

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

IX¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juli 2022

Op woensdag 20 juli jl. heeft de Europese Commissie het zogenaamde winterpakket gepresenteerd («*Save gas for a safe winter*») om het gasverbruik in Europa tegen volgend voorjaar met 15% te verminderen. Naast een overkoepelende mededeling bevat het pakket een nieuwe verordening en het *European Gas Demand Reduction Plan*.

Omdat dit pakket besproken zal worden op de ingelaste Energieraad van 26 juli a.s. en er mogelijk besluitvorming plaatsvindt over de voorgestelde verordening, informeer ik u Kamer middels deze brief over de kabinetsappreciatie van deze voorstellen. Deze brief komt in de plaats van het gebruikelijke BNC-fiche.

Eerder heb ik uw Kamer op 15 juli jl. met een geannoteerde agenda geïnformeerd over deze Raad (kenmerk DEIZ/22316837).

Inhoud voorstel:

De Europese Commissie heeft een pakket gepresenteerd dat de Europese Unie moet voorbereiden op een mogelijk verdere, dan wel totale verstoring in de levering van Russisch gas. Voornaamste onderdelen van het pakket zijn een 1) een verordening voor een gecoördineerde besparing van gas en 2) het zogenaamde *European Gas Demand Reduction Plan*. De appreciatie in deze brief ziet primair op de voorgestelde verordening omdat deze nieuw beleid bevat.

Doel van het pakket is om EU-breed gasverbruik tussen 1 augustus 2022 en 31 maart 2023 met 15% te verminderen. Lidstaten krijgen in principe vrijheid bij het nemen van maatregelen, het is wel noodzaak dat de hele samenleving hier aan bijdraagt: van overheid tot huishoudens, van energieleveranciers tot industrie.

¹ De letters IX hebben alleen betrekking op 22 112.

De verordening bepaalt dat lidstaten hun best doen om in de periode 1 augustus 2022 tot 31 maart 2023 15% gasreductie te realiseren ten opzichte van hun gemiddeld verbruik tussen 1 augustus en 31 maart in de afgelopen vijf jaar. Deze doelstelling is in eerste instantie een vrijwillige doelstelling. Maar de nieuwe verordening stelt voor de Commissie de bevoegdheid te geven om, na consultatie van lidstaten, een zogenaamd «Unie-Alert» af te kondigen. De Commissie kan een «Unie-Alert» ook afkondigen op verzoek van de bevoegde autoriteiten van tenminste drie lidstaten. De consequentie van de Unie-Alert, is dat de doelstelling van 15% verplicht wordt voor alle lidstaten. Dit «Unie-Alert» kan afgekondigd worden indien er sprake is van een wezenlijk risico dat een verstoring in vraag of aanbod van gas zal optreden, wat door de vrijwillige reductie niet voldoende kan worden opgevangen en waardoor er aanzienlijke verstoring van het aanbod in de Unie ontstaat of bij een extreem hoge gasvraag, maar waarbij de markt nog in staat is om dit op te vangen.

In het voorstel is een mogelijkheid voor uitzondering opgenomen voor landen die door beperkte interconnectiecapaciteit niet wezenlijk bij kunnen dragen aan het verhogen van de levering van gas aan andere lidstaten.

Verder noopt de verordening tot een update van de nationale noodplannen in uiterlijk september om te laten zien hoe het besparingsdoel behaald gaat worden. Daarnaast wordt ook een rapportageplicht met betrekking tot de voortgang van de besparing opgenomen.

Lidstaten zijn vrij om geschikte maatregelen te kiezen die tot vermindering van de vraag leiden. Die maatregelen moeten duidelijk gedefinieerd, transparant, geschikt, non-discriminatoire en verifieerbaar zijn. Daarbij wordt rekening gehouden met de principes die in Verordening 2017/1938/EU zijn opgenomen.

De Commissie geeft voor dit besparingsdoel ook richtsnoeren mee in het *European Gas Demand Reduction Plan*. Het plan focust op vervanging van gas door andere brandstoffen en het streeft naar veiligstelling van gaslevering aan huishoudens en andere essentiële gebruikers, zoals ziekenhuizen en sommige industrieën die essentiële producten produceren. De Commissie doet verschillende suggesties zoals het tenderen van rechten om minder gas te gebruiken en promoten en activeren van afschakelbare contracten. Dit zijn niet-bindende richtsnoeren die de lidstaten kunnen hanteren bij het nemen van gasbesparingsmaatregelen.

Nederlandse positie:

Het kabinet steunt de kern van de voorgestelde verordening, namelijk dat er binnen de Europese Unie eerst vrijwillig en mogelijk later verplicht gas bespaard moet worden. Gezien de situatie op de gasmarkt en de verwachting dat deze situatie nog een tijd aan zal houden, kan het belang van gasbesparing niet onderschat worden. Het is ook belangrijk dat alle lidstaten uiteindelijk verplicht worden zich in te spannen, om als Europese Unie als geheel een vuist te maken en effectief gas te besparen. Het voorstel dat de lidstaten zelf hun gasbesparingsmaatregelen kunnen vormgeven op een manier die past bij de situatie in die lidstaat, kan het kabinet steunen. Nationaal zijn deze maatregelen onder meer onderdeel van het Bescherm- en Herstelplan Gas waarin ook aspecten met betrekking tot de nationale veiligheid worden meegewogen.

Het kabinet is kritisch op de bevoegdheid die in het voorstel aan de Commissie wordt gegeven om zelf het zogenaamde Unie-Alert in te kunnen roepen. De erkenning of er sprake is van een noodsituatie en de

vraag of het passend is om als economische maatregel bindende gasbesparingsdoelen te activeren, is vanwege de grote maatschappelijke impact in lidstaten een besluit dat een politieke afweging vereist en dient daarmee voorbehouden te blijven aan de Raad. Het kabinet zal zich er dan ook voor inzetten dat de Raad de bevoegdheid krijgt om het zogenaamde Unie-Alert in te roepen.

De doelstelling van 15% gasbesparing kan het kabinet steunen. De inzet blijft om als Nederland en de gehele Europese Unie, omwille van de weerbaarheid van de Unie, zo snel als mogelijk onafhankelijk te worden van Russisch gas. Het kabinet had daarom een hoger percentage ook kunnen steunen. Het kabinet steunt ook de insteek van de verordening dat de maatregelen zo veel mogelijk markt gebaseerd moeten zijn. Het kabinet deelt het streven naar veiligstelling van gaslevering aan huishoudens en andere essentiële gebruikers.

Het kabinet zal de voorgestelde uitzondering voor landen met beperkte interconnectiecapaciteit scherp bezien. Het kabinet ziet de gasbesparing als opgave voor alle landen van de Europese Unie, ook om een maximaal effect te bereiken door als Europa als geheel de vraag naar gas te verminderen, los van wat de (potentiële) oorsprong is. Er kunnen inhoudelijke redenen voor een uitzondering zijn, maar deze moeten duidelijk onderbouwd en ingekaderd zijn. Het kabinet zal bij de uiteindelijke beoordeling meewegen of de bindende besparingsdoelstellingen voldoende ambitieus zijn en deze het risico van het wegvallen van de aanvoer van Russisch gas voldoende afdekken.

Ook heeft het kabinet nog een aantal meer technische vragen en verbeterpunten. Zo wil het kabinet meer tijd voor het aanpassen van het Bescherm- en Herstelplan – ook in verband met het opnemen van andere wijzigingen, zoals die volgen uit de verordening gasopslag –, een grotere rol voor de Gas Coordination Group en dat de besparing wordt berekend op het gemiddelde verbruik van de afgelopen vijf hele jaren. Verder zal kritisch gekeken worden naar de aanvullende administratieve lasten.

Het kabinet steunt ook de looptermijn van twee jaar voor deze verordening, met de verplichte evaluatie na één jaar.

Het kabinet verwelkomt het European Gas Demand Reduction Plan en de daarin opgenomen mogelijke instrumenten tot vermindering van vraag en gebruik van gas. Bij het nastreven van het besparingsdoel zal het kabinet zoveel mogelijk kijken naar maatregelen die geen versturende werking op de markt hebben en die passen in het nationale beleid. Nader onderzoek naar welke instrumenten het beste zouden werken, is nog noodzakelijk.

Krachtenveld:

Het eerste beeld is dat het merendeel van de lidstaten bereid is om snel over deze verordening te onderhandelen en de uitgangspunten kan steunen mits er voldoende rekening gehouden wordt met hun specifieke situatie. Daarbij zoekt een aantal lidstaten naar meer uitzonderingen dan oorspronkelijk opgenomen in het voorstel. Ook lidstaten die twijfelen of een akkoord haalbaar is, hebben uitgesproken dat zij zich (politiek) willen inzetten voor een akkoord. Naar verwachting zal dit kunnen leiden tot een akkoord op de Energieraad van 26 juli. Zeer veel lidstaten maken zich evenwel net als Nederland zorgen over de wijze waarop het zogenaamde Unie-Alert kan worden ingeroepen. Het lijkt erop dat de Commissie aan deze zorgen tegemoet wil komen.

Ook de opgenomen mogelijkheid van een uitzondering voor de vereisten onder deze verordening roept onder de lidstaten discussie op. Een groep lidstaten wijst er op dat bij hen gasbesparing beperkte effecten zal hebben op hun buurlanden vanwege beperkte handelsvolumes en/ of interconnectiecapaciteit. Verder geven zij aan dat een verplicht besparingsdoel onnodig importvolumes zou kunnen verlagen. Daarbij is het voor een aantal lidstaten, waaronder Nederland, van belang dat er sprake blijft van een besparing die het risico van het wegvallen van de aanvoer van Russisch gas voldoende afdekt.

Bevoegdheid:

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 122, eerste lid, VWEU. Op grond van artikel 122, eerste lid, VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie, zonder rol voor het Europees Parlement, in een geest van solidariteit tussen lidstaten de voor de economische situatie passende maatregelen bij besluit vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Het gebruik van deze rechtsbasis is volgens het kabinet gerechtvaardigd gelet op de huidige situatie op de gasmarkt.

Subsidiariteit:

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van de voorgestelde verordening is positief. Het voorstel heeft tot doel op korte termijn gasbesparing in de gehele EU te bewerkstelligen om zo de afhankelijkheid van de Russisch gas te verminderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de Europese gasmarkt, inclusief de onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en gedeelde belangen, kan dit onvoldoende enkel door de lidstaten worden verwezenlijkt. Om deze reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Door besparingsmaatregelen in alle lidstaten te nemen, wordt het gelijk speelveld zoveel mogelijk geborgd en kan op gedegen wijze de grensoverschrijdende problematiek aangepakt worden.

Proportionaliteit:

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van de voorgestelde verordening is positief. In deze tijden van energiecrisis is een begin met vrijwillige besparing, met een mogelijke escalatie naar een verplichting geschikt om de huidige situatie omtrent gasleveringszekerheid te adresseren. Deze benadering gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk gelet op het tijdelijke karakter van de voorgestelde verordening en de gefaseerde aanpak in het voorstel.

Financiële gevolgen:

Het voorstel van de Europese Commissie heeft geen directe gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. Het is een oproep aan en mogelijk later een verplichting voor de lidstaten. Er zijn mogelijk gevolgen voor de nationale begroting afhankelijk van de wijze waarop het kabinet invulling gaat geven aan de gasbesparingsmaatregelen. Als het kabinet kiest voor maatregelen voor gasbesparing in bijvoorbeeld de sfeer van stimulering of subsidiering dan zal er ook dekking moeten zijn. Budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

Gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden

Het kabinet is kritisch op de wijze waarop er kan worden overgegaan tot het afkondigen van een zogenaamd Unie Alert. Hoewel art. 122, eerste lid, VWEU volgens het kabinet een correcte rechtsgrondslag is, is het kabinet kritisch over de bevoegdheden die de Europese Commissie ingevolge het voorstel zou krijgen. Hierbij zou volgens het kabinet het primaat bij de Raad moeten liggen.

Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht:

De Commissie heeft vanwege de hoge urgentie geen impactassessment uitgevoerd. De impact op (de concurrentiekracht van) het Nederlandse en Europese bedrijfsleven hangt voornamelijk af van de (geopolitieke) ontwikkelingen op energiegebied en daarmee of het zogenaamd «Unie-Alert» zal worden afgekondigd. Hoe het bedrijfsleven getroffen zal worden hangt daarnaast af van de nationale invulling van maatregelen om 15% gasbesparing te behalen. Het is zaak dat onnodige regeldrukkosten daarbij zoveel mogelijk voorkomen worden. Indien bedrijven gevraagd of verplicht (afhankelijk van de ernst van de leveringszekerheidssituatie) worden af te schakelen, zal dit een negatief effect hebben op hun concurrentiepositie en de concurrentiekracht van de EU als geheel. Wel wordt met dit voorstel zoveel mogelijk voorkomen dat bedrijven onverwacht moeten afschakelen (in geval zij plotseling geen gasleveringen meer zouden ontvangen) en daarmee wordt de negatieve impact op de (Europese) concurrentiepositie zoveel mogelijk beperkt. Ook hier hangt de grootte van de impact af van de ernst van de leveringszekerheidssituatie.

Geopolitiek heeft het voorstel gevolgen voor hoe Europa zich positioneert op het wereldtoneel en hoe het zich verhoudt ten opzichte van landen waar het nu afhankelijk van is bij leveringen van energie. Het voorstel is direct bedoeld de afhankelijkheden van de Russisch gas op korte termijn af te bouwen in aanvulling op het REPowerEU-plan wat zich ook op diversificatie van energiebronnen en eigen opwek van energie richt. Dit verandert de relatie met de Russische Federatie.

Afsluiting:

Gezien de situatie op de gasmarkt is het goed dat de Europese Unie laat zien dat zij actief optreedt en gezamenlijk voor een aanpak kiest, die eenheid en solidariteit laat zien. Het kabinet zal zich inzetten voor de genoemde verbeterpunten in het voorstel, maar beoordeelt het voorstel in de basis positief.

In het verslag van deze Energieraad zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten.

Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten