aangemerkt worden. De Commissie geeft aan dat de criteria 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 EU elektriciteitsrichtlijn. Daarnaast verwijst de Commissie in haar mededeling naar de op handen zijnde herziening van het staatssteunkader voor milieu en energie. Overheidsinterventies op de elektriciteitsmarkt kunnen daaraan in de toekomst getoetst worden. De Commissie zal op korte termijn consultaties starten over de herziening van dit staatssteunkader die in 2014 zal worden afgerond.

Nederland kan zich goed vinden in de genoemde prioriteiten bij de versterking van de interne energiemarkt in het rapport van de raad. Voor Nederland is een goed werkende interne energiemarkt een cruciale voorwaarde voor een succesvolle energie transitie. Nederland hecht daarbij belang aan een voorspoedige uitwerking van het Europese infrastructuurpakket.

Daarnaast sluit de visie van de Commissie in de mededeling overheidsinterventies op de elektriciteitsmarkt aan op de eerder door Nederland ingenomen standpunten met betrekking tot betere afstemming van nationaal energiebeleid tussen lidstaten en samenwerking op het terrein van leveringszekerheid, alsmede stroomlijning van steunregimes voor hernieuwbare energie om subsidieconcurrentie te voorkomen. Zo past de Nederlandse SDE+ regeling volledig binnen de criteria die de Commissie zal hanteren bij de beoordeling van steunregimes voor hernieuwbare energie. De kernboodschappen in de mededeling kunnen dan ook door Nederland worden gesteund. De mededeling en de richtsnoeren worden op dit moment nog nader bestudeerd. Uw Kamer zal over de nieuwe mededeling worden geïnformeerd door middel van een BNC-fiche.

Externe dimensie van het EU energiebeleid

Rapport van de raad

Aan de raad zal een rapport voorliggen over de externe dimensie van het EU energiebeleid. Dit rapport moet schetsen waar we staan met de in de raadsconclusies van 2011 opgenomen actiepunten (Kamerstuk 21 501-33, nr. 350). De externe dimensie van het EU energiebeleid vormt een belangrijke prioriteit voor het Litouwse voorzitterschap.

In de raadsconclusies van 2011 wordt het belang onderstreept van betere coördinatie van de externe dimensie van het EU-energiebeleid door middel van acties met betrekking tot versterking van EU-samenwerking met derde landen, via multilaterale instrumenten (Energie Gemeenschap en het Energie Handvest), middels infrastructuur, marktintegratie en via verbetering van de veiligheid in de energievoorziening in de hele keten, bijvoorbeeld op het terrein van nucleaire energie en van offshore olie- en gaswinning. Voorts wordt het belang onderstreept van het aangaan en verdiepen van partnerschappen van de EU met derde landen. Deze partnerschappen moeten partnerschappen van lidstaten met derde landen complementeren, versterken en verbinden. Ook wordt in de raadsconclusies aandacht gegeven aan de toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden. De EU moet ontwikkelingslanden, vooral in Afrika, stimuleren tot het opzetten of verbeteren van een energiemarkt met een wetgevend en regulerend kader. Energie moet een onderdeel vormen van het externe ontwikkelingsbeleid van de EU. In de raadsconclusies behouden de lidstaten de ruimte voor een eigenstandig extern energiebeleid en coördineren zij het beleid waar dat toegevoegde waarde biedt, bijvoorbeeld bij het aangaan van strategische partnerschappen met derde landen, bij multilaterale instrumenten zoals het Energie Handvest en de Energiegemeenschap.

Het rapport van de raad geeft aan dat er nog steeds brede steun is voor een gecoördineerd extern EU-energiebeleid en dat de EU op de goede weg is met de uitvoering van de actiepunten uit de raadsconclusies van 2011. Inhoudelijk levert het rapport geen nieuwe inzichten op.

Nederland kan zich goed vinden in de strekking van het rapport van de raad. Nederland ziet toegevoegde waarde in een gecoördineerd extern energiebeleid door onder meer te garanderen dat akkoorden met de belangrijkste leverings- en doorvoerlanden volledig stroken met de interne markt wetgeving conform de conclusies van de Europese Raad van mei 2013. Dit draagt ook bij aan de verbetering van de concurrentiepositie van de EU.

Diversenpunten

Informatie Litouws en Grieks voorzitterschap

Het voorzitterschap zal informatie geven over de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) over de verordening notificatie van investeringen in energie-infrastructuur die in 2010 in werking is getreden. De verordening voorziet in het opstellen van een gemeenschappelijk kader voor een tweejaarlijkse rapportage van lidstaten aan de Commissie over investeringsprojecten op het gebied van energie-infrastructuur met betrekking tot productie, vervoer en opslag in de sectoren gas, aardolie, elektriciteit, biobrandstoffen en op het gebied van vervoer en opslag van kooldioxide. Het EP heeft succesvol de rechtsgrondslag betwist die werd gebruikt voor de vaststelling van de verordening. Het Hof heeft hierop de verordening nietig verklaard. Om te voldoen aan het arrest van het Hof heeft de Commissie een verordening opgesteld met dezelfde inhoud als de nietig verklaarde verordening waarin zij enkele technische aanpassingen doet die het EP medebeslissingsbevoegdheid geven. De onderhandelingen met het EP hebben niet tot inhoudelijke wijzigingen geleid. Over de inhoud van de verordening is met uw Kamer tijdens een Algemeen Overleg op 10 maart 2010 reeds gesproken. Tevens is uw Kamer geïnformeerd over het bereiken van een akkoord door middel van het verslag van de energieraad van 12 maart 2010 (Kamerstuk 21 501-33, nr. 267).

Het aankomende Griekse voorzitterschap zal haar programma voor de eerste helft van 2014 presenteren.