

36 318

Voorstel van wet van het lid Erkens houdende regels over het vergroten van de energieonafhankelijkheid (Wet energieonafhankelijkheid)

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de robuustheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de nationale energievoorziening wenselijk is de afhankelijkheid van buitenlandse energie af te bouwen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening.

2. Het te voeren beleid heeft betrekking op:

- a. de nationale productie van energie, de planning van de nationale productie van energie en de infrastructuur voor energie;
- b. de diversificatie van energiebronnen en het voorkomen van afhankelijkheid van een energiebron;
- c. de diversificatie van de import van energie;
- d. de aard, omvang en inzet van strategische energiereserves, en
- e. het beheersen van risico's in de indirecte afhankelijkheden van de energievoorziening, alsmede noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening.

HOOFDSTUK 2. DE ENERGIESTRATEGIE

Artikel 2

De energiestrategie bevat de hoofdzaken van het door Onze Minister voor Klimaat en Energie te voeren beleid als bedoeld in artikel 1, tweede lid.

Artikel 3

1. De energiestrategie wordt voor de eerste maal vastgesteld in 2025 en eens in de vijf jaar opnieuw vastgesteld. Onze Minister voor Klimaat en Energie zendt de energiestrategie op de vierde donderdag van oktober aan beide kamers der Staten-Generaal, tenzij deze datum valt in een periode waarin de Tweede Kamer der Staten-Generaal met reces is of wanneer deze datum een nationale feestdag is. In dat geval wordt de energiestrategie, na overleg met de voorzitters van beide kamers der Staten-Generaal, uiterlijk op 1 november van hetzelfde jaar aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden.

2. Twee jaar na de vaststelling van de energiestrategie wordt door Onze Minister voor Klimaat en Energie over de voortgang van de uitvoering van het beleid, bedoeld in artikel 1, tweede lid gerapporteerd, welke rapportage tevens een evaluatie bevat van het dan gerealiseerde beleid.

3. Onze Minister voor Klimaat en Energie kan de energiestrategie twee jaar na de vaststelling wijzigen indien dit gelet op de voortgang van de uitvoering naar zijn oordeel noodzakelijk is

3. De eerste energiestrategie heeft betrekking op de jaren 2026-2030.

Artikel 4

1. Onze Minister voor Klimaat en Energie stelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat het is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, de energiestrategie vast.

2. Op de voorbereiding van de energiestrategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

HOOFDSTUK 3. DE ENERGIERAAD

Artikel 5

1. Er is een Energieraad.

2. De Energieraad bestaat uit een voorzitter en acht andere leden.

Artikel 6

1. De Energieraad heeft tot taak Onze Minister voor Klimaat en Energie te adviseren over de uitvoering van deze wet, het beleid als bedoeld in artikel 1, tweede lid, en in het bijzonder over de energiestrategie en de energienota.

2. De Energieraad adviseert in ieder geval over:

a. de onafhankelijkheden en kwetsbaarheden in het Nederlandse energiesysteem;

b. in hoeverre de beleidsdoelen voor nationale energieproductie, in combinatie met het beleid van ons omliggende landen en de overige onderdelen van het Nederlandse energiebeleid, leiden tot voldoende energieonafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening; en

c. de robuustheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van het Nederlandse energiesysteem op de lange termijn.

3. De Energieraad adviseert jaarlijks over de energieonafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem, waarbij in ieder geval de elementen als bedoeld in het tweede lid, onder a, b en c, worden betrokken.

HOOFDSTUK 4. DE ENERGIENOTA

Artikel 7

1. Onze Minister voor Klimaat en Energie brengt jaarlijks een energienota uit.
2. De energienota bevat:
 - a. de rapportage over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie;
 - b. een weergave van het gerealiseerde beleid alsmede de benodigde wijzigingen van het beleid als bedoeld in artikel 1, tweede lid; en
 - c. een reactie op het advies van de Energieraad.
3. De Minister voor Klimaat en Energie zendt gelijktijdig met de verzending van de energiestrategie de energienota aan beide kamers der Staten-Generaal.

HOOFDSTUK 5. PARTICIPATIE

Artikel 8

1. Ten behoeve van de uitvoering van deze wet en het realiseren van het beleid als bedoeld in artikel 1, tweede lid, voert Onze Minister voor Klimaat en Energie overleg met bestuursorganen van provincies, waterschappen, gemeenten en overige relevante partijen.
2. In het overleg worden in ieder geval de voortgang van de uitvoering van de vigerende energiestrategie en voorstellen voor maatregelen voor de in voorbereiding zijnde energiestrategie besproken.
3. Onze Minister voor Klimaat en Energie bevordert door middel van het overleg het sluiten van overeenkomsten met partijen, gericht op het realiseren van het beleid als bedoeld in artikel 1, tweede lid.

HOOFDSTUK 6. SLOTBEPALINGEN

Artikel 9

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 10

Deze wet wordt aangehaald als: Wet energieonafhankelijkheid.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Klimaat en Energie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland en Europa werden in 2022 geconfronteerd met een zware energiecrisis. Het jaar ervoor werd de energiemarkt al krappere doordat wereldwijd de economie aantrok na de coronapandemie. Dit leidde tot een wereldwijde mismatch tussen vraag en aanbod van energie en hogere prijzen. De invasie van Oekraïne door Rusland heeft de energieprijzen verder verhoogd, met name in Europa. De energiecrisis zorgt voor torenhoge energieprijzen die huishoudens en ondernemers zwaar raken. Daarnaast zijn de energiekosten op het Europese continent uit de pas gaan lopen met de energiekosten in andere regio's door het wegvallen van Russisch gas. Dit brengt ook het risico met zich mee dat de-industrialisatie gaat plaatsvinden in energie-intensieve sectoren doordat de industrie niet meer kan concurreren met de industrie in bijvoorbeeld de Verenigde Staten die te maken heeft met structureel lagere energiekosten. Nederland en Europa lijken weinig grip te hebben op deze energiecrisis doordat ze zichzelf hebben overgeleverd aan energie uit Rusland maar ook van andere onvrije landen.

Hoe is Nederland zo afhankelijk geworden? Waar komt deze kwetsbaarheid vandaan? Om dat te begrijpen moet men teruggaan naar 2014. Toen, na de invasie van de Krim door Rusland, wilde de EU haar afhankelijkheid van Russisch gas afbouwen. Regeringsleiders kwamen herhaaldelijk bij elkaar om te bespreken hoe de EU haar energieafhankelijkheid van Rusland kon verminderen. Nederland en de andere lidstaten realiseerden zich goed dat de afhankelijkheid van Russische energiebronnen het lastig zou kunnen maken om de Russische agressie te beteugelen. Het is echter niet gelukt om sinds 2014 onafhankelijker te worden, de lage energieprijzen hebben Europa en Nederland verder in slaap gesust. Sindsdien nam de Europese afhankelijkheid van Rusland zelfs verder toe. Zo was de EU in 2014 voor 37% van haar totale gasimport afhankelijk van gas uit Rusland en in 2021 voor 45%.¹ Ook Nederland werd afhankelijker van Rusland. De gaswinning in ons eigen land werd tegelijkertijd terugschroefd. Er zijn niet voldoende stappen gezet om de toenemende afhankelijkheid te voorkomen. Gronings gas kon vervangen worden met Russisch gas of Noors gas in combinatie met LNG. Er werd geen beleid op gemaakt waardoor de markt koos voor goedkoper en ruimer beschikbaar Russisch gas op basis van korte termijncontracten. De toenemende import uit Rusland werd gezien als een beperkt risico voor de Nederlandse energievoorzieningszekerheid, ondanks waarschuwingen van experts². Russisch gas was goedkoper en daarmee stuurde het beleid impliciet op kosteneffectiviteit op de korte termijn, waarvoor Nederland nu de rekening gepresenteerd krijgt.

Lessen trekken uit de energiecrisis

Momenteel probeert Nederland zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van Rusland. Versneld inzetten op een meer op binnenlandse productie gebaseerde energievoorziening is een belangrijke stap richting het oplossen van de energiecrisis. Maar voorkomen moet worden dat deze afhankelijkheid wordt ingeruild voor andere nieuwe afhankelijkheden, bijvoorbeeld

¹ *How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year - News.* (z.d.).

IEA. <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>

² Kamerstukken II 2014/15, 21501-33, nr. 507.

van fossiele brandstoffen en waterstof uit het Midden-Oosten of noodzakelijke grondstoffen voor onze energievoorziening uit China. China is één van de grootste en belangrijkste exporteurs van kritieke grondstoffen. Daarnaast heeft China ook grip op veel andere exporteurs van deze aardmaterialen, waaronder enkele landen in Afrika. China kan deze macht ook als drukmiddel gebruiken. In 2010 na een incident op de Oost-Chinese Zee ontstond een diplomatieke en economische ruzie tussen Japan en China. China besloot de export van zeldzame aardmaterialen naar Japan te staken. Gecombineerd met de exportrestricties voor andere landen, heeft dit de prijzen van aardmetalen naar recordhoogtes gejaagd.³ Zeldzame aardmaterialen zijn cruciaal voor de energietransitie en worden onder andere gebruikt in zonnepanelen, windturbines en accu's voor elektrische auto's. China domineert de markt van deze grondstoffen. Nederland moet zich dan ook niet vergissen. China is niet bang om grondstoffen als politiek wapen te gebruiken en in de strijd om onafhankelijkheid van Rusland, moet Nederland zichzelf niet verder uitleveren aan China.

Te grote afhankelijkheid van enkele (onvrije) landen maakt dus kwetsbaar en lokt misbruik van een dominante positie uit. Daarom moet het Nederlandse energiebeleid streven naar een meer onafhankelijke energievoorziening, waaronder begrepen de grondstoffen die noodzakelijk zijn voor deze energievoorziening. Het Nederlandse energiesysteem is momenteel onvoldoende weerbaar voor crises of geopolitieke verschuivingen. Terwijl een betrouwbare energievoorziening cruciaal is voor de economie en maatschappij. Betrouwbaarheid voorkomt (extreem) hoge prijzen. Wat dit betreft hebben we van de huidige crisis geleerd dat betrouwbaarheid niet alleen gaat over fysieke tekorten, maar dat ook de dreiging van mogelijke tekorten reeds leidt tot (extreem) hoge energieprijzen. Daarom moet er worden voorkomen dat eenzelfde situatie in de toekomst nog eens ontstaat. Er moeten tijdig lessen worden getrokken uit de huidige energiecrisis. Het Nederlandse energiebeleid moet ervoor gaan zorgen dat Nederland weer meer energie-onafhankelijk wordt en een gediversifieerde importstrategie nastreeft. Hierbij moeten we ook goed samenwerken met onze buurlanden, aangezien beleidskeuzes in deze landen ook impact hebben op onze eigen energievoorziening.

Het is noodzakelijk dat beleid stuurt op meer energieonafhankelijkheid en diversificatie om zo zowel de betaalbaarheid van energie als ook de leveringszekerheid ervan verder te gaan borgen. Daarnaast zorgt het ook voor meer investeringen in onze eigen nationale economie. Vanwege de huidige situatie, wordt op dit moment het belang van een onafhankelijker energievoorziening overal gevoeld. Echter zal de gevoelde urgentie met de tijd verminderen, zoals dat ook in 2014 gebeurde. Door grotere energieonafhankelijkheid als beleidsdoel vast te leggen en door een vijfjaarlijkse beleidscyclus te creëren, wordt er geborgd dat de juiste lessen uit de energiecrisis worden getrokken. Bovendien kost het creëren van een onafhankelijker energievoorziening tijd. Hiervoor is stabiel beleid nodig met een langetermijnvisie. Het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid schetst de kaders voor dit beleid en biedt handvatten voor de langetermijnvisie. Hierbij is het niet de intentie om exact in te vullen hoe de energiemix van de toekomst eruit moet zien, maar beoogt het wetsvoorstel zeker te stellen dat er wordt ingezet op een onafhankelijker energievoorziening.

2. Context

³ Witteman, J. (2022, 15 mei). Groene energie maakt China oppermachtig: 'Alsof we cocaïne vervuilen voor heroïne'. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/groene-energie-maakt-china-oppermachtig-alsof-we-cocaine-vervuilen-voor-heroine~b7d79f8d/>

De afhankelijkheid van Russisch gas, olie en olieproducten heeft geleid tot een energiecrisis in Nederland en de rest van Europa. De impact op onze huishoudens en ondernemers is groot. Compensatie vanuit de overheid, zoals het prijsplafond en de energietoeslag, helpt tijdelijk maar lost de energiecrisis niet op. In de toekomst moet eenzelfde situatie worden voorkomen en daarom is het van belang dat er tijdig lessen worden getrokken uit deze crisis. Het beleid moet zich richten op het creëren van een robuuste en betrouwbare energievoorziening. Meer energieonafhankelijkheid geeft grip op de energievoorziening en bijbehorende kosten – ook in crisistijd. Zo wordt Nederland minder kwetsbaar voor chantage vanuit andere, onvrije, landen én zal op termijn energie weer betaalbaar worden en blijven doordat het Nederlandse energiesysteem minder kwetsbaar is voor externe schokken.

Om meer energieonafhankelijk te worden, moet het energiebeleid anders worden ingericht. De afgelopen periode stuurde het beleid voornamelijk op kosteneffectiviteit en later kwam duurzaamheid daarbij. Kosteneffectiviteit werd puur op de korte termijn afgewogen; Russisch gas was net iets goedkoper dan gas winnen op de Noordzee en omdat er geen beleid was dat iets anders nastreefde, koos de markt voor Russisch gas. Uiteindelijk heeft dit weinig leveringszekerheid opgeleverd. Het geldt dat eerder is bespaard met de inzet van Russisch gas, is ondertussen dubbel en dik terugbetaald tijdens de energiecrisis. Daarom moeten leveringszekerheid en onafhankelijkheid in het toekomstige energiebeleid weer worden toegevoegd als beleidsdoelen, net als betaalbaarheid op de *lange termijn*. Dit betekent onder andere ook dat er rekening moet worden gehouden met mogelijke tegenvallers in het beleid en bepaalde robuustheid moeten nastreven. Door deze factoren weer zwaarder te laten meewegen, zullen er andere keuzes worden gemaakt die uiteindelijk leiden tot een meer Nederlandse energievoorziening.

Ook andere landen werken aan een meer onafhankelijke energievoorziening. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk in april 2022 een nieuwe energiestrategie gepubliceerd. Het Verenigd Koninkrijk is, net als Nederland, door de jaren heen steeds afhankelijker geworden van andere landen voor haar energievoorziening. Hierdoor kampt zij nu ook met een energiecrisis. De Britse overheid heeft daarom de “energy security strategy” gelanceerd en is er een bewindspersoon voor energieveiligheid benoemd.⁴ De overheid gaat bouwen aan een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. Er zal grootschalig worden geïnvesteerd in energiebronnen en energiedragers zoals kernenergie, waterstof en windenergie, maar voor de korte termijn ook in fossiele energie als gaswinning op de Noordzee. Daarnaast wordt er ook stevig ingezet op energiebesparing. Op deze manier stelt het Verenigd Koninkrijk haar leveringszekerheid veilig en wordt er een betrouwbare energievoorziening gecreëerd die betaalbaar is voor huishoudens en industrie. Finland kent al sinds 2005 een klimaat- en energiestrategie.⁵ Deze worden gezamenlijk gepubliceerd omdat klimaat- en energiebeleid met elkaar samenhangen. Wel gaat de Finse energiestrategie ook in op aspecten die niet direct betrekking hebben op klimaatbeleid, zoals het veiligstellen van een onafhankelijke energievoorziening en het functioneren van de energiemarkt.

Op Europees niveau wordt er ook strategisch nagedacht over onderdelen van de Europese energievoorziening. Met het Fit-for-55 pakket maatregelen hebben de Europese lidstaten een

⁴ British energy security strategy. (2022, 21 april). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/british-energy-security-strategy/british-energy-security-strategy>

⁵ Energy and climate strategy – Finish Ministry of Economic Affairs and Employment. (z.d.). *Työ- Ja Elinkeinoministeriö*. <https://tem.fi/en/energy-and-climate-strategy>

gezamenlijke strategie opgesteld voor het halen van de klimaatdoelen. In het pakket zijn subdoelen opgesteld voor onder andere hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en een EU-emissiehandelssysteem. Daarnaast werkt de EU ook aan RePowerEU. Dit is een reactie op de problemen op de wereldwijde energiemarkt als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne. De nieuwe geopolitieke situatie dwingt de EU om de transitie naar een CO₂-neutrale energievoorziening te versnellen en onafhankelijker te worden van bepaalde onvrije landen en volatiele fossiele brandstoffen. Het plan zet in op diversificatie van energieleveranciers, besparing en schone energie. Tevens kijkt de EU naar de gezamenlijke inkoop van gas om zo te voorkomen dat lidstaten tegen elkaar worden uitgespeeld op de mondiale energiemarkt. Eerder probeerden lidstaten tegelijk hun opslagen te vullen wat de prijzen enorm op dreef. Voor waterstof presenteerde de EU in 2020 al een gezamenlijke strategie om in 2030 in totaal 20 Mton groene waterstof in Europa te gebruiken, waarvan de helft in Europese landen geproduceerd. In de strategie worden doelen gesteld voor de productie van groene waterstof en voor de systeemintegratie.

Energiepolitiek moet sterker terugkomen in het Nederlandse energiebeleid. Nederland moet meer onafhankelijk worden in haar energievoorziening. Hiervoor moet Nederland haar nationale productie vergroten. Maar als klein land zal het niet lukken om volledig zelfvoorzienend te zijn voor elke individuele energiebron. Import is onvermijdbaar, maar moet in balans zijn met onze energie-export. Dit betekent dat er ook oog moet zijn voor de rol die Nederland speelt in het Noordwest Europees energiesysteem en de daarbij behorende infrastructuur. Nederland kan dankzij de Noordzee veel windenergie opwekken, meer dan dat er wordt verbruikt. Deze overschotten kunnen worden omgezet in groene waterstof voor gebruik in de industrie en mogelijk ook worden geëxporteerd, en balanceren op die manier de import van andere energiebronnen uit.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel heeft drie componenten. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de energie-onafhankelijkheid van Nederland zal worden vergroot, is het allereerst noodzakelijk om beleidsdoelen vast te stellen. Doelstellingen maken het mogelijk om beleid te toetsen en voortgang te monitoren. Het wetsvoorstel formuleert daarom de volgende vijf doelstellingen; (1) het vergroten van de nationale productie, (2) diversificatie van energiebronnen, (3) diversificatie van import, (4) het aanleggen van strategische energiereserves en (5) het voorkomen van indirecte afhankelijkheden en inflexibiliteit in de waardeketen. Voor al deze onderwerpen geldt het risico dat als de overheid hier onvoldoende op inzet, zich kwetsbaarheden kunnen voordoen. Daarom moeten deze doelstellingen een prominente rol krijgen in het energiebeleid en daarvoor is de energiestrategie bedoeld.

Als tweede component werkt het initiatiefwetsvoorstel een nieuwe beleidscyclus voor het energiebeleid uit. Op dit moment is er een duidelijke beleidscyclus voor klimaatbeleid, maar niet voor energiebeleid. Hierdoor worden er beleidskeuzes gemaakt die bijvoorbeeld onvoldoende rekening houden met onze leveringszekerheid of energieonafhankelijkheid. Om dit in de toekomst beter te borgen, moet er parallel aan de beleidscyclus voor het klimaatbeleid ook een cyclus voor energiebeleid worden doorlopen. De tijdslijnen hiervan moeten op elkaar worden afgestemd zodat beslissingen gelijktijdig kunnen worden genomen en de voor- en nadelen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. In deze beleidscyclus moet er door de overheid elke vijf jaar een energiestrategie worden opgesteld en jaarlijks een energienota worden gepubliceerd.

Om de energieonafhankelijkheid van Nederland te monitoren, ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel worden gehaald en de beleidscyclus te faciliteren, wordt in het wetsvoorstel als derde component een grondslag gecreëerd om een Energieraad op te zetten. Deze onafhankelijke instantie heeft als hoofddoel om de Minister voor Klimaat en Energie gevraagd én ongevraagd te adviseren over hoe de energieonafhankelijkheid van Nederland kan worden vergroot.

4. Doelstellingen

Om de energie-onafhankelijkheid van Nederland daadwerkelijk te vergroten, is het noodzakelijk om de doelstellingen wettelijk vast te leggen. Op deze manier kan het beleid worden getest en wordt de voortgang gemonitord. Hierbij worden er geen kwantitatieve doelstellingen vastgelegd zodat toekomstige regeringen kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Daarom stelt het wetsvoorstel de volgende doelen:

4.1 Nationale productie

De eerste manier om de energie-onafhankelijkheid van Nederland te vergroten, is om aan te sturen op meer productie van energie in Nederland. Het aandeel eigen productie ten opzichte van de eigen vraag dient zo hoog te zijn dat disrupties in de wereldmarkt van onder andere gas, elektriciteit of waterstof niet leiden tot de hoge prijzen zoals in 2022. De achterliggende gedachte bij de hoogte van de richtlijn moet zijn dat in het geval van disruptie van een energiebron of –drager, dat Nederland door een combinatie van import verleggen, vraagvermindering en andere maatregelen niet te maken krijgt met zeer hoge energieprijzen. Begin 2023 zijn er in Nederland meerdere beleidslijnen die leiden tot meer eigen productie van energie. Dit zijn onder andere:

1. In de Regionale Energiestrategieën wordt gestuurd op een bijdrage van wind- en zonne-energie op land van 35TWh.
2. Het beleid rond Wind op Zee richt zich op 21GW opgesteld vermogen rond 2030, 50GW in 2040 en 70GW in 2050.
3. Het doel van zeker 3-4 GW waterstofproductie in 2030 en acht GW in 2032.
4. Nederland houdt de kerncentrale in Borssele open na 2033 en zorgt voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales.
5. Een versnellingsplan voor gaswinning op de Noordzee dat moet leiden tot een additionele productie van 2-4 miljard kuub gas over een periode van tien jaar ten opzichte van de verwachte afname van gaswinning op de Noordzee.
6. Opschaling van de groengasproductie in Nederland naar twee miljard kuub in 2030.
7. Het doel van 15 PJ aardwarmteproductie in 2030.

Het Nederlandse beleid valt niet los te zien van het beleid van omliggende landen en het Europese beleid. Nederland is met haar gas- en elektriciteitsnetwerk sterk geïntegreerd met omliggende landen. Beleid van omliggende landen heeft daarom ook invloed op de leveringszekerheid van Nederland.

In de Europese Unie loopt momenteel het debat rond Fit-for-55, wat vergaande doelstellingen op het gebied van onder andere duurzame energie, energie-efficiëntie en CO₂-beprijzing heeft. Daarnaast heeft de Europese Commissie als reactie op de Russische inval in Oekraïne ook RePowerEU-plan uitgebracht om de Europese afhankelijkheid van Russisch aardgas zo snel

mogelijk te verminderen. Onderdelen van dit plan zijn onder andere de ambities voor de EU-lidstaten:

1. Een Solar Strategy dat moet leiden tot 600GW opgesteld vermogen in 2030.
2. Tien miljoen ton waterstofproductie en tien miljoen ton waterstofimport in 2030.
3. Productie van groen gas van 35 miljard kuub in 2030.

Het is aan de Energieraad om continue te onderzoeken en desgewenst te adviseren in hoeverre de Nederlandse beleidsdoelen voor energieproductie, in combinatie met het beleid van omliggende landen én de andere onderdelen van het Nederlandse energiebeleid, leiden tot voldoende energienafhankelijkheid van Nederland. Dit advies kan zijn gericht op een enkele energiebron of -drager, meer algemeen om regelbaar vermogen, flexibiliteit, infrastructuur en opslag, maar ook op het totale beleid. Het is aan de Nederlandse regering om hier vervolgens actie op te ondernemen.

4.2 Diversificatie van Nederlandse energiebronnen

In de energiecrisis werd duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer de afhankelijkheid van een bron te groot is. In de zomer van 2022 kreeg Frankrijk te maken met extreme droogte. Hierdoor was er te weinig water beschikbaar om de Franse kerncentrales te koelen en daarom moesten ze worden stilgelegd. Deze uitval kon Frankrijk niet zelf opvangen en vergde dus forse import vanuit andere Europese landen voor de elektriciteitsvoorziening. Duitsland heeft in dezelfde periode enorme problemen gehad vanwege de gascrisis. Het land was voor meer dan de helft van zijn gas afhankelijk van Rusland. Eerder heeft Duitsland besloten haar kerncentrales te sluiten, maar hierdoor was er onvoldoende back-up capaciteit. Dit heeft ertoe geleid dat Duitsland stilstaande bruinkool- en steenkoolcentrales weer heeft moeten openen en dat haar industrie en huishoudens grote klappen kregen. Voor Nederland geldt dat vanwege het Groningse gasveld het verwarmen van de gebouwde omgeving, industrie en elektriciteitsproductie ingericht is op gas. Nederland is daardoor voor ongeveer 40% van het primair energieverbruik afhankelijk van gas. Dit is veel hoger dan andere Europese landen die meer rond de 20% zitten.⁶ Na het versneld afbouwen van de productie in Groningen werd Nederland netto-importeur van gas. Er is te weinig gedaan om deze afhankelijkheid te diversifiëren en/of te reduceren. Zowel het beleid als de investeringen zijn achterwege gebleven.

Door in te zetten op verschillende energiebronnen wordt ervoor gezorgd dat indien een energiebron uitvalt of door omstandigheden niet beschikbaar is, de productie van deze bron kan worden vervangen door andere energiebronnen. Het wetsvoorstel heeft niet het doel om te bepalen op welke energiebronnen moet worden ingezet. Wel stelt het wetsvoorstel het doel dat Nederland niet te afhankelijk mag zijn van één enkele energiebron.

Terecht wordt momenteel de Noordzee aangewezen als dé plek voor grootschalige productie van windenergie, om die vervolgens als elektriciteit of omgezet in waterstof te gebruiken in eindsectoren. Hier schuilt echter ook een gevaar in. Volgens de MIVD heeft Rusland onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de aanvoer van elektriciteit vanaf de Noordzee te kunnen saboteren.⁷ Daarnaast blijkt uit de jaarlijkse Monitor Leveringszekerheid van TenneT blijkt dat

⁶ bp *Statistical Review of World Energy 2022* (71ste editie). (2022). [Bp].

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 22 februari). *24/2 - De Russische aanval op Oekraïne: een keerpunt in de geschiedenis*. Publicatie |

als er in Nederland een stroomtekort is, dat vaak ook geldt voor Duitsland en België. Er zal dus een balans gevonden moeten worden tussen meer productie uit wind op zee en productie- en opslagcapaciteit op momenten dat het niet waait (zogenaamd regelbaar vermogen), zoals centrales waar waterstof in elektriciteit wordt omgezet, kerncentrales, of batterijen. De Energieraad dient de Nederlandse regering hier gevraagd en ongevraagd over te adviseren. Het kabinet dient hierop vervolgens beleidsmatig actie te ondernemen of het advies gemotiveerd af te wijzen en dit met de Tweede Kamer te overleggen.

Vanwege de sterk geïntegreerde Nederlandse energiemarkt heeft beleid in omliggende landen een groot effect op de Nederlandse leveringszekerheid. Het Duitse voorbeeld hierboven is daar een voorbeeld van. De sluiting van veel van hun kerncentrales leidde vervolgens ook tot verhoogde elektriciteitsprijzen. In Europees verband heeft de Nederlandse regering de taak om continue in gesprek te zijn met andere landen en de Europese Commissie over de individuele en Europese diversificatie van energiebronnen.

4.3 Diversificatie van import

Nederland zal zelfs met een grote nationale productie van energie altijd nog op vlakken energie blijven uitwisselen met andere landen in de toekomst. De afbouw van het gebruik van Russische energie zal niet kunnen leiden tot volledige energie-onafhankelijkheid. Het is daarom van belang dat er wordt ingezet op diversificatie van leveranciers en aanleverroutes voor deze energiebronnen. Door zoveel mogelijk te spreiden en door waar mogelijke van bevriende landen in te kopen wordt het risico op kwetsbare afhankelijkheid geminimaliseerd.

Het belang van diversificatie van import kan het beste geïllustreerd worden met aardgas. Na het versneld sluiten van het Groningen gasveld is Nederland net als de meeste Europese landen afhankelijk geworden van de drie grote leveranciers via pijpleidingen: Noorwegen, Rusland en Noord-Afrika (Algerije). Nederland is op het gebied van aardgas van een netto export naar een netto importpositie gegaan. Voorheen was diversificatie van import minder van belang omdat Nederland haar eigen gaswinning had. Nadat de gaswinning in Nederland werd teruggeschroefd, heeft het nieuwe beleid onvoldoende oog gehad voor diversificatie. Dit heeft geleid tot grote afhankelijkheden en dat moet in de toekomst worden voorkomen. Op dit moment bepaalt de markt zelf vanuit welke landen energie geïmporteerd wordt. Er is weinig tot geen sturing vanuit de overheid – behalve het afbouwen van de import van Russische energie.

Op Europees niveau wordt er ook ingezet op diversificatie van import. Diversificatie is bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van RePowerEU. De Commissie en lidstaten hebben in maart een EU-energieplatform opgericht voor de vrijwillige inkoop van gas, LNG en waterstof.⁸ Als volgende stap wil de Commissie een vrijwillig gezamenlijk aankoopmechanisme ontwikkelen dat zal werken met regionale taakgroepen die de behoeften en diversificatie van de voorzieningsopties in kaart zullen brengen.⁹ Er zal een specifieke tak worden opgezet voor de gezamenlijke inkoop van waterstof. Hier wil de Commissie bijvoorbeeld gebruik maken van H2Global, een platform voor de import van waterstof dat in

AIVD. <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/02/20/24-2---de-russische-aanval-op-oekraine-een-keerpunt-in-de-geschiedenis>

⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3438.

Duitsland wordt uitgerold en waar Nederland van heeft aangekondigd zich daarbij aan te sluiten.

Voor Nederland is het gezien alle ontwikkelingen ook van belang om sterker in te zetten op diversificatie van import. Diversificatie moet een pijler worden van het Nederlandse energiebeleid. Nederland heeft hier een goede uitgangspositie voor. Voor zowel elektriciteit als gas is Nederland zeer goed verbonden met omringende landen, maar waar nodig kan die infrastructuur nog verder versterkt worden. Daarnaast zorgt de ligging aan zee en de diepzee havens voor uitstekende importmogelijkheden uit de rest van de wereld van aardolie, steenkool, gas en in de toekomst waterstof en/of ammoniak. Vanwege het wegvallen van het Russische aardgas zal Nederland meer moeten concurreren op de wereldmarkt. Daarbij moet Nederland meer inzetten op langetermijncontracten en import vanuit bij voorkeur bevriende landen en werken aan een actievere energiediplomatie om de relaties te bestendigen. Nederland concurreert immers met andere landen voor vaak schaarse energie. Langetermijncontracten met Noorwegen voor aardgasleveranties die overgaan in waterstofleveranties, of bijvoorbeeld langetermijncontracten voor kritieke grondstoffen of energie met andere bevriende landen kunnen hierbij helpen. Langetermijncontracten geven volume- en prijsstabiliteit en worden veel toegepast door andere landen die leveringszekerheid hoog in het vaandel hebben staan (met name in Azië). Het is dan ook van belang dat de overheid prikkels inbouwt om langetermijncontracten aantrekkelijker te maken voor leveranciers. In combinatie met langetermijncontracten kan tevens worden gedacht aan het investeren in energie-opwek als ook de exportfaciliteiten van energie in andere delen van de wereld waar Nederland uit importeert, zo worden er wederzijdse afhankelijkheden gecreëerd. Nederland dient ook als een doorvoerland, met name voor Duitsland.

Het kan noodzakelijk zijn dat Nederland ook energie gaat importeren uit onvrije landen omdat er geen andere opties beschikbaar zijn. Wel is het dan van belang dat de afhankelijkheid niet te groot wordt. Er moet voldoende spreiding zijn in de import uit onvrije landen. Dit onderwerp dient uiteraard ook op EU-niveau veelvuldig onder de aandacht gebracht te worden.

4.4 Strategische energiereserves

De huidige crisis benadrukt het belang van het aanleggen van strategische energiereserves. Om ervoor te zorgen dat bij eventuele uitval van een energiebron er ook in tijden van crisis voldoende energie is, is het noodzakelijk om reserves van de meest belangrijke energiebronnen op te bouwen. De Energieraad zal adviseren over hetgeen in de energiestrategie is opgenomen over de strategische energiereserve. Beleid en sturing omtrent strategische energiereserves is noodzakelijk, omdat de marktomstandigheden niet altijd gunstig zijn om de reserves tijdig gevuld te krijgen. Dit werd ook duidelijk aan het eind van 2021 toen de gasbergingen onvoldoende gevuld werden. Strategische energiereserves vergroten de robuustheid van het energiesysteem doordat plotseling (internationale) schokken opgevangen kunnen worden door het vrijgeven van de strategische energiereserves. Dit brengt rust in de energiemarkt en beperkt het risico op prijsexplosies.

Er zijn op dit moment strategische energiereserves voor olie, benzine, diesel en kerosine die worden beheerd door een onafhankelijke instantie, de COVA. De Nederlandse reserves maken deel uit van een internationaal systeem aan reserves gecoördineerd door het IEA. De overeengekomen grootte van deze reserves per land is gebaseerd op een internationale netto-importmethode en de consumptie-methode. Nederland beschikt daarnaast over een relatief grote gasopslagcapaciteit. Het vullen van de gasopslagen werd tot 2021 grotendeels

overgelaten aan de markt. De vulgraad van de opslagen aan het begin van de winter is afhankelijk van de prijsverschillen gedurende de voorafgaande zomer- en winter maanden. In 2021/2022 waren de gasopslagen met rond de 70% onvoldoende gevuld voor de winter. Dit heeft tot grote angst voor tekorten en enorm stijgende prijzen geleid. Vandaar dat de overheid is ingesprongen om deze voorraden versneld gevuld te krijgen in 2022. De overheid heeft dit gedaan door twee maatregelen te treffen. Ten eerste heeft de overheid een subsidieregeling in het leven geroepen om marktpartijen te stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van gasopslag Bergermeer (i.v.m. de verwachte spreads). Ten tweede heeft de overheid direct ingegrepen door beleidsdeelneming EBN een deel van de vulling voor haar rekening te laten nemen. Richting de winter van 2023/2024 heeft de overheid besloten om beide maatregelen door te trekken.

Vanuit Europa is er een verordening aangenomen omtrent de verplichte vulling van de Europese gasopslagen.¹⁰ De verordening moet ervoor zorgen dat, ondanks de verstoringen op de gasmarkt, de gasopslagcapaciteit in de EU voorafgaand het winterseizoen wordt aangevuld. De gasopslagen moeten tenminste tot 80% van hun capaciteit gevuld worden voor de winter van 2022-2023 en tot tenminste 90% voor de winters erna. Daarnaast zijn er ook afspraken vastgelegd over onderlinge solidariteit bij tekorten en hoe landen zonder substantiële opslagen kunnen samenwerken met lidstaten die dit wel hebben geregeld. De verplichting geldt tot 31 december 2025.

Het zou dan ook logisch zijn om voor de periode na 2025 in te zetten op stevige strategische energiereserves. Dat betekent aan de ene kant dat er een langetermijnvisie moet komen op de Nederlandse aardgasopslagen (zowel hoog- als laagcalorisch). De rol van de overheid in de gasopslagen moet verduidelijkt gaan worden. Het lijkt logisch om in ieder geval via deelnemingen ervoor te zorgen dat de opslagen jaarlijkse adequaat gevuld worden. Daarnaast zou het logisch zijn om nu ook al na te denken over strategische energiereserves voor nieuwe energiebronnen. Strategische opslagen voor waterstof en/of ammoniak kunnen beter tijdig geregeld worden waarbij de fouten uit de gascrisis aan de voorkant meegenomen kunnen worden in de vormgeving van het beleid omtrent deze opslagen. Voor groen gas als ook uranium kan ook nagedacht worden over mogelijke strategische energiereserves. Als laatste lijkt het ook logisch om te bezien of er regelbaar vermogen als back-up beschikbaar gehouden moet worden gehouden, indien dat nog nodig is bij disrupties in de Europese elektriciteitsmarkt.

4.5 Indirecte afhankelijkheden in de waardeketen

Ook verderop in de waardeketen kunnen zich afhankelijkheden voordoen. De energietransitie leidt tot steeds sterkere geopolitieke concurrentie om grondstoffen en technologieën. Nederland en Europa zijn zeer afhankelijk van de import van grondstoffen. Echter wordt de mondiale behoefte aan kritieke grondstoffen steeds groter omdat alle landen tegelijk de klimaatdoelstellingen willen halen. Hierdoor lopen de verwachte tekorten op. Dit vormt een risico voor de voortgang van de energietransitie. Maar ook op geopolitiek gebied zijn er risico's. Landen die nu als een (betrouwbare) partner worden beschouwd, kunnen in de toekomst als gevolg van het veranderende politieke landschap toch een risico vormen. Neem bijvoorbeeld de productie van zonnepanelen als ook veel van de benodigde grondstoffen daarvoor. Deze keten wordt gedomineerd door China. Zelfs zonnepanelen van Europese bedrijven worden veelal in China gefabriceerd. Tijdens de versperring van het Suezkanaal in

¹⁰ Verordening van het Europese Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag.

2021 werd duidelijk wat het betekent als de aanvoer vanuit China vertraging oploopt. Er worden voorraden aangehouden, maar van veel producten ging de levertijd direct flink omhoog. China zou kunnen besluiten, bijvoorbeeld wanneer de situatie met Taiwan escaleert, om de levering van zonnepanelen of batterijen te vertragen met alle gevolgen van dien voor de Europese markt.

De risico's die indirecte afhankelijkheden in de waardeketen met zich meebrengen, worden langzaam beter op de agenda gezet. Zo werkt de Commissie op Europees niveau aan de Critical Raw Materials Act. Dit initiatief brengt de Europese afhankelijkheden van (strategische) kritieke grondstoffen in kaart om zo de Europese grondstoffenvoorziening voor de digitale en groene transitie veilig te stellen. Hierbij wordt o.a. ingezet op het bouwen van een netwerk van betrouwbare handelspartners en het aanwakkeren van een eigen productiemarkt. Expliciet gebeurt dit voor de zonnepanelenmarkt waarbij de EU meer panelen in Europa wil produceren.¹¹ Op die manier versterkt de EU haar eigen positie en beschermt ze zichzelf tegen directe en indirecte afhankelijkheden. Ook Nederland werkt aan een Nationale Grondstoffenstrategie om de Nederlandse leveringszekerheid op het gebied van kritieke grondstoffen veilig te stellen.¹² Nederland is voor veel van deze grondstoffen afhankelijk van derde landen en dit maakt ons relatief kwetsbaar, zeker gezien de groeiende behoefte hieraan. Nederland zal kritieke grondstoffen moeten importeren vanuit andere landen. Als de grondstoffen schaarser en duurder worden, wat aannemelijk is gezien de stijgende vraag, zal onze concurrentiepositie en welvaart verslechteren.¹³

Daarom moet in het toekomstige beleid het voorkomen van indirecte afhankelijkheid steviger worden verankerd door een strategische benadering. De Energieraad zal de verantwoordelijkheid krijgen om te bepalen wat de maximale indirecte afhankelijkheid per energiebron mag zijn. Hierbij hoeft het beleid niet te streven naar volledige onafhankelijkheid, maar moeten de kwetsbaarheden worden blootgelegd en beleidssuggesties worden gedaan om de kwetsbaarheden te mitigeren. Mitigerende acties zullen vaak in samenspraak met de EU als ook onze buurlanden genomen moeten worden om deze indirecte afhankelijkheden te verminderen. Indirecte afhankelijkheid in de waardeketen zal daarom een vast onderdeel worden van het jaarlijkse rapport dat door de Energieraad wordt uitgebracht.

5. Beleidscyclus

Om ervoor te zorgen dat Nederland meer energieonafhankelijk wordt, legt het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid kwalitatieve doelstellingen vast. De beleidscyclus voor het behalen van deze doelstellingen wordt vormgegeven door middel van een vijfjaarlijkse energiestrategie en een jaarlijkse energienota.

Elke vijf jaar zal de Minister voor Klimaat en Energie een energiestrategie uitbrengen. De energiestrategie moet worden gezien als een langetermijnplanning voor onze energievoorziening met onder andere als componenten; de geplande nationale productie van energie, de benodigde infrastructuur, en de inzet van de strategische opslagen. In feite worden alle voor energie relevante beleidsdoelen voor energie in de strategie meegenomen en wordt er beschreven welk beleid de overheid de aankomende vijf jaar hierop zal voeren. Hiermee

¹¹ Critical Raw Materials Act. (2022). European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

¹² Kamerstukken II 2022/23, 32852, 224 (bijlage Grondstoffenstrategie).

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 32852, 224 (bijlage Grondstoffenstrategie).

wordt duidelijk gemaakt welke instrumenten de overheid gaat gebruiken en welke investeringen zullen worden gedaan zodat het beleid stabiel en voorspelbaar wordt.. Twee jaar na de vaststelling van de energiestrategie wordt door de Minister voor Klimaat en Energie over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie gerapporteerd hetgeen tevens een evaluatie behelst van het tot dat moment uitgevoerde beleid. . Doordat het uitgevoerde beleid wordt geëvalueerd kunnen er lessen worden getrokken zodat de beleidsinzet eventueel kan worden bijgestuurd richting de in de energiestrategie gestelde doelen . Hieruit volgt tevens dat als de evaluatie daartoe aanleiding geeft, de overheid er op dit moment voor kan kiezen om de energiestrategie te wijzigen.

Daarnaast zal de Minister voor Klimaat en Energie jaarlijks een energienota uitbrengen. Met de energienota legt de overheid verantwoording af over de voorgenomen en gerealiseerde acties op het gebied van energiebeleid en de voortgang van het afgelopen jaar. De energienota zal bestaan uit drie componenten:

1. Een rapportage over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie
2. Een weergave van het relevante voorgenomen en gerealiseerde beleid uit de energiestrategie per departement
3. Een reactie op het jaarlijkse advies van de Energieraad

De Energieraad zal elk jaar in aanloop naar de energienota een uitgebreid advies publiceren waarin het energiebeleid van het afgelopen jaar wordt geëvalueerd. In het advies wordt weergegeven of het huidige beleid leidt tot de gestelde doelen en gekozen richting in de dan geldende energiestrategie. De Energieraad kan op basis van haar onderzoek aanbevelingen doen voor het energiebeleid. De overheid dient in haar reactie hier expliciet op in te gaan.

Omdat het energiebeleid samenhangt met klimaatbeleid, is het van belang om de beleidscycli op elkaar af te stemmen. Voor het klimaatbeleid ziet de tijdslijn er als volgt uit: op Prinsjesdag wordt de Concept-Klimaatnota gepresenteerd. Op één november volgt de definitieve versie van de klimaatnota en de Klimaat en Energieverkenning (KEV) waarin het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ramingen van het vastgestelde en voorgenomen beleid publiceert. Het kabinet is voornemens om in de toekomst deze tijdslijn te vervroegen en de definitieve klimaatnota en KEV al met Prinsjesdag te publiceren. Uit de klimaatnota en de KEV blijken welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor het realiseren van de klimaatdoelen. Tot slot presenteert het kabinet elke vijf jaar, conform de Klimaatwet, een klimaatplan. Hierin worden de hoofdzaken van het nationale klimaatbeleid vastgelegd om zo de doelen van de Klimaatwet te halen.

De vijfjaarlijkse energiestrategie en de energienota zullen tegelijk met de klimaatnota en de KEV worden gepubliceerd zodat deze tegelijkertijd kunnen worden behandeld. Dit is noodzakelijk omdat beslissingen op deze beleidsterreinen elkaar beïnvloeden. De impact hiervan moet dan ook in samenhang kunnen worden afgewogen.

De Minister voor Klimaat en Energie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het energiebeleid, dit maakt hem ook aanspreekbaar voor de uitvoering hiervan. Omdat het beleid aan verschillende departementen raakt, zullen ook andere ministers verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van de doelstellingen vastgelegd in het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zal bijvoorbeeld gaan over het beleid ten opzichte van de import

en export van zeldzame materialen. De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid, het onderhouden van buitenlandse relaties op energiegebied is hier onderdeel van. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van ons land en moet er samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor zorgen dat Nederland een goede infrastructuur heeft die het energiebeleid kan ondersteunen. Maar het zijn niet uitsluitend deze ministers die een rol vervullen in het energiebeleid, ook andere departementen kunnen hierbij betrokken worden. Uiteindelijk blijft de Minister voor Klimaat en Energie hoofdverantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen vastgelegd in de wet. Deze minister heeft daarom de taak om het beleid te coördineren en in goede banen te leiden.

Tot slot is het van belang dat de Energieraad niet alleen gevraagd advies uitbrengt, maar ook ongevraagd advies kan uitbrengen. Dit gaat over gerelateerde onderzoeksonderwerpen die volgens de Energieraad op dat moment relevant zijn en waar politiek en maatschappelijk behoefte aan is. Het ongevraagd advies vormt geen onderdeel van de vaste beleidscyclus en kan op een willekeurig moment in het jaar worden uitgebracht. Wel kan het ongevraagd advies vervolgens worden meegenomen in de energienota of energiestrategie.

6. De Energieraad

Om ervoor te zorgen dat het Nederlandse energiebeleid zo wordt ingericht dat de doelen uit het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid worden gehaald, zal een onafhankelijke instantie worden opgezet. Deze instantie, de Energieraad genoemd, heeft als hoofddoel om de Minister voor Klimaat en Energie te adviseren over hoe de energieonafhankelijkheid van Nederland kan worden vergroot. Energieonafhankelijkheid is in het bijzonder van belang voor het borgen van de leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie. Daarnaast wordt er ook een Klimaatraad opgericht vanuit het coalitieakkoord van Rutte IV. De Klimaatraad heeft de taak om toe te zien op de duurzaamheid en milieuvriendelijkheid van het energiesysteem. De Klimaatraad en de Energieraad raken aan elkaar en daarom moeten de tijdslijnen waarmee zij werken op elkaar worden afgestemd.

Eerder kende Nederland ook een Energieraad. Destijds heette deze voluit de ‘Algemene Energieraad’. De raad had het doel een gewetensfunctie te vervullen ten behoeve van overheid en samenleving en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke energiedebat, waarbij steeds het publieke belang centraal staat. In 2014 is de Energieraad officieel opgeheven.

Wat doet de Energieraad

De Energieraad heeft het doel om ervoor te zorgen dat de Nederlandse energievoorziening meer onafhankelijk wordt. De Energieraad als onafhankelijk adviesorgaan zal de Minister voor Klimaat en Energie adviseren over de volgende onderwerpen:

- De onafhankelijkheid van en kwetsbaarheden in het Nederlandse energiesysteem
- Het behalen van de doelen vastgelegd in het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid
- De robuust- en betrouwbaarheid van het Nederlandse energiesysteem
- De betaalbaarheid van het Nederlandse energiesysteem op de lange termijn

De Energieraad adviseert de overheid over de bovenstaande punten door middel van het advies dat zij elke vijf jaar uitbrengt in aanloop naar de publicatie van de energiestrategie en middels het jaarlijkse advies dat zij uitbrengt in aanloop naar de publicatie van de energienota.

Veel informatie over de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem wordt al vergaard door instanties als PBL of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of is beschikbaar bij onder andere Gasunie, TenneT, IEA, Eurostat of EBN. De Energieraad kan deze adviezen benutten en meenemen in haar advies, in samenhang en in de bredere maatschappelijke en internationale context

Uiteindelijk beoogt de Energieraad met haar adviezen te sturen op een betere balans waarbij de focus ligt op de robuustheid en betaalbaarheid van het systeem in een steeds meer onzekere geopolitieke wereld. De Energieraad doet dit vanuit een helikopterperspectief door alle beleidsaspecten mee te nemen (bijvoorbeeld technisch, economisch, maatschappelijk en betaalbaar) en richt zich op de korte, middellange en lange termijn.

Wat adviseert de Energieraad

De Energieraad adviseert de Minister van Klimaat en Energie over de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening, de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem en de betaalbaarheid van energie op lange termijn. Op basis van deze adviezen neemt de minister besluiten over het energiebeleid of wijzigingen hiervan. De adviezen hebben betrekking op de vijf beleidsdoelen zoals eerder beschreven.

1. Nationale productie
2. Diversificatie van energiebronnen
3. Diversificatie van import
4. Strategische energiereserves
5. Indirecte afhankelijkheden in de energievoorziening, waaronder begrepen noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening

De Energieraad geeft hierover gevraagd én ongevraagd advies. Zoals hierboven beschreven, publiceert de Energieraad in de eerste plaats een advies in aanloop naar de publicatie van de energiestrategie. In dit advies wordt de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening uitgebreid geëvalueerd op basis van de vijf beleidsdoelen. Daarnaast publiceert de Energieraad jaarlijks een advies in aanloop naar de energienota. Dit advies gaat in op het energiebeleid van het afgelopen jaar. Er wordt hiervan een afschrift gezonden aan de Minister voor Klimaat en Energie. Onderdeel van de energienota is een reactie van de minister op het advies van de Energieraad.

Als tweede component geeft de Energieraad ook ongevraagd advies. De raad kan namelijk niet ingrijpen in het beleid, maar wel ongevraagd advies uitbrengen wanneer ze nieuwe risico's ziet ontstaan of andere onwenselijke situaties. Dit betekent dat de Energieraad in staat wordt gesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar de thema's die zij relevant acht en waar politiek en maatschappelijk behoefte aan is. Dit zouden bijvoorbeeld vraagstukken kunnen zijn als de diversificatie van uranium import of afhankelijkheden m.b.t. elektrolyzers en kritische materialen. Deze vraagstukken zijn van invloed op de Nederlandse energie-onafhankelijkheid en hier kunnen zich mogelijk risico's voordoen waarin het beleid geen rekening mee wordt gehouden. Hierom monitort de raad de markt en het beleid, en zal ze ongevraagd advies geven indien het risico op afhankelijkheid te groot wordt.

7. Financiële gevolgen

Het doel van dit wetsvoorstel is het vastleggen van kwalitatieve doelstellingen voor energieonafhankelijkheid en het vastleggen van de beleidscyclus voor het behalen van deze doelstellingen door middel van een vijfjaarlijkse energiestrategie en een jaarlijkse energienota.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de wijze waarop het energiebeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstellingen uit het wetsvoorstel te halen. De energiestrategie is het instrument dat hier inzicht in zal geven. Voor zover de voorgestelde doelstellingen voor het vergroten van energieonafhankelijkheid verder reiken dan met het huidige beleid gerealiseerd wordt, zal uit de energiestrategie moeten blijken wat de additionele maatschappelijke en economische kosten van de benodigde maatregelen zijn.

Verder ligt de waarde van dit wetsvoorstel in het vastleggen van het politieke proces, waarvan de meerkosten voor de uitvoering beperkt zijn omdat vanwege de samenhang met klimaatbeleid de beleidscycli op elkaar aansluiten.

Wel wordt er een Energieraad opgericht, hiervoor is budget nodig en is er aanvullende formatieruimte nodig. Deze Energieraad kan veel bestaande informatie over de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem gebruiken voor haar adviezen, maar er moet ook worden aangenomen dat er budget nodig is voor eigen opdrachten aan instellingen als het PBL en het CBS.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel wordt de doelstelling van de wet benoemd, te weten het bieden van een kader voor de ontwikkeling van beleid om de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat het te voeren beleid betrekking heeft op de nationale productie van energie, de planning van die productie, de infrastructuur van energie, de diversificatie van energiebronnen en het voorkomen van afhankelijkheid van een energiebron. Daarnaast heeft het te voeren beleid betrekking op de diversificatie van de import van energie, de aard en omvang van strategische energiereserves en het beheersen van risico's in de indirecte afhankelijkheden van de energievoorziening waaronder ook de afhankelijkheden van noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening worden begrepen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt dat de Minister voor Klimaat en Energie een energiestrategie opstelt waarin hij de hoofdzaken opneemt voor het te voeren beleid om onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de onderwerpen zoals genoemd in artikel 1, tweede lid.

Artikel 3

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat de energiestrategie voor het eerst wordt vastgesteld in 2025 en vervolgens eens in de vijf jaar. De energiestrategie dient gelijktijdig met de KEV en de klimaatnota aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden te worden. Uit het derde lid volgt dat de eerste energiestrategie betrekking heeft op het beleid voor de jaren 2026 tot en met 2030. Daarnaast is in het tweede lid de verplichting opgenomen voor de Minister voor Klimaat en Energie om twee jaar na de vaststelling van de energiestrategie over de voortgang ervan te rapporteren; daarbij geldt dat die rapportage tevens een evaluatie bevat van het dan gerealiseerde beleid.

Artikel 4

Dit artikel van dit wetsvoorstel komt overeen met artikel 5 van de Klimaatwet. Om dezelfde redenen als in de Klimaatwet wordt in artikel 4 voorgesteld dat de Minister voor Klimaat en Energie de energiestrategie vaststelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat het is overgelegd aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Ingevolge het tweede lid kunnen zienswijzen naar voren worden gebracht door eenieder op de energiestrategie. Het derde lid geeft de mogelijkheid aan de Minister voor Klimaat en Energie om, wanneer dit in het belang van de energieonafhankelijkheid van Nederland noodzakelijk is en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en na beide Kamers gehoord te hebben, de energiestrategie te wijzigen. Ook op de gewijzigde energiestrategie kunnen door eenieder zienswijzen naar voren worden gebracht.

Artikelen 5 en 6

Deze artikelen zien op de instelling van een Energieraad. Ingevolge artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges dient een adviescollege bij wet te worden ingesteld. Artikel 5, eerste lid, voorziet hierin. Het tweede lid van artikel 5 bepaalt dat de Energieraad bestaat uit een voorzitter en acht andere leden. Hiermee wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 10 van de Wet adviescolleges.

Artikel 6 van dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan artikel 8 van de Kaderwet adviescolleges dat bepaalt dat bij de instelling van een adviescollege de adviestaak wordt omschreven. Artikel 6 omschrijft dat de taak van de Energieraad is om de Minister voor Klimaat en Energie te adviseren over de uitvoering van deze wet en het beleid gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening. De Energieraad adviseert in ieder geval over de energiestrategie. In het derde lid is opgenomen dat de Energieraad ook jaarlijks adviseert over de energieonafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. Ingevolge de Kaderwet adviescolleges kan de Energieraad daarnaast nog op eigen initiatief of op verzoek van de Minister voor Klimaat en Energie adviseren over maatregelen die worden genomen ter uitvoering van de energiestrategie.

In de Kaderwet adviescolleges wordt onder meer de benoeming (artikel 11 en 12), het ontslag (artikel 13) en de financiering (artikel 25) geregeld als ook de nadere invulling voor de dagelijkse gang van zaken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 7

Ingevolge dit artikel zal de Minister voor Klimaat en Energie jaarlijks een energienota uitbrengen. Deze betreft een reactie op het jaarlijkse advies van de Energieraad over de onafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. De energienota betreft tevens de rapportage over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie en een weergave van het gerealiseerde beleid en de benodigde wijzigingen van het beleid. Zie voor een nadere duiding hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 8

Dit artikel van dit wetsvoorstel komt overeen met artikel 8 van de Klimaatwet en heeft hetzelfde doel als de bepaling van de Klimaatwet.

Erkens

36 318

Voorstel van wet van het lid Erkens houdende regels over het vergroten van de energieonafhankelijkheid (Wet energieonafhankelijkheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland en Europa werden in 2022 geconfronteerd met een zware energiecrisis. Het jaar ervoor werd de energiemarkt al krappere doordat wereldwijd de economie aantrok na de coronapandemie. Dit leidde tot een wereldwijde mismatch tussen vraag en aanbod van energie en hogere prijzen. De invasie van Oekraïne door Rusland heeft de energieprijzen verder verhoogd, met name in Europa. De energiecrisis zorgt voor torenhoge energieprijzen die huishoudens en ondernemers zwaar raken. Daarnaast zijn de energiekosten op het Europese continent uit de pas gaan lopen met de energiekosten in andere regio's door het wegvallen van Russisch gas. Dit brengt ook het risico met zich mee dat de-industrialisatie gaat plaatsvinden in energie-intensieve sectoren doordat de industrie niet meer kan concurreren met de industrie in bijvoorbeeld de Verenigde Staten die te maken heeft met structureel lagere energiekosten. Nederland en Europa lijken weinig grip te hebben op deze energiecrisis doordat ze zichzelf hebben overgeleverd aan energie uit Rusland maar ook van andere onvrije landen.

Hoe is Nederland zo afhankelijk geworden? Waar komt deze kwetsbaarheid vandaan? Om dat te begrijpen moet men teruggaan naar 2014. Toen, na de invasie van de Krim door Rusland, wilde de EU haar afhankelijkheid van Russisch gas afbouwen. Regeringsleiders kwamen herhaaldelijk bij elkaar om te bespreken hoe de EU haar energieafhankelijkheid van Rusland kon verminderen. Nederland en de andere lidstaten realiseerden zich goed dat de afhankelijkheid van Russische energiebronnen het lastig zou kunnen maken om de Russische agressie te beteugelen. Het is echter niet gelukt om sinds 2014 onafhankelijker te worden, de lage energieprijzen hebben Europa en Nederland verder in slaap gesust. Sindsdien nam de Europese afhankelijkheid van Rusland zelfs verder toe. Zo was de EU in 2014 voor 37% van haar totale gasimport afhankelijk van gas uit Rusland en in 2021 voor 45%.¹⁴ Ook Nederland werd afhankelijker van Rusland. De gaswinning in ons eigen land werd tegelijkertijd teruggeschroefd. Er zijn niet voldoende stappen gezet om de toenemende afhankelijkheid te voorkomen. Gronings gas kon vervangen worden met Russisch gas of Noors gas in combinatie met LNG. Er werd geen beleid op gemaakt waardoor de markt koos voor goedkoper en ruimer beschikbaar Russisch gas op basis van korte termijncontracten. De toenemende import uit Rusland werd gezien als een beperkt risico voor de Nederlandse energievoorzieningszekerheid, ondanks waarschuwingen van experts¹⁵. Russisch gas was goedkoper en daarmee stuurde het beleid impliciet op kosteneffectiviteit op de korte termijn, waarvoor Nederland nu de rekening gepresenteerd krijgt.

¹⁴ *How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year - News.* (z.d.).

IEA. <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 21501-33, nr. 507.

Lessen trekken uit de energiecrisis

Momenteel probeert Nederland zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van Rusland. Versneld inzetten op een meer op binnenlandse productie gebaseerde energievoorziening is een belangrijke stap richting het oplossen van de energiecrisis. Maar voorkomen moet worden dat deze afhankelijkheid wordt ingeruild voor andere nieuwe afhankelijkheden, bijvoorbeeld van fossiele brandstoffen en waterstof uit het Midden-Oosten of noodzakelijke grondstoffen voor onze energievoorziening uit China. China is één van de grootste en belangrijkste exporteurs van kritieke grondstoffen. Daarnaast heeft China ook grip op veel andere exporteurs van deze aardmaterialen, waaronder enkele landen in Afrika. China kan deze macht ook als drukmiddel gebruiken. In 2010 na een incident op de Oost-Chinese Zee ontstond een diplomatieke en economische ruzie tussen Japan en China. China besloot de export van zeldzame aardmaterialen naar Japan te staken. Gecombineerd met de exportrestricties voor andere landen, heeft dit de prijzen van aardmetalen naar recordhoogtes gejaagd.¹⁶ Zeldzame aardmaterialen zijn cruciaal voor de energietransitie en worden onder andere gebruikt in zonnepanelen, windturbines en accu's voor elektrische auto's. China domineert de markt van deze grondstoffen. Nederland moet zich dan ook niet vergissen. China is niet bang om grondstoffen als politiek wapen te gebruiken en in de strijd om onafhankelijkheid van Rusland, moet Nederland zichzelf niet verder uitleveren aan China.

Te grote afhankelijkheid van enkele (onvrije) landen maakt dus kwetsbaar en lokt misbruik van een dominante positie uit. Daarom moet het Nederlandse energiebeleid streven naar een meer onafhankelijke energievoorziening, waaronder begrepen de grondstoffen die noodzakelijk zijn voor deze energievoorziening. Het Nederlandse energiesysteem is momenteel onvoldoende weerbaar voor crises of geopolitieke verschuivingen. Terwijl een betrouwbare energievoorziening cruciaal is voor de economie en maatschappij. Betrouwbaarheid voorkomt (extreem) hoge prijzen. Wat dit betreft hebben we van de huidige crisis geleerd dat betrouwbaarheid niet alleen gaat over fysieke tekorten, maar dat ook de dreiging van mogelijke tekorten reeds leidt tot (extreem) hoge energieprijzen. Daarom moet er worden voorkomen dat eenzelfde situatie in de toekomst nog eens ontstaat. Er moeten tijdig lessen worden getrokken uit de huidige energiecrisis. Het Nederlandse energiebeleid moet ervoor gaan zorgen dat Nederland weer meer energie-onafhankelijk wordt en een gediversifieerde importstrategie nastreeft. Hierbij moeten we ook goed samenwerken met onze buurlanden, aangezien beleidskeuzes in deze landen ook impact hebben op onze eigen energievoorziening.

Het is noodzakelijk dat beleid stuurt op meer energieonafhankelijkheid en diversificatie om zo zowel de betaalbaarheid van energie als ook de leveringszekerheid ervan verder te gaan borgen. Daarnaast zorgt het ook voor meer investeringen in onze eigen nationale economie. Vanwege de huidige situatie, wordt op dit moment het belang van een onafhankelijker energievoorziening overal gevoeld. Echter zal de gevoelde urgentie met de tijd verminderen, zoals dat ook in 2014 gebeurde. Door grotere energieonafhankelijkheid als beleidsdoel vast te leggen en door een vijfjaarlijkse beleidscyclus te creëren, wordt er geborgd dat de juiste lessen uit de energiecrisis worden getrokken. Bovendien kost het creëren van een onafhankelijker energievoorziening tijd. Hiervoor is stabiel beleid nodig met een langetermijnvisie. Het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid schetst de kaders

¹⁶ Witteman, J. (2022, 15 mei). Groene energie maakt China oppermachtig: 'Alsof we cocaïne verruilen voor heroïne'. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/groene-energie-maakt-china-oppermachtig-alsof-we-cocaine-verruilen-voor-heroine~b7d79f8d/>

voor dit beleid en biedt handvatten voor de langetermijnvisie. Hierbij is het niet de intentie om exact in te vullen hoe de energiemix van de toekomst eruit moet zien, maar beoogt het wetsvoorstel zeker te stellen dat er wordt ingezet op een onafhankelijker energievoorziening.

2. Context

De afhankelijkheid van Russisch gas, olie en olieproducten heeft geleid tot een energiecrisis in Nederland en de rest van Europa. De impact op onze huishoudens en ondernemers is groot. Compensatie vanuit de overheid, zoals het prijsplafond en de energietoeslag, helpt tijdelijk maar lost de energiecrisis niet op. In de toekomst moet eenzelfde situatie worden voorkomen en daarom is het van belang dat er tijdig lessen worden getrokken uit deze crisis. Het beleid moet zich richten op het creëren van een robuuste en betrouwbare energievoorziening. Meer energieonafhankelijkheid geeft grip op de energievoorziening en bijbehorende kosten – ook in crisistijd. Zo wordt Nederland minder kwetsbaar voor chantage vanuit andere, onvrije, landen én zal op termijn energie weer betaalbaar worden en blijven doordat het Nederlandse energiesysteem minder kwetsbaar is voor externe schokken.

Om meer energieonafhankelijk te worden, moet het energiebeleid anders worden ingericht. De afgelopen periode stuurde het beleid voornamelijk op kosteneffectiviteit en later kwam duurzaamheid daarbij. Kosteneffectiviteit werd puur op de korte termijn afgewogen; Russisch gas was net iets goedkoper dan gas winnen op de Noordzee en omdat er geen beleid was dat iets anders nastreefde, koos de markt voor Russisch gas. Uiteindelijk heeft dit weinig leveringszekerheid opgeleverd. Het geldt dat eerder is bespaard met de inzet van Russisch gas, is ondertussen dubbel en dik terugbetaald tijdens de energiecrisis. Daarom moeten leveringszekerheid en onafhankelijkheid in het toekomstige energiebeleid weer worden toegevoegd als beleidsdoelen, net als betaalbaarheid op de *lange termijn*. Dit betekent onder andere ook dat er rekening moet worden gehouden met mogelijke tegenvallers in het beleid en bepaalde robuustheid moeten nastreven. Door deze factoren weer zwaarder te laten meewegen, zullen er andere keuzes worden gemaakt die uiteindelijk leiden tot een meer Nederlandse energievoorziening.

Ook andere landen werken aan een meer onafhankelijke energievoorziening. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk in april 2022 een nieuwe energiestrategie gepubliceerd. Het Verenigd Koninkrijk is, net als Nederland, door de jaren heen steeds afhankelijker geworden van andere landen voor haar energievoorziening. Hierdoor kampt zij nu ook met een energiecrisis. De Britse overheid heeft daarom de “energy security strategy” gelanceerd en is er een bewindspersoon voor energieveiligheid benoemd.¹⁷ De overheid gaat bouwen aan een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. Er zal grootschalig worden geïnvesteerd in energiebronnen en energiedragers zoals kernenergie, waterstof en windenergie, maar voor de korte termijn ook in fossiele energie als gaswinning op de Noordzee. Daarnaast wordt er ook stevig ingezet op energiebesparing. Op deze manier stelt het Verenigd Koninkrijk haar leveringszekerheid veilig en wordt er een betrouwbare energievoorziening gecreëerd die betaalbaar is voor huishoudens en industrie. Finland kent al sinds 2005 een klimaat- en energiestrategie.¹⁸ Deze worden gezamenlijk gepubliceerd omdat klimaat- en energiebeleid

¹⁷ British energy security strategy. (2022, 21 april). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/british-energy-security-strategy/british-energy-security-strategy>

¹⁸ Energy and climate strategy – Finish Ministry of Economic Affairs and Employment. (z.d.). Työ- Ja Elinkeinministeriö. <https://tem.fi/en/energy-and-climate-strategy>

met elkaar samenhangen. Wel gaat de Finse energiestrategie ook in op aspecten die niet direct betrekking hebben op klimaatbeleid, zoals het veiligstellen van een onafhankelijke energievoorziening en het functioneren van de energiemarkt.

Op Europees niveau wordt er ook strategisch nagedacht over onderdelen van de Europese energievoorziening. Met het Fit-for-55 pakket maatregelen hebben de Europese lidstaten een gezamenlijke strategie opgesteld voor het halen van de klimaatdoelen. In het pakket zijn subdoelen opgesteld voor onder andere hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en een EU-emissiehandelssysteem. Daarnaast werkt de EU ook aan RePowerEU. Dit is een reactie op de problemen op de wereldwijde energiemarkt als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne. De nieuwe geopolitieke situatie dwingt de EU om de transitie naar een CO₂-neutrale energievoorziening te versnellen en onafhankelijker te worden van bepaalde onvrije landen en volatiele fossiele brandstoffen. Het plan zet in op diversificatie van energieleveranciers, besparing en schone energie. Tevens kijkt de EU naar de gezamenlijke inkoop van gas om zo te voorkomen dat lidstaten tegen elkaar worden uitgespeeld op de mondiale energiemarkt. Eerder probeerden lidstaten tegelijk hun opslagen te vullen wat de prijzen enorm op dreef. Voor waterstof presenteerde de EU in 2020 al een gezamenlijke strategie om in 2030 in totaal 20 Mton groene waterstof in Europa te gebruiken, waarvan de helft in Europese landen geproduceerd. In de strategie worden doelen gesteld voor de productie van groene waterstof en voor de systeemintegratie.

Energiepolitiek moet sterker terugkomen in het Nederlandse energiebeleid. Nederland moet meer onafhankelijk worden in haar energievoorziening. Hiervoor moet Nederland haar nationale productie vergroten. Maar als klein land zal het niet lukken om volledig zelfvoorzienend te zijn voor elke individuele energiebron. Import is onvermijdbaar, maar moet in balans zijn met onze energie-export. Dit betekent dat er ook oog moet zijn voor de rol die Nederland speelt in het Noordwest Europees energiesysteem en de daarbij behorende infrastructuur. Nederland kan dankzij de Noordzee veel windenergie opwekken, meer dan dat er wordt verbruikt. Deze overschotten kunnen worden omgezet in groene waterstof voor gebruik in de industrie en mogelijk ook worden geëxporteerd, en balanceren op die manier de import van andere energiebronnen uit.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel heeft drie componenten. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de energie-onafhankelijkheid van Nederland zal worden vergroot, is het allereerst noodzakelijk om beleidsdoelen vast te stellen. Doelstellingen maken het mogelijk om beleid te toetsen en voortgang te monitoren. Het wetsvoorstel formuleert daarom de volgende vijf doelstellingen; (1) het vergroten van de nationale productie, (2) diversificatie van energiebronnen, (3) diversificatie van import, (4) het aanleggen van strategische energiereserves en (5) het voorkomen van indirecte afhankelijkheden en inflexibiliteit in de waardeketen. Voor al deze onderwerpen geldt het risico dat als de overheid hier onvoldoende op inzet, zich kwetsbaarheden kunnen voordoen. Daarom moeten deze doelstellingen een prominente rol krijgen in het energiebeleid en daarvoor is de energiestrategie bedoeld.

Als tweede component werkt het initiatiefwetsvoorstel een nieuwe beleidscyclus voor het energiebeleid uit. Op dit moment is er een duidelijke beleidscyclus voor klimaatbeleid, maar niet voor energiebeleid. Hierdoor worden er beleidskeuzes gemaakt die bijvoorbeeld onvoldoende rekening houden met onze leveringszekerheid of energieonafhankelijkheid. Om

dit in de toekomst beter te borgen, moet er parallel aan de beleidscyclus voor het klimaatbeleid ook een cyclus voor energiebeleid worden doorlopen. De tijdslijnen hiervan moeten op elkaar worden afgestemd zodat beslissingen gelijktijdig kunnen worden genomen en de voor- en nadelen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. In deze beleidscyclus moet er door de overheid elke vijf jaar een energiestrategie worden opgesteld en jaarlijks een energienota worden gepubliceerd.

Om de energieonafhankelijkheid van Nederland te monitoren, ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel worden gehaald en de beleidscyclus te faciliteren, wordt in het wetsvoorstel als derde component een grondslag gecreëerd om een Energieraad op te zetten. Deze onafhankelijke instantie heeft als hoofddoel om de Minister voor Klimaat en Energie gevraagd én ongevraagd te adviseren over hoe de energieonafhankelijkheid van Nederland kan worden vergroot.

4. Doelstellingen

Om de energie-onafhankelijkheid van Nederland daadwerkelijk te vergroten, is het noodzakelijk om de doelstellingen wettelijk vast te leggen. Op deze manier kan het beleid worden getest en wordt de voortgang gemonitord. Hierbij worden er geen kwantitatieve doelstellingen vastgelegd zodat toekomstige regeringen kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Daarom stelt het wetsvoorstel de volgende doelen:

4.6 Nationale productie

De eerste manier om de energie-onafhankelijkheid van Nederland te vergroten, is om aan te sturen op meer productie van energie in Nederland. Het aandeel eigen productie ten opzichte van de eigen vraag dient zo hoog te zijn dat disrupties in de wereldmarkt van onder andere gas, elektriciteit of waterstof niet leiden tot de hoge prijzen zoals in 2022. De achterliggende gedachte bij de hoogte van de richtlijn moet zijn dat in het geval van disruptie van een energiebron of –drager, dat Nederland door een combinatie van import verleggen, vraagvermindering en andere maatregelen niet te maken krijgt met zeer hoge energieprijzen. Begin 2023 zijn er in Nederland meerdere beleidslijnen die leiden tot meer eigen productie van energie. Dit zijn onder andere:

8. In de Regionale Energiestrategieën wordt gestuurd op een bijdrage van wind- en zonne-energie op land van 35TWh.
9. Het beleid rond Wind op Zee richt zich op 21GW opgesteld vermogen rond 2030, 50GW in 2040 en 70GW in 2050.
10. Het doel van zeker 3-4 GW waterstofproductie in 2030 en acht GW in 2032.
11. Nederland houdt de kerncentrale in Borssele open na 2033 en zorgt voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales.
12. Een versnellingsplan voor gaswinning op de Noordzee dat moet leiden tot een additionele productie van 2-4 miljard kuub gas over een periode van tien jaar ten opzichte van de verwachte afname van gaswinning op de Noordzee.
13. Opschaling van de groengasproductie in Nederland naar twee miljard kuub in 2030.
14. Het doel van 15 PJ aardwarmteproductie in 2030.

Het Nederlandse beleid valt niet los te zien van het beleid van omliggende landen en het Europese beleid. Nederland is met haar gas- en elektriciteitsnetwerk sterk geïntegreerd met

omliggende landen. Beleid van omliggende landen heeft daarom ook invloed op de leveringszekerheid van Nederland.

In de Europese Unie loopt momenteel het debat rond Fit-for-55, wat vergaande doelstellingen op het gebied van onder andere duurzame energie, energie-efficiëntie en CO₂-beprijzing heeft. Daarnaast heeft de Europese Commissie als reactie op de Russische inval in Oekraïne ook RePowerEU-plan uitgebracht om de Europese afhankelijkheid van Russisch aardgas zo snel mogelijk te verminderen. Onderdelen van dit plan zijn onder andere de ambities voor de EU-lidstaten:

4. Een Solar Strategy dat moet leiden tot 600GW opgesteld vermogen in 2030.
5. Tien miljoen ton waterstofproductie en tien miljoen ton waterstofimport in 2030.
6. Productie van groen gas van 35 miljard kuub in 2030.

Het is aan de Energieraad om continue te onderzoeken en desgewenst te adviseren in hoeverre de Nederlandse beleidsdoelen voor energieproductie, in combinatie met het beleid van omliggende landen én de andere onderdelen van het Nederlandse energiebeleid, leiden tot voldoende energieonafhankelijkheid van Nederland. Dit advies kan zijn gericht op een enkele energiebron of -drager, meer algemeen om regelbaar vermogen, flexibiliteit, infrastructuur en opslag, maar ook op het totale beleid. Het is aan de Nederlandse regering om hier vervolgens actie op te ondernemen.

4.7 Diversificatie van Nederlandse energiebronnen

In de energiecrisis werd duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer de afhankelijkheid van een bron te groot is. In de zomer van 2022 kreeg Frankrijk te maken met extreme droogte. Hierdoor was er te weinig water beschikbaar om de Franse kerncentrales te koelen en daarom moesten ze worden stilgelegd. Deze uitval kon Frankrijk niet zelf opvangen en vergde dus forse import vanuit andere Europese landen voor de elektriciteitsvoorziening. Duitsland heeft in dezelfde periode enorme problemen gehad vanwege de gascrisis. Het land was voor meer dan de helft van zijn gas afhankelijk van Rusland. Eerder heeft Duitsland besloten haar kerncentrales te sluiten, maar hierdoor was er onvoldoende back-up capaciteit. Dit heeft ertoe geleid dat Duitsland stilstaande bruinkool- en steenkoolcentrales weer heeft moeten openen en dat haar industrie en huishoudens grote klappen kregen. Voor Nederland geldt dat vanwege het Groningse gasveld het verwarmen van de gebouwde omgeving, industrie en elektriciteitsproductie ingericht is op gas. Nederland is daardoor voor ongeveer 40% van het primair energieverbruik afhankelijk van gas. Dit is veel hoger dan andere Europese landen die meer rond de 20% zitten.¹⁹ Na het versneld afbouwen van de productie in Groningen werd Nederland netto-importeur van gas. Er is te weinig gedaan om deze afhankelijkheid te diversifiëren en/of te reduceren. Zowel het beleid als de investeringen zijn achterwege gebleven.

Door in te zetten op verschillende energiebronnen wordt ervoor gezorgd dat indien een energiebron uitvalt of door omstandigheden niet beschikbaar is, de productie van deze bron kan worden vervangen door andere energiebronnen. Het wetsvoorstel heeft niet het doel om te bepalen op welke energiebronnen moet worden ingezet. Wel stelt het wetsvoorstel het doel dat Nederland niet te afhankelijk mag zijn van één enkele energiebron.

¹⁹ bp *Statistical Review of World Energy 2022* (71ste editie). (2022). [Bp].

Terecht wordt momenteel de Noordzee aangewezen als dé plek voor grootschalige productie van windenergie, om die vervolgens als elektriciteit of omgezet in waterstof te gebruiken in eindsectoren. Hier schuilt echter ook een gevaar in. Volgens de MIVD heeft Rusland onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de aanvoer van elektriciteit vanaf de Noordzee te kunnen saboteren.²⁰ Daarnaast blijkt uit de jaarlijkse Monitor Leveringszekerheid van TenneT blijkt dat als er in Nederland een stroomtekort is, dat vaak ook geldt voor Duitsland en België. Er zal dus een balans gevonden moeten worden tussen meer productie uit wind op zee en productie- en opslagcapaciteit op momenten dat het niet waait (zogenaamd regelbaar vermogen), zoals centrales waar waterstof in elektriciteit wordt omgezet, kerncentrales, of batterijen. De Energieraad dient de Nederlandse regering hier gevraagd en ongevraagd over te adviseren. Het kabinet dient hierop vervolgens beleidsmatig actie te ondernemen of het advies gemotiveerd af te wijzen en dit met de Tweede Kamer te overleggen.

Vanwege de sterk geïntegreerde Nederlandse energiemarkt heeft beleid in omliggende landen een groot effect op de Nederlandse leveringszekerheid. Het Duitse voorbeeld hierboven is daar een voorbeeld van. De sluiting van veel van hun kerncentrales leidde vervolgens ook tot verhoogde elektriciteitsprijzen. In Europees verband heeft de Nederlandse regering de taak om continue in gesprek te zijn met andere landen en de Europese Commissie over de individuele en Europese diversificatie van energiebronnen.

4.8 Diversificatie van import

Nederland zal zelfs met een grote nationale productie van energie altijd nog op vlakken energie blijven uitwisselen met andere landen in de toekomst. De afbouw van het gebruik van Russische energie zal niet kunnen leiden tot volledige energie-onafhankelijkheid. Het is daarom van belang dat er wordt ingezet op diversificatie van leveranciers en aanleverroutes voor deze energiebronnen. Door zoveel mogelijk te spreiden en door waar mogelijke van bevriende landen in te kopen wordt het risico op kwetsbare afhankelijkheid geminimaliseerd.

Het belang van diversificatie van import kan het beste geïllustreerd worden met aardgas. Na het versneld sluiten van het Groningen gasveld is Nederland net als de meeste Europese landen afhankelijk geworden van de drie grote leveranciers via pijpleidingen: Noorwegen, Rusland en Noord-Afrika (Algerije). Nederland is op het gebied van aardgas van een netto export naar een netto importpositie gegaan. Voorheen was diversificatie van import minder van belang omdat Nederland haar eigen gaswinning had. Nadat de gaswinning in Nederland werd teruggeschroefd, heeft het nieuwe beleid onvoldoende oog gehad voor diversificatie. Dit heeft geleid tot grote afhankelijkheden en dat moet in de toekomst worden voorkomen. Op dit moment bepaalt de markt zelf vanuit welke landen energie geïmporteerd wordt. Er is weinig tot geen sturing vanuit de overheid – behalve het afbouwen van de import van Russische energie.

Op Europees niveau wordt er ook ingezet op diversificatie van import. Diversificatie is bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van RePowerEU. De Commissie en lidstaten hebben in maart een EU-energieplatform opgericht voor de vrijwillige inkoop van gas, LNG en waterstof.²¹ Als volgende stap wil de Commissie een vrijwillig gezamenlijk

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 22 februari). 24/2 - *De Russische aanval op Oekraïne: een keerpunt in de geschiedenis*. Publicatie | AIVD. <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/02/20/24-2---de-russische-aanval-op-oekraïne-een-keerpunt-in-de-geschiedenis>

²¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het

aankoopmechanisme ontwikkelen dat zal werken met regionale taakgroepen die de behoeften en diversificatie van de voorzieningsopties in kaart zullen brengen.²² Er zal een specifieke tak worden opgezet voor de gezamenlijke inkoop van waterstof. Hier wil de Commissie bijvoorbeeld gebruik maken van H2Global, een platform voor de import van waterstof dat in Duitsland wordt uitgerold en waar Nederland van heeft aangekondigd zich daarbij aan te sluiten.

Voor Nederland is het gezien alle ontwikkelingen ook van belang om sterker in te zetten op diversificatie van import. Diversificatie moet een pijler worden van het Nederlandse energiebeleid. Nederland heeft hier een goede uitgangspositie voor. Voor zowel elektriciteit als gas is Nederland zeer goed verbonden met omringende landen, maar waar nodig kan die infrastructuur nog verder versterkt worden. Daarnaast zorgt de ligging aan zee en de diepzee havens voor uitstekende importmogelijkheden uit de rest van de wereld van aardolie, steenkool, gas en in de toekomst waterstof en/of ammoniak. Vanwege het wegvallen van het Russische aardgas zal Nederland meer moeten concurreren op de wereldmarkt. Daarbij moet Nederland meer inzetten op langetermijncontracten en import vanuit bij voorkeur bevriende landen en werken aan een actievere energiediplomatie om de relaties te bestendigen. Nederland concurreert immers met andere landen voor vaak schaarse energie. Langetermijncontracten met Noorwegen voor aardgasleveranties die overgaan in waterstofleveranties, of bijvoorbeeld langetermijncontracten voor kritieke grondstoffen of energie met andere bevriende landen kunnen hierbij helpen. Langetermijncontracten geven volume- en prijsstabiliteit en worden veel toegepast door andere landen die leveringszekerheid hoog in het vaandel hebben staan (met name in Azië). Het is dan ook van belang dat de overheid prikkels inbouwt om langetermijncontracten aantrekkelijker te maken voor leveranciers. In combinatie met langetermijncontracten kan tevens worden gedacht aan het investeren in energie-opwek als ook de exportfaciliteiten van energie in andere delen van de wereld waar Nederland uit importeert, zo worden er wederzijdse afhankelijkheden gecreëerd. Nederland dient ook als een doorvoerland, met name voor Duitsland.

Het kan noodzakelijk zijn dat Nederland ook energie gaat importeren uit onvrije landen omdat er geen andere opties beschikbaar zijn. Wel is het dan van belang dat de afhankelijkheid niet te groot wordt. Er moet voldoende spreiding zijn in de import uit onvrije landen. Dit onderwerp dient uiteraard ook op EU-niveau veelvuldig onder de aandacht gebracht te worden.

4.9 Strategische energiereserves

De huidige crisis benadrukt het belang van het aanleggen van strategische energiereserves. Om ervoor te zorgen dat bij eventuele uitval van een energiebron er ook in tijden van crisis voldoende energie is, is het noodzakelijk om reserves van de meest belangrijke energiebronnen op te bouwen. De Energieraad zal adviseren over hetgeen in de energiestrategie is opgenomen over de strategische energiereserve. Beleid en sturing omtrent strategische energiereserves is noodzakelijk, omdat de marktomstandigheden niet altijd gunstig zijn om de reserves tijdig gevuld te krijgen. Dit werd ook duidelijk aan het eind van 2021 toen de gasbergingen onvoldoende gevuld werden. Strategische energiereserves vergroten de robuustheid van het energiesysteem doordat plotseling (internationale) schokken opgevangen kunnen worden door het vrijgeven van de strategische energiereserves. Dit brengt rust in de energiemarkt en beperkt het risico op prijsexplosies.

vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

²² Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3438.

Er zijn op dit moment strategische energiereserves voor olie, benzine, diesel en kerosine die worden beheerd door een onafhankelijke instantie, de COVA. De Nederlandse reserves maken deel uit van een internationaal systeem aan reserves gecoördineerd door het IEA. De overeengekomen grootte van deze reserves per land is gebaseerd op een internationale netto-importmethode en de consumptie-methode. Nederland beschikt daarnaast over een relatief grote gasopslagcapaciteit. Het vullen van de gasopslagen werd tot 2021 grotendeels overgelaten aan de markt. De vulgraad van de opslagen aan het begin van de winter is afhankelijk van de prijsverschillen gedurende de voorafgaande zomer- en winter maanden. In 2021/2022 waren de gasopslagen met rond de 70% onvoldoende gevuld voor de winter. Dit heeft tot grote angst voor tekorten en enorm stijgende prijzen geleid. Vandaar dat de overheid is ingesprongen om deze voorraden versneld gevuld te krijgen in 2022. De overheid heeft dit gedaan door twee maatregelen te treffen. Ten eerste heeft de overheid een subsidieregeling in het leven geroepen om marktpartijen te stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van gasopslag Bergermeer (i.v.m. de verwachte spreads). Ten tweede heeft de overheid direct ingegrepen door beleidsdeelneming EBN een deel van de vulling voor haar rekening te laten nemen. Richting de winter van 2023/2024 heeft de overheid besloten om beide maatregelen door te trekken.

Vanuit Europa is er een verordening aangenomen omtrent de verplichte vulling van de Europese gasopslagen.²³ De verordening moet ervoor zorgen dat, ondanks de verstoringen op de gasmarkt, de gasopslagcapaciteit in de EU voorafgaand het winterseizoen wordt aangevuld. De gasopslagen moeten tenminste tot 80% van hun capaciteit gevuld worden voor de winter van 2022-2023 en tot tenminste 90% voor de winters erna. Daarnaast zijn er ook afspraken vastgelegd over onderlinge solidariteit bij tekorten en hoe landen zonder substantiële opslagen kunnen samenwerken met lidstaten die dit wel hebben geregeld. De verplichting geldt tot 31 december 2025.

Het zou dan ook logisch zijn om voor de periode na 2025 in te zetten op stevige strategische energiereserves. Dat betekent aan de ene kant dat er een langetermijnvisie moet komen op de Nederlandse aardgasopslagen (zowel hoog- als laagcalorisch). De rol van de overheid in de gasopslagen moet verduidelijkt gaan worden. Het lijkt logisch om in ieder geval via deelnemingen ervoor te zorgen dat de opslagen jaarlijkse adequaat gevuld worden. Daarnaast zou het logisch zijn om nu ook al na te denken over strategische energiereserves voor nieuwe energiebronnen. Strategische opslagen voor waterstof en/of ammoniak kunnen beter tijdig geregeld worden waarbij de fouten uit de gascrisis aan de voorkant meegenomen kunnen worden in de vormgeving van het beleid omtrent deze opslagen. Voor groen gas als ook uranium kan ook nagedacht worden over mogelijke strategische energiereserves. Als laatste lijkt het ook logisch om te bezien of er regelbaar vermogen als back-up beschikbaar gehouden moet worden gehouden, indien dat nog nodig is bij disrupties in de Europese elektriciteitsmarkt.

4.10 Indirecte afhankelijkheden in de waardeketen

Ook verderop in de waardeketen kunnen zich afhankelijkheden voordoen. De energietransitie leidt tot steeds sterkere geopolitieke concurrentie om grondstoffen en technologieën. Nederland en Europa zijn zeer afhankelijk van de import van grondstoffen. Echter wordt de mondiale behoefte aan kritieke grondstoffen steeds groter omdat alle landen tegelijk de

²³ Verordening van het Europese Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag.

klimaatdoelstellingen willen halen. Hierdoor lopen de verwachte tekorten op. Dit vormt een risico voor de voortgang van de energietransitie. Maar ook op geopolitiek gebied zijn er risico's. Landen die nu als een (betrouwbare) partner worden beschouwd, kunnen in de toekomst als gevolg van het veranderende politieke landschap toch een risico vormen. Neem bijvoorbeeld de productie van zonnepanelen als ook veel van de benodigde grondstoffen daarvoor. Deze keten wordt gedomineerd door China. Zelfs zonnepanelen van Europese bedrijven worden veelal in China gefabriceerd. Tijdens de versperring van het Suezkanaal in 2021 werd duidelijk wat het betekent als de aanvoer vanuit China vertraging oploopt. Er worden voorraden aangehouden, maar van veel producten ging de levertijd direct flink omhoog. China zou kunnen besluiten, bijvoorbeeld wanneer de situatie met Taiwan escaleert, om de levering van zonnepanelen of batterijen te vertragen met alle gevolgen van dien voor de Europese markt.

De risico's die indirecte afhankelijkheden in de waardeketen met zich meebrengen, worden langzaam beter op de agenda gezet. Zo werkt de Commissie op Europees niveau aan de Critical Raw Materials Act. Dit initiatief brengt de Europese afhankelijkheden van (strategische) kritieke grondstoffen in kaart om zo de Europese grondstoffenvoorziening voor de digitale en groene transitie veilig te stellen. Hierbij wordt o.a. ingezet op het bouwen van een netwerk van betrouwbare handelspartners en het aanwakkeren van een eigen productiemarkt. Expliciet gebeurt dit voor de zonnepanelenmarkt waarbij de EU meer panelen in Europa wil produceren.²⁴ Op die manier versterkt de EU haar eigen positie en beschermt ze zichzelf tegen directe en indirecte afhankelijkheden. Ook Nederland werkt aan een Nationale Grondstoffenstrategie om de Nederlandse leveringszekerheid op het gebied van kritieke grondstoffen veilig te stellen.²⁵ Nederland is voor veel van deze grondstoffen afhankelijk van derde landen en dit maakt ons relatief kwetsbaar, zeker gezien de groeiende behoefte hieraan. Nederland zal kritieke grondstoffen moeten importeren vanuit andere landen. Als de grondstoffen schaarser en duurder worden, wat aannemelijk is gezien de stijgende vraag, zal onze concurrentiepositie en welvaart verslechteren.²⁶

Daarom moet in het toekomstige beleid het voorkomen van indirecte afhankelijkheid steviger worden verankerd door een strategische benadering. De Energieraad zal de verantwoordelijkheid krijgen om te bepalen wat de maximale indirecte afhankelijkheid per energiebron mag zijn. Hierbij hoeft het beleid niet te streven naar volledige onafhankelijkheid, maar moeten de kwetsbaarheden worden blootgelegd en beleidssuggesties worden gedaan om de kwetsbaarheden te mitigeren. Mitigerende acties zullen vaak in samenspraak met de EU als ook onze buurlanden genomen moeten worden om deze indirecte afhankelijkheden te verminderen. Indirecte afhankelijkheid in de waardeketen zal daarom een vast onderdeel worden van het jaarlijkse rapport dat door de Energieraad wordt uitgebracht.

5. Beleidscyclus

Om ervoor te zorgen dat Nederland meer energieonafhankelijk wordt, legt het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid kwalitatieve doelstellingen vast. De beleidscyclus voor het behalen van deze doelstellingen wordt vormgegeven door middel van een vijfjaarlijkse energiestrategie en een jaarlijkse energienota.

²⁴ Critical Raw Materials Act. (2022). European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32852, 224 (bijlage Grondstoffenstrategie).

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32852, 224 (bijlage Grondstoffenstrategie).

Elke vijf jaar zal de Minister voor Klimaat en Energie een energiestrategie uitbrengen. De energiestrategie moet worden gezien als een langetermijnplanning voor onze energievoorziening met onder andere als componenten; de geplande nationale productie van energie, de benodigde infrastructuur, en de inzet van de strategische opslagen. In feite worden alle voor energie relevante beleidsdoelen voor energie in de strategie meegenomen en wordt er beschreven welk beleid de overheid de aankomende vijf jaar hierop zal voeren. Hiermee wordt duidelijk gemaakt welke instrumenten de overheid gaat gebruiken en welke investeringen zullen worden gedaan zodat het beleid stabiel en voorspelbaar wordt.. Twee jaar na de vaststelling van de energiestrategie wordt door de Minister voor Klimaat en Energie over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie gerapporteerd hetgeen tevens een evaluatie behelst van het tot dat moment uitgevoerde beleid. . Doordat het uitgevoerde beleid wordt geëvalueerd kunnen er lessen worden getrokken zodat de beleidsinzet eventueel kan worden bijgestuurd richting de in de energiestrategie gestelde doelen . Hieruit volgt tevens dat als de evaluatie daartoe aanleiding geeft, de overheid er op dit moment voor kan kiezen om de energiestrategie te wijzigen.

Daarnaast zal de Minister voor Klimaat en Energie jaarlijks een energienota uitbrengen. Met de energienota legt de overheid verantwoording af over de voorgenomen en gerealiseerde acties op het gebied van energiebeleid en de voortgang van het afgelopen jaar. De energienota zal bestaan uit drie componenten:

4. Een rapportage over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie
5. Een weergave van het relevante voorgenomen en gerealiseerde beleid uit de energiestrategie per departement
6. Een reactie op het jaarlijkse advies van de Energieraad

De Energieraad zal elk jaar in aanloop naar de energienota een uitgebreid advies publiceren waarin het energiebeleid van het afgelopen jaar wordt geëvalueerd. In het advies wordt weergegeven of het huidige beleid leidt tot de gestelde doelen en gekozen richting in de dan geldende energiestrategie. De Energieraad kan op basis van haar onderzoek aanbevelingen doen voor het energiebeleid. De overheid dient in haar reactie hier expliciet op in te gaan.

Omdat het energiebeleid samenhangt met klimaatbeleid, is het van belang om de beleidscycli op elkaar af te stemmen. Voor het klimaatbeleid ziet de tijdslijn er als volgt uit: op Prinsjesdag wordt de Concept-Klimaatnota gepresenteerd. Op één november volgt de definitieve versie van de klimaatnota en de Klimaat en Energieverkenning (KEV) waarin het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ramingen van het vastgestelde en voorgenomen beleid publiceert. Het kabinet is voornemens om in de toekomst deze tijdslijn te vervroegen en de definitieve klimaatnota en KEV al met Prinsjesdag te publiceren. Uit de klimaatnota en de KEV blijken welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor het realiseren van de klimaatdoelen. Tot slot presenteert het kabinet elke vijf jaar, conform de Klimaatwet, een klimaatplan. Hierin worden de hoofdzaken van het nationale klimaatbeleid vastgelegd om zo de doelen van de Klimaatwet te halen.

De vijfjaarlijkse energiestrategie en de energienota zullen tegelijk met de klimaatnota en de KEV worden gepubliceerd zodat deze tegelijkertijd kunnen worden behandeld. Dit is noodzakelijk omdat beslissingen op deze beleidsterreinen elkaar beïnvloeden. De impact hiervan moet dan ook in samenhang kunnen worden afgewogen.

De Minister voor Klimaat en Energie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het energiebeleid, dit maakt hem ook aanspreekbaar voor de uitvoering hiervan. Omdat het beleid aan verschillende departementen raakt, zullen ook andere ministers verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van de doelstellingen vastgelegd in het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zal bijvoorbeeld gaan over het beleid ten opzichte van de import en export van zeldzame materialen. De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid, het onderhouden van buitenlandse relaties op energiegebied is hier onderdeel van. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van ons land en moet er samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor zorgen dat Nederland een goede infrastructuur heeft die het energiebeleid kan ondersteunen. Maar het zijn niet uitsluitend deze ministers die een rol vervullen in het energiebeleid, ook andere departementen kunnen hierbij betrokken worden. Uiteindelijk blijft de Minister voor Klimaat en Energie hoofdverantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen vastgelegd in de wet. Deze minister heeft daarom de taak om het beleid te coördineren en in goede banen te leiden.

Tot slot is het van belang dat de Energieraad niet alleen gevraagd advies uitbrengt, maar ook ongevraagd advies kan uitbrengen. Dit gaat over gerelateerde onderzoeksonderwerpen die volgens de Energieraad op dat moment relevant zijn en waar politiek en maatschappelijk behoefte aan is. Het ongevraagde advies vormt geen onderdeel van de vaste beleidscyclus en kan op een willekeurig moment in het jaar worden uitgebracht. Wel kan het ongevraagde advies vervolgens worden meegenomen in de energienota of energiestrategie.

6. De Energieraad

Om ervoor te zorgen dat het Nederlandse energiebeleid zo wordt ingericht dat de doelen uit het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid worden gehaald, zal een onafhankelijke instantie worden opgezet. Deze instantie, de Energieraad genoemd, heeft als hoofddoel om de Minister voor Klimaat en Energie te adviseren over hoe de energieonafhankelijkheid van Nederland kan worden vergroot. Energieonafhankelijkheid is in het bijzonder van belang voor het borgen van de leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie. Daarnaast wordt er ook een Klimaatraad opgericht vanuit het coalitieakkoord van Rutte IV. De Klimaatraad heeft de taak om toe te zien op de duurzaamheid en milieuvriendelijkheid van het energiesysteem. De Klimaatraad en de Energieraad raken aan elkaar en daarom moeten de tijdslijnen waarmee zij werken op elkaar worden afgestemd.

Eerder kende Nederland ook een Energieraad. Destijds heette deze voluit de ‘Algemene Energieraad’. De raad had het doel een gewetensfunctie te vervullen ten behoeve van overheid en samenleving en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke energiedebat, waarbij steeds het publieke belang centraal staat. In 2014 is de Energieraad officieel opgeheven.

Wat doet de Energieraad

De Energieraad heeft het doel om ervoor te zorgen dat de Nederlandse energievoorziening meer onafhankelijk wordt. De Energieraad als onafhankelijk adviesorgaan zal de Minister voor Klimaat en Energie adviseren over de volgende onderwerpen:

- De onafhankelijkheid van en kwetsbaarheden in het Nederlandse energiesysteem
- Het behalen van de doelen vastgelegd in het initiatiefwetsvoorstel voor energieonafhankelijkheid
- De robuust- en betrouwbaarheid van het Nederlandse energiesysteem
- De betaalbaarheid van het Nederlandse energiesysteem op de lange termijn

De Energieraad adviseert de overheid over de bovenstaande punten door middel van het advies dat zij elke vijf jaar uitbrengt in aanloop naar de publicatie van de energiestrategie en middels het jaarlijkse advies dat zij uitbrengt in aanloop naar de publicatie van de energienota.

Veel informatie over de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem wordt al vergaard door instanties als PBL of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of is beschikbaar bij onder andere Gasunie, TenneT, IEA, Eurostat of EBN. De Energieraad kan deze adviezen benutten en meenemen in haar advies, in samenhang en in de bredere maatschappelijke en internationale context

Uiteindelijk beoogt de Energieraad met haar adviezen te sturen op een betere balans waarbij de focus ligt op de robuustheid en betaalbaarheid van het systeem in een steeds meer onzekere geopolitieke wereld. De Energieraad doet dit vanuit een helikopterperspectief door alle beleidsaspecten mee te nemen (bijvoorbeeld technisch, economisch, maatschappelijk en betaalbaar) en richt zich op de korte, middellange en lange termijn.

Wat adviseert de Energieraad

De Energieraad adviseert de Minister van Klimaat en Energie over de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening, de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem en de betaalbaarheid van energie op lange termijn. Op basis van deze adviezen neemt de minister besluiten over het energiebeleid of wijzigingen hiervan. De adviezen hebben betrekking op de vijf beleidsdoelen zoals eerder beschreven.

6. Nationale productie
7. Diversificatie van energiebronnen
8. Diversificatie van import
9. Strategische energiereserves
10. Indirecte afhankelijkheden in de energievoorziening, waaronder begrepen noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening

De Energieraad geeft hierover gevraagd én ongevraagd advies. Zoals hierboven beschreven, publiceert de Energieraad in de eerste plaats een advies in aanloop naar de publicatie van de energiestrategie. In dit advies wordt de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening uitgebreid geëvalueerd op basis van de vijf beleidsdoelen. Daarnaast publiceert de Energieraad jaarlijks een advies in aanloop naar de energienota. Dit advies gaat in op het energiebeleid van het afgelopen jaar. Er wordt hiervan een afschrift gezonden aan de Minister voor Klimaat en Energie. Onderdeel van de energienota is een reactie van de minister op het advies van de Energieraad.

Als tweede component geeft de Energieraad ook ongevraagd advies. De raad kan namelijk niet ingrijpen in het beleid, maar wel ongevraagd advies uitbrengen wanneer ze nieuwe risico's ziet ontstaan of andere onwenselijke situaties. Dit betekent dat de Energieraad in staat wordt gesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar de thema's die zij relevant acht en waar politiek en maatschappelijk behoefte aan is. Dit zouden bijvoorbeeld

vraagstukken kunnen zijn als de diversificatie van uranium import of afhankelijkheden m.b.t. elektrolyzers en kritische materialen. Deze vraagstukken zijn van invloed op de Nederlandse energie-onafhankelijkheid en hier kunnen zich mogelijk risico's voordoen waarin het beleid geen rekening mee wordt gehouden. Hierom monitort de raad de markt en het beleid, en zal ze ongevraagd advies geven indien het risico op afhankelijkheid te groot wordt.

7. Financiële gevolgen

Het doel van dit wetsvoorstel is het vastleggen van kwalitatieve doelstellingen voor energieonafhankelijkheid en het vastleggen van de beleidscyclus voor het behalen van deze doelstellingen door middel van een vijfjaarlijkse energiestrategie en een jaarlijkse energienota.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de wijze waarop het energiebeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstellingen uit het wetsvoorstel te halen. De energiestrategie is het instrument dat hier inzicht in zal geven. Voor zover de voorgestelde doelstellingen voor het vergroten van energieonafhankelijkheid verder reiken dan met het huidige beleid gerealiseerd wordt, zal uit de energiestrategie moeten blijken wat de additionele maatschappelijke en economische kosten van de benodigde maatregelen zijn.

Verder ligt de waarde van dit wetsvoorstel in het vastleggen van het politieke proces, waarvan de meerkosten voor de uitvoering beperkt zijn omdat vanwege de samenhang met klimaatbeleid de beleidscycli op elkaar aansluiten.

Wel wordt er een Energieraad opgericht, hiervoor is budget nodig en is er aanvullende formatieruimte nodig. Deze Energieraad kan veel bestaande informatie over de robuust- en betrouwbaarheid van ons energiesysteem gebruiken voor haar adviezen, maar er moet ook worden aangenomen dat er budget nodig is voor eigen opdrachten aan instellingen als het PBL en het CBS.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel wordt de doelstelling van de wet benoemd, te weten het bieden van een kader voor de ontwikkeling van beleid om de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat het te voeren beleid betrekking heeft op de nationale productie van energie, de planning van die productie, de infrastructuur van energie, de diversificatie van energiebronnen en het voorkomen van afhankelijkheid van een energiebron. Daarnaast heeft het te voeren beleid betrekking op de diversificatie van de import van energie, de aard en omvang van strategische energiereserves en het beheersen van risico's in de indirecte afhankelijkheden van de energievoorziening waaronder ook de afhankelijkheden van noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening worden begrepen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt dat de Minister voor Klimaat en Energie een energiestrategie opstelt waarin hij de hoofdzaken opneemt voor het te voeren beleid om onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de onderwerpen zoals genoemd in artikel 1, tweede lid.

Artikel 3

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat de energiestrategie voor het eerst wordt vastgesteld in 2025 en vervolgens eens in de vijf jaar. De energiestrategie dient gelijktijdig met de KEV en de klimaatnota aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden te worden. Uit het derde lid volgt dat de eerste energiestrategie betrekking heeft op het beleid voor de jaren 2026 tot en met 2030. Daarnaast is in het tweede lid de verplichting opgenomen voor de Minister voor Klimaat en Energie om twee jaar na de vaststelling van de energiestrategie over de voortgang ervan te rapporteren; daarbij geldt dat die rapportage tevens een evaluatie bevat van het dan gerealiseerde beleid.

Artikel 4

Dit artikel van dit wetsvoorstel komt overeen met artikel 5 van de Klimaatwet. Om dezelfde redenen als in de Klimaatwet wordt in artikel 4 voorgesteld dat de Minister voor Klimaat en Energie de energiestrategie vaststelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat het is overgelegd aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Ingevolge het tweede lid kunnen zienswijzen naar voren worden gebracht door eenieder op de energiestrategie. Het derde lid geeft de mogelijkheid aan de Minister voor Klimaat en Energie om, wanneer dit in het belang van de energieonafhankelijkheid van Nederland noodzakelijk is en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en na beide Kamers gehoord te hebben, de energiestrategie te wijzigen. Ook op de gewijzigde energiestrategie kunnen door eenieder zienswijzen naar voren worden gebracht.

Artikelen 5 en 6

Deze artikelen zien op de instelling van een Energieraad. Ingevolge artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges dient een adviescollege bij wet te worden ingesteld. Artikel 5, eerste lid, voorziet hierin. Het tweede lid van artikel 5 bepaalt dat de Energieraad bestaat uit een voorzitter en acht andere leden. Hiermee wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 10 van de Wet adviescolleges.

Artikel 6 van dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan artikel 8 van de Kaderwet adviescolleges dat bepaalt dat bij de instelling van een adviescollege de adviestaak wordt omgeschreven. Artikel 6 omschrijft dat de taak van de Energieraad is om de Minister voor Klimaat en Energie te adviseren over de uitvoering van deze wet en het beleid gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening. De Energieraad adviseert in ieder geval over de energiestrategie. In het derde lid is opgenomen dat de Energieraad ook jaarlijks adviseert over de energieonafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. Ingevolge de Kaderwet adviescolleges kan de Energieraad daarnaast nog op eigen initiatief of op verzoek van de Minister voor Klimaat en Energie adviseren over maatregelen die worden genomen ter uitvoering van de energiestrategie.

In de Kaderwet adviescolleges wordt onder meer de benoeming (artikel 11 en 12), het ontslag (artikel 13) en de financiering (artikel 25) geregeld als ook de nadere invulling voor de dagelijkse gang van zaken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 7

Ingevolge dit artikel zal de Minister voor Klimaat en Energie jaarlijks een energienota uitbrengen. Deze betreft een reactie op het jaarlijkse advies van de Energieraad over de onafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. De energienota betreft tevens de rapportage over de voortgang van de uitvoering van de energiestrategie en een weergave van het gerealiseerde beleid en de benodigde wijzigingen van het beleid. Zie voor een nadere duiding hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 8

Dit artikel van dit wetsvoorstel komt overeen met artikel 8 van de Klimaatwet en heeft hetzelfde doel als de bepaling van de Klimaatwet.

Erkens