Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

29 023 Voorzienings- en leveringszekerheid energie

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 346

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2022

Parallel aan deze brief zult u tevens een brief ontvangen van de Minister van Financiën waarin zij, mede namens andere ministeries, voorstellen presenteert om de problematiek omtrent koopkracht te kunnen adresseren. De voorstellen in deze brief en die van de Minister van Financiën vertonen gelijkenissen en grijpen ook veelal in op dezelfde problematiek. Het is belangrijk te vermelden dat in deze brief door het Kabinet een appreciatie van de Europese voorstellen wordt gegeven door, terwijl in de brief van de Minister van Financiën nationale maatregelen worden aangekondigd om de koopkracht van de bevolking te verbeteren. In deze brief probeer ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), zoveel mogelijk in te gaan op de verhouding tussen de nationale maatregelen en de voorstellen van de Europese Commissie.

Op 14 september jl. heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een verordening gepresenteerd met daarin een pakket aan noodmaatregelen om de hoge energieprijzen in de EU aan te pakken. De maatregelen die de Commissie voorstelt zien ten eerste op de elektriciteitsmarkt en betreffen energiebesparing, een *price cap* op opbrengsten van elektriciteitsproducenten met infra-marginale technologieën (technologieën die door lagere marginale kosten relatief veel meer winst maken) en het adresseren van koopkrachtproblemen bij huishoudens. Daarnaast stelt de Commissie voor bedrijven in de fossiele energiesector een solidariteitsbijdrage te laten betalen die ten goede moet komen van huishoudens.

Het voorstel van de Commissie bestaat uit een pakket aan noodmaatregelen, dat als rechtsbasis artikel 122 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) heeft. Vanwege de nijpende situatie op de Europese energiemarkt en de sterk gestegen energieprijzen heeft de Commissie besloten een versnelde procedure voor invoering te

kst-29023-346
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

hanteren. Dat houdt in dat de Commissie heeft gekozen voor een versnelde procedure, waarin geen formele afstemming met het Europees Parlement is voorzien. Dat betekent ook dat voor wat betreft de fiscale maatregelen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit in de Raad wordt besloten. De voorstellen zullen volgens planning van het Tsjechisch voorzitterschap al op 30 september a.s. ter besluitvorming tijdens een ingelaste Energieraad voorliggen en bij goedkeuring per direct van kracht zijn, zodat de lidstaten meteen aan de uitvoering ervan kunnen beginnen. Hieronder volgt per voorgestelde maatregel een korte beschrijving en een kabinetsappreciatie. Deze brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de zeer korte tijdlijn waarbinnen overeenstemming over het pakket wordt beoogd. Deze brief kan tevens beschouwd worden als geannoteerde agenda voor de hierboven beschreven ingelaste Energieraad van 30 september.

Nederland steunt de EU-coördinatie en het voorgestelde pakket op hoofdlijnen en vindt het zeer belangrijk om de energieprijzen te beteugelen, huishoudens te beschermen, overwinsten aan te pakken en energie te besparen en op deze wijze onafhankelijk van Rusland te worden. Het Kabinet erkent nadrukkelijk de ernst van de situatie van de hoge gas/elektriciteitsprijzen, in het bijzonder voor kwetsbare huishoudens, en wil constructief kijken welke maatregelen op EU-niveau in de verschillende landen nationaal geplande en genomen maatregelen kunnen complementeren. Door de uitzonderlijk hoge inflatie, kiest het Kabinet voor een historisch groot pakket van bijna 16 miljard euro in 2023, waarvan bijna 7 miljard gericht is op de energierekening (zie ook de Koopkrachtbrief). Daarbij richt het zich vooral op ondersteuning van de meest kwetsbare huishoudens door onder andere een eenmalige energietoeslag via gemeenten. Voor de uitvoerbaarheid en ter voorkoming van vertraging bij het implementeren van deze broodnodige maatregelen is het wenselijk dat Nederland maximale ruimte krijgt bij de implementatie van de maatregelen. Het zou behulpzaam zijn als het Europese pakket hierbij ondersteunend is en geen ongewenste beperkingen oplegt in de wijze waarop maatregelen budgettair of beleidsmatig vorm moeten krijgen.

Het Kabinet is in algemene zin tevreden met het voorgestelde maatregelenpakket en onderschrijft dan ook de doelen hiervan. Het pakket kiest voor een goede balans tussen enerzijds het versneld verminderen van de ernstige gevolgen van deze crisis voor de Europese bevolking, zonder daarbij te scherp in te grijpen in de werking van de energiemarkt (zoals het instellen van een *price cap* op de elektriciteit groothandelsmarkt). Het Commissievoorstel sluit aan bij reeds door het Kabinet uitgevoerd en aangekondigd beleid voor energiebesparing en koopkrachtherstel, waaronder de verhoging van de cijns in de Mijnbouwwet.
Het Kabinet steunt tevens de gekozen route van artikel 122 VWEU die lidstaten in staat stelt gemeenschappelijk en snel over te gaan tot actie.

Het Kabinet bestudeert momenteel de wijze waarop het voorstel in Nederland kan worden uitgevoerd. Het Kabinet zet er in op een voor Nederland werkbare invulling van de voorgestelde maatregelen met maximale nationale ruimte, waarbij bijvoorbeeld de solidariteitsbijdrage ingevuld kan worden via de Nederlandse mijnbouwheffing. De Minister van Financiën zal op Prinsjesdag een brief sturen met andere concrete voorstellen ter verbetering van de koopkracht en die de gevolgen van de crisis voor de bevolking aanzienlijk moeten mitigeren. In de uitvoering zal het Kabinet tevens de gevolgen voor medeoverheden meewegen.

Voorstel 1: Vraagreductie elektriciteit

Met deze maatregel stelt de Commissie twee vraagreductiedoelen voor. Het eerste doel is een inspanningsverplichting voor lidstaten om maatregelen te nemen die het maandelijks elektriciteitsverbruik met 10% reduceren ten opzichte van het gemiddelde verbruik van de afgelopen 5 jaar. Het tweede doel is een resultaatsverplichting om per lidstaat het aantal piekuren, waarin elektriciteit het duurst is, met 5% te reduceren. Ook bij deze maatregel geldt dat de reductie wordt gemeten over het gemiddelde in die uren tijdens de referentieperiode van de afgelopen 5 jaar.

De lidstaten zijn daarbij vrij te kiezen welke maatregelen zij treffen om het eerste besparingsdoel te realiseren. De gekozen maatregelen dienen bij voorkeur kostenefficiënt te zijn. Zo suggereert de Commissie bijvoorbeeld het gebruik van publiekscampagnes, maar ook de inzet van aanbestedingen voor energiebesparing behoren tot de mogelijkheden.

Appreciatie

In principe steunt het Kabinet reductie van de elektriciteitsconsumptie, omdat dit kan leiden tot vermindering van gasgebruik en een verlaging van de elektriciteitsprijs. Dit positieve effect wordt idealiter structureel. Het Kabinet steunt derhalve de keuze voor een inspanningsverplichting om maatregelen te nemen om de elektriciteitsconsumptie met 10% te reduceren. Dit laat ruimte voor een nationale aanpak, waarbij de publiekscampagne een rol kan spelen.

Het Kabinet bestudeert de praktische uitvoerbaarheid van de maatregel om tijdens piekuren de consumptie met 5% terug te brengen met behulp van de door de Commissie voorgestelde inzet van besparingsaanbestedingen, die kostbaar zijn en het risico kunnen meebrengen dat partijen strategisch gaan bieden (bijvoorbeeld via biedingen op de *day ahead* markt om voor subsidies in aanmerking te komen). De meerwaarde van de voorgestelde maatregel is onzeker, omdat de uren met de hoogste prijs niet noodzakelijkerwijs de uren zijn waarin de grootste reductie van de elektriciteitsprijs kan worden bereikt. Zo kan bijvoorbeeld een technologie met hoge kosten, zoals bijvoorbeeld gas, worden gebruikt voor elektriciteitsgebruik en dan de elektriciteitsprijs op de groothandelsmarkt voor alle consumptie bepalen, terwijl deze elektriciteit niet in de referentie-uren wordt gebruikt en niet optimale besparing te weeg brengt.

Het Kabinet wil daarom de Nederlandse inzet richten op het maximaliseren van de nationale ruimte bij implementatie, zodat per lidstaat kan worden gekozen voor een passende aanpak. Het Kabinet zal daarnaast meer nationale ruimte bepleiten voor de TSO's (Transmissienetbeheerders), om TSO's te kunnen laten bepalen op welke uren het beste bespaard kan worden, zodat de beschikbaarheid en prijs van productiemiddelen kunnen worden meegewogen om voor een doeltreffender uitvoering van de maatregel te zorgen.

Ten slotte overweegt het Kabinet, indien mogelijk, te pleiten voor additionele gasbesparing in een lidstaat boven de 5% mee te laten tellen voor het verplichte elektriciteitsreductiedoel. Een van de achterliggende doelen van de maatregelen is immers gasreductie en door reductie in de vraag naar gas wordt bovendien de prijs van gas en daarmee die van elektriciteit lager.

Voorstel 2: Price cap op opbrengsten van elektriciteitsproducenten met infra-marginale technologieën

De tweede voorgestelde maatregel van de Commissie verplicht lidstaten om vanaf 1 december 2022 gedurende vier maanden de marktopbrengsten voor (duurzame) producenten van elektriciteit, geproduceerd door middel van infra-marginale technologieën[1], te maximeren op € 180 p/MWh. Doordat de elektriciteitsprijs als gevolg van de hoge gasprijs regelmatig boven dit bedrag ligt, zou volgens de Commissie budget beschikbaar komen dat gebruikt kan worden om huishoudens te ontlasten. De *cap* is op een niveau gezet dat ervoor moet zorgen dat het aantrekkelijk blijft in infra-marginale technologieën te investeren.

Appreciatie

Het Kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om de infra-marginale opbrengsten af te romen die ontstaan doordat de inkomsten van bepaalde elektriciteitsproducenten sterk gestegen zijn door de hoge elektriciteitsprijzen, terwijl daar voor hen geen hogere productiekosten tegenover staan.

Het Kabinet is zich ervan bewust dat de Commissie er in haar voorstel voor heeft gekozen een infra-marginale *price cap* voor te stellen, die minder ver gaat dan een volledige *price cap* op de groothandelsmarkt. Een dergelijke *price cap* op de gehele EU energie groothandelsmarkt zou voor Nederland, door de grote marktverstoring die dat veroorzaakt, niet aanvaardbaar zou zijn. Sommige lidstaten steunen deze algehele *price cap* wel. In vergelijking daarmee verstoort de voorgestelde maatregel de EU interne elektriciteitsmarkt minimaal en houdt tevens beperkte risico's in voor de leveringszekerheid.

We bestuderen de wijze waarop nationale uitvoering aan de doelen van het voorstel vorm kan worden gegeven. Dit doet het Kabinet ook door te kijken naar alternatieve maatregelen die hetzelfde doel dienen. Het Kabinet zal samen met andere lidstaten en de Commissie naar een passende oplossing zoeken. Hierbij kijkt het Kabinet naar de wijze waarop (tijdig) controleerbare gegevens verzameld kunnen worden over gerealiseerde baten, op welke bedrijven dit van toepassing zou zijn, welke uitvoeringsinstantie op korte termijn dit instrument kan uitvoeren en op welk bedrag de opbrengsten uit de maatregel kunnen worden geraamd.

Hierbij dient goed onderzocht te worden of de heffing extra middelen oplevert.

Het Kabinet is daarom voornemens om in te zetten op maximale flexibiliteit bij de implementatie van deze maatregelen en alternatieven daarvoor. Zo kan per lidstaat worden gekozen voor een passende aanpak om hogere opbrengsten waar mogelijk af te romen en huishoudens te ondersteunen. Ten aanzien van de infra-marginale *price cap* heeft het Kabinet nog onvoldoende inzicht of, en zo ja hoeveel, deze extra middelen zal opleveren en op welke manier de *cap* wordt uitgewerkt. Indien de opbrengsten van de hierboven genoemde maatregelen onvoldoende blijken, zal de resterende dekkingsopgave voor de koopkrachtmaatregelen in het voorjaar ingevuld worden.

[1] In de praktijk vooral hernieuwbare energie, afval en kernenergie. Kolen en gas zijn uitgezonderd.

Het Kabinet zal op Prinsjesdag een pakket presenteren ter ondersteuning van de koopkracht van de burger waarin gelijkenissen met dit pakket zichtbaar zullen zijn.

Voorstel 3: Ontlasting consumenten / prijsregulering retailmarkt

De derde voorgestelde maatregel biedt opties om de moeilijkheden die huishoudens momenteel ervaren ten gevolge van de hoge energieprijzen te adresseren met een verbreding van prijsregulering voor bedrijven op de retailmarkt. De Commissie erkent dat veel landen al maatregelen daartoe nemen, waaronder ook maatregelen die bijvoorbeeld stammen uit de door de Commissie voorgestelde «Toolbox for energy prices»[2]. De Commissie staat daarbij toe om prijsplafonds voor huishoudens, die tot op heden toegestaan waren voor enkele duidelijk afgebakende groepen burgers, toe te staan voor alle huishoudens. Dit mag echter maar voor een beperkt deel van het energiegebruik, omdat de prikkel tot besparing moet blijven bestaan en ook moeten de energieleveranciers hiervoor worden gecompenseerd. Ook andere vormen van ondersteuning zijn echter toegestaan en het geld kan bijvoorbeeld ook worden ingezet voor aanbestedingen om elektriciteit te besparen, investeringen in isolatiemaatregelen, duurzame opwekbronnen voor consumenten en directe overdrachten aan consumenten.

Appreciatie

De onzekerheid rond de ontwikkeling van de energieprijzen voor de komende periode en de gevolgen voor de energierekening van huishoudens zijn zeer zorgelijk. Het Kabinet steunt het uitgangspunt van het pakket van de Commissie om consumenten zo spoedig mogelijk tegemoet te komen. Zo stelt het Kabinet in haar pakket om de koopkracht te verbeteren zelf ook een prijsplafond voor consumenten voor. Met dit prijsplafond betalen consumenten tot een bepaald niveau van energiegebruik een maximumprijs. Indien zij dit niveau overschrijden, zal de marktprijs betaald moeten worden. Op deze manier blijft ook de motivatie tot verduurzaming en besparing overeind. Het voornaamste doel is echter een directe ontlasting voor consumenten te bewerkstelligen.

Voorstel 4: tijdelijke solidariteitsbijdrage voor fossiele energiebedrijven

Het vierde voorstel van de Commissie verplicht lidstaten een tijdelijke solidariteitsbijdrage te introduceren voor bedrijven actief in de olie-, gas-, kolen- en raffinage-branche. Deze tijdelijke solidariteitsbijdrage betreft met terugwerkende kracht een deel van de fiscale winst van deze bedrijven over uitsluitend het boekjaar 2022 terug te vragen. De hoogte van de heffing wordt berekend door te bepalen waarmee de fiscale winst uit 2022 de gemiddelde fiscale winst uit de jaren 2019 t/m 2021 (met een minimum van nihil) overschrijdt (referentiewinst). Als die winst uit 2022 de referentiewinst met meer dan 20% overschrijdt, wordt dat merendeel vervolgens additioneel belast tegen een percentage van tenminste 33%.

Met deze bijdrage beoogt de Commissie alleen de overwinst die het gevolg is van de oorlog in Oekraïne extra te belasten. Hierdoor behouden bedrijven de ruimte om de winstmarge die niet het gevolg is van deze externe omstandigheden te gebruiken voor bijvoorbeeld toekomstige investeringen. De opbrengsten van deze tijdelijke solidariteitsbijdrage

[2] 13 oktober 2021, mededeling van de Commissie voor de aanpak van hoge energieprijzen. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0660&from=EN.

dienen ten gunste van de nationale begroting te worden opgehaald. Hiermee kunnen huishoudens direct ondersteund worden.

Appreciatie

Het Kabinet steunt het belasten van fossiele energiebedrijven die nu hoge winsten maken met het doel koopkrachtondersteuning van huishoudens mogelijk te maken. Daarom verhoogt het Kabinet tijdelijk in 2023 en 2024 de cijns in de Mijnbouwwet voor gasproducenten met winning in Nederland.[3] Uw Kamer wordt hier op Prinsjesdag nader over geïnformeerd middels een brief van de Minister van Financiën, de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200, nrs. 1 en 2) en het bijbehorende belastingplanpakket 2023 (Kamerstukken 36 202 t/m 36 208). Het is voor het Kabinet van belang dat er voldoende ruimte bestaat om op nationaal niveau alternatieve maatregelen te treffen die hetzelfde doel nastreven als de tijdelijke solidariteitsbijdrage die de Commissie voorstelt.[4] Een tijdelijke solidariteitsbijdrage leidt namelijk tot enkele aandachtspunten voor de uitvoering. Naar aanleiding van deze kanttekeningen is besloten om de cijns in de Mijnbouwwet te verhogen. Dit is uitvoerbaar en biedt daarmee de mogelijkheid om op korte termijn een vorm van een solidariteitsbijdrage voor gasproducenten in te voeren.

Bevoegdheid

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

Subsidiariteit

Het oordeel van het Kabinet over de subsidiariteit van de voorgestelde verordening is positief. Het voorstel heeft tot doel op korte termijn de hoge energieprijzen te reduceren. Aangezien er sprake is van een interne energiemarkt met de daarbij behorende onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en van gedeelde belangen, kan dit onvoldoende enkel door de lidstaten worden verwezenlijkt. Om deze reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Door de maatregelen in alle lidstaten te nemen, wordt het gelijk speelveld zoveel mogelijk geborgd en kan op gedegen wijze de grensoverschrijdende problematiek aangepakt worden.

Proportionaliteit

Het oordeel van het Kabinet over de proportionaliteit van de voorgestelde verordening is positief met een kanttekening. In deze tijden van energiecrisis is elektriciteitsbesparing, naast gasbesparing, wenselijk om de gestegen energieprijzen bij de bron aan te pakken door de vraag naar energie te verminderen. De voorgestelde besparing van 5% zorgt voor een motivatie bij lidstaten om te besparen, maar zorgt ook voor behoud van het gelijke speelveld tussen de lidstaten. De voorgestelde maatregelen zijn

[3] Kamerstuk 32 140, nr. 134.
[4] Kamerstuk 35 420, nr. 403.

daarmee geschikt om de doelstelling, de energieprijzen te verlagen te bereiken en gaat deze niet verder dan noodzakelijk.

Hoewel het stuk ruimte geeft aan een nationale aanpak, wordt deze in enkele gevallen verder beperkt dan noodzakelijk, zoals bijvoorbeeld bij de infra-marginale *price cap* voor elektriciteitsproducenten. Ook heeft het Kabinet een aandachtspunt bij de vormgeving van resultaatverplichting van elektriciteitsbesparing op piekuren vanwege de uitvoering. Daarom pleit het Kabinet voor maximale ruimte bij de implementatie van deze voorstellen, zodat op een voor de lidstaat passende manier de doelen kunnen worden bereikt. Wat het Kabinet betreft zouden de voorstellen dan ook niet voor alle onderdelen instrumenten en verplichte wijze van invoering hoeven meegeven, maar doelstellingen waar naartoe gewerkt dient te worden met ruimte voor implementatie.

Een solidariteitsbijdrage biedt mogelijkheden om de winsten van fossiele bedrijven in te zetten om de koopkracht van huishoudens te ondersteunen en is daarmee geschikt om het doel van het voorstel te bereiken. Ook hier bepleit het Kabinet ruimte om de tijdelijke solidariteitsbijdrage op een nationale manier vorm te geven, aangezien het Kabinet hiervoor de voorgestelde verhoging van de cijns in de Mijnbouwwet voor gasproducenten met winning in Nederland presenteert.

De verbreding van prijsregulering op de retailmarkt is geschikt om het doel van lagere energieprijzen te behalen. Doordat lidstaten vrij worden gelaten in de besteding van de middelen (zoals het Nederlandse Kabinet op Prinsjesdag presenteert), gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk. De Commissievoorstellen geven richtlijnen hiervoor mee aan de lidstaten, zodat zij zelf kunnen inrichten op welke wijze zij een eventuele prijsregulering op de retailmarkt kunnen vormgeven. Dat is voor het Kabinet een proportioneel instrument, omdat het genoeg ruimte laat voor beleid dat goed aansluit bij de specifieke situatie van de lidstaat.

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