



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 23 maart 2022
(OR. en)

7478/22
ADD 1

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	23 maart 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2022) 138 final - ANNEX
Betreft:	BIJLAGE bij de MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Voorzieningszekerheid en betaalbare energieprijzen: opties voor onmiddellijke maatregelen en voorbereiding op de volgende winter

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 138 final - ANNEX.

Bijlage: COM(2022) 138 final - ANNEX



Brussel, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

BIJLAGE

bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Voorzieningszekerheid en betaalbare energieprijzen: opties voor onmiddellijke
maatregelen en voorbereiding op de volgende winter**

BIJLAGE

Overzicht van de opties

De lidstaten, belanghebbenden en academische kringen hebben verschillende opties voor noodmaatregelen voorgesteld om het effect van de hoge elektriciteitsprijzen te beperken. Zij zijn erop gericht de eindverbruikers verlichting te bieden, zonder de overkoepelende Green Deal, met inbegrip van doelstellingen op het gebied van decarbonisatie en energie-efficiëntie, op langere termijn in het gedrang te brengen. Om succesvol te zijn, moeten deze tijdelijke en gerichte uitzonderlijke opties budgettair beheersbaar zijn en mogen zij de voorzieningszekerheid en het gelijke speelveld op de interne markt niet in gevaar brengen. Het gewicht van de voor- en nadelen die in de opties worden beschreven, hangt af van de ontwerpkenmerken van de verschillende opties. **I – Interventies op de elektriciteitsmarkt met financiële compensaties voor consumenten**

A. Interventies op detailhandelniveau: directe steun aan consumenten door middel van vouchers, belastingkortingen of een groepsaankoopmodel

In de mededeling van REPowerEU wordt een nieuw tijdelijk crisiskader voor staatssteun aangekondigd. Dat kader zal de weg vrijmaken voor beperkte rechtstreekse subsidies en liquiditeitssteun voor alle ondernemingen die direct of indirect worden getroffen door de Russische agressie tegen Oekraïne, de opgelegde sancties of de vergeldingsmaatregelen, alsook voor steun aan ondernemingen, met name om de energiekosten van energie-intensieve verbruikers gedeeltelijk te compenseren. In de mededeling wordt ook verduidelijkt dat de lidstaten in de huidige omstandigheden de detailhandelsprijzen voor alle huishoudens en micro-ondernemingen kunnen reguleren.

Om huishoudelijke consumenten, met name arme en kwetsbare consumenten (maar ook bedrijven) te beschermen, kunnen de lidstaten ook opteren voor een groepsaankoopmodel, waarbij een door de staat gecontroleerde entiteit op de markt elektriciteit koopt en die ter beschikking stelt van bepaalde categorieën consumenten — rechtstreeks of via leveranciers — tegen prijzen die onder de huidige marktprijzen liggen, bijvoorbeeld op basis van een uitoefenprijs. Elke uitbreiding van deze aanpak die verder gaat dan bepaald bij artikel 5 van de elektriciteitsrichtlijn en de staatssteunregels moet zorgvuldig worden beoordeeld om verstoring van de eengemaakte markt te voorkomen.

De meeste maatregelen kunnen op nationaal niveau worden genomen

Voordelen

Aangezien deze opties rechtstreeks op consumenten zijn gericht, zijn ze bijzonder doeltreffend om het effect van de hoge prijzen voor eindgebruikers te matigen. Zij bieden de lidstaten flexibiliteit om te bepalen welke categorieën huishoudelijke en zakelijke consumenten moeten worden ondersteund, rekening houdend met de nationale situatie en de mededingingsregels. Lidstaten die een groepsaankoopmodel willen opzetten, moeten een beslissing nemen over de opzet daarvan, onder meer over de verkochte volumes en de specifieke consumentencategorieën/leveranciers die van deze optie zouden profiteren. De Commissie zou richtsnoeren kunnen verstrekken over de wijze waarop een dergelijk model moet worden toegepast om een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie op de eengemaakte markt te waarborgen.

Nadelen

Deze optie zou de concurrentie op de detailhandelsmarkten kunnen beperken, een effect dat moet worden gematigd door een eerlijke en niet-discriminerende behandeling van alle leveranciers te waarborgen.² In de richtsnoeren inzake gereguleerde prijzen in de bijlage bij de mededeling over REPowerEU wordt geïllustreerd hoe dit bij een groepsaankoopmodel kan worden bereikt.

Indien een groot deel van de consumenten steun krijgt om de prijsstijging volledig te compenseren, worden de stimulansen om hun verbruik te verminderen kleiner. Net als bij alle opties die de kosten voor de consument verlagen, zou dit het gebruik van fossiele brandstoffen, de afhankelijkheid van de EU van invoer en de bezorgdheid over de voorzieningszekerheid kunnen doen toenemen. De haalbaarheid van deze optie hangt af van de begrotingsmiddelen van de lidstaten.

Kosten

De kosten en de wijze waarop zij worden gedekt, hangen af van nationale keuzes betreffende de categorieën van consumenten die steun krijgen en de mate waarin de financiële lasten voor consumenten worden verlicht. Die keuzes zullen ook bepaald worden door de budgettaire ruimte van de lidstaten.

II — Interventie in de elektriciteitsmarkt op groothandelniveau: vaststelling van de prijzen in combinatie met een financiële compensatie voor de producenten

B. Interventie op groothandelniveau met betrekking tot de brandstofprijzen ten behoeve van fossiele elektriciteitsproducenten

Deze optie behelst een compensatie voor de prijs die fossiele elektriciteitsproducenten betalen voor hun brandstof (steenkool, gas, olie, diesel). Aangezien fossiele elektriciteitsproducenten op die manier zouden worden beschermd tegen het effect van de huidige prijsstijgingen op de internationale grondstoffenmarkten, zouden ze hun elektriciteit hierdoor goedkoper kunnen aanbieden. Deze optie zou in de praktijk betekenen dat elektriciteitsproducenten compensatie krijgen voor het verschil tussen hun werkelijke aankoopkosten voor brandstof (gas, steenkool) en een vooraf bepaalde referentieprijs voor die grondstoffen.

Voordelen

Deze optie zal het biedingsgedrag van fossiele energiecentrales in de EU naar verwachting beïnvloeden en zal de kosten van de door die centrales verkochte elektriciteit, en dus de marginale prijs op de groothandelsmarkt, waarschijnlijk doen dalen. Dit zou op zijn beurt tot lagere detailhandelsprijzen moeten leiden.

Afhankelijk van de ontwerpkenmerken zou het niet van invloed zijn op de “merit order” van de elektriciteitscentrales en dus de werking van de markt niet verstoren.

Nadelen

Als deze optie op nationaal niveau wordt ingevoerd, kan ze de stroom van elektriciteit in buurlanden (lidstaten en derde landen) verstoren en stromen op gang brengen vanuit landen met de referentieprijs naar landen waar die niet geldt, zonder rekening te houden met schaarste, voorzieningszekerheid of relatieve kosten.

Zoals bij alle opties die een impact hebben op het relatieve prijsconcurrentievermogen van fossiele brandstoffen, zou deze optie de inspanningen om het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen, kunnen belemmeren.

Kosten

De kosten en de wijze waarop zij worden gedekt, zouden afhangen van de gemaakte keuzes. De kosten kunnen worden gefinancierd met bijdragen van elektriciteitsverbruikers. Hoewel die kosten in beginsel kunnen worden gecompenseerd door de verlaging van de groothandelsprijzen van elektriciteit dankzij deze maatregel, zal de netto-impact voor de consument afhangen van de ontwikkeling van de prijzen van fossiele brandstoffen, de hoeveelheden ingevoerde fossiele brandstoffen en het volume elektriciteit dat naar buurlanden wordt geëxporteerd. De invoering van deze maatregelen zou de inkomsten uit de belastingen op overwinst doen dalen.

C. Interventie op groothandelniveau waarbij de prijs op de groothandelsmarkt voor elektriciteit wordt geplafonneerd

In deze optie worden de elektriciteitsprijzen op een vooraf vastgesteld niveau beperkt.

Om ervoor te zorgen dat fossiele elektriciteitsproducenten (op basis van gas of steenkool) die bij een geplafonneerde prijs momenteel niet rendabel kunnen werken, blijven produceren, zou een financiële compensatie nodig zijn om het verschil te dekken tussen de marktprijs voor de opgewekte elektriciteit en het vooraf vastgestelde plafond. Er kan strenge regelgeving nodig zijn om te waarborgen dat aanbiedingen voor elektriciteitsproductie boven het plafond (vanaf hetwelk de producent recht heeft op financiële compensatie) “redelijk” zijn. Evenzo kan regelgeving nodig zijn om ervoor te zorgen dat producenten waarvan de kosten onder het plafond liggen, geen biedingen boven dat plafond uitbrengen (om een hogere prijs te verkrijgen). Dit kan uiteindelijk een strenge regulering van de biedingen vereisen en voor complexiteit zorgen.

Voordelen

In deze optie worden de groothandelsprijzen geplafonneerd, hetgeen op zijn beurt tot lagere detailhandelsprijzen zou moeten leiden. Dit zou voor producenten die niet rechtstreeks door het plafond worden getroffen, tot lagere inframarginale meeropbrengsten leiden.

Nadelen

Deze optie vereist dat de autoriteiten over gedetailleerde kennis beschikken van de kostenstructuren en exploitatiewijzen van afzonderlijke elektriciteitscentrales.

Als deze optie, net als optie B, **niet op EU-niveau wordt ingevoerd**, kan ze de stroom van elektriciteit op de interne markt verstoren en stromen op gang brengen vanuit landen met een prijsplafond naar landen waar geen plafond is ingesteld, zonder rekening te houden met schaarste.

Net als optie B, zou dit leiden tot onrechtmatige baten voor de buurlanden van de EU, die door de lidstaten gesubsidieerde elektriciteit zouden ontvangen.

Ten slotte zou deze optie de elektriciteitsstroom op de interne markt kunnen verstoren door het ontbreken van een prijssignaal en zou de voorzieningszekerheid in gevaar kunnen komen.

Net als bij alle opties die de kosten voor de consument verlagen, zou dit het gebruik van fossiele brandstoffen, de afhankelijkheid van de EU van invoer en de bezorgdheid over de voorzieningszekerheid kunnen doen toenemen.

Kosten

Er zouden financiële middelen nodig zijn om het verschil tussen de marktprijs en het prijsplafond te compenseren. Die kosten zouden moeilijker te dragen zijn voor lidstaten met een beperktere begrotingsruimte.

Mettertijd kunnen er risico's voor de voorzieningszekerheid ontstaan door het ontbreken van een gedifferentieerd prijssignaal op de EU-markt en door een gebrek aan rechtszekerheid. Investeringen in niet-gesubsidieerde projecten voor hernieuwbare energie zouden worden ontmoedigd door de lagere marktinkomsten (en omdat consumenten door het prijsplafond minder genoodzaakt zijn zich in te dekken tegen hoge prijzen en daardoor minder stimulansen krijgen om langetermijncontracten voor hernieuwbare energie te sluiten).

D. Regelgevend optreden op de elektriciteitsmarkt: beperking van het rendement van bepaalde marktdeelnemers

Op de groothandelsmarkten voor elektriciteit wordt de prijs bepaald door de laatste bron die nodig is om aan alle vraag te voldoen. Fossiele elektriciteitsproducenten worden momenteel geconfronteerd met extreem hoge kosten van fossiele brandstoffen en hogere prijzen om CO₂ uit te stoten. Dit betekent dat de marginale elektriciteitsprijzen hoog zijn. Basislastproducenten die niet afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen, hebben in deze situatie geen vergelijkbare kostenstructuur; hun investeringsbeslissingen leveren een veel hoger rendement op dan verwacht.

In bijlage 2 bij de mededeling REPowerEU is bepaald dat de lidstaten bij wijze van uitzondering belastingmaatregelen kunnen invoeren om een deel van die hoge rendementen af te romen.

De doelstelling van dergelijke belastingmaatregelen kan ook worden bereikt door middel van **regelgevende maatregelen**. Dit kan door de lidstaten tijdelijk toe te staan een uitoefenprijs vast te stellen of een terugvorderingsmechanisme in te voeren om buitensporige rendementen van producenten te beperken. De relevante uitoefenprijs moet wellicht variëren in het licht van de kenmerken van de verschillende marktdeelnemers en zou door de nationale regelgevende instanties moeten worden vastgesteld. Deze optie werkt namelijk als een **eenrichtingscontract ter verrekening van het verschil**, waarbij betalingen pas verschuldigd zijn als de referentieprijs (marktprijs) hoger is dan de uitoefenprijs. Net als bij de in de REPowerEU-mededeling genoemde belasting op overwinst zou een afzonderlijk mechanisme vereist zijn om de inkomsten uit een dergelijk regelgevend optreden te herverdelen onder de consumenten.

De lidstaten zouden hun steunregelingen voor de nieuwe elektriciteitsopwekking kunnen omzetten in systemen van **tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen**. Door de energieproducenten te vragen hun investeringssteun terug te betalen wanneer de prijzen hoog zijn, zou dit mechanisme voorkomen dat de op dit moment gebouwde nieuwe productiecapaciteit in de toekomst ook zal worden gesubsidieerd in situaties waarin de marktprijzen zeer hoog en volatiel zijn.

Wanneer spelers op de aardgasmarkten als gevolg van de huidige crisissituatie buitensporige rendementen verdienen, bijvoorbeeld omdat zij gecontracteerde volumes op de spotmarkt tegen aanzienlijk hogere prijzen kunnen verkopen, kunnen de opbrengsten het voorwerp uitmaken van soortgelijke belastinginterventies.

Voordelen

Als een dergelijke optie goed is ontworpen, zal ze de prijsvorming op de groothandelsmarkten voor elektriciteit niet verstoren, waardoor de prijssignalen voor de handel binnen en buiten de EU en de voorzieningszekerheid behouden blijven. Ze heeft geen gevolgen voor de handel in elektriciteit in de hele EU.

Een bijsturing van de opzet van steunregelingen voor nieuwe investeringen kan de weg vrijmaken voor eventuele hervormingen van de markt op langere termijn.

Nadelen

Deze optie zal de prijzen voor consumenten niet rechtstreeks verlagen, maar de gegenereerde inkomsten kunnen worden gebruikt om directe steun te bieden aan energieconsumenten die het zwaarst lijden onder de hoge prijzen, bijvoorbeeld in de vorm van vouchers voor huishoudens en financiële steun aan bedrijven, in overeenstemming met de regels inzake staatssteun en mededinging.

Om nauwkeurig te kunnen bepalen of er sprake is van buitensporige inframarginale winsten, zouden de nationale autoriteiten over gedetailleerde informatie moeten beschikken over de kosten van de producenten; gegevens waartoe zij mogelijk geen toegang hebben. Een snelle uitvoering kan voor juridische problemen zorgen, omdat niet alle marktdeelnemers in dezelfde mate worden getroffen.

Mededingingskwesties moeten zorgvuldig worden onderzocht en beheerst door de richtsnoeren van de Commissie inzake gereguleerde kleinhandelsprijzen en fiscale maatregelen inzake marginale meeropbrengsten te volgen en de staatssteunregels in acht te nemen.

De invoering van uitzonderlijke winstbelastingen zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de investeringszekerheid; wat kan tot gevolg hebben dat voor alle toekomstige elektriciteitsopwekking steun zal moeten worden verleend. Dit regelgevingsrisico zal zich vertalen in een stijging van de kapitaalkosten en zal de uitrol van hernieuwbare energie in de toekomst afremmen.

III – Interventies op de gasmarkten

E. Prijsplafonds voor de gasmarkt in de EU

Deze optie behelst de vaststelling van een EU-brede maximumprijs waartegen gas tussen marktdeelnemers in alle EU-lidstaten kan worden verhandeld, of op het vaststellen van prijslimieten waartussen de gasprijs kan fluctueren. De invoering van prijsplafonds/-bandbreedtes zou de biedingen op Europese beurzen beperken. De geplafonneerde gasprijs zou de nieuwe contractuele referentieprijzen worden voor langetermijn- en derivatencontracten.

Om doeltreffend te zijn, moet deze optie in alle lidstaten worden toegepast.

Voordelen

Een prijsplafond voor de handel in gas in heel Europa zou de buitensporige volatiliteit verminderen en rechtstreeks tot lagere gasprijzen leiden. Dit zou op zijn beurt de kosten van door gasgestookte centrales opgewekte elektriciteit en de consumentenprijzen voor zowel gas als elektriciteit doen dalen.

Nadelen

Het juiste niveau van het plafond moet worden bepaald. Als het prijsplafond voor gas te laag wordt gezet, zou het moeilijk worden meer gas te laten leveren aan Europa. Het zou Europese bedrijven er zelfs kunnen toe aansporen gas uit te voeren naar landen waar de prijzen hoger zijn. Een lagere prijs zou het gasverbruik en daarmee de vraag in Europa bevorderen. Om dit risico te beperken, zou deze optie gepaard moeten gaan met een sterk vraagbeheer. Samen kunnen die factoren tot een grotere krapte op de gasmarkt leiden en de gasvoorzieningszekerheid in gevaar brengen.

Als in de hele EU dezelfde maximumprijs geldt, wordt het moeilijk om te waarborgen dat het gas stroomt naar de bestemmingen waar dat nodig is, en om ervoor te zorgen dat het net veilig kan functioneren en dat vraag en aanbod in evenwicht blijven.

Consumenten die op basis van langetermijncontracten gas hebben gekocht tegen een prijs boven het plafond, zouden pas na afloop van hun contract van het prijsplafond kunnen profiteren.

Afhankelijk van de hoogte van het plafond en de periode waarin het wordt toegepast, kan het handelspartners aansporen gas aan te bieden. Hun reactie op een administratief vastgestelde prijs is echter onzeker en kan niet worden voorzien. Zij kunnen de maatregel voor de rechter aanvechten en/of hun leveringen beperken of opschorten.

Kosten

De kosten houden verband met een mogelijke verstoring van de voorziening, afhankelijk van de wijze waarop leveranciers op het plafond reageren.

F. Met internationale leveranciers afgesproken volume en prijs

Een optie kan erin bestaan specifiekere gasvolume- en prijsdoelstellingen voor verschillende aanvoerroutes/leveranciers vast te stellen en die streefcijfers te hanteren op basis van een gezamenlijke onderhandelingsstrategie die op EU-niveau ten aanzien van de handelspartners van de EU wordt gecoördineerd. De relevante richtprijzen zouden betrekking hebben op de leveringscontracten met derde landen, maar geen gevolgen hebben voor transacties binnen de EU (bv. voor balancering op de interne markt).

Om de invoer van LNG en gas tegen een correcte prijs zeker te stellen, moet de EU de gaspartnerschappen met haar leveranciers op langere termijn bekijken en de focus van de onderhandelingen uitbreiden tot langetermijninvoer van waterstof.

Dergelijke partnerschappen kunnen bestaan uit:

- langetermijncontracten voor meer **LNG-leveringen en leveringen via pijpleidingen**;
- EU-investeringen in extra **LNG-invoercapaciteit**, compatibel met waterstof;
- Een **H2-partnerschap** met een tijdshorizon van vijf tot tien jaar voor de uitrol van infrastructuur en een solide kader en partnerschap voor investeringen (een gemeenschappelijk kader dat in de EU de voorspelbaarheid en stabiliteit van investeringen en de vraag zou waarborgen en voor een stabiel investeringsklimaat in partnerlanden zou zorgen).

De slaagkansen van een dergelijke onderhandelingsstrategie zouden afhangen van een gemeenschappelijke aanpak op Europees niveau.

Voordelen

Als de onderhandelingen succesvol zijn, zou een lagere prijs in heel Europa tot een aanzienlijke daling van de gasprijzen voor afgesproken volumes gas leiden. Dit zou op zijn beurt de kosten van door gasgestookte centrales opgewekte elektriciteit en de consumentenprijzen voor zowel gas als elektriciteit doen dalen.

Aangezien deze optie gebaseerd zou zijn op onderhandelingen en niet tot beperkingen van de handel in gas binnen de EU zou leiden (bv. voor balancering), zouden verstoringen van gasstromen binnen de EU worden vermeden.

Nadelen

Het welslagen van deze optie hangt uiteindelijk af van het resultaat van de onderhandelingen met leveranciers uit derde landen.

Kosten

Als deze optie zou slagen, zou ze tot een blijvende verlaging van de kosten voor de aardgasbevoorrading leiden.