

Fiche 4: Mededeling Actieplan betaalbare energieprijzen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Actieplan voor betaalbare energie De werkelijke waarde van onze energie-unie ontsluiten om betaalbare, efficiënte en schone energie voor alle Europeanen te waarborgen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

26 februari 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM (2025) 79

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0079 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energie)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Klimaat en Groene Groei

2. Essentie voorstel

Op 26 februari 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het Actieplan voor betaalbare energieprijzen (hierna: actieplan) gezamenlijk met de *Clean Industrial Deal* (hierna: CID) gepubliceerd. Waar de CID een overkoepelende strategie uitwerkt voor een duurzaam concurrentievermogen van de industrie, is het actieplan specifiek gericht op het verlagen van de energieprijzen voor alle afnemers van energie in de EU. Voor de CID wordt separaat een BNC-fiche opgesteld. Maatregelen uit de CID rondom energie worden in het actieplan nader toegelicht en uitgewerkt en worden in dit BNC-fiche geapprecieerd.

Het actieplan noemt verschillende oorzaken van de hoge energieprijzen in de EU, zoals de afhankelijkheid van geïmporteerde fossiele brandstoffen en geopolitieke ontwikkelingen, inefficiënties in het elektriciteitssysteem, een gebrek aan volledige integratie en flexibiliteit en stijgende systeemkosten. Belemmeringen zoals lange vergunningsprocedures voor schone energie en infrastructuur vertragen de voortgang in de transitie.

Het actieplan kondigt verschillende initiatieven en wetgevingsvoorstellen aan om energieprijzen te verlagen. Deze voorstellen zullen in de komende maanden en jaren gepubliceerd worden. Het actieplan kondigt zowel maatregelen aan die de energierekening op korte termijn moeten verlagen, als maatregelen die structurele hervormingen naar voren halen en het energiesysteem en de interne markt voor energie verder verbeteren. De maatregelen worden aangekondigd via acht verschillende acties en richten zich op vier pilaren: ten eerste het verlagen van de elektriciteitsrekening, ten tweede het voltooiën van de Energie Unie, ten derde het aantrekken van investeringen en de uitvoering van de energietransitie en ten vierde het goed voorbereiden op toekomstige crises. Om de elektriciteitsrekening voor alle afnemers te verlagen kondigt de Commissie onder de eerste pilaar van het actieplan een groot aantal maatregelen aan dat gericht is op alle onderdelen van de energierekening, namelijk nettarieven, leveringskosten en belastingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht toegang tot betaalbare en schone energie van groot belang voor het concurrentievermogen van de Europese en Nederlandse industrie en voor het draagvlak voor de energietransitie. Ook wil het kabinet energiekosten niet significant uit de pas laten lopen met buurlanden, zodat Nederlandse bedrijven kunnen concurreren met het buitenland.

Conform de Kamerbrief EU concurrentievermogen¹ zet het kabinet in op het verder versterken van de Europese samenwerking op de interne energiemarkt, een goed geïntegreerde en verbonden Europese energiemarkt, opschaling van eigen schone energieproductie, energiebesparing, flexibiliteit, het oplossen van netcongestie, een importstrategie met diversificatie van bronnen en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden om de totale energiekosten te verlagen en een gelijk speelveld te creëren. De verduurzaming en de diversificatie van de energievoorziening verkleint ook de impact van onvoorspelbare internationale marktprijzen en eventuele prijsspieken veroorzaakt door geopolitieke spanningen. De Energienota 2024 geeft de visie van het kabinet weer op energieonafhankelijkheid.² Daarnaast zet het kabinet in Europees verband in op een stevig uitvoeringspakket voor de klimaat- en energiedoelen door het wegnemen van knelpunten in de transitie, waaronder netcongestie, langdurige en complexe vergunningsverleningsprocedures. Het kabinet zet ook in op het vergroten van de beschikbaarheid van financiering voor de energietransitie.³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om energieprijzen voor alle afnemers te verlagen. Het actieplan sluit in het algemeen goed aan bij de Nederlandse prioriteiten voor het verder versterken van de Europese samenwerking op de interne energiemarkt, een goed geïntegreerde en verbonden Europese energiemarkt, opschaling van eigen schone

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 21501-30 nr. 621

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 32813 nr. 1434

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 31 793 nr. 257; 31 793 nr. 271

energieproductie, energiebesparing, flexibiliteit, een importstrategie met diversificatie van bronnen en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden. Het plan bevat de aankondiging van een groot aantal voorstellen dat door de Commissie nog verder zal worden uitgewerkt. Hieronder zal een korte appreciatie worden gegeven van de doelrichting van de aangekondigde initiatieven. Het kabinet zal deze voorstellen individueel beoordelen op basis van merites, waarover uw Kamer via de geëigende wegen nader zal worden geïnformeerd.

Om netwerktarieven te verlagen kondigt de Commissie aanbevelingen aan hierover met aanbevelingen te komen gericht op flexibeler energieverbruik en het waarborgen van het gelijk speelveld. Het kabinet kijkt uit naar deze voorstellen en zal zich inzetten voor een verdere harmonisatie van de methodologie van nettarieven om te zorgen voor een gelijk speelveld. Ook is het belangrijk dat deze aanbevelingen en richtsnoeren ruimte geven om nettariestructuren slimmer en flexibeler te maken om het elektriciteitsnet beter te benutten en netcongestie aan te pakken. Daarnaast zal de Commissie met een toelichting komen hoe lidstaten publiek middelen kunnen gebruiken om netwerkkosten te verlagen voor maatregelen die decarbonisatie en marktintegratie versnellen, rekening houdend met de mededingingsregels, waaronder staatssteun. Dit bijvoorbeeld door kosten over een langere periode te verdelen. Dit sluit aan bij beleidsopties in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur. Uw Kamer ontvangt binnenkort een appreciatie van de voorstellen uit het IBO.

Om te zorgen voor langetermijnprijsstabiliteit voor industriële consumenten wil de Commissie in lijn met de recente herziening van het EU-elektriciteitsmarktdesign (EMD⁴) langetermijncontracten en *Power Purchase Agreements* (PPA) bevorderen, en met verduidelijking komen voor het effectieve ontwerp van tweezijdige *contracts for difference* (incl. de combinatie met PPA's) in een leidraad. Het kabinet is in het kader van de uitvoering van de EMD bezig met de voorbereiding van tweezijdige *contracts for difference* voor zon-pv en wind op land zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 13 mei 2024.⁵ Daarnaast heeft het kabinet een internetconsultatie⁶ uitgevoerd om de huidige staat van de Nederlandse PPA-markt in kaart te brengen. Ook worden de mogelijkheden voor *contracts for difference* ten behoeve van elektrificatie in de industrie onderzocht, al dan niet in combinatie met PPA's.⁷ Deze kunnen een rol spelen in het matchen van zekerheidsbehoeftes van afnemers met de zekerheidsbehoeftes van onder meer wind op zee ontwikkelaars. De business case van windenergie op zee staat immers onder druk door uitdagingen zoals achterblijvende vraag, netcongestie en de daarmee gepaarde stijging van het aantal uren met negatieve elektriciteitsprijzen. Het kabinet is dan ook voornemens om een actieve bijdrage te leveren aan de uitwerking van leidraad, om te zorgen dat deze zo goed mogelijk aansluit op de Nederlandse plannen. Verder kijkt het kabinet uit naar de door de Commissie aangekondigde EIB-pilotregeling om PPA's te bevorderen. Ten slotte verwelkomt het kabinet maatregelen ter bevordering van flexibiliteit en opslag om de volatiliteit van de elektriciteitsprijs te

⁴ Elektriciteitsrichtlijn, Elektriciteitsverordening

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31239, nr. 393.

⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/emdimplementatie/b1>

⁷ Kamerstukken 29826-234.

reduceren, onder meer in een nieuw staatssteunkader als onderdeel van de CID, genaamd *Clean Industry State Aid Framework* (CISAF).

Voor een goede werking van de groothandelsmarkt voor aardgas kondigt de Commissie de inrichting van een interne *Gas Market Task Force* en een stakeholderconsultatie aan. Deze initiatieven zullen de wenselijkheid van aanpassingen van het regulerend kader voor de groothandelsmarkt van gas onderzoeken, onder andere gericht op toezicht van de gasmarkt en financiële markten (waar derivaten van aardgas worden verhandeld) en regels voor hierop actieve marktpartijen. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van deze twee initiatieven. Het kabinet wil dat lidstaten een plek krijgen in de *Task Force*, of als alternatief dat lidstaten goed geïnformeerd en betrokken worden bij de adviezen van deze *Task Force*. Daarbij zal het kabinet zeer kritisch blijven op mogelijke voorstellen die vergaande gevolgen hebben op de goede werking van de groothandelsmarkt voor gas, zoals prijslimieten. Om de inkoopkracht van de EU voor aardgas beter te benutten zal de Commissie de samenwerking met betrouwbare LNG-leveranciers intensiveren en nieuwe vormen van gezamenlijk inkoop van gas onderzoeken. Het kabinet steunt het versterken van de onderhandelingsmacht van de EU bij de inkoop van geïmporteerd gas, maar blijft hierbij kritisch op maatregelen die de mededinging op Europees niveau kunnen verstoren.

Als onderdeel van het *Citizens Energy Package* zal de Commissie aanbevelingen voorleggen om consumenten gemakkelijker te laten overstappen op andere energieleveranciers en richtlijnen ontwikkelen voor het bevorderen van flexibiliteit in retailcontracten. De Nederlandse markt kent een relatief hoog percentage consumenten dat jaarlijks overstapt voor elektriciteits- en gascontracten.⁸ Het afgelopen jaar is het aantal huishoudens dat is overgestapt gestegen. Om die reden ziet het kabinet voor Nederland geen noodzaak voor aanvullende Europese maatregelen. Wel is het belangrijk om op nationaal niveau de begrijpelijkheid van de energierekening te bevorderen, zodat ook kwetsbare huishoudens een goed geïnformeerde keuze kunnen maken. Daarnaast zal de Commissie energiebesparing bevorderen om de energierekening van consumenten en bedrijven te verlagen. Het kabinet verwelkomt aanvullende initiatieven vanuit de Commissie.

De Commissie kondigt verder aanbevelingen aan lidstaten aan om de ruimte te benutten binnen de Richtlijn energiebelastingen om belastingen op elektriciteit te verlagen. Het verlagen van de energiebelasting op elektriciteit (ten opzichte van andere energiedragers) kan een positief effect hebben op de energierekening en kan elektrificatie, en daarmee verduurzaming en emissiereductie stimuleren. Ook wil het kabinet de energiekosten voor bedrijven niet significant uit de pas laten lopen met de buurlanden. Tegelijkertijd moet ook breder worden gekeken naar de effecten op de relatieve prijs van elektriciteit ten opzichte van gas en de prikkels die hiervan uitgaan, naar wat de budgettaire derving is, hoe deze gedekt moeten worden en wat daarvan uiteindelijk per saldo het effect is op verschillende huishoudens en bedrijven. Ook zal er oog moeten zijn voor het negatieve

⁸ Consumentenonderzoek Energiemarkt 2024, Motivaction in opdracht van ACM.

effect van een tariefverlaging op de energiebesparingsprikkel die uitgaat van de energiebelasting waarbij ook de invloed van de ontwikkeling van de totale energieprijs wordt meegewogen.

Het kabinet verwelkomt de aankondiging van de Commissie om via het *Grids Package* met wetgevingsvoorstellen te komen ter bevordering van een sterker grensoverschrijdende geïntegreerde planning en uitvoering van projecten, vooral met betrekking tot interconnecties en de ontwikkeling van een effectief kostenverdelingsmechanisme voor (onder andere grensoverschrijdende) projecten. Dit is in lijn met de inzet van dit kabinet om kosten voor aanleg van nieuwe grootschalige energie-infrastructuur op zee evenredig te delen tussen lidstaten die hierbij baat hebben. Nederland werkt hierbij samen met andere lidstaten binnen de North Seas Energy Cooperation (NSEC). Het kabinet zal ervoor pleiten dat dit pakket ook handvatten aan lidstaten moet geven voor het oplossen van problemen rondom netcongestie door het beter benutten van het net. Het kabinet verwelkomt dat de EIB *counterguarantees* (speciaal instrument om de kredietblootstellingen van commerciële banken te dekken) voor producenten van netcomponenten zal voorstellen met een indicatieve waarde van EUR 1,5 miljard.

Daarnaast steunt het kabinet de verschillende initiatieven om vergunningverlening voor netten, opslag en hernieuwbare opwek verder te versnellen, onder andere door gerichte herzieningen van het wettelijke kader voor milieubeoordelingen om vergunningsprocedures te vereenvoudigen, met inachtneming van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en bevoegdheidsverdeling in het stelsel.

Ook voor kernenergie zal de Commissie de mogelijkheid tot het stroomlijnen van vergunningsprocedures en licentieverlening voor nieuwe nucleaire technologieën zoals kleine modulaire centrales (SMRs) verkennen. Doel hiervan is het versnellen van de ontwikkeling en uitrol van SMRs in Europa. Het kabinet verwelkomt dit initiatief, aangezien het kabinet via het Nederlandse SMR programma inzet op het versnellen en het faciliteren van SMR's in Nederland. Over het vergunnings- en licentieverleningsproces zoekt de Autoriteit nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (ANVS) momenteel al actief samenwerking met Europese collega-organisaties. De vergunningverlening kan mogelijk worden versneld wanneer delen van de veiligheidsbeoordeling uit andere landen door de ANVS kunnen worden gebruikt. Verder verwelkomt het kabinet de door de Commissie aangekondigde update van het zogenaamde "PINC-rapport" (*Nuclear Illustrative Programme*). Juist nu kernenergie een steeds grotere rol in de energiemix krijgt, is het van belang om een recente update van dit rapport te hebben om de gemeenschappelijke kennisbasis voor de rol van kernenergie te vergroten en inzicht te krijgen in benodigde investeringen. Ook zal de Commissie een mededeling publiceren over SMR's en fusie. De inhoud hiervan is nog onbekend en het kabinet volgt deze ontwikkelingen nauwgezet. Ook in het kader van de realisatie van de ambities uit de CID ziet het kabinet een rol voor kernenergie (zowel conventioneel als SMR's).

Om de Energie Unie te versterken kondigt de Commissie onder de tweede pilaar van het actieplan verschillende initiatieven aan om te integratie van de Europese energiemarkt te versterken, schone energie verder uit te rollen en voorzieningszekerheid verbeteren. Zij kondigt onder andere de inrichting van een Energie Unie Task Force, een witboek over de verdere integratie van de elektriciteitsmarkt, een herziening van de governance verordening, een Elektrificatie Actieplan, een *Heating & Cooling Strategy* en een *Clean Investment Strategy* aan. Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking van deze initiatieven, zoals onder andere het Elektrificatie Actieplan omdat elektrificatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan betaalbare energie, klimaat- en milieudoelstellingen. Bij alle voorstellen moet oog zijn voor behoud van het gelijk speelveld en bescherming van de interne markt als belangrijke randvoorwaarde voor een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en een bloeiende en toekomstbestendige industrie in Europa.

Onder de derde pilaar van het actieplan geeft de Commissie aan dat een *tripartite* contract voor betaalbare energie tussen de publieke sector, inclusief financiële instituties, hernieuwbare energie ontwikkelaars en afnemers de voorspelbaarheid, opschaling van investeringen en businessmodellen van deze partijen kan versterken. Het kabinet steunt deze inzet om met de publieke sector, energieproducenten en industriële afnemers meer gezamenlijk te werken aan een gunstig investeringsklimaat en betaalbare energie voor Europa's industrie.

Om de veerkracht te vergroten in het geval van een mogelijke toekomstige energiecrisis en leveringszekerheid te waarborgen kondigt de Commissie onder de vierde pilaar van het actieplan onder andere de herziening van het Europese kader voor energiezekerheid aan. Dit omvat onder anderen de verordening over het leveringszekerheidskader voor gas en de verordening betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector. Het kabinet steunt een herziening van het leveringszekerheidskader voor gas. Uw kamer is eerder geïnformeerd over de inzet van dit kabinet ten aanzien van deze herziening.⁹ Ten opzichte van de verordening betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector ziet het kabinet op dit moment geen aanleiding voor aanpassing aangezien deze recent is herzien. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de openheid van de Commissie voor een mogelijke vrijwillige toepassing van subsidies voor gascentrales om gas- elektriciteitsprijzen te 'ontkoppelen' in het geval van extreem hoge gasprijzen ('Iberisch model'), omdat deze maatregel veel kosten meebrengt, een vorm van ingrijpen op de energiemarket is met gevolgen voor de werking van de energiemarkt en de leveringszekerheid en het kan leiden tot meer gasverbruik.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de Energieraad op 17 maart jl. heeft een eerste uitwisseling plaats gevonden over het actieplan. De meerderheid van lidstaten is in het algemeen positief over het actieplan. Meerdere lidstaten zetten in op meer interconnecties om regionale prijsverschillen te verkleinen, waarbij ook voldoende EU-financiering middels *Connecting Europe Facility* en kostendeling een rol spelen in de discussies. Sommige lidstaten steunen meer harmonisatie rond netwerkstariefmethodologieën,

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 21501-33, nr. 1075
Kamerstukken II, 2024/25, 29023, nr. 519.

maar anderen niet. Veel lidstaten zien PPAs en *contracts for difference* als een belangrijk instrument om de leveringskosten van elektriciteit te verlagen.

Meerdere lidstaten benadrukken het belang van het technologie-neutraliteitsprincipe bij de verdere uitwerking van de aangekondigde initiatieven. Andere lidstaten benadrukken dat de snellere uitrol van hernieuwbare energie helpt om energiekosten te verlagen.

Het Europees Parlement heeft aandacht voor het prijsverschil van energie ten opzichte van derde landen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft betrekking op energiebeleid en de interne markt. Zowel op het gebied van energie als ook op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU). Op het terrein van de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, waar de staatssteunregels onder vallen, is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, sub b VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel energieprijzen in de EU te verlagen, de Energie Unie te voltooien, investeringen aan te trekken en de EU op toekomstige crises voor te bereiden. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze opgave en de ver gevorderde integratie van de energiemarkt kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door een verdere integratie van de Europese energiemarkt en sterkere harmonisatie van bijvoorbeeld de netwerktariefmethodologie wordt het gelijk speelveld op het terrein van energieprijzen verbeterd en belemmeringen op de interne markt voor de grensoverschrijdende handel van energie weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel energieprijzen in de EU te verlagen, de Energie Unie te voltooien, investeringen aan te trekken en de EU op toekomstige crises voor te bereiden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. De verdere integratie van de energiemarkt, de opschaling van eigen schone energieproductie, energiebesparing, flexibiliteit, en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden helpen om (op middellange en lange termijn) de totale energiekosten te verlagen en een gelijk speelveld te creëren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het bieden van een beleidskader en strategische visie op het verlagen van de energiekosten en het voltooien van de Energie-Unie nog wel voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier

op bepaalde punten nationaal invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan mede vorm te geven.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De toekomstige voorstellen kennen mogelijk wel financiële gevolgen afhankelijk van de precieze invulling van de voorstellen. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het actieplan zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. In het actieplan kondigt de Commissie nieuwe regelgeving aan, die ten deel ook gericht is op het versimpelen en stroomlijnen. Over het daadwerkelijke effect kan nog geen inschatting worden gegeven. Voor de verdere uitwerking van de aangekondigde voorstellen zal het kabinet bij de Commissie aandringen op het uitvoeren van gedegen impact-assessments, onder zodat de regeldruk in kaart kan worden gebracht.

De geschatte effecten op het Europese concurrentievermogen zijn positief, indien de aangekondigde maatregelen gericht op het verlagen van energieprijzen voor onder andere het bedrijfsleven en de industrie het gewenste effect hebben.

Het voorstel draagt bij aan de weerbaarheid van de EU, door de veerkracht te vergroten in het geval van een mogelijke toekomstige energiecrisis en leveringszekerheid te verbeteren. De energiecrisis legde de importafhankelijkheid van fossiele energie bloot, met name uit Rusland. De gevolgen van risicovolle strategische afhankelijkheden in het energiesysteem kunnen groot zijn, zowel op het vlak van nationale veiligheid als voor de betaalbaarheid en leveringszekerheid van energie. De energietransitie biedt enorme kansen om als Nederland onze risicovolle afhankelijkheden te verminderen. De mededeling is daarom ook een antwoord op de huidige en eventuele toekomstige geopolitieke uitdagingen.