

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4074

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2025

Op 6 mei 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de REPowerEU Routekaart voor het beëindigen van de Russische energie-import in de Unie (hierna: Routekaart) gepubliceerd. De Routekaart schetst de Europese strategie om de resterende Russische energie-import geleidelijk af te bouwen en focust op gas, olie, uranium en ander nucleair materiaal. In de mededeling kondigt de Commissie verschillende wetgevingsvoorstellen aan die zij in juni 2025 wil uitbrengen.

De brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de zeer korte termijn waarbinnen de wetgevingsvoorstellen ter uitvoering van de Routekaart worden verwacht en schetst op hoofdlijnen de appreciatie van het kabinet van de voorstellen die worden beschreven in de Routekaart. De verschillende wetgevingsvoorstellen zullen worden beoordeeld als deze zijn uitgebracht.

In 2022 heeft de Commissie het REPowerEU plan gepubliceerd, met als doel de afhankelijkheid van Russische fossiele energiebronnen zo snel mogelijk af te bouwen door de transitie naar schone energie te versnellen en de krachten te bundelen om een veerkrachtiger energiesysteem tot stand te brengen¹. Deze zo spoedig mogelijke afbouw van Russische fossiele energiebronnen is ook noodzakelijk in belang van de onafhankelijkheid: om te voorkomen dat energieleveringen aan Nederland of de Europese Unie gebruikt worden als drukmiddel en om de Unie en Nederland weerbaar te maken in een geopolitiek onrustige wereld. Het kabinet steunt daarom de doelen uit de Routekaart en onderstreept het belang van ambitieuze en voortvarende implementatie.

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt onder het REPowerEU-plan en via de zeventien sanctiepakketten die sinds de

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3438

Russische invasie van Oekraïne zijn ingevoerd, werd in de EU in 2024 een heropleving van de import van Russisch gas geconstateerd. Dit was voor een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, aanleiding om er bij de Commissie op aan te dringen om te komen met een routekaart waarin een gecoördineerde, veilige en geleidelijke afbouw van de import van Russische energie wordt uiteengezet².

In combinatie met een versnelde inzet van hernieuwbare energiebronnen (waaronder hernieuwbare gassen), verdere elektrificatie, energie-efficiëntie en alternatieve energiebronnen, zal de uitfasering van Russische brandstoffen volgens de Commissie bijdragen aan de doelstellingen van de Clean Industrial Deal en het Actieplan voor Betaalbare Energieprijzen. De Routekaart is opgezet langs 9 acties en staat los van mogelijke toekomstige sancties van de EU. Zo is op 20 mei jl. het nieuwste, zeventiende, sanctiepakket aangenomen. Dit pakket richt zich onder andere tegen de Russische schaduwvloot en oorlogsindustrie.³

1. Inhoud Routekaart

Tijdschema en maatregelen

Volgens de Routekaart zal de uitfasering van Russische olie, gas, uranium en ander nucleair materiaal geleidelijk in duidelijk gedefinieerde fasen plaatsvinden. Ter onderbouwing van deze plannen worden de lidstaten uitgenodigd om vóór het einde van dit jaar nationale plannen op te stellen voor de geleidelijke stopzetting van de energie import uit Rusland.

Negen acties routekaart

De negen voorgestelde maatregelen in de routekaart zullen er effectief voor moeten zorgen dat Russische energie van de EU-markten wordt geweerd, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. De Commissie streeft ernaar dit op een zodanige manier te doen dat de gevolgen voor de prijzen en de markten tot een minimum worden beperkt.

De Routekaart omvat negen acties:

Acties die toezien op gas en LNG

1. Transparantie, monitoring en traceerbaarheid
2. Nationale actieplannen
3. Stapsgewijs verbod op de import van Russisch gas
4. Ondersteuning van diversificatie door vraagaggregatie en beter gebruik van infrastructuur

Acties die toezien op uranium en ander nucleair materiaal:

5. Nieuwe beperkingen om de import van Russisch uranium en ander nucleair materiaal geleidelijk uit te bannen
6. Het opstellen van nationale plannen en het stellen van specifieke doelen om Russisch uranium en ander nucleair materiaal uit te faseren
7. Het opvoeren van de EU-productie van medische isotopen

² Kamerstuk 21 501-33, nr. 1110

³ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/05/20/europese-unie-17e-sanctiepakket-tegen-rusland.

8. Nationale plannen om Russische olie uit te faseren en alternatieve aanvoer te garanderen:
9. Doorgaan met het opleggen en handhaven van sancties tegen entiteiten en schepen die verdacht worden van illegale activiteiten

1. Transparantie, controle en traceerbaarheid

De Commissie wil monitoring en traceerbaarheid van ingevoerd Russisch gas verbeteren en stelt voor om bedrijven te verplichten informatie over hun Russische gascontracten te delen met de bevoegde nationale autoriteiten en de Commissie. Ook wil de Commissie het delen van informatie over de daadwerkelijke import van Russisch gas verbeteren tussen douanes, energie- en veiligheidsautoriteiten en de Commissie. De Commissie beoogt in juni 2025 met een wetgevingsvoorstel te komen.

2. Nationale actieplannen

De Commissie komt met wetgeving die lidstaten verplicht om nationale actieplannen uit te werken voor de uitfasering van de import van Russisch gas. De plannen moeten informatie bevatten over de hoeveelheid Russisch gas die onder bestaande contracten wordt geïmporteerd, inclusief contracten voor de import van Russisch gas die een take-or-pay clausule bevatten. Voorts moeten de nationale actieplannen een tijdlijn bevatten met mijlpalen richting volledige uitfasering van de import van Russisch gas en alternatieven voor de vervanging van het Russisch gas (zoals diversificatie en samenwerking in regionale groepen). De Commissie komt in juni met een wetgevingsvoorstel en beveelt lidstaten aan om al eind 2025 met een eerste plan te komen.

3. Stapsgewijs verbod op Russisch gas

De Commissie wil dat de invoer van Russisch gas (LNG en pijpleiding) gefaseerd wordt beëindigd. Deze uitfasering zal in twee stappen verlopen: verbod op import onder nieuwe contracten en bestaande spotcontracten tegen eind 2025; verbod op import onder bestaande langlopende contracten uiterlijk eind 2027. De Commissie komt in juni met wetgevingsvoorstellen.

4. Ondersteuning van diversificatie door vraagaggregatie en beter gebruik van infrastructuur

Om de aanvoer van gas uit alternatieve bronnen zeker te stellen, wil de Commissie opties onderzoeken die verder gaan dan de huidige vraagbundeling onder AggregateEU, dit in lijn met het Actieplan voor Betaalbare Energie.⁴ Daarbij zal ook worden gekeken naar de mogelijkheid om AggregateEU uit te breiden naar niet-fossiele gassen, zoals biomethaan. Verder wil de Commissie het gebruik van gastransportinfrastructuur optimaliseren, specifiek in Centraal- en Zuidoost-Europa (de zogenaamde CESEC-regio). Dit in samenwerking met de Energiegemeenschap.

5. Nieuwe beperkingen om de import van Russisch uranium en ander nucleair materiaal geleidelijk uit te bannen

De Commissie wil het minder aantrekkelijk maken om Russisch uranium en andere materialen te importeren en zal in juni handelsmaatregelen voorstellen die de invoer minder aantrekkelijk maken. Ook wordt

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 4020

voorgesteld dat het Euratom Supply Agency (ESA) vanaf een nader te bepalen datum nieuwe contracten met Russische leveranciers van uranium en andere nucleaire materialen niet langer goedkeurt.

6. Het opstellen van nationale plannen en het stellen van specifieke doelen om Russisch uranium en ander nucleair materiaal uit te faseren

De Commissie wil lidstaten verplichten om nationale plannen op te stellen met concrete stappen en tijdslijnen voor het afbouwen van de afhankelijkheid van Russische nucleaire producten. De Commissie raadt aan om een eerste versie van deze plannen uiterlijk eind 2025 in te dienen. In juni komt de Commissie met een wetgevend voorstel waarin specifieke doelen worden gesteld om Russische nucleaire brandstoffen versneld te vervangen, afhankelijkheid van Russisch uranium volledig af te bouwen, meer transparantie te geven over afhankelijkheden en het aanmoedigen van diversificatie van reserveonderdelen en onderhoudsdiensten.

7. EU-productie opvoeren

De Commissie wil een European Radiotopes Valley Initiative (ERVI) oprichten met als doel de productie van medische radio-isotopen in Europa op te schalen.

8. Nationale plannen om Russische olie uit te faseren en alternatieve aanvoer te garanderen

De Commissie wil de lidstaten die nog steeds olie uit Rusland importeren (Hongarije en Slowakije) verplichten om tegen het einde van 2025 nationale plannen op te stellen voor de uitfasering van Russische olie import voor het einde van 2027. De Commissie komt in juni met een wetgevend voorstel.

9. Doorgaan met het opleggen en handhaven van sancties tegen entiteiten en schepen die verdacht worden van illegale activiteiten

De Commissie wil zorgen voor betere informatiedeling, controles en samenwerking met internationale partners om de activiteiten van de schaduwvloot die door Rusland wordt benut om de EU-oliesancties te omzeilen, in te perken. Als onderdeel daarvan stelt de Commissie voor een EU maritieme Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensie missie te ontwikkelen binnen het kader van het VN Verdrag inzake het Recht van de Zee en op basis van overeenkomsten met derde landen om zowel op volle zee als ook binnen de Europese Economische Zone onder meer over te kunnen gaan tot het aan boord gaan van en controleren van schepen die de opgelegde sancties lijken te omzeilen.

2. Appreciatie van de REPowerEU Routekaart

Het kabinet wil zo snel mogelijk onafhankelijk worden van Russische energie. Hiervoor zet het kabinet nationaal o.a. stevig in op energiebesparing en -efficiëntie ende uitrol van schone energieproductie in Nederland, diversificatie van energie-import en meer gaswinning op de Noordzee. Het kabinet steunt de doelen uit de Routekaart en onderstreept het belang van ambitieuze en voortvarende implementatie. Dit is tevens uitgesproken tijdens de informele Energieraad op 13 juni jongstleden. De voorstellen in de Routekaart zijn echter nog algemeen van aard en vergen nog nauwkeurige uitwerking. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de noodzaak van een grondige juridische analyse en basis, bestaande uit afhankelijkheden en de noodzaak voor een geleidelijke uitfasering. Ook dient bezien te worden hoe de maatregelen zich verhouden tot het

internationaal handelsrecht, waarbij opgemerkt dient te worden dat de EU de WTO medegedeeld heeft richting Rusland niet gebonden te zijn door het Most Favored Nation-principe van de WTO.

De Routekaart geeft in de huidige geopolitieke context een belangrijk signaal af, namelijk dat de EU zich nog steeds richt op de volledige uitfasering van Russische energie uiterlijk in 2027. Dit sluit aan bij de herhaalde oproep van onder meer Nederland, en ook bij een breed gedragen wens in de Tweede Kamer om de import van Russische fossiele energie zo spoedig mogelijk te stoppen (conform recent aangenomen moties van het lid Teunissen⁵, het lid Paternotte c.s.⁶ en het lid Van der Burg c.s.⁷).

Hieronder zal per energiedrager (gas, nucleair en olie) een korte appreciatie van de Routekaart worden gegeven.

a. Gas:

Het in de Routekaart geformuleerde doel om de import van Russisch gas tot 2027 stapsgewijs volledig uit te faseren sluit aan bij het standpunt van zowel het kabinet als de Tweede Kamer die daarover diverse moties heeft aangenomen.⁸ Door het stapsgewijs uitfaseren van Russisch gas wordt gewaarborgd dat er geen onaanvaardbare gevolgen voor leveringszekerheid optreden. De Routekaart maakt echter nog niet concreet welke maatregelen genomen kunnen worden of wat de grondslag hiervoor zal zijn. In de Routekaart worden voor juni 2025 wetgevende voorstellen aangekondigd voor zowel het verbieden van import onder nieuwe contracten (inwerkingtreding tegen eind 2025) als het verbieden van import onder bestaande langetermijncontracten (inwerkingtreding uiterlijk in eind 2027). Een belangrijk aandachtspunt blijft daarom welke bevoegdheidsgrondslagen de Commissie concreet zal voorstellen. De huidige bepaling in de Gasverordening omtrent de mogelijkheid om LNG uit Rusland te weren vraagt naar huidig inzicht nog een bevoegdheidsgrondslag in nationale wetgeving om dergelijke maatregelen te kunnen nemen. Daarnaast is het belangrijk dat het verbod op de import van Russisch gas onder langetermijncontracten niet leidt tot oneigenlijke effecten, zoals een recht op schadevergoeding voor de Russische partijen, bijvoorbeeld op grond van take-or-pay-verplichtingen.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat onder het huidige sanctieregime tot een totaalverbod op de import van Russisch gas wordt gekomen, dit omdat voor sancties unanimiteit noodzakelijk is. Voor de maatregelen die de Commissie nu voorstelt volstaat een gekwalificeerde meerderheid. Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanpak.

b. Nucleair:

Het kabinet kan zich vinden in de maatregelen om de import van Russisch uranium geleidelijk uit te bannen en minder aantrekkelijk te maken. De Commissie lijkt te begrijpen dat de conversie- en verrijkingsmarkt voor uranium krap is en dat geleidelijkheid in de uitfasering nodig is. Op dit moment wordt door Westerse bedrijven gewerkt aan een uitbreiding van de capaciteit voor zowel de conversie als de verrijking van uranium, maar

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 045, nr. 201.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 21 501-02, nr. 3058.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 21 501-02, nr. 3118.

⁸ Moties van het lid Teunissen (Kamerstukken II 2024/25, 36 045, nr. 201), het lid Paternotte c.s. (Kamerstukken II 2024/25, 21 501-02, nr. 3058) en het lid Van der Berg c.s. (Kamerstukken II 2024/25, 21 501-02, nr. 3118).

dit kost tijd. Door een geleidelijke uitfasering kan het Russische aanbod vervangen worden, zonder dat dit significante gevolgen heeft voor de leveringszekerheid.

Nederland kent op dit moment geen directe afhankelijkheid van Rusland ten aanzien van de elektriciteitsproductie van kernenergie en is voornemens dit door te zetten bij nieuwe kerncentrales. Er is op dit moment nog wel een indirecte afhankelijkheid bij het hergebruik van uranium en de daarmee gepaarde vermindering van radioactieve afval en de inzet van natuurlijke grondstoffen. De huidige infrastructuur voor de opslag van radioactief afval in Nederland is ingericht op het recyclen van de brandstof die gebruikt wordt in de kerncentrale Borssele. Voor de stappen in het proces van hergebruik die in Rusland worden uitgevoerd, is er wereldwijd nog geen alternatief voorhanden. Het kabinet bekijkt wat het betekent om deze afhankelijkheid te doorbreken en welke afwegingen daarbij te maken zijn. Het is voor Nederland van belang dat in de uiteindelijke wetsvoorstellen van de Commissie met deze complexiteit rekening wordt gehouden. De voorgestelde plannen van de Commissie kunnen eraan bijdragen om samen met andere lidstaten deze afhankelijkheid te doorbreken.

c. Olie:

Het kabinet kan zich vinden in de benadering van de Commissie om de twee lidstaten die nog steeds olie uit Rusland importeren te verplichten om nationale plannen voor te leggen met een strategie hoe zij deze import tot 2027 tot nul reduceren. Deze lidstaten genieten sinds het 6^e EU sanctiepakket uit 2022 een uitzondering op het EU-verbod Russische olie te importeren vanwege de hoge afhankelijkheid van deze lidstaten van Russische olie-import via pijpleidingen. Deze lidstaten zijn evenwel in het 6^e sanctiepakket opgeroepen deze importafhankelijkheid terug te dringen. Het voorstel van de Commissie biedt ruimte aan een gefaseerde afbouw van Russische olie-import, waarbij rekening wordt gehouden met voldoende olietransportcapaciteit via naburige lidstaten om deze lidstaten van alternatieve olielevering te voorzien.

d. Eerste inschatting van krachtenveld

Bijna alle lidstaten verwelkomen de mededeling en het achterliggende doel. Wel zorgt het vooralsnog ontbreken van informatie over de juridische basis rond verschillende acties en een gedetailleerde impactanalyse bij een aantal lidstaten tot een afwachtende kritische houding tegenover de Routekaart. Vanuit de Commissie is wel gecommuniceerd dat de aankomende wetgevende voorstellen op basis van gekwalificeerde meerderheid moeten worden aangenomen.

3. Juridische aspecten

a. Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft betrekking op energiebeleid en de interne markt. Zowel op het gebied van energie als ook op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b. Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De acties uit de Routekaart hebben tot doel om de resterende Russische energie-import geleidelijk af te bouwen gelet op de energieleveringszekerheid en economische belangen van de EU. Gezien het sterk geïntegreerde karakter van de Europese energiemarkten kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c. Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De acties uit de Routekaart hebben tot doel om de resterende Russische energie-import geleidelijk af te bouwen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het bieden van een beleidskader en strategische visie volledige uitfasering van Russische energie nog wel voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier op bepaalde punten nationaal invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan mede vorm te geven. Een aandachtspunt daarbij is de wijze waarop het eenzijdig vroegtijdig beëindigen van contracten wordt vormgegeven en onderbouwd gelet op het recht op eigendom (artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

4. Financiële gevolgen

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

5. Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De Routekaart zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. Voor de verdere uitwerking van de aangekondigde voorstellen zal het kabinet bij de Commissie aandringen op het uitvoeren van een gedegen impact-assessments, zodat de gevolgen voor de regeldruk in kaart worden gebracht.

De Commissie hoeft voor een Mededeling geen impact-assessment uit te voeren. Bij gebrek aan een dergelijk assessment is het lastig om in te schatten op welke wijze het bedrijfsleven getroffen zal worden door de aangekondigde maatregelen. Het kabinet verwacht dat de Commissie bij de wetsvoorstellen in juni wel impact assessments zal uitvoeren. Daar waar sprake zal zijn van verplichtingen voor het bedrijfsleven als gevolg van nieuwe wetgevingsvoorstellen, zullen de regeldrukgevolgen separaat in kaart moeten worden gebracht. Het is zaak dat maatregelen pragmatisch en doelmatig zijn en dat onnodige regeldrukkosten daarbij zoveel mogelijk voorkomen worden. Daarnaast kunnen er ook administratieve lasten en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven zijn als gevolg van de voorgestelde maatregelen en het uitfaseren van de import van Russisch gas, olie, uranium en ander nucleair materiaal. Ook deze gevolgen zullen in kaart moeten worden gebracht. Een specifiek aandachtspunt daarbij is

wat de gevolgen kunnen zijn van het eenzijdig beëindigen van bestaande lange termijncontracten waarin over het algemeen zogenaamde take-or-pay clausules zijn opgenomen die zouden kunnen leiden tot Russische schadeclaims.

Geopolitiek heeft de Routekaart gevolgen voor hoe Europa zich positioneert op het wereldtoneel en hoe het zich verhoudt ten opzichte van landen waar het nu afhankelijk van is bij leveringen van energie. De Routekaart is direct bedoeld om de afhankelijkheden van Rusland af te bouwen door diversificatie van energiebronnen en eigen opwek van energie. Dit verandert de relatie met Rusland. De diversificatie van energiebronnen zorgt er echter wel voor dat wij andere landen zullen moeten inschakelen om in de energiebehoeften te kunnen voorzien. Het is van belang hier te blijven observeren dat geen nieuwe risicovolle afhankelijkheden ontstaan.

6. Afsluiting

Het kabinet steunt de intentie van de voorstellen van de Commissie inzake het reduceren van de afhankelijkheid van Russische energie. Deze voorstellen zijn echter algemeen van aard en vergen nog nauwkeurige uitwerking.

De Routekaart geeft in de huidige geopolitieke context een belangrijk signaal af, namelijk dat de EU zich nog steeds richt op de volledige uitfasering van Russische energie uiterlijk in 2027.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans