



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 23 maart 2022  
(OR. en)

7478/22

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
Betreft:	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.

---

Bijlage: COM(2022) 138 final



Brussel, 23.3.2022  
COM(2022) 138 final

**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**

## INLEIDING

De afgelopen 12 maanden zijn de detailhandelsprijzen voor aardgas en elektriciteit met respectievelijk 65 % en 30 % gestegen. De Russische invasie van Oekraïne maakt de situatie nog moeilijker wegens de bezorgdheid over de energievoorziening en heeft de prijsvolatiliteit verergerd. Hoge energieprijzen hebben een inflatoire werking, tasten de Europese economie aan, en vertragen het economisch herstel van de COVID-19-crisis.

Als onderdeel van de reactie op deze uitzonderlijke situatie heeft de Europese Commissie in oktober 2021 een **toolbox met initiatieven en steunmaatregelen**<sup>1</sup> vastgesteld om de gevolgen voor consumenten en bedrijven op het niveau van de EU en de lidstaten te verzachten. Gerichte steunmaatregelen die bijdragen aan de verlaging van de energiekosten voor consumenten, huishoudens en bedrijfssectoren, hebben de druk helpen verlichten.

Op 8 maart 2022 stelde de Commissie in haar **mededeling over REPowerEU**<sup>2</sup> voor de lidstaten verdere richtsnoeren vast over hoe de stijging van de elektriciteitsprijzen voor huishoudens en bedrijven kan worden verzacht en hoe de hoge winsten van sommige elektriciteitsproducenten kunnen worden gebruikt om deze maatregelen te financieren. Om te zorgen voor een duurzamer energiesysteem zal de Commissie in mei een plan voorstellen om de Europese afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland geleidelijk af te bouwen en tegelijkertijd de veerkracht van het EU-brede energiesysteem te vergroten.

De EU-leiders kwamen **op 10 en 11 maart 2022 in Versailles** overeen<sup>3</sup> de afhankelijkheid van de EU van de invoer van gas, olie en steenkool uit Rusland zo spoedig mogelijk te verminderen en verzochten de Commissie om uiterlijk eind maart met een plan te komen om de energievoorzieningszekerheid en de betaalbaarheid van de energieprijzen in het volgende winterseizoen te waarborgen. Tegelijkertijd zegden de EU-leiders toe om, onder meer bij de volgende bijeenkomst van de Europese Raad op 24 en 25 maart 2022, en op basis van de Commissiemededeling van 8 maart 2022, dringend in te gaan op en zich te buigen over concrete opties om de gevolgen van de oplopende energieprijzen voor onze burgers en ondernemingen op te vangen, met name voor kwetsbare burgers en kleine en middelgrote ondernemingen.

Met deze mededeling geeft de Commissie gevolg aan de oproep van de leiders. Daarin worden de voor- en nadelen geschetst van concrete uitzonderlijke kortetermijnopties om prijsspieken in te dammen. In de mededeling worden ook collectieve Europese maatregelen voorgesteld voor de aanpak van de onderliggende oorzaken van het probleem op de gasmarkt teneinde de voorzieningszekerheid tegen redelijke prijzen voor de volgende winter en daarna te waarborgen. Daartoe zouden EU-partnerschappen met derde landen de collectieve aankoop van gas en waterstof mogelijk maken. Tot slot wordt een Europees beleid voor gasopslag voorgesteld dat erop gericht is de veerkracht van het EU-brede energiesysteem te verbeteren.

---

<sup>1</sup> Mededeling over het aanpakken van de stijgende energieprijzen: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen, COM(2021) 660 final van 13.10.2021.

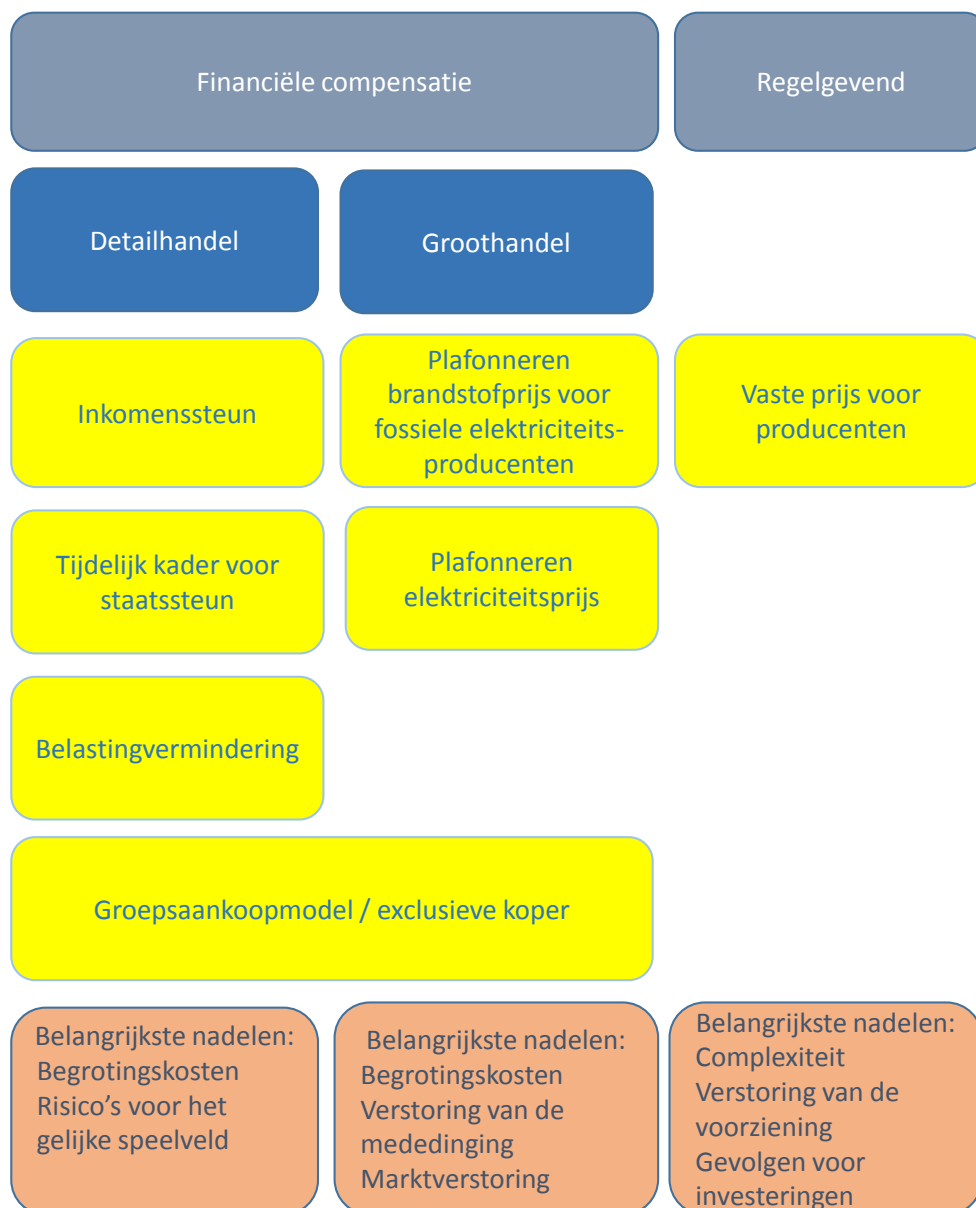
<sup>2</sup> Mededeling over REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie, COM(2022) 108 final van 8.3.2022.

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf>

## OPTIES OM DE GEVOLGEN VAN DE HOGE ELEKTRICITEITSPRIJZEN VOOR BURGERS EN BEDRIJVEN AAN TE PAKKEN

Door lidstaten en belanghebbenden en in het academische debat zijn **verschillende opties voor noodmaatregelen** voorgesteld om het effect van de hoge elektriciteitsprijzen te beperken. Deze zijn erop gericht de eindverbruikers te ontlasten, zonder op de langere termijn de overkoepelende doelstellingen van de Green Deal te verstoren, onder meer op het gebied van decarbonisatie en energie-efficiëntie. 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.

De kortetermijnopties voor de elektriciteitsprijs kunnen in grote lijnen in twee categorieën worden ingedeeld:



### ***Interventie-opties, met inbegrip van financiële compensatie***

Deze opties zijn erop gericht de elektriciteitsprijzen te verlagen, hetzij direct aan de detailhandelszijde, hetzij indirect op de groothandelsmarkt.

#### *Detailhandel*

Deze opties zijn erop gericht de gevolgen van de hoge prijzen voor eindgebruikers te verzachten en de Europese elektriciteits- en gasmarkten de prijs op groothandelsniveau te laten bepalen. In overeenstemming met de in oktober door de Commissie vastgestelde toolbox<sup>4</sup> hebben 26 lidstaten dergelijke crisismaatregelen ingevoerd.

In het kader van deze maatregelen is rechtstreekse steun aan kwetsbare eindgebruikers gericht op de meest behoeftigen en kan staatssteun worden verleend aan bedrijven die door de buitensporige energieprijzen in de problemen komen. Dit laatste zal worden ondersteund door het **nieuwe tijdelijke crisiskader voor staatssteun**<sup>5</sup>, dat op 22 maart is goedgekeurd en dat steun mogelijk maakt voor ondernemingen die direct of indirect worden getroffen in de vorm van beperkte rechtstreekse subsidies, liquiditeitssteun en steun voor hogere gas- en elektriciteitskosten.

De meeste lidstaten hebben verlaagde btw-tarieven ingevoerd voor gas, elektriciteit en/of stadsverwarming. **Veel mogelijkheden, met name in het kader van de energiebelastingrichtlijn<sup>6</sup>, waaronder verlaagde tarieven of vrijstellingen voor huishoudens, worden echter nog niet ten volle benut.**

De Commissie overweegt de lidstaten richtsnoeren te verstrekken over de wijze waarop het rechtskader het best kan worden benut, onder meer over gerichte landspecifieke vrijstellingen in het kader van de energiebelastingrichtlijn<sup>7</sup> om verstoring van de eengemaakte markt te voorkomen.

Alle opties aan de detailhandelszijde zijn erop gericht burgers en bedrijven rechtstreeks te ontlasten. Het gebruik van hogere inkomsten uit energiebelasting en koolstofbeprijzing of uit buitensporige winsten van sommige energiebedrijven kan bijdragen tot de financiering van dergelijke gerichte en tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens en bedrijven<sup>8</sup>.

#### *Groothandel*

De lidstaten kunnen overwegen een **groepsaankoopmodel** op te zetten op grond waarvan een entiteit elektriciteit tegen gunstige commerciële voorwaarden zou kopen en deze elektriciteit onder de marktprijs ter beschikking zou stellen van bepaalde categorieën consumenten en zo

---

<sup>4</sup> COM(2021) 660 final van 13.10.2021

<sup>5</sup> Mededeling over het tijdelijke crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne, C(2022)1890 final van 23.3.2022.

<sup>6</sup> Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51)

<sup>7</sup> Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de richtlijn.

<sup>8</sup> Sommige (inframarginale) elektriciteitsproducenten halen momenteel buitensporige winsten uit de zeer hoge elektriciteitsprijzen. Deze buitensporige meeropbrengsten kunnen tijdelijk worden belast of teruggevorderd overeenkomstig de richtsnoeren die de Commissie op 8 maart heeft gepresenteerd (zie COM(2022) 108 final van 8.3.2022).

de voordelen naar de consumenten zou doorschuiven, waarbij in wezen het verschil tussen lagere detailhandelsprijzen en hogere groothandelsprijzen wordt gesubsidieerd.

Andere opties zouden inhouden **dat rechtstreeks wordt ingegrepen in de werking van de groothandelsmarkten voor elektriciteit**. Deze bestaan erin hetzij **de producenten van elektriciteit op basis van fossiele brandstoffen** financieel te compenseren voor een deel van hun buitengewoon hoge brandstofkosten, zodat zij hun aangeboden prijs op de groothandelsmarkt verlagen, hetzij **de elektriciteitsprijs op de groothandelsmarkt rechtstreeks te plafonneren** door een referentiebenchmark vast te stellen en het verschil met de aangeboden prijs te compenseren.

Dergelijke opties zouden gericht zijn op het beperken van de negatieve gevolgen van zeer hoge gasprijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit. De belangrijkste nadelen ervan houden verband met de kosten voor de begroting, de potentiële verstoring van de mededinging, de risico's voor de grensoverschrijdende handel en bijgevolg de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening. De mate waarin dat het geval is, hangt af van de manier waarop die opties vorm krijgen.

### ***Regelgevingsopties zonder budgettaire compensatie***

Deze opties bestaan uit de vaststelling van een **wettelijk plafond voor de prijs** die bepaalde bandlastproducenten mogen aanrekenen. Hoewel deze optie de kosten op langere termijn zou doen dalen, is de toegevoegde waarde ervan op korte termijn het aanpakken van de buitensporige winsten van bepaalde technologieën.

De belangrijkste nadelen van deze opties houden verband met problemen bij de uitvoering, aangezien zij toegang zouden vereisen tot informatie over de kosten en inkomsten van producenten die mogelijk niet toegankelijk is voor overheidsinstanties, alsook met mogelijke juridische problemen. Zij zouden ook leiden tot regelgevingonzekerheid, aangezien dergelijke opties een aantal stimulansen voor particuliere investeringen in hernieuwbare energie kunnen wegnemen, die van cruciaal belang zijn voor de verwezenlijking van onze langetermijndoelstellingen van een veerkrachtig, duurzaam en veilig energiesysteem.

### **Alle opties worden in de bijlage nader toegelicht en geanalyseerd.**

Op basis van deze beoordeling **is de Commissie van mening dat er, gezien de uiteenlopende situaties tussen de lidstaten, geen eenvoudig antwoord is om de hoge elektriciteitsprijzen aan te pakken**. Sommige opties zijn alleen geschikt voor specifieke nationale contexten. Tegelijkertijd zou voor sommige interventies EU-wetgeving en/of een gemeenschappelijke aanpak op EU-niveau nodig zijn om doeltreffend te zijn en de interne markt en de voorzieningszekerheid niet in het gedrang te brengen. Alle opties brengen kosten en nadelen met zich mee, ook voor de werking van de eengemaakte markt.

## **GASVOORZIENING WAARBORGEN TEGEN REDELIJKE PRIJZEN VOOR DE VOLGENDE WINTER EN DAARNA**

Hoewel veel opties die in het publieke debat naar voren zijn gebracht, de symptomen aanpakken, **is de gasmarkt de grondoorzaak van de huidige hoge elektriciteitsprijzen**. De

hoge elektriciteitsprijs van vandaag wordt bepaald door de hoge gasprijs, aangezien producenten die elektriciteit opwekken op basis van gas, vaak nog steeds als laatste energieleveranciers op de elektriciteitsmarkt komen om aan de feitelijke vraag te voldoen. Op de spotmarkt voor gas is de volatiliteit hoog en dat is niet volledig te wijten aan fundamentele factoren.

**Het plafonneren of moduleren van de gasprijs** door middel van regelgeving is een optie die in overweging kan worden genomen, aangezien dit een onmiddellijk effect zou hebben op de prijzen. Het kan een belangrijk signaal zijn om aan te geven dat de EU niet om het even welke prijs voor gas zal betalen, maar dit moet als laatste redmiddel worden beschouwd, aangezien dit een aantal nadelen met zich meebrengt voor de voorzieningszekerheid van gasstromen.

**Nu het seizoen voor het aanvullen van de gasvoorraden begint, moet dringend overeenstemming worden bereikt over een gemeenschappelijke strategie.** De huidige context van hoge prijzen en krappe gasmarkten maakt het aanvullen van de gasvoorraden voor de volgende winter moeilijker dan in normale jaren. Het gebruik van de collectieve hefboom van de Unie om de gasinvoer in de best mogelijke omstandigheden zeker te stellen, is van essentieel belang om te voorkomen dat lidstaten voor dezelfde leveringen tegen elkaar opbieden.

**De EU staat sterker wanneer zij eensgezind optreedt. De EU moet gezamenlijk optreden om haar marktmacht te benutten door middel van onderhandelde partnerschappen met leveranciers.**

De Commissie is bereid een **taskforce voor gemeenschappelijke gasaankopen op EU-niveau** op te richten. Door de vraag te bundelen zou de taskforce de internationale contacten van de EU met leveranciers van LNG en gas vergemakkelijken en versterken, met het oog op het zeker stellen van de invoer van gunstig geprijsd LNG en gas in de aanloop naar de volgende winter. De EU kan op korte termijn beter zorgen voor LNG, gas en waterstof tegen betaalbare prijzen uit derde landen, als zij op lange termijn met die landen samenwerkt door langetermijnpartnerschappen voor hernieuwbaar gas op te zetten die ook de basis zouden leggen voor toekomstige invoer van waterstof.

Zo zal de taskforce het pad effenen voor **energiepartnerschappen** met belangrijke leveranciers van LNG, gas en waterstof in het Middellandse Zeegebied, met onze partners in Afrika, maar ook in het Midden-Oosten en de VS.

De taskforce zou worden ondersteund door vertegenwoordigers van de lidstaten in een stuurgroep. Een gezamenlijk onderhandelingsteam onder leiding van de Commissie zou gesprekken voeren met gasleveranciers. Het zou zijn geïnspireerd op de ervaring die is opgedaan met de COVID-19-pandemie, waarbij actie op EU-niveau van cruciaal belang was om te zorgen voor voldoende vaccins voor iedereen.

De taskforce zou ook het efficiënte gebruik bevorderen van de gasinfrastructuur van de EU, met name LNG-terminals, maar ook van opslagfaciliteiten en pijpleidingen.

Door de gasvoorraden voldoende aan te vullen wordt voor enige stabiliteit gezorgd en zullen de Europese afnemers enige bescherming genieten tegen risico's op leveringstekorten en potentiële verstoringen. Daarom stelt de Commissie een gemeenschappelijk en strategisch

**Europees beleid voor gasopslag** voor, dat wordt uitgevoerd door middel van gecoördineerde gezamenlijke actie en lastenverdeling tussen de 27 EU-lidstaten. In de komende maanden zal de taskforce, in nauwe samenwerking met de Groep coördinatie gas, helpen bij het bevorderen van het aanvullen van de gasvoorraden in de aanloop naar de winter.

Er zijn gemeenschappelijke inspanningen nodig om **het gebruik van de bestaande opslaginstructuur te optimaliseren**. Met opslagmaatregelen die gezamenlijk worden genomen in plaats van afzonderlijk worden overinvesteringen voorkomen, aangezien gas een tijdelijke energiebron is en nieuwe infrastructuur op langere termijn bruikbaar moet zijn voor schonere energiebronnen, met name voor waterstof.

Om te waarborgen dat de gasvoorraden voldoende worden aangevuld, heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel inzake energieopslag ingediend om ervoor te zorgen dat de bestaande opslaginstructuur **uiterlijk op 1 november van elk jaar** is aangevuld tot ten minste **90 % van de capaciteit ervan**; dat streefcijfer kan in de loop van de tijd worden aangepast als de economische en geopolitieke realiteit en de continuïteit van de energievoorziening veranderen. Gezien de specifieke situatie van het lopende jaar zal een lager streefcijfer van 80 % worden gehanteerd en wordt gewerkt met een flexibel traject om de geleidelijke invoering soepel te laten verlopen. De lidstaten moeten, vooruitlopend op het wetgevingsvoorstel, al maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gasvoorraden voor de volgende winter naar behoren worden aangevuld.

**Solidariteit is van fundamenteel belang**. Gezamenlijke gasopslag is een verzekering die iedereen ten goede komt en waaraan iedereen op eerlijke wijze moet bijdragen. Daarom moeten lidstaten zonder opslagfaciliteiten bijdragen aan het aanvullen van de gasvoorraden in andere lidstaten en in ruil daarvoor profiteren zij van een grotere voorzieningszekerheid. Het mechanisme voor lastenverdeling dat in het voorstel is opgenomen, zorgt voor een eerlijke verdeling van de kosten voor de voorzieningszekerheid tussen alle lidstaten, aangezien zij dankzij de energiemarkt van de EU allemaal baat hebben bij het verminderen van het risico op verstoring van de voorziening, ongeacht waar in de EU de opslagfaciliteiten zich bevinden. Dit mechanisme bouwt voort op de solidariteitsovereenkomsten die onverwijld moeten worden gesloten om een doeltreffende uitwisseling van gas mogelijk te maken in geval van een noodsituatie, zoals voorgesteld in december 2021<sup>9</sup>. Even belangrijk zijn transparantie en monitoring van de vooruitgang bij het bereiken van het streefcijfer voor het aanvullen van de voorraden. De Groep coördinatie gas zal toezien op de vooruitgang bij het bereiken van dat streefcijfer en passende maatregelen overwegen om de inspanning voor het aanvullen van de voorraden zo nodig aan te houden.

Tot slot zal, aangezien gasopslaginstructuur van cruciaal belang is voor de energiezekerheid van de EU, de **certificering** van opslagbeheerders de nodige waarborgen bieden tegen risico's in verband met exploitanten die in handen zijn van eigenaars uit derde landen vanuit het oogpunt van voorzieningszekerheid.

---

<sup>9</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking), COM(2021) 804 final van 15.12.2021.

## CONCLUSIES

De in dit document gepresenteerde opties voor de aanpak van de gevolgen van hogere energieprijzen voor onze burgers en bedrijven, hebben betrekking op in de tijd beperkte noodinterventies om de stijging van de energieprijzen te beperken, hetgeen de langetermijndoelstellingen van de Green Deal niet in gevaar mag brengen, noch de werking van de eengemaakte markt. Geen van die opties is een wondermiddel en elke optie heeft voor- en nadelen.

Wat dringend nodig is, is de stijging van de energieprijzen in te dammen en te zorgen voor een adequate gasvoorziening voor de volgende winter en daarna. De beste optie is om als EU27 met een gecoördineerde aanpak samen te werken om kosten te besparen en het hefboomeffect van onze gezamenlijke kracht te benutten.

Op middellange termijn zijn meer structurele oplossingen nodig, waaronder interconnecties om de energiemarkt volledig te integreren, alsook veel meer hernieuwbare energie, energie-efficiëntie maatregelen en de diversificatie van de energievoorziening om afhankelijkheid te voorkomen. Het REPowerEU-plan zal de invoering van maatregelen op al deze fronten versnellen. De Commissie zal haar gedetailleerde **REPowerEU-plan in mei** indienen. In dat verband staat de Commissie ook klaar om een energiebesparingsplan voor de hele Unie voor te stellen.

Met de uitrol van REPowerEU moet het regelgevingskader van de EU worden aangepast aan een aanzienlijk groter aandeel hernieuwbare energie in de energiemix, in overeenstemming met de ambitieuze decarbonisatiedoelstellingen van de EU. De Commissie zal **uiterlijk in mei opties beoordelen om de opzet van de elektriciteitsmarkt te optimaliseren**. Daarbij zal rekening worden gehouden met de definitieve beoordeling door het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) van de voor- en nadelen van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de EU, en met andere bijdragen over de werking van de elektriciteitsmarkt<sup>10</sup>.

In de loop der tijd zullen het versnellen van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en het aanmoedigen van een efficiënter energieverbruik, in combinatie met een Europees opslagbeleid en diversificatie van de voorziening door middel van een meer gecoördineerde samenwerking met betrouwbare leveranciers, structurele oplossingen bieden om de toegang tot betaalbare energie te waarborgen.

Met de in dit document geschetste opties en voorstellen worden alle lidstaten opgeroepen om te vertrouwen op de beste kracht van Europa: eenheid en solidariteit.

De leiders van de Europese Raad van maart 2022 wordt verzocht sturing te geven voor de voortzetting van de werkzaamheden op het niveau van de Commissie en de wetgeving om de voorzieningszekerheid en betaalbare energieprijzen nu, voor de volgende winter en daarna, te waarborgen.

---

<sup>10</sup> . Sommige elementen van de beoogde opties voor kortetermijninterventies, zoals de aanschaf van nieuwe capaciteit door middel van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen of het gebruik van het groepsaankoopmodel, kunnen de weg helpen effenen voor toekomstige veranderingen in de opzet van de Europese markt op lange termijn, en zo consumenten helpen beschermen tegen hoge prijsvolatiliteit in de toekomst en de veerkracht van de Europese energiemarkt vergroten.