

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3665

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC). Met Kamerstuk 22 112, nr. 3663 voldoet het kabinet aan het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid om een kabinetsreactie op de betreffende mededeling.

Fiche: Mededeling hernieuwde Maritieme Veiligheidsstrategie EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3660)

Fiche: Verordening tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3661)

Fiche: Mededeling 30 jaar interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 3662)

Fiche: Mededeling meerjarig strategisch beleid Europees geïntegreerd grensbeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 3663)

Fiche: Mededeling over EU Space Strategy for Security and Defence (EUSSED) (Kamerstuk 22 112, nr. 3664)

Fiche: Verordening ter verbetering van het EU elektriciteitsmarktontwerp

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening ter verbetering van het EU elektriciteitsmarkt-ontwerp

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/943 en (EU) 2019/942 en de Richtlijnen (EU) 2018/2001 en (EU) 2019/944 om de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie te verbeteren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
14 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM/2023/148 final
- d) *EUR-lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0148&from=EN>
- e) *Nr. Impact assessment:*
Geen impact assessment opgesteld, *staff working document* (ter vervanging): SWD(2023) 58
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, lid 2, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 14 maart jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een pakket aan voorstellen voor hervorming van de elektriciteitsmarkt. Dit pakket bestaat allereerst uit een verordening tot wijziging van de elektriciteitsrichtlijn en de elektriciteitsverordening, die in dit fiche centraal staat. Daarnaast worden aanpassingen aan de *Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency*-verordening¹ voorgesteld (hierna: REMIT-verordening) die het toezicht op de groothandelmarkten voor energie regelt², waarover separaat een BNC-fiche is opgesteld, en een aanbeveling over energieopslag^{3, 4}.

Aanleiding voor het voorstel tot wijziging van de elektriciteitsrichtlijn en de elektriciteitsverordening is de grote stijging in energieprijzen gedurende 2021 en 2022. Deze prijsstijging is met name toe te schrijven aan een acute schaarste in het aanbod van fossiele brandstoffen uit Rusland, en door tegenvallende productie van kerncentrales en waterkrachtcentrales. Ook speelde de toegenomen vraag naar energie als

¹ COM/2023/147 final; Document: 52023PC0147.

² Over de herziening van de REMIT-verordening wordt een separaat BNC-fiche opgesteld (Kamerstuk 22 112, nr. 3661).

³ C/2023/1729; Document 32023H0320(01).

⁴ Aangezien de aanbeveling omtrent energieopslag geen nieuw beleid bevat, wordt hierover geen BNC-fiche opgesteld.

gevolg van economisch herstel van de COVID-pandemie een rol bij de prijsstijgingen.

Doel van dit voorstel is om zorgen van burgers en bedrijven over prijsvolatiliteit door hoge prijzen voor fossiele energie te adresseren. Dit doet de Commissie door het huidige elektriciteitsmarktontwerp aan te vullen met een grotere rol voor langeretermijnmarkten⁵, naast de kortere termijnmarkten, die afnemers meer prijszekerheid bieden en investeringen in hernieuwbare energie faciliteren. Ook wil de Commissie met het voorstel de bescherming van consumenten versterken.

De Commissie zet erop in de stabiliteit en voorspelbaarheid van energiekosten te vergroten en investeringen in hernieuwbare energie te bevorderen. Dit doet ze in de eerste plaats door het gebruik van stroomafnameovereenkomsten (of: *power purchase agreement* – PPA) te bevorderen door middel van (staatsgesteunde) garantieregelingen voor financieel gezonde afnemers die nu geen toegang hebben tot de PPA-markt. Daarnaast dienen lidstaten te overwegen om door middel van aanbestedingscriteria van hernieuwbare energieprojecten de toegang tot de PPA-markt te stimuleren voor afnemers die nu moeilijk toegang hiertoe hebben.

De Commissie stelt daarnaast voor om toepassing van tweerichtingscontracten (*2-sided Contracts for Difference*) verplicht te maken wanneer er prijssteun wordt gegeven aan windenergie, zonne-energie, geothermie, waterkracht zonder reservoir en nucleaire energie. Hierbij krijgt de elektriciteitsproducent subsidie als de prijs lager is dan de referentieprij en dienen eventuele inkomsten als gevolg van een elektriciteitsprijs die hoger is dan de bovenste referentieprij van het tweerichtingscontract door de overheid te worden geïnd en vervolgens verdeeld over eindgebruikers, naar rato van hun elektriciteitsverbruik. Daarbij stelt de Commissie een aantal criteria voor een goed ontwerp van tweerichtingscontracten. Om de liquiditeit van de termijnmarkten te vergroten stelt de Commissie voor regionale *virtual hubs* te introduceren. Hierin wordt de elektriciteitsprijs uit enkele biedzones⁶ geaggregeerd tot een referentieprij, die gebruikt kan worden door marktpartijen om verder vooruit elektriciteit te verhandelen, en zich daarmee in te dekken tegen prijsfluctuaties.

De Commissie doet ook een aantal andere voorstellen om investeringen in hernieuwbare energie en de integratie daarvan in het energiesysteem te bevorderen. Zo doet de Commissie enkele voorstellen om de flexibiliteit⁷ van het elektriciteitssysteem te bevorderen. Toezichthouders dienen eens per twee jaar de behoefte aan flexibiliteit van het elektriciteits-systeem voor de aankomende vijf jaar in kaart te brengen. Eveneens dienen lidstaten een indicatief doel voor vraagrespons⁸ en opslag te definiëren in hun nationale energie- en klimaatplannen. Ook krijgen lidstaten de mogelijkheid om, onder voorwaarden, de capaciteit van

⁵ Elektriciteit wordt verhandeld met verschillende tijdspannes tot het moment van levering. Over termijnmarkten wordt gesproken wanneer levering verder dan één dag in de toekomst ligt. Veel voorkomende contracten liggen maanden tot enkele jaren in de toekomst. Daarnaast bestaan er stroomafnameovereenkomsten met een looptijd van ca 10–20 jaar.

⁶ Een biedzone is een gebied, bijvoorbeeld een land, waarbinnen elektriciteit vrij verhandeld kan worden zonder dat marktpartijen rekening hoeven te houden met de capaciteit op interconnectoren, waardoor er voor een bidding zone één elektriciteitsprijs geldt.

⁷ Flexibiliteit is het vermogen van het elektriciteitssysteem om de actuele vraag en aanbod van elektriciteit omhoog of omlaag aan te passen. Bronnen van flexibiliteit zijn bijvoorbeeld batterijen, regelbaar vermogen zoals gascentrales, vraagrespons, en interconnectiecapaciteit.

⁸ Bij vraagrespons wordt bedoeld dat afnemers het gebruik laten dalen bij hoge prijzen (c.q. weinig stroomaanbod) en meer stroom afnemen bij lage prijzen (c.q. veel stroomaanbod).

niet-fossiele flexibiliteit, zoals vraagrespons en opslag financieel te ondersteunen. Transmissiesysteembeheerders krijgen naast de bestaande producten ter ondersteuning van het opereren van het elektriciteitsstelsel een extra mogelijkheid om piekvraag verminderend in te kopen om de elektriciteitsvraag tijdens piekuren te verminderen. Daarnaast moeten transmissie- en distributiesysteembeheerders inzichtelijk maken welke capaciteit er op het elektriciteitsnet beschikbaar is voor nieuwe aansluitingen van afnemers of producenten op het elektriciteitsnetwerk. Transmissiesysteembeheerders dienen hierbij aan te geven of in gebieden met congestie aansluitingen voor energieopslag beschikbaar zijn. Ook dienen distributiesysteembeheerders informatie met voldoende detailniveau te presenteren voor ontwikkelaars van hernieuwbare energieprojecten en andere gebruikers van het elektriciteitsnetwerk. Daarnaast stelt de Commissie voor om door wijziging van de tariefmethode waarmee de vergoeding voor netbeheerders voor gebruik van het elektriciteitsnet wordt bepaald, het eenvoudiger te maken voor transmissie- en distributiesysteembeheerders om anticiperende investeringen te doen, en om flexibiliteitsdiensten in te zetten om efficiënter gebruik van het elektriciteitsnet te bevorderen.

Ook stelt de Commissie voor om grensoverschrijdende handel korter op het moment van levering van elektriciteit mogelijk te maken. De gedachte daarbij is dat, doordat de daadwerkelijke productie van hernieuwbare elektriciteit (door meer betrouwbare weersdata) beter te voorspellen is in de periode vlak voor levering, het eenvoudiger en daarmee goedkoper wordt om het elektriciteitsstelsel te balanceren. De Commissie introduceert ook de mogelijkheid om congestie-inkomsten⁹ in te zetten voor de compensatie van *offshore* elektriciteitsproductie, in een *offshore* biedzone, wanneer deze bijvoorbeeld door een capaciteitsbeperking op een *interconnector* niet in staat is de eigen elektriciteitsproductie te exporteren naar de markt.

Om consumenten beter te beschermen tegen volatiele elektriciteitsprijzen stelt de Commissie voor om energieleveranciers met meer dan 200.000 klanten te verplichten om naast dynamische ook vaste contracten aan te bieden. Ook stelt de Commissie dat consumenten een heldere en leesbare samenvatting van de belangrijkste contractvoorwaarden dienen te krijgen voor het afsluiten of verlengen van een elektriciteitscontract. Eindgebruikers dienen volledig te worden geïnformeerd over de mogelijkheden, kosten en risico's van dynamische elektriciteitscontracten.

Om te voorkomen dat consumenten nadeel ondervinden van te riskante inkoopstrategieën van elektriciteitsleveranciers, dienen toezichthouders ervoor te zorgen dat leveranciers passende strategieën hebben om consumentencontracten financieel af te dekken voor de risico's van veranderingen op de groothandelsmarkt. Ook dienen zogeheten noodleveranciers te worden aangewezen om de levering aan huishoudens in het geval van faillissement van een leverancier te waarborgen. Bovendien introduceert de Commissie de mogelijkheid om gereguleerde elektriciteitsprijzen vast te stellen voor een deel van het elektriciteitsverbruik: voor huishoudens 80% van het mediane huishoudelijke verbruik en voor MKB-bedrijven 70% van hun historische individuele verbruik in het geval van een «prijscrisis». De Commissie stelt vast of er sprake is van een prijscrisis. Tot slot stelt de Commissie het recht om energie te delen voor waardoor huishoudens¹⁰, MKB-bedrijven en publieke instellingen

⁹ Congestie-inkomsten zijn wat de netbeheerders ontvangen wanneer capaciteit wordt ingezet op interconnectoren, doordat er prijsverschillen tussen biedzones zijn. Nederland is op dit moment één biedzone.

¹⁰ Onder huishoudens vallen naast huiseigenaren ook huurders.

onderling energie kunnen uitwisselen, niet meer alleen met de energieleverancier.

b) Impact assessment Commissie

Voor het voorstel is geen impact assessment uitgevoerd. In plaats daarvan is een *Staff Working Document* meegezonden waarin wordt ingegaan op mogelijke effecten van de verschillende voorstellen van de Commissie in het pakket. Wat betreft de stimulering van PPA's stelt het document dat de voorgestelde maatregelen voornamelijk voortbouwen op reeds bestaande wetgeving. Voor tweerichtingscontracten benadrukt het document dat bij het ontwerp van tweerichtingscontracten voorkomen moet worden dat elektriciteitsproducenten een aanpak hanteren die niet in het belang is van het elektriciteitssysteem. Voor de toepassing van tweerichtingscontracten met terugwerkende kracht op bestaande capaciteit wordt de mogelijk significant negatieve impact hiervan op het investeringsklimaat benoemd en de gevolgen hiervan voor het tempo van de energietransitie, het voorstel stelt de toepassing van tweerichtingscontracten (daarom) alleen verplicht voor nieuwe capaciteit. Om *virtual hubs* tot een succes te maken, is het essentieel dat deze gecompliceerd worden met zogenoemde lange-termijntransmissierechten. De Commissie stelt dat het recht op energie delen positief is voor de energierekening van consumenten en de uitrol van hernieuwbare elektriciteitsproductie. Voor het gebruik van congestie-inkomsten voor de compensatie van *offshore* elektriciteitsproductie in een *offshore* biedzone stelt de Commissie dat het voorstel de verschillende perspectieven van *offshore* ontwikkelaars, transmissiesysteembeheerders en toezichthouders zorgvuldig balanceert. De Commissie is ook van mening dat de verschillende aanpassingen aan de korte-termijnmarkt bijdragen aan het verder efficiënt maken van deze markt. Wat betreft flexibiliteit stelt de Commissie dat de voorgestelde maatregelen op dit terrein het gebruik van vraagrespons en opslag in het elektriciteitssysteem versnellen. De Commissie benadrukt dat sommige voorgestelde maatregelen voor consumentenbescherming de positie, keuze en mogelijkheid om deel te nemen aan de energietransitie van consumenten versterken. In de voorgestelde maatregel voor passende afdekstrategieën voor leveranciers stelt de Commissie rekening te houden met nationale verschillen. Ook stelt de Commissie dat de voorgestelde maatregel voor noodleveranciers de situatie van consumenten bij een energieleverancier in de problemen verduidelijkt. Wat betreft de voorgestelde maatregel voor gereguleerde prijzen in het geval van een prijscrisis stelt de Commissie dat de criteria van het uitroepen van een prijscrisis in lijn zijn met de noodinterventie in reactie op de hoge energieprijzen¹¹ en dat dit in nauwe afstemming zal plaatsvinden met de lidstaten en nationale autoriteiten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het voorstel tot hervorming van de elektriciteitsmarkt wijzigt de elektriciteitsverordening¹² en de elektriciteitsrichtlijn¹³. Nederlands beleid op het terrein van de elektriciteitsmarkt is verankerd in de Nederlandse elektriciteitswet. Deze wet zal in de nabije toekomst samengaan met de Gaswet in de nieuwe Energiewet. Daarvoor zal het kabinet naar verwachting voor deze zomer een wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in de implementatie van de bestaande

¹¹ (Verordening (EU) 2022/1854).

¹² (2019/943).

¹³ (2019/944).

elektriciteitsrichtlijn en elektriciteitsverordening. Het Nederlandse beleid voor de elektriciteitsmarkt richt zich in algemene zin op het waarborgen van de publieke belangen van betaalbaarheid, voorzieningszekerheid en duurzaamheid. Bovendien zijn de door de Commissie voorgestelde maatregelen om consumenten beter te beschermen voor een belangrijk deel al opgenomen onder in het ontwerp voor de nieuwe Energiewet. Het voorstel voor het delen van elektriciteit vergt meer tijd om uit te werken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het algemeen ziet het kabinet meerwaarde in een gerichte aanpassing van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Europese Unie. De elektriciteitssector staat namelijk voor een aantal grote opgaves. De stijging van elektriciteitsprijzen in 2021 en 2022 heeft huishoudens en bedrijven hard geraakt. Ondanks dat deze stijging naar de mening van het kabinet accuraat de onderliggende schaarste van aardgas en elektriciteit (met name uit nucleaire bronnen en waterkracht) liet zien, is het noodzakelijk om te kijken welke gerichte maatregelen genomen kunnen worden, om te zorgen dat consumenten beter beschermd zijn tegen toekomstige prijsschokken op de groothandelsmarkt. Wel heeft het kabinet een aantal aanmerkingen bij het voorstel van de Commissie.

Aanpassingen aan het marktontwerp voor elektriciteit moeten een nauwkeurige balans vinden tussen het versterken van de positie van de consument, het bevorderen en integreren van hernieuwbare energie en het waarborgen van de leveringszekerheid. Tegen deze achtergrond had het kabinet de voorkeur gehad dat de Commissie een volwaardig *impact assessment* bij dit voorstel had gepubliceerd. Hiervoor heeft het kabinet zich ook regelmatig uitgesproken.

In principe steunt het kabinet de doelstelling om de rol van de lange termijnmarkten¹⁴ te versterken, zodat afnemers en producenten van elektriciteit meer mogelijkheden hebben om de elektriciteitsprijs voor langere tijd vast te leggen. Wel is het belangrijk op te merken dat het uitbreiden van de forwardmarkten niet per se leidt tot lagere prijzen, maar vooral tot meer voorspelbare prijzen. Daarom geeft het kabinet er de voorkeur aan om zoveel mogelijk te concentreren op het faciliteren van handel op forwardmarkten door bijvoorbeeld het wegnemen van barrières, maar de keuze om wel of niet op deze markten te handelen zoveel mogelijk bij marktpartijen te laten. PPA's kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. PPA's geven een investeerder zekerheid over de inkomsten die hij kan verwachten, wat kan helpen bij het regelen van de benodigde financiering en kan leiden tot minder subsidiebehoefte. Ook de afnemer van de PPA heeft hiermee over een langere periode duidelijkheid voor (een deel) van zijn inkoopkosten. Om zekerheid te krijgen over de inkomsten uit een PPA vindt het kabinet het voor de aanbieder belangrijk dat de afnemer van de PPA voldoende kredietwaardig is. Dit kan door een bankgarantie af te geven, dit is in de eerste plaats aan de markt. Er is in Nederland al een bank die garanties afgeeft voor zakelijke PPA's. In overleg met de financiële sector zal onderzocht worden of de markt voor garanties op zakelijke PPA's zich voldoende kan ontwikkelen om de ambitie met betrekking tot uitbreiding van duurzame productie (met name wind op zee) te ondersteunen. Het kabinet wil graag meer ruimte om te zien op welke manier PPA's het beste gefaciliteerd kunnen worden, welk type risico's hiermee gepaard gaan en of er een rol is voor de overheid wanneer de markt niet zelf dergelijke garanties kan aanbieden. Dit ook om verstoringen van het gelijke speelveld te voorkomen. Daarbij vindt het

¹⁴ Met de lange termijnmarkt wordt alle elektriciteit bedoeld die verhandeld wordt middels forwards, futures en lange termijnovereenkomsten.

kabinet het van belang dat er een duidelijke definitie komt van bedrijven die lastig op de PPA-markt kunnen handelen maar waarvan het wel wenselijk is dat ze daarop kunnen handelen te specificeren. Het kabinet staat positief tegenover de optie om in tendercriteria mee te wegen of producenten PPA's sluiten met partijen die lastig op PPA-markten kunnen handelen. Wel wil het kabinet de vrijblijvendheid van deze maatregel behouden, omdat het de ruimte wil houden om bij tendercriteria ook op andere publieke belangen zoals systeemintegratie, ecologie, circulariteit, internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), en financiële aspecten te sturen.

Het kabinet staat ook positief tegenover het idee om *virtual hubs* te introduceren op de elektriciteitsmarkt. In theorie kan dit bijdragen aan een betere liquiditeit op de forwardmarkten en daarmee meer mogelijkheden creëren voor marktpartijen om zich in te dekken tegen prijsveranderingen. Doordat in het huidige voorstel nog veel onzekerheid bestaat over de precieze uitwerking en reikwijdte van deze *hubs* wil het kabinet nog wel graag een bevoegdheid voor de Raad inbouwen om de mogelijke toekomstige instelling van *virtual hubs* goed te keuren. Het kabinet zal hier dan ook voor pleiten tijdens de onderhandelingen.

Het kabinet ziet de voorgestelde tweerichtingscontracten als een nuttig instrument, dat kan bijdragen aan investeringen in met name hernieuwbaar vermogen en tegelijkertijd excessieve winsten kan voorkomen. Aan de andere kant ziet het kabinet ook een aantal belangrijke aandachtspunten bij de toepassing van tweerichtingscontracten. Zo kan de toepassing van tweerichtingscontracten leiden tot een hogere subsidiebehoefte van projecten, en kan – afhankelijk van de vormgeving – toepassing van tweerichtingscontracten ertoe leiden dat producenten van elektriciteit geen of minder prikkels hebben om bij te dragen aan systeemintegratie en aan het beperken van systeemkosten. Daarom is het kabinet kritisch op een verplichting om tweerichtingscontracten in alle gevallen van prijssteun toe te passen. Bovendien zou deze verplichting tot gevolg hebben dat de bestaande systematiek van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) in Nederland herzien zou moeten worden, met waarschijnlijk hogere uitvoeringslasten als gevolg, naast de noodzaak een langere implementatietermijn te hanteren. Ook is het kabinet kritisch op de verplichting om de opbrengsten van tweerichtingscontracten te herverdelen onder elektriciteitsafnemers (huishoudens en bedrijven) naar rato van elektriciteitsconsumptie. Het kabinet vindt dat lidstaten de bevoegdheid moeten houden om te besluiten hoe eventuele opbrengsten van tweerichtingscontracten ingezet worden. Ook zou deze herverdeling mogelijk bedrijven en huishoudens kunnen ontmoedigen om zuinig met elektriciteit om te gaan ten tijden van hoge elektriciteitsprijzen wat mogelijk een prijsopdrijvend effect heeft. Daarnaast is het kabinet van mening dat het toepassen van tweerichtingscontracten op bestaande capaciteit alleen in duidelijk omschreven gevallen zou moeten kunnen, waar er evident sprake is van voldoende grote investeringen in levensduurverlenging of aanpassing van de bestaande productiecapaciteit die toepassing van een tweerichtingscontract rechtvaardigt. Toepassing van tweerichtingscontracten op bestaande capaciteit kan het gelijk speelveld tussen lidstaten schaden.

Het kabinet steunt de voorgestelde maatregel om in de tariefmethodes voor transmissie- en distributiesysteembeheerders meer ruimte te bieden voor anticiperende investeringen, maar ook oplossingen die een efficiënter gebruik van het huidige elektriciteitsnet mogelijk moeten maken. Hierbij vindt het kabinet het echter van belang dat er een redelijke en efficiënte balans is tussen kapitaalkosten en operationele kosten, opdat voldoende rekening wordt gehouden met eventueel korte termijnbe-

hoeftes (zoals congestiemanagement) en ook langere termijn noodzakelijkheden (zoals netinvesteringen). Voor het handhaven van deze balans is een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouder, in Nederland de ACM.

Het kabinet deelt de doelstelling om investeringen in hernieuwbare energie te bevorderen en is in het bijzonder positief over de aandacht voor het integreren van hernieuwbare energie door zorg te dragen voor voldoende flexibiliteit in het systeem. Deze flexibiliteit is noodzakelijk om in het toekomstige meer variabele energiesysteem prijsspieken te dempen en leveringszekerheid te garanderen. Wel heeft het kabinet vragen bij de keuze om lidstaten een aparte studie te laten uitvoeren naar de flexibiliteitsbehoefte. Het kabinet vraagt zich af of dit voor de consistentie niet beter gecombineerd kan worden met bestaande studies die reeds worden uitgevoerd. Het kabinet ziet de mogelijkheid van het bevorderen van niet-fossiele flexibiliteit als nuttig. Desondanks zal het kabinet er aandacht voor vragen dat andere vormen van flexibiliteit zoals interconnectie niet vergeten worden en dat er wordt gewaakt voor verstoringen van het gelijke speelveld tussen lidstaten.

Het kabinet is positief over de voorstellen om meer informatie beschikbaar te maken over netcongestie. Ook ziet het kabinet het als een positieve stap om grensoverschrijdende handel dichterbij het moment van levering mogelijk te maken; dit kan bijdragen aan meer kostenefficiënte inzet van productiemiddelen in de EU.

Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak om een piekvraag verminderend product te introduceren. Netbeheerders kunnen reeds vraagzijde-respons inzetten voor het balanceren van het elektriciteitsnetwerk. Ook wijkt dit af van de rol van netbeheerders, die in de eerste plaats de stabiliteit van het netwerk dienen te bewaken.

In principe vindt het kabinet het positief dat de Commissie aandacht heeft voor de bredere ontwikkeling van (*hybride*) *offshore*-netwerken getuige het voorstel over het gebruik van congestie-inkomsten voor de compensatie van *offshore* elektriciteitsproductie in een *offshore* biedzone. Wel vraagt het kabinet zich af in hoeverre via de voorgestelde methodiek de verschillende risico's die mogelijk bestaan voor partijen in een *offshore* biedzone kunnen worden geadresseerd. Ook vraagt het kabinet zich af of de voorgestelde methode passend is voor het eindbeeld van een volledig *offshore* elektriciteitsnetwerk, een netwerk met vele verbindingen en knooppunten. Bovendien merkt het kabinet op dat voor de realisatie van (*hybride*) *offshore* netwerken en verbindingen ook andere uitdagingen bestaan, zoals de keuze voor het uiteindelijke marktontwerp en het balanceren in een *offshore* biedzone. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen om op deze aspecten van (*hybride*) *offshore* netwerken ook snel meer duidelijkheid te geven.

Het kabinet is positief over de voorstellen die zien op behoud van keuzevrijheid ten aanzien van verschillende typen energiecontracten. Dynamische energiecontracten kunnen een positieve bijdrage aan de energietransitie leveren en geven consumenten de mogelijkheid om met hun elektriciteitsverbruik in te spelen op prijssignalen. Bijvoorbeeld door apparaten met een hoog elektriciteitsverbruik, zoals het opladen van een elektrische auto, juist in te zetten op momenten van lagere elektriciteitsprijzen. Tegelijkertijd is een dynamische energiecontract niet geschikt voor een consument die op zoek is naar zekerheid over zijn energiecontract. Bijvoorbeeld voor de zekerheid over de terugverdientijd van investeringen in duurzaamheidsmaatregelen. Het kabinet vindt het belangrijk dat een consument keuzevrijheid behoudt over welk type energiecontract het

beste bij diens behoefte past: een dynamisch energiecontract dat minder voorspelbaar is en meebeweegt met de markt of een vast energiecontract met zekerheid voor een langere termijn (12 maanden). Ook de uitgebreidere handvatten voor informatievoorziening ten aanzien van energiecontracten, onder meer via de samenvatting van het energiecontract, dragen bij aan verbetering van de consumentenbescherming. Wel zal het kabinet tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor ruimte bij de verplichtingen om efficiënte nationale implementatie mogelijk te maken.

Nederland staat positief tegenover het voorstel voor het delen van energie, maar ziet substantiële risico's bij de implementatie hiervan. Energie delen kan leiden tot een forse toename van het aantal belastingplichtigen in de energiebelasting. De netbeheerders zullen bovendien in staat moeten zijn om de juiste meetdata aan de juiste partij te verstrekken. Die meetdata zijn ook van belang voor de aangifte energiebelasting. Een substantiële toename van het aantal belastingplichtigen zou zeer grote personele, organisatorische en ICT gevolgen hebben voor de Belastingdienst. Het kabinet vindt dat onwenselijk en zal daarom inzetten op implementatie van energie delen zodanig dat geen substantiële toename ontstaat van het aantal belastingplichtigen. Daarbij kijkt het kabinet primair naar mogelijkheden om de belastingplicht te verschuiven zodat geen budgettaire derving ontstaat. Energie delen heeft naar verwachting ook gevolgen voor de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. In welke omvang en vorm zal zorgvuldig worden onderzocht.

Het is onduidelijk wat de samenhang tussen dit voorstel voor het delen van energie en de (nieuwe) Richtlijn energieprestatie van gebouwen is ten aanzien van de berekeningsmethodiek voor de energieprestatie van gebouwen en het energielabel. Het kabinet zal de Commissie hierover om verduidelijking vragen en ziet graag dat de berekening uitvoerbaar blijft voor marktpartijen.

Ook steunt het kabinet het voorstel om eisen te stellen aan de *hedging*-strategieën van energieleveranciers. Het kabinet steunt het doel van de verplichting om noodleveranciers aan te wijzen aangezien dit continuïteit van levering aan consumenten garandeert in het geval van een faillissement. Wel vindt het kabinet het van belang dat lidstaten ruimte behouden om dit doel op andere manieren te bereiken, bijvoorbeeld door consumenten in het geval van een faillissement te verdelen over alle bestaande leveranciers, zoals in Nederland gebruikelijk is. Tot slot vindt het kabinet het goed dat in geval van nood, dus tijdens een extreme prijs crisis, de mogelijkheid blijft bestaan om tijdelijke en gerichte maatregelen te nemen om consumenten steun en zekerheid te bieden op het gebied van de energierekening, zoals het kabinet op dit moment doet met het tijdelijke prijsplafond voor energie. Het kabinet kan een voorstel steunen waarin op basis van vooraf vastgestelde objectieve criteria wordt bepaald wanneer er sprake is van een energieprijscrisis. Wel vindt het kabinet dat er ook criteria zouden moeten worden vastgelegd om te bepalen wanneer de prijs crisis is afgelopen, om zo beter te waarborgen dat het marktingrijpen tijdelijk is en niet structureel. Het kabinet vindt het belangrijk dat het voorstel van de Commissie de invulling van de steunmaatregelen aan de individuele lidstaten zelf laat. Het kabinet vindt dat maatregelen de energietransitie en verduurzaming niet in de weg mogen staan, bijvoorbeeld door steunmaatregelen te richten op kwetsbare huishoudens en zoveel als mogelijk met behoud van de beprijzing van energiegebruik.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de Energieraad van 28 maart jl. heeft een eerste uitwisseling van standpunten plaatsgevonden over het voorstel. De lidstaten hebben hier hun algemene waardering voor het voorstel uitgesproken en aangegeven positief te staan tegenover het versterken van lange-termijn markten en transacties om prijsvolatiliteit te verminderen. Hetzelfde geldt voor de ambitie om consumenten betere bescherming te bieden en de flexibiliteit van het elektriciteit systeem te vergroten.

Tijdens het beleidsdebat bleek met name nog verdeeldheid tussen lidstaten over de vraag of het voorstel voldoende bescherming biedt tegen hoge prijzen en of het voorstel het effect van fossiele energieprijzen op de elektriciteitsprijs voldoende dempt. Daarnaast bestaat er discussie in de Raad over de vraag of tweerichtingscontracten verplicht moeten worden, en hoeveel flexibiliteit landen moeten hebben om zelf te bepalen hoe de eventuele opbrengsten van tweerichtingscontracten in te zetten. Een grote groep lidstaten lijkt elkaar te vinden in de noodzaak voor meer flexibiliteit voor nationale instrumenten rond consumentenbescherming.

Vanuit het Europees Parlement is Nicolás González Casares (Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten) aangesteld als rapporteur. Het voorstel wordt besproken in het comité voor industrie, onderzoek en energie. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de in artikel 194, eerste lid, van het VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken: waarborgen van de werking van de energiemarkt, waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie, energie-efficiëntie, energiebesparing en bevorderen van de interconnectie van energienetwerken. Artikel 194, tweede lid, VWEU is ook de rechtsgrondslag van de Uniehandelingen die met dit voorstel gewijzigd worden. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet is positief over de subsidiariteit van dit voorstel. Het voorstel heeft tot doel bescherming van consumenten, stabiliteit en voorspelbaarheid van energiekosten, en investeringen in hernieuwbare energie te versterken. Omdat de EU-groothandelsmarkten voor elektriciteit in grote mate Europees geïntegreerd zijn, kunnen aanpassingen aan het marktontwerp onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Vanwege de grensoverschrijdende aard van deze markt is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Tevens kan bestaande EU-regelgeving alleen op EU-niveau worden gewijzigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is positief met kanttekeningen over de proportionaliteit van het voorstel. Het voorstel heeft tot doel bescherming van consumenten, stabiliteit en voorspelbaarheid van energiekosten, en investeringen in hernieuwbare energie te versterken. Het voorgestelde optreden draagt bij aan deze doelstelling en is daarmee geschikt. De voorstellen kunnen leiden tot versterking van de lange termijn markten, wat bijdraagt aan investeringen in hernieuwbare energie en aan de voorspelbaarheid van energiekosten. Daarnaast kunnen de voorstellen leiden tot meer keuze, en betere informatie voor consumenten, waarbij consumenten beter beschermd zijn tegen riskante inkoopstrategieën van energieleveranciers.

Echter gaat het voorstel op een aantal belangrijke punten naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk om de doelen te bereiken. Dit geldt voor de voorgestelde maatregel om tweerichtingscontracten te verplichten, waarbij onvoldoende aangetoond is waarom het noodzakelijk is om hiervoor een verplichting te hanteren. Hetzelfde geldt voor de bepaling dat eventuele opbrengsten van de tweerichtingscontracten in alle gevallen gebruikt moeten worden om afnemers te compenseren. Hierbij acht het kabinet het onwenselijk dat lidstaten deze fondsen niet voor andere doeleinden kunnen gebruiken zoals bijvoorbeeld extra investeringen in hernieuwbare energie of het versterken van elektriciteitsnetwerken. Het voorstel laat op dit punt dus onvoldoende ruimte aan de lidstaten. Bovendien zullen de mogelijkheden van landen om te profiteren van tweerichtingscontracten verschillen afhankelijk van het energieprofiel van landen (bijvoorbeeld de mate van import en export en de energiemix). Hierdoor kan het breed invoeren van tweerichtingscontracten het gelijk speelveld tussen bedrijven in verschillende EU landen schaden. Ook voor de mogelijke verplichting tot staatsgaranties in het kader van PPA's geldt dat voldoende ruimte voor lidstaten een aandachtspunt is.

Ook plaatst het kabinet een kanttekening bij onderdelen van het voorstel die betrekking hebben op consumentenbeleid. Omdat consumentenmarkten niet volledig Europees geïntegreerd zijn, is het passend om lidstaten op deze onderwerpen meer beleidsruimte te laten om maatregelen te formuleren die in de nationale context passend zijn. Zo vindt het Kabinet dat het voorstel bij de verplichting om noodleveranciers aan te wijzen zou moeten sturen op het doel (waarborgen continuïteit van levering) en niet op het middel. Op dit punt laat het voorstel onvoldoende ruimte aan de lidstaten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft implicaties voor de EU-begroting. Zo voorziet het voorstel om de aanvullende taken uit te voeren door vier FTE voor het Europees Agentschap voor toezichthouders (ACER) en drie FTE extra voor DG ENER. 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. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd voor dit voorstel, en biedt dus geen inzicht in de financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten.

Het voorstel kan gevolgen hebben voor de rijksbegroting. De verplichting om tweerichtingscontracten te hanteren zou een complexe aanpassing van de SDE++ vragen en budgettaire onzekerheid en onevenwichtigheid op de rijksbegroting introduceren. Omdat het voorstel voorschrijft dat de afgeroomde baten moeten worden herverdeeld richting de energieafnemers, worden er middelen aan de integrale besluitvorming onttrokken. Wanneer bedrijven rekening houden met het maximumbedrag in het tweerichtingscontract, zullen bedrijven naar verwachting meer subsidie vragen om de onrendabele top van investeringen af te dekken. Daarmee bestaat het risico dat de subsidiekosten aanzienlijk hoger zullen zijn dan de afgeroomde baten van CfD's. Ook kan het voorstel ertoe leiden dat de overheid een garantieregeling voor PPA's moet opzetten wat financiële gevolgen kan hebben. De omvang hiervan is niet bekend.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel zal financiële gevolgen hebben voor bedrijfsleven en burgers. Naar verwachting zullen de eisen om naast dynamische ook vaste contracten aan te bieden ertoe leiden dat consumenten meer zekerheid kunnen krijgen over de elektriciteitsprijs die zij betalen. Echter is dit niet noodzakelijkerwijs goedkopere elektriciteit. Hetzelfde geldt voor bedrijven die gebruik maken van de handelsmogelijkheden op forwardmarkten om de elektriciteitsprijs voor langere tijd vast te zetten. Het voorstel om opbrengsten uit tweerichtingscontracten te verdelen onder afnemers kan prijsstijgingen van elektriciteit voor burgers en bedrijven dempen in tijden van hoge energieprijzen. Echter kunnen tweerichtingscontracten ook leiden tot hogere subsidiebehoefte bij bedrijven. Ook het delen van energie kan tot lagere prijzen leiden voor een deel van het elektriciteitsverbruik van deelnemende afnemers.

Een aantal elementen van het voorstel kan leiden tot extra regeldruk. Dit geldt voor de verplichting voor energieleveranciers om zich beter te *hedgen* en om vaste contracten aan te bieden. Ook kunnen bepalingen over virtuele hubs, aanpassingen aan de termijnen voor grensoverschrijdende handel, en informatieplichten voor netbeheerders tot additionele administratieve lasten leiden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een versterkte inzet van hernieuwbare energie in de EU kan bijdragen aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven waardoor hun internationale concurrentiekracht verder zal toenemen. Daarnaast richt het voorstel zich op totstandbrenging van efficiëntere forwardmarkten en stabielere elektriciteitsprijzen. Ook dit zou de concurrentiekracht van het Europees bedrijfsleven kunnen versterken. Anderzijds kan worden gesteld dat de mogelijkheid voor bedrijven om te profiteren van opbrengsten uit tweerichtingscontracten sterk zal verschillen, mede afhankelijk van o.a. de energiemix van landen en de implementatiekeuzes.

Om die reden is het denkbaar dat het gelijk speelveld binnen de EU negatief beïnvloed kan worden door dit voorstel.

Het voorstel kent geopolitieke aspecten. Voor zover het voorstel leidt tot meer stabiele elektriciteitsprijzen en minder afhankelijkheid van de elektriciteitsprijs van de prijs voor fossiele energie, verwacht het kabinet dat dit voorstel zal bijdragen aan de energiezekerheid van de EU en minder afhankelijkheid van exporteurs van fossiele energie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Invoeren van een verplichting om tweerichtingscontracten in te voeren zal de introductie van een wettelijke grondslag vergen en complexe aanpassing van de bestaande SDE++ systematiek vragen. Daarnaast raken de voorstellen op consumentenbeleid aan elementen die deels in de Energiewet moeten worden vastgelegd.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel zelf bevat geen nieuwe geen uitvoerings- of gedelegeerde handelingen. Wel dienen in een uitvoeringsverordening richtsnoeren te worden gegeven ten aanzien van het compenseren van beheerders van offshore-productie-installaties in een offshore-biedzone in verband met de voor de markt beschikbare productiecapaciteit, die afhankelijk kan zijn van het weer, met uitsluiting van storingen en onderhoudsactiviteiten van het offshore-project (artikel 2, achtste lid, van het voorstel). Op dit punt wordt in het voorstel niet voorzien in een uitvoeringshandeling omdat artikel 61, vierde lid, van Verordening (EU) 2019/943 reeds in een dergelijke grondslag voorziet.

Het betreft hier geen essentiële onderdelen van regelgeving die met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Met het oog op de behoefte aan flexibiliteit en snelheid is het ook wenselijk om op deze punten bevoegdheden toe te kennen aan de Commissie. In deze gevallen ligt uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand omdat met de handelingen wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd.

In artikel 61, vierde lid, van Verordening (EU) nr. 2019/943 is bepaald dat op het vaststellen van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 67, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 2019/943 de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing is. Het voorstel brengt hier geen wijziging in aan.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn voor elementen uit de elektriciteitsrichtlijn die worden gewijzigd is 6 maanden. Aangezien deze aanpassingen voor een deel moeten meelopen in de Energiewet acht het kabinet deze termijn niet realistisch.

Omdat de bepalingen omtrent tweerichtingscontracten in de huidige vorm aanpassing van de SDE++ vragen, en daarbij in elk geval een wettelijke grondslag gecreëerd moet worden voor het afkomen van eventuele opbrengsten uit de tweerichtingscontracten, acht het kabinet een langere implementatietermijn noodzakelijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op hoofdlijnen acht het kabinet het realistisch dat de door de Commissie voorgestelde maatregelen op de elektriciteitsmarkt vragen om versterkte uitvoering en handhaving. De aard en omvang van de impact qua uitvoering en handhaving zijn echter sterk afhankelijk van de nationale implementatie van de uiteindelijke richtlijn en verordening. Het kabinet ziet in de volgende maatregelen de belangrijkste implicaties voor de uitvoering: ten eerste de eventuele complexe wijziging van de SDE++ waar naast het geven van subsidie ook eventuele opbrengsten uit de tweerichtingscontracten geïnd moeten worden, en eventueel moeten worden herverdeeld naar rato van consumptie. Dit levert een zeer complexe juridische en praktische uitvoering op. Ten tweede zullen de bepalingen over energiedelen naar verwachting een complexe uitvoering vragen. Ten derde kan het eventueel opzetten van een garantieregeling voor stroomafnameovereenkomsten tot uitvoeringslasten leiden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen rechtstreekse effecten voorzien, anders dan de genoemde effecten voor derde landen onder 5d. Voor zover het voorstel slaagt in het doel om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen en daarmee fossiele elektriciteitsproductie te vervangen, kan dit in bescheiden mate bijdrage aan het mitigeren van klimaatverandering waardoor ontwikkelingslanden onevenredig worden geraakt.