

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3438

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2022

De inval in Oekraïne door de Russische Federatie maakt duidelijk dat de EU haar afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland zo snel mogelijk moet afbouwen. Het is niet acceptabel dat Rusland onze afhankelijkheid van EU energie-importen kan inzetten als pressiemiddel tegen de EU, en dat zij de opbrengsten uit energie-importen kan inzetten om de oorlog in Oekraïne te financieren. Bovendien draagt de oorlog, en de daarbij horende onzekerheid, bij aan het voortduren van de hoge energieprijzen. Om deze redenen heeft de Europese Raad op 25 maart de Europese Commissie (hierna: Commissie) gevraagd een uitgebreid REPowerEU plan te ontwikkelen.

Op 18 mei heeft de Commissie het REPowerEU plan gepubliceerd, met als doel de afhankelijkheid van Russische fossiele energiebronnen zo snel mogelijk af te bouwen door de transitie naar schone energie te versnellen en de krachten te bundelen om een veerkrachtiger energiesysteem tot stand te brengen. Meer hernieuwbare energie en energie besparing kunnen bovendien bijdragen aan het sneller behalen van de bestaande klimaatdoelen.

De mededeling vanuit de Commissie bevat langs vijf actielijnen maatregelen, om:

- 1) energie te besparen;
- 2) het aanbod te diversifiëren;
- 3) fossiele brandstoffen op korte termijn te vervangen door de transitie naar schone energie in Europa te versnellen;
- 4) investeringen en hervormingen slim te combineren;
- 5) paraatheid te versterken in geval van verstoring van de energievoorziening.

Deze actielijnen worden in de mededeling op hoofdlijnen beschreven en zijn daarnaast verder uitgewerkt in een aantal onderliggende documenten

en in voorstellen voor aanpassing van EU-verordeningen, richtlijnen en besluiten¹. Naast de documenten die formeel onderdeel zijn van het REPowerEU plan, legt de Commissie ook twee gedelegeerde handelingen over waterstof ter consultatie aan de lidstaten voor. Daarnaast heeft ze de mededeling «*Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action*» uitgebracht, waarin enerzijds korte termijn acties om in te grijpen in de energiemarkten en de markt voor CO₂ emissierechten worden voorgesteld en anderzijds lange termijn aanpassingen aan de elektriciteitsmarkt.

In deze brief reageert het Kabinet op het REPowerEU-pakket en de mededeling over marktinterventies. De beoordeling gaat vanwege de snelle besluitvorming in Brussel via deze kamerbrief in plaats van via het BNC-traject. Over de *EU Solar Strategy* en de *EU External Energy Relations Strategy*, die tevens behoren tot het REPowerEU Plan, ontvangt u een regulier BNC fiche waarin beschrijvingen en beoordelingen te vinden zijn.

Deze brief bestaat uit drie onderdelen: 1) een beschrijving en beoordeling van de REPowerEU mededeling en onderliggende plannen; 2) een beschrijving en beoordeling van de mededeling over energiemarktinterventies en 3) een beschrijving en beoordeling van de REPowerEU mededeling aan de hand van de BNC-criteria, zoals proportionaliteit en subsidiariteit².

Deel 1: het REPowerEU plan

De ambitie onafhankelijk te worden van Russische fossiele energiebronnen in het REPowerEU plan kan op veel steun van dit kabinet rekenen. Nederland hoort bij een ambitieuze kopgroep die wil inzetten op vergrote inzet van energiebesparing en hernieuwbare energie. Het kabinet vindt dat dit plan daar goede handvatten voor biedt. In de nadere uitwerking van het REPowerEU plan zal het kabinet goed kijken naar de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de verhoogde doelen en de manier waarop de plannen gefinancierd worden. Het kabinet is geen voorstander van het instellen van nieuwe fondsen, als het gefinancierd kan worden met inzet van bestaande middelen.

Actielijn 1: Energiebesparing

Beschrijving voorstel

Volgens de Commissie is energiebesparing de snelste en goedkoopste manier om de huidige energiecrisis aan te pakken. Het leidt zowel tot lagere energierekeningen als tot vermindering van de noodzaak tot invoer van Russische fossiele brandstoffen. Energiebesparing zorgt er daarnaast voor dat de Europese energievoorraden langer meegaan, terwijl investeringen kunnen worden uitgerold die bijdragen aan het verder terugdringen van de afhankelijkheid. Om energiebesparing te bevorderen, stelt de Commissie voor om de Energy Efficiency Directive (hierna: EED) aan te

¹ De onderliggende documenten zijn: een staff-working document over behoeften aan investeringen, de waterstof-versneller, en een biomethaan-plan, de «EU save energy» mededeling, een «EU External Engagement Strategy», een «EU solar strategy», amendementen aan de voorstellen van de Europese Commissie voor de Hernieuwbare Energie Richtlijn (hierna: RED), voor de Energie Efficiëntie Richtlijn (hierna: EED) en de richtlijn betreffende energieprestaties van gebouwen (hierna EPDB), een aanbeveling en richtsnoeren over vergunningsprocedures en Power Purchase Agreements (hierna: PPAs), en een Commissievoorstel en richtsnoeren om de richtlijn betreffende het Herstel- en veerkrachtfonds zodanig aan te passen om REPowerEU hoofdstukken op te nemen

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1862

passen en het EU-bindende doel voor energie-efficiëntie te verhogen van 9% naar 13%. Tot slot zet de Europese Commissie in de EU Save Energy mededeling acties uiteen die ten eerste gericht zijn op structurele veranderingen door energiebesparingsmaatregelen en ten tweede op onmiddellijke energiebesparing door (vrijwillige) gedragsverandering van burgers. De Commissie oppert daarin enkele middelen zoals het inzetten van informatiecampagnes (toegesplitst op diverse bevolkingsgroepen) en het promoten van energie-efficiënte apparaten. Lidstaten worden gevraagd uiterlijk op 1 juli aanstaande verslag uit te brengen over de maatregelen die zij hebben genomen om de vraag op korte termijn te verminderen.

Om structurele veranderingen te bevorderen roept de Commissie het Europees Parlement en de lidstaten op om in het EPBD een subsidieverbod voor *stand alone* fossiele brandstofinstallaties in 2025 al in te voeren, aanvullende energieprestatievereisten voor bestaande bouw in te voeren en de nieuwe emissievrije standaard voor nieuwbouw te vervroegen. Daarnaast wil de Commissie meer werk maken van energie-audits en meer tempo te maken met verduurzaming van mobiliteit.

Appreciatie voorstel

Het kabinet erkent, net als de Commissie, de urgentie om de importafhankelijkheid van fossiele brandstoffen zo snel mogelijk af te bouwen. Daarbij passen verhoogde ambities voor de omvang en versnelling van de inzet op hernieuwbare energie en energiebesparing. Het kabinet staat daarom positief ten opzichte van het ophogen van het bindende EU-doel voor energie-efficiëntie van 9% (conform het Ff55-voorstel) naar 13%. Voordat het kabinet een definitieve appreciatie kan geven is het echter noodzakelijk om de uitvoer- en haalbaarheid te toetsen en om nader te beoordelen wat dit zou betekenen voor Nederland.

Daarnaast speelt voor de uiteindelijke beoordeling van het kabinet mee hoe dit Commissievoorstel voor ophoging van de RED- en EED-doelen (zie actielijn 3) in de Raad behandeld zal worden. Het kabinet zet zich bij de Fit-for-55%-onderhandelingen tot nu toe sterk in voor een snelle afronding van de RED- en EED-onderhandelingen, en streeft ernaar om in de Energieraad van 27 juni aanstaande een algemene oriëntatie vast te stellen (dat wil zeggen een gezamenlijk standpunt van de lidstaten). Het kabinet acht het van groot belang dat de onderhandelingen over de Fit-for55% -voorstellen geen vertraging oplopen door nieuwe discussies over de additionele commissievoorstellen ten aanzien van het REPowerEU Plan. Het Franse voorzitterschap van de Europese Raad heeft aangekondigd dat de voorstellen tot ophoging van de doelen niet worden meegenomen in de algemene oriëntatie. De Commissie lijkt hiermee akkoord te gaan. Daarmee ligt het voor de hand de additionele voorstellen te betrekken bij de triloofase.

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen in het EPBD voorstel biedt het BNC-fiche van januari jl.³ de basis voor het kabinetsstandpunt. Dit betekent dat het kabinet voorstander is van het vervroegen van het subsidieverbod op *stand alone* fossiele brandstofinstallaties per 2025. Ook verwelkomt het kabinet de aangekondigde normering om deze installaties in nieuwbouw en in bestaande bouw op vervangingsmomenten uit te faseren. Dit past goed bij het coalitieakkoord waarin normering om hybride warmtepompen te stimuleren wordt aangekondigd. Een EU-brede aanpak, zoals deze vorm van normering, zorgt voor een gelijk spelveld in de EU, waardoor weglekeffecten worden beperkt. Ten aanzien van

³ Kamerstuk 36 012, nr. 2

aanvullende minimale energieprestatievereisten voor bestaande bouw is het kabinet terughoudend. Het kabinet acht het niet aan de Commissie in deze fase hierop detailregelgeving te formuleren. In lijn met de Nederlandse reserves over de proportionaliteit van het EPBD-voorstel vindt het kabinet het belangrijk dat lidstaten voldoende flexibiliteit behouden om zelf invulling te kunnen geven aan minimumeisen, zodat deze passen bij de nationale situatie. Het kabinet zal dit aan de orde stellen bij de Commissie. Tot slot heeft het kabinet begrip voor de voorgestelde vervroeging van de nieuwbouwstandaard. Het is voor het kabinet echter nog onduidelijk wat de Commissie precies beoogt met de vervroeging qua datum en wat hiervan de gevolgen zijn voor de markt. Het kabinet vindt het belangrijk dat er voldoende tijd is voor de markt om zich voor te bereiden op de nieuwe standaard. Hierover is dus meer duidelijkheid nodig om vervolgens te kunnen bepalen of de voorgestelde vervroeging haalbaar is. Het kabinet zal om verduidelijking vragen bij de Commissie en vervolgens marktpartijen consulteren. Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde maatregelen om duurzaam vervoer te stimuleren, waaronder het bevorderen van elektrisch rijden en actieve mobiliteit (fietsen en lopen).

In algemene zin is het kabinet positief over het REPowerEU Save-Energy plan. Het kabinet onderschrijft de prioriteit voor energiebesparing- en efficiëntie en zet zich nationaal en Europees in voor ambitieuze doelen. Het kabinet deelt daarnaast de ambitie van de Commissie om zowel in te zetten op gedragsverandering op de korte termijn als op ambitieuze standaarden, labels en wet- en regelgeving op de midden- en lange termijn. Het kabinet heeft recent dan ook een communicatiecampagne («Zet ook de knop om») en het Nationaal Isolatie Programma opgezet om gedragsverandering te stimuleren. Meer inzet op wet- en regelgeving pleegt het kabinet door de doelgroep van de energiebesparingsplicht uit te breiden en extra middelen beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving om structurele besparing te realiseren.

Voor de inzet van het kabinet met betrekking tot de Mededeling duurzame producten de norm maken en de Kaderverordening Ecodesign voor duurzame productenverwijs ik u graag naar het fiche dat uw kamer op 13 mei jl. daarover heeft ontvangen⁴.

Actielijn 2: diversificatie van de invoer van energie

Beschrijving voorstel

De tweede pijler van het REPowerEU plan is gericht op de diversificatie van energie-import. De Commissie meldt dat het met het mandaat van de Europese Raad van 25 maart een EU-Energieplatform heeft opgericht voor de vrijwillige gemeenschappelijke aankoop van gas, LNG en waterstof. Dit platform ondersteunt de (vrijwillige) gemeenschappelijke aankoop van aardgas door vraag te aggregeren, transparant en optimaal gebruik van infrastructuur te faciliteren, en door toenadering te zoeken tot internationale partners om lange termijnsamenwerkingsverbanden aan te gaan gericht op overeenkomsten ter ondersteuning van aankoop van gas, waterstof en projecten op het gebied van schone energie.

De volgende stap, stelt de Commissie, betreft de opzet van een vrijwillig gezamenlijk aankoopmechanisme dat zal werken met regionale taakgroepen die de behoeften en diversificatie van de voorzieningsopties in kaart zullen brengen en contractuele kwesties zullen coördineren. Een adviesgroep zal het platform informeren over onderwerpen zoals

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3422.

LNG-handel, financiering, hedging en andere elementen in de waardeketen.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad staat het EU-Energieplatform open voor de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap (Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië, Georgië)⁵. In het bijzonder ten aanzien van Oekraïne en Moldavië stelt de Commissie dat wordt gewerkt aan interconnectie van beide landen met het elektriciteitsnet van de EU.

De Commissie heeft daarbij de ambitie internationale partners lange termijnperspectief te bieden met wederzijds voordelige samenwerking, door integratie van gasdiversificatie met onder meer methaanemissiereductie-strategieën, ontwikkeling en handel op het gebied van waterstof en hernieuwbare energie. In de strategie voor Externe Betrokkenheid op het Gebied van Energie werkt de Commissie deze acties verder uit.

Appreciatie voorstel

Voor het kabinet is het van belang dat de inzet van het EU Energy Platform op vrijwillige basis geschiedt en dat deze aggregatie van de vraag niet marktverstoring werkt. Een dergelijke impactanalyse dient ook te worden gemaakt voor het «*joint purchasing mechanism*».

Het kabinet kan zich vinden in de benadering van de Commissie om in haar contacten met internationale partners te streven naar samenwerking die voor beide partijen voordelig is, lock-ins voorkomt, en bijdraagt aan de energietransitie. Een verdere appreciatie van de strategie voor Externe Energiebetrokkeningen ontvangt u middels een separaat BNC fiche.

Actielijn 3: versnelling van de transitie

Als eerste maatregel met het oog op de versnelling stelt de Commissie voor het EU-bindende RED doel voor het aandeel hernieuwbare energie in 2030 op te hogen van 40% naar 45%. De Commissie doet daarbij ook een oproep aan lidstaten en aan het Europees Parlement om een aantal van de sectordoelen in de RED verder op te hogen, in het bijzonder de subdoelen voor 2030 voor de inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie (van 50% naar 75%) en in de transportsector (van 2,6% naar 5%).

Met het oog op de hoge urgentie van de energietransitie stelt de Commissie aanpassingen aan de RED voor om de procedure voor vergunningverlening voor nieuwe hernieuwbare energie-installaties in EU-lidstaten te versoepelen en te versnellen. De Commissie doet daarom voorstellen tot versnelling van de besluitvorming, met behoud van de bescherming van natuur en milieu. Dit betreft met name bepalingen over het aanwijzen van een plan of plannen waarin bepaalde gebieden voor hernieuwbare energie-projecten (*renewables go-to areas*) worden aangegeven, waarin vergunningsverlening voor energieprojecten gestroomlijnd en versneld kan worden en door het aanmerken van energie als overstijgend publiek belang (*overriding public interest*). Als het plan of de plannen aan bepaalde voorwaarden voldoen (zoals het opstellen van een milieueffectrapport bij dat plan), is voor een aangegeven project in een *renewables go-to area* is geen milieueffectrapport nodig. In alle andere gevallen, dus in ieder geval buiten de *renewables go-to areas*, blijft een milieueffectrapport nodig voor de vergunningver-

⁵ Op basis van het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap (Athene, 2005). Onder andere Oekraïne is partij bij dit verdrag

lening. Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld over de toetsingswijze van ecologische impact bij projecten in het kader van de energietransitie buiten Natura2000, mits significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Op het gebied van warmtepompen stelt de Europese Commissie dat de EU moet streven naar 10 miljoen installaties in de komende 5 jaar. Om dit te ondersteunen zal de Commissie werken aan het aanpassen van energie-labels, en noemt zij 2029 als einddatum voor het op de markt brengen van verwarmingssystemen (mono CV-ketels) die nog alleen op fossiele brandstoffen draaien.

De Commissie wijst ook op de bijdrage die biomethaan kan leveren aan het terugdringen van de behoefte voor invoer van Russisch gas. In de eerste aankondiging van REPowerEU op 8 maart heeft de Commissie al het doel gesteld om in 2030 35 miljard kubieke meter (bcm) biomethaan te produceren. In het *actieplan Biomethaan* werkt de Commissie verder uit hoe de belangrijkste belemmeringen voor grotere duurzame productie en gebruik van biomethaan kunnen worden weggenomen en integratie in de interne gasmarkt kan worden bevorderd. Deze acties zijn onder meer gericht op het ontwikkelen van een pan-Europees publiek-privaat partnerschap om groen gas te stimuleren en benoemt de Commissie de optie om lidstaten nationale groen gas strategieën te laten ontwikkelen. Verder wordt ingezet op versnelde vergunningverlening voor energie-infrastructuur, het verbeteren van de toegang tot het gasnet voor groen gas, innovatie (onder meer vergassing), het mobiliseren en telen van duurzame biograndstoffen en toegang tot Europese fondsen. Bovendien oppert de Commissie om bij een volgende herziening van de RED een Europese bijmengverplichting voor groen gas te overwegen. De Commissie stelt hierbij dat de nadruk moet liggen op duurzame productie, waarbij biomethaan wordt geproduceerd uit organisch afval van bos- en landbouwresiduen om effecten op landgebruik en voedselzekerheid te voorkomen.

Hernieuwbare waterstof zal een belangrijke rol spelen bij het vervangen van fossiele brandstoffen. Volgens de Commissie kan hernieuwbare waterstof in 2030 27 bcm aardgas vervangen. Daarvoor is een flinke verhoging van ambities nodig: een verviervoudiging ten opzichte van het voorstel in het FF55-plan, naar 20 Megaton (10 Megaton productie in de EU, en 10 Megaton import). Naast het verzoek om de bindende waterstofdoelen in de RED te verhogen, streeft ze de beoordeling van de eerste *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI)-projecten rond de zomer af te ronden en wil ze meer samenwerken rondom import onder andere via *Green Hydrogen Partnerships* met derde landen en via een *Hydrogen Import Facility*.

Om de overstap van de industrie en transportsector naar waterstof en hernieuwbare elektriciteit te stimuleren kondigt de Commissie een aantal maatregelen aan. Voor de industrie kondigt de Commissie een Europees subsidiemechanisme aan, zogeheten *carbon contracts for difference* via het innovatiefonds. Ze introduceert hernieuwbare energie stroomafnameovereenkomsten (zogenaamde *power purchase agreements* (PPA)) en een technische adviesfaciliteit om PPA projecten te ondersteunen. Daarnaast verdubbelt de Commissie de financiering vanuit het Innovatiefonds voor 2023 naar 3 miljard euro, bestemd voor innovatieve toepassingen op het gebied van waterstof en elektrificatietechnologieën. Door de flink gestegen ETS-prijs zijn de middelen die in het kader van het Innovatiefonds zijn opgehaald hoog uitgevallen, waardoor de Commissie nu 3 miljard kan financieren voor 2023 in plaats van de 1,5 miljard die eerder was voorzien. Op het gebied van transport stelt de Commissie

wetgeving te overwegen om het aandeel emissievrije voertuigen in openbare en bedrijfswagenparken te verhogen, in 2023 met een wetgevingsplan te komen voor het vergroenen van het goederenvervoer, en roept zij de medewetgevers op om snel reeds gedane voorstellen (o.a. in het kader van FF55) te behandelen.

De Commissie wijst op de rol van vaardigheden, grondstoffen en regelgeving om de RepowerEU-doelstellingen te kunnen verwezenlijken. De Commissie ziet intensivering van onderzoek en innovatie als belangrijke voorwaarde om de REPowerEU doelen te bereiken. Momenteel zijn slechts de helft van de benodigde technologieën voor volledige decarbonisatie gereed voor de markt. De commissie zal onder andere via Horizon Europe extra investeren in de Gemeenschappelijke Onderneming Clean Hydrogen, en het aantal Hydrogen Valleys in 2025 verdubbelen, waarbij tevens aandacht is voor de ontwikkeling van vaardigheden voor de waterstofeconomie.

De Commissie zal met wetgevingsvoorstellen komen om de levering van kritieke grondstoffen te bevorderen. Ook zal de Commissie samenwerken met industriële partijen op het gebied van waterstof en zonne-energie. Om voldoende gekwalificeerde mensen te hebben zet de Commissie o.a. in op een publiek-privaat grootschalig partnerschap voor vaardigheden. Daarnaast kan via het programma Erasmus+ een bijdrage aan de ontwikkeling van vaardigheden worden geleverd.

Appreciatie

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op de opwek en toepassing van hernieuwbare energie om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen. Het kabinet heeft daarom een positieve grondhouding tegenover het ophogen van de bindende EU-doelen hernieuwbare energie. Het kabinet onderzoekt nog wel de uitvoerbaar- en haalbaarheid van deze EU-doelen. Een hoger EU-doel voor hernieuwbaar zal namelijk vertaald moeten worden in een hogere nationaal indicatief doel en ongetwijfeld verdere opschaling van het gebruik van hernieuwbare bronnen in de energiesector, de warmte/koude sector, de industrie, transportsector en de gebouwde omgeving vereisten. De Commissie doet ook een oproep aan lidstaten en aan het Europees Parlement om een aantal van de sectordoelen in de RED verder op te hogen, in het bijzonder de subdoelen voor de inzet van hernieuwbare waterstof (RFNBO's) in de industrie en in de transportsector. Deze subdoelen waren in FF55-plan al zeer ambitieus.⁶ Mogelijke ophoging van de subdoelen met RFNBO's in de RED kan voor Nederland grote consequenties hebben. Recent onderzoek van TNO over de doelen liet al zien dat de bestaande targets van 2,6% in transport en 50% in de industrie zeer uitdagend zijn betreft productie (en import). Nader onderzoek van TNO voor transport laat zien dat het zeer uitdagend is om voldoende afzetmarkt te borgen bij een 2,6% RFNBO-doel. Een verdubbeling richting 5% wordt als nagenoeg onhaalbaar gezien. Omdat de binnenlandse waterstofproductie hand in hand moet gaan met extra hernieuwbare elektriciteit zoals offshore wind, neemt dan ook de afhankelijkheid van import toe.

Het kabinet deelt de overtuiging dat hernieuwbare waterstof een belangrijke rol speelt in de vervanging van Russisch aardgas. Daarom wil het kabinet graag dat er snel bindende doelen komen onder de RED voor het gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie en de mobiliteit. Het kabinet ziet echter een risico dat de oproep tot verhoging van de waterstofdoelen leidt tot vertraging in de onderhandelingen over het

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 1043

Fit-for-55-plan. Voor het kabinet heeft de snelle afronding van deze onderhandelingen prioriteit.

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op het versnellen van hernieuwbare waterstof. Nederland verwelkomt tevens de versnelling van het IPCEI-proces en is zeer benieuwd naar verdere uitwerking van de *contracts for difference* voor de industrie. Daarnaast steunt het kabinet het voornemen van de Commissie een actieve rol te spelen rond import en internationale samenwerking. Het is wel van belang dat deze voornemens snel concreet worden.

Het kabinet staat ook in beginsel positief tegenover de ambities van de Commissie om energiebesparingen te verrichten in de transportsector en de transitie naar zero-emissie voertuigen te versnellen. Het kabinet ziet de aangekondigde wetgevende voorstellen in dit kader dan ook graag tegemoet, om deze nader te beoordelen.

Het kabinet deelt het belang dat de Commissie hecht aan snellere vergunningverlening voor de energietransitie, en voor de doelen van REPowerEU. Voor de voorgestelde wijzigingen aan wetgeving geldt dan ook dat het kabinet in het algemeen een positieve grondhouding heeft. Het kabinet ziet risico's in het vervallen van de mer-plicht, en vraagt betere onderbouwing. Aandachtspunt is verder hoe het aanmerken van energie als overstijgend publiek belang zich verhoudt tot bestaande milieuwetgeving. Het vergt bovendien verdere uitwerking en aandacht wat deze wijzigingen kunnen betekenen in het kader van stikstof, ecologische uitdagingen voor wind op zee en overige facetten van de Vogel en Habitatrichtlijn (VHR). Bovendien vraagt het kabinet zich af of deze voorstellen van toepassing zullen zijn op CCS-projecten, aangezien deze in Nederland een significante bijdrage kunnen leveren aan CO₂-emissiereductie.

Voor warmtepompen geldt dat het kabinet zelf ook ambitieuze plannen heeft met betrekking tot het stimuleren en normeren verwarmingsinstallaties per 2026. Wel is het van belang dat geborgd wordt dat er voldoende betaalbare en duurzame alternatieven zijn, en dat er voldoende vakbekwaam personeel beschikbaar is.

In het BNC fiche over biomethaan⁷ heeft het kabinet reeds steun uitgesproken voor het doel van 35 bcm biomethaan productie in 2030 in de EU. Het kabinet is dan ook in grote lijnen positief over het actieplan biomethaan en wacht verdere uitwerking hiervan af. Het kabinet is benieuwd naar de verdere gedachtevorming over een Europese bijmengverplichting, en zal kijken naar de wisselwerking met nationale trajecten, aangezien het kabinet zoals bekend ook zelf werkt aan een nationale bijmengverplichting. Het kabinet kijkt verder, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie, naar de mogelijkheden om via het gemeenschappelijk landbouwbeleid en SBV de productie van biomethaan te ondersteunen, in aanvulling op andere (nationale) regelingen als Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++).

Voor het bereiken van een klimaat neutrale en circulaire samenleving in 2050 ziet het kabinet een belangrijke rol weggelegd voor de inzet van duurzame biograndstoffen, die onmisbaar zijn om de afhankelijkheid van geïmporteerde primaire fossiele grondstoffen te beëindigen. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de zorgen in de samenleving over houtige biograndstoffen. Het kabinet zet er daarom ook in Europa op in dat biograndstoffen alleen benut kunnen worden wanneer de duurzaamheid

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3351

daarvan is gedefinieerd in de RED, waarin deze regels grotendeels worden vastgelegd. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op het versnellen van hernieuwbare waterstof. De aandacht voor vaardigheden kan op waardering van het kabinet rekenen.

Actielijn 4: Slimme investeringen

Beschrijving

De Commissie stelt vast dat REPowerEU tussen nu en 2027 210 miljard euro aan extra investeringen vraagt. De EU zal tegen 2030 jaarlijks 93,7 miljard euro zal besparen op import van fossiele brandstoffen. Om in de tussentijd een eerlijke transitie te borgen, vraagt de Commissie de medewetgevers haar voorstel voor een sociaal klimaatfonds goed te keuren.

De Commissie stelt in het REPowerEU Plan dat vervangen van Russische importen vraagt om een beperkte uitbreiding van reeds geplande gas-infrastructuurprojecten – waarbij er aandacht moet zijn dat deze niet leiden tot lock in, extra steun vrijkomt voor projecten die gericht zijn op het vergroten van opslagcapaciteit, LNG-terminals beter worden geïntegreerd in het EU netwerk en enkele zeer gerichte investeringen worden geïdentificeerd en uitgevoerd met het doel de voorzieningszekerheid van olie te borgen. De Commissie doet daarom een beperkt voorstel voor aanvulling op de eerder bestaande lijst van projecten van gemeenschappelijk belang onder de TEN-E verordening. De Commissie vraagt lidstaten om de noodzakelijke gasprojecten op te nemen in de nieuwe REPowerEU hoofdstukken in de nationale herstel- en veerkrachtplannen (HVP's, ofwel herstelplannen in het kader van de *Recovery and Resilience Facility*, RRF).

De Commissie ziet ook een extra behoefte aan investeringen in het elektriciteitsnet, inzet op energieopslag ten behoeve van flexibiliteit om de noodzaak van gascentrales te verminderen en een snelle ontwikkeling van cruciale offshore-netwerken en grensoverschrijdende waterstofinfrastructuur.

Voorts stelt de Commissie voor de faciliteit voor HVP's te gebruiken als overkoepelend kader voor de uitvoering van REPowerEU. Daartoe doet de Commissie een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, waarmee twee verordeningen, een richtlijn, en een besluit aangepast worden.⁸

Als lidstaten in de toekomst een nieuw of aangepast HVP indienen, moeten ze daaraan een REPowerEU hoofdstuk toevoegen. Dat hoofdstuk moet omschrijven welke hervormingen en investeringen een lidstaat onderneemt om bij te dragen aan de REPowerEU doelen. Naast de omschrijving van nieuwe hervormingen en investeringen moet een lidstaat in het hoofdstuk ook aangegeven welke maatregelen zij al neemt die bijdragen aan de REPowerEU doelen, binnen de RRF en daarbuiten. Voor dit hoofdstuk zal een uitzondering op het *Do No Significant Harm-principe* gaan gelden (hierna: DNSH-principe). Dit principe houdt in dat maatregelen geen significante schade mogen toebrengen aan milieu of klimaat. Een uitzondering voor het REPowerEU-hoofdstuk betekent dat investeringen in fossiel, specifiek fossiele infrastructuur, mogelijk zijn.

⁸ 2022/0164(COD) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814

Voor de financiering van REPowerEU binnen de RRF doet de Commissie drie voorstellen.

1. De Commissie nodigt lidstaten uit om het ongebruikte RRF-leningendeel, dat momenteel 225 miljard euro bedraagt, te gebruiken voor REPower EU. Om de verdeling van de nog resterende middelen te bespoedigen moeten lidstaten binnen 30 dagen na het in werking treden van de aangepaste verordening kenbaar te maken of zij een beroep op de resterende leningen willen doen.
2. Tevens stelt de Commissie voor dat lidstaten meer flexibiliteit krijgen om cohesie- en landbouw gelden over te hevelen naar de RRF ten behoeve van REPower EU. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om 7,5% van de landenveloppen voor cohesiebeleid (momenteel 5%) en 12,5% landbouw gelden over te hevelen naar de nationale HVP's (die alleen voor bepaalde landbouw-activiteiten mogen worden gebruikt). Bij het cohesiebeleid komt dit bovenop de bestaande mogelijkheid om 5% over te hevelen (tot in totaal 12,5%).
3. Tot slot stelt de CIE voor om extra Emissions Trading System (ETS)-rechten uit de marktstabiliteitsreserve te veilen ter waarde van 20 miljard euro. Dit zal vervolgens aan de subsidie-envelop van de RRF worden toegevoegd en verdeeld over lidstaten met de huidige RRF-verdeelsleutel. Lidstaten voegen hiervoor een REPower EU hoofdstuk toe aan hun HVP-plan.

Appreciatie

Het Kabinet is positief over inzet van het RRF-raamwerk voor de uitvoering van REPowerEU. Door het opnemen van een REPowerEU-hoofdstuk in de nieuwe of aangepaste HVPs, wordt het (de RRF aangepast aan de uitdagingen die de oorlog in Oekraïne met zich mee brengt ten aanzien van het bevorderen van het duurzame herstel en de economische weerbaarheid en veerkracht van de lidstaten na de Covid-19-pandemie. De doelstellingen van REPowerEU sluiten daarbij goed aan bij de oorspronkelijke bestedingscategorieën van de RRF. Financiering van het Europese herstelinstrument en de HVP via het mobiliseren van middelen op de kapitaalmarkt is vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit.⁹ Zoals aangegeven in een brief van 3 juni jl. acht het kabinet acht de voorgestelde wijzigingen in de RRF-verordening in lijn met de randvoorwaarden die in het Eigenmiddelenbesluit zijn opgenomen ten aanzien van de financiering van het Europese herstelfonds en de RRF.¹⁰

De uitzondering op het DNSH-principe is noodzakelijk en past bij de urgentie die de oorlog in Oekraïne met zich meebrengt. Voor het bereiken van energie-onafhankelijkheid op zeer korte termijn zijn investeringen in (infrastructuur voor) alternatieve fossiele energiebronnen noodzakelijk. Het kabinet acht het wel van belang dat deze uitzondering in reikwijdte en tijd wordt afgebakend. Noodzakelijke voorwaarden zijn daarbij dat de Commissie toetst dat het totale volume aan fossiele energie niet omhoog gaat (alleen een vervanging van Russische bronnen), dat een lock-in wordt voorkomen en dat hernieuwbare alternatieven niet haalbaar zijn.

Extra middelen die nodig zijn om de gevolgen van de oorlog in Oekraïne te adresseren dienen volgens het kabinet in de eerste plaats gevonden te worden in (herprioritering van) bestaande middelen, alvorens nieuwe middelen aan te wenden. De vrijwillige mogelijkheid om een deel van de cohesie- en landbouw fondsen in te zetten voor de REPowerEU-doelen is in lijn met deze inzet. Het kabinet acht het wel van belang dat deze

⁹ 3 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1862

middelen primair gericht blijven op de originele doelstellingen van deze middelen, innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie, wat het geval lijkt te zijn. Het kabinet vindt verdergaande flexibilisering van beide genoemde fondsen onwenselijk. Om de lange-termijndoelen van deze fondsen niet in het geding te brengen, dienen crisismaatregelen zoals deze volgens het kabinet dan ook tijdelijk en beperkt van aard te zijn.

Het kabinet is kritisch op het voorstel om ETS-rechten te veilen met het doel 20 miljard euro te genereren voor de RRF. De noodzaak van dit aanvullende bedrag is niet evident. De ongebruikte RRF-leningen en de mogelijkheid tot gebruik van cohesie- en landbouwmiddelen bieden al volop mogelijkheden tot extra investeringen. Tevens kunnen lidstaten de subsidie-enveloppe die aan hen is toebedeeld, ter grootte van 338 miljard euro, herprioriteren ten gunste van REPowerEU. Bovendien is het voorstel een directe en substantiële ondermijning van de integriteit van het EU ETS. Het schept een gevaarlijk precedent van financieel gedreven politieke interventie in de ETS-markt. Dit precedent, samen met de extra veiling van rechten, zet druk op de ETS-prijs. Hierdoor zal het gebruik van fossiele energie aantrekkelijker worden en zullen de emissies stijgen. Op de dag van aankondiging daalde de ETS-prijs reeds met ca. 10%, een week na aankondiging stond de ETS-prijs ca. 15% lager. Tevens vindt het kabinet het zorgelijk dat er een onzeker aantal rechten geveild zal worden, afhankelijk van de ETS prijs.

De implementatie van REPowerEU vergt aanvullende nationale besluitvorming nadat de EU onderhandelingen zijn afgerond. De aanpassing van de RRF-verordening en de implementatie van REPowerEU kan ook gevolgen hebben voor het Nederlands Herstel- en Veerkrachtplan (HVP), dat later deze zomer wordt ingediend. In het concept-HVP staan al maatregelen (zoals Wind op Zee, ISDE/warmtepompen en Groenvermogen waterstof) die de afhankelijkheid van Russisch gas potentieel kunnen verminderen. Het Nederlandse concept-HVP adresseert daarmee al voor een groot deel de doelstellingen van REPowerEU.

Wegens eerder gecommuniceerde verdeling van de middelen uit het cohesie- en landbouwbeleid met uw Kamer¹¹ en omdat het om een relatief laag bedrag gaat, lijkt het in de Nederlandse context niet voor de hand liggend om de vrijwillige «schuif» voor deze middelen te benutten. Indien er een aanvullend subsidiebedrag beschikbaar komt voor lidstaten binnen de RRF dat kan worden inzet voor REPowerEU, is het wenselijk om hier aanspraak op te kunnen maken, en zal het kabinet een aanvullend hoofdstuk op het herstelplan voorbereiden.

Actielijn 5: versterking van de paraatheid

Beschrijving

Om de risicoparaatheid van Europa met betrekking tot verstoringen van de gastoevoer te versterken, roept de Commissie de lidstaten op om het actieplan energiebesparing uit te voeren, noodplannen te actualiseren, TSO's te verzoeken om snel maatregelen te nemen om de terugstroomcapaciteiten van west naar oost te laten toenemen en om bilaterale solidariteitsovereenkomsten te sluiten. Daarnaast kondigt de Commissie aan dat zij richtsnoeren met prioriteitscriteria zal uitbrengen voor niet beschermde afnemers, die gehanteerd kunnen worden in het geval van schaarste van gas, en dat zij de opzet van een gecoördineerd

¹¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 817 voor EFRO en JTF, Kamerstuk 26 642, nr. 142 voor ESF+ en Kamerstuk 28 625, nr. 264 voor GLB

EU-vraagreductieplan zal faciliteren, dat preventieve vrijwillige inperkingsmaatregelen bevat. Ook zal de Commissie bij de evaluatie van nationale risicoparaatheidsplannen voor elektriciteit oog hebben voor het beperken van het effect van mogelijke verstoringen van de gasproductie op elektriciteitsopwekking.

Appreciatie

Het kabinet acht de aandacht voor risicoparaatheid van groot belang, en neemt hiervoor zelf reeds veel maatregelen. Zo heeft het kabinet een grootschalige energiebesparingscampagne uitgerold, is het kabinet reeds bezig om zowel het *Preventative Action Plan Gas* als het Bescherm en Herstelplan Gas bij te werken. Daarnaast heeft het kabinet regelmatig overleg met de Nederlandse TSO GTS, die het onderwerp van (aanpassen van) transportstromen volop op de agenda heeft staan. Het kabinet staat bovendien positief tegen het afsluiten van bilaterale solidariteitsovereenkomsten, maar aangezien dit een wetswijziging van de Gaswet vraagt, en dit niet noodzakelijk is voor de solidariteit voor beschermde afnemers, zal dit meer tijd vergen. Het kabinet is geïnteresseerd in de prioriteitscriteria en het gecoördineerde EU-vraagreductieplan, en wil hier graag meer informatie over ontvangen van de Commissie. Voor het kabinet is uitgangspunt dat dergelijke plannen vrijwillig van aard moeten zijn, en er geen aanvullende bevoegdheidsoverdracht naar de Commissie plaatsvindt. Tot slot wacht het kabinet de evaluatie van het nationale risicoparaatheidsplan elektriciteit af.

Deel 2: mededeling «Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action»

Het kabinet is geen voorstander van korte termijn interventies in de energiemarkten, zoals maximumprijzen, en in de markt voor CO₂ emissierechten, omdat dit het functioneren van de markt kan schaden, met risico's voor de leveringszekerheid en energietransitie tot gevolg. Het kabinet sluit zich dan ook aan bij de conclusies van het Agentschap voor Samenwerking van Energie Regulators (ACER), waarin wordt vastgesteld dat de huidige inrichting van de energiemarkt een mitigerend effect heeft op prijsschokken.

Beschrijving

Naast het REPowerEU pakket, dat zich richt op het afbouwen van de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen, heeft de Europese Commissie, in lijn met het verzoek van de Europese Raad in maart, ook een mededeling uitgebracht met als doel om 1) korte termijn maatregelen voor te stellen, aanvullend op de eerder gepubliceerde toolbox, die de EU of lidstaten kunnen nemen in de gas en elektriciteitssectoren om de impact van de gestegen energieprijzen op consumenten en bedrijven het hoofd te bieden, 2) om mogelijke maatregelen te identificeren voor een mogelijke disruptie van de levering van Russisch gas, en 3) een toekomstbeeld te schetsen voor de optimalisering van de Europese elektriciteitsmarkt, zodat deze beter toegerust is om toekomstige prijsvolatiliteit te weerstaan, en uitgerust is voor een toekomstig gedecarboniseerd energiesysteem.

De Commissie wijst erop dat de markt verwacht dat de energieprijzen tot eind 2022, en in mindere mate tot 2024–2025 hoog zullen blijven. Met name de prijs van gas zal bovengemiddeld blijven, waardoor de elektriciteitsprijs meebeweegt. Ook de uitfasering van Russisch gas en de bijbehorende diversificatie zal prijzen in de korte termijn opdrijven.

De Commissie en geraadpleegde stakeholders zijn van mening dat volledige benutting van de maatregelen in de toolbox de eerste en meest fundamentele stap is om de effecten van de crisis op consumenten het hoofd te bieden. Daarnaast noemt de Commissie een aantal maatregelen die de Commissie en lidstaten kunnen nemen om op korte termijn de gestegen energieprijzen te beperken, en om op langere termijn de werking van de elektriciteitsmarkt verder te optimaliseren. De Commissie maakt daarbij onderscheid tussen maatregelen die zich richten op de gasmarkt, en maatregelen gericht op de elektriciteitsmarkt.

Met betrekking tot aardgas wijst de Commissie op het eerdergenoemde EU Energieplatform dat moet helpen met vrijwillige gezamenlijke inkoop van aardgas. Daarnaast beschouwt de Commissie verlengen van prijsregulering van aardgas op de retail markt in de huidige omstandigheden als verdedigbaar, mits de volumes waarop de maatregel betrekking heeft niet groter is dan de eerdere consumptie van aardgas door de betrokken consumenten. Noodsteun ter ondersteuning van de liquiditeit kan handelaren en energiebedrijven helpen wanneer zij geconfronteerd worden met hoge *margin calls*, waarbij de EU staatssteunkaders en het tijdelijk crisiskader voor staatssteun gerespecteerd dienen te worden, net als het EU sanctieregime. Tot slot noemt de Commissie de mogelijkheid om maatregelen te nemen om limieten te stellen aan extreme volatiliteit op gasbeurzen.

In het geval van een volledige onderbreking van Russische gasleveringen kan het volgens de Commissie nodig zijn om aanvullende maatregelen te nemen bovenop wat er in de Gasleveringszekerheidsverordening¹² is afgesproken. In dat kader ziet de Commissie toegevoegde waarde in de eerder genoemde gecoördineerde aanpak om essentiële consumenten te identificeren die niet beschermd worden door solidariteit en om principeafspraken te maken voor de situatie waarin de markt niet langer in staat is om vraag en aanbod optimaal te balanceren. In zo'n geval zou het noodzakelijk kunnen zijn om gasconsumptie terug te brengen in minder getroffen lidstaten, om leveringszekerheid van essentiële functies in zwaarder getroffen lidstaten te borgen. De mate waarin dit aanpassing aan wetgeving vraagt moet nog in kaart worden gebracht.

De Commissie stelt dat een dergelijke interventie mogelijk gepaard zou moeten gaan met een EU-brede gereguleerde maximumprijs voor aardgasleveringen aan consumenten en bedrijven (*price cap*) voor de duur van de EU brede noodsituatie. De Commissie ziet hierbij wel aandachtspunten, namelijk dat de *price cap* niet de mogelijkheden belemmert voor de EU om aardgas via pijpleidingen of LNG-schepen aan te trekken, en dat zo'n *price cap* ertoe kan leiden tot een hogere vraag naar aardgas. Tot slot kan een *price cap* afhankelijk van de uitvoering leiden tot hoge kosten.

Voor de elektriciteitssector noemt de Commissie een aantal maatregelen die afhankelijk van nationale en lokale omstandigheden kunnen worden toegepast op de groothandelsmarkt. Zo ziet de Commissie rechtvaardiging om eventueel belastingen van «*infra-marginal rents*» van bepaalde elektriciteitsproducenten ook in het verwarmingsseizoen na 30 juni 2022 toe te passen. Ook een tijdelijke en in volume beperkte uitbreiding van gereguleerde retailprijzen voor mkb beschouwt de Commissie als acceptabel. De Commissie wijst erop dat sommige lidstaten overwegen om de kosten van aardgas voor elektriciteitsopwekking te subsidiëren, waardoor de elektriciteitsprijs daalt. Dergelijke maatregelen moeten aan strenge voorwaarden voldoen, waaronder strikte afbakening in tijd,

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3427.

afwezigheid van exportbeperkingen, conformiteit met sectorale wetgeving en staatssteunregelgeving. Als laatste noemt de Commissie dat in uitzonderlijke gevallen zogeheten congestie-inkomsten ingezet zouden kunnen worden om noodmaatregelen te financieren.

Voor de langere termijn heeft de Commissie, op basis van gesprekken met stakeholders en een rapport van ACER een aantal zaken geïdentificeerd die verder geanalyseerd zouden moeten worden, met de optie dat daarvoor in de toekomst wijzigingen in regelgeving of richtsnoeren voor zou kunnen worden opgesteld.¹³ Maatregelen die de CIE in dit kader noemt zijn o.a. het onderzoeken van strengere eisen voor leveranciers, de rol van capaciteitsmechanismen om investeringen te garanderen en consumenten te verzekeren tegen prijsstijgingen, investeringen in flexibele technologieën en slimme meters, een nieuwe netwerk-code voor vraagzijde respons, en het wegnemen van barrières voor innovatie.

Appreciatie

Het kabinet is van mening dat de gevolgen van de gestegen energieprijzen voor consumenten en bedrijven het beste verzacht kunnen worden door nationale maatregelen, zoals het kabinet die ook voor Nederland heeft genomen (bijvoorbeeld accijnsverlagingen). Het kabinet is geen voorstander van interventies die de werking van de groothandelsmarkten voor energie beïnvloeden, omdat deze markten juist een belangrijk middel zijn voor de efficiënte inzet van middelen in de EU, en om de leveringszekerheid in de EU te bevorderen. Twee zaken die naar mening van het kabinet juist in de huidige uitzonderlijke situatie van groot belang zijn. Het kabinet vindt het dan ook van belang dat de Commissie dit scherp voor ogen houdt bij het beoordelen van eventuele maatregelen.

Het kabinet heeft een aantal specifieke aandachtspunten bij de genoemde interventies. Zo vindt het kabinet het van belang dat de Commissie goed toeziet op de effecten van prijsregulering en andere maatregelen op de retailmarkten op het gelijk speelveld binnen de EU. Zoals ook eerder gezegd is het uitgangspunt dat de gecoördineerde aanpak om essentiële consumenten te identificeren vrijwillig van aard moeten zijn, en er geen aanvullende bevoegdheidsoverdracht naar de Commissie plaatsvindt.

Het kabinet is zeer terughoudend als het gaat om eventuele prijsregulering op de groothandelsmarkten, ook in het geval van grootschalige onderbreking van Russisch gas. Maximeren van de prijs kan op zulke momenten, zoals de Commissie zelf ook opmerkt, leiden tot hogere vraag naar aardgas, en het lastiger maken om alternatieve importstromen aan te trekken, en leiden tot hoge kosten. Dit kan in een dergelijke situatie juist olie op het vuur gooien.

De thema's die de Commissie noemt voor mogelijke optimalisering van de elektriciteitsmarkt verdienen nadere analyse. Daarbij is het kabinet geen voorstander van inzet van capaciteitsmechanismen, aangezien de hogere prijzen en prijsverschillen die nu ontstaan juist bijdragen aan het borgen van de leveringszekerheid van elektriciteit. Inzet op flexibiliteits-technologieën en vraagzijderespons dragen bij aan het balanceren van het toekomstig elektriciteitssysteem en beperken prijsvolatiliteit. Het kabinet ziet dan ook uit naar de netwerkcode met betrekking tot vraagzijderespons en naar het actieplan «Digitalisering van energie» dat maatregelen zal bevatten om gegevensuitwisseling en interoperabiliteit te vergroten en om de ontwikkeling van digitale instrumenten voor consumenten te

¹³ ACER Report, April 2022, getiteld: ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design

ondersteunen. Dit zal het voor consumenten gemakkelijker maken om hun flexibiliteit te gelde te maken, bijvoorbeeld door te reageren op prijssignalen of hun verbruik af te stemmen op hun thuisproductie (uit bijvoorbeeld zonnepanelen op hun dak).

De marktinterventies die zijn geïdentificeerd in de mededeling kunnen tot kosten leiden, afhankelijk van de keuzes van lidstaten om deze al dan niet toe te passen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Met name prijsregulering op de retail- en groothandelsmarkten (wanneer geraakte partijen worden gecompenseerd), en het subsidiëren van elektriciteitsproductie met gas kunnen tot hoge kosten leiden.

Deel 3: Overige aspecten voorstellen (bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit)

Bevoegdheid

Niet-wetgevende voorstellen

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de overkoepelende REPowerEU mededeling en de mededeling *Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action* is positief. Hetzelfde geldt voor de onderliggende niet-wetgevende voorstellen van het REPowerEU plan: een staff-working document over behoeften aan investeringen, de waterstof-versneller, en een biomethaan-plan, de «EU save energy» mededeling, de aanbeveling en richtsnoeren over verguningsprocedures en PPA's. Deze hebben alle betrekking op het terrein van energie. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 194 VWEU).

Wetgevende voorstellen

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van het voorstel tot amenderen van de RED, EED en EPBD is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 192, lid 1, VWEU en artikel 194, lid 2, van het VWEU. Dit laatste artikel geeft de juridische basis voor de EU om de in artikel 194, eerste lid, van het VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie en het verbeteren van energie-efficiëntie maken onderdeel uit van de daarin genoemde doelstellingen. De andere voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 192, eerste lid, van het VWEU. Dit artikel geeft de juridische basis om voorstellen te doen tot amendering van de toepassing van het EU acquis op milieugebied. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de voorstellen waarmee het RRF als overkoepelend kader wordt gebruikt voor de uitvoering van REPower EU, is positief.

Het voorstel tot aanpassing van de RRF verordening is gebaseerd op artikel 175 lid 3 VWEU, conform de oorspronkelijke RRF verordening. Op basis van artikel 175 lid 3 VWEU kan de Unie optreden ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang (cohesie). Het voorstel draagt volgens de Commissie bij aan het versterken van cohesie door het reduceren van de afhankelijkheid van fossiele energie en het vergroten van de energieleveringszekerheid. Naar het oordeel van het kabinet past het voorstel daarmee binnen de gekozen rechtsgrondslag.

Het voorstel dat gebruik van landbouw- en cohesiefondsen voor REPower EU mogelijk maakt, is gebaseerd op artikel 175 derde lid en artikel 177, eerste lid van het VWEU. Deze artikelen geven de Unie de bevoegdheid de regels ten aanzien van structuurfondsen op te stellen en waar nodig specifieke maatregelen te nemen. Naar het oordeel van het kabinet past het voorstel om cohesiefondsen over te hevelen binnen deze rechtsgrondslagen.

Het voorstel voor zover het de aanpassing van het ETS betreft is gebaseerd op Artikel 192, eerste lid, en Artikel 194, tweede lid, van het VWEU. Deze artikelen geven de Unie de juridische basis om maatregelen te nemen die bijdragen aan het bereiken van milieudoelstellingen van de Unie (zoals geformuleerd in artikel 191 VWEU) resp. maatregelen te nemen die erop gericht zijn de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te bereiken (zoals geformuleerd in artikel 194 lid 1 VWEU). Naar het oordeel van het kabinet zijn de aanpassingen aan het ETS, die erop gericht zijn om de leveringszekerheid van energie te borgen, gericht op het bereiken van de hierboven genoemde doelstellingen (zie in het bijzonder artikel 194 lid 1 sub b VWEU: maatregelen om de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen). Het kabinet kan zich dan ook vinden in deze rechtsgrondslag.

Tot slot is het voorstel gebaseerd op artikel 322 VWEU. Dit artikel geeft de Unie de bevoegdheid om de financiële regels vast te stellen t.a.v. opstellen en uitvoering van de begroting van de Unie. Aangezien het voorstel nadere regels voor het uitvoeren van de begroting bevat in de vorm van regels voor de verstrekking van kredieten met betrekking tot nieuwe eigen middelen, acht het kabinet deze grondslag gepast.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de voorstellen waarmee het RRF als overkoepelend kader wordt gebruikt voor de uitvoering van REPower EU, is positief. Het voorstel tot aanpassing van de RRF verordening is gebaseerd op artikel 175, lid 3, VWEU, conform de oorspronkelijke RRF verordening. Op basis van artikel 175, lid 3, VWEU kan de Unie optreden ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang (cohesie). Het voorstel draagt volgens de Commissie bij aan het versterken van cohesie via het reduceren van de afhankelijkheid van fossiele energie en het vergroten van de energieleveringszekerheid. Naar het oordeel van het kabinet past het voorstel daarmee binnen de gekozen rechtsgrondslag. Het voorstel dat het mogelijk gebruik van landbouw- en cohesiefondsen voor REPowerEU mogelijk maakt, is gebaseerd op artikel 175, lid 3, en artikel 177, lid 1, van het VWEU. Deze artikelen geven de Unie de bevoegdheid de regels ten aanzien van structuurfondsen op te stellen en waar nodig specifieke maatregelen te nemen. Naar het oordeel van het kabinet past het voorstel om de flexibiliteit om cohesiefondsen over te hevelen te vergroten binnen deze rechtsgrondslagen.

Het voorstel tot is voor zover het de aanpassing van het ETS betreft gebaseerd op artikel 192, lid 1, en artikel 194, lid 2, van het VWEU. Deze artikelen geven de Unie de juridische basis om maatregelen te nemen die bijdragen aan het bereiken van milieudoelstellingen van de Unie (zoals geformuleerd in artikel 191 VWEU) resp. maatregelen te nemen die erop gericht zijn de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te bereiken (zoals geformuleerd in artikel 194 lid 1 VWEU). Naar het oordeel van het kabinet zijn de aanpassingen aan het ETS, die erop gericht zijn om de leveringszekerheid van energie te borgen, gericht op het bereiken van de hierboven genoemde doelstellingen (zie in het bijzonder artikel 194, lid 1, sub b, VWEU: maatregelen om de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen). Het kabinet kan zich dan ook

vinden in deze rechtsgrondslag. Tot slot is het voorstel gebaseerd op artikel 322 VWEU. Dit artikel geeft de Unie de bevoegdheid om de financiële regels vast te stellen t.a.v. opstellen en uitvoering van de begroting van de Unie. Aangezien het voorstel nadere regels voor het uitvoeren van de begroting bevat in de vorm van regels voor de verstrekking van kredieten met betrekking tot nieuwe eigen middelen, acht het kabinet deze grondslag gepast.

Subsidiariteit

Niet-wetgevende voorstellen

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit voor de overkoepelende REPowerEU mededeling en onderliggende niet-wetgevende voorstellen is positief. De voorstellen hebben tot doel de energietransitie te versnellen en afhankelijkheden in het energiedomein te verkleinen. Gezien de omvang van de operatie, de onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en gedeelde belangen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Door de voorstellen op Europees niveau af te kondigen wordt het gelijk speelveld op het terrein van energietransitie verbeterd en kan op gedegen wijze de grensoverschrijdende problematiek aangepakt worden.

Ook de grondhouding van het kabinet over de mededeling *Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action* is positief. De Europese elektriciteitsmarkt is geïntegreerd, en ook de hoge energieprijzen, en de gevolgen van een grootschalige onderbreking van Russisch gas raken de gehele EU, zij het in verschillende mate. Dit rechtvaardigt een EU aanpak om de elektriciteitsmarkt verder te optimaliseren. Ook heeft het toegevoegde waarde om op Europees niveau maatregelen te identificeren die lidstaten kunnen nemen in de huidige situatie. Wel is het kabinet van mening dat nationale maatregelen het meest geschikt zijn om de gevolgen van de hoge energieprijzen voor consumenten en bedrijven te verzachten.

Wetgevende voorstellen

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel tot amenderen van de RED, EED en EPBD is positief. Het voorstel heeft tot doel een kosteneffectieve en grootschalige groei van het aandeel hernieuwbare energie en een hogere mate van energie-efficiëntie te bereiken in een steeds verder geïntegreerd energiesysteem. Het kabinet is echter terughoudend wat betreft aanvullende minimale energieprestatievereisten voor bestaande bouw. Het kabinet acht het niet aan de Commissie in deze fase hierop detailregelgeving te formuleren.

EU-brede energie-aanpak is nodig en gerechtvaardigd omdat het energiezekerheid verbetert en negatieve milieu en klimaat effecten reduceert. Een gecoördineerde aanpak op EU-niveau heeft de voorkeur boven een gefragmenteerde aanpak waarbij elke lidstaat zijn eigen beleidsmaatregelen formuleert. Maatregelen op EU-niveau zijn efficiënter om de transitie naar een geïntegreerd en energie-efficiënt systeem, gebaseerd op de productie van hernieuwbare energie, te versnellen. Met een EU-aanpak wordt ingezet op een gecoördineerde wijze van energietransitie. Daarbij is het streven om de duur en complexiteit van vergunningverleningsprocedures en administratieve procedures te verkorten en te vereenvoudigen.

De Europese aanpak biedt daarnaast mogelijkheden de spanningen op doelstellingen-niveau tussen energietransitie en natuurbehoud te adresseren.

De uiteindelijke effecten van een gebrek aan hernieuwbare energie en energiebesparing zijn grensoverschrijdend, waardoor het beleid in andere lidstaten van grote invloed is op het milieu en klimaat in Nederland. Daarnaast draagt een gezamenlijke aanpak op EU-niveau efficiënter bij aan betere bescherming van biodiversiteit, het benutten van voordelen die de interne markt biedt, schaalvergroting en technologische samenwerking tussen lidstaten.

Bij gebrek aan gecoördineerd beleid op EU-niveau ontstaat immers het risico dat lidstaten vanwege zorgen over een ongelijk speelveld onvoldoende actie ondernemen. Ook biedt een EU-breed regelgevend kader meer zekerheid aan investeerders. Een gefragmenteerde aanpak, maar ook vertraging van de energietransitie wordt hiermee voorkomen. Dit is ook weer nodig om de collectieve EU-klimaatdoelstellingen te behalen en de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen af te bouwen en de energieprijzen te verlagen. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de voorstellen waarmee de RRF als overkoepelend kader wordt gebruikt voor de uitvoering van REPower EU, is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen die de afhankelijkheid van Russische fossiele energie met zich mee brengt, rechtvaardigen coördinatie op EU-niveau. De voorstellen kunnen lidstaten helpen bij het ontwikkelen en implementeren van hervormingen en investeringen op het gebied van energie. Het uitvoeren van dergelijke hervormingen en investeringen om de EU veerkrachtiger en minder afhankelijk te maken is een gemeenschappelijk belang voor de EU. Er is tevens een goede balans met taken die aan de lidstaten zelf kunnen worden gelaten.

Proportionaliteit

Niet-wetgevende voorstellen

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit voor de overkoepelende REPowerEU mededeling en onderliggende niet-wetgevende voorstellen is positief. De voorstellen hebben tot doel de energietransitie te versnellen en afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen te verminderen. Het voorgestelde optreden is geschikt vanwege de omvang van de operatie en onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten. Door alle lidstaten op te roepen wordt het risico op verschillen tussen lidstaten verkleind en daarmee de kans discrepanties in energietransitie tussen lidstaten groter worden.

De grondhouding van het kabinet over de mededeling *Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action* is positief. Wel heeft het kabinet enkele kanttekeningen. Zo is het kabinet van mening dat eventuele prijsregulering op de groothandelsmarkten in het geval van een onderbreking van Russisch gas riskeert de situatie ernstiger te maken, en daarmee is het geen geschikt middel.

Wetgevende voorstellen

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel tot amenderen van de RED en EED is positief. Ten aanzien van de

proportionaliteit tot amenderen van de EPBD plaatst het kabinet een kanttekening. Met name wat betreft aanvullende minimale energieprestatievereisten voor bestaande bouw is het kabinet terughoudend en vindt het kabinet het belangrijk dat lidstaten voldoende flexibiliteit behouden om zelf invulling te kunnen geven aan minimumeisen, zodat deze passen bij de nationale situatie. De aanpassingen hebben tot doel een kosteneffectieve en grootschalige groei van het aandeel hernieuwbare energie en een hogere mate van energie-efficiënte te bereiken in een steeds verder geïntegreerd energiesysteem. Tevens zorgt het voor een gelijkmatige verbetering over alle lidstaten door het op Europees niveau aan te pakken.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat deze zien op een versterkte inzet van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Beiden zijn van belang voor het behalen van de gestelde EU-doelen voor broeikasgasemissiereductie van ten minste 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Dit ook gelet op de toegenomen urgentie om de onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland te versnellen en daarmee ook middels een gecoördineerde en dringende actie om de inzet van hernieuwbare energiebronnen in de EU te versnellen.

De door de Commissie voorgestelde maatregelen kunnen in de ogen van het kabinet bijdragen aan het behalen van deze doelen.

Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat verhoging van de overkoepelende doelen in de RED en EED voor de EU als geheel gelden en niet bindend zijn op lidstaatniveau, hebben lidstaten de nodige flexibiliteit om rekening te houden met de specifieke nationale context, en zo eigen beleidskeuzes te maken om de gevraagde energiebesparing te realiseren en voldoende hernieuwbare energie te implementeren. Hierdoor laat het voorstelde optreden voldoende ruimte aan de lidstaten en gaat niet verder dan noodzakelijk.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen waarmee de RRF als overkoepelend kader wordt gebruikt voor de uitvoering van REPower EU is gemengd. Het kabinet is positief over de mogelijkheden voor lidstaten om bestaande fondsen (cohesiefondsen, landbouwfondsen) aan te spreken om de afhankelijkheid van Russische fossiele energie af te bouwen. Ook is het kabinet positief over de mogelijkheid om het ongebruikte leningdeel van het RRF te gebruiken voor REPower EU. Bovenstaande voorstellen gaan daarbij niet verder dan noodzakelijk en laat voldoende ruimte aan de lidstaten.

Het kabinet plaatst echter kanttekeningen bij de proportionaliteit van het voorstel van de Commissie om extra *Emissions Trading System* (ETS)-rechten uit de marktstabiliteitsreserve te veilen ter waarde van 20 miljard euro, die vervolgens aan de subsidie-envelop van het RRF toegevoegd worden. Ten eerste acht het kabinet dit instrument niet geschikt om het gestelde doel te bereiken, nu het veilen van extra ETS-rechten nadelige gevolgen kan hebben voor de integriteit en de werking van het ETS. Het kabinet acht de noodzaak van extra subsidies niet evident, omdat er via het inzetten van ongebruikte RRF-leningen en cohesie- en landbouw-gelden al voldoende mogelijkheden zijn tot extra investeringen ten behoeve van het afbouwen van Europese energie-onafhankelijkheid.

Regeldruk, geopolitieke gevolgen, en concurrentiekracht

De Commissie heeft vanwege de hoge urgentie geen impactassessment uitgevoerd. Het is dan ook lastig in te schatten op welke wijze het bedrijfsleven getroffen zal worden door de aangekondigde maatregelen.

Daar waar sprake zal zijn van verplichtingen voor het bedrijfsleven als gevolg van nieuwe wetgevingsvoorstellen, zullen de regeldrukgevolgen separaat in kaart moeten worden gebracht. Het is zaak dat onnodige regeldrukkosten daarbij zoveel mogelijk voorkomen worden. Daar waar de Commissie voorstelt om de procedures voor vergunningverlening te versoepelen en vereenvoudigen zal naar verwachting sprake zijn van een vermindering van de regeldrukkosten voor bedrijven.

Het hogere ambitieniveau voor de RED en EED-doelen borgt dat een gelijk Europees speelveld behouden blijft. Dat is gunstig voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, met name de exporterende industrie. Ook kan een versterkte inzet van hernieuwbare energie in de EU bijdragen aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven waardoor hun internationale concurrentiekracht verder zal toenemen. Deze herziening van de RED kan verder een positieve impuls geven aan het behalen van de EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

Geopolitiek

Geopolitiek heeft het REPowerEU plan 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 REPowerEU plan is direct bedoeld de afhankelijkheden van de Russische Federatie af te bouwen door diversificatie van energiebronnen en eigen opwek van energie. Dit verandert de relatie met de Russische Federatie. De diversificatie van energiebronnen zorgt er echter wel voor dat wij andere landen zullen moeten inschakelen om in de energiebehoeften te kunnen voorzien. Het is van belang hier te blijven observeren dat daar geen nieuwe afhankelijkheden ontstaan.

Financiële gevolgen

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Het kabinet voorziet geen directe gevolgen voor de EU-begroting. Dit wordt door de Commissie ook aangegeven in de toelichting bij haar voorstel.

Verder geeft de Commissie aan dat zij enige extra kosten verwacht voor lidstaten bij de implementatie van de bepalingen omtrent de aanwijzing van gebieden voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie (*renewables go-to areas*). Tegelijkertijd stelt de Commissie dat de voorgestelde nieuwe bepalingen gericht op stroomlijning en versnelling van vergunningprocedures een aanzienlijke kostenbesparing zullen meebrengen voor EU-lidstaten. Ditzelfde geldt voor de nieuwe voorgestelde bepaling in de EPBD met een verplichting voor lidstaten tot het installeren van zonnepanelen op nieuwe gebouwen.

Financiering

Het Commissievoorstel voor aanpassing van de RRF-verordening kent een aantal financiële gevolgen. Het veilen van extra ETS-rechten zou geen nationale afdrachten vergen, maar een lagere ETS prijs kan er voor zorgen dat ETS veilingen minder inkomsten genereren, waardoor alle lidstaten minder inkomsten ontvangen (Nb: In 2021 waren de Nederlandse ETS-ontvangsten 893 miljoen EUR). Nederland gaat via de aanpassing van de RRF verordening geen nieuwe verplichtingen aan. Het gebruiken van cohesie- en landbouw gelden voor REPowerEU doelstellingen heeft geen aanvullende financiële consequenties vanuit de EU. De implementatie van REPowerEU vergt aanvullende nationale besluitvorming nadat de EU onderhandelingen zijn afgerond. Wegens eerder gecommuniceerde verdeling van de middelen uit het cohesie- en landbouwbeleid met uw Kamer¹⁴ en omdat het om een relatief laag bedrag gaat, lijkt het in de Nederlandse context niet voor de hand liggend om de vrijwillige «schuif» voor deze middelen te benutten.

Conclusie

Het REPowerEU plan is een belangrijke stap naar een energie-onafhankelijk en duurzaam Europa. Hoewel veel aspecten nadere regelgeving, uitwerking en duiding behoeven, is het goed dat de Commissie op korte termijn deze strategie heeft kunnen publiceren. Het kabinet is de Commissie daar dankbaar voor. Het kabinet beschouwt deze strategie samen met het eerdere fit-for-55 plan als een belangrijke leidraad voor het Europees energiebeleid de komende jaren, en zal zich tijdens de onderhandelingen in de raad actief inzetten voor een spoedige en ambitieuze implementatie van het plan, waarbij het kabinet oog zal houden voor de in deze brief genoemde aandachtspunten.

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

¹⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 817 voor EFRO en JTF, Kamerstuk 26 642, nr. 142 voor ESF