|  |  |
| --- | --- |
| No. W18.23.00058/IV | 's-Gravenhage, 21 juni 2023 |

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van

10 maart 2023 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Erkens houdende regels over het vergroten van de energieonafhankelijkheid (Wet energieonafhankelijkheid), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten. Daartoe voorziet het in een beleidskader bestaande uit een vijfjaarlijkse energiestrategie en monitoring van de voortgang van het beleid door een jaarlijkse energienota en een tweejaarlijkse voortgangsrapportage. Het voorstel voorziet tevens in de oprichting van een Energieraad.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens van initiatiefnemer om de aandacht voor energieonafhankelijkheid te vergroten, maar is beducht voor de eenzijdige focus van het voorstel op energieonafhankelijkheid op nationaal niveau. Zij wijst er in de eerste plaats op dat het voorstel een nieuw stelsel van plannen introduceert dat naast en los van het bestaande planningsstelsel van de Klimaatwet staat. Door de eenzijdige focus op energieonafhankelijkheid kan zo’n afzonderlijk stelsel al snel tegen het bestaande stelsel van plannen in gaan werken. In de tweede plaats wijst zij op het belang van een integrale afweging van belangen bij de vorming van energiebeleid.

Zowel op Europees, internationaal als op nationaal niveau maakt het aspect onafhankelijkheid al onderdeel uit van een integraal energiebeleid. Het voorstel wijkt af van deze bestaande integrale benadering van het energiebeleid, waarin rekening wordt gehouden met ander beleid dat relevant is voor de vorming van het beleid over energieonafhankelijkheid. Daarmee heeft het voorstel in de vorm van een aparte planningswet risico’s voor het voeren van een integraal en effectief energiebeleid en het bereiken van daarmee verbonden doelstellingen. Omdat de inbedding van het doel van energieonafhankelijkheid in het grotere geheel van het energiebeleid en van de Klimaatwet van zo groot belang is, is dit afzonderlijke wetsvoorstel geen passend instrument. In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Aanleiding voor en inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

1. *Aanleiding*

Vanaf de tweede helft van 2021 zijn de prijzen voor energie mondiaal fors gestegen. Na de invasie van Rusland in Oekraïne zijn de prijzen verder gestegen. Rusland besloot vervolgens eenzijdig om de gasleveringen aan enkele EU-lidstaten op te schorten. Deze ontwikkelingen hebben ook in Nederland geleid tot zorgen over de leveringszekerheid van, en zeer hoge prijzen voor, energie.

De toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel beschrijft het ontstaan van afhankelijkheid van Russisch gas en olie(producten) en benoemt die afhankelijkheid als voornaamste oorzaak voor de energiecrisis. Het voorstel beoogt die afhankelijkheid te verminderen en te voorkomen dat die afhankelijkheid wordt ingeruild voor nieuwe afhankelijkheden, bijvoorbeeld van fossiele brandstoffen en waterstof uit het Midden-Oosten, of noodzakelijke grondstoffen voor onze energievoorziening uit China, zoals zeldzame aardmetalen. Volgens de toelichting is het met het oog daarop nodig energiebeleid te voeren dat is gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening.[[1]](#footnote-2)

b. *Inhoud*

Het initiatiefwetsvoorstel biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid om de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten.[[2]](#footnote-3) Het te voeren beleid heeft betrekking op:

* de nationale productie van energie, de planning van de nationale productie van energie en de infrastructuur;
* de diversificatie van energiebronnen en het voorkomen van afhankelijkheid van een energiebron;
* de diversificatie van de import van energie;
* de aard, omvang en inzet van strategische energiereserves, en;
* het beheersen van risico’s in de indirecte afhankelijkheden van de energievoorziening, alsmede noodzakelijke grondstoffen voor de energievoorziening.[[3]](#footnote-4)

Volgens het voorgestelde kader stelt de regering vijfjaarlijks een zogenoemde energiestrategie op, waarover na twee jaar een voortgangsrapportage wordt uitgebracht. Verder wordt jaarlijks een energienota uitgebracht.[[4]](#footnote-5) Het voorstel voorziet tevens in de oprichting van een Energieraad.[[5]](#footnote-6)

2. Probleemanalyse en probleemaanpak

1. *Relevante belangen voor een evenwichtig energiebeleid*

Het voorstel is gericht op het versterken van leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie en beoogt dit te bereiken door het voeren van een energiebeleid dat is gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem.

Leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie zijn belangrijke onderdelen van het energiebeleid en het is van belang dat bij zowel beleidsvorming als maatregelen ter uitvoering van het beleid hier voldoende aandacht voor is. Het vergroten van energieonafhankelijkheid zou bij kunnen dragen aan leveringszekerheid en betaalbaarheid.

De Afdeling tekent hierbij aan dat energieonafhankelijkheid (als middel om de belangen van betaalbaarheid en leveringszekerheid na te streven) niet als enige relevant is voor de keuzes en vormgeving van het energiesysteem in Nederland. Voor de vormgeving van het Nederlandse energiesysteem en het daartoe te voeren energiebeleid zijn onder meer technologische ontwikkelingen en innovatie, de gevolgen van die ontwikkelingen voor het gebruik van verschillende energiebronnen, maar ook veiligheid, leefomgevingskwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid van belang. Als gevolg van de klimaatopgave waarvoor Nederland staat, is bovendien de bescherming van het klimaat van toenemend belang en onlosmakelijk verbonden met energiebeleid.[[6]](#footnote-7)

De verschillende belangen werken op elkaar in, hebben daardoor een onlosmakelijke samenhang en kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. Zo heeft het klimaatdoel bijvoorbeeld gevolgen voor de keuze welke energiebronnen gebruikt kunnen worden. Dit grijpt in op de beschikbaarheid van en keuzes voor energiebronnen en daarmee de leveringszekerheid en betaalbaarheid. Maar ook andersom geldt dat keuzes voor bepaalde energiebronnen (ingrijpende) gevolgen kunnen hebben voor het behalen van de klimaatdoelen, veiligheid en leefomgevingskwaliteit. De verschillende relevante belangen kunnen alleen op een evenwichtige wijze met elkaar worden verbonden door een integrale benadering te hanteren ten aanzien van energiebeleid.

De Afdeling ziet dat in het voorstel een beleidskader wordt voorgesteld waarin het vergroten van energieonafhankelijkheid als leidend en op zichzelf staand doel van het energiebeleid wordt nagestreefd en niet wordt bezien in samenhang met andere belangen en met name de klimaatopgave. Dit wordt versterkt door het instellen van een Energieraad die de regering adviseert over energiebeleid dat primair is gericht op het vergroten van energieonafhankelijkheid. Met aandacht voor alleen maar energieonafhankelijkheid bestaat het risico dat bij te maken keuzes in het energiebeleid, andere wezenlijke belangen (bijvoorbeeld de te bereiken klimaatdoelen, veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving) uit het oog verloren worden, waardoor die belangen in de knel komen. Dit is niet wat het voorstel beoogt, maar wel een risico dat voortvloeit uit de gekozen benadering.

b. *Een tweede stelsel*

Naast en los van het stelsel van plannen uit de Klimaatwet, introduceert dit wetsvoorstel eenzelfde stelsel van plannen gericht op energieonafhankelijkheid op nationaal niveau. Beide stelsels gaan los van elkaar functioneren, terwijl het doel van vergroting van energieonafhankelijkheid deel uitmaakt van het bredere energiebeleid. Het bredere energiebeleid wordt in samenhang met het klimaatbeleid bezien. Daarmee krijgt een onderdeel van het energiebeleid door een eigen planningscyclus niet alleen een onevenredig grote nadruk, maar de plannen kunnen ook tegen elkaar in gaan werken. Wat de plannen tot vergroting van energieonafhankelijkheid op nationaal niveau vergen, hoeft nog niet te passen in het bredere verband van het energiebeleid en het klimaatbeleid. Het is niet mogelijk beide planningsstelsels los van elkaar te zien. Daartoe leidt dit voorstel wel. In die zin komt het voorstel de kwaliteit van beleid- en wetgeving niet ten goede.

c. *Bestaande (integrale) aanpak op Europees, internationaal en nationaal niveau*

De Afdeling merkt op dat zowel op Europees en internationaal niveau als op nationaal niveau veel aandacht bestaat voor energiebeleid. Daarbij worden ook nadrukkelijk de leveringszekerheid en betaalbaarheid in aanmerking genomen en wordt aandacht geschonken aan vermindering van afhankelijkheden. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Op zowel Europees als nationaal niveau zijn kaders ontwikkeld voor de vormgeving van energiebeleid en worden maatregelen getroffen voor de realisatie hiervan. Daarbij is er aandacht voor de verschillende factoren die relevant zijn voor energiebeleid en is energiebeleid in sterke mate geïntegreerd met klimaatbeleid.

i. De Europese strategie voor energie en klimaat

Op het niveau van de EU is een overkoepelend kader ontwikkeld voor energie- en klimaatbeleid. Dit kader is primair gericht op het bereiken van doelstellingen en streefcijfers voor energie en broeikasgasemissies.[[7]](#footnote-8) Deze doelstellingen vallen uiteen in vijf dimensies, te weten:

* de continuïteit van de energievoorziening,
* de interne energiemarkt,
* energie-efficiëntie,
* decarbonisatie, en
* onderzoek, innovatie en concurrentievermogen.

Verder wordt met het Europese energie- en klimaatbeleid Fit for 55, aangevuld door RePowerEU, een langetermijnstrategie geboden waaraan de logische verbinding tussen energie- en klimaatdoelstellingen ten grondslag ligt.[[8]](#footnote-9) In deze strategie zijn onder meer verankerd doelstellingen op het gebied van energieonafhankelijkheid, betaalbaarheid, leveringszekerheid, productie in de EU van met name hernieuwbare energie, diversificatie van energiebronnen en invoer en de toegang tot kritieke grondstoffen.[[9]](#footnote-10) Aandacht voor afhankelijkheden maakt aldus onderdeel uit van een breder, integraal energiebeleid, waarbinnen alle relevante belangen een rol spelen.

Daarnaast wordt in bestaande EU-regelgeving aandacht geschonken aan (ook in de toelichting bij het voorstel genoemde) maatregelen die samenhangen met het verminderen van afhankelijkheden, zoals bijvoorbeeld de verplichtingen om voldoende reserves aan te houden voor olie en gas.[[10]](#footnote-11)

ii. Overig internationaal energiebeleid

Ook overigens is Nederland gebonden aan internationale regelgeving voor het energiebeleid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afspraken gemaakt door het Internationaal Energieagentschap (IEA) en het Internationaal Atoomenergie Agentschap, waaraan Nederland als verdragsluitende partij is gebonden. Ook binnen die afspraken is sprake van een integrale aanpak van energiebeleid. Het Internationaal Energieagentschap (IEA) heeft een integrale blik op energiebeleid, met aandacht voor de belangen van leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van energie, bij internationale samenwerking. Het Internationaal Atoomenergie Agentschap richt zich op integraal beleid voor veilig, zeker, en vreedzaam gebruik van atoomenergie. Bij afwegingen voor nationaal energiebeleid zullen ook die belangen niet uit het oog verloren moeten worden.

iii. Nationaal beleid

Om uitvoering te geven en bij te dragen aan de hierboven besproken Europese verplichtingen en doelstellingen op het gebied van klimaat en energie (en mede ter uitvoering van het Klimaatakkoord) is door Nederland het integraal klimaat- en energieplan vastgesteld. Iedere twee jaar wordt de tenuitvoerlegging van dit plan beoordeeld door de Europese Commissie.[[11]](#footnote-12) Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe vaststelling van het integraal nationaal energie- en klimaatplan.[[12]](#footnote-13) Dit plan dient onder meer betrekking te hebben op de dimensie energiezekerheid en daarin kunnen bijvoorbeeld ook nationale doelstellingen, zoals die met betrekking tot energiearmoede en consumentenbescherming, worden meegenomen.[[13]](#footnote-14) Voor dit plan wordt gebruik gemaakt van verschillende bouwstenen, waaronder het belangrijke Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Dit plan dient de weg te wijzen naar het energiesysteem van Nederland in 2050 en is gericht op de ontwikkeling van samenhangend en langjarig energiebeleid.[[14]](#footnote-15)

Het behalen van de klimaatdoelen is het uitgangspunt en de belangrijkste aanleiding voor het NPE.[[15]](#footnote-16) Aldus wordt energiebeleid verbonden met de bredere klimaatopgave.[[16]](#footnote-17) Het plan moet een balans gaan treffen tussen de belangen die bij de klimaat- en energietransitie een rol spelen, te weten leveringszekerheid, betaalbaarheid, veiligheid, leefomgevingskwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en duurzaamheid. Zelfvoorziening is daarbij geen doel op zich maar hangt nauw samen met en is een onderdeel van het beleid gericht op de klimaat- en energietransitie. Ten gevolge van de samenwerking met partners binnen de EU, zal de afhankelijkheid van landen buiten de EU afnemen.

iv. Ten overvloede

Ten overvloede merkt de Afdeling op dat afhankelijkheden in veel gevallen niet zijn weg te nemen. Voor bijvoorbeeld olie, gas en uranium, maar ook grondstoffen als zeldzame aardmetalen, zal Nederland, om aan de nationale behoeften te kunnen voldoen, altijd bronnen buiten het eigen land moeten zoeken en afhankelijk blijven van andere landen. Waar dergelijke afhankelijkheden risicovol zijn, kan de oplossing niet altijd liggen in vermindering van afhankelijkheden, maar ligt die vaak in spreiding van de risico’s van afhankelijkheden.

Samenwerking tussen landen, bijvoorbeeld binnen de EU, kan afhankelijkheden van derde landen verminderen, maar zal die afhankelijkheid binnen die samenwerkingsrelatie vergroten. Het voorstel heeft weliswaar aandacht voor diversificatie van bronnen en leveranciers, maar dit neemt niet weg dat ook bij diversificatie van bronnen en leveranciers enerzijds kansen worden geboden, maar anderzijds ook grenzen worden gesteld door andere belangen, zoals de klimaatdoelstellingen, veiligheid, milieu en leefomgeving.

d. *Conclusie*

Het voorstel is gericht op het versterken van leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie. Het beoogt dit doel te bereiken door het voeren van een energiebeleid dat is gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. Leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie zijn van belang voor het energiebeleid. Het is dan ook begrijpelijk dat het voorstel wijst op het belang van voldoende aandacht voor deze onderwerpen bij het maken van beleid.

De eenzijdige focus van het voorstel op alleen het vergroten van energieonafhankelijkheid op nationaal niveau is niet een voor de hand liggende route. Het voorstel introduceert een nieuw stelsel van plannen dat naast en los van het bestaande planningsstelsel van de Klimaatwet staat. Door de gerichtheid op energieonafhankelijkheid kan zo’n afzonderlijk stelsel al snel tegen het bestaande stelsel van plannen in gaan werken.

Gelet op de andere wezenlijke belangen zoals de klimaatdoelen, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving, en een integrale afweging van die belangen in het kader van het te voeren energiebeleid, is het voorgestelde instrument van afzonderlijke planningswetgeving waarin alleen aandacht is voor het vergroten van energieonafhankelijkheid, niet passend.

Het voorstel heeft ook het risico dat een integraal en effectief energiebeleid uit het oog wordt verloren en dat andere relevant belangen zoals klimaatdoelstellingen, veiligheid en omgevingskwaliteit onvoldoende aan bod komen. Dat risico wordt vergroot door de beoogde instelling van een Energieraad die adviseert over energiebeleid dat primair is gericht op het vergroten van energieonafhankelijkheid.

In de bestaande Europese, internationale en nationale aanpak bestaat al aandacht voor de onafhankelijkheid waarop het voorstel zich richt, waarbij dit bovendien wordt bezien in samenhang met die andere relevante belangen. Bij bijvoorbeeld de jaarlijkse klimaatnota, maar ook concrete wetsvoorstellen die uit het Europese en nationale energiebeleid voortvloeien, kan de Tweede Kamer (als medewetgever en controleur) hiervoor bovendien ook aandacht vragen.

Aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten leiden tot een ingrijpend gewijzigd voorstel dat de Afdeling, als het zover komt, graag opnieuw voor advies voorgelegd krijgt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

1. Memorie van toelichting, algemeen deel, paragrafen 1 (Inleiding) en 2 (Context). [↑](#footnote-ref-2)
2. Voorgesteld artikel 1. [↑](#footnote-ref-3)
3. Voorgesteld artikel 1. [↑](#footnote-ref-4)
4. Voorgestelde artikelen 2, 3 en 7. [↑](#footnote-ref-5)
5. Voorgesteld artikel 6. [↑](#footnote-ref-6)
6. Klimaatbeschouwing van de Raad van State van 30 september 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 901. [↑](#footnote-ref-7)
7. Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, PbEU 2018, L 328. [↑](#footnote-ref-8)
8. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over “Fit for 55”: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, COM(2021) 550 final; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over het RePowerEU Plan, COM(2022) 230 final. [↑](#footnote-ref-9)
9. Zie ten aanzien van laatstgenoemde tevens Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, COM(2023) 62 final en het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, COM(2023) 160 final. [↑](#footnote-ref-10)
10. Artikelen 3 en 9 Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden, PbEU 2009, L 265, zoals geïmplementeerd in de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 en daarop gebaseerde regelgeving; artikel 6 bis Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid, PbEU 2017, L 280. [↑](#footnote-ref-11)
11. Artikelen 3 en 17, en bijlage I, deel 1, Afdeling A, onder 2.4.3 en 2.4.4, Verordening (EU) 2018/1999. De Commissie kan landspecifieke aanbevelingen geven naar aanleiding van het ingediende plan en de voortgangsrapportage, zie artikel 14, tweede lid, en artikel 17, zesde lid, Verordening (EU) 2018/1999. [↑](#footnote-ref-12)
12. Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 1053, p. 6. Dit plan wordt ondersteund door flankerend beleid zoals de nationale grondstoffenstrategie, hetgeen weer aansluit bij het reeds genoemde Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, zie Kamerstukken II 2022/23, 32852, nr. 224. [↑](#footnote-ref-13)
13. Artikel 4 Verordening (EU) 2018/1999. [↑](#footnote-ref-14)
14. Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1180, p. 13; kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 1053, p. 7. Een ander belangrijk programma op het terrein van de klimaat- en energietransitie is bijvoorbeeld het Programma energiehoofdstructuur. Dit programma zal zich richten op de benodigde ruimte voor infrastructuur van nationaal belang vanuit verschillende scenario’s die de hoekpunten vormen van het speelveld. En zie tevens het Meerjarenprogramma infrastructuur energie en klimaat waarmee wordt ingezet op de realisatie van projecten die zorgen voor de benodigde energie- en grondstoffen-infrastructuur ten behoeve van een duurzame transitie binnen de industrie. [↑](#footnote-ref-15)
15. Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 1053, p. 1. [↑](#footnote-ref-16)
16. Zie ook de formulering in *Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050* (Rapport Expertteam energiesysteem 2050), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1212, p. 6, dat op zijn beurt weer dient als input voor het NPE: ‘[e]en gedeelde allesomvattende visie op een klimaatbestendig en aangenaam Nederland vormt de basis voor een rechtvaardig, robuust en duurzaam energiesysteem in 2050’. [↑](#footnote-ref-17)