



CLEAN ENERGY PACKAGE

EU-wijde overgang naar schone energie

Clean Energy Package (CEP) is een wetgevingspakket van de Europese Commissie om de overgang naar schone energie te stimuleren. Hiermee wil de Europese Unie voldoen aan de verplichtingen van het klimaatakkoord van Parijs. Medio 2019 heeft de Commissie het laatste deel van het CEP officieel gelanceerd. In totaal bestaat het pakket uit acht individuele richtlijnen en verordeningen. Bij richtlijnen mag elke lidstaat zelf nationale wetgeving opstellen om EU-doelen uit de richtlijn te behalen. Verordeningen zijn direct bindend en gelden voor de gehele EU.

Het CEP bestaat uit vijf thema's:

1. Energieprestaties gebouwen
2. Hernieuwbare energie
3. Energiebesparing
4. Governance van de energie-unie
5. Elektriciteitsmarkt.

Onder deze thema's vallen acht besluiten die bijdragen aan de gestelde doelen voor 2030:

- ☑ 40 % minder broeikasgassen
- ☑ 32 % energieverbruik uit hernieuwbare bronnen
- ☑ 32.5 % energie-efficiënte

Dit document analyseert en duidt het CEP en brengt de relevantie voor Nederland en Nederlandse spelers op het thema energie in kaart. De regelgeving is geconfronteerd met het Nederlandse regelkader en praktijk. Hiermee zijn dilemma's en handelingsperspectieven geïdentificeerd. Aan het slot van het stuk is een samenvattende voorzet gegeven welke vervolgstappen en studies behulpzaam kunnen zijn om kansen te verzilveren en vertraging of verlamming te voorkomen. Een management samenvatting aan het begin schetst de belangrijkste implicaties en dilemma's.

Leeswijzer

Elk hoofdstuk bevat de relevante verordeningen, wat deze inhouden en hoe dit in Nederlandse wetgeving is of wordt verwerkt.

Oranje kaders bespreken kort de verordening(en).

Paarse kaders bespreken de relevantie of dilemma's met betrekking tot de praktijk.

Blauwe kaders bespreken dilemma's die ontstaan met betrekking tot regelgeving.



Verantwoording

Dit document is tot stand gekomen door deskresearch en door met verschillende personen in het speelveld te spreken. Er is gesproken met mensen van Enpuls, Stedin, Energie-Nederland, TKI Urban Energy en TenneT.

Op 11 december 2019 is de nieuwe Europese Green Deal van Eurocommissaris Frans Timmermans plenair besproken. De gevolgen hiervan zijn nog niet opgenomen in dit document. Duidelijk is dat dit ook verstrekende gevolgen gaat hebben voor dit onderwerp en dat daarom de gevolgen van deze Deal voor Nederland ook nader onderzocht zullen moeten worden.

Dit document is opgesteld door

Squarewise
Erac
Enpuls

In opdracht van

Enpuls

Publicatiedatum

Januari 2020



Inhoud

Management samenvatting	6
1. Energieprestaties gebouwen	8
2. Hernieuwbare energie	11
3. Energiebesparing	14
4. Governance	16
5. Elektriciteitsmarkt	18
6. Betekenis voor actoren en nader onderzoek	22



Energieprofiel Nederland

Leidende hernieuwbare energiebronnen

De leidende hernieuwbare energiebronnen in Nederland zijn biomassa, wind-, zonne-energie en zowel geothermische als aerothermische energie.

Aandeel hernieuwbare energie

In 2018 was het aandeel hernieuwbare energie 7.4% van het totale energieverbruik van Nederland. In 2017 was dit aandeel 6.6% (CBS, 2019).

Duurzame mobiliteit

Nederland staat aan de top wat betreft de beschikbaarheid van laadinfrastructuur. Van 1.826 laadstations voor elektrische voertuigen in 2011 naar 33.607 laadpalen in totaal. Nederland heeft nu met 19,3 laadpalen wereldwijd het grootste aantal laadpalen per 100 km.

Het klimaatakkoord

Nederland heeft een Klimaatwet en committeert zich ook met ambitieuze afspraken binnen het Klimaatakkoord aan het Akkoord van Parijs:

Elektriciteit	In 2030 komt 70 procent van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.
Gebouwde omgeving	In 2050 moeten 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen aardgasvrij zijn.
Industrie	In 2050 is de industrie circulair en stoot vrijwel geen broeikasgas meer uit.
Landbouw	In 2050 moet de landbouw en het landgebruik klimaatneutraal zijn.
Mobiliteit	In 2050 is mobiliteit emissieloos en van hoge kwaliteit.



Nederland is van oudsher een olie- en gasland. In vergelijking met andere lidstaten blijft het aandeel 'hernieuwbaar' achter in de opwek: 15% in 2018.

Management samenvatting

Een groot deel van het Clean Energy Package heeft voor Nederland geen nieuwe gevolgen. Een vrije keuze in energieleverancier bestaat bijvoorbeeld al, facturen kunnen digitaal verzonden worden en de noodzaak gebouwen te verduurzamen is in Nederland verankerd in het Klimaatakkoord.

Er zijn vier onderwerpen die om actie vragen:

- ☑ De Europese regels vragen een strategie voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Daar is in Nederland al jaren veel aandacht voor en het Klimaatakkoord heeft daar een extra impuls aangegeven. Wij signaleren dat één flessenhals voorsnog te weinig aandacht lijkt te krijgen: het gebrek aan arbeidspotentieel. Nederland heeft een achterstand op het gebied van woningbouw en dat legt een groot beslag op capaciteit bij de bouwers. De uitstroom in de bouw is kleiner dan de instroom. Via de Human Capital Agenda staat dit probleem al wel op het netvlies. Hierin wordt gestreefd naar meer instroom in bouw en installatiebranche, industrialisatie en betere ketensamenwerking. Grootschalige arbeidsmigratie zal daarnaast onontkoombaar zijn maar dit wordt niet expliciet genoeg benoemd. Dat belemmert de noodzakelijke voorbereidingen om deze oplossing goed te begeleiden met maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld scholing en huisvesting. Het gaat naar schatting om tienduizenden mensjaren per jaar in de komende decennia.
- ☑ Een tweede onderwerp is het elektriciteitsnetwerk. De behoefte aan 'flex' voor netbalancing wordt in het maatschappelijke debat op zichzelf vaak overschat. Overtollige energie op momenten met veel duurzame opwek kan goed worden verkocht aan het buitenland; omgekeerd kan als gevolg van de regels bij lage opwek worden geïmporteerd. Ook thuis- en autobatterijen kunnen (geaggregeerd) een rol spelen in de netbalans. Wat een dringender probleem lijkt dan netbalans, is congestie. Netverzwaring is onontkoombaar, maar voorkomen moet worden dat hier nodeloos veel geld mee gemoeid is. Doordat netbeheerders gereguleerde bedrijven zijn, mogen ze niet pro-actief investeren in toekomstige capaciteit. Dit leidt tot onnodige dubbele kosten. Als er gesproken wordt over een zonneweide, en een kilometer verderop moet een laadplein worden aangelegd bij een wegrestaurant, is de netbeheerder nu verplicht twee keer te graven in hetzelfde traject. Dit is maar een voorbeeld van de veelheid aan regels die tot onnodig hoge kosten voor netverzwaring leiden. De focus in de CEP op elektrisch rijden en decentrale opwek, vraagt om een grondige herijking van de regels waar netbeheerders mee te maken hebben. Ook zou de SDE++ regeling rekening moeten houden met de wenselijkheid van opwek dichtbij de vraag; nu lokt de regeling vooral opwek op goedkope grond uit.
- ☑ De belastinggrondslag voor energiebelasting is nu een vast bedrag per KWh. Dit is suboptimaal omdat het effect van prikkels voor netbalancing die de CEP beoogt, verkleind wordt. Deze prikkels hebben slechts effect op de kale prijs, terwijl de belasting niet meebeweegt. Dit is ongewenst; het uitstellen van vraag en opslag voor eigen gebruik (al dan niet in lokale collectieven, voorkomt hoge maatschappelijke kosten voor netverzwaring en netbalancing. Dit kan worden uitgelokt door financiële prikkels, een vast belastingbedrag dempt deze prikkels. De energiebelasting zou daarom een percentage van de dynamische prijs per verbruikte KWh moeten zijn. Bovendien moet geregeld worden wat de belastinggrondslag

exact is. Zelf opgewekte stroom kan worden opgeslagen, aan een ander verkocht en zelfs voor eigen verbruik in een autobatterij vervoerd worden. Wat is het belastbare feit? Een en ander hangt samen met een wetsvoorstel dat het gemaakt heeft om de salderingsregeling af te bouwen in stappen van 11%. Een kortingsregeling op de energiebelasting, die budgettair neutraal kan zijn, biedt meer mogelijkheden voor dynamische prijzen met dynamische belasting, dan de systematiek die het kabinet gekozen heeft. Immers, ook afgebouwd salderen gaat uit van de illusie dat een KWh op elk moment dezelfde prijs heeft.

- ☺ Hiermee hangt de grote vrijheid samen die energiegemeenschappen hebben als gevolg van de CEP. Enige nadere regulering hiervan verdient aanbeveling, zodat disruptieve startups die deze gemeenschappen faciliteren, vooraf weten aan welke spelregels ze moeten voldoen. Als niet goed geregeld is waar energiegemeenschappen zich aan moeten houden, ontstaat het gevaar van belastingontwijking. In dit rapport hebben we daarvan een voorbeeld gegeven: een werknemer met een elektrische leaseauto, kan zelf opgewekte stroom van 'zijn' zonnepanelen op het werk, meenemen naar huis voor gebruik in de avond. Dit kan allemaal 'achter de meter.' De wetgever kan hier beter pro-actief wat van vinden, zodat bedrijven de voordelen kunnen realiseren zonder ongewenste neveneffecten voor de maatschappij als geheel.

Het CEP heeft vijf thema's. Deze rapportage is langs deze thema's opgebouwd. Binnen deze thema's zijn er meerdere richtlijnen en/of verordeningen die zorgen dat bijgedragen wordt aan de klimaatdoelstellingen. Binnen elk van deze thema's zijn een aantal punten aangestipt die van belang zijn voor praktijk en/of regelgeving.

Het eerste thema betreft de **energieprestaties van gebouwen**. Hierin zijn de vereisten voor bestaande en nieuwbouw opgenomen. Er zijn verschillende dilemma's die in de praktijk en het regelgevingskader te identificeren zijn. Zo zijn er veel regels die niet gehandhaafd worden en remmen de huidige regels voordelige uitbreiding van netcapaciteit.

Het tweede thema betreft **hernieuwbare energie** en gaat over de energiemix binnen de EU in de toekomst. In de praktijk stuiten veel voornemens op capaciteitsproblemen. Regels en stimulerende instrumenten sluiten niet voldoende aan op de mogelijke oplossingen voor dit probleem.

Het derde thema betreft **energiebesparing**. Hiermee moeten belemmeringen die energiebesparing in de weg staan moeten worden weggenomen. Gezien de privacy is het belangrijk te bekijken hoe we het uitlezen van data van slimme meters faciliteren. Alle andere verordeningen zijn in Nederland volledig of in grote mate overgenomen.

Het vierde thema, **governance**, brengt voor Nederland geen dilemma's met zich mee.

Het vijfde thema bevat verordeningen over de **elektriciteitsmarkt**. In de praktijk blijkt dat er in Nederland behoorlijk veel flexibiliteit aanwezig is of zal komen. De vraag hiernaar lijkt overzichtelijk. Het is belangrijk dat, ook in het kader van deze flex, goed gekeken wordt naar de rollen van aggregatoren. Zij kunnen profijtelijk zijn voor de consument en netbalans helpen bewaren. Op het gebied van regels is vooral winst te boeken in een discussie over de belastinggrondslagen.

Aan het slot van dit rapport is een schema opgenomen, waarin de belangrijkste handelingsperspectieven per stakeholder zijn opgenomen.

1. Energieprestaties gebouwen



Gebouwen (zoals woningen, kantoren, ziekenhuizen, scholen, loodsen enz.) zorgen voor ongeveer 40% van het energieverbruik en 36% van de CO₂-uitstoot in de EU. Hiermee zijn ze de grootste energieverbruiker in Europa. De vernieuwde **richtlijn energieprestatie van gebouwen (2018/844)** stelt nieuwe vereisten voor gebouwen. Nederland dient de richtlijn op 10 maart 2020 te hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving.

1.1 Belangrijkste veranderingen

1.1.1 Nieuwe vereisten langetermijnstrategie

Lidstaten stellen nieuwe stappenplannen (**langetermijnrenovatiestrategieën**) op voor het koolstofvrij maken van gebouwen. Doel is een emissievrij gebouwenbestand in de EU tegen 2050. In 2014 en 2017 hebben lidstaten al eerder langetermijnrenovatie-strategieën opgesteld.

De langetermijnrenovatiestrategie moet de volgende zaken bevatten:

- Een overzicht van het nationale gebouwenbestand en het verwachte aandeel van naar (bijna) energieneutraal gerenoveerde gebouwen in 2020.
- Een overzicht van kosteneffectieve aanpakken van renovatie.
- Beleid, acties en financiële prikkels om kosteneffectieve, grondige renovatie van gebouwen te stimuleren.

In de praktijk

In Nederland wordt bijvoorbeeld de Renovatieversneller ingezet om grootschalige, kosteneffectieve en grondige renovatie van (sociale-) huurwoningen op gang te brengen. Doel hiervan is prijsdaling door onder meer schaalvergroting. Er is in de komende vier jaar 100 miljoen voor beschikbaar in de vorm van subsidies. Een obstakel die sommige renovaties in de weg staat, is 'gespikkeld bezit': tussen sociale huurwoningen bevinden zich particuliere woningen, vaak in hetzelfde rijtje of complex. In deze complexen moeten beslissingen over renovatie in VvE's worden genomen. In Schiedam heeft een woningcorporatie marktpartijen uitgedaagd om met technische én sociale innovaties te komen, waardoor particulieren gelijk op kunnen trekken met de woningcorporatie. Ook Kleurrijk Wonen in Culemborg kiest ervoor om net zo intensief met particuliere eigenaren te communiceren als met haar huurders.

- Beleid en acties gericht op de slechtst presterende gebouwen, dilemma's in verband met gescheiden prikkels^[1], marktfalen, het voorkomen van energiearmoede^[2].
- Beleid en maatregelen gericht op alle openbare gebouwen.
- Een overzicht van nationale initiatieven ter bevordering van slimme technologieën, en vaardigheden en kennis in de bouw-, isolatie- en energiesector.

In de praktijk

De rijksoverheid stimuleert de gratis toegang voor bewoners tot een digitale representatie van het eigen huis, waar zij zelf informatie aan kunnen toevoegen. Als bewoners aanbieders toegang geven tot deze 'digitale tweeling' kunnen deze eenvoudig offertes maken die gebaseerd zijn op individueel maatwerk mogelijk zonder hoge transactiekosten.

In het door BZK gefinancierde programma Uptempo! is één van de conclusies dat installatiebedrijven te weinig kennis hebben van de schil om gebouwen. Daarnaast hebben bouwbedrijven te weinig kennis van installatie en energetische maatregelen. In beide ketens is opleiding cruciaal voor opschaling. In de installatiebranche wordt op grond van de CAO een percentage van de loonsom opzijgezet voor opleiding en ontwikkeling; in de bouw is dit niet het geval. Een ander probleem is dat in het kennis- en leerprogramma van de VNG, uitvloeisel van het Programma Aardgasvrije Wijken, vooral gemeenten bereikt worden. Deze hebben wel de regie, maar zijn zelf niet in bezit van veel gebouwen.

- Een inschatting van de verwachte energiebesparingen en voordelen in ruimere zin (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid).
- Maatregelen (ook met het oog op brandveiligheid en aardbevingsrisico's) waarmee de lidstaat een reductie van broeikasgassen van 80-95% ten opzichte van 1990 realiseert.
- Voortgangsindicatoren en indicatieve mijlpalen voor 2030, 2040 en 2050.

¹ Gescheiden prikkels (split incentive) verwijzen naar een gemeenschappelijke situatie waarin eigenaren en huurders terughoudend zijn om voor een verbetering van de energie-efficiëntie van een woning te betalen, doordat de financiële nadelen bij de één vallen en de voordelen bij de ander.

² Energiearmoede is het verschijnsel waarbij huishoudens een energierekening hebben die eigenlijk te hoog is voor hun inkomen, vaak doordat zij niet de middelen hebben om te investeren in bijvoorbeeld isolatie.

Mogelijke gevolgen voor regels

De richtlijn laat open hoe de energieprestatie van gebouwen na renovatie bepaald wordt. Na lang praten is de EPC-systematiek vervangen door NTA-8800 en een nieuwe definitie van BENG. Er is weinig enthousiasme voor de theoretische rekensystematiek en er wordt in de markt door velen gepleit voor andere systemen: hetzij NZEB (uit passief bouwen) of het criterium warmtevraag in kWh per vierkante meter. Dit laatste criterium (toegepast in de regels voor Energie Prestatie Vergoeding) heeft het voordeel van eenvoud, maar straft oplossingen die warmte oogsten op koude en donkere dagen. Er hangt bijvoorbeeld een gevelpaneel boven de markt dat ook op een korte bewolkte dag in de winter voldoende infrarood uit het daglicht haalt om als bron voor een warmtepomp te dienen. Dit leidt niet tot CO₂ en belast het netwerk niet. Dit is een argument voor het criterium 'fossiele of externe warmtevraag per vierkante meter', dus na aftrek van oogst uit warmteopslag, uit oppervlakten, en dergelijke.

Mogelijke gevolgen voor regels

De huidige belemmeringen betreffen onder andere een vergunningstraject bij de gemeenten. Formeel staat beroep en bezwaar open maar de kans dat beroep en bezwaar slaagt, is vrij klein. De wetgever zou ondergrondse aanleg van netwerkcapaciteit vergunningvrij kunnen maken en volstaan met een meldingsplicht, waarbij de melding gepubliceerd wordt. Dit verkort de doorlooptijd aanmerkelijk. Als de levertijd van een elektrische auto drie maanden is, is een doorlooptijd van negen maanden voor een oplaadpunt in de openbare ruimte disproportioneel. Want hoe laadt de eigenaar zijn of haar auto in dat eerste half jaar? Ook is behoefte aan eisen voor compatibiliteit van laadinfrastructuur die voor iedereen toegankelijk is, al dan niet op particulier terrein. Nu zijn er speciale terreinen voor Tesla's en de Duitse auto-industrie is ook bezig met een eigen laadinfrastructuur. Concurrentie bevordert innovatie, maar er is ook een algemeen belang voor efficiënt gebruik van ruimte en capaciteiten. Als compatibiliteit niet gewenst wordt geacht, is het vereisen van dubbelgebruik een minder verstrekkende maatregel.

1.1.2 Meer laadpalen op parkeerplaatsen bij gebouwen

Niet voor bewoning bestemde gebouwen moeten worden voorzien van voldoende laadplekken voor elektrische auto's. Op elk parkeerterrein bij nieuwe gebouwen voor meer dan tien auto's dient tenminste één laadpaal te zijn. Daarnaast dient één op de vijf parkeerplekken te beschikken over voldoende infrastructuur om later te worden voorzien van een laadpaal. Deze bepaling geldt naast nieuwbouw ook voor bestaande gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd.

Mogelijke gevolgen voor regels

Een netbeheerder mag geen capaciteit aanleggen die niet gebaseerd is op een aanvraag; althans, het mag wel maar de investering mag dan niet worden meegerekend als onderbouwing voor gesocialiseerde tarieven. Dit is een belangrijk obstakel voor netverzwaring en leidt bijvoorbeeld tot dubbele graafkosten. Als regelgeving voorschrijft dat elke renovatie van gebouwen met meer dan tien plaatsen van laadinfrastructuur **moet** worden voorzien, hoeft de aanvraag niet te worden afgewacht om toch te verzwaren (want het is zeker dat die aanvraag komt). Vooruitlopend op het veranderen van de regels voor 'ongevraagd aanleggen' zou dit al kunnen worden toegestaan.

Uiterlijk 1 januari 2025 stellen lidstaten definitieve voorschriften vast voor de installatie van een minimumaantal oplaadpunten voor utiliteitsgebouwen met meer dan 20 parkeerplaatsen.

Bovendien dienen lidstaten de uitrol van een oplaadinfrastructuur te vereenvoudigen, door het wegnemen van belemmeringen waarmee gebouweigenaren te maken krijgen wanneer zij op hun parkeerplaats een oplaadpunt willen installeren.

1.1.3 Systeemeisen voor technische bouwsystemen

De vernieuwde richtlijn schrijft voor dat er systeemeisen worden gesteld voor nieuwe technische bouwsystemen (installaties) en voor de vervanging of de verbetering van deze technische bouwsystemen waaronder ruimteverwarming, airconditioning of tapwater-verwarming.

Voor deze systemen dienen de lidstaten systeemeisen vast te stellen in verband met de complete energieprestatie, het adequaat installeren, dimensioneren, afstellen en controleren van de technische bouwsystemen die in bestaande gebouwen worden geïnstalleerd. Ter ondersteuning werkt de Commissie nog een Smart Readiness Indicator (SRI) uit tegen eind 2019. Deze slimme monitoring en aanpassing aan de actuele netwerkcapaciteit, mogen lidstaten vanaf 2020 op vrijwillige basis toepassen.

Belangrijkste vereisten zijn:

- Een verplichting tot het installeren van gebouwautomatiserings- en controlesystemen in utiliteitsgebouwen met verwarmings- of airconditioning-systemen met een nominaal vermogen vanaf 290 kW vóór eind 2025.
- Verplichte keuringen voor verwarmings- en airconditioningsystemen met een nominaal vermogen vanaf 70 kW. Lidstaten behouden wel de mogelijkheid om te kiezen voor maatregelen gebaseerd op adviesverlening als alternatief voor keuringen.
- Het is verplicht de energieprestaties van de installaties te documenteren en dit te overhandigen aan de gebouweigenaar.
- Het per kamer (of zone) installeren van een thermostaat of een gebouwautomatiserings- en controlesysteem voor het regelen van de temperatuur is verplicht tenzij dit meer dan 10% kost van de verwarmingsunit.

In de praktijk

De bestaande wettelijke vereisten aan bedrijven worden niet of nauwelijks gehandhaafd. Zo moeten bedrijven op grond van het Activiteitenbesluit elke energiebesparende maatregel met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, direct invoeren. Grote bedrijven zijn al jaren gebonden aan de EED: Energy Efficiency Directive. De handhaving geschiedt door omgevingsdiensten c.q. uitvoeringsdiensten, maar het bevoegd gezag voorziet lang niet altijd in de middelen om naleving daadwerkelijk te controleren. Toen in Den Bosch werd gekozen bedrijven actief te benaderen met een 'wortel of stok'-benadering, werden aansprekende resultaten geboekt. Hogere overheden kunnen eenvoudig toezien op voldoende middelen voor handhaving, bijvoorbeeld door het bekijken van begrotingen. Een alternatief is dat accountants dit standaard beoordelen.

1.2 Wat betekent dit voor Nederland

De laatste langetermijnrenovatiestrategie (lees: Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan) van Nederland dateert uit 2017. Uit een recente evaluatie van de Commissie blijkt dat de Nederlandse regering op dit moment te weinig informatie verschaft over beleidsmaatregelen voor 2019 en verder. Daarnaast is er te veel onduidelijkheid over de verwachte besparingen van de gewijzigde Wet milieubeheer (aangenomen door de Eerste Kamer op 1 oktober 2019).

Status - Langetermijnrenovatiestrategie

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Nationale Energie Efficiëntie Actie Plan (NEEAP V)
Uiterste opleverdatum:	30/04/2020
Voortgang:	Voorbereiding > Bekendmaking
Mijlpalen:	30/04/2014 Rapportage NEEAP III 30/04/2017 Rapportage NEEAP IV

Nederland implementeert de maatregelen uit deze EU-richtlijn via een Wijziging van het Bouwbesluit 2012 en van enkele andere besluiten die hiermee samenhangen. De openbare internetconsultatie waarbij partijen input kunnen leveren over de implementatie heeft al plaatsgevonden.

In de praktijk

Bij de renovatie van miljoenen woningen en utiliteitsgebouwen zijn er drie grote bottlenecks. Eén is de betaalbaarheid; via vraagbundeling en een innovatieagenda stuurt de Rijksoverheid op prijsdaling. Een tweede is de financiering; deze moet object gebonden worden en de consument moet beschermd. Voor object gebonden financiering zet het ministerie in op een wetswijziging (kwalitatieve verplichting). Een derde bottleneck krijgt nog te weinig aandacht: de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde vaklieden. Nederland slaagt er al onvoldoende in een bouwproductie te halen die past bij de behoefte en de in beleid vastgelegde doelstellingen, waarbij gebrek aan personeel een van de belangrijkste vertragende factoren is. Daarbovenop komt de 'grote verbouwing' waarvoor de komende decennia voortdurend tienduizenden mensen nodig zijn, die niet beschikbaar zijn, noch in de pijplijn zitten (d.w.z. de juiste vooropleiding volgen). Arbeidsmigratie kan tekorten oplossen en het verdient aanbeveling hiervoor goede kaders te scheppen. De zogenoemde Human Capital Agenda in de topsector energie adresseert wel het vraagstuk van opleiding en instroom uit het onderwijs, maar benoemt migratie niet als oplossingsrichting.

Status - Wijziging van het Bouwbesluit 2012 (en enkele andere besluiten)

Ministerie:	Ministerie van BZK
Formeel document:	Algemene maatregel van bestuur (Amvb)
Uiterste opleverdatum:	10/03/2020
Voortgang:	Voorbereiding > Raad van State > Bekendmaking
Mijlpalen:	11/12/2018 Implementatieschema richtlijn 2018/844 12/07/2019 Internetconsultatie (start) 12/08/2019 Internetconsultatie (eind)

2.

Hernieuwbare energie



In de aangepaste **richtlijn hernieuwbare energie (2018/2001)** is een nieuw doel vastgelegd om de energiemix van de EU in 2030 minimaal uit 32% hernieuwbare energie te laten bestaan. Voor 2020 is dit doel 20% waarbij het individuele doel voor Nederland ligt op 14%. Nederland dient de vernieuwde richtlijn uiterlijk 30 juni 2021 te hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving.

2.1 Belangrijkste veranderingen

2.1.1 Europees streefcijfer voor 2030

Lidstaten zijn gebonden aan een **algemeen bindend streefcijfer** van de EU voor 2030: ten minste 32% energieverbruik uit hernieuwbare bronnen. Lidstaten hebben geen bindende, nationale doelen meer.

2.1.2 Steunregelingen voor hernieuwbare energieprojecten

Lidstaten hebben de mogelijkheid om (gezamenlijke) steunregelingen – bij rechtstreekse steunregelingen in de vorm van een marktpremie – in te zetten om meer concurrentie en marktintegratie van hernieuwbare elektriciteit te creëren. De Commissie helpt bij het behalen van de EU-doelen door het opzetten van een EU-breed financieringsmechanisme (gereed uiterlijk 1 januari 2021).

Lidstaten behouden het recht om zelf te beslissen in hoeverre in andere lidstaten geproduceerde hernieuwbare energie om subsidie mag concurreren. Steun is niet bedoeld voor hernieuwbare energie geproduceerd door verbranding van afval, tenzij verplichtingen inzake gescheiden inzameling geheel worden nageleefd.

2.1.3 Eenvoudige kennisgevingsprocedure voor netaansluitingen

Lidstaten dereguleren vergunningverlening voor opwek: een eenvoudige kennisgevingsprocedure bij de netbeheerder volstaat voor installaties tot 10,8 kW en desgewenst tot een vermogen van 50 kW mits de netstabiliteit, -betrouwbaarheid en -veiligheid worden gehandhaafd.

2.1.4 Garanties van oorsprong

Garanties van oorsprong zijn van toepassing op alle hernieuwbare energiebronnen – inclusief hernieuwbaar gas zoals waterstof. Een garantie van oorsprong wordt afgegeven voor de standaardhoeveelheid van 1 MWh. Voor elke geproduceerde eenheid energie mag uiteraard niet meer dan één garantie van oorsprong worden afgegeven.

2.1.5 Afschaffing prioriteitsmaatregelen voor hernieuwbare energie

Voorrang van toegang en transport van hernieuwbare energie op het net – ten opzichte van conventionele energie – geldt niet meer.

2.1.6 Stroomlijning projectvergunningsprocedure

Lidstaten moeten het toekennen van vergunningen aan hernieuwbare energieprojecten vereenvoudigen. Zo zijn vergunningsdeadlines verplicht. Bovendien wijzen lidstaten één contactpunt voor de aanvrager aan gedurende de gehele administratieve procedure.

In de praktijk

Een ontwikkelaar heeft voordat hij een aanvraag SDE+ kan doen, een bruikbare bestemmingsplanwijziging nodig. Bovendien heeft hij na toekenning van de subsidie drie jaar om de installatie aan te sluiten, anders vervalt de subsidie. Bij gebrek aan capaciteit op het hoogspanningsnet leidt dit tot een no go, omdat het vergroten van de netcapaciteit een doorlooptijd van zeven jaar heeft. Deze situatie lijkt op gespannen voet te staan met de richtlijn, die voorschrijft dat belemmeringen worden weggenomen. In Nederland werkt de huidige SDE+ voorwaarde voor snelle realisatie na toekenning belemmerend als tegelijkertijd ontwikkelaars moeten wachten op capaciteit. Het aantal nieuwe projecten stagneert als gevolg van deze situatie.

Mogelijke gevolgen voor regels

Subsidiering van hernieuwbare opwek blijft toegestaan. De in de SDE+ ingebouwde concurrentieprikkels (het project met de minste subsidie wint) zorgt voor het zoeken naar locaties met een lage grondwaarde. Dit is vaak in dunbevolkte gebieden. Dit resulteert in sub-optimalisatie wanneer de totale kosten (ook maatschappelijk) worden bekeken. Het lijkt verstandig veel op te wekken nabij hoge vraag, in dichtbevolkte gebieden. De SDE+ regeling werkt daar negatief op. Opwekfaciliteit in dunbevolkte gebieden is en blijft beter in staat te concurreren (zon) en eenvoudiger te realiseren (wind) dan in dichtbevolkte gebieden. Van de overheid mag een duidelijke visie verwacht worden: is netverzwaring en opwek in dunbevolkte gebieden de betere maatschappelijke businesscase dan opwek nabij de vraag? Zo nee, dan moet via instrumenten via ruimtelijke ordening, hetzij via subsidies en belastingen, worden ingegrepen.

2.1.7 Zelfverbruikers van hernieuwbare energie

Voor het eerst voorziet de EU in een duidelijk recht waarin staat dat consumenten zelf hernieuwbare energie mogen produceren. Zonder te worden geconfronteerd met discriminerende of onevenredige procedures en kosten. De installatie van de zelfverbruiker van hernieuwbare energie kan eigendom zijn – of worden beheerd – door een derde partij.

In de praktijk

In pilots (Eemnes, Amersfoort) wordt de regeling verlaagd tarief (postcoderoos) gehanteerd om de businesscase rond te krijgen. De extra voordelen als gevolg van dynamische prijzen en uitwisseling worden voorzichtig geschat op 15%, maar op de totale rekening met vaste bedragen en belasting zijn deze zo gering dat de consument er niet veel van merkt. Dit kan verbeteren als de belastingmaatstaf voor energiebelasting niet de verbruikte kWh is, maar de daadwerkelijk afgerekende prijs voor de verbruikte kWh, net als de BTW. Prikkel voor opslag, demand side management en onderlinge uitwisseling in energiegemeenschappen worden dan veel sterker. **Zie ook: 5.2**

2.1.8 Hernieuwbare-energiegemeenschappen

Consumenten hebben het recht om deel te nemen aan 'hernieuwbare-energie-gemeenschappen'. Dit zijn autonome juridische entiteiten, gebaseerd op vrijwillige deelname en gecontroleerd door hun aandeelhouders of leden. Hernieuwbare-energiegemeenschappen mogen energie produceren, delen, consumeren, opslaan, inkopen en verkopen. Hierbij moeten ze kunnen kopen en verkopen tegen dynamische prijzen, waardoor ze effectief deelnemer worden aan de markten die de balans op het netwerk behouden. Het voordeel hiervan is dat er decentraal prikkels worden ingebouwd voor opslag en vraagsturing, beide gunstig voor balans op het netwerk. Naast hernieuwbare-energiegemeenschappen introduceert Europa in verordening

2019/944 ook een ander soort gemeenschap, namelijk de energiegemeenschap (zie 5.1.3). Deze beslaan een bredere context dan alleen hernieuwbare energie.

Mogelijke gevolgen voor regels

Netbeheerders waarschuwen voor (semi-)off-grid gemeenschappen. Niet alleen versmallen deze de grondslag voor gezamenlijke infrastructuur met een mogelijk prijsopdrijvend effect, ook kan de betrouwbaarheid discutabel zijn. Er moet een Europees of Nederlands regelkader komen waardoor duidelijk wordt in hoeverre energiegemeenschappen onafhankelijk van gemeenschappelijke infrastructuur kunnen gaan opereren. Enerzijds is decentrale opwek voor lokaal gebruik positief; anderzijds zou een veelheid aan microgrids die niet deelnemen aan een groter netwerk ook tot nadelen leiden voor de maatschappelijke kosten. Regels kunnen een situatie bewerkstelligen die de voordelen benut zonder de nadelen toe te laten. Ook het in standhouden van gelijke standaarden (bijvoorbeeld spanningsniveaus) vraagt om regels, waarin wel ruimte voor experiment moet blijven. Positief aan lokale energiegemeenschappen is de vermindering van transportkosten. Omdat sinds enige tijd iedereen in Nederland een vaste bijdrage betaalt voor transport, werkt dit belemmerend. Een vergoeding op basis van transport, die in de tijd varieert (eventueel binnen een bandbreedte) kan substantieel bijdragen aan een betere maatschappelijke businesscase. Er zijn een aantal initiatieven met alternatieve valuta (bijvoorbeeld smart contracts). Een voorbeeld is de Sunny (Peel en Maas) of de techniek van I.leco (Enervalis), die in Eemnes en Amersfoort wordt toegepast. Op welk moment wordt de waarde van zo'n valuta bepaald in verband met fiscale verplichtingen? Het meest praktisch lijkt dit bij het wisselen van en naar euro's, omdat op zo'n moment de waarde wordt bepaald; het nadeel is dat de consument kan gaan 'spelen' met de koersen om belasting te drukken. Daar staat tegenover dat het om lokaal duurzaam opgewekte energie gaat en dit nu ook fiscaal gestimuleerd wordt. Het dubbel heffen van belastingen (zoals BTW) bij het wisselen naar een andere valuta en terug, is daarbij niet rechtvaardig; er wordt geen waarde toegevoegd. In nieuwe regels voor alternatieve valuta kan dit worden opgelost.

2.1.9 Hernieuwbare energie integreren in verwarming, koeling en vervoer

Lidstaten streven ernaar om het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingssector jaarlijks gemiddeld met 1,3% te laten toenemen (nulmeting in 2020). Daarnaast verplichten lidstaten brandstofleveranciers om ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt.

2.1.10 Specifieke criteria voor biobrandstoffen

De richtlijn voorziet in criteria voor biobrandstoffen. Aan de hand van deze criteria kan worden vastgesteld welke biobrandstoffen wegens ongewenste effecten maar beperkt meegeteld kunnen worden voor het aandeel hernieuwbare energie in de totale

energieconsumptie. De productie van biobrandstoffen is namelijk nu nog niet altijd even duurzaam als gevolg van indirecte verandering van landgebruik, bijvoorbeeld door areaaluitbreiding ten koste van bos of verdringing van voedselproductie.

In de praktijk

Nieuwe ontwikkelingen, zoals de kweek van algen, hebben deze nadelen minder. De rijksoverheid en de Topsector Energie kunnen meer oog ontwikkelen voor biobrandstoffen die emissies beperken en geen voedselproductie verdringen. In de innovatieprogramma's (MMIP's) is hier tot dusver weinig aandacht voor, terwijl de kapitaalmarkt wel brood lijkt te zien in deze techniek. Nieuwe ontwikkelingen, zoals de kweek van algen, hebben deze nadelen minder. De rijksoverheid en de Topsector Energie kunnen meer oog ontwikkelen voor biobrandstoffen die emissies beperken en geen voedselproductie verdringen. In de innovatieprogramma's (MMIP's) is hier tot dusver weinig aandacht voor, terwijl de kapitaalmarkt wel brood lijkt te zien in deze techniek.

2.2 Wat betekent dit voor Nederland

Hernieuwbare energie vormt een onderdeel van het klimaatakkoord. In 2018 was het aandeel van hernieuwbare energie in de totale energieconsumptie met 7,4% nog ruim beneden het nationale doel voor 2020 (14%). Hierbij moet ook vermeld worden dat het overgrote deel (ongeveer 5%) bestaat uit biomassa. Extra maatregelen zijn noodzakelijk om dit streefcijfer (met vertraging) alsnog te behalen. Het Urgenda-vonnis speelt ook een rol; kolencentrales worden versneld buiten bedrijf gesteld.

Mogelijke gevolgen voor regels

Biomassa heeft een groot aandeel in hernieuwbare energie, maar er wordt steeds negatiever gedacht over het effect op het klimaat. Dat het beter is dan fossiel is duidelijk, maar de tijd die in beslag wordt genomen voor het weer vastleggen van CO₂, doet geen recht aan de urgentie van het klimaatprobleem. Ook effecten op luchtkwaliteit zijn zorgwekkend. Andere bronnen naast zon en wind, zoals diepe en ultradiepe geothermie, komen daardoor nadrukkelijker in beeld. Terecht past de overheid de SDE+ regeling aan (SDE++) om recht te doen aan een breder scala aan mogelijkheden om fossiele brandstoffen te beperken. Het stoppen met het via SDE+ subsidiëren van kleine biomassacentrales voor bijvoorbeeld warmtenetten is zou een goede volgende stap zijn.

De richtlijn hernieuwbare energie is mede geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en in het Besluit- en Regeling energievervoer. Daarnaast is het voorstel voor de Energiewet in voorbereiding. Dit voorstel omvat de regulering van de elektriciteits- en gasmarkt en biedt een kader om op termijn andere energiedragers te reguleren.

Mogelijke gevolgen voor regels

Interessant is ook hoe de Richtlijn Hernieuwbare Energie zich verhoudt tot de Wet Natuurbescherming, die als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn van belang is. Windmolens en zonnepanelen, maar ook installaties voor diepe geothermie, zouden kunnen vertraagd kunnen worden met een beroep op de Wet Natuurbescherming. Een AMVB kan de voorwaarden schetsen waaronder een programmatische ontheffing verleend kan worden. Ook isolatie heeft gevolgen voor beschermde soorten en habitat. Tot nu toe heeft de overheid niet voorzien in programmatische ontheffingen die enerzijds de verduurzaming mogelijk maken en anderzijds gestandaardiseerde mitigerende maatregelen borgt.

Status - Wijziging van het Bouwbesluit 2012 (en enkele andere besluiten)

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Energiewet
Uiterste opleverdatum:	30/06/2021
Voortgang:	Vorbereiding > Raad van State > Tweede Kamer > Eerste Kamer > Bekendmaking
Mijlpalen:	25/06/2019 Implementatieschema richtlijn 2018/2001

3.

Energie besparing



De **richtlijn energie-efficiëntie (2018/2002)** bevat regels om belemmeringen op de energiemarkt weg te helpen die energiebesparing in de weg staan. Het nieuwe EU-doel is om minimaal 32,5% aan energiebesparingen te bereiken in 2030 (in vergelijking met 1990). Dit volgt op het bestaande streefcijfer van 20% voor 2020. Jaarlijks moeten de lidstaten minimaal een energiebesparing van 0,8% van de energieconsumptie realiseren. De uiterlijke datum voor implementatie in nationale wetgeving is 25 juni 2020.

3.1 Belangrijkste veranderingen

3.1.1 Verplichte energiebesparing tot 2030

Lidstaten zijn gebonden aan het **EU-brede streefcijfer** voor 2030 (32,5%). Verplicht is dat lidstaten jaarlijks individueel minimaal een energiebesparing van 0,8% op het eindverbruik realiseren. De richtlijn bevat een clausule op basis waarvan de Commissie uiterlijk in 2023 een voorstel tot wijziging van de richtlijn kan voorstellen indien dit vereist is om te kunnen voldoen aan internationale verplichtingen.

3.1.2 Specificatie meting gas en elektriciteit

In de vorige richtlijn stond al dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat eindafnemers scherp geprijsde, individuele meters krijgen. In de nieuwe richtlijn staat dat (omdat de uitrol stukt) hierbij rekening mag worden gehouden met de technische en financiële haalbaarheid. Ook zijn drie sub-artikelen toegevoegd. De eerste twee verwijzen naar meters voor eindafnemers van stadsverwarming en -koeling, en in appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen. Het derde artikel specificeert de vereisten voor uitleesbaarheid op afstand.

3.1.3 Duidelijke factureringsinformatie

Informatie op facturen voor huishoudens moet duidelijk zijn. Er zijn nieuwe vereisten toegevoegd voor het verstrekken van informatie over facturering en verbruik van verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik. Eindafnemers moeten kunnen kiezen voor elektronische factureringsinformatie.

3.1.4 Kosteloze toegang tot factureringsinformatie

Lidstaten zorgen ervoor dat de eindgebruiker al zijn facturen en factureringsinformatie over het energieverbruik kosteloos ontvangt, en op passende wijze kosteloos toegang heeft tot zijn verbruiksgegevens. In Nederland is dit al gerealiseerd.

3.1.5 Gemeenschappelijke methode voor netwerkexploitanten

De richtlijn voorziet in de eis dat de Commissie een gemeenschappelijke methode ontwikkelt om netwerkexploitanten te stimuleren hun verliezen te minimaliseren. Deze methode stelt de Commissie voor 31 december 2020 beschikbaar.

3.1.6 Richtsnoeren particuliere financiering energie-efficiëntiemaatregelen

De Commissie gaat in gesprek met zowel publieke als particuliere financiële instellingen om mogelijke acties in kaart te brengen voor het aanboren van particuliere financiering. De waardevermeerdering van onroerend goed als gevolg van energiebesparende mogelijkheden wordt als gevolg hiervan beter financierbaar.

In de praktijk

In Nederland wordt al sinds het aantreden van het nieuwe kabinet gewerkt aan gebouwgebonden financiering. Particuliere huiseigenaren voelen er doorgaans weinig voor zich in nieuwe schulden te steken die langjarige verplichtingen met zich meebrengen; zelfs als de maandlast niet hoger is dan de energierekening. Als de aflossing 'bij het huis hoort' in plaats van bij de huiseigenaar, valt dit probleem weg. Ook kan gebouwgebonden financiering een oplossing zijn voor mensen zonder leencapaciteit, problematische schulden e.d. Dat iedereen mee kan doen is in wijkaanpakken cruciaal. Pilots met baatbelasting (Bergen, Wijk bij Duurstede), kwalitatief recht (provincie Utrecht) en indeplaatsstelling met ketenbeding (Breda) lopen; op het ministerie wordt gewerkt aan een wijziging van het BW, zodat de kwalitatieve verplichting (zoals bijvoorbeeld recht van overpad) ook een betaalverplichting kan omvatten. Bindende nationale regelgeving heeft als voordeel dat de bestaande hypotheekverstrekker niet akkoord hoeft te gaan; bij de pilot met kwalitatief recht in Utrecht is dat wel het geval.

3.1.7 Evaluatie richtlijn

De Commissie voert uiterlijk op 28 februari 2024 – en elke daaropvolgende 5 jaar – een evaluatie van de doeltreffendheid van de richtlijn uit.

3.2 Wat betekent dit voor Nederland?

Om het verplichte streefcijfer te behalen, zijn extra inspanningen van Nederland nodig. Nu loopt Nederland namelijk niet op schema om het doel voor 2020 (20%) te halen. Het kabinet heeft aangegeven dat de voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden waarschijnlijk niet haalbaar was voor Nederland. In het bereikte compromis is deze termijn verlengd tot 18 maanden.

De vernieuwde richtlijn wordt onder andere geïmplementeerd in een Wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en de Warmtewet. Ook is een Wijziging van het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie in voorbereiding.

Vooral op het gebied van op afstand leesbare meters is verandering in nationale wetgeving noodzakelijk. Nu kent Nederland nog een systeem waarbij op afstand leesbare meters wel ter beschikking moeten worden gesteld aan iedere gebruiker.

Mogelijke gevolgen voor regels

Dit moet uiteraard in overeenstemming met de persoonlijke data uit de slimme meter (inclusief eventuele poort-1 extensies) waar tijdelijke queries op uitgevoerd kunnen worden zonder de data te exporteren, waarborgt de beste bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De gebruiker kan er echter wel voor kiezen de op afstand leesbare meter uit te zetten of te weigeren (bijvoorbeeld uit privacyoverwegingen). Met de nieuwe richtlijn wordt het verplicht dat na 25 oktober 2020 geïnstalleerde apparaten op afstand uit leesbaar zijn. Meters en warmtekostenverdelers die niet op afstand kunnen worden uitgelezen maar die al geïnstalleerd zijn, worden uiterlijk op 1 januari 2027 op afstand uitleesbaar gemaakt of vervangen door apparaten die op afstand leesbaar zijn (tenzij de lidstaat in kwestie in voldoende mate aantoont dat dit niet kostenefficiënt is).

Status – Wijziging Wet implementatie richtlijnen energie-efficiëntie en Warmtewet

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Wet implementatie EU richtlijnen energie-efficiëntie en de Warmtewet
Uiterste opleverdatum:	10/03/2020
Voortgang:	Voorbereiding > Raad van State > Tweede Kamer > Eerste Kamer > Bekendmaking
Mijlpalen:	25/06/2019 Implementatieschema richtlijn 2018/2002 05/07/2019 Ministerraad akkoord 11/07/2019 Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State 30/09/2019 Wetsvoorstel ingediend bij Tweede Kamer

Status – Wijziging Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Algemene maatregel van bestuur (Amvb)
Uiterste opleverdatum:	10/03/2020
Voortgang:	Voorbereiding > Raad van State > Bekendmaking
Mijlpalen:	25/06/2019 Implementatieschema richtlijn 2018/2002

4.

Governance



De **governance-verordening (2018/1999)** beschrijft hoe het bestuur en de organisatie van de energie-unie eruitziet. Met andere woorden: hoe werken lidstaten en de Europese Commissie samen om de ambitieuze EU-doelen op het gebied van hernieuwbare energie te behalen? Het zogenaamde **governancemechanisme** is gebaseerd op langetermijnstrategieën, op geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, nationale voortgangsverslagen, en op monitoringsregelingen door de Commissie. De verordening is direct van toepassing voor alle lidstaten.

4.1 Belangrijkste veranderingen

4.1.1 Nationale energieplannen en Europees financiering mechanisme

Lidstaten zijn verplicht een **Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK)** voor de periode 2021-2030 in te dienen. Deze plannen zijn een uitwerking van de belangrijkste prioriteiten, strategieën en acties van een lidstaat voor een periode van tien jaar.

Een van de eisen is regionale samenwerking met andere lidstaten bij de voorbereiding van het plan. Daarnaast moeten in de plannen ook de vijf focusgebieden van de energie-unie terugkomen: vermindering broeikasgassen; energie-efficiëntie; energiezekerheid; interne energiemarkt; en onderzoek, innovatie en concurrentievermogen. Hierbij hanteren lidstaten het principe 'energie-efficiëntie eerst'³. Ook moeten lidstaten nagaan hoeveel huishoudens met energiearmoede kampen. Een samenhangend onderdeel van het INEK is een langetermijnstrategie met een perspectief van minstens dertig jaar (Artikel 15).

Deadline voor de indiening van het INEK is uiterlijk 31 december 2019. Vervolgens dienen lidstaten elke tien jaar een nieuw plan in. Vanaf 2021 dienen lidstaten tweejaarlijks een voortgangsrapportage in waarop de Commissie kan bijsturen. Om lidstaten te helpen met het behalen van EU-doelen, zet de Commissie uiterlijk op 1 januari 2021 een EU-breed financieringsmechanisme in om hernieuwbare energieprojecten te steunen.

4.2 Wat betekent dit voor Nederland?

Nederland heeft eind 2018 het eerste concept-INEK verstuurd naar de Commissie. Hierop heeft de Commissie suggesties voor verbetering gepubliceerd. Deze feedback moet door Nederland worden meegenomen in de uiteindelijke versie van het INEK 2021-2030. De Commissie is van mening dat het concept-INEK op dit moment niet gedetailleerd genoeg weergeeft welke beleidslijnen en maatregelen bijdragen aan de verplichte EU-doelen. Dit komt grotendeels doordat het op 28 juni 2019 gesloten Klimaatakkoord nog vertaald moet worden in het definitieve Klimaatplan. Dit stuk werkt het klimaatbeleid voor de periode tot 2030 uit en het kabinet geeft het definitieve INEK-vorm op basis van het Klimaatplan.

³ 'Energie-efficiëntie eerst' gaat verder dan alleen maar stimuleren van energiebesparing. Het betekent rekening houden met het potentieel voor energie-efficiëntie bij alle politieke beslissingen en bij alle investeringen in het energiesysteem.

In de praktijk

Het nieuwe INEK zal de volgende door de Commissie gesignaleerde tekortkomingen dienen te adresseren:

1. Het concept bevatte geen reflectie energiearmoede en het nationale beleid daarvoor. In het Klimaatakkoord is een Warmtefonds overeengekomen en huurders in de sociale sector krijgen prioriteit (Renovatieversneller).
2. Het concept ging onvoldoende in op onderzoek en ontwikkeling en concurrentievermogen. Met de integrale kennis- en innovatieagenda's laat het Klimaatplan zien dat dit ook in Nederland de aandacht krijgt die het verdient.
3. Het concept bevatte niets over investeringsbehoeften. Duidelijk beleid in het INEK op dit punt heeft de potentie duidelijkheid te bieden aan mogelijke investeerders.
4. In het concept-INEK missen details over een 'eerlijke' transitie, zoals de koppeling van de veranderingen aan werkgelegenheid en kansen voor een versterkte sociale cohesie. Initiatieven zoals in Schiedam, waar de woningcorporatie de particulieren betreft bij de omschakeling en koppelkansen worden geïnventariseerd, tonen de mogelijkheden.
5. Een lijst met energiesubsidies (gerelateerd aan fossiele brandstoffen) en het plan om deze uit te faseren mist.
6. Het INEK schoot ook tekort om beleid en doelstellingen die helpen bij het bereiken van sectorale doelstellingen te schetsen. Het Klimaatplan is per sector uitgewerkt, zodat dit eenvoudig duidelijk te maken zal zijn.

De publieksconsultatie voor het Klimaatplan en INEK is op 4 oktober 2019 gesloten. De Commissie eist een permanente energiedialoog met diverse belanghebbenden om opties voor het energie- en klimaatbeleid te bespreken. Nederland geeft gehoor aan deze eis door stakeholders en decentrale overheden continue te blijven betrekken bij de totstandkoming van de uitwerking, nog steeds ingedeeld in de vijf sectortafels: gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik, mobiliteit, elektriciteit.

Het eerste Klimaatplan is eind november 2019 gepubliceerd. Het plan bevat de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid voor de periode 2021-2030. Elke 5 jaar wordt het Klimaatplan op basis van actuele inzichten bijgesteld.

Status - Klimaatplan en INEK

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Klimaatplan (beleidsnota) en INEK
Uiterste opleverdatum:	31/12/2019
Voortgang:	Vorbereiding > Raad van State > Tweede Kamer > Eerste Kamer Bekendmaking
Mijlpalen:	24/08/2019 Publieksconsultatie (start) 04/10/2019 Publieksconsultatie (eind)



5.

Elektriciteitsmarkt

De EU heeft vier nieuwe wetten aangenomen om de elektriciteitsmarkt van de EU voor te bereiden op de omschakeling naar schone energie – zodat deze beter wordt aangesloten, beter is beschermd tegen stroomonderbrekingen, beter in staat is om hernieuwbare energie te integreren en meer op de (grensoverschrijdende) markt en de consument is gericht. Het gaat om: **de verordening elektriciteitsmarkt (2019/943)**; **de richtlijn elektriciteitsmarkt (2019/944)**; de verordening risicoparaatheid (2019/941); en **de verordening Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) (2019/942)**.

5.1 Belangrijkste veranderingen

5.1.1 Een goed functionerende, transparante elektriciteitsmarkt

Met de aangepaste verordening elektriciteitsmarkt (2019/943) wil de Commissie de elektriciteitsmarkt meer onafhankelijk maken van overheidsingrijpen. Zo dienen prijzen te worden bepaald door vraag en aanbod en dienen burgers te profiteren van vergrote concurrentie op de elektriciteitsmarkt. Gezien het zeer specifieke en technische karakter van deze verordening, zijn op diverse plekken in de tekst verwijzingen naar specifieke artikelen toegevoegd.

Mogelijke gevolgen voor regels

Nederland heeft een geliberaliseerde energiemarkt met voldoende concurrerende aanbieders. In de praktijk vallen prijsverschillen tegen, omdat slechts een klein deel van de factuur uit de kale stroomprijs bestaat. De hoge belasting op energie in Nederland, zou beschouwd kunnen worden als belemmerend voor concurrentie; een groot deel van de consumentenprijs staat immers vast door heffingen van de overheid. De rationale achter hoge belasting op energie, 'de vervuiler betaalt' zal steeds minder gaan gelden. Maar het verleggen van de belastinggrondslag kan ook nadelen hebben. **Zie ook: 5.2.**

De belangrijkste wijzigingen en aanscherpingen zijn

- Nieuwe eisen voor de aansluiting van elektriciteitsproductie-eenheden op het systeem (**Artikel 12-13**).
- Een uitgebreide beschrijving van hoe lidstaten, regulerende instanties en transmissiesysteembeheerders dienen om te gaan met congestiemanagement^[4] (**Artikel 14-16**). Hierbij is ook bepaald dat minimaal 70 procent van de interconnectiecapaciteit beschikbaar moet zijn voor de markt. Wanneer in een lidstaat structurele congestie wordt vastgesteld die interconnectie belemmert, dient de lidstaat een actieplan op te stellen om eind 2025 wel aan die eis te voldoen.
- Nieuwe regels met betrekking tot netwerktarieven die de kosten reflecteren en transparant moeten zijn. Deze eis geldt ook voor regionale netbeheerders (**Artikel 18**).
- Nieuwe eisen voor capaciteitsmechanismen^[5] (**Artikel 21-27**). Dit is jargon voor stand by-capaciteit. Nadat lang het 'energy only' model voor honorering werd bevorderd, wordt er in de praktijk betaald voor stand by-vermogen. Maar zo'n capaciteitsmechanisme mag niet concurreren met bijvoorbeeld sturing aan de vraagzijde en internationale uitwisseling.
- Bovendien moet het een tijdelijke maatregel betreffen en de '550-regel' bepaalt dat de producenten die contracten worden gegund voor stand-by capaciteit niet meer mogen uitstoten dan 550 gram CO₂ per kilowattuur. Aardgascentrales voldoen ruimschoots aan deze norm, kolencentrales niet.
- De regionale samenwerking tussen transmissiesysteembeheerders (TSO's, zoals TenneT in Nederland) wordt verder geïnstitutionaliseerd met regionale coördinatiecentra, opgezet door de transmissiesysteembeheerders die onder deze regio vallen (**Artikel 35–47**).
- De introductie van een Europese entiteit van distributiesysteembeheerders (netbeheerders) die onder meer als taak heeft om beheer en planning van distributienetten en van transmissienetwerken te coördineren (**Artikel 52-55**).

⁴ Congestie is een situatie waarin niet aan alle verzoeken van marktdeelnemers betreffende handel tussen netgebieden kan worden voldaan, aangezien de fysieke stromen op de netelementen die niet in deze stromen kunnen voorzien daardoor in aanzienlijke mate zouden worden getroffen.

⁵ Een capaciteitsmechanisme is een vorm van staatssteun waarmee bijvoorbeeld een kolencentrale wordt vergoed voor het beschikbaar houden van capaciteit.

Mogelijke gevolgen voor regels

De regel dat capaciteitsmechanismen slechts tijdelijk worden toegestaan, moet nog worden geoperationaliseerd door de Commissie. Ook maakt het artikel niet precies duidelijk hoe het verbod op concurreren met bijvoorbeeld interconnectie moet worden uitgelegd.

Grensoverschrijdende elektriciteitshandel



De richtlijn elektriciteitsmarkt (2019/944) hangt samen met de verordening elektriciteitsmarkt (2019/943) en bepaalt dat nationale wetgeving geen onnodige belemmering vormt voor grensoverschrijdende elektriciteitsstromen (artikel 3). Zo moeten veiligheidseisen in harmonie worden gebracht om belemmering van grensoverschrijdende handel te voorkomen.

In de praktijk

Grensoverschrijdende uitwisseling vermindert een teveel aan duurzame opwek. Vaak wordt gezegd dat we in tijden van overproductie van stroom, waterstof, ammoniak of warmte kunnen produceren, die dan elders of later ingezet kunnen worden. Ook halen startups geld op voor op zwaartekracht gebaseerde balancerende mechanismen. De behoefte aan flexibiliteit lijkt nogal mee te vallen, en zal blijven meevallen wanneer grensoverschrijdende handel het dominante balancerende mechanisme is. Met ongeveer 100.000 autobatterijen die aan slimme laadinfrastructuur is gekoppeld, zijn de pieken en dalen volgens TKI Urban Energy op te vangen. Omdat het hier dubbelgebruik betreft (de batterijen zijn aangeschaft om aan te drijven) kan het voor andere balancerende mechanismen moeilijk zijn om hiermee te concurreren.

Consumenten centraal

De verordening elektriciteitsmarkt (2019/943) bepaalt ook dat:

- prijsvorming plaats vindt op basis van vraag en aanbod;
- de marktvoorschriften de vrije prijsvorming aanmoedigen en acties vermijden waardoor prijsvorming op basis van vraag en aanbod wordt tegengegaan;
- de marktvoorschriften de ontwikkeling van meer flexibele productie, duurzame koolstofarme productie en meer flexibele vraag vergemakkelijken.

Tegelijkertijd mogen betrouwbare en stabiele prijzen voor de eindafnemers, en met name voor huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en industriële afnemers, niet in het gedrang komen indien prijsbepaling op basis van schaarste zonder prijsplafonds op de groothandelsmarkt wordt toegepast. Leveranciers zijn in principe vrij de prijs waarvoor zij aan de afnemers leveren, vast te stellen (**Artikel 5**).

Ook moeten lidstaten:

- Leveranciers in staat stellen om een contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs⁶ aan te bieden (**Artikel 11**).
- Zodra zij slimme-metersystemen invoeren – ervoor zorgen dat slimme meter-systemen deelname van afnemers op de elektriciteitsmarkt ondersteunt (**Artikel 19**).
- Voorzien in één enkel contactpunt waar afnemers alle informatie kunnen krijgen (**Artikel 25**).

Daarnaast is er een regelgevingskader voor consumentenbescherming, -informatie en -deelneming:

- Afnemers krijgen een samenvatting van de belangrijkste contractuele voorwaarden;
- Uiterlijk in 2026 moet het technisch proces voor de overstap naar een andere leverancier minder dan 24 uur in beslag nemen in alle EU-landen.
- Aanbieders verlenen gratis toegang tot ten minste één vergelijkingsinstrument voor energie waarmee afnemers de voordeligste aanbieding op de markt kunnen vinden (**Artikel 14**). Een verbetering van de informatie op elektriciteitsfacturen
- zodat afnemers hun kosten beter in de hand kunnen houden. Nieuwe verplichtingen om energiearmoede aan te pakken (**Artikel 28-29**).
- Afnemers kunnen actief, individueel of via energiegemeenschappen deelnemen op alle markten, hetzij door elektriciteit op te wekken en deze vervolgens te verbruiken, te delen of te verkopen, hetzij door opslagdiensten te verlenen.
- Energie-afnemers krijgen het individuele recht om (kosteloos) een slimme meter en een contract met dynamische prijsstelling aan te vragen.

In de praktijk

Dit betekent dat derde partijen (bedrijven of coöperaties, meestal aangeduid als aggregators), mits zij effectieve bescherming inbouwen tegen onevenredig grote nadelige effecten van prijschommelingen, hun leden of klanten kunnen laten deelnemen aan de markten die onbalans oplossen. Dit kan een aanmerkelijke disruptieve uitwerking op de markt hebben. Als eerder vastgesteld mogen fossiele capaciteitsmechanismen niet met dit regelende mechanisme concurreren.

5.1.3 Nationale risicoparaatheidsplannen



De risicoparaatheid-verordening (2019/941) is gericht op crises met betrekking tot de elektriciteitssector. De Commissie heeft deze verordening vastgesteld omdat lidstaten tot op heden verschillende risico's identificeren en dit op diverse manieren doen. Doel is om dit gelijk te schakelen in de lidstaten van de Unie.

Zo moeten lidstaten nationale risicoparaatheidsplannen opstellen. Deze plannen bevatten onder andere de identificatie van scenario's betreffende elektriciteitscrises op nationaal en regionaal niveau en de procedures aan de hand waarvan de lidstaat dergelijke crises beperkt.

⁶ Een leverancier baseert een contract met een dynamisch of flexibel energietarief op de inkoopprijs van energie op de beurs. De tarieven kunnen dus per dag (bij gas) of zelfs per uur (elektriciteit) verschillen.

5.1.4 Meer bevoegdheden ACER-agentschap

De ACER-verordening (2019/943) geeft een grotere rol aan het ACER-agentschap. Deze Europese organisatie coördineert de werkzaamheden van nationale energieregulators. Dit in het bijzonder bij het schrijven van netcodes, het beoordelen van voorzieningszekerheidsanalyses en capaciteitsmechanismen, maar ook bij de besluitvorming over grensoverschrijdende infrastructuur en het toezicht op regionale coördinatiecentra (RCC).

5.2 Wat betekent dit voor Nederland?

De vier EU-besluiten op het gebied van de elektriciteitsmarkt vergen een Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met de volgende onderwerpen: wijzigingen in consumentenbescherming, lokale energiegemeenschappen, vraagrespons, slimme meter, wijziging van taken van netbeheerders, opslag en aanwijzen van de regulerende instantie voor verordening risicobeheersing. Ook is aanpassing van lagere regelgeving nodig, zoals het Besluit experimenten decentrale hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

Mogelijke gevolgen voor regels

Wanneer wordt een zelf opgewekte kWh belast? De energiebelasting wordt nu geheven op het verbruik, dus de energie die door de meter (per saldo) binnenkomt, en afgedragen aan de energieleverancier. Wat als er meer opwek 'achter de meter' wordt gehouden? Zolang er salderen is, heb je daar weinig voordeel van. Maar nu salderen wordt afgebouwd, doemen er vragen op. Ambtelijk noch politiek zijn uitspraken gedaan of er iets moet veranderen in de grondslag voor belasting. De consument kan met slimme laadpunten, zelf opgewekte stroom bewaren en zelfs vervoeren; volgens de nieuwe verordening kan hij of zij er ook in handelen en meedoen op alle markten voor energiehandel, zonder dat er een feitelijke belastinggrondslag is. Omdat de verordening al in de wet wordt geïmplementeerd, leidt dit tot een periode met een fiscaal ongereguleerd speelveld voor de individuele consument, lokale energiegemeenschappen en derde partijen (aggregators). Dit kan mogelijk disruptief werken en van de overheid zou verwacht mogen worden dat er beter geanticipeerd wordt op dit aspect van de regelgeving. Het nalaten hiervan kan een zekere onomkeerbaarheid met zich meebrengen: een disruptieve speler kan zich wellicht met succes beroepen op het veranderen van de regels tijdens de wedstrijd. Om de beste maatschappelijke businesscase te bereiken, is het raadzaam opgewekte energie minder te belasten dan energie van buiten; aan het net geleverde energie zou gehonoreerd kunnen worden met een deel van de belastingopbrengst bij verbruik; en flexibele belastingtarieven die meebewegen met de dynamische prijsvorming zouden helpen om opslag en demand side management te laten lonen. Het afrekenen van energiebelasting moet daarbij niet voorbehouden blijven aan bedrijven met een vergunning, omdat dit lokale energiegemeenschappen belemmert, wat in strijd is met de verordening.

Status - Wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

Ministerie:	Ministerie van EZK
Formeel document:	Elektriciteitswet 1998 en Gaswet
Uiterste opleverdatum:	31/12/2019
Voortgang:	Voorbereiding > Raad van State > Tweede Kamer > Eerste Kamer > Bekendmaking
Mijlpalen:	04/07/2019 Implementatieschema richtlijn 2019/692 10/07/2019 Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State 16/08/2019 Advies Raad van State uitgebracht 04/09/2019 Wetsvoorstel ingediend bij Tweede Kamer

Dankzij verordening 2019/943 krijgen niet alleen de landelijk netbeheerder maar ook de regionale netbeheerders taken opgedragen, waaronder het samenwerken op Europees niveau. De kosten hiervoor kunnen op grond van de artikelen 40 en volgende van de Elektriciteitswet 1998 worden verrekend in de tarieven.

Ook stelt de Minister in geval van structurele congestie actieplannen op om de structurele congestie tegen te gaan. Op basis van deze eventuele actieplannen kunnen investeringen in het net gewenst zijn. Daarom zullen de investeringsplannen die de landelijk netbeheerder periodiek opstelt en voorlegt aan de Minister, worden getoetst aan de eventuele actieplannen wanneer deze zijn opgesteld. Een andere mogelijkheid is dat een biedzone review of aanpassing wordt uitgevoerd, maar dit zal in Nederland pas gebeuren na vaststelling van een actieplan.

De nationale risicoparaatheidsplannen (verordening 2019/941) moeten ook regionale maatregelen bevatten om te waarborgen dat crisissituaties met een grensoverschrijdende impact worden voorkomen en beheerst.

Over de nieuwe bevoegdheden van het Agentschap (verordening 2019/943) meldt het kabinet dat dit besluitvorming van toezichthouders kan versnellen. Het kabinet is van mening dat de overdracht van bevoegdheden aan het Agentschap “zeer globaal is gedefinieerd en dat niet duidelijk is onder welke voorwaarden en condities de Commissie van deze bevoegdheden gebruik en mag maken en welke grenzen daaraan zijn verbonden.” Het kabinet verwacht geen financiële consequenties voor de rijksoverheid of decentrale overheden.

Mogelijke gevolgen voor regels

De wetgever kiest voor een technische wijziging van de Elektriciteitswet, waarin met name de verwijzingen naar eerdere verordening worden vervangen door verwijzingen naar de nieuwe verordening 2019/943. Daarnaast wordt gewerkt aan een nieuwe Eenergiewet, waarin gekozen zal worden in een groot aantal nieuwe dilemma's. In de tussentijd kan de ACM nadere regels stellen, die uiteraard moeten voldoen aan de eisen in de verordening. De wetgever had ook meer specifiek de Europese regels kunnen uitwerken, bijvoorbeeld als het gaat om lokale energiegemeenschappen, hoe lokale opslag zich verhoudt tot de regel dat 70% van het overschot beschikbaar moet zijn voor grensoverschrijdende handel. Door deze zaken nu niet bij wet te regelen, is er veel ruimte voor interpretatie en als gevolg daarvan meer kans op succesvolle klachtprocedures bij de Europese Commissie.



6.

Betekenis voor actoren en nader onderzoek



De nieuwe richtlijnen en verordeningen, brengen dilemma's met zich mee. In deze dilemma's moet de maatschappelijk meest voordelige, rechtvaardige en toekomstbestendige uitkomst prevaleren.

Als we dit algemene uitgangspunt toepassen op de relevante actoren ontstaat het volgende beeld:

Wetgever EZK

- ⌚ Ontwerp speelveld voor energiegemeenschappen
- ⌚ Heroverweeg afbouw salderingsregeling (korting energiebelasting)
- ⌚ Heroverweeg SDE++

Tennet (TSO)

- ⌚ Ontwerp met andere actoren maatschappelijke businesscases met de laagste kosten voor gehele maatschappij
- ⌚ Faciliteer experimenten en start ups voor netbalans

Wetgever BZK / SZW

- ⌚ Ontwerp flankerend beleid voor arbeidsmigratie
- ⌚ Maak spelregels voor lokale energiegemeenschappen en aggregatoren

Bewoner / Consument

- ⌚ Bespaar
- ⌚ Wek op
- ⌚ Neem deel aan onbalansmarkten via startup of lokale energiegemeenschap

Netbeheerders (DSO)

- ⌚ Blijf pleiten voor proactief verzwaren
- ⌚ Denk mee over nadere regels energiegemeenschappen
- ⌚ Neem deel in of sluit aan bij experimenten die focussen op congestie
- ⌚ Maak een reactie op wetswijzigingen

Wetgever Fisicus

- ⌚ Verander belastinggrondslag van KWh naar dynamische €/KWh
- ⌚ Bepaal belasting-grondslag (moment van verbruik of opwek of verkoop)

Bedrijfsleven

- ⌚ Maak een kansen inventarisatie
- ⌚ Kijk ook naar export kansen
- ⌚ Leer denken in maatschappelijke businesscases

De nieuwe Europese Commissie heeft een nog veel verderstrekkend voorstel gepresenteerd om de klimaatdoelen te halen. De lidstaten zijn hiermee akkoord gegaan; met een uitzonderingspositie voor Polen, dat voor meer dan de helft van zijn elektriciteitsproductie kolen verstoekt. Daarmee lijkt de Clean Energy for all Europeans Package nog maar het begin van veel meer Europese regie en regelgeving.

Met het Klimaatakkoord en het Klimaatplan gaat Nederland voldoen aan de belangrijkste uitgangspunten van het Europese beleid. Maar schoonheid zit hem in de details. Zoals in deze rapportage op een aantal punten is geopperd, moet minutieus gekeken worden naar de uitwerking van bestaande regels en fiscaliteit, om die meer in lijn te brengen met de nieuwe realiteit.

Het bereiken van de doelen is een gezamenlijke inspanning. Als leidend principe zou in belangentegenstellingen steeds de maatschappelijk beste businesscase centraal moeten staan. Een gestructureerde dialoog over de hier gesignaleerde dilemma's, maar ook de nieuwe die zullen voortkomen uit het Europese klimaatplan, moet gevoed worden door een goed inzicht in de gerechtvaardigde belangen van alle actoren, die gezamenlijk trachten de beste uitkomst voor het geheel te bereiken. Daarbij is haast geboden; de opwarming van de aarde gaat door en laat geen verlamdende patstellingen toe.

