

**VERZOEK OM INPUT
VOOR EEN EFFECTBEOORDELING**

TITEL VAN HET INITIATIEF	EU-kader voor energiezekerheid (herziening)
LEIDEND (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	DG DG ENER, F4
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Voorstel voor een verordening
INDICATIEVE PLANNING	De indiening van het voorstel door de Commissie is gepland voor de eerste helft van 2026.
AANVULLENDE INFORMATIE	Energiezekerheid
<i>Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.</i>	

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole**Politieke context**

Goed werkende, goed verbonden en efficiënte energiemarkten die het mogelijk maken energie te laten stromen waar zij het hardst nodig is, vormen fundamenteën van energiezekerheid. De afhankelijkheid van de EU van ingevoerde fossiele brandstoffen betekent dat energiezekerheid ook een sterke geopolitieke dimensie heeft. Om de energiezekerheid verder te versterken, heeft de EU een alomvattende architectuur ontwikkeld die maatregelen omvat om de **gasleveringszekerheid** en de **elektriciteitsrisicoparaatheid** te waarborgen.

In 2021-2023 werd de EU geconfronteerd met een van de ergste **energiecrisissen** sinds de oliecrisissen van de jaren '70, voornamelijk als gevolg van de grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland in februari 2022 en het gebruik van energieleveringen aan Europa als wapen. De energiezekerheid wordt ook beïnvloed door nieuwe hybride bedreigingen voor de kritieke energie-infrastructuur van de EU, met name onderzeese elektriciteitskabels en pijpleidingen. Daarnaast brengt de **energietransitie** naar een koolstofvrij en meer geëlektrificeerd energiesysteem nieuwe kansen en uitdagingen met zich mee voor de energiezekerheid van de EU.

De Commissie heeft in 2024 dan ook **oproepen tot actie ontvangen** van de Europese Raad¹, de Raad² en drie voormalige regeringshoofden uit de EU³ om het EU-wetgevingskader inzake energiezekerheid te herbekijken. Als eerste stap in deze evaluatie heeft de Commissie een **geschiktheidscontrole** uitgevoerd om de werking van de verordening gasleveringszekerheid en de verordening risicoparaatheid in de elektriciteitssector te evalueren⁴. Om ervoor te zorgen dat de EU op energiegebied volledig onafhankelijk wordt van Rusland, heeft de Commissie ondertussen de **REPowerEU**-routekaart⁵ gepubliceerd om een einde te maken aan de invoer van energie uit Rusland.

Energiezekerheid is essentieel voor het economisch **concurrentievermogen**. In de **Clean Industrial Deal** wordt benadrukt dat het concurrentievermogen van de industrie en het koolstofvrij maken van de economie van essentieel belang is voor de veiligheid. In het **actieplan voor betaalbare energie** en de **strategie voor een paraatheidsunie** wordt benadrukt dat het regelgevingskader moet worden herzien om het energiesysteem van de EU beter bestand

¹ Conclusies van de Europese Raad, 22 maart 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2024-INIT/nl/pdf>.

² Conclusies van de Raad over "Bevordering van duurzame elektriciteitsnetinfrastructuur", 30 mei 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10459-2024-INIT/nl/pdf>.

³ Enrico Letta, *Much more than a market*, april 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>; Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, september 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en; en Sauli Niinistö, *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, oktober 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.

⁴ Nog niet aangenomen.

⁵ COM(2025) 440 final/2.

te maken tegen geopolitieke spanningen, cyberaanvallen, opzettelijke aanvallen en extreme weersomstandigheden die de veiligheid bedreigen.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

Na de voorlopige bevindingen van de geschiktheidscontrole is het belangrijkste probleem dat met het initiatief moet worden aangepakt ervoor te zorgen dat het energiesysteem van de EU voldoende veilig en veerkrachtig is in het licht van nieuwe en complexere opkomende uitdagingen. Het initiatief zal ook voortbouwen op de lessen die zijn getrokken uit i) de regelmatige uitvoering van het kader sinds de vaststelling ervan; en ii) de energiecrisis van 2021-2023, die heeft aangetoond dat er duidelijke lacunes zijn in het huidige kader voor voorzieningszekerheid en elementen die verbetering behoeven. De aanhoudende oorlog van Rusland tegen Oekraïne leert ook belangrijke lessen over decentralisatie en passieve bescherming, alsook over het aanleggen van voorraden reserveonderdelen en reparatiecapaciteit. De energietransitie, nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en een evoluerend geopolitiek landschap met opkomende dreigingen benadrukken verder dat het regelgevingskader moet worden herzien om de energiezekerheid voor het toekomstige energiesysteem te waarborgen.

De herziening van het EU-kader voor energiezekerheid is gebaseerd op de volgende overwegingen, die met name zijn onderbouwd door de voorlopige bevindingen van de geschiktheidscontrole.

- **Een gebrek aan operationele paraatheid**, met name wat betreft noodvoorzieningen. Uit de geschiktheidscontrole bleek dat het kader ontoereikend was om de EU voor te bereiden op ernstige verstoringen van de toeleveringsketen. Een goed voorbeeld hiervan is het feit dat aanvullende noodmaatregelen moesten worden genomen om de energiecrisis als gevolg van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne te bestrijden.
- **Een duidelijk gebrek aan sectoroverschrijdende interactie**. Kaders voor gas- en elektriciteitsvoorzieningszekerheid werken vaak naast elkaar. Mogelijke overloopeffecten worden buiten beschouwing gelaten en het uiteindelijke resultaat is een potentieel zwakkere bescherming van de eindverbruikers. De nauwe interactie tussen de gas- en de elektriciteitssector werd duidelijk tijdens de energiecrisis van 2021-2023.
- **De energietransitie naar een koolstofvrij energiesysteem** zal worden gekenmerkt door een toename van de elektrificatie, een uitbreiding van hernieuwbare energiebronnen en het ontstaan van nieuwe energiedragers zoals hernieuwbare en koolstofarme waterstof. De vraag naar aardgas zal daarentegen afnemen, met name voor verwarmings- en koelingsdoeleinden. Het kader voor energiezekerheid is op dit ogenblik niet geschikt voor deze ingrijpende transformatie van het systeem.
- De collectieve paraatheid van de EU bij schokken en haar vermogen om op een potentiële crisis te reageren, wordt ondermijnd omdat **onvoldoende rekening wordt gehouden met grensoverschrijdende overwegingen**. De lidstaten bepalen hun nationale energiezekerheidsbeleid nog steeds grotendeels los van elkaar, hoewel de interne energiemarkt van de EU steeds meer onderling verbonden en geïntegreerd is.
- **Nieuwe veelzijdige bedreigingen** brengen de integriteit van kritieke energie-entiteiten in gevaar, met inbegrip van entiteiten uit derde landen (bv. leveranciers van apparatuur voor schone technologie of investeerders in de energiesector in de EU).⁶ De klimaatverandering heeft steeds ernstiger gevolgen voor de kritieke energie-infrastructuur en het energieverbruik, maar deze komen onvoldoende aan bod in het huidige kader. Voorts moeten de toenemende risico's van cyber- en fysieke aanvallen op energie-infrastructuur verder worden beperkt door de volledige uitvoering van de huidige kaders en meer sectorale bepalingen om de specifieke kenmerken van de energiesector aan te pakken.
- **Aanhoudende energiegerelateerde afhankelijkheden** brengen de energiezekerheid van de EU in gevaar, ondanks het proactieve diversificatiebeleid van de afgelopen jaren (bv. AggregateEU). In de context van geopolitieke instabiliteit ontstaan nieuwe risico's, zoals verstoringen van de toeleveringsketen voor kritieke grondstoffen, technologieën en energiedragers die nodig zijn voor de transitie naar klimaatneutraliteit.

⁶ COM(2024) 91 final.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde herziening van de wetgeving is artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In artikel 194, lid 1, is specifiek bepaald dat het energiebeleid van de Unie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, erop gericht moet zijn: de werking van de energiemarkt te waarborgen; de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen; energie-efficiëntie en energiebesparing te stimuleren; de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

Dit optreden van de EU garandeert dat het subsidiariteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt nageleefd. De voorgestelde doelstellingen van de herziening kunnen niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt en de EU is beter geplaatst om op gecoördineerde wijze actie te ondernemen om de energiezeekerheid te waarborgen. Zoals in de periode 2021-2023 is gebleken, hebben energiecrisissen grensoverschrijdende gevolgen, die gezamenlijk moeten worden aangepakt in een steeds meer onderling verbonden energiemarkt in de EU. Het risico op verstoringen of black-outs stopt niet aan nationale grenzen en kan direct of indirect gevolgen hebben voor meerdere lidstaten.

B. Doelstellingen en beleidsopties

Dit initiatief heeft tot doel het energiesysteem van de EU **beter voorbereid, veiliger en beter bestand** te maken tegen huidige en toekomstige energiecrisissen. De **doelstellingen** zijn onder meer om het kader operationeler te maken (met name in tijden van crisis); te zorgen voor sectoroverschrijdende interactie en grensoverschrijdende samenwerking; opkomende bedreigingen voor de energiezeekerheid aan te pakken; en te zorgen voor diversificatie van de energievoorziening.

Het **basisscenario** waarmee de beleidsopties worden vergeleken, is het huidige kader (met name de verordening gasleveringszekerheid en de verordening risicoparaatheid in de elektriciteitssector) en ander bestaand EU-beleid dat gevolgen heeft voor de energiezeekerheid (bv. de richtlijn olievoorraden, de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten, de herziene richtlijn beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, de verordening kritieke grondstoffen en de verordening voor een nettonulindustrie). Voorts zal ook rekening worden gehouden met recentere beleidsontwikkelingen, zoals het kompas voor concurrentievermogen, de Clean Industrial Deal en de REPowerEU-routekaart. De scenario's die zijn ontwikkeld voor het waarnemingscentrum voor schone-energietechnologie (CETO) en de effectbeoordeling van de Commissie voor het klimaatdoelstellingsplan voor 2040 kunnen worden gebruikt als referentie voor de ontwikkeling van het energiesysteem. Om rekening te houden met een breder scala aan voorspelde vraagtrajecten, zal gebruik worden gemaakt van gevoeligheden zoals vraagaannamen op basis van het bereik (onder meer met betrekking tot de behoeften op het gebied van verwarming en koeling en de effecten van elektrificatie).

De belangrijkste actiegebieden die in dit stadium zijn vastgesteld, zijn: (1) consumentenbescherming, (2) opslag- en leveringsnorm, (3) infrastructuurnormen, (4) risicobeoordelingen, (5) plannen, (6) diversificatie, (7) veerkracht van kritieke entiteiten, (8) monitoring en transparantie, (9) crisisbeheersing en (10) solidariteit.

Elk van deze onderwerpen zal worden beoordeeld in vier overkoepelende beleidsopties. Alle beleidsopties zullen op elkaar voortbouwen (en zullen de maatregelen in de vorige beleidsoptie bevatten, voor zover relevant):

- **Beleids optie 1: “Slimme stroomlijning”**. Bij deze optie wordt beoordeeld welke bestaande bepalingen kunnen worden **geschrapt of gecombineerd** om een gestroomlijnde uitvoering te waarborgen. Voorts wordt gekeken naar de stroomlijning van opties tussen het bestaande kader voor energiezeekerheid en horizontale wetgeving inzake cyberbeveiliging, de veerkracht van kritieke entiteiten en veerkrachtige toeleveringsketens. Dit zou kunnen inhouden dat de crisisniveaus van de gas- en de elektriciteitssector⁷ op elkaar worden afgestemd, zodat er zowel in de gas- als de elektriciteitssector drie crisisniveaus zijn.
- **Beleids optie 2: “Gerichte versterking”**. Deze optie zou **aanvullende bepalingen invoeren bovenop de stroomlijningsmaatregelen in beleids optie 1**. Deze bepalingen zouden nieuwe uitdagingen aanpakken op het gebied van klimaatveranderingscrisissen, cyberbeveiliging, aanvallen op kritieke infrastructuur en de nieuwe geopolitieke uitdagingen. Dit kan onder meer inhouden dat er een crisisniveau “EU-alarm” wordt gecreëerd binnen de kaders voor elektriciteits- en gasvoorzieningszekerheid.
- **Beleids optie 3: “Sectoroverschrijdende transformatie”**. In deze optie, die voort bouwt op beleids optie 2, wordt één verordening opgesteld voor elektriciteit, aardgas en andere energiedragers (bv. waterstof). Het toepassingsgebied van die verordening zou worden uitgebreid om beter rekening te houden met zowel de vraagzijde als de gedecentraliseerde actoren. Het zou bijvoorbeeld sectoroverschrijdende nationale en EU-brede crisisniveaus kunnen omvatten.

⁷ Momenteel zijn er twee crisisniveaus voor elektriciteit en drie voor gas.

- **Beleids optie 4: “Door de EU aangestuurde actie”.** Deze optie zou het beheer, **de governance en de monitoring van het kader voor energiezekerheid sterker centraliseren** op EU-niveau.

C. Waarschijnlijke effecten

Het beleid inzake energiezekerheid werkt als een vorm van verzekering tegen weinig waarschijnlijke gebeurtenissen met een grote impact. Het is voorbereid op en treedt in werking in situaties waarin de markten niet langer kunnen functioneren. Het is dus bedoeld zo weinig mogelijk in te grijpen in de normale werking van de energiemarkten. Het beleid inzake energiezekerheid moet ook worden aangepast aan veranderingen in het energiesysteem.

Dit initiatief zal het energiesysteem van de EU veiliger maken en zo de energieprijzen op de EU-markten stabiliseren, wat van cruciaal belang is voor het economische concurrentievermogen van de EU. Zoals in het actieplan voor betaalbare energie wordt benadrukt, is een stabiele energievoorziening essentieel voor economische veerkracht, voor blijvende toegang tot betaalbare energie en om extreme prijsvolatiliteit te voorkomen⁸. Het is echter ook belangrijk te zorgen voor een billijk evenwicht tussen kosten en baten, teneinde situaties van dure “oververzekering” te voorkomen.

Dit initiatief heeft concreet tot doel burgers, kmo's en essentiële sociale diensten beter te beschermen tegen verstoringen van de energievoorziening. De stroomlijning van de rapportagevereisten moet ook de administratieve lasten verlichten, met name voor overheidsdiensten en transmissiesysteembeheerders (TSB's). Met dit initiatief wordt ook getracht versterkte en meer operationele governancestructuren op te zetten om te zorgen voor een goede samenwerking tussen de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor energiezekerheid in de EU.

Dit initiatief zal ook bijdragen tot de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN (met name SDG 7: “verzeker toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie voor iedereen”) omdat het de EU minder kwetsbaar maakt voor verstoringen van de energievoorziening en bijdraagt aan de continuïteit van de energietransitie. Het zou ook bijdragen tot de verwezenlijking van SDG 13: “neem dringend actie om klimaatverandering en haar impact te bestrijden”, en met name streefdoel 13.1, door de paraatheid van het energiesysteem van de EU om te reageren op gevaren ten gevolge van klimaatverandering te vergroten.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Parallel aan dit verzoek om input wordt een effectbeoordeling uitgevoerd ter ondersteuning van de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel. In de effectbeoordeling worden verschillende beleidsopties en het waarschijnlijke effect ervan beoordeeld. De effectbeoordeling zal worden uitgevoerd overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie⁹ en zal worden geëvalueerd door de Raad voor regelgevingstoetsing.

Raadplegingsstrategie

Het doel van de raadpleging is een beter inzicht te krijgen in de standpunten van belanghebbenden over toekomstige beleidsopties die in overweging worden genomen voor het toekomstige EU-kader voor energiezekerheid.

Burgers en belanghebbenden kunnen feedback geven over dit verzoek om input en algemene standpunten geven over de opzet van het kader voor energiezekerheid.

De Commissie zal gericht overleg plegen, zodat belanghebbenden met meer diepgaande en technische kennis standpunten kunnen uitwisselen en het ontwerp en de beoordeling van beleidsopties kunnen ondersteunen. De gerichte raadplegingsactiviteiten omvatten i) vergaderingen met deskundigengroepen; ii) specifieke agendapunten in Europese regelgevingsfora voor besprekingen met verschillende soorten belanghebbenden; iii) een gezamenlijk met de NAVO georganiseerde sessie voor de Europese Week van de Duurzame Energie (10 juni 2025) over het thema “De motor voor de energietransitie: opkomende dreigingen aanpakken en de veerkracht waarborgen”; en iv) een workshop in Brussel (september 2025) om beleidsopties op het gebied van energiezekerheid te bespreken met belanghebbenden.

Waarom deze raadpleging?

n.v.t.

Doelgroep

n.v.t.

⁸ COM(2025) 79 final.

⁹ SWD(2021) 305 final.

