

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Startsein voor een openbare raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt

(COM(2015) 340 final)

(2016/C 082/03)

Rapporteur: Lutz RIBBE

De Europese Commissie heeft op 15 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Startsein voor een openbare raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt”

COM(2015) 340 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 januari 2016 gehouden 513e zitting (vergadering van 20 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 212 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC juicht de mededeling toe en steunt een groot aantal van de daarin vervatte voorstellen, die logisch voortvloeien uit de overwegingen over de Europese energie-unie.

1.2. De voorgestelde marktverbeteringen betreffen onder meer de intradayhandel, de afschaffing van concurrentieverstorende voorschriften, de vraagsturing en het creëren van correcte prijssignalen, en zijn in beginsel juiste en belangrijke maatregelen voor de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, die in de toekomst sterker op de bijzondere kenmerken van de fluctuerende, decentraal geproduceerde hernieuwbare energie (FHE) zal zijn afgestemd.

1.3. Zekere en betaalbare (schone) energie voor bedrijven en huishoudens is een fundamentele grondslag voor de economie en de mensen in de moderne samenleving. Het energiesysteem is daarom principieel een zaak van de gehele samenleving, waarvan de uitvoering behoefte heeft aan een evenwichtige balans tussen markt en regulering. Tot nu toe heeft dit vraagstuk in de beleidsdiscussie en ook in deze mededeling echter onvoldoende aandacht gekregen.

1.4. Het doel van een koolstofarme energievoorziening met een hoog aandeel aan regelbare hernieuwbare energiebronnen kan op korte en middellange termijn alleen worden bereikt als alle marktdeelnemers (ook de nieuwe) de beschikking krijgen over voldoende flexibiliseringsmogelijkheden — zoals voldoende opslagcapaciteit, flexibele en consumentvriendelijke vraagopties, technologie voor flexibele elektriciteitsopwekking (bv. warmtekrachtkoppeling) en goed ontwikkelde, verbonden infrastructuur voor elektriciteitstransmissie. Voorwaarden zijn verder dat de consument voldoende, tijdig en correct geïnformeerd wordt en de mogelijkheid krijgt om zelf opgewekte energie af te zetten en als de noodzakelijke investeringen in technologie en infrastructuur renderen. Van al deze zaken is momenteel geen sprake.

1.5. Prijssignalen zijn belangrijk omdat de nieuwe opzet van het huidige stelsel hoge investeringen zal vergen. Bij beursprijzen van momenteel 30 of 40 EUR/MWh kunnen investeringen niet geherfinancierd worden, of het nu gaat om nieuwe capaciteit voor elektriciteitsopwekking of nieuwe opslagcapaciteit. Dergelijke beursprijzen kunnen alleen worden gehaald omdat o.a. veel elektriciteit uit afgeschreven centrales op de markt wordt gebracht en subsidies voor elektriciteit uit kolen, kernenergie en hernieuwbare energiebronnen worden betaald. De huidige beursprijzen weerspiegelen dus niet eens de reële kostenstructuur. Door subsidies en overregulering geven de prijzen aan de stroombeurs een vertekend beeld van de daadwerkelijke kosten van stroom. Uitsluitend realistische en transparante prijzen leiden tot correcte signalen voor de nodige hoge investeringen voor wijziging van het huidige systeem.

1.6. Daarom zijn er voor de prijsvorming geheel nieuwe benaderingen nodig. Anders zal er geen economische grondslag kunnen worden gecreëerd voor de gewenste nieuwe netkwaliteit (die ook vraagsturing en opslag omvat). Het is een optie om de regelgevingsaspecten meer af te stemmen op de gewenste vernieuwing en de systeemstabiliteit beter te benutten.

1.7. De prijzen moeten voortaan de volledige daadwerkelijke kosten voor de opwekking, distributie en verwerking van stroom weerspiegelen. Hiertoe behoren ook de negatieve externe gevolgen (bv. de CO₂-belasting). De prijsvorming moet realistisch worden. Dat betekent ook dat de Commissie haar eigen subsidieregeling aanpast en dat nog bestaande, door de overheid vastgelegde prijzen afgeschaft worden. De Commissie heeft hiervoor nog geen samenhangend voorstel voorgelegd.

1.8. De grote technische uitdaging die zich bij het nieuwe elektriciteitssysteem stelt, houdt echter vooral verband met het feit dat de elektrische energie in de toekomst niet meer gecentraliseerd, door grote centrales zal worden geregeld en vandaar naar de consument zal vloeien („van boven naar beneden”). Veeleer zullen er op basis van een groot aantal gedecentraliseerde, deels fluctuerende hernieuwbare energiebronnen nieuwe „productie- en distributie-eilanden” ontstaan die onderling moeten worden gekoppeld („van beneden naar boven”), en waarin vraagsturing (inclusief opslag), alsook lokale/regionale afzet een prominente rol zullen spelen.

1.9. Het EESC heeft herhaaldelijk benadrukt dat in dergelijke nieuwe, gedecentraliseerde elektriciteitssystemen kansen liggen, waarbij het niet alleen gaat om het draagvlak onder de bevolking voor de noodzakelijke structurele veranderingen en de onontbeerlijke investeringen ⁽¹⁾. Er kunnen ook nieuwe vooruitzichten voor de regionale economie ontstaan, en nieuwe mogelijkheden om waarde te scheppen buiten de tot nu toe bekende structuren. Met de nieuwe technologie zal het mogelijk zijn de regionale ontwikkeling en het energiebeleid op een nieuwe manier met elkaar te verbinden. Verder zorgen verbonden voorzieningseilanden voor meer veiligheid in het licht van aanvallen op kritische infrastructuur.

1.10. De Commissie moet bijgevolg bij de overwegingen over het handelssysteem uitgaan van de benodigde elektriciteitsinfrastructuur, en niet proberen de noodzakelijke veranderingen in de elektriciteitsinfrastructuur zodanig vorm te geven dat ze verenigbaar zijn met het huidige handelssysteem. Ze moet ook samen met de marktdeelnemers nagaan welke veranderingen in de energie-infrastructuur en het handelssysteem de voorwaarden zouden kunnen scheppen voor een meer divers, flexibel, op de consument gericht en kostenefficiënt energiesysteem

1.11. Het EESC is verheugd over hetgeen de Commissie zegt over het nieuwe, brede scala aan spelers, maar is toch vooral van mening dat een actieve betrokkenheid van verbruikers (dat wil zeggen bedrijven, burgers, gemeentelijke elektriciteitsbedrijven, enz.) bij de productie en de rechtstreekse lokale of regionale afzet van essentieel belang is. Wanneer bedrijven, burgers of openbare diensten besluiten gebruik te maken van het op lokaal of regionaal vlak beschikbare elektriciteitspotentieel in de vorm van bijvoorbeeld gemeentelijke zonne-energie- of windkrachtinstallaties, moet het voor hen veel gemakkelijker worden gemaakt om de opgewekte elektriciteit rechtstreeks, zonder tussenkomst van beurzen of handelaren te gebruiken, en/of om deze rechtstreeks en probleemloos af te zetten. Maar ook hier bevat het Commissiedocument nog tal van hiaten.

1.12. De Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat er nog steeds belemmeringen voor hernieuwbare energie bestaan, die opgeheven moeten worden, en dat een marktconforme en geregionaliseerde bevordering van hernieuwbare energiebronnen geboden is. Het EESC is het hiermee eens maar constateert dat vergroting van de markt en vermindering van de regelgeving op zichzelf niet zullen leiden tot meer productie van duurzame energie. Deze mededeling bevat echter helaas geen aanwijzingen hoe de Commissie zich een en ander precies voorstelt.

2. Samenvatting en achtergrond van de Commissiemededeling

2.1. De ontwikkeling van een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht klimaatbeleid is een van de strategische doelstellingen die in de politieke richtsnoeren van de Commissie Juncker worden genoemd.

⁽¹⁾ Zie ook de EESC-studie: De energievoorziening van de toekomst — Studie van het EESC naar de rol van de civiele samenleving bij de uitvoering van de EU-richtlijn hernieuwbare energie (EESC-2014-04780-00-04-TCD-TRA).

2.2. Deze doelstelling werd in het werkprogramma van de Commissie voor 2015 ⁽²⁾ bevestigd en nader uitgewerkt in de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering ⁽³⁾. Niet alleen moet een betrouwbare en betaalbare elektriciteitsvoorziening worden verzekerd; er moet ook een duurzaam en klimaatvriendelijk energiestelsel met intensieve mededinging en innovatie tot stand worden gebracht. In de kaderstrategie wordt vooral de klemtoon gelegd op een actieve rol van de burgers bij de nieuwe opzet van het energiestelsel. De nieuwe opzet van de energiemarkt en met name de elektriciteitsmarkt is een belangrijke stap op weg naar de verwezenlijking van deze doelstellingen.

2.3. De openbare raadpleging die met deze mededeling van de Commissie wordt gestart, dient bij te dragen aan een succesvolle aanpak van een reeks grote uitdagingen die de opbouw van een toekomstbestendig energiestelsel in de weg staan.

2.4. De Europese Commissie verbindt deze uitdagingen met de overweging dat „het bestaande marktconcept [...] uit een tijd [dateert] waarin grote gecentraliseerde elektriciteitscentrales, grotendeels gevoed door fossiele brandstoffen, als voornaamste doel hadden om elk huis en elk bedrijf in een beperkt gebied — doorgaans een lidstaat — van zoveel stroom te voorzien als zij wensten, en waarin consumenten — huishoudens, bedrijven en de industrie — als passief werden beschouwd”. De Commissie streeft naar een „grondige transformatie van het Europees energiestelsel”, met dien verstande dat een gedecentraliseerde elektriciteitsopwekking gebaseerd zal zijn op fluctuerende energiebronnen, aanzienlijk meer spelers met uiteenlopende rollen aan het marktgebeuren zullen deelnemen en de vraagsturing een nieuwe, centrale uitdaging zal zijn.

2.5. De Commissie noemt de volgende specifieke uitdagingen:

- prijsvorming en investeringsprikkels op gefragmenteerde markten,
- voortbestaan van nationale regels inzake prijzen en markttoegang, evenals voortzetting van marktinterventies in de lidstaten,
- gebrek aan flexibiliteit op de markten aan zowel de vraag- als aanbodzijde, in het licht van de verhoogde inzet van hernieuwbare energiebronnen en het beginsel „voorrang voor energie-efficiëntie”,
- onvoldoende mogelijkheden voor de burgers om actief deel te nemen aan de energie van de toekomst.

2.6. Om deze uitdagingen succesvol het hoofd te bieden geeft de Commissie een reeks maatregelen aan:

- een flexibele, grensoverschrijdende kortetermijnmarkt voor de elektriciteitshandel (intraday-markt) verwezenlijken,
- langetermijnprijssignalen afgeven via de Europese CO₂-markt,
- de infrastructuurverbindingen voltooiën,
- hernieuwbare energiebronnen marktconform en geregionaliseerd bevorderen,
- groothandel en detailhandel koppelen om een sterker prijssignaal aan de eindverbruiker te kunnen afgeven,
- prijsreguleringen in de detailhandel afschaffen en belemmeringen voor de markttoegang van aggregatoren en andere marktdeelnemers opheffen,
- het energiebeleid regionaal afstemmen,
- de regelgevers voor de energiemarkt en netwerkexploitanten op Europees en regionaal coördineren,

⁽²⁾ COM(2014) 910 final, 16.12.2014.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, 25.2.2015.

- de beoordeling van de toereikendheid van de energiestelsel harmoniseren met het oog op de nationale en Europese voorzieningszekerheid,
- een kader voor de totstandbrenging van grensoverschrijdende capaciteitsmechanismen uitwerken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Om de doelstellingen van een Europese energie-unie te kunnen bereiken zijn talrijke ingrijpende veranderingen nodig. Zo zal het nodig zijn om — zoals de Commissie uiteenzet — een totaal andere weg in te slaan bij de opzet van de elektriciteitsmarkt.

3.2. Deze veranderingen zullen alleen voldoende draagvlak in de samenleving krijgen als a) de belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld intensief en op goed georganiseerde wijze worden geraadpleegd en b) deze partijen niet alleen als te raadplegen, maar ook als actief optredende partners geaccepteerd worden.

3.3. Hoe dit proces eruit kan zien, heeft het EESC beschreven in zijn studie ⁽⁴⁾ over de evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie. Voorts verwijst het naar zijn initiatief voor een „Europese energiedialoog”.

3.4. De voorgestelde marktverbeteringen betreffen onder meer de intradayhandel, de afschaffing van concurrentieverstorende en -verhinderende voorschriften, de vraagsturing en het creëren van correcte prijssignalen; dit zijn in beginsel juiste en belangrijke maatregelen voor de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, die in de toekomst sterker op de bijzondere kenmerken van de fluctuerende productie van hernieuwbare energie (FHE) zal zijn afgestemd. Alleen zo kunnen de doelstellingen van de Europese energie-unie — die het EESC toejuicht — worden bereikt en kan een kostenefficiënte, milieuvriendelijke, zekere en betaalbare elektriciteitsvoorziening voor huishoudens en bedrijfsleven worden gewaarborgd.

3.5. Het EESC onderstreept het bijzonder belang van de intradayhandel om de handel in verband met FHE-elektriciteit op zinvolle wijze te organiseren.

3.6. Het is verheugd dat in de mededeling de uitgangspunten van het „nieuwe energiestelsel” nog eens worden beschreven en het beschouwt dit als een juist signaal aan alle marktdeelnemers en aan de hele samenleving. Hiertoe behoren bijvoorbeeld:

- het beginsel „voorrang voor energie-efficiëntie”,
- die visie van een energievoorziening zonder fossiele energiebronnen ⁽⁵⁾,
- de erkenning dat elektriciteit in de toekomst in toenemende mate decentraal en uit fluctuerende bronnen zal worden geproduceerd,
- de vraagsturing en de opslag die van groot belang zullen zijn in het toekomstige energiestelsel,
- de erkenning dat de rol van verbruikers zal evolueren in de richting van actieve consumenten, alsook de rol van producenten en dienstverleners ⁽⁶⁾.

3.7. Zekere en betaalbare schone energie voor bedrijven en huishoudens is een fundamentele grondslag voor de economie en de mensen in de moderne samenleving. Het energiesysteem is daarom principieel een zaak van de gehele samenleving, waarvan de uitvoering behoefte heeft aan een evenwichtige balans tussen markt en regulering. Tot nu toe heeft dit vraagstuk in de beleidsdiscussie en ook in deze mededeling echter onvoldoende aandacht gekregen. De vraag of het niet beter zou zijn om de transmissie- en distributienetten — net als autowegen, spoorwegen of watervoorziening — bij de overheid onder te brengen, wordt weliswaar niet in Brussel beslist, maar hier kan wel een debat over worden gevoerd. Het energiebeleid moet voorzien in duidelijke randvoorwaarden en regulerend toezicht. Daaronder valt ook consumentenbescherming en de bescherming van bijzonder kwetsbare maatschappelijke groepen.

⁽⁴⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57

⁽⁵⁾ Zie COM(2011) 885 final.

⁽⁶⁾ Zie TEN/578 — Een „new deal” voor energieconsumenten (zie blz. 22 van dit Publicatieblad).

3.8. Het EESC wenst geen positief commentaar te leveren op de vele juiste maatregelen die de Commissie voorstelt en op haar kritische houding ten aanzien van reservecapaciteiten. Het geeft er de voorkeur aan enkele overwegingen naar voren te brengen die naar zijn mening in de mededeling onvoldoende uit de verf zijn gekomen of die onvoldoende aandacht van de Commissie hebben gekregen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is het volledig met de Commissie eens dat „een grondige transformatie van het Europees energiestelsel” noodzakelijk is. De in de mededeling uiteengezette oplossingen zijn volgens het Comité echter niet zozeer een „grondige transformatie” maar veeleer een aanpassing aan of aanvulling op het huidige stelsel.

4.2. Het EESC wil er in het bijzonder op wijzen dat een „grondige transformatie” niet alleen kan betekenen dat de nationale systemen worden aangesloten op een Europees net, de huidige markten en handelssystemen worden hervormd en het aandeel aan hernieuwbare energie aanzienlijk wordt uitgebreid. Veeleer moet worden nagedacht over de opbouw van een geheel nieuw energiestelsel waarbij een flink uitgebreid, gedecentraliseerd scala aan spelers betrokken is. Dat betekent niet alleen dat de bestaande transmissie- en distributienetten moeten worden opgewaardeerd, maar ook dat deze netten een nieuwe, technisch hoogwaardiger infrastructuur krijgen. Dit nieuwe net moet dan deels over geheel nieuwe en veelzijdiger structuren beschikken voor de werking, koppeling en afzet. Voor de huidige klassieke energiedragers is daarbij een overbruggende rol weggelegd.

4.3. Het doel van een koolstofvrije energievoorziening met een hoog aandeel aan regelbare energiebronnen kan op korte en middellange termijn alleen worden bereikt als

- a) alle marktdeelnemers (ook de nieuwe) de beschikking krijgen over voldoende flexibiliseringsmogelijkheden — zoals voldoende opslagcapaciteit, flexibele en consumentvriendelijke vraagopties, technologie voor flexibele elektriciteitsopwekking (zoals de uitermate efficiënte warmtekrachtkoppeling);
- b) als de consument voldoende, tijdig en correct geïnformeerd wordt;
- c) hij de mogelijkheid krijgt om zelf opgewekte energie af te zetten;
- d) er een goed ontwikkelde, verbonden infrastructuur voor elektriciteitsdistributie voorhanden is, en
- e) de noodzakelijke investeringen in technologie en infrastructuur renderen.

Van al deze zaken is momenteel geen sprake.

4.4. Prijssignalen en investeringsprikkels

4.4.1. De Commissie benadrukt het belang van prijssignalen die: a) de consumenten ertoe moeten aanmoedigen een actieve rol te spelen op de energiemarkt, en b) het bedrijfsleven stimulansen moeten bieden voor investeringen in nieuwe, koolstofarme energietechnologie. Dergelijke prijssignalen zijn belangrijk omdat de nieuwe opzet van het huidige stelsel hoge investeringen zal vergen. Bij beursprijzen van momenteel 30 of 40 EUR/MWh, die natuurlijk voor de consument indien zij aanslaan, interessant zijn, kunnen investeringen niet geherfinancierd worden, of het nu gaat om nieuwe capaciteit voor elektriciteitsopwekking of nieuwe opslagcapaciteit. Dergelijke beursprijzen kunnen momenteel alleen worden gehaald wanneer bijvoorbeeld veel elektriciteit uit afgeschreven centrales op de markt wordt gebracht en subsidies voor elektriciteit uit kolen, kernenergie en hernieuwbare energiebronnen worden betaald. De huidige beursprijzen weerspiegelen dus niet de reële kostenstructuur. Door subsidies en overregulering geven de prijzen aan de stroombeurs een vertekend beeld van de daadwerkelijke kosten van stroom. Uitsluitend realistische en transparante prijzen leiden tot correcte signalen voor de nodige hoge investeringen voor wijziging van het huidige systeem.

4.4.2. In de mededeling van Commissie wordt te weinig aandacht geschonken aan de gevolgen van de bijzondere kostenstructuur van hernieuwbare energiebronnen: bij marginale kosten van nul bij HE en elektrische opslagsystemen gaan van groothandelsmarkten geen positieve prijssignalen meer uit. Dit heeft twee gevolgen. Ten eerste is het noodzakelijk dat, wanneer voor de kortetermijnallocatie van elektriciteit geen signalen van groothandelsprijzen uitgaan, prijssignalen door middel van andere regelingen worden afgegeven, bijvoorbeeld door middel van subsidies. Ten tweede zijn bij marginale kosten van nul geheel nieuwe herfinancieringsmechanismen voor FHE en ook elektrische opslagsystemen nodig.

4.4.3. Daarom zijn er voor de prijsvorming geheel nieuwe benaderingen nodig. Anders zal er geen economische grondslag kunnen worden gecreëerd voor de gewenste nieuwe netkwaliteit (die ook vraagsturing en opslag omvat). Een mogelijke benadering is de regelgevende componenten van de uiteindelijke prijs voor de verbruiker te herzien, met name als het gaat om elektriciteitsheffingen en vergoedingen voor het gebruik van het transmissiesysteem. Er moet worden onderzocht of het mogelijk is de financiering van de algemene kosten in het elektriciteitsstelsel te herstructureren.

4.4.4. Het EESC pleit ervoor dat de Commissie in het kader van een EU-breed, geharmoniseerd optreden werk maakt van duidelijke kostentransparantie om te waarborgen dat alle kosten van de elektriciteitsvoorziening accuraat in de prijzen worden weergegeven. De aangegeven en vergelijkbare kosten moeten de daadwerkelijke totale kosten van de opwekking, voorziening en verwijdering van elektriciteit volledig weerspiegelen. In de kostenberekeningen moeten ook negatieve externe effecten (zoals CO₂-uitstoot) en subsidies worden meegenomen. Het EESC verwijst hierbij naar eerdere adviezen ⁽⁷⁾ en standpunten en verzoekt de Commissie opnieuw met klem haar belofte gestand te doen en de totale kosten (met inbegrip van de externe kosten) van productie tot verwijdering volledig door te berekenen in de prijzen en niet toe te staan dat tussen de verschillende energiebronnen een directe of indirecte subsidiewedloop ontstaat.

4.4.5. Naast de daadwerkelijke kosten moeten de randvoorwaarden zo bepaald worden dat de prijzen in gelijke mate rekening houden met de dienstverlening, het vermijden van emissies die het klimaat aantasten en het creëren van de benodigde, kwalitatief hoogwaardige banen. Uit de prijzen moet blijken dat er tijden zijn met veel aanbod en weinig vraag en omgekeerd tijden met veel vraag en weinig aanbod. Alleen als de prijzen de volledig correcte kosten en de geleverde diensten weergeven en prijsverminderingen volledig ten goede komen aan de eindgebruiker zal het komen tot de door de Commissie gewenste aanpassingen, zoals vraagsturing, flexibelere centrales en opslag.

4.4.6. Terecht stelt de Commissie dat prijsregulering moet worden afgeschaft. Het is juist om vrije prijsvorming, in open neerwaartse zin, toe te laten. Dit leidt tot de nodige reacties van de markt en komt flexibeltoesluitingsopties, zoals lastbeheer en opslag, ten goede. Het EESC beschouwt de bepaling in de EU-richtsnoeren voor subsidie, volgens welke in tijden van negatieve stroomprijzen geen steun verleend mag worden, als een forse marketinggreep die eenzijdig hernieuwbare energie benadeelt en ecologisch schadelijke technologie met hogere marginale kosten bevoordeelt. De huidige staatssteun is een compensatie voor gebrekkig functionerende prijssignalen, met name door de tekortschietende doorberekening van externe kosten. De Commissie kan dit verhelpen door een hervorming van de richtsnoeren voor staatssteun. Het EESC verwacht van de Commissie een voorstel dat zowel de oorzaken van negatieve prijzen bestrijdt als op de lange termijn subsidie overbodig maakt.

4.4.7. In het document van de Commissie wordt onder meer ook gewag gemaakt van de noodzaak de emissiehandel te verbeteren. Het EESC heeft hierover ⁽⁸⁾ een advies uitgebracht. Het benadrukt echter dat zelfs met een strikte hervorming slechts een deel van de externe kosten van fossiele energiebronnen zal worden doorberekend. Het Internationaal Monetair Fonds heeft berekend dat de subsidies op fossiele energiebronnen in de EU per jaar in totaal 330 miljard USD bedragen en stelt dat deze subsidies ondoeltreffend zijn, innovatie tegenhouden, de begroting schaden, sociaal onrechtvaardig zijn en voor het milieubeleid fataal zijn ⁽⁹⁾.

4.4.8. Geen enkele nieuwe opzet, hoe goed ook, kan de daarmee ontketende verkeerde prijssignalen en problemen compenseren.

4.4.9. De Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat er nog steeds belemmeringen voor hernieuwbare energie bestaan, die opgeheven moeten worden, en dat een marktconforme en geregionaliseerde bevordering van hernieuwbare energiebronnen geboden is. Het EESC is het hiermee eens. Maar deze mededeling bevat helaas veel te weinig aanwijzingen hoe de Commissie zich een en ander precies voorstelt.

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld: PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1

⁽⁸⁾ Zie PB C 424 van 26.11.2014, blz. 46.

⁽⁹⁾ Zie het werkdokument van het IMF, „How Large Are Global Energy Subsidies?” (WP/15/105), mei 2015.

4.5. *Elektriciteitshandel*

4.5.1. De titel van de mededeling van de Commissie luidt: „Een nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt”. In het document wordt echter bijna uitsluitend gesproken over de denkbare en noodzakelijk geachte veranderingen op het gebied van elektriciteitsnetten, -markten en -handel. In hoofdstuk 5 wordt zelfs gesproken over een „raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt”.

4.5.2. Door de mededeling duidelijk te richten op het elektriciteitsnet en de elektriciteitsmarkt wordt te weinig recht gedaan aan de feitelijke en grote uitdaging waar Europa op het gebied van het energiebeleid voor staat. De warmte- en vervoerssector moeten meer in het debat betrokken worden, daar er in de nabije toekomst waarschijnlijk veel meer koppelingen tussen deze drie sectoren zullen zijn dan nu, hetgeen kansen biedt en waardoor problemen kunnen worden beperkt (trefwoorden: Wind-Power to Heat, Power to Gas/Hydrogen, elektromobiliteit).

4.5.3. Convergentie tussen de elektriciteitssector en de warmte- en mobiliteitssector is in gedecentraliseerde elektriciteitssystemen veel gemakkelijker te bereiken dan in gecentraliseerde systemen. Warmte en mobiliteit zijn van nature decentraal georganiseerd en kunnen veel gemakkelijker als flexibiliseringsmogelijkheden worden gebruikt als elektriciteit ook decentraal en rechtstreeks wordt afgezet. Daarom is de transformatie van de elektriciteitsmarkt nauw verbonden met de ontwikkeling van de mogelijkheden om elektriciteit uit fluctuerende hernieuwbare bronnen decentraal af te zetten. Deze mogelijkheden moeten ook het gebruik van warmte- en mobiliteitstoepassingen omvatten.

4.5.4. Wat de elektriciteitsmarkt betreft doet de Commissie een groot aantal voorstellen voor nieuwe structuren in het bestaande handelssysteem, in eerste instantie de beurshandel. Natuurlijk is het belangrijk en wenselijk dat er op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau sprake is van een groter scala aan mogelijkheden voor de huidige energiehandel. Het mag echter niet zo zijn dat alles via beurzen en handelaren loopt, maar hier gaat de Commissie niet op in.

4.5.5. Wanneer bedrijven, burgers of openbare diensten besluiten gebruik te maken van het op lokaal of regionaal vlak beschikbare elektriciteitspotentieel in de vorm van bijvoorbeeld gemeentelijke zonne-energie- of windkrachtinstallaties, moet het voor hen veel gemakkelijker worden gemaakt om de opgewekte elektriciteit rechtstreeks, zonder tussenkomst van beurzen of handelaren te gebruiken, en/of om deze rechtstreeks en probleemloos af te zetten.

4.5.6. Er wordt echter nauwelijks gewag gemaakt van voorstellen voor de manier van steunverlening aan de zich nu reeds aftekenende nieuwe vormen van gedecentraliseerd rechtstreeks gebruik (B to B) en rechtstreekse afzet. Evenmin worden lokale vormen van handel en het overstappen op andere energievormen (opslagsystemen) ter sprake gebracht.

4.6. *Marktstructuren en gedecentraliseerde productie*

4.6.1. In de mededeling van de Commissie is soms sprake van de „integratie van hernieuwbare energiebronnen in het elektriciteitsstelsel”, soms van de noodzaak om de „marktstructuur aan te passen aan hernieuwbare energiebronnen”, en elders van de totstandbrenging van een „op hernieuwbare energie ingestelde markt”. Het EESC wil benadrukken dat het naar zijn oordeel in de eerste plaats niet gaat om een „integratie” van hernieuwbare energie in het huidige elektriciteitsstelsel, ook al moet deze vorm van energie gedurende lange tijd een centrale rol vervullen.

4.6.2. De grote technische uitdaging van het nieuwe energiestelsel houdt verband met het feit dat, zoals de Commissie in de raadpleging sterker naar voren had moeten brengen, de elektrische energie in de toekomst niet meer gecentraliseerd, door grote centrales zal worden geregeld en vandaar naar de consument zal vloeien („van boven naar beneden”). Veeleer zullen er op basis van een groot aantal gedecentraliseerde, deels fluctuerende hernieuwbare energiebronnen nieuwe „productie- en distributie-eilanden” ontstaan die onderling moeten worden gekoppeld („van beneden naar boven”), en waarin vraagsturing (inclusief opslag), een prominente rol zal spelen.

4.6.3. In combinatie met de nagestreefde grote hoeveelheid actoren betekent dit dus dat naast de gevestigde (groot) handelsstructuren er deels volledig nieuwe, decentrale vormen voor de afzet en systemen voor energiebeheer moeten komen.

4.6.4. Door innovaties op zowel IT-gebied en in de productie als bij de opslagtechnieken, het distributiesysteem en de gebouwenteknik zijn nu veel van dergelijke „productie- en distributie-eilanden” ontstaan die een paar jaar geleden nog ondenkbaar werden geacht. Personen, bedrijven, groeperingen (zoals energiecoöperaties) of gemeentes (gemeentelijke elektriciteitsbedrijven) hebben enkele autonome of deels autonome oplossingen ontwikkeld waardoor zij veel minder op traditionele (en flexibelere) aanbiedingen en handelsstromen zijn aangewezen. Het is belangrijk om in te zien dat er een parallel is tussen enerzijds technische of technologische ontwikkelingen en anderzijds sociale of sociologische ontwikkelingen. Beide wijzen in dezelfde richting, namelijk naar meer autonomie en zelfregulerende, decentrale netwerkenheden.

4.6.5. Dat begint in het klein: nu al worden totaal nieuwe structuren ontwikkeld, zoals blijkt uit het voorbeeld van de fotonvoltaïsche systemen. Vijf jaar geleden was het eigen gebruik van met zonnepanelen opgewekte stroom volledig oninteressant. De opgewekte stroom werd gewoon aan het elektriciteitsnet teruggeleverd. Dit is nu fundamenteel veranderd. Nu worden op daken alleen zonnepanelen om economische redenen aangebracht, als de opgewekte stroom maximaal kan worden gebruikt. Dit heeft intussen ook geleid tot een toegenomen vraag naar en dus tot verdere ontwikkeling van de opslagtechnologie. Op die manier kunnen nieuwe fotonvoltaïsche installaties bijdragen aan het ontlasten of het in evenwicht brengen van het net. Nu ontstaan bijvoorbeeld in verband met de verwachte elektromobiliteit en de koppeling met warmteproductie geheel nieuwe, aanvullende, gedecentraliseerde mogelijkheden voor energieopwekking en -verbruik.

4.6.6. Consumenten die hun eigen stroom produceren en gebruiken en eventuele overschotten bijvoorbeeld aan medebewoners of burens willen doorgeven, zijn geen klassieke „actieve marktdeelnemers” meer. Het Commissiedocument geeft helaas geen concrete beschrijving van de manier waarop de randvoorwaarden moeten worden veranderd om dergelijke structuren te kunnen bevorderen.

4.6.7. Ook is er onvoldoende aandacht voor de vraag met welke concrete belemmeringen hernieuwbare energie nog steeds te kampen heeft.

4.6.8. Het EESC heeft herhaaldelijk benadrukt dat in dergelijke nieuwe, gedecentraliseerde elektriciteitssystemen kansen liggen, waarbij het niet alleen gaat om het draagvlak onder de bevolking voor de noodzakelijke structurele veranderingen en de onontbeerlijke investeringen. Er kunnen ook nieuwe vooruitzichten voor de regionale economie ontstaan, en nieuwe mogelijkheden om waarde te scheppen buiten de tot nu toe bekende structuren. Met de nieuwe technologie zal het mogelijk zijn om de regionale ontwikkeling en het energiebeleid op een nieuwe manier met elkaar te verbinden en om beter in te spelen op de hogere eisen aan de zekerheid van kritische infrastructuur.

4.6.9. Het EESC juicht een grotere lokale productie en rechtstreekse afzet ook toe omdat netverliezen daarmee kunnen worden beperkt. Het federaal netwerkagentschap in Duitsland zegt hierover het volgende⁽¹⁰⁾: „Het is duidelijk dat de transformatie van het energiestelsel het meest is gebaat bij nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen. (...) Wij verwelkomen benaderingen die energieverbruik bij de bron maximaliseren. Dit is altijd het beginsel van energievoorziening geweest omdat zo netverliezen tot een minimum beperkt blijven.”

4.6.10. De Commissie moet bijgevolg bij de overwegingen over het handelssysteem uitgaan van de gewenste elektriciteitsinfrastructuur, en niet proberen de noodzakelijke veranderingen in de elektriciteitsinfrastructuur zodanig vorm te geven dat ze verenigbaar zijn met het huidige handelssysteem.

4.6.11. Er dient echter ook rekening te worden gehouden met de ervaringen van veel landen waar sommige marktpelers zoals strategische investeerders in bepaalde delen van de energieproductiesector aan cherrypicking deden, alleen om hun winst te maximaliseren. Daarbij weigerden zij te investeren in voorzieningszekerheid, innovatie en onderhoud en legden zij de kosten daarvan op het bordje van hun klanten.

⁽¹⁰⁾ Smart grids, smart markets — Eckpunkt Papier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems, december 2011, blz. 42.

4.7. Regionale samenwerking en vorming van Europese netwerken van regulatoren en netbeheerders

4.7.1. Het doel van een nieuw Europees energiebeleid kan er niet in bestaan zoveel mogelijk autonome distributiegebieden, dat wil zeggen van het koppelnet afgesneden gebieden, tot stand te brengen. Veeleer moet het doel zijn een zo hoog mogelijk aantal effectieve, concurrerende en dicht bij de gebruikers gelegen „productie- en distributie-eilanden” te creëren en deze op elkaar aan te sluiten in een Europees koppelnet. Hierbij dient ook voor ogen te worden gehouden dat het weliswaar de taak van de EU is om energiezekerheid te waarborgen, maar dat de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke energievoorziening bij de gemeenten of de regio's ligt.

4.7.2. Indien de randvoorwaarden en de afgegeven prijssignalen correct zijn, zal een groot aantal kleinere netten ontstaan, die economisch gezien het maximum zullen kunnen halen uit eigen productie en verbruik, maar die wel aangesloten moeten zijn op buurnetten of op het centrale net om bijvoorbeeld positieve of negatieve balanceringsenergie ter beschikking te kunnen stellen.

4.7.3. Binnen dergelijke systemen maar ook binnen centrale systemen zal de vraagsturing een fundamentele rol spelen. Het EESC ziet opslagtechnologie als een deel daarvan. Opslagssystemen zullen een belangrijke rol in het net vervullen, omdat zij technisch gezien beide taken vervullen, namelijk die van anticyclische consumenten en van producenten.

4.7.4. Bij het verwezenlijken en waarborgen van een dergelijk breed scala aan spelers en bij het tot stand brengen van eerlijke concurrentievoorwaarden en de coördinatie van de systemen is voor de nationale netbeheerders, de nationale regelgevende autoriteiten en de EU een belangrijke taak weggelegd. De toekomstige energievoorzieningsystemen hebben behoefte aan een goed gecoördineerd energiebeheersysteem op Europees niveau (naar analogie van het luchtvaartstelsel) dat een overzicht biedt van de toestand van alle aangesloten „productie- en distributie-eilanden” en eventuele storingsgevallen meldt. Zo is het mogelijk om in buitengewone omstandigheden automatisch of manueel in te grijpen en voor netstabiliteit en zekerheid te zorgen.

4.7.5. Deze samenwerking zal echter alleen goed kunnen functioneren als uitgebreide en optimaal georganiseerde transmissie- en distributienetten voorhanden zijn. Dit betekent onder meer dat — vooral met het oog op de eerder genoemde ontoereikende investeringsprikkels op basis van prijzen — de openbare middelen, zoals die van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, sterker moeten worden ingezet voor de totstandbrenging van grensoverschrijdende elektriciteitsnetten en niet mogen worden geconcentreerd op bijvoorbeeld de aardgas- en aardolieinfrastructuur.

4.7.6. Netbeheerders moeten — en wat dat betreft is het EESC het met de Commissie eens — „neutrale marktfaciliteerders zijn die de ontwikkeling van marktgeoriënteerde diensten voor de consument [...] mogelijk maken”. De Commissie moet duidelijker aangeven wat volgens haar moet worden veranderd om dit doel te bereiken en een nadere beschrijving geven van de rol en de taak van distributienetbeheerders, alsook van de regelgevende instanties.

Brussel, 20 januari 2016

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS
