

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3535

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Op 18 oktober 2022 presenteerde de Europese Commissie de mededeling «Noodsituatie op het energiegebied – samen voorbereidingen treffen, aankopen doen en de EU beschermen»¹. Daarnaast presenteerde de Commissie diezelfde dag een voorstel voor een verordening, getiteld «bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, de uitwisseling van gas over de grenzen heen en betrouwbare prijsbenchmarks»². Het pakket vloeit voort uit meerdere oproepen van lidstaten richting de Commissie om, na de eerdere (nood)wetgevingspakketten, met nadere maatregelen te komen die de hoge energie- en gasprijzen kunnen adresseren.

In deze brief ontvangt u een appreciatie van de mededeling en de voorgestelde verordening. Deze brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de zeer korte termijn waarbinnen besluitvorming over het pakket wordt beoogd. Het pakket heeft als juridische grondslag artikel 122, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel bepaalt dat in de geest van solidariteit crisismaatregelen genomen kunnen worden. Ondanks dat het Europees Parlement niet betrokken hoeft te worden, heeft de Commissie wel dialogen met het Parlement gevoerd hierover.

Deze brief kan tevens beschouwd worden als geannoteerde agenda voor de extra ingelaste Energieraad die naar alle waarschijnlijkheid 24 november zal plaatsvinden. De verwachting is dat op die Energieraad gestreefd wordt naar een politiek akkoord op dit pakket.

De brief start met een beschrijving van de context waarin het pakket is gepubliceerd. Daarna volgt een korte appreciatie van de aspecten in de mededeling die niet ook in de verordening naar voren komen. Vervolgens

¹ EUR-Lex – 52022DC0553 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

² EUR-Lex – 52022PC0549 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

vindt u korte beschrijvingen van de maatregelen in de voorgestelde verordening gevolgd door de kabinetsappreciatie ervan.

Context en algemene beschrijving van het pakket

De Commissie streeft met het huidige pakket en specifiek met de voorgestelde verordening naar een verenigde en gecoördineerde EU-aanpak om de uitdagingen van komende winter het hoofd te bieden en de EU ook voor te bereiden op de periode erna. Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie, omdat een gezamenlijk optreden in de gasmarkt kan bijdragen aan het dempen van de hoge prijzen door het probleem aan te pakken bij de hoofdoorzaak: een ongecontroleerde vraag van los van elkaar opererende marktpartijen naar een aanzienlijk verminderde hoeveelheid beschikbaar gas. Hiervoor zijn reeds maatregelen getroffen in het door de Commissie in juni gepubliceerde «Save gas, Safe Winter»-pakket met daarin besparingsdoelen voor gas. Ook zijn er met het politieke akkoord tijdens de extra Energieraad van 30 september jl. noodmaatregelen getroffen om de hoge elektriciteitsprijzen te adresseren.

Daarnaast pleit het kabinet in Europees verband al langere tijd voor verplichte besparingsdoelen voor gas (ook al in het verband van het «Save gas, Safe winter»-pakket en de noodmaatregelen van eind september). Volgens het kabinet schiet het voorliggende pakket op dat punt tekort. Gasbesparing is het meest gerichte en doeltreffende instrument om de hoge gasprijzen tegen te gaan en schaarste op de gasmarkt het hoofd te bieden. Het kabinet betreurt dan ook dat de besparingsdoelen in dit pakket niet verhoogd, dan wel verplicht zijn. Elke maatregel die op enige wijze gepaard gaat met ingrijpen in de markt zou wat het kabinet betreft altijd voorafgegaan moeten worden door verplichte besparingsdoelen voor gas.

De voorgestelde maatregelen zijn besproken tijdens de Europese Raad van 20 en 21 oktober jl. en tijdens de Energieraad van 25 oktober jl. Grootste verschil van inzicht tussen de lidstaten gaat over de prijsinterventiemaatregelen, zoals het voorstel om een dynamisch prijslimietmechanisme in te stellen. Het kabinet vindt het belangrijk dat hier eerst een impact analyse wordt uitgevoerd en dat het instellen van zo'n prijslimiet aan duidelijke randvoorwaarden wordt verbonden en beperkt is in tijd. Ondanks dat over een aantal maatregelen nog discussie plaatsvindt tussen lidstaten onderling en met de Commissie of en hoe ze ingevoerd moeten worden, bestaat tussen de lidstaten de overtuiging dat een gecoördineerde en verenigde Europese aanpak de beste manier is om deze energiecrisis te adresseren. Op deze wijze kan verder gewerkt worden aan een weerbare, energie-onafhankelijke en duurzame Europese Unie.

Inhoud en appreciatie mededeling

De mededeling bestaat uit vier onderdelen. De eerste twee onderdelen hebben betrekking op 1) gezamenlijke inkoop gericht op het veiligstellen van leveringszekerheid; en 2) het adresseren van de hoge energieprijzen. Deze onderdelen zijn in het voorstel voor de verordening uitgewerkt en worden verderop in deze Kamerbrief geapprecieerd. Niet in de voorgestelde verordening, maar wel in de mededeling kondigt de Commissie aan dat het een *price cap* voor gas gebruikt in elektriciteitsopwekking verder wil onderzoeken. Het derde onderdeel van de mededeling betreft het mitigeren van de impact van hoge gasprijzen. De Commissie kondigt aan het tijdelijk crisissteunkader aan te passen en te verlengen om lidstaten in staat te stellen de impact van de hoge energieprijzen te mitigeren. Op

28 oktober jl. is het herziene kader vastgesteld. Daarnaast zal de Commissie twee gedelegeerde handelingen publiceren om de liquiditeitsdruk op de energiederivatenmarkten te adresseren op basis van advies van de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA), met als doel het verlichten van de liquiditeitsstress voor energiebedrijven als gevolg van onderpandverplichtingen op derivatenmarkten. Daarbij wordt voorgesteld om de grenswaarde vanaf waar derivatencontracten centraal *gecleard* dienen te worden te verhogen van 3 naar 4 miljard euro voor niet-financiële bedrijven. Ten tweede wordt voorgesteld om de eisen die worden gesteld aan onderpand voor centraal *geclearde* contracten te verruimen. Verder stelt de Commissie voor het cohesiebeleid van 2014–2020 flexibeler te maken, om lidstaten de ruimte te geven de gevolgen van de energiecrisis te mitigeren. Deze flexibilisering geldt voor maximaal 10% van de allocatie van lidstaten, wat in totaal neerkomt op bijna 40 miljard euro. Deze bedragen zullen uitgekeerd worden onder voorbehoud van beschikbare financiering onder de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader. De Commissie zal verder een *needs assessment* uitvoeren naar de maatregelen die in het kader van REPowerEU kunnen worden genomen om de transitie weg van Russische fossiele brandstoffen te versnellen. Daarbij zal de absorptiecapaciteit ook worden meegewogen. Mogelijk doet de Commissie daarna, op basis van de resultaten van deze beoordeling, een voorstel voor additionele middelen voor dit REPowerEU-programma.

Het vierde deel van de mededeling heeft betrekking op het beschermen en optimaliseren van de kritieke infrastructuur. De Commissie heeft hierover een raadsaanbeveling gepubliceerd. U ontvangt daarvan een appreciatie middels een aparte brief. De Commissie geeft in dit deel van de mededeling ook aan dat ze bereid is met een specifiek voorstel te komen om de administratieve vergunningsprocedures voor bepaalde projecten op het gebied van hernieuwbare energie in de hele EU op gecoördineerde en geharmoniseerde wijze rechtstreeks te vereenvoudigen en te versnellen.

Appreciatie

Het kabinet acht het belangrijk om op EU-niveau mitigerende maatregelen te nemen om de gevolgen van de hoge energieprijzen te adresseren. Een verlenging van het tijdelijk crisiskader is nodig. Het kabinet heeft in haar reactie op de consultatie van de wijziging van het Tijdelijk crisiskader bij de Europese Commissie aangegeven dat staatssteun op grond van het Tijdelijk crisiskader gericht en tijdelijk moet zijn. Prikkel tot verduurzaming moeten bovendien zo min mogelijk worden verstoord, omdat dit naast diversificatie de enige structurele oplossing is voor de verwachte langdurig hoge energieprijzen. Het kabinet steunt het voornemen om de liquiditeitsdruk op de energiederivatenmarkten te adresseren. Het kabinet steunt de gedelegeerde verordeningen van de Commissie waarmee de onderpandeisen worden verruimd, waar mogelijk binnen de randvoorwaarde dat de financiële stabiliteit niet in gevaar komt. Het kabinet kan aanpassingen aan het cohesiebeleid 2014–2020 om lidstaten de ruimte te geven de gevolgen van de energiecrisis te mitigeren, steunen uit overwegingen van solidariteit. Het kabinet acht het van belang dat eerst wordt gekeken naar bestaande instrumenten, voordat wordt gesproken over aanvullend benodigde middelen, bijvoorbeeld een vermeerdering van REPower-EU-middelen. Het kabinet is kritisch op het subsidiëren van gas voor elektriciteitsopwekking. Een dergelijke maatregel is voor Nederland relatief duur, aangezien Nederland relatief veel gas in de elektriciteitsmix heeft. Ook kan een dergelijke maatregel leiden tot een stijging van het gasverbruik en zal er weglek van subsidies plaatsvinden naar landen die wel verbonden zijn aan ons elektriciteitsnet maar geen lid

zijn van de EU. Het kabinet deelt hier de analyse van de Commissie dat nog nader onderzoek nodig is naar deze gesignaleerde consequenties en zorgen, voordat er een maatregel kan worden voorgesteld.

Inhoud en appreciatie verordening

Samen gas inkopen en voorzieningszekerheid veiligstellen

Het voorstel voor de verordening biedt verscheidene handvatten om de gezamenlijke inkoop door lidstaten verder vorm te geven. Ten eerste stelt de Commissie voor dat bedrijven en andere entiteiten melding maken aan de Commissie als zij een overeenkomst willen sluiten voor de inkoop van een hoeveelheid gas met een omvang van 5 TWh of meer. Na melding geldt een wachttijd van zes weken. Als de Commissie van mening is dat de beoogde overeenkomst een negatieve uitwerking heeft op het gezamenlijk inkopen van gas, de leveringszekerheid voor of solidariteit binnen de EU, dan kan de Commissie een aanwijzing geven aan de relevante lidstaat om maatregelen te nemen om deze negatieve uitwerking te voorkomen. Daarbij stelt de Commissie voor dat zij bij de beoordeling van de meldingen wordt geassisteerd door een ad-hoc stuurgroep, met vertegenwoordigers uit alle lidstaten.

Ten tweede stelt de Commissie voor om voor de coördinatie van gasinkopen via een openbare aanbesteding een dienstverlener te contracteren die belast wordt met de bundeling van de vraag en het organiseren van gezamenlijke aanbestedingen. Deelname aan de gezamenlijke inkoop staat open voor alle aardgasbedrijven en gasverbruikers die gevestigd zijn binnen de Unie of de Energiegemeenschap.³ Het voorstel bevat restricties die moeten voorkomen dat bedrijven deelnemen die betrokken zijn bij acties van Rusland tegen Oekraïne of direct of indirect een relatie hebben met de Russische Federatie.

Ten derde, stelt de Commissie voor dat lidstaten met ondergrondse opslaginstallaties verplicht dienen te worden tot deelname aan het door de dienstverlener georganiseerde proces van vraagbundeling met volumes die gelijk zijn aan minstens 15% van het totale volume dat nodig is om het verplichte vulpercentage van 90% te bereiken. Bedrijven die deelnemen aan de door de dienstverlener georganiseerde vraagbundeling kunnen ook vrijblijvend een consortium voor gasinkopen vormen om betere voorwaarden te bedingen bij gasleveranciers.

De Commissie stelt daarnaast dat het succes van gezamenlijke inkoop mede afhankelijk is van de beschikbaarheid van de capaciteit van LNG-terminals en pijpleidingen. Deze capaciteit vormt in de huidige situatie met sterk veranderende gasstromen vaak een knelpunt voor gasleveringen en het vullen van de gasopslagen. De Commissie stelt regels voor ten behoeve van het verhogen van transparantie en het vergemakkelijken van verkoop van ongebruikte capaciteit, zodat open, efficiënt en non-discriminatoir gebruik van de infrastructuur mogelijk is. Hierbij put de Commissie uit voorstellen die reeds zijn opgenomen in het zogenoemde decarbonisatiepakket. Beheerders van LNG-faciliteiten en gasopslagen moeten individueel of regionaal binnen twee maanden een «*Booking Platform*» opzetten dat gebruikers in staat stelt om gecontracteerde capaciteit aan te bieden. De beheerders moeten daarnaast ook een «*Transparency Platform*» opzetten waarop voor gebruikers relevante informatie beschikbaar wordt gemaakt over bijvoorbeeld tarieven voor opslag en onbenutte transportcapaciteit.

³ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Noord-Macedonië, Kosovo, Moldavië, Montenegro, Servië en Oekraïne.

Appreciatie

Het kabinet steunt het uitgangspunt dat bundeling van de vraag en gezamenlijke inkopen kunnen leiden tot gunstigere inkoopvoorwaarden en kunnen voorkomen dat lidstaten met elkaar concurreren om volumes met als gevolg een prijsopdrijvend effect. Het kabinet steunt ook de operationele voorstellen om de Commissie een dienstverlener te laten contracteren die belast zal zijn met de bundeling van de vraag en het organiseren van gezamenlijke aanbestedingen. Het kabinet is voornemens actief deel te nemen aan gezamenlijke inkoop om dit onderdeel van het pakket na maanden praten ook daadwerkelijk van de grond te krijgen. Het kabinet heeft weliswaar bij een aantal van de specifiekere voorstellen nog vragen en bedenkingen en zal deze inbrengen in de onderhandelingen. Het kabinet vindt echter dat de voorstellen van de Commissie een goede basis bieden.

Het kabinet heeft twijfels over het voorstel van de Commissie melding te maken van de voorgenomen inkoop van een hoeveelheid gas met een omvang van meer dan 5 TWh. Het voorstel gaat voorbij aan de realiteit van de gasmarkt waar energiebedrijven en grootgebruikers van gas, gas inkopen voor afnemers en productie-installaties die zich veelal in meerdere lidstaten bevinden en er dus niet één lidstaat is die kan worden aangesproken. Daarnaast belemmert dit entiteiten die gas willen inkopen in hun slagkracht als zij, na melding van een voornemen tot het sluiten van een overeenkomst, zes weken moeten wachten op een mogelijke aanwijzing van de Commissie en vervolgens mogelijk moeten gaan heronderhandelen om te voldoen aan maatregelen die volgen uit de aanwijzing. Ook kan deze «wachttijd» het onaantrekkelijk maken voor potentiële leveranciers om in een overeenkomst met een entiteit uit de Europese Unie te treden. Ook geldt ook dat de omvang van 5 TWh klein is. Er zijn alleen al in Nederland diverse energiebedrijven en grootverbruikers van gas die op jaarbasis meer verbruiken. Het kabinet zet daarom in op het schrappen van het artikel.

Het kabinet is daarnaast kritisch op de rol die hierbij wordt voorzien voor de ad-hoc stuurgroep. Het voorstel maakt niet duidelijk hoe en op welke gronden deze stuurgroep tot een oordeel komt. Daarnaast gaan de leden van de stuurgroep zich buigen over aankopen voor één of meerdere andere lidstaten dan de lidstaat waaruit zijzelf afkomstig zijn. Op die manier kunnen zij, vanuit hun eigen nationale perspectief ongewenste invloed uitoefenen op de allocatie van gas binnen de Europese Unie en zichzelf mogelijk voortrekken. Het kabinet is dan ook van mening dat heldere kaders moeten worden gesteld voor het functioneren van de stuurgroep om een dergelijke vermenging van belangen te voorkomen.

Het kabinet vindt verder dat gezamenlijke inkoop een goede mogelijkheid biedt om een sterkere link te leggen met de noodzaak om de opslagen voorafgaand aan winter 2023–24 tijdig en tot een adequaat niveau te vullen. Het kabinet gelooft namelijk dat het (dan wel verplicht) gecoördineerd vullen van de opslagen substantieel bijdraagt aan dempen van de prijzen. Het kabinet meent dat aanvullende regionale afspraken nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het biedingsmandaat en een gecoördineerd, efficiënt en een over de tijd verspreid vultraject.

Met de 15 procent-verplichting doet de Commissie een aanzet voor een link met gasopslag, maar het kabinet vindt dat de gezamenlijke inkoop nog erg vrijblijvend is. Het voorstel maakt niet duidelijk hoe de lidstaten deze verplichting dienen te operationaliseren. Bovendien wordt aangegeven dat dit niet hoeft te leiden tot daadwerkelijke inkoop en dat het

ingekochte gas ook niet hoeft te worden gebruikt voor het vullen van de opslagen.

Verder is het zaak dat bij de verdere uitwerking van de voorstellen wordt duidelijk gemaakt hoe (financiële) posities die met de gezamenlijke inkoop van gas voor het vullen van de opslag worden ingenomen, worden afgedekt. Normaal gesproken gebeurt dit doordat ingekocht gas meteen wordt doorverkocht. De vraag is of dat ook hier het geval kan/zal zijn. Het voorstel maakt niet helder hoe lidstaten zonder opslaginstallaties aardgasbedrijven die onder hun jurisdictie vallen dienen te verplichten om deel te nemen aan de vraagbundeling ten behoeve van het halen van minstens 15% van de zogenaamde grensoverschrijdende opslagverplichtingen.

Tevens acht het kabinet het nodig dat nader wordt gepreciseerd hoe de resterende 75% van de vullingsverplichting van 90% dient te worden gerealiseerd in relatie tot deelname aan het door de dienstverlener georganiseerd proces van vraagaggregatie. In verband hiermee rijst de vraag of de Commissie de vorming van inkoopconsortia ook als een instrument ziet om gas in te kopen ten behoeve van het vullen van de gasopslagen.

Een andere vraag die het kabinet heeft is of één dienstverlener volstaat voor de Europese Unie. Het voorstel van de Commissie lijkt daar vanuit te gaan, maar naar de mening van kabinet wordt dan onvoldoende rekening gehouden met de grote verschillen die er op het gebied van (de consumptie van) gas bestaan tussen de lidstaten, alsmede met de noodzaak om juist op regionaal niveau met elkaar samen te werken. Dat laatste is zeker bij het vullen van de opslagen noodzakelijk om een herhaling van de infrastructurele problemen (congestie) die zich in de afgelopen maanden hebben voorgedaan te voorkomen. Verder is niet duidelijk of en hoe partijen die willen inkopen via de dienstenaanbieder worden betrokken bij het proces. Dat is naar de mening van het kabinet wel noodzakelijk omdat deze partijen verschillende wensen kunnen hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van momenten van levering en de duur van de inkoopovereenkomst.

Het kabinet steunt het uitgangspunt dat capaciteit van gasinfrastructuur zo efficiënt, transparant en non-discriminatoire mogelijk moet worden benut. Het kabinet kan de voorstellen die de Commissie op dat vlak doet daarom grotendeels onderschrijven, maar meent dat daarbij oog moet worden gehouden voor de operationele realiteit. In Nederland wordt de LNG importcapaciteit op dit moment bijvoorbeeld zeer optimaal benut. Tegelijkertijd kan onvolledige benutting van de (leidingen)capaciteit gelegen zijn in technische problemen of het feit dat stromen in een leiding van richting veranderen waardoor capaciteit in omgekeerde richting niet kan worden benut. Wat betreft de verplichting voor beheerders om diverse platforms op te zetten moeten onnodige administratieve lasten worden voorkomen en dient een simulatie te worden gedaan van de mogelijke werking van deze platforms. Het kabinet is van mening dat de bestaande transparantie platforms voor LNG-faciliteiten en gasopslagen afdoende voorzien in de behoefte en ziet daarom geen reden om nieuwe platforms in het leven te roepen.

Adressering hoge energieprijzen en volatiliteit

Om de referentieprijzen voor gas naar beneden te brengen, stelt de Commissie ten eerste een mechanisme voor waarmee de Raad een dynamisch prijslimiet kan instellen voor de Nederlandse gashandelsplaats Title Transfer Facility (TTF). Andere gashandelsplaatsen in Europa kunnen

hieraan gekoppeld worden met de ruimte om binnen een bepaalde bandbreedte af te wijken van de TTF-spot prijs (de prijs voor gas dat de volgende dag moet worden geleverd). De Commissie stelt een aantal voorwaarden waaraan een dergelijk prijsmechanisme moet voldoen. Zo zal het voorstel niet gelden voor (lange termijn) bilaterale handel, zou het de gasleveringszekerheid niet moeten schaden, mag het niet afhangen van voortgang in de implementatie van het gasbesparingsdoel, zou de stabiliteit en ordentelijke werking van markten voor energiederivaten niet moeten worden beïnvloed, en zouden uit marktwerking voortvloeiende EU-interne gashandelsstromen mogelijk moeten blijven. In het geval dat er onbedoelde effecten optreden, of als de omstandigheden waarvoor het correctiemechanisme zou zijn ingesteld niet langer van toepassing zijn, kan het dynamische prijslimietmechanisme door de Raad worden opgeschort. Dit zou moeten gebeuren op voordracht van de Commissie, die dit eventueel kan doen na advies van het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER).

De Commissie wijst erop dat de prijzen van gas verhandeld via de Nederlandse gashandelsplaats TTF hoge niveaus hebben bereikt en zeer volatiel zijn. Doordat veel gasleveringscontracten aan en binnen de EU de TTF ook als referentie gebruiken, is ook de prijs onder deze contracten hoog, ondanks het feit dat in de regio waar levering plaatsvindt mogelijk geen sprake is van dezelfde marktomstandigheden. De Commissie wil daarom opdracht geven aan ACER om een nieuwe prijsbenchmarkindex te ontwikkelen gebaseerd op LNG-import, die een nauwkeurigere referentieprijs voor LNG-transacties en een eerlijkere en transparantere prijsindex moet bieden.

ACER moet tot eind 2022 dagelijks de informatie verzamelen en beoordelen die nodig is om deze nieuwe benchmark te creëren en de index moet begin 2023 beschikbaar komen, op tijd voor het volgende vulseizoen. De benchmark wordt in het voorstel gedefinieerd als de spreiding tussen de dagelijkse LNG prijsbeoordeling door ACER en de dagprijs voor TTF-*gas*. Aan marktpartijen die LNG verhandelen wordt de verplichting opgelegd om dagelijks informatie over de transacties te delen met ACER.

De Commissie stelt voor dat exploitanten van handelsplatformen waarop wordt gehandeld in gas- of elektriciteitsderivaten (energiederivaten) uiterlijk op 31 januari 2023 moeten beschikken over een volatiliteitsbeheermechanisme voor de handel die binnen een handelsdag plaatsvindt. Het mechanisme heeft tot doel het beperken van grote prijschommelingen en ziet op de meest liquide energiederivaten. Het mechanisme is een aanvulling op zogenoemde *circuit breakers* op basis waarvan handelsplatformen de handel in financiële instrumenten kortstondig kunnen pauzeren. Het nieuwe mechanisme dient enige mate van geharmoniseerde implementatie binnen de Unie te kennen. Daartoe heeft de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten een coördinerende rol. Bovendien kan de Commissie bepaalde technische aspecten of kalibratie daarvan in een uitvoeringshandeling voorschrijven.

Appreciatie

Het kabinet is kritisch op het voorstel van de Commissie om een marktcorrectiemechanisme in het leven te roepen waarmee de Raad een dynamische prijslimiet in kan stellen op de TTF. Het voorstel is onduidelijk over hoe het mechanisme dat de Raad kan invoeren er precies uitziet. Bovendien bestaat veel onzekerheid over de mogelijke gevolgen van een dergelijk mechanisme, omdat een impact assessment ontbreekt. Door instelling van een prijslimiet wordt volgens het kabinet de werking van de

markten gehinderd. Dit kan wereldwijd financiële gevolgen hebben voor de gasmarkten, omdat de TTF door veel energieproducenten en -leveranciers gebruikt wordt voor het afdekken van risico's van de fysieke handel in gas.

Het kabinet ziet verder het risico dat dergelijk overheidsingrijpen leidt tot hogere gasconsumptie en dat het daarmee negatieve gevolgen kan hebben voor de leveringszekerheid naar de Europese Unie en verdeling daarbinnen, omdat het aanbod niet in deze vraag kan voorzien. Dit laatste geldt met name voor de landen in Noordwest-Europa waar allocatie via prijsvorming op de TTF en het gasleidingennetwerk plaatsvindt. Daarnaast kan het instellen van een limiet leiden tot een verschuiving van handel van de termijnmarkten naar de spotmarkt, omdat marktpartijen aan de vraagzijde geen prijsprikkel meer hebben om een lange termijn contract aan te gaan. Gevolg hiervan is dat de prijschommelingen op de spotmarkt juist toenemen. Ook kan de prikkel voor bedrijven om gas in opslagen op te slaan wegvallen, wat er toe kan leiden dat overheden dure maatregelen moeten nemen om de voorraden te vullen en zo leveringszekerheid te borgen. Wanneer bilaterale contracten worden uitgezonderd, is er een risico dat meer handel bilateraal zal plaatsvinden. Deze minder transparante vorm van gashandel zal leiden tot meer onzekerheid over de reële marktprijs en dat kan leiden tot grotere risico's voor handelaren en minder goede monitoring van de markten door toezichthouders. Tot slot ziet het kabinet een risico dat een dergelijke ingreep leidt tot claims, omdat het lopende contracten doorkruist.

Het kabinet zal ervoor pleiten om eerst een impact analyse uit te laten voeren door ACER en ESMA. Daarbij moet in elk geval worden gekeken naar de risico's voor de leveringszekerheid, de gevolgen voor de termijnmarkten en het vullen van de gasopslagen, en naar eventuele juridische risico's die ontstaan door het invoeren van een dynamisch marktcorrectiemechanisme. Bovendien is het kabinet van mening dat voordat een dergelijk mechanisme wordt overwogen, eerst bindende gasbesparingsdoelen moeten worden ingesteld en gehaald. Tevens zal het kabinet, indien dit plan daadwerkelijk ingevoerd lijkt te worden, pleiten voor strenge randvoorwaarden zoals tijdelijkheid van de maatregel en voorkomen van schade aan leveringszekerheid.

Het kabinet erkent dat lidstaten die niet direct zijn verbonden met het TTF-marktgebied niettemin geraakt kunnen worden door hoge TTF-prijzen omdat in de huidige contracten van marktpartijen die gas leveren vaak de TTF als referentie wordt gebruikt. Die hoge prijzen zijn volgens het kabinet echter primair het gevolg van geopolitieke factoren, namelijk de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne en de Russische inzet van gas als wapen. Het kabinet is in principe voorstander van het voorstel van de Commissie om dit probleem mede te adresseren door het ontwikkelen van een alternatieve benchmark voor LNG-import die door marktpartijen in contracten zou kunnen worden gebruikt. Hiermee kan worden voorkomen dat wordt ingegrepen op de TTF zelf, met alle hierboven genoemde negatieve gevolgen van dien. Om een alternatieve benchmark gebaseerd op LNG-transacties te kunnen ontwikkelen, zal ACER moeten kunnen beschikken over de daarvoor benodigde data. De verplichtingen voor dataverlening die in het voorstel aan marktpartijen worden opgelegd lijken het kabinet daarom gerechtvaardigd.

Het kabinet heeft nog wel vragen bij de verdere uitwerking van een alternatieve benchmark. De TTF is referentieprijs geworden vanwege het grote handelsvolume op de markt en een reputatie van betrouwbaarheid over een langere periode. Het is de vraag of een nieuw op te zetten benchmark het vertrouwen van de markt kan krijgen als het niet aan die

criteria kan voldoen. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze benchmark op vrijwillige basis wordt gebruikt en geen verplichting behelst. Het kabinet zal de Commissie vragen ook te kijken naar bestaande benchmarks die eenzelfde functie zouden kunnen vervullen als een volledig nieuwe LNG-benchmark.

Het kabinet steunt het voorstel dat handelsplatformen voor energiederivaten worden verplicht om een intra-day volatiliteitsbeheermechanisme toe te passen. Een dergelijk mechanisme kan bijdragen aan de werking van de energiederivatenmarkten doordat zij de markt kunnen pauzeren bij zeer grote prijsschommelingen. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat het belangrijk is dat de kalibratie en het instellen van dit mechanisme door de betrokken exploitant van het handelsplatform dient te gebeuren, onder supervisie van de nationale toezichthouder (in Nederland de Autoriteit Financiële Markten (AFM)). Het is volgens het kabinet essentieel dat de ijking zorgvuldig gebeurt en dat daarbij de specifieke kenmerken van het financiële instrument en de markt worden meegenomen. Het kabinet zal aandacht vragen voor voldoende ruimte voor exploitanten van handelsplatformen om het mechanisme op een efficiënte, zorgvuldige en uitvoerbare wijze te kunnen implementeren.

Maatregelen in het geval een noodsituatie

Om een onverhoopte noodsituatie het hoofd te kunnen bieden stelt de Commissie diverse maatregelen voor. Ten eerste een gasallocatie mechanisme waar de Commissie voorstelt dat de Raad, op voordracht van de Commissie, een besluit kan nemen over de allocatie van gas dat zich in de Unie bevindt aan die lidstaten waarvoor op regionaal of op EU-niveau een noodsituatie is uitgeroepen.

Ten tweede, het zekerstellen van de gaslevering aan essentiële gasgestookte elektriciteitscentrales. Het voorstel hieromtrent betreft een aanpassing van een eventueel solidariteitsverzoek op grond van de verordening inzake gasleveringszekerheid.⁴ Met dit voorstel wordt het lidstaten nu mogelijk gemaakt om in hun eventuele uitgaande solidariteitsverzoek die essentiële gasvolumes mee te nemen. Nu mogen die volumes alleen worden meegewogen bij het bepalen van de hoeveelheid gas die kan worden geleverd aan een andere lidstaat bij een eventueel solidariteitsverzoek.

Ten derde, gasbesparing door beschermde afnemers. De Commissie stelt hierbij voor dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te verminderen, dit in het bijzonder wanneer één van de drie crisisniveaus uit Verordening (EU) 2017/1938 is uitgeroepen. Het gasverbruik van kwetsbare afnemers als gedefinieerd in Richtlijn 2009/73/EG, artikel 3, lid 3, mag echter niet worden verminderd en ook mag dit er niet toe leiden dat beschermde afnemers worden afgeschakeld.

Ten vierde, tijdelijk extra solidariteitsverplichtingen voor lidstaten die beschikken over LNG-faciliteiten. Hierbij wordt voorgesteld dat lidstaten die beschikken over LNG-faciliteiten ook solidariteit dienen te leveren aan lidstaten met wie hun gassysteem niet direct is verbonden, dit voor zover de capaciteit van het transportsysteem dat toelaat.

Tot slot. aangescherpte solidariteitsverplichtingen waarbij expliciet wordt vastgelegd dat lidstaten waarvan de gassystemen direct, of via een derde land, met elkaar zijn verbonden wederzijds solidariteit moeten bieden ook

⁴ Artikel 13 Verordening (EU) 2017/1938.

als er geen bilaterale solidariteitsovereenkomst volgens Verordening (EU) 2017/1938, artikel 13, is gesloten.

Appreciatie

Het kabinet kan zich ten eerste vinden in het voorstel omtrent het gasallocatie mechanisme dat de Commissie aan de Raad kan voorstellen om het gas dat nog in de Unie aanwezig is te alloceren in het geval dat er sprake is van een noodsituatie op regionaal of Unie niveau.

Ten tweede steunt het kabinet de mogelijkheid om de uitbreiding van essentiële gasvolumes voor elektriciteitsopwekking mee te kunnen nemen bij een uitgaand verzoek om solidariteit in plaats van enkel bij een inkomend verzoek. Wel vindt het kabinet dat in lijn met Verordening (EU) 2017/1938, artikel 11, lid 7, ook mogelijk moet zijn om de kritische gasvolumes die noodzakelijk zijn voor de elektriciteitsproductie en die nodig zijn voor de productie en het transport van gas hierbij mee te nemen.

Ten derde kan het kabinet instemmen met het voorstel van de Commissie om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te vermindern in het geval er sprake is van één van de drie crisisniveaus. Wel acht het kabinet het wenselijk dat nader wordt gepreciseerd wat onder «niet-essentieel» moet worden verstaan. De Commissie zal dan ook worden gevraagd om hier tezamen met de EU-Groep coördinatie gas nader invulling aan te geven.

Ten vierde snapt het kabinet de rationale achter het voorstel Commissie omtrent extra solidariteitsverplichtingen voor lidstaten met LNG-faciliteiten. Het doel is met name de leveringszekerheid van volledig door land ingesloten lidstaten te vergroten. Tegelijkertijd heeft het kabinet nog wel vragen over de praktische uitwerking gezien bestaande knelpunten in het gastransportsysteem en mogelijk te nemen maatregelen die er voor moeten zorgen dat het gas daadwerkelijk arriveert op de plaats van bestemming. Het moet duidelijk zijn dat lidstaten met LNG-faciliteiten niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het transport van gas dat buiten hun grondgebied plaatsvindt.

Ten vijfde kan het kabinet instemmen met het voorstel dat ook solidariteit moet worden geboden in het geval dat er geen solidariteitsovereenkomst is gesloten. Dit volgt reeds uit Verordening (EU) 2017/1938, artikel 13, lid 14, en wordt nu nader aangescherpt. Het kabinet is het er echter niet mee eens dat bij de compensatie die voor het ontvangen van solidariteit moet worden betaald de financiële gevolgen van het afsluiten van gebruikers en de kosten van eventuele juridische procedures worden uitgezonderd. Hier dient eenzelfde lijn te worden gevolgd als in de verordening zelf.

Het kabinet wil in haar algemeenheid hier nog toevoegen dat het noodzakelijk is de gehele interconnectiviteit op het continent te verbeteren, aangezien dit ook vaak ten grondslag ligt aan de problematiek en de prijsstijgingen.

Juridische aspecten

Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet voor de mededeling is positief. Ook het oordeel voor de verordening is positief. Zowel de mededeling als het voorstel voor de verordening hebben betrekking op het terrein van de

interne markt en energie. Op het terrein van energie en de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a en i, VWEU). 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, in een geest van solidariteit tussen de 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.

Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet voor de mededeling is positief. Ook het oordeel voor de verordening is positief. De mededeling en de voorgestelde verordening hebben tot doel de solidariteit tussen lidstaten te vergroten door betere coördinatie van inkoop van gas, grensoverschrijdende uitwisseling van gas en het gebruik van betrouwbare benchmarks voor gasprijzen. Omdat er sprake is van een interne energiemarkt met de daarbij behorende onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en van gedeelde belangen kan dit onvoldoende door de individuele lidstaten worden verwezenlijkt. Om deze reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Coördinatie tussen de lidstaten ter bestending van de Energie Unie is dan ook noodzakelijk. 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

De grondhouding van het kabinet over de mededeling is positief. Het oordeel over de verordening is positief met een kanttekening. De acties in de mededeling en de in de verordening voorgestelde maatregelen zijn over het algemeen geschikt om de doelstellingen van de voorstellen van de Commissie, het borgen van leveringszekerheid en het adresseren van de hoger energieprijzen, te bereiken en gaan niet verder dan noodzakelijk. Gezamenlijke inkoop, waaronder het contacteren van een dienstverlener en het faciliteren van vraagbundeling, dragen aan beide doelstellingen bij door het vergroten van de marktkracht. De voorgestelde ontwikkeling van een alternatieve benchmark en het volatiliteitsbeheermechanisme zijn gericht op de prijsvorming in de gasmarkt en het tegengaan van ongecontroleerde prijsstijgingen ten behoeve van een meer stabiele gasmarkt. De voorgestelde maatregelen voor noodsituaties over allocatie van gas dat zich in de Unie bevindt, het zekerstellen van gaslevering aan kritische gasgestookte elektriciteitscentrales, gasbesparing en met betrekking tot solidariteit bewerkstellingen dat in tijden van crisis het gas daar terecht komt waar dit het meest nodig is en dragen zo bij aan de leveringszekerheid.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de meldplicht voor bedrijven en andere entiteiten van een beoogde overeenkomst over een hoeveelheid gas van 5TWh en meer (artikel 3) en vraagt zich af of de maatregel geschikt is om de doelen te bereiken. Deze maatregel grijpt sterk in op de handelingsvrijheid van marktpartijen en beperkt hun slagkracht door de «wachttijd» van zes weken. De voorgestelde omvang (5TWh) is zeer klein, waardoor bovendien veel marktpartijen onder deze eis vallen. De maatregel kan bedrijven en andere entiteiten belemmeren in gasaankoop en kan potentiële leveranciers afschrikken. Dit schaadt potentieel de leveringszekerheid. De bepaling sluit bovendien niet aan bij de praktijk op de gasmarkt waardoor er over het algemeen niet één lidstaat kan worden

aangesproken op de eventuele negatieve effecten waardoor het beoogde effect niet zal worden bereikt. Het kabinet heeft daarnaast uit proportionaliteitsoogpunt vragen bij het voorgestelde marktmechanisme met een dynamische prijslimiet voor de TTF. Zoals eerder beschreven doet het mechanisme potentieel afbreuk aan de leveringszekerheid. Daarom pleit het kabinet voor een impact assessment om de risico's voor leveringszekerheid in beeld te krijgen.

Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen

Het voorstel voor de verordening bevat geen gedelegeerde handelingen. Wel bevat het voorstel op twee punten een bevoegdheid voor de Europese Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Artikel 15 van het voorstel bevat een mechanisme om de volatiliteit gedurende de dag van de energie derivatenmarkt te beheersen. Op grond van artikel 15, achtste lid van het voorstel, is de Commissie bevoegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking de uniforme voorwaarden voor de uitvoering van dit mechanisme. In het bijzonder kan de Commissie om de soepele werking van platforms die handel in energiederivaten aanbieden, uitvoeringshandelingen vaststellen waarin de frequentie waarmee de prijsgrenzen worden vernieuwd wordt vastgesteld of maatregelen worden getroffen als de handel zich buiten de gestelde prijsgrenzen beweegt.

Ingevolge artikel 20, eerste lid, van het voorstel zijn LNG marktdeelnemers verplicht om ACER dagelijks voorafgaand aan de publicatie van de dagelijkse prijsbeoordeling via een transmissieprotocol en zo real-time als technisch mogelijk informatie over de LNG markt te verstrekken. De Commissie is op grond van artikel 20, tweede lid, bevoegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot het tijdstip waarop LNG-marktdeelnemers deze informatie moeten overleggen.

Het betreft in beide gevallen 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 het voorstel (artikel 33, tweede lid) wordt voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen de onderzoeksprocedure voorgesteld. Artikel 2, tweede lid, aanhef, onderdeel a en onderdeel b, onder iv, Verordening (EU) 182/2011 bepaalt dat de onderzoeksprocedure van toepassing is op de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking en uitvoeringshandelingen met betrekking tot de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet kan zich om deze reden vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure.

Financiële gevolgen

EU

De Commissie stelt dat het voorstel administratieve en personele kosten van in totaal 13,8 miljoen euro met zich meebrengt voor de jaren 2023–2027. Deze kosten worden gemaakt onder *heading 1* Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid en *heading 7* Administratieve uitgaven. De kosten worden gedekt binnen de bestaande middelen die beschikbaar

zijn op deze *headings*. Het kabinet verwelkomt dat de dekking is gevonden binnen bestaande middelen.

Nationaal

De mededeling en voorgestelde verordening hebben volgens de Commissie geen directe gevolgen voor de nationale begrotingen van lidstaten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Het kabinet voorziet wel mogelijk grote financiële gevolgen ten aanzien van de prijscorrectiemechanismen. De compensaties die van daaruit betaald moeten worden kunnen potentieel hoog zijn en drukken op de nationale begroting en/of de Europese begroting.

Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De Commissie heeft vanwege de hoge urgentie geen impactassessment uitgevoerd. De impact op (de concurrentiekracht van) het Nederlandse en Europese bedrijfsleven hangt voornamelijk af van de (geopolitieke) ontwikkelingen op energiegebied.

Het is zaak dat onnodige regeldrukkosten daarbij zoveel mogelijk voorkomen worden. Het voorstel van de Commissie bevat een aantal onderdelen die waarschijnlijk tot extra administratieve lasten en regeldruk leiden. Het kabinet ziet met name regeldrukkrisico's bij drie voorstellen:

- Het voorstel met betrekking het sluiten van een overeenkomst voor de aankoop, het verhandelen en leveren van gas daarvan melding maken aan de Commissie als de hoeveelheid gas een omvang heeft van 5 TWh. Dat dient minste zes weken voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst te worden gedaan en daarbij dient tenminste melding te worden gemaakt van de identiteit van de tegenpartij, het beoogde volume en relevante datums. Zoals in de appreciatie aangegeven, is het kabinet kritisch op dit voorstel, omdat dit entiteiten die gas willen inkopen in hun slagkracht belemmert.
- Het voorstel dat beheerders van LNG-faciliteiten en gasopslagen individueel of regionaal binnen twee maanden een «Booking Platform» moeten opzetten dat gebruikers in staat stelt om gecontracteerde capaciteit te aan te bieden. Ook bij dit voorstel vraagt het kabinet aandacht bij de Commissie voor de operationele realiteit; onnodige administratieve lasten die hun doel voorbij schieten moeten voorkomen worden.
- Het voorstel dat een verplichting wordt opgelegd aan marktpartijen die LNG verhandelen om dagelijks informatie over de transacties te delen met ACER. Deze verplichtingen lijken het kabinet daarom gerechtvaardigd.

Het voorstel beoogt zoveel mogelijk een negatieve impact op de (Europese) concurrentiepositie van de huidige energiecrisis te beperken door de gasleveringszekerheid zoveel mogelijk te borgen en de volatiliteit van de energieprijzen te verminderen.

Geopolitiek heeft het voorstel gevolgen voor hoe de EU zich positioneert op het wereldtoneel en hoe het zich verhoudt ten opzichte van derde landen. Het voorstel is erop gericht om te zorgen voor een sterke onderhandelingspositie van de EU op de wereldmarkt voor gas via de gezamenlijke inkoop van gas. Dit zou de leveringszekerheid borgen tegen minder hoge prijzen. Het voorstel richt zich erop om de afhankelijkheden van Russisch gas op korte termijn af te bouwen door verdere samen-

werking met betrouwbare energiepartners. Dit verandert de relatie met de Russische Federatie.

Afsluiting

Concluderend waardeert het kabinet het streven van de Commissie om met een gezamenlijk optreden in de gasmarkt de uitdagingen van komende winter en de winter erna het hoofd te bieden. Met dit voorstel ligt er een goede basis voor een verordening, maar het kabinet blijft in de onderhandeling waakzaam voor maatregelen die onnodig hard in de markt ingrijpen en daarmee de hoofdoorzaak van het probleem disproportioneel adresseren. Het kabinet blijft ook in Brussel inzetten op verplichte gasbesparingsdoelen, omdat dit – zoals eerder in deze brief al aangegeven – het meest gerichte en doeltreffende instrument is om de hoge gasprijzen te adresseren en tegen te gaan.

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