

Vergaderjaar 2016–2017

**34 663**

**EU-voorstellen: Pakket «Schone Energie voor alle Europeanen» van de Energie Unie COM (2016) 759, 761, 767, 861, 862, 863 en 864**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 12 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling investeren in jongeren van Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2286)

Fiche: Mededeling Schone energie voor alle Europeanen (Kamerstuk 34 663, nr. 2)

Fiche: Verordening Governance Energie Unie

Fiche: Herziening richtlijn over energie-efficiëntie (Kamerstuk 34 663, nr. 4)

Fiche: Herziening richtlijn hernieuwbare energie (Kamerstuk 34 663, nr. 5)

Fiche: Verordeningen en richtlijn marktontwerp elektriciteitsmarkt (Kamerstuk 34 663, nr. 6)

Fiche: Mededeling versnellen innovatie op het gebied van schone energie (Kamerstuk 34 663, nr. 7)

Fiche: Mededeling Ecodesign werkplan 2016–2019 (Kamerstuk 34 663, nr. 8)

Fiche: Mededeling EU strategie voor coöperatieve intelligente transportsystemen (Kamerstuk 22 112, nr. 2287)

Fiche: Verordeningen aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering) (Kamerstuk 22 112, nr. 2288)

Fiche: Verordening Europese geïntegreerde landbouwstatistieken (Kamerstuk 22 112, nr. 2289)

Fiche: Verordening territoriale typologieën (Kamerstuk 22 112, nr. 2290)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## Fiche: Verordening Governance Energie Unie

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel Voorstel:*  
Voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
30 November 2016
- c) *Nummer document:*  
COM(2016) 759;
- d) *EUR-lex:*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016R0759>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
SWD(2016) 394 / 395
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis:*  
Artikelen 191, 192 en 194 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement:*  
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor de Verordening Governance Energie Unie is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van 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.

Het voorstel Verordening Governance Energie Unie beoogt een betrouwbare en transparante governance structuur waarmee gewaarborgd wordt dat de doelen van de Energie Unie worden gehaald en de samenhang van het energie- en klimaatbeleid van de lidstaten wordt vergroot. De voorgestelde verordening gaat uit van de volgende pijlers:

- de vijf dimensies van de Energie Unie (energie voorzieningszekerheid, solidariteit en vertrouwen; volledig geïntegreerde energiemarkt; energie-efficiëntie; decarbonisatie van de economie; onderzoek, innovatie en concurrentievermogen);
- de Raadsconclusies over de 2030-doelen uit oktober 2014; en
- het Klimaatakkoord van Parijs (door de EU geratificeerd in 2016).

De Commissie beoogt met de voorgestelde verordening tevens de administratieve lasten voor de lidstaten terug te brengen door bestaande rapportageverplichtingen op het terrein van energie en klimaat bij elkaar te brengen en het moment van rapporteren gelijk te trekken. Hiermee geeft de Commissie uitvoering aan de uitkomsten van de fitness check (REFIT) van de plannings-, rapportage- en monitoringsverplichtingen in

het EU Energieacquis, zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie: Betere regelgeving voor betere resultaten (COM(2015)215). De voorgestelde verordening levert ook een bijdrage aan de implementatie van het Klimaatakkoord van Parijs: de verplichtingen die uit dit Klimaatakkoord voortvloeien zijn opgenomen in de voorgestelde governance structuur.

- Integrale nationale energie- en klimaatplannen (artikel 3 t/m13)

In de voorgestelde verordening zijn de integrale nationale energie- en klimaatplannen (INEK) een belangrijk instrument om de EU 2030-doelen voor hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en het verminderen van broeikasgasemissies te behalen. Maar ook om de stand van de interne energiemarkt, mate van interconnectie en de leveringszekerheid in de lidstaten te monitoren. Deze INEK's bevorderen de transparantie met betrekking tot het beleid en de maatregelen in de verschillende lidstaten en ook de investeringszekerheid. In de INEK moeten lidstaten aangeven welke bijdrage ze zullen leveren aan de Europese doelstellingen. Lidstaten kunnen de plannen zo opstellen dat dit aansluit bij de nationale omstandigheden en voorkeuren. De eerste INEK betreft de periode 2021–2030 en dient zich vooral te richten op het behalen van de doelstellingen ten aanzien van de reductie van broeikasgassen (ten minste 40% reductie in 2030 t.o.v. 1990, Europees bindend en deels doorvertaald naar nationaal niveau), hernieuwbare energie (verhogen van het aandeel hernieuwbare energie naar ten minste 27% in 2030, Europees bindend en geen nationale doorvertaling) en energie-efficiëntie (30% t.o.v. een raming uit 2007, Europees bindend en geen nationale doorvertaling). Een concept plan dient op 1 januari 2018 te worden ingediend. De definitieve versie moet op 1 januari 2019 gereed zijn. De INEK's worden volgens een vast format opgesteld om te bereiken dat deze vergelijkbaar zijn en vastgesteld kan worden of het totaal van de acties en maatregelen voldoende is om de doelen te bereiken. In de fase voorafgaand aan de inwerkingtreding van de plannen is de dialoog tussen lidstaten onderling en tussen de lidstaten, de Europese Commissie en andere Europese instituties een belangrijk middel om de doelen aan te scherpen, om plannen tussen de buurlanden af te stemmen en de regionale samenwerking te bevorderen en om te bewaken dat doelen op Europees niveau (hernieuwbare energie en energie-efficiëntie) behaald gaan worden.

- Lange-termijn-strategieën (artikel 14)

De Commissie stelt voor dat lidstaten uiterlijk 1 januari 2020 een lange-termijn-klimaatstrategie (*long-term low emission strategy*) opstellen die 50 jaar vooruitkijkt en die elke 10 jaar moet worden geactualiseerd. In deze strategie moet onder andere staan wat de lidstaten zullen doen om de emissies van broeikasgassen te verminderen en wat de verwachte voortgang van de transitie naar een koolstofarme economie is.

- Rapportage en monitoring (artikel 15 t/m 24)

Vanaf maart 2021 dienen lidstaten elke twee jaar te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de INEK's. De monitoring van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, energievoorzieningszekerheid en de interne energiemarkt maken ook onderdeel uit van deze integrale rapportageverplichting. Voor deze rapportageverplichtingen zijn formats en specificaties opgesteld om transparantie en vergelijkbaarheid te waarborgen. De Europese Commissie zal zowel de concept INEK's als de voortgangsrapportages beoordelen. In principe zal dit eveneens tweejaarlijks gebeuren, maar de Commissie behoudt zich het recht voor om dit jaarlijks te doen als zij dat noodzakelijk acht. De Commissie zal hierover

rapporteren in de «State of the Energy Union». Daarnaast is er een jaarlijkse rapportageverplichting ten aanzien van broeikasgasreductie en overige verplichtingen die voortkomen uit het Klimaatakkoord van Parijs (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)-verplichtingen).

- Assessment op het niveau van de Unie en eventuele maatregelen (artikel 25 t/m 29)

De Europese Commissie zal op basis van de rapportages en haar eigen integrale assessments de dialoog tussen de lidstaten faciliteren en aanbevelingen doen ten aanzien van het ambitieniveau, de voortgang van de implementatie en eventuele aanvullende maatregelen. Mochten de plannen van de lidstaten of de voortgang van de implementatie onvoldoende zijn om de doelen te bereiken, dan zal de Commissie actie ondernemen.

Het centrale instrument om het behalen van de doelen te verzekeren is via aanbevelingen. De Commissie kan aanbevelingen doen over maatregelen om de nationaal gestelde doelen te halen maar ook over het ambitieniveau zelf. Deze aanbevelingen van de Commissie zijn «niet bindend»: lidstaten kunnen de aanbeveling overnemen of gemotiveerd afwijken («comply or explain»).

Op een aantal punten heeft de Commissie meer instrumenten: voor zover in andere richtlijnen/verordeningen verplichtingen voor de lidstaten zijn opgenomen (zoals bijvoorbeeld de Effort Sharing Regulation) heeft de Commissie aanvullende instrumenten om nationaal beleid te beoordelen en maatregelen af te dwingen als de norm voor de lidstaat niet wordt gehaald.

Voor wat betreft hernieuwbare energie heeft de Commissie aanvullende instrumenten in artikel 27, vierde lid, om aanvullend beleid bij lidstaten te bevorderen. De mogelijkheid bestaat om lidstaten te verplichten een bijdrage te doen in een fonds, in beheer bij de Commissie, als lidstaten tekortschieten ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie. De Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen om noodzakelijke bepalingen voor de oprichting en werking hiervan verder uit te werken.

- Nationale en Europese monitoringssystemen voor broeikasgasemissies en de vastlegging van broeikasgassen (artikel 30 t/m 33)

De Commissie stelt ook voorwaarden aan nationale en EU monitoringssystemen voor broeikasgasemissies, beleidsmaatregelen en de projecties. Het opstellen van deze systemen is op Europees niveau noodzakelijk voor de ondersteuning van de uitvoering van de INEK's op het gebied van broeikasgasreductie. Deze systemen vormen dan tevens de wettelijke basis voor de nationale vastgestelde bijdragen in het kader van de Overeenkomst van Parijs.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In het impact assessment heeft de Commissie onderzocht welke vorm – wetgevend of niet-wetgevend – het meest geschikt is voor Governance Energie Unie. De Commissie concludeert dat een verordening, die de Monitoring Mechanism Regulation (MMR) en daarnaast relevante onderdelen van het energie acquis vervangt, de voorkeur verdient. Daarnaast concludeert de Commissie dat INEK's een goed middel zijn om in kaart te brengen op welke wijze de Europese doelen gehaald gaan worden. Uit het impact assessment komt ook naar voren dat door het samenbrengen van rapportage- en monitoring verplichtingen de administratieve lasten voor lidstaten zullen afnemen.

### 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 CO<sub>2</sub>-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 Kamerbrieven<sup>1</sup>.

In de energietransitie naar 2030 en 2050 stuurt Nederland op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen («sturen op CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO<sub>2</sub>-uitstoot reducerende technologieën in de markt tot stand. Sturen op CO<sub>2</sub>-reductie moet wat Nederland betreft centraal komen te staan in het Europees 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 CO<sub>2</sub>-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 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 CO<sub>2</sub>-reductie effecten van deze maatregelen. Lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om tussen verschillende maatregelen – energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO<sub>2</sub>-besparende maatregelen – onderling te compenseren op basis van de bijdrage aan de lange termijn CO<sub>2</sub>-reductieopgave. Volgens de Commissie zijn de voorgestelde subdoelen op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie de meest kosteneffectieve invulling voor de lange termijn CO<sub>2</sub>-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.

---

<sup>1</sup> Energieagenda, Energierapport, Energieakkoord.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

• Algemeen

Nederland vindt het van belang dat Europa de krachten bundelt op het gebied van energie en klimaat en is voorstander van goede afspraken op Europees niveau. Een stevig governance systeem zou moeten bijdragen aan het halen van de gemeenschappelijke doelen, naast de klimaat- en energiedoelen voor 2030 ook nadrukkelijk de leveringszekerheid en de verdere verbetering van de interne energiemarkt. Nederland ondersteunt het uitgangspunt, vastgelegd in de Raadsconclusies van oktober 2014, dat landen daarbij maximale flexibiliteit moeten houden om maatregelen te treffen die passen bij de eigen context.

Nederland vindt het belangrijk dat het governance systeem de vijf dimensies van de Energie Unie omvat en voortgang op de doelstellingen zeker stelt, zonder dat dit direct dan wel indirect leidt tot additionele nationaal bindende doelstellingen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. In lijn met het principe van sturen op CO<sub>2</sub>, ziet Nederland energie-efficiëntie en hernieuwbare energie als middelen om de gestelde reductiedoelen te bereiken en op koers te blijven richting de lange-termijn-doelen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord van Parijs. Nederland is dan ook van mening dat het Europese energie- en klimaatbeleid gericht moet zijn op realisatie van de broeikasgasreductie doelstelling voor 2030. Op deze wijze kunnen lidstaten zelf op een zo kosteneffectieve mogelijke wijze invulling geven aan de eigen energiemix.

Nederland kan zich vinden in het voorstel om de huidige taken van het Climate Change Committee (CCC) onder een nieuw op te richten Energie Unie comité te plaatsen, maar vindt dat de expertgroepen die onder de CCC vallen behouden moeten worden, onder andere om bij te dragen aan de inhoudelijke voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.

• Integrale nationale energie- en klimaatplannen (artikel 3 t/m 13):

Nederland vindt het belangrijk om lange-termijn zekerheid te bieden in het energie- en klimaatbeleid. Nederland vindt het INEK een krachtig instrument om hier richting en invulling aan geven. Zoals gemeld in de Energieagenda acht Nederland het van belang deze visie gezamenlijk op te stellen. Dit betekent dat het INEK samen met (markt)partijen en decentrale overheden en in afstemming met buurlanden wordt opgesteld. Nederland ondersteunt de voorgestelde bepalingen voor regionale samenwerking uit artikel 11.

Nederland erkent dat de INEK's een goed middel zijn om te kunnen vaststellen of de doelen collectief gehaald gaan worden en dat deze een belangrijke input zijn voor de Europese lange-termijn-strategie die de Commissie op zal stellen naar aanleiding van de faciliterende dialoog die eind 2018 in UNFCCC verband wordt gehouden. Daarmee erkent Nederland tevens de noodzaak om tijdig een eerste indicatie te hebben van de plannen van lidstaten voor wat betreft hun nationaal energie- en klimaatbeleid. Gezien het nog te doorlopen Europese wetgevingstraject en de besprekingen over het gewenste format van de INEK's, is het voorgestelde tijdpad voor indiening van het concept-INEK op 1 januari 2018 echter ambitieus. Als de wetgeving nog niet is vastgesteld, dient ook de termijn van indiening van de concept-INEK te worden verschoven. Een termijn van zes maanden tussen vaststelling van de wetgeving en indiening van de concept-INEK is redelijk. Tegelijk is het wenselijk om de INEK's tijdig op te stellen, omdat deze als input dienen voor een herziene Europese lange-termijn-strategie.

Nederland kan zich vinden in het voorstel om gedurende de looptijd van het plan (in 2024) lidstaten de kans te geven om in het INEK de ambities en doelen naar boven bij te stellen.

- Lange-termijn-strategieën (artikel 14)

Het voorstel van de Commissie dat lidstaten voor 1 januari 2020 een lange-termijn-strategie opstellen sluit aan bij bestaande afspraken in het kader van het klimaatverdrag van de Verenigde Naties (VN). Nederland vindt het gelet op het belang van een geleidelijke transitie naar een CO<sub>2</sub> arme energievoorziening in 2050 zoals verwoord in de Energieagenda, positief dat met dit voorstel het bestaande EU doel voor 2050 om 80–95% broeikasgasreductie te realiseren ten opzichte van 1990 nu in EU-wetgeving wordt vastgelegd. Nederland merkt hierbij op dat dit doel, en diens gevolge ook het 2030 doel, aangescherpt zal kunnen worden in het licht van de doelen die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs.

- Rapportage en monitoring (artikel 15 t/m 24):

Nederland is voorstander van het samenbrengen van de rapportageverplichtingen op het gebied van energie en klimaat, vooral als hiermee de administratieve lasten terug gedrongen worden. Nederland kan zich vinden in een tweejaarlijkse rapportageverplichting van het INEK, maar is kritisch ten aanzien van de gedetailleerdheid van de voorgestelde formats en specificaties. Om de rapportageverplichtingen, genoemd in het voorstel, uitvoerbaar te houden is het van belang dat de indicatoren die worden opgevraagd aansluiten bij de huidige indicatoren en helder worden gedefinieerd. Nederland zou ook graag zien dat de rapportageformats ruimte (blijven) bieden om nationale rapportages (zoals de Nationale Energieverkenning) tevens te benutten voor de Europese rapportageverplichting. Zo kan op efficiënte wijze vergelijkbaarheid van data worden geborgd en administratieve lasten worden beperkt. Nederland zou zich kunnen voorstellen dat de uitwerking van de indicatoren in Eurostat-verband besproken worden.

Het project «Make it Work» (waarin ruim 20 lidstaten gezamenlijk richtsnoeren ontwikkelen voor horizontale onderwerpen met als doel het EU milieuacquis coherenter en consistentere te maken met behoud van de bestaande milieubeschermingsniveaus) heeft richtsnoeren ontwikkeld voor de REFIT exercitie voor het milieuacquis: Drafting Principles on environmental reporting.<sup>2</sup> De richtsnoeren zijn in nauwe samenwerking met de Commissie en het EU Milieuagentschap tot stand gekomen en hebben slimmer monitoren en rapporteren als doel. Ze zijn algemeen bruikbaar en zullen betrokken worden bij het bepalen van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de Raadswerkgroepen voor rapportage en monitoring.

- Assessment op het niveau van de Unie en eventuele maatregelen (artikel 25 t/m 29):

Nederland kan zich vinden in het voorstel dat de Commissie adviezen kan geven en niet-bindende aanbevelingen kan doen wanneer de Europese doelstellingen dreigen niet te worden gehaald en/of landen hierin onvoldoende mate aan bijdragen, mits hiervoor een grondslag bestaat. Nederland kan zich ook vinden in het standpunt van de Commissie dat bij aanbevelingen op lidstaat-niveau rekening wordt gehouden met reeds eerder gerealiseerde bijdragen van de desbetreffende lidstaat en de

<sup>2</sup> [http://www.ieep.eu/assets/2154/MiW\\_Drafting\\_principles\\_on\\_environmental\\_reporting\\_-\\_version\\_adopted\\_by\\_project\\_team\\_2016-11-22.pdf](http://www.ieep.eu/assets/2154/MiW_Drafting_principles_on_environmental_reporting_-_version_adopted_by_project_team_2016-11-22.pdf).

aangekondigde maatregelen uit het INEK voor de periode tot 2030 en daarna. Bij aanbevelingen ten aanzien van maatregelen kan Nederland zich goed voorstellen dat een lidstaat gemotiveerd uit kan leggen waarom die specifieke maatregel wel of niet past in het desbetreffende land: het uitgangspunt is dat een lidstaat zelf gaat over het al dan niet nemen van een maatregel.

Nederland is van mening dat bij de afweging om aanvullende maatregelen aan de lidstaten te adviseren, als blijkt dat de Europese 2030-doelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie niet in zicht zijn, de lange termijn klimaatopgave voor de EU leidend moet zijn, en niet de korte termijn Europese doelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.

In het voorstel van de Commissie tot herziening van de richtlijn hernieuwbare Energie wordt een ondergrens voor hernieuwbare energie voor de lidstaten geïntroduceerd. Voor Nederland betekent dit dat het aandeel hernieuwbare energieopwekking na 2021 niet onder de 14% mag komen. Met betrekking tot het minimum aandeel hernieuwbare energie vindt Nederland dat de richtlijn Hernieuwbare energie flexibiliteit tussen jaren moet geven aan lidstaten. Door een minimaal gemiddelde aandeel hernieuwbare energie over de hele periode op te nemen, krijgen lidstaten de flexibiliteit om schommelingen op te vangen.

Het kabinet is tegen de voorgestelde bevoegdheid voor de Commissie om lidstaten die tekortschieten ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie te verplichten een bijdrage te doen in een fonds dat in beheer bij de Commissie. Deze verplichte bijdragen aan een fonds doorbreken de begrotingsregels, het meerjarig financieel kader en het eigen middelenbesluit van de Europese Unie. Het voorstel voor het fonds sluit bovendien ook niet aan bij de Nederlandse opvatting om het reduceren van de broeikasgasuitstoot centraal te stellen, omdat Nederland dan mogelijk alsnog kosten moet maken hoewel de emissiereducties op schema liggen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De Europese lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de doelstellingen van de Energie Unie, de Europese 2030-doelstellingen en aan het Klimaatakkoord van Parijs. In grote lijnen zullen de lidstaten zich naar verwachting dan ook kunnen vinden in de uitgangspunten van de verordening Governance Energie Unie. De inschatting is dat verschillende lidstaten zich kritisch zullen opstellen met betrekking tot de gedetailleerdheid van de voorstellen ten aanzien van de integrale nationale energie- en klimaatplannen en de rapportageverplichtingen. Lidstaten die voorstander waren van per lidstaat gedifferentieerde 2030-doelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie zullen waarschijnlijk een sterke sturing door de Europese Commissie voorstaan op het halen van de doelen.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 191, 192 en 194 VWEU. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid, met uitzondering van het in artikel 27 genoemde financieel fonds. Op basis van artikel 194 VWEU is het beleid van de Unie op het gebied van energie erop gericht de werking van de energiemarkten 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.



Artikel 194 VWEU biedt echter geen grondslag om een EU fonds in te stellen onder ((in)direct) beheer van de Europese Commissie waar lidstaten gedwongen worden gelden aan af te dragen. Die afdrachten zouden – als ze al verplicht kunnen worden opgelegd – naar de begroting van de EU moeten en het past niet goed binnen artikel 311 VWEU en met het Eigenmiddelenbesluit dat de financiering van de EU begroting regelt.

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel over de subsidiariteit is positief, met uitzondering van het in artikel 27 genoemde financieel fonds. Elke lidstaat is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de INEK's. Dit geldt ook voor de nationale doelstellingen en maatregelen en de eigen energiemix. Bovendien zijn de opgaven op gebied van energie en klimaat fors en duidelijk grensoverstijgend, waardoor samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en de Europese Unie onontbeerlijk is. De mogelijkheid voor de Commissie om aanbevelingen te doen ten aanzien van de maatregelen die lidstaten nemen is gerechtvaardigd, met uitzondering van de maatregel dat lidstaten aan een financieel fonds moeten bijdragen indien onvoldoende resultaten worden bereikt bij de productie van hernieuwbare energie.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel over de proportionaliteit is positief. De voorgestelde integrale nationale energie- en klimaatplannen bieden een goede mogelijkheid om de voortgang ten aanzien van de klimaatdoelen en de energietransitie-opgave waar de Energie Unie voor staat integraal te beoordelen.

### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

#### *a) Consequenties EU-begroting*

Tot 2020 geen (kosten passen binnen het huidige budget). Wel wordt gemeld dat er beperkte versterking (3 fte) nodig is voor het European Environment Agency. Nederland is van mening dat eventueel benodigde 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 jaarbegroting.

#### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Voor de rijksoverheid zullen deze naar verwachting beperkt zijn. Het opstellen van een INEK is een nieuwe verplichting, maar hier staat tegenover dat de integratie en stroomlijning van monitoring- en rapportageverplichtingen die nu in verschillende delen van het acquis zijn opgenomen ook lasten verlagend zou kunnen werken. Een financiële afdracht aan een door de Commissie beheerd fonds, indien de voorgestelde ondergrens voor hernieuwbare energie niet wordt gehaald, zou vanzelfsprekend wel budgettaire gevolgen hebben. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Wat deze verordening betekent voor decentrale overheden zal pas duidelijk worden als er meer zicht is op de inhoud van het integrale nationale energie- en klimaatplan.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel lijkt geen nieuwe informatieverplichtingen op te leggen aan bedrijfsleven of burgers.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Met deze voorgestelde verordening worden meer dan 50 bestaande monitoring- en rapportageverplichtingen samengevoegd en wordt het moment van rapporteren op elkaar afgestemd. Dit zal waarschijnlijk wel leiden tot een zekere mate van verlichting van de administratieve lasten. Echter, de mate van gedetailleerdheid van de formats en de specificaties zal daar niet toe bijdragen.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Het voorstel draagt bij aan de doelen van de Energie Unie en daarmee aan een veilige, betrouwbare en duurzame energievoorziening. Dit draagt bij aan de concurrentiekracht van de EU en daarmee Nederland.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen zijn direct toepasbaar en hoeven niet in nationale wetgeving omgezet te worden, maar de toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. Het voorstel voorziet onder meer in de wijziging van een aantal bestaande EU-richtlijnen. De invoering van de nieuwe verordening zal leiden tot wijziging van nationale wetgeving die is vastgesteld ter uitvoering van de genoemde richtlijnen, waaronder ook formele wetten (in ieder geval Gaswet en Mijnbouwwet). De verordening treedt 20 dagen na de publicatie in werking. De wijziging van formele wetten neemt echter een langere periode in beslag. Omdat er wetgeving in formele zin moet worden aangepast en deze verordening in samenhang met de andere richtlijnen en verordeningen uit het wetgevingspakket ten uitvoer moet worden gelegd en geïmplementeerd moet worden is een implementatieperiode van minimaal twee jaar vereist.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel kent een aantal bepalingen waarin de Commissie gemachtigd wordt om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Nederland staat in principe, met uitzondering van artikel 27, vierde lid, positief tegenover het gebruik van dergelijke instrumenten, maar wil tevens de noodzaak en de reikwijdte van genoemde handelingen nader bestuderen. Nederland is tegen het voorstel om de Commissie bij gedelegeerde handelingen de oprichting en het functioneren van een financieel fonds vorm te kunnen geven (artikel 27, vierde lid). De oprichting en het functioneren van een fonds vergt wetgeving van het Europees Parlement en de Raad.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Het voorstel kent twee perioden van inwerkingtreding. De verordening zelf treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het EU Publicatieblad. De bepalingen die verband houden met de intrekking van Verordening (EU) Nr 525/2013 treden in werking op 1 januari 2021. Nederland zal onderzoeken op welke termijn het in staat zal zijn de noodzakelijke nationale energie- en klimaatplannen en rapporten op te stellen en of die verenigbaar zijn met de voorgestelde inwerkingtreding.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel kent geen horizonbepaling. Vanaf 2026 wordt de verordening om de vijf jaar onderworpen aan een evaluatie op basis van een rapport van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Centraal bij de evaluatie is de bijdrage van de verordening aan werking van de Energie Unie en de verhouding tot nieuwe internationale voorschriften onder de UNFCCC. De Commissie kan desgewenst voorstellen indienen tot wijziging van de verordening. Nederland staat in beginsel positief tegenover een dergelijke evaluatiebepaling en de genoemde vijfjarige periode.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Om de rapportageverplichtingen uitvoerbaar en handhaafbaar te houden, is het van belang dat de indicatoren die worden gevraagd, aansluiten bij de huidige indicatoren en bovendien helder worden gedefinieerd. Onderzocht wordt of bespreking in Eurostat-verband hieraan kan bijdragen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De voorgestelde verordening zal een bijdrage leveren aan de implementatie van het Klimaatakkoord van Parijs. Dat is van essentieel belang voor ontwikkelingslanden omdat zij het eerst en het hardst door klimaatverandering getroffen worden. Lidstaten dienen elk jaar te rapporteren over de steun aan ontwikkelingslanden (artikel 17). Dit is nu ook reeds het geval (in het kader van de UNFCCC).