

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3247

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Europese Commissie toolbox aanpak stijgende energieprijzen
Fiche: Mededeling Nieuw EU-actieplan tegen Migrantensmokkel (2021–2025) (Kamerstuk 22 112, nr. 3248)
Fiche: Mededeling EU Arctisch beleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3249)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Europese Commissie toolbox aanpak stijgende energieprijzen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: de stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

13 oktober 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 660

d) EUR-Lex

EUR-Lex – 52021DC0660 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Energie Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Net als veel andere regio's in de wereld, wordt de Europese Unie op dit moment geconfronteerd met een scherpe stijging van de energieprijzen. Dit is een groot probleem voor burgers, bedrijven, de Europese instellingen en regeringen in de hele EU. In antwoord op de vragen van het Europees Parlement en de lidstaten heeft de Commissie deze mededeling opgesteld met daarin een gereedschapskist (*toolbox*) van maatregelen die lidstaten en de Commissie kunnen nemen om de gevolgen van tijdelijke stijgingen van de energieprijzen te verzachten.

De Commissie stelt dat het huidige beleidskader reeds de mogelijkheid biedt om (onmiddellijk) een aantal gerichte maatregelen te nemen om kwetsbare consumenten te beschermen en de gevolgen voor het bedrijfsleven te verzachten. De huidige situatie van stijgende energieprijzen is volgens de Commissie onder meer toe te schrijven aan de stijging van de gasprijzen die enerzijds het gevolg zijn van de toegenomen wereldwijde vraag naar energie – en met name naar gas – als gevolg van economisch herstel, en anderzijds als gevolg van vertraagd onderhoud aan gasleveringsinfrastructuur. De Commissie spreekt de verwachting uit dat dit een tijdelijk probleem is en wijst naar de verwachtingen van de markt dat de prijzen in april 2022 weer gaan dalen, maar waarschijnlijk niet naar het oude niveau zullen gaan terugkeren.

In de *toolbox* maakt de Commissie onderscheid tussen maatregelen voor de korte termijn en middellange termijn. Daarbij wordt er geen nieuwe wetgeving aangekondigd, afgezien van de voorstellen die al eerder waren aangekondigd in de Green Deal, zoals een voorstel voor een regelgevingskader voor de gas- en waterstofmarkt in december 2021, het zogenoemde decarbonisatiepakket.

Bij de voorgestelde maatregelen voor de korte termijn ligt de nadruk op maatregelen die lidstaten zelf kunnen nemen om consumenten te ondersteunen bij de huidige prijsspiek. Hier heeft de Commissie aandacht voor het behoud van een gelijk speelveld in de EU. Voorbeelden van maatregelen zijn prijsplafonds en tijdelijke belastingvoordelen voor kwetsbare energieconsumenten, of vouchers en subsidies voor consumenten en bedrijven. Deze kunnen gedeeltelijk worden gefinancierd met inkomsten uit het emissiehandelssysteem (ETS). Ook kunnen specifieke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat huishoudens worden afgesloten van het aardgasnetwerk. Daarnaast wijst de Commissie op belastingmaatregelen ter bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen en steunregelingen voor hernieuwbare energie.

Op de middellange termijn legt de Commissie de nadruk op het stimuleren van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, het afbouwen van afhankelijkheden van fossiele brandstoffen en meer weerbaarheid tegen prijsspieken en wijst daarbij op het belang van onder andere energieopslag en de Green Deal. Hoewel er nog geen duidelijk bewijs is dat een alternatief marktkader tot lagere prijzen en betere stimulansen zou leiden, zal de Commissie het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) de opdracht geven een analyse te maken en aanbevelingen ten behoeve van een follow-up door de Commissie voor te stellen.

Naast deze maatregelen kondigt de Commissie aan de EU Autoriteit van Effecten en Markten (ESMA) opdracht te geven tot het onderzoeken van mogelijk concurrentieverstoerend gedrag binnen het ETS. De Commissie zal vervolgens beoordelen of bepaald handelsgedrag verdere regelgevende maatregelen noodzakelijk maakt. Aangezien er nog geen duidelijk bewijs is dat een alternatief marktkader voor de energiemarkten tot lagere prijzen en betere stimulansen zou leiden, zal de Commissie het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) de opdracht geven een analyse te maken en aanbevelingen te doen naar het functioneren van de elektriciteitsmarkt ten behoeve van mogelijke vervolgacties door de Commissie. De Commissie geeft markttoezicht houder ACER de taak om een onderzoek uit te voeren naar de groothandelsmarkt voor elektriciteit en hier in november 2021 met eerste conclusies en april 2022 met een uitgebreide analyse over te rapporteren. De Commissie gaat ook onderzoeken of strategische gasvoorraden en/of gezamenlijke gasinkoop van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn en zal mogelijk als onderdeel van het decarbonisatiepakket dat in december a.s. naar verwachting zal worden gepresenteerd. Daarnaast heeft de Commissie aangekondigd onderzoek te zullen doen naar een EU strategie voor internationale betrokkenheid op energiegebied.

Tenslotte geeft de Commissie aan te zullen komen met de gedelegeerde handeling waarin de rol van kernenergie in de taxonomieverordening¹ wordt vastgesteld.

¹ COM 2018(353)

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft om evidente redenen het besluit genomen de gaswinning uit het Groningerveld te beëindigen. Het kabinet realiseert zich dat dit consequenties heeft voor de importafhankelijkheid van gas. Desondanks is de verwachting nog steeds dat er voldoende gas voor huishoudens en bedrijven aanwezig is om aan de vraag te kunnen voldoen, zowel via pijpleidingen als via vloeibaar aardgas (*liquified natural gas*, LNG). Dit LNG-aanbod bedient een mondiale markt. Daarmee zijn Nederlandse bedrijven en huishoudens afhankelijker geworden van prijsvorming op de wereldwijde gasmarkt. Met de mogelijk structurele toenemende vraag vanuit Azië en de grotere rol die gasgestookte centrales mondiaal gaan spelen om een tijdelijk tekort in hernieuwbare energieproductie op te vangen, kunnen er vaker prijsschommelingen ontstaan.

Als tegemoetkoming voor de stijgende energierekening op de korte termijn doet het kabinet incidenteel voor 2022 een viertal aanpassingen in de energiebelasting op elektriciteit, zoals op vrijdag 15 oktober jl. en 5 november is aangekondigd.² Het kabinet begrijpt ook de zorgen over de huidige ontwikkelingen in energieprijzen en over voldoende leveringszekerheid in de winter en houdt wat dit betreft een extra vinger aan de pols, zoals toegelicht in de Kamerbrief van 1 november jl.³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De *toolbox* is grotendeels in lijn met de inzet van het kabinet op de situatie rondom de hoge energieprijzen. Ook het kabinet vindt het van belang dat de gevolgen van de hoge energieprijzen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties gemitigeerd worden. Het kabinet is voorstander van ruimte voor lidstaten om op nationaal niveau maatregelen te nemen om de gevolgen van de gestegen energieprijzen tegen te gaan. Radicale ingrepen of aanpassingen van het beleid zijn wat het kabinet betreft op korte termijn niet constructief. Het kader van nationale maatregelen voor de korte termijn, zoals in Nederland ook aangekondigd zoals hierboven beschreven op 15 oktober jl., voldoet in de Europese discussie volgens het kabinet. Het kabinet herkent de analyse van de Commissie dat investeringen in energie-efficiëntie kunnen bijdragen aan het verlagen van de energiebehoefte en daarmee de energiekosten, bijvoorbeeld door investeringen in de verbetering van de energieprestatie van gebouwen en apparaten.

Het kabinet is van mening dat de huidige situatie op de markt met het oog op leveringszekerheid vraagt om een goede analyse of het huidige model voldoende borging biedt. Daarom steunt het kabinet de voorgestelde onderzoeken van ESMA en ACER naar de werking van de ETS- en elektriciteitsmarkten, respectievelijk. Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van deze analyses een standpunt innemen over de noodzaak het huidige marktkader aan te passen en of maatregelen op EU-niveau nodig zijn.

Aandachtspunt in de *toolbox* vormen de onderzoeken die de Commissie aankondigt naar gezamenlijke inkoop van gasreserves en naar mogelijke aanpassing van de verordening gasopslagsystemen. Het kabinet kan onderzoeken naar de werking van de energiemarkt steunen, maar ziet

² Kamerstuk 29 023, nr. 272 en Kamerstuk 35 927, nr. 29

³ Kamerstuk 29 023, nr. 276

maatregelen zoals gezamenlijke inkoop van gasreserves in principe niet als oplossing voor de huidige prijsstijging. Bovendien kan ingrijpen in de energiemarkten negatief uitpakken voor de energietransitie, de leveringszekerheid en voor de integratie van de Europese energiemarkten.

Het kabinet oordeelt positief over het belang dat de Europese Commissie hecht aan snelle implementatie van relevante investeringen in de nationale herstelplannen en dat zij geen nieuwe middelen introduceert. Het kabinet verwelkomt tenslotte dat de Commissie tot een besluit komt over de uitwerking van kernenergie in het kader van de taxonomie. Het kabinet heeft de Commissie eerder opgeroepen om op basis van wetenschappelijke inzichten tot een besluit te komen. Dit is in lijn met de Nederlandse inzet hieromtrent zoals beschreven in de brief van 1 oktober jl.⁴ Het kabinet heeft hiervoor, zoals toegezegd in het Commissiedebat Klimaat en Energie van 14 oktober jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 911), ook aandacht gevraagd in de Energieraad.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld tussen lidstaten nam tijdens de Energieraad van 26 oktober jl. de volgende vormen aan. Alle lidstaten spraken in algemene termen waardering uit voor de *toolbox* van de Commissie met maatregelen die lidstaten en de Commissie kunnen nemen in het kader van de gestegen energieprijzen. Een aantal lidstaten benadrukte het belang om te blijven investeren in hernieuwbare energie en energiebesparing als onderdeel van het «Fit-for-55» pakket. Een kleiner aantal lidstaten waarschuwde juist dat investeringen in hernieuwbare energie, energiebesparing en uitbreiding van het emissiehandelssysteem (ETS) wel kunnen leiden tot hogere energieprijzen en daarmee het draagvlak voor de energietransitie zouden kunnen schaden.

Een groep van negen lidstaten, waaronder Nederland, gaf op basis van een gezamenlijke verklaring (bijlage bij kamerstuk 21 501-33, nr. 881) aan geen EU-maatregelen te kunnen steunen die ingrijpen op de interne energiemarkt, omdat er geen aanwijzingen zijn dat deze markt niet goed functioneert en de oorzaak is van de hoge energieprijzen. Ander lidstaten riepen wel op tot Europese maatregelen, waaronder, ten eerste, een gedetailleerde analyse over de mogelijkheid om de elektriciteitsprijs te ontkoppelen van de aardgasprijs; ten tweede, voorstellen voor gezamenlijke gasopslag en gezamenlijke inkoop van aardgas om de leveringszekerheid te waarborgen; ten derde, aanvullend onderzoek naar marktmanipulatie van gasbedrijven uit derde landen op de interne markt; ten vierde, aangescherpt markttoezicht op financiële speculatie op de ETS-markt op basis van de aankomende analyse van de ESMA die in de *toolbox* door de Commissie is aangekondigd.

Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, riep de Commissie op om op wetenschappelijke basis spoedig een besluit te nemen over de uitwerking van kernenergie in de taxonomie.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

⁴ Kamerstuk 32 645, nr. 97

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling richt zich op het beleidsterrein van energie. Ten aanzien van energiebeleid is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder i, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de interne energiemarkt en het wereldwijde karakter van de energieprijzen, kunnen de in de mededeling aangekondigde maatregelen niet voldoende door (enkel) optreden op lidstaatsniveau worden verwezenlijkt. De lidstaten kunnen in principe zelf de maatregelen bepalen die nodig zijn om de hoge energieprijzen aan te pakken, maar optreden op EU-niveau is van meerwaarde gezien het grensoverschrijdende karakter van de interne energiemarkt. Daarom is een EU-aanpak gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De mededeling heeft tot doel betaalbare energieprijzen voor burgers en bedrijfsleven te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het ruimte biedt voor nationale ondersteuningsmaatregelen, zoals het aanpassen van de energiebelasting, welke volgens het kabinet op korte termijn de meeste invloed hebben op het adresseren van de hoge energieprijzen. Bovendien zijn de voorgestelde maatregelen onderdeel van al bestaande EU-beleidskaders waaruit de Lidstaten vrijblijvend een keuze kunnen maken waardoor het optreden niet verder dan nodig gaat om de doelstellingen van het optreden te bereiken. De beoogde maatregelen laten ook voldoende ruimte aan de Lidstaten om invulling te geven aan de inrichting van de eigen ondersteuningsmaatregelen.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling geeft de Commissie aan dat het lidstaten zal ondersteunen om gebruik te maken van de beschikbare middelen in de EU-begroting en Next Generation EU. Er zijn geen extra middelen voorzien.

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Het kabinet is van mening dat de eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet is zich bewust dat de voorgestelde maatregelen op de korte en middellange termijn tot kostenstijging en regeldruk zouden kunnen leiden. Dit geldt voor partijen in de energiesector, zoals netbeheerders en

producenten, alsook voor bedrijven die door wettelijke maatregelen worden gedwongen om over te schakelen of meer te betalen voor energie. Betaalbaarheid en het verminderen van regeldruk zijn belangrijke aandachtspunten.

Zoals beschreven in de Kamerbrief over strategische afhankelijkheden in het energie-domein,⁵ gaat het voor het kabinet in algemene zin niet om het nastreven van autonomie op gebied van energie als doel op zich, maar om het versterken van de weerbaarheid. Een open markt is cruciaal voor de concurrentiekracht van de Europese en Nederlandse economie en waar sprake is van een risico op onwenselijke onafhankelijkheden kan de EU ingrijpen op basis van een zorgvuldige analyse en maatwerk, waarbij wordt gewaakt voor onnodige marktverstoringen of protectionisme. Specifiek in relatie tot fossiele energiedragers gaat het er bij open strategische autonomie om dat, ondanks de grote importafhankelijkheden, Nederland en de EU te allen tijde in staat zijn om het publieke belang van energievoorzieningszekerheid te waarborgen. Diversificatie is hier de beste aanpak, omdat volledige autonomie hier niet het doel, noch realistisch, is. Daarnaast is het goed functioneren van de interne energiemarkt cruciaal. De maatregelen uit de *toolbox* voor de middellange termijn, zoals investeren in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en het verbeteren van interconnecties tussen lidstaten, dragen hieraan bij.

⁵ Kamerstukken 21 501-33 en 31 239, nr. 845