

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit in zaak 1991/2019/KR betreffende de maatregelen van de Europese Commissie inzake de duurzaamheidsbeoordeling van gasprojecten op de huidige lijst van projecten van gemeenschappelijk belang

Besluiten

Zaak 1991/2019/KR - Geopend op 10/02/2020 - Besluit over 17/11/2020 - Betrokken instelling Europese Commissie (Geen verder onderzoek gerechtvaardigd) |

De zaak had betrekking op het opnemen van gasprojecten in de Europese lijst van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB) voor 2019. Dit zijn grensoverschrijdende energie-infrastructuurprojecten die moeten bijdragen tot het behalen van de beleidsdoelstellingen op het gebied van energie en klimaat van de EU. De klager had als punt van zorg dat de duurzaamheid van gasprojecten op die PGB-lijst niet op bevredigende wijze was beoordeeld, zoals is voorgeschreven.

De Commissie had al erkend dat de duurzaamheidsbeoordeling van de voorgestelde gasprojecten suboptimaal was geweest vanwege een gebrek aan gegevens en inadequate methodologieën. In de loop van het onderzoek heeft de Commissie de Ombudsman meegedeeld dat zij bezig is met het bijwerken van het criterium voor de beoordeling van de duurzaamheid van projecten die in aanmerking komen voor opname in de volgende PGB-lijst. Deze wordt opgesteld in 2021.

De verwachting is dat met deze bijwerking bij de beoordeling van projecten rekening wordt gehouden met de CO₂- en methaanbalans, naast andere zaken. Naar verwachting geeft de indicator weer wat de verwachte effecten zijn op de algemene intensiteit van broeikasgassen van de energieproductie in een bepaalde EU-lidstaat en de uitstoot in verband met de werking van de infrastructuur zelf.

De Ombudsman verwelkomt het feit dat de Commissie waarborgt dat deze bijwerking is



doorgevoerd voordat het besluit over de volgende PGB-lijst wordt genomen. De datum van vaststelling voor de volgende PGB-lijst is voorzien voor het laatste kwartaal van 2021.

Gelet op de doelstellingen van de EU inzake klimaatverandering en duurzaamheid, is het betreuenswaardig dat er in eerdere PGB-lijsten gasprojecten zijn opgenomen zonder dat deze naar behoren op duurzaamheid waren beoordeeld. Hierdoor kon er geen rangorde worden bepaald om vast te stellen welke projecten het meest duurzaam waren. De Commissie neemt echter de noodzakelijke maatregelen, waardoor verdere onderzoeken van de Ombudsman op dit moment niet zijn gerechtvaardigd.

Achtergrond van de klacht

1. Projecten van gemeenschappelijk belang (PCI's) zijn belangrijke grensoverschrijdende infrastructuurprojecten die de energiesystemen van de EU-landen met elkaar verbinden, teneinde de EU te helpen haar energiebeleid en haar klimaatdoelstellingen te verwezenlijken. Sinds 2013 heeft de Europese Commissie om de twee jaar een lijst van PGB's opgesteld (de PGB-lijst). Projecten op deze lijst kunnen profiteren van versnelde plannings- en vergunningsprocedures en kunnen in aanmerking komen voor EU-financiering in het kader van de Connecting Europe Facility [1] .
2. De TEN-E-verordening [2] stelt een kader vast voor de identificatie, planning en uitvoering van PGB's. Het identificeert negen strategische geografische prioritaire corridors voor energie-infrastructuur op het gebied van elektriciteit, gas en olie.
3. De klager werkt voor een milieu-ngo. Tussen 19 en 28 oktober 2019 wisselden klager en de Commissie een aantal e-mails uit over de opname van projecten op het gebied van fossiele brandstoffen op de vierde PGB-lijst (de meest recente lijst). De klager was bezorgd over de duurzaamheid van een bepaald gasproject en over de wijze waarop dit was beoordeeld voordat de Commissie besloot het project op de PGB-lijst op te nemen.
4. In deze uitwisseling verwees de Commissie naar een advies van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER), waarin bezorgdheid werd geuit over de vraag hoe de duurzaamheid van gasprojecten wordt beoordeeld in het kader van de opstelling van de PGB-lijst, en wat dat betekent voor de levensvatbaarheid op lange termijn van die projecten [3] .
5. De Commissie heeft de klager meegedeeld dat zij werkt aan de verbetering van de analytische instrumenten en procedures voor de beoordeling van de duurzaamheid van gasprojecten in het kader van de analyse van kandidaat-projecten voor toekomstige PGB-lijsten.
6. **De klager herhaalde** echter zijn bezorgdheid over het feit dat de vierde PGB-lijst projecten bevat die niet op een zinvolle manier waren beoordeeld op klimaat- of duurzaamheidseffecten. Ontevreden met het antwoord van de Commissie heeft klager zich op 29 oktober 2019 tot de



Ombudsman gewend.

Het onderzoek

7. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend om na te gaan of en hoe de Commissie heeft getracht ervoor te zorgen dat de duurzaamheid van gasprojecten werd beoordeeld voordat deze op de PGB-lijst werden geplaatst [4] .

8. In de loop van het onderzoek zond de Ombudsman gedetailleerde vragen aan de Commissie [5] en ontving hij zijn antwoord [6] , waarop klager opmerkingen maakte [7] .

9. Op 22 september 2020 heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman de Commissie verzocht om een update met betrekking tot het nieuwe duurzaamheidscriterium dat zij voor medio 2020 had aangekondigd, alsmede een verwante studie. De Commissie heeft de actualisering op 27 oktober 2020 verstrekt.

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

Eerdere duurzaamheidsbeoordelingen van PGB's

10. De Commissie zei dat de duurzaamheid van kandidaat-gasprojecten vóór de vierde PGB-lijst op verschillende manieren werd beoordeeld. Een gebrek aan uniform beschikbare, consistente en nauwkeurige gegevens had echter een volledig bevredigende en consistente beoordeling verhinderd. Een doel voor de vierde PCI-lijst was om dit te corrigeren. Als zodanig kreeg het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSOG) [8] de opdracht om een duurzaamheidsbeoordeling op te nemen in zijn kosten-batenanalyse. Dit was om te zorgen voor de uniforme beoordeling en consistentie die nodig is voor duurzaamheid, om te worden gebruikt in de rangschikking van kandidaat-gasprojecten. Voor het eerst werd geprobeerd om duurzaamheidsvoordelen te kwantificeren in de vorm van CO₂ -emissiereductie.

11. De Commissie zei dat de voorgestelde aanpak van ENTSOG was gebaseerd op aannames dat *alle* gasprojecten automatisch *alleen* positieve voordelen zouden opleveren voor CO₂ -mitigatie, vanwege brandstofoverschakeling van steenkool naar gas en een aanzienlijk deel van het hernieuwbare gas [9] . Er werd geen rekening gehouden met negatieve effecten, zoals mogelijke toenames van broeikasgassen. Aangezien er geen gedetailleerde analyse van de verschillende situaties in de afzonderlijke landen werd uitgevoerd, zouden echte projectspecifieke duurzaamheidsvoordelen onzichtbaar en niet kwantificeerbaar blijven. Op basis van deze aanpak kon dus geen onderscheid worden gemaakt tussen projecten die echt duurzaamheidsvoordelen opleveren en projecten die dat niet doen en die zelfs de uitstoot van broeikasgassen zouden kunnen verhogen. De Commissie heeft aangegeven dat zij de tekortkomingen in de duurzaamheidsbeoordeling van kandidaat-gasprojecten heeft gerealiseerd toen de beoordelingsmethode voor de vierde PGB-lijst in het voorjaar van 2019 werd ontwikkeld



en toegepast.

12. In september 2019 heeft ACER publiekelijk verwezen naar de leemte in de beoordelingsmethode. Hij merkte op dat de benadering die in het kader van het PGB-selectieproces is gevolgd, namelijk het niet gebruiken van de duurzaamheidsbeoordeling van het ENTDBG en geen alternatief voorstelt, leidt tot aanzienlijke lacunes in de beoordeling van belangrijke verdiensten of nadelen van de projecten. Volgens ACER leidt het ontbreken van een gedegen beoordeling van de bijdrage van de projecten aan duurzaamheid tot grote onzekerheid en twijfels over de levensvatbaarheid (of zelfs de noodzaak) van de projecten op de lange termijn.

13. De Commissie merkte op dat de duurzaamheidsbeoordeling geen basis vormde voor de toekenning van de PGB-status van deze gasprojecten. Alle gasprojecten op *PGB-lijsten „hebben tot nu toe bijdragen geleverd aan de rest van de criteria [...] op basis waarvan zij als PGB's zijn gekozen”* [10] .

14. Klager was het niet eens met de conclusie van de Commissie dat de duurzaamheid van gasprojecten op de PGB-lijst naar behoren was beoordeeld. Hij voerde aan dat het ACER-advies aangaf dat de beoordeling gebrekkig was en dus niet volledig in overeenstemming kan zijn met het Unierecht. Klager bleef van mening dat de Commissie alle projecten op het gebied van fossiele brandstoffen op de huidige PGB-lijst opnieuw moet beoordelen.

Toekomstige duurzaamheidsbeoordelingen van PGB's

15. De Commissie verklaarde dat een geactualiseerd duurzaamheidscriterium in voorbereiding is en klaar moet zijn voor de beoordeling van kandidaat-projecten voor de vijfde PGB-lijst. [11] Daartoe heeft de Commissie opdracht gegeven tot een studie om de relevante gegevensverzameling en de verstrekking van analysemethoden voor de analyse van de duurzaamheid van kandidaat-projecten voor de PGB-lijst vast te stellen. Deze studie is gepubliceerd. [12]

16. Op basis van de resultaten van de studie heeft de Commissie aangegeven dat zij het duurzaamheidscriterium operationeel zal maken. De studie bevat een aantal aanbevelingen die de Commissie samen met ENTSG opneemt. Daarnaast zal in de regionale groepen een methodologie worden ontwikkeld om het duurzaamheidscriterium in het proces voor de selectie van toekomstige PGB's op te nemen. [13] De Commissie heeft ook aangegeven dat zij gebruik maakt van de Europese Green Deal [14] en de transitie naar een koolstofarme economie voor een nieuwe definitie van de wijze waarop de duurzaamheid van projecten moet worden beoordeeld [15] .

17. Het geactualiseerde duurzaamheidscriterium moet ervoor zorgen dat bij de beoordeling van projecten rekening wordt gehouden met het niveau van CO₂-emissies en methaanemissies, alsook met de efficiëntie-effecten. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met het verwachte effect van de voorgestelde infrastructuur op de totale broeikasgasintensiteit van de



energieproductie in een bepaalde EU-lidstaat en met de emissies in verband met de werking van de infrastructuur zelf.

18. Ten slotte heeft de Commissie aangegeven dat het directoraat-generaal Energie in 2019 is begonnen met het verrichten van onderzoek naar methaanemissies. De definitieve studie wordt verwacht in 2020 en zal naar verluidt het klimaataspect van de „gaswaardeketen” analyseren, waarmee de totaliteit van de gasexploratie en -productie wordt bedoeld; behandeling en vloeibaarmaking, vervoer en distributie. [16] Een EU-strategie ter vermindering van de uitstoot van minerale methaan is ook gepland.

Beoordeling van de Ombudsman

19. Zowel de Commissie als de klager zijn het erover eens dat duurzaamheidsbeoordelingen van kandidaat-gasprojecten suboptimaal zijn geweest. Als gevolg hiervan is onvoldoende rekening gehouden met de duurzaamheid van gasprojecten die op de vierde PGB-lijst (en eerdere lijsten) waren opgenomen.

20. De Ombudsman merkt op dat de doelstellingen van de EU met betrekking tot de doelstellingen inzake klimaatverandering en duurzaamheid met spoed zijn toegenomen met het toenemende bewustzijn van de versnelde klimaatcrisis. In dit verband vindt de Ombudsman het betreurenswaardig dat de Commissie in een eerder stadium niet heeft geprobeerd de beschikbare gegevens en de toegepaste analysemethoden te verbeteren, zodat een rangschikking van kandidaat-PGB's op basis van hun duurzaamheid mogelijk zou zijn geweest.

21. De Ombudsman merkt op dat de Commissie werkt aan het verbeteren van de methodologie voor de beoordeling van de duurzaamheid van kandidaat-gasprojecten, teneinde rekening te houden met de broeikasgasemissies (CO₂ en methaan) van projecten, alsook met de potentiële efficiëntie-effecten.

22. De TEN-E-verordening [17] schrijft voor dat een kandidaat-gasproject aanzienlijk moet bijdragen aan ten minste één van de vier hierboven genoemde alternatieve criteria (duurzaamheid is er één). Op basis van het onderzoek van de Ombudsman kon worden geconcludeerd dat geen van de kandidaat-gasprojecten werd geselecteerd op basis van de verwachting dat het een aanzienlijke bijdrage zou leveren op het gebied van duurzaamheid. Als zodanig lijkt de selectie van PGB's, die plaatsvonden op basis van andere criteria, te hebben plaatsgevonden in overeenstemming met de toepasselijke regels.

23. De TEN-E-verordening bevat indicatoren [18] waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van gasprojecten, waarin *wordt gesteld dat duurzaamheid wordt gemeten als de bijdrage van een project om emissies te verminderen, de back-up van hernieuwbare elektriciteitsopwekking of het vervoer van elektriciteit naar gas en biogas te ondersteunen, rekening houdend met verwachte veranderingen in de klimatologische omstandigheden* ”.

24. De Ombudsman merkt op dat bij de duurzaamheidsbeoordeling voor toekomstige PGB's



rekening zal worden gehouden met het niveau van de broeikasgasemissies en de efficiëntie-effecten, alsook met het effect op de totale broeikasgasintensiteit van de energieproductie in de EU-lidstaten en de emissies in verband met de werking van de infrastructuur zelf.

25. Aangezien de Commissie nu de nodige maatregelen neemt, concludeert de Ombudsman dat verdere onderzoeken niet gerechtvaardigd zijn. De door de Commissie geplande maatregelen moeten de tekortkomingen in de duurzaamheidsbeoordeling van kandidaat-gasprojecten van gemeenschappelijk belang aanpakken. Dit houdt met name in dat het duurzaamheidscriterium moet worden geactualiseerd zodat rekening wordt gehouden met de broeikasgasemissies en de efficiëntie-effecten, alsook met de gevolgen voor de totale broeikasgasintensiteit van de energieproductie in de EU-lidstaten en de emissies in verband met de werking van de voorgestelde infrastructuur zelf. Dit geactualiseerde criterium moet van kracht zijn vóór de beoordeling van kandidaat-gasprojecten voor de vijfde PGB-lijst, die in het laatste kwartaal van 2021 moet worden vastgesteld.

26. Tot slot neemt de Ombudsman nota van de inzet van de Commissie voor duurzaamheid in het kader van de Europese Green Deal, alsook van het initiatief van de Commissie in het kader van de doelstelling om de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Het publiek verwacht dat dit tot uiting komt in de concrete beleidsmaatregelen en initiatieven die de Commissie in de toekomst voorstelt, bijvoorbeeld op het gebied van energie. Daartoe moeten de projecten die op toekomstige PGB-lijsten worden opgenomen, duurzaamheid op de voorgrond hebben en moet de evaluatie van kandidaat-gasprojecten gebaseerd zijn op criteria. Het verbeteren van de wijze waarop de duurzaamheid van kandidaat-gasprojecten wordt beoordeeld, zou daartoe een belangrijke stap zijn.

Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende conclusie:

Aangezien de Commissie werkt aan het verbeteren van de methodologie en het verzamelen van gegevens voor de beoordeling van de duurzaamheid van kandidaat-gasprojecten voor de PGB-lijst, is de Europese Ombudsman van mening dat op dit moment geen verdere onderzoeken gerechtvaardigd zijn.

De klager en de Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Emily O'Reilly

Europese Ombudsman

Straatsburg, 17/11/2020



BIJLAGE

De procedure die leidt tot de vaststelling van de PGB-lijst door de Commissie is als volgt:

- 1) Kandidaatprojecten worden voorgesteld door hun initiatiefnemers.
- 2) De eerste beoordeling en selectie van PGB's wordt uitgevoerd door regionale groepen [19] , bestaande uit vertegenwoordigers van bevoegde ministeries, nationale regelgevende instanties, individuele gas- en elektriciteitstransmissiesysteembeheerders en andere projectpromotoren, het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders (ENTSB) voor gas, het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators en de Europese Commissie.

De regionale groepen beoordelen de aanvragen aan de hand van de algemene en specifieke criteria zoals gedefinieerd in de TEN-E-verordening.

De vergaderingen van de regionale groepen staan open voor alle belanghebbende partijen, zoals milieu- en consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, die worden uitgenodigd, geraadpleegd en naar verwachting zullen bijdragen aan de werkzaamheden van deze groepen.

- 3) Na deze beoordelingen stelt de Commissie de lijst van goedgekeurde PGB's vast via een procedure voor gedelegeerde handelingen [20] .

- 4) De lijst van projecten wordt vervolgens door de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd. Deze instellingen hebben twee maanden de tijd om bezwaar te maken tegen de lijst, of zij kunnen verzoeken om een verlenging van twee maanden om hun standpunt af te ronden. Indien noch het Parlement noch de Raad de lijst verwerpt, treedt zij in werking. Het Parlement en de Raad kunnen niet verzoeken om wijziging van de lijst.

[1] Zie:

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/key-cross-border-infrastructure-projects> [Link].

[2] Verordening (EU) nr. 347/2013 betreffende richtsnoeren voor trans-Europese energie-infrastructuur:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013R0347> [Link].

[3] Het ACER-advies van 25 september 2019 is hier beschikbaar:

https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Opinions/Opinions/ACER%20Opinion%2019-2020 [Link].

[4] De vraag over het efficiënt en duurzaam gebruik van hulpbronnen voor olieprojecten op de



PGB-lijst was impliciet in de klacht opgenomen. De Ombudsman voegde dit daarom op eigen initiatief toe om de Commissie in staat te stellen deze kwestie ook aan te pakken. Na de toelichting van de Commissie te hebben ontvangen, besloot de Ombudsman dat er onvoldoende redenen waren om dit aspect nader te onderzoeken.

[5] Zie: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124432> [Link].

[6] Zie: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/129929> [Link].

[7] Zie: <https://www.ombudsman.europa.eu/correspondence/135062> [Link].

[8] De missie van ENTSOG bestaat erin de samenwerking tussen de nationale gastransmissiesysteembeheerders (TSB's) in heel Europa te vergemakkelijken en te verbeteren om te zorgen voor de ontwikkeling van een pan-Europees transmissiesysteem in overeenstemming met de energiedoelstellingen van de EU. Om de twee jaar stelt ENTSOG een tienjarig netwerkontwikkelingsplan vast. Projecten die in het plan zijn opgenomen, kunnen een aanvraag indienen voor opname in de PGB-lijst. Zie: <https://www.entsog.eu/> [Link].

[9] De Commissie legde uit dat dit te wijten was aan brandstofoverschakelingen van vervuilde naar minder vervuilde fossiele brandstoffen, bijvoorbeeld van steenkool naar gas, en een aanzienlijke hoeveelheid hernieuwbaar gas.

[10] De TEN-E-verordening vereist niet noodzakelijkerwijs dat een gasproject een aanzienlijke bijdrage levert op het gebied van duurzaamheid. Volgens artikel 4, onder b), „moeten *gasprojecten aanzienlijk bijdragen aan ten minste een van de volgende specifieke criteria:*

I) marktintegratie...; II) voorzieningszekerheid...; (III) vergelijkend onderzoek...; (IV) duurzaamheid. Zie ook voetnoot 1.

[11] Het proces om gasprojecten te selecteren voor opname in de volgende lijst zal eind 2020 van start gaan. De vaststelling van de lijst is gepland voor het laatste kwartaal van 2021.

[12] De studie is hier te vinden:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/364d69a4-1744-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en?WT> [Link]. De datum op de definitieve versie van het onderzoek is juni 2020. Vóór publicatie werd het rapport intern gepresenteerd en besproken. Het verslag werd in oktober ter publicatie toegezonden en gepubliceerd in de aanloop naar het jaarlijkse forum voor energie-infrastructuur, dat op 29 oktober in Kopenhagen werd georganiseerd. Hier werd de studie gepresenteerd en besproken met belanghebbenden.

[13] Zie de bijlage voor meer details over de procedure voor het opstellen van een PGB-lijst.

[14] Zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [Link].

[15] Zie: <https://www.investigate-europe.eu/en/2020/klaus-dieter-borchardt/>.



[16] Zie:

https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/methane-emissions_en#a-study-to-identify-knowledge-gaps-on-
[Link].

[17] Artikel 4, lid 2, onder b)

[18] Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de verordening: „ *Voor projecten die onder de energie-infrastructuurcategorieën van bijlage II.1 tot en met 3 vallen, worden de in dit artikel vermelde criteria beoordeeld aan de hand van de indicatoren in de bijlagen IV.2 tot en met 5.* ”.

[19] Zie:

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/regional-groups-and-their-role>
[Link].

[20] Zie voor meer informatie:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en
[Link].