

Vergaderjaar 2013–2014

33 858

EU-voorstellen: Kader klimaat en energie 2030 COM (2014) 15, 20 en 21¹

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2014

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op de mededeling van de Europese Commissie over energieprijzen in Europa (*Energy Prices and Costs in Europe*) die op 22 januari is gepubliceerd.² Dit is conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 4 december 2013. De mededeling en het achterliggende rapport geven een uitgebreide analyse van de ontwikkeling van de energieprijzen in Europa en plaatsen die tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de mondiale energieprijzen. Het rapport brengt niet alleen prijsverschillen tussen de verschillende lidstaten in beeld, maar ook de achterliggende oorzaken. De mededeling beschrijft hierbij de elementen waaruit de energieprijzen bestaan en schetst de ontwikkelingen van de laatste jaren. Ondanks de inspanningen van de lidstaten om de energievraag te verminderen en efficiëntie bij industrie en huishoudens te verbeteren, zijn Europese energieprijzen in de periode 2008–2012 gestegen.

In deze kabinetsreactie komen achtereenvolgens de uitkomsten van het onderzoek, de conclusies van de Europese Commissie en de visie van het kabinet op de aanbevelingen die de Commissie doet aan de orde.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Het onderzoek focust zich op de prijs van gas en elektriciteit. De Commissie richt zich daarbij met name op de prijzen binnen Europa, maar vergelijkt de Europese energieprijzen ook met die in de rest van de wereld en in het bijzonder met de VS en opkomende economieën als China en India. De gasprijs voor de Europese industrie in 2012 was drie- tot vier keer zo hoog ten opzichte van de VS, Rusland en India, 12% hoger dan die in China. De elektriciteitsprijs voor de Europese industrie in 2012 was twee

¹ Zie dossier E140003 op www.europapoort.nl

² Europese Commissie, *Energy Prices and Costs in Europe*, 22 januari 2014.

keer zo hoog ten opzichte van de VS en Rusland, 20% hoger dan die in China en 20% lager dan die in Japan.

Opgemerkt moet worden dat de analyse van energieprijzen van de Commissie zich met name richt op huishoudens en de «reguliere» industrie. Daarbij wordt uitgegaan van industriële afnemers met een verbruik tussen de 500 en 2.000 MWh. De resultaten die hieronder worden besproken zijn dus niet van toepassing op *energie-intensieve* industriële afnemers.³ Zoals uit mijn brief aan de Tweede Kamer van 8 november 2013 blijkt, gelden voor energie-intensieve afnemers vaak andere prijzen.

De Commissie heeft daarom de Europese energie-intensieve industrie separaat op grond van een aantal case studies geanalyseerd. Dit onderdeel van de studie komt hieronder apart aan bod.

Prijsonwikkeling huishoudens en «reguliere» industrie

De Commissie constateert dat voor Europese huishoudens de elektriciteitsprijs in de jaren 2008–2012 jaarlijks gemiddeld met 4% is gestegen en voor de industrie met 3,5%. De gasprijs van Europese huishoudens is in de periode 2008–2012 gemiddeld 3% per jaar gestegen. Voor de Europese industrie betreft het een stijging van gemiddeld 1% per jaar.

Om prijsontwikkeling van gas en elektriciteit beter te kunnen verklaren, maakt de Commissie een onderscheid in de leveringsprijzen van de energie zelf (de commodityprijs plus een opslag voor de leverancier), netwerkkosten en kosten van energiereleerde belastingen (en accijnzen). Opvallend is dat in de periode 2008–2012 grote verschillen zijn opgetreden in de ontwikkeling van deze prijscomponenten:

- De leveringsprijs van elektriciteit voor huishoudens steeg circa 7%, voor de industrie daalde deze met 3%.⁴ Dit terwijl de gemiddelde commodityprijs in Europa daalde met 35–40%. Gemiddeld genomen hebben gedaalde inkoopkosten voor Europese leveranciers dus niet geleid tot gedaalde leveringsprijzen voor huishoudens, en slechts in beperkte mate tot gedaalde leveringsprijzen voor de industrie. De Commissie geeft aan dat dit wijst op een gebrek aan effectieve concurrentie in Europese energiemarkten. Nederland behoort tot een minderheid van lidstaten waar een daling van de commodityprijs voor elektriciteit wel gepaard is gegaan met een gedaalde leveringsprijs. Het betreft een daling van de leveringsprijs van circa 7%⁵ voor huishoudens en circa 14%⁶ voor de industrie.
- Voor gas betaalden Europese huishoudens in 2012 gemiddeld een 4,5% hogere leveringsprijs en de industrie gemiddeld 0,5% meer.⁷ De Europese gemiddelde commodityprijs voor gas was in 2012 ten opzichte van 2008 ongeveer even hoog. In Nederland betrof het een stijging van de leveringsprijs van circa 3%⁸ voor huishoudens en een daling van 7%⁹ voor de industrie.
- Netwerkkosten zijn gemiddeld gezien over de periode 2008–2012 voor zowel huishoudens als de industrie gestegen. Bij elektriciteit stegen de netwerkkosten voor huishoudens en industrie met respectievelijk

³ Bij huishoudens wordt uitgegaan van een elektriciteitsverbruik van 2.500–5.000 kWh en een gasverbruik van 20–200 GJ. Bij industriële afnemers betreft het een elektriciteitsverbruik van 500–2.000 MWh en een gasverbruik van 10.000–100.000 GJ.

⁴ Europese Commissie, *Energy Prices and Costs in Europe*, 22 januari 2014, p. 15, figuur 6 (grafisch afgeleid).

⁵ Idem, p. 18, figuur 10 (grafisch afgeleid).

⁶ Idem, p. 22, figuur 15 (grafisch afgeleid).

⁷ Idem, p. 76, figuur 49 (grafisch afgeleid).

⁸ Idem, p. 79, figuur 52 (grafisch afgeleid).

⁹ Idem, p. 83, figuur 57 (grafisch afgeleid).

18,5% en 30%, bij gas was die stijging 17% respectievelijk 14%. De stijging van de Nederlandse netwerkkosten voor elektriciteit voor de industrie is hierbij achtergebleven, terwijl de netwerkkosten voor het gasnetwerk in Nederland juist meer zijn gestegen dan het Europese gemiddelde. Bij elektriciteit stegen de netwerkkosten voor Nederlandse huishoudens en industrie met respectievelijk circa 20%¹⁰ en circa 13%¹¹, bij gas was die stijging circa 65%¹² respectievelijk circa 45%¹³. Hierbij merk ik op dat deze procentuele stijging slechts een zeer beperkt absoluut effect heeft gehad. De kosten van het Nederlandse gasnetwerk waren zowel in 2008 als 2012 namelijk één van de laagste van Europa, zowel voor huishoudens als industrie.

- De stijging van energiegerelateerde belastingen was in Europa in de periode 2008–2012 het sterkst. Bij elektriciteit stegen deze met 36% voor huishoudens en voor de industrie met maar liefst 127%. Voor gas was er sprake van een meer gematigde ontwikkeling. Belastingen stegen daar voor Europese huishoudens en de industrie met respectievelijk circa 14% en circa 12%. Ook Nederlandse energiegerelateerde belastingen zijn tussen 2008 en 2012 gestegen, maar deze stijging is grotendeels achtergebleven ten opzichte van de Europese stijging. De energiegerelateerde belastingen op elektriciteit stegen in Nederland met circa 12%¹⁴ voor huishoudens en circa 1%¹⁵ voor de industrie. Belastingen op gas stegen voor Nederlandse huishoudens en industrie met circa 11%¹⁶ respectievelijk circa 13%.¹⁷

Als alle componenten worden samengenomen lag de stijging van de Nederlandse elektriciteitsprijs onder het Europese gemiddelde. Dit geldt ook voor de integrale, absolute elektriciteitsprijs: zowel huishoudens als de industrie betaalden in 2012 een elektriciteitsprijs onder het Europese gemiddelde. De Nederlandse consument betaalt daarmee onder de streep een vergelijkbare prijs als die in het Verenigd Koninkrijk, terwijl de prijs in België maar vooral in Duitsland duidelijk hoger ligt. De huishoudens in Duitsland en Denemarken betalen de hoogste elektriciteitsprijs van Europa. Voor de industrie geldt dat, alle componenten samengenomen, Nederlandse elektriciteitsprijzen juist zijn gedaald in de periode 2008–2012. De integrale prijs lag in 2012 onder het Europese gemiddelde en onder dat van omliggende landen als België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Bij de gasprijzen is het beeld meer genuanceerd. Wanneer alle componenten worden opgeteld was zowel de stijging van de Nederlandse gasprijs als de integrale, absolute prijs voor huishoudens in 2012 hoger dan het Europese gemiddelde en hoger dan in landen als Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Voor de Nederlandse industrie komt de prijsstijging onder de streep juist lager uit dan het Europees gemiddelde. Alle componenten samengenomen lag de absolute gasprijs voor de industrie in 2012 net onder het Europees gemiddelde evenals die van België. De integrale prijs voor de industrie was in Duitsland in 2012 duidelijk hoger en die in het Verenigd Koninkrijk lager dan in Nederland.

¹⁰ Idem, p. 18, figuur 10 (grafisch afgeleid).

¹¹ Idem, p. 22, figuur 15 (grafisch afgeleid).

¹² Idem, p. 79, figuur 52 (grafisch afgeleid).

¹³ Idem, p. 83, figuur 57 (grafisch afgeleid).

¹⁴ Idem, p. 18, figuur 10 (grafisch afgeleid).

¹⁵ Idem, p. 22, figuur 15 (grafisch afgeleid).

¹⁶ Idem, p. 79, figuur 52 (grafisch afgeleid).

¹⁷ Idem, p. 83, figuur 57 (grafisch afgeleid).

Energie-intensieve industrie

De mededeling van de Commissie constateert dat de productie van de energie-intensieve industrie in Europa sinds 2008 afneemt. Toenemende internationale verschillen in energieprijzen zijn hier volgens de Commissie een belangrijke oorzaak van. Om dit nader te onderzoeken heeft de Commissie een aantal case studies gedaan naar de energieprijzen in een aantal specifieke energie-intensieve sectoren zoals papier, cement, staal en aluminium. De Commissie constateert dat, net als bij de reguliere industrie, in de meeste energie-intensieve sectoren energieprijzen zijn gestegen. Daarnaast blijkt uit de case studies dat tussen de verschillende sectoren en lidstaten zowel de opbouw als hoogte van energieprijzen uiteenloopt. Het aantal bedrijven dat in de studies is meegenomen is echter beperkt en de informatie is niet per individuele lidstaat beschikbaar. De resultaten kunnen daarom niet gebruikt worden om conclusies te trekken over gemiddelde prijzen binnen Europa of prijsverschillen tussen individuele lidstaten voor de betreffende sectoren.

Conclusies van de Commissie

In haar conclusies wijst de Commissie op de aantasting van de concurrentiepositie van de Europese industrie als gevolg van groeiende energieprijzverschillen met name de VS. Tot nu toe heeft de EU zijn positie als grootste exporteur van energie-intensieve goederen kunnen handhaven, met name door haar inspanningen op gebied van energie-efficiency, maar deze positie staat onder druk.

Het is van belang dat maatregelen worden genomen om de stijging van Europese energieprijzen te beperken. De Commissie wijst hierbij ten eerste op de noodzaak de interne energiemarkt in 2014 te voltooien. Dat vereist investeringen in energie-infrastructuur maar ook het waarborgen van een concurrerende leveringsmarkt, zodat afnemers de keuze hebben om te kunnen switchen van leverancier. Daarnaast stelt de Commissie dat lidstaten energiebeleid, zoals subsidiebeleid voor hernieuwbare energie, kosteneffectief moeten vormgeven zodat energiegerelateerde belastingen zo laag mogelijk blijven.

Met betrekking tot de netwerkkosten beveelt de Commissie aan om de kosten en werkwijzen te *benchmarken*, teneinde de efficiency van de netwerken te verbeteren en kosten te beperken.

De Europese industrie is wereldwijd koploper op het gebied van energie-efficiëntie. Om de energierekening betaalbaar te houden zullen huishoudens en bedrijven in moeten zetten op een nog hogere energie-efficiëntie, waar de Europese industrie nu al koploper in is. Ten slotte onderstreept de Commissie het belang van een internationaal gelijk speelveld voor energie. Om dat te bevorderen wil de Commissie in internationale gremia als het WTO derde landen aan spreken op mogelijke exportrestricties en energiesubsidies. Hiernaast kunnen ontheffingen en speciale belastingregimes een manier zijn om specifieke Europese industrieën te beschermen tegen de effecten van internationaal uiteenlopende energieprijzen. Voorwaarde is wel dat de ontheffingen en speciale belastingregimes niet marktverstoring en in overeenstemming met de geldende staatssteunregels moeten zijn.

Weging

Nederland kan zich vinden in de conclusies van de Commissie en verwelkomt haar adviezen.

Het voltooiën van de interne energiemarkt is van groot belang voor Nederland en Europa. Versnippering van beleid en maatregelen per lidstaat gaat ten koste van de concurrentiekracht van individuele lidstaten en Europa als geheel. Zeker nu het prijsverschil tussen Europa en de VS en Rusland zo groot is, kan Europa zich dit niet veroorloven. Met het Derde Energiepakket, het Europese Infrastructuurpakket en de EU-richtlijnen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, is het regelgevend kader neergezet waarbinnen de energiemarkt zich verder kan ontwikkelen. De volledige implementatie door de lidstaten van dit raamwerk is cruciaal voor de ontwikkeling van het Europese energiesysteem.

De Commissie adviseert lidstaten om de concurrentie in de leveringsmarkt te stimuleren, omdat zij signaleert dat leveranciers in veel lidstaten sterk gedaalde commodityprijzen voor elektriciteit niet laten doorwerken in contracten met afnemers. Het kabinet onderschrijft het advies van de Commissie en is benieuwd naar de aanbevelingen die de Commissie zal doen in zijn mededeling over leveringsmarkten voor energie in de zomer van 2014. Ik constateer tegelijkertijd dat leveringsprijzen voor elektriciteit in Nederland zijn gedaald in de periode 2008–2012, evenals de leveringsprijs van gas voor de industrie, in tegenstelling tot veel andere Europese lidstaten. Ook blijkt uit cijfers van ACM dat relatief veel consumenten van energieleverancier wisselen: 13,3% voor gas en 13,6% voor elektriciteit in 2013. Hiermee behoort het Nederlandse switchingpercentage tot één van de hoogste van de EU.¹⁸

Nederland kan zich daarnaast goed vinden in de aanbeveling van de Commissie om energiebeleid kosteneffectief vorm te geven teneinde energiegerelateerde belastingen laag te houden. Nederland pleit ook voor een betere coördinatie van nationale steunregelingen binnen Europa om verdere negatieve grensoverschrijdende effecten op korte termijn te voorkomen. Dit geldt zowel voor stimulering van hernieuwbare energie als voor capaciteitsmechanismen (publieke financiering van back-up vermogen). Hernieuwbare energie moet uiteindelijk integraal onderdeel worden van de energiemarkt, zodat gebruikers geconfronteerd worden met reële prijzen van energie en prijsverschillen tussen lidstaten waar mogelijk verdwijnen. Nederland is hier al actief mee bezig in zowel de bilaterale besprekingen als in regionaal verband binnen het Pentilateraal forum.

Nederland ondersteunt voorts het idee om netwerkkosten en de manier waarop lidstaten hier in de praktijk mee omgaan te benchmarken. De Nederlandse netwerkkosten in 2012 lagen volgens het onderzoek van de Commissie onder het Europese gemiddelde. Dit neemt niet weg dat Nederland graag leert van andere lidstaten hoe de efficiëntie van de haar netwerken verder verbeterd kan worden en vice versa. Bovendien is het kabinet er voorstander van dat lidstaten waar mogelijk hun uitgangspunten voor netwerk- en tariefregulering afstemmen; een meer gemeenschappelijk referentiekader voor het vaststellen van nettarieven biedt een meer gelijk speelveld aan producenten en afnemers van energie.

De Commissie onderstreept het belang van energie-efficiëntie. Het kabinet onderschrijft dit belang en werkt momenteel aan de implementatie van de Europese richtlijn voor energie-efficiëntie. Momenteel ligt het conceptwetsvoorstel voor de aan te passen wet- en regelgeving ter advisering bij de Raad van State. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het voorjaar ter behandeling aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

¹⁸ Trendrapportage Marktwerking en Consumentenvertrouwen in de energiemarkt, ACM, Den Haag, november 2013

Energiebesparing is bovendien een integraal onderdeel van het Energieakkoord.

De Commissie beveelt ten slotte aan om derde landen bilateraal en in multilaterale organisaties aan te spreken op exportrestricties op energie-goederen en energiesubsidies, om op die manier het internationale speelveld meer gelijk te maken. Wanneer dat onvoldoende is, zijn volgens de Commissie ontheffingen of aangepaste energiebelastingregimes voor specifieke sectoren een optie. Ook Nederland acht het van belang om derde landen aan te spreken op mogelijke exportrestricties en energiesubsidies. Binnen Europa moet voltooiing van de interne energiemarkt prioriteit hebben. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld en een efficiënt concurrerende energiemarkt binnen Europa. Speciale regelingen voor energie-intensieve sectoren (zoals bijvoorbeeld de compensatie voor ETS) moeten met name ingezet worden om prijsverschillen met derde landen te beperken. Voorwaarde is dat de ontheffingen en speciale belastingregimes niet marktverstoring en in overeenstemming met de geldende staatssteunregels zijn.

Ten slotte

Het onderzoek van de Commissie geeft een goed beeld van energieprijzen voor Europese huishoudens en de Europese industrie, de ontwikkeling daarvan in de periode 2008–2012 en geeft ook inzicht in wat de belangrijkste factoren zijn geweest voor de stijging van de energieprijzen. De resultaten van de Commissie kunnen echter niet gebruikt worden om conclusies te trekken over gemiddelde prijzen voor de *energie-intensieve* industrie binnen Europa of prijsverschillen tussen individuele lidstaten voor deze afnemersgroep. Het kabinet heeft zelf een vergelijking laten maken van de elektriciteitsprijsverschillen tussen Duitsland en Nederland voor verschillende groepen afnemers, waaronder ook energie-intensieve bedrijven. Hierover heeft de Tweede Kamer in november een brief ontvangen.¹⁹ Het kabinet heeft het voornemen om de vergelijking te verbreden naar andere ons omringende landen.

De Commissie doet in haar mededeling een aantal aanbevelingen. Het kabinet kan zich hier goed in vinden. Europese bedrijven zullen in de nabije toekomst hogere gas- en elektriciteitsprijzen kennen dan concurrenten elders in de wereld. Ook binnen Europa blijven er prijsverschillen. Inzet van beleid is om deze verschillen waar mogelijk te beperken, zowel binnen de context van het energiebeleid als daarbuiten. Er kunnen op de Europese energiemarkt nog belangrijke verbeteringen worden gerealiseerd die kunnen bijdragen aan de versterking van de concurrentiekracht van Europa. Het kabinet kijkt in dit kader ook uit naar de mededeling over leveringsmarkten voor energie die de Commissie in de zomer van 2014 zal uitbrengen en de mededeling over energiesubsidies voor hernieuwbare en conventionele energieproductie die gepland staat voor het najaar. Ten slotte is in een breder kader ook de mededeling van de Commissie over versterken van de concurrentiepositie van de Europese industrie van 22 januari 2014 van belang (COM(2014)14, «*Voor een heropleving van de Europese industrie*»). U ontvangt op korte termijn een BNC-fiche over deze mededeling.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

¹⁹ Kamerstukken 32 813, nr. 84.