

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking)

(COM(2016) 767 final — 2016/0382 (COD))

(2017/C 246/09)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Corapporteur: **Stefan BACK**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.3.2017 Europese Raad, 6.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatie- maatschappij
Goedkeuring door de afdeling	11.4.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.4.2017
Zitting nr.	525
Stemuitslag	108/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel voor een herschikte richtlijn ter bevordering van hernieuwbare energie. De ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen (HEB) is in samenhang met de andere voorstellen uit het zgn. winterpakket van cruciaal belang voor het bereiken van de doelen van de Europese energie-unie, de klimaatbeschermingsdoelen van de EU en het doel om opnieuw wereldleider op het gebied van hernieuwbare energiebronnen te worden. In 2030 zouden hernieuwbare energiebronnen een aandeel van 27 % in het eindenergieverbruik moeten hebben.

1.2. Waar het gaat om de verwezenlijking van de klimaatbeschermingdoelen en het streven om minder afhankelijk te worden van invoer, zegt een percentage van 27 % niet alles. De 27 %-doelstelling moet in verband worden gezien met andere maatregelen om de CO₂-uitstoot te verlagen (zoals verbetering van de energie-efficiëntie) en zou daarom inderdaad voldoende kunnen zijn, met name wanneer de regelingen op het gebied van governance de lidstaten er daadwerkelijk toe zouden brengen om indien nodig verdere maatregelen te treffen. Ziet men de doelstelling in het licht van het streven om op het vlak van hernieuwbare energie een leidende rol in de wereld te spelen, en bedenkt men dat HEB, als de richtlijn niet wordt herzien, in 2030 volgens de Commissie al een aandeel in het eindenergieverbruik van 24,7 % zullen hebben, dan is het voor discussie vatbaar of de doelstelling wel ambitieus genoeg is.

1.3. Het EESC neemt nota van de plannings- en toezichtsregelingen in het kader van het voorgestelde governance-systeem voor de energie-unie, maar betreurt het ontbreken van bindende nationale streefcijfers.

1.4. Het EESC is het in principe eens met de doelstelling dat hernieuwbare energiebronnen marktgericht moeten zijn. Onbeperkte subsidiëring — of het nu gaat om fossiele, hernieuwbare of kernenergie — is om verschillende redenen geen optie.

1.5. De invoering van hernieuwbare energiebronnen op de elektriciteitsmarkten heeft alleen kans van slagen als er een gelijk speelveld voor alle energiedragers wordt gecreëerd. Dat hernieuwbare energie nog steeds door de staat moet worden gesteund, komt voor een groot deel doordat de conventionele stroomopwekking in hoge mate gesubsidieerd wordt. Het is dan ook dringend zaak om aan de thans bestaande marktverstoringen ten nadele van hernieuwbare energiebronnen een

einde te maken, bijvoorbeeld via een combinatie van energiebelasting en een emissiehandelssysteem dat alle externe kosten dekt (zie het EESC-advies „Wijziging van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen” — nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad). Het EESC benadrukt dat extra kosten voor consumenten en bedrijven hierbij tot een minimum moeten en kunnen worden beperkt.

1.6. Het nieuwe energiebeleid moet zich richten op de drie D's: decentralisatie, digitalisering en democratisering. Hernieuwbare energiebronnen vereisen ook dat er werk wordt gemaakt van een nieuwe marktopzet die aansluit op de decentrale structuur van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

1.7. Het EESC steunt de door de Commissie voorgestelde ontwikkeling van decentrale en slimme marktstructuren, maar zou graag zien dat het plan van de Commissie om de consument en de burger in het Europese energiebeleid centraal te stellen, veel efficiënter wordt omgezet. De ontwikkeling van nieuwe, slimme marktstructuren zou het „revolutionaire” potentieel dat volgens de Commissie door de energietransitie wordt geboden, kunnen ontsluiten op een manier die de maatschappelijke en regionale voordelen maximaliseert.

1.8. Het EESC juicht het toe dat de prosumant erkend wordt als een belangrijke speler in de nieuwe energiemarkt. Dit is een stap in de richting van energiedemocratie doordat grote en kleine consumenten alsook de burgers meer invloed krijgen. De mogelijkheden die hun in dit voorstel worden geboden, komen neer op enige vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie, maar zijn zeker niet voldoende, bijvoorbeeld als het gaat om een afdwingbaar recht op toegang tot en het gebruik van openbare netwerken voor nutsvoorzieningen/stroomnetten. Daarom kan het voorstel slechts gezien worden als een eerste stap op de lange weg naar benutting van het echte sociale, economische en regionale potentieel van op de prosumant georiënteerde markten.

1.9. Het EESC onderstreept het belang van een snelle en efficiënte implementatie van slimme stroomnetten als een middel om een stabiele en veilige levering te garanderen, om sectoren te koppelen door middel van integratie van elektriciteit-naar-warmte, elektriciteit-naar-gas en elektrische voertuigen in het net en ook op microniveau, waardoor soepele „peer-to-peer”-handel mogelijk wordt en prosumanten in staat zijn om volledig en op gelijke voet deel te nemen aan de elektriciteitsmarkt.

1.10. Met de digitalisering wordt het voor prosumanten in principe mogelijk om niet alleen deel te nemen aan de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, maar ook aan het verhandelen ervan. Het EESC beveelt dan ook uitdrukkelijk aan om een positief recht te formuleren om dit te mogen doen.

1.11. In de considerans wordt het potentieel van hernieuwbare energiebronnen, o.a. ook biobrandstoffen (incl. alternatieve brandstoffen) voor de regionale economie wel genoemd, maar in de wetgevingstekst zelf komt het niet ter sprake. Het ontbreekt in dit verband aan een strategie om hernieuwbare energiebronnen te koppelen aan regionale economische ontwikkeling. Evenmin wordt erkend dat steden, gemeenten en regio's alsmede kleine en middelgrote ondernemingen van groot belang zijn als drijvende kracht achter de omschakeling op hernieuwbare energiebronnen.

1.12. De mogelijk geworden koppeling tussen nieuw energiebeleid en regionale ontwikkeling is niet alleen voor de regionale economie belangrijk. Deelname van lokale stakeholders aan decentrale energieprojecten is ook van belang om er maatschappelijk draagvlak voor te creëren: de vraag of een windpark in handen is van een internationaal private equityfonds of van lokale belanghebbenden mag dan geen verschil maken voor de bescherming van het klimaat of de energiezekerheid, maar is voor het draagvlak voor het windpark zeker belangrijk.

1.13. Energiearmoede is een sociaal probleem dat door middel van sociaal beleid moet worden aangepakt. Het EESC wijst hierbij wel op het tot dusverre niet-benutte potentieel van een combinatie van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare bronnen, energiebesparing, lastenverschuiving en prosumptie om dit probleem aan te pakken. Hiervoor is nodig dat er oplossingen worden gevonden om de initiële investeringen te financieren, bijvoorbeeld door sociale fondsen of investeringsfaciliteiten, en dat de barrières voor de toegang tot kapitaal worden overwonnen door een systematische politieke benadering. Alle EU-burgers en consumenten moeten de mogelijkheid krijgen om prosumant te worden.

1.14. In de titel van het richtlijnvoorstel is sprake van de „bevordering” van hernieuwbare energiebronnen, maar in de tekst zelf worden geen specifieke steuninstrumenten beschreven. Duidelijke regels op dit gebied zijn evenwel onmisbaar om investeringszekerheid te scheppen. Daarom moet er voor energiegemeenschappen en prosumenten een specifieke, duidelijke en nauwkeurig vastgelegde steunregeling komen. Het EESC zou graag zien dat de huidige uitvoeringsregels voor staatssteun herzien worden om maximale rechtszekerheid voor het aantrekken van investeringen te waarborgen.

1.15. Het EESC is het ermeê eens dat beoogd wordt om duurzame biogene energiedragers en alternatieve brandstoffen te bevorderen, maar vindt het jammer dat de desbetreffende bepalingen in het voorstel niet altijd flexibel genoeg zijn om het gebruik van grondstoffen en residuen te kunnen aanpassen aan de plaatselijke omstandigheden. Wanneer er van niet-duurzame biobrandstoffen wordt afgestapt, moet worden voorkomen dat er verzonken kosten („sunken assets”) ontstaan.

2. Algemene opmerkingen over de bevordering van hernieuwbare energie

2.1. Volgens het EESC kan hernieuwbare energie voor de Europese Unie vier wezenlijke voordelen opleveren. De Commissie gaat in haar richtlijnvoorstel eigenlijk maar op twee van deze voordelen in, en soms dan ook nog eens te weinig concreet.

a) *Klimaatbescherming*

2.2. Hernieuwbare energiebronnen spelen een cruciale rol in het streven om het Europese energiesysteem nagenoeg volledig koolstofvrij te maken. Hiervoor moet echter aan twee voorwaarden worden voldaan:

- Er moet grote vooruitgang worden geboekt op het vlak van energie-efficiëntie (zie het EESC-advies „Herziening van de energie-efficiëntierichtlijn”).
- De vervoerssector en de sector verwarming en koeling spelen een belangrijke rol bij het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. Door in deze sectoren elektriciteit te gebruiken die voor 100 % uit hernieuwbare energiebronnen afkomstig is, zal een belangrijke aanzet worden gegeven tot verduurzaming van de sectoren verwarming en vervoer. De voorstellen met betrekking tot het koppelen van elektrische voertuigen aan het net, de regulering van elektriciteit-naar-warmte en elektriciteit-naar-gas, en de ontwikkeling van slimme netten zijn in dit verband eveneens belangrijk ⁽¹⁾.

b) *Voorzieningszekerheid*

2.3. Hernieuwbare energiebronnen zullen een onmisbare bijdrage aan de continuïteit van de energievoorziening leveren en de afhankelijkheid van ingevoerde energie verminderen, mits de productie, het gebruik en de aanpassing van de vraag worden gecoördineerd. Dit vereist echter specifieke stimuleringsmaatregelen. Het EESC betwijfelt of de steunmaatregelen die in onderhavig voorstel en in de voorstellen met betrekking tot de opzet van de elektriciteitsmarkt zijn gepland, toereikend zijn. Er zijn waarschijnlijk aanvullende maatregelen nodig als gevolg van het „marginale kosten van nul”-probleem van hernieuwbare energiebronnen.

c) *Aanpak van energiearmoede*

2.4. De kostencurve bij hernieuwbare energiebronnen gaat continu omlaag; ze zijn goedkoper dan ooit en ondertussen zo voordelig dat ze nu al een constructieve bijdrage aan de vermindering van de energiearmoede zouden kunnen leveren. Bevordering van energie-opwekking door burgers (prosumptie) is daarbij een zeer doeltreffende optie. Zo blijkt uit een studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC Scientific and policy reports — Cost Maps for Unsubsidised Photovoltaic Electricity) dat al in 2014 zelf-opgewekte elektriciteit uit zonne-energie voor 80 % van de Europeanen goedkoper was geweest dan stroom uit het net. De Europese Commissie heeft echter nog geen adequate strategie ontwikkeld om de burgers op deze optie te wijzen (zie TEN/598).

2.5. Met name voor lagere-inkomensgroepen is de toegang tot kapitaal van essentieel belang, en er moet passende ondersteuning worden geboden. Dit sociale aspect komt noch in deze richtlijn noch in de rest van het winterpakket aan de orde, ofschoon het belangrijk is voor de doelstelling van de Europese Commissie om de burgers centraal te stellen in het energiebeleid, overeenkomstig de artikelen 17 en 21 van het voorstel.

⁽¹⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 151.

2.6. In dit verband acht het EESC het opportuun alle denkbare opties te onderzoeken om alle burgers zo veel mogelijk in staat te stellen als gelijkwaardige marktdeelnemers actief deel te nemen aan de „energie-economie”. Hierbij hoort ook dat er financiële middelen uit het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) of andere investeringsfaciliteiten speciaal ook voor kleine en micro-installaties beschikbaar worden gesteld. Als consumenten met een laag inkomen toegang zouden kunnen krijgen tot kapitaal voor decentrale installaties voor energie uit hernieuwbare bronnen, zouden zij prosumenten kunnen worden. Via de zgn. nettobemetering die wordt toegepast in een aantal lidstaten, waaronder Italië, Nederland, België (Wallonië), Polen en Slovenië, is een directe financiële lastenverlichting mogelijk die het energiearmoedeprobleem zou kunnen verminderen.

d) Meerwaarde op regionaal niveau

2.7. Hernieuwbare energiebronnen zijn in wezen regionale hulpbronnen die technisch gesproken thans door iedereen kunnen worden benut. Dit is vooral belangrijk in structureel zwakke regio's waar nieuwe mogelijkheden moeten worden gecreëerd om waarde te scheppen. In de overwegingen wordt deze kans door de Commissie terecht meermaals genoemd.

2.8. Om toegevoegde waarde op regionaal niveau te genereren is het echter wel zaak dat lokale en regionale belanghebbenden bewust strategisch worden betrokken bij de economische processen, en dat hun de mogelijkheid wordt geboden om deze betrokkenheid mede vorm te geven en aldus deel te nemen aan de economische ontwikkelingen. Een positief neveneffect is niet alleen een groter draagvlak voor de noodzakelijke aanleg van infrastructuur, maar ook voor de cofinanciering daarvan.

2.9. Volgens het EESC ontbreekt het echter aan een duidelijke strategie om regionale ontwikkeling te koppelen aan de bevordering van hernieuwbare energiebronnen. De lidstaten hadden dergelijke strategieën al na de goedkeuring van de oude richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen moeten opstellen, maar dat is niet gebeurd.

3. Algemene opmerkingen over het richtlijnvoorstel

3.1. Het EESC is altijd voorstander geweest van het streven van de Europese Commissie om de EU opnieuw naar voren te schuiven als wereldleider op het gebied van hernieuwbare energiebronnen. Vele voorstellen in het richtlijnvoorstel gaan ook inderdaad in de goede richting (zoals de voorspelbaarheid van steunregelingen en de uitsluiting van met terugwerkende kracht getroffen maatregelen). Het gevaar bestaat echter dat de drie hieronder genoemde fundamentele tekortkomingen de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen blijven hinderen.

a) De toereikendheid van steuninstrumenten

3.2. Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op de doelstellingen van de Europese Raad van oktober 2014 en behelst dat de doelstelling inzake het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het eindenergieverbruik wordt opgetrokken van 20 % in 2020 naar 27 % in 2030, wat neerkomt op een toename met minder dan 1 procentpunt per jaar. Wordt de richtlijn niet herzien, dan zal het aandeel in 2030 in de EU ca. 24,7 % bedragen; men wil dus tot een extra 2,3 % komen.

3.3. Deze langzame procentuele toename zou echter kunnen betekenen dat dan tussen 2030 en 2050 een sterk exponentiële stijging van het aandeel hernieuwbare energiebronnen nodig is om de doelstellingen van het Stappenplan Energie 2050 (COM(2011) 885 final) te halen. De daartoe noodzakelijke maatregelen zouden met bijkomende economische kosten gepaard kunnen gaan. Hoe dan ook zou de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen nauwgezet in de gaten moeten worden gehouden om zo vroeg en kostenefficiënt mogelijk corrigerend te kunnen ingrijpen.

3.4. In de bij het voorstel behorende effectbeoordeling (SWD(2016) 418 final) wordt geconcludeerd dat er tot minstens 2030 steunmaatregelen nodig zijn, gebaseerd op een stabiel rechtskader. Het EESC vindt daarom dat de voorgestelde richtlijn ook zeer duidelijke steunregelingen moet schetsen die vlot en efficiënt ten uitvoer kunnen worden gelegd. Deze ontbreken echter.

3.5. De toepassing van steunregelingen is een zaak van de lidstaten, die zich hierbij aan de staatssteunregels van de EU moeten houden. Het bestaande EU-recht op het gebied van staatssteun kent echter extreem strenge beperkingen, en moet dringend worden gewijzigd.

3.6. De thans geldende staatssteunregels van de EU hebben er immers mede toe geleid dat drastisch is gesneden in voorheen effectieve steuninstrumenten zoals feed-in-prioriteit en terugleververgoeding, die vooral door kleine en nieuwe marktdeelnemers werden gebruikt. Nieuwe instrumenten, zoals aanbestedingen, kunnen voor prosumenten, energie-gemeenschappen en andere marktspelers soms bijna onoverkomelijke hindernissen vormen.

3.7. De in het voorstel genoemde bevorderingsmaatregelen hebben voornamelijk betrekking op de marktstructuur en enkele algemene bepalingen over de noodzaak van stabiele steunmaatregelen die met de staatssteunregels in overeenstemming zijn. Dat alleen is niet voldoende. Het EESC acht het noodzakelijk dat a) de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EG) nr. 800/2008) en b) de huidige richtsnoeren inzake staatssteun op het gebied van milieubescherming en energie voor de periode 2014-2020 dringend worden herzien, teneinde ervoor te zorgen dat zij verenigbaar zijn met de doelstellingen van het voorstel, met name wat betreft de behoeften van prosumenten en kleine en middelgrote ondernemingen.

3.8. Zo is het bijv. zaak om de uitzonderingsregeling voor kleine projecten (punten 125 en 127 van de richtsnoeren voor staatssteun op het gebied van milieubescherming en energie) uit te breiden en om de desbetreffende waarden te verankeren in de richtlijn hernieuwbare energiebronnen, teneinde absolute duidelijkheid te verschaffen.

3.9. Het EESC vraagt zich af of de invoering van quota inzake de toegang tot steunregelingen voor installaties in andere lidstaten wel efficiënt is, met name gezien het streven om decentrale hernieuwbare energie en regionale economische ontwikkeling te bevorderen.

b) Marktverstoringen belemmeren hernieuwbare energiebronnen

3.10. De boodschap van het winterpakket in zijn geheel is overduidelijk: de filosofie van de Europese Commissie is dat hernieuwbare energiebronnen van nu af aan en zo snel mogelijk de markt moeten omarmen. Dit kan in principe worden toegejuicht, maar heeft weinig kans van slagen zolang twee fundamentele marktverstoringen niet worden gecorrigeerd. Ten eerste bestaan er nog steeds directe nationale subsidies voor elektriciteitscentrales die op basis van fossiele brandstoffen werken. Voorts is de internalisering van externe kosten nog volstrekt onvoldoende. Stroom uit elektriciteitscentrales op basis van fossiele brandstoffen en andere vormen van energie die uit fossiele bronnen worden gewonnen, is daarom stelselmatig in het voordeel ten opzichte van hernieuwbare energiebronnen, die geen of slechts zeer geringe externe kosten meebrengen. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) schat dat er per jaar wereldwijd voor 5,3 biljoen USD aan subsidies voor „vuile” energie wordt verleend; in de EU bedragen deze subsidies naar schatting toch ook nog 330 miljard USD per jaar.

3.11. Hoewel deze marktverstoringen ten koste van hernieuwbare energiebronnen al jaren bekend zijn, en ondanks beloften om een einde te maken aan dit ongelijke speelveld, is er zeer weinig aan gedaan. Het gaat hier om het grootste obstakel dat de verdere ontwikkeling van hernieuwbare energie in de weg staat.

3.12. Anderzijds is er de laatste tijd vreemd genoeg kritiek op vermeende marktverstoringen die zouden zijn veroorzaakt door steun voor hernieuwbare energiebronnen. Dit is onjuist, want het feit dat steun voor hernieuwbare energiebronnen nog steeds noodzakelijk is, is grotendeels een gevolg van de subsidiëring van conventionele energie-opwekking. Met andere woorden: als de subsidiëring van energie-opwekking in elektriciteitscentrales die op basis van fossiele brandstoffen werken zou worden beëindigd en er een echt gelijk speelveld ontstaat, zou een groot deel van de steun voor hernieuwbare energiebronnen overbodig worden. Het EESC pleit er nogmaals voor om o.a. met marktgerichte instrumenten een gelijk speelveld te creëren waardoor marktverstoringen worden afgebouwd en hernieuwbare energiebronnen niet verder benadeeld worden (zie het EESC-advies „Wijziging van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen”).

c) De huidige elektriciteitsmarkt is niet afgestemd op hernieuwbare energiebronnen

3.13. Kenmerkend voor de oude energiesector is een betrekkelijk klein aantal opwekkingseenheden, elk met een hoge capaciteit. Een energiesysteem op basis van hernieuwbare energiebronnen kenmerkt zich echter veeleer door een kleinere, meer decentrale capaciteit.

3.14. Het EESC heeft zich al eerder uitgesproken over mogelijke nieuwe concepten voor het organiseren van de handel in elektriciteit in gedecentraliseerde systemen, o.a. over de „cellulaire benadering”⁽²⁾. Ze zijn gebaseerd op het principe dat ook kleine marktdeelnemers in staat moeten zijn om direct met elkaar te communiceren en in energie te handelen. Het moet dus niet alleen gaan om verbetering van de productiemogelijkheden, maar ook om deelname aan de handel.

3.15. Via dergelijke peer-to-peer-transacties zouden grote delen van de samenleving kunnen deelnemen, niet alleen in de productie en het eigen verbruik, maar ook in het actieve beheer van kleinere, regionale energie-eenheden. Dit zou geheel nieuwe kansen bieden om waarde te creëren. Hierbij moet ook gedacht worden aan sectorintegratie, want warmte en de voor mobiliteit noodzakelijke energie zijn veelal lokale goederen die in kleine eenheden geproduceerd en verbruikt worden.

3.16. Het EESC wijst erop dat „peer-to-peer”-handel momenteel in veel lidstaten niet mogelijk is als gevolg van administratieve belemmeringen en een over het algemeen ontoereikende regelgeving. Met het richtlijnvoorstel en het voorstel inzake de opzet van de elektriciteitsmarkt zou er verandering in deze situatie moeten worden gebracht, maar het EESC ziet in beide voorstellen grote tekortkomingen.

3.17. Openstelling van de elektriciteitsmarkten voor peer-to-peer-transacties in de hele EU zou helpen om het enorme maatschappelijke en economische potentieel van hernieuwbare energiebronnen te ontsluiten. Als de Europese Commissie geen aandacht aan dit aspect schenkt en daarmee ook heel praktische belemmeringen zoals bijv. de grenswaarden voor de energiehandel niet aanpakt, dan laat ze een grote kans liggen om de positie van de Europese burgers, grote en kleine prosumenten en kleine en middelgrote ondernemingen op de elektriciteitsmarkt aanzienlijk te verbeteren, grotere bedrijven in staat te stellen „energie-oplossingen” naar niet-Europese markten te exporteren en, in het algemeen, het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie flink te vergroten.

4. Specifieke opmerkingen over de tekst van de richtlijn

a) *Geen bindende nationale doelstellingen*

4.1. Het EESC herhaalt zijn kritiek⁽³⁾ dat de nieuwe richtlijn, in tegenstelling tot de richtlijn van 2009, geen bindende nationale streefcijfers meer bevat. Het betwijfelt nog steeds of vooral de lidstaten die zich tegen bindende nationale streefcijfers verzetten, met het geplande governancestelsel kunnen worden „gemotiveerd” om actiever te worden. Het voorstel bevat geen enkel concreet instrument waarmee kan worden ingegrepen als het streefcijfer van 27 % niet wordt gehaald (zie het EESC-advies „Governance van de energie-unie”). Tegelijkertijd erkent het EESC de in artikel 3 van het richtlijnvoorstel vastgelegde gezamenlijke verantwoordelijkheid, aangezien er, in overeenstemming met de voorgestelde governanceverordening, financiële sancties zijn gepland voor het geval de doelstellingen niet gezamenlijk via de nationale energie- en klimaatplannen worden gehaald. Hoe hiervoor gezorgd moet worden, blijft echter onduidelijk.

b) *Geen strategie voor regionale ontwikkeling*

4.2. Volgens het EESC ziet de Commissie onvoldoende in dat actieve deelname van lokale en regionale stakeholders belangrijk is, zowel om draagvlak voor het beleid te creëren als wat de gevolgen ervan voor de regionale economie betreft. Alleen al de verwachte groei van e-mobiliteit schept enorme nieuwe kansen voor de regionale economie, op voorwaarde dat de noodzakelijke ontwikkeling van de productie- en distributie-infrastructuur consequent gericht wordt op gedecentraliseerde operationele modellen⁽⁴⁾.

4.3. Dit zou tevens bijdragen aan het streven om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen zo goedkoop mogelijk te maken voor de belastingbetaler en de consument. Dit moet echter niet alleen worden gebaseerd op de elektriciteitsprijzen, maar op een algemeen nationaal en regionaal economisch perspectief. Zo zou bijv. ook het aspect van nieuwe regionale werkgelegenheid (zie overweging 49) in aanmerking moeten worden genomen. Het EESC wijst met nadruk op de neiging van veel lidstaten om a) lokaal opgewekte en verbruikte energie onnodig en ongerechtvaardigd te belasten en b) regionale aspecten volledig te negeren.

4.4. Bovendien wordt in de regelgeving van de lidstaten over het algemeen geen rekening gehouden met de net- en systeemkosten. Het EESC is ervan overtuigd dat decentrale oplossingen uiteindelijk zullen leiden tot een verlaging van de net- en systeemkosten, en onderschrijft in dit verband het in overweging 52 uiteengezette standpunt van de Commissie.

⁽²⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13 en PB C 34 van 2.2.2017, blz. 78.

⁽³⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 8.

⁽⁴⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 78.

4.5. Deze overweging is overgenomen uit Richtlijn 2009/28/EG, maar heeft er niet toe geleid dat de lidstaten in de laatste jaren specifieke regionale strategieën op dit gebied zijn gaan ontwikkelen. Het EESC heeft vastgesteld (De energievoorziening van de toekomst: de civiele samenleving als belangrijke speler bij de opwekking van hernieuwbare energie — Studie van het EESC naar de rol van de civiele samenleving bij de uitvoering van de EU-Richtlijn Hernieuwbare energie) dat de regelgeving en steunprogramma's in veel lidstaten geen melding maken van lokale en regionale aspecten, en dat veel nationale regeringen en overheden zelfs Europees recht aanhalen om dit te rechtvaardigen. Ook hier is dus behoefte aan verdere verduidelijking. Met het voorstel worden de formele voorwaarden voor decentralisatie en regionale ontwikkeling, maar het bevat geen verplichting om ter zake een coherente strategie uit te voeren. Volgens het EESC leidt het opsommen van beginselen zonder voldoende juridische onderbouwing niet tot efficiënte wetgeving.

4.6. Om overweging 49 verder te verduidelijken zou de Commissie in de wetgevingstekst moeten concretiseren wat er wordt bedoeld met de zin: „De Commissie en de lidstaten zouden daarom nationale en regionale ontwikkelingsmaatregelen op deze gebieden moeten steunen [...] en het gebruik van de structuurfondsen op dit gebied moeten bevorderen”. Ook de exacte inhoud van overweging 50 blijft vaag waar er staat dat het m.b.t. een markt voor energie uit hernieuwbare bronnen noodzakelijk is om „rekening te houden met de positieve gevolgen daarvan voor de regionale en lokale ontwikkelingsmogelijkheden, de perspectieven voor de uitvoer, de sociale samenhang en de werkgelegenheidskansen, vooral wat betreft kmo's en onafhankelijke energieproducenten”. Met betrekking tot overweging 52 (waarin het erom gaat „de ontwikkeling van technologieën voor gedecentraliseerde hernieuwbare energie mogelijk te maken onder niet-discriminerende voorwaarden en zonder de financiering van investeringen in infrastructuur te belemmeren”) is het EESC ingenomen met de bevordering van decentrale benaderingen, maar wijst het erop dat de uitspraken ook hier aanzienlijk verduidelijkt en geconcretiseerd moeten worden.

c) **Noodzaak van duidelijkere regels voor prosumenten en consumentenrechten**

4.7. Het is een goede zaak dat termen als „stadsverwarming”, „consument van zelfgeproduceerde hernieuwbare energie”, „consumptie van zelfgeproduceerde hernieuwbare energie”, „kmo” en „hernieuwbare-energiegemeenschappen” (artikel 21) op zijn minst gedeeltelijk worden gedefinieerd en dus worden erkend als rechtsbegrippen die voor energiebeleid en -regelgeving van belang zijn. In het verleden heeft terminologische onduidelijkheid geleid tot aanzienlijke onzekerheid bij investeringen. Er zijn echter twee problemen. Ten eerste is er nog altijd geen duidelijke definitie van prosumptie, en de voorgestelde definities worden in het winterpakket niet altijd consequent gebruikt. Ten tweede is de juridische inhoud van de richtlijn niet toereikend om deze concepten daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Deze bepalingen staan of vallen bij een efficiënte tenuitvoerlegging. Het EESC betreurt het dat de Commissie geen duidelijke richtsnoeren voor deze tenuitvoerlegging geeft.

4.8. Consumenten van zelfgeproduceerde hernieuwbare energie

- Het EESC verwelkomt de bepalingen inzake consumenten van zelfgeproduceerde hernieuwbare energie in artikel 21 (leden 1 tot en met 3). Deze bepalingen kunnen evenwel zonder gevolg blijven als in het artikel niet uitvoerig wordt toegelicht wat er wordt bedoeld met de zin dat consumenten „het recht hebben zelfgeproduceerde energie te consumeren en hun overtollige productie van hernieuwbare elektriciteit te verkopen, [...] zonder dat zij hierbij worden onderworpen aan onevenredige procedures en tarieven die de kosten niet weerspiegelen”. De verwijzing naar hun rechten als consument moet worden aangevuld met een verwijzing naar hoofdstuk III van de voorgestelde richtlijn inzake de interne markt voor elektriciteit, waarin wordt bepaald wat nu echt de specifieke rechten zijn van energieconsumenten die hun eigen stroom verbruiken, en hoe ze deze rechten kunnen uitoefenen, met inbegrip van het recht om gebruik te maken van peer-to-peer-transacties.
- De Commissie zou bijv. ook duidelijk moeten maken dat het verbruik van zelfgeproduceerde elektriciteit waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de infrastructuur, wordt vrijgesteld van belastingen en heffingen, net als het verbruik van zelfgeproduceerde warmte.
- De bepaling dat consumenten van zelfgeproduceerde hernieuwbare energie onder bepaalde voorwaarden niet als klassieke energieleveranciers moeten worden beschouwd, gaan in de goede richting, maar dienen wel te worden verduidelijkt. „Verbruik” (van zelfgeproduceerde energie) en „levering” zijn immers twee verschillende dingen. De in het richtlijnvoorstel aangegeven limieten zijn te laag. Op basis van reële bedrijfsmodellen — en gezien de bepalingen voor kleine projecten uit de punten 125 en 127 van de huidige richtsnoeren voor staatssteun — zouden de volgende limieten passend zijn: 20 MWh (6 000 MWh in het geval van windenergie) voor huishoudens en 1 000 MWh (36 000 MWh in het geval van windenergie) voor rechtspersonen.
- De bepaling dat consumenten voor de zelfgeproduceerde hernieuwbare energie die zij aan het net leveren een vergoeding ontvangen die de marktwaarde van de geleverde elektriciteit weerspiegelt, vereist een definitie van het begrip „marktwaarde”. Deze marktwaarde dient niet te worden bepaald op basis van het prijsniveau op de wholesalemarkt zolang de markt wordt verstoord door subsidies voor op fossiele brandstoffen gebaseerde energieproductie. Bovendien moet bij de vergoeding ook rekening worden gehouden met de toestand van het systeem in zijn geheel (o.a. wat betreft de belasting van het net), zodat consumenten van zelfgeproduceerde energie worden aangemoedigd om ten behoeve van het systeem energie op te slaan of belasting te verschuiven.

Het EESC juicht het voorstel in lid 2 over de regulering van de levering aan afzonderlijke gebouwen toe, omdat hiermee een einde zou worden gemaakt aan een zeer onrechtvaardige situatie die al jarenlang bestaat.

4.9. Wat de administratieve verplichtingen en vergunningen betreft, merkt het EESC op dat de uitgangspunten van de artikelen 15 en 16 in essentie goed zijn. De voorgestelde tekst bevat echter een aantal problemen. Allereerst is onvoldoende duidelijk wat er in artikel 15, lid 1, onder d), wordt bedoeld met „gedecentraliseerde apparaten”. Deze term moet nader worden omschreven. Ten tweede houden de lidstaten zich dikwijls niet aan de doelstelling om energiegemeenschappen op gelijke voet te stellen met de grote marktdeelnemers. Dit is vaak te wijten aan hun interpretatie van de staatssteunregels. Om gelijke behandeling te bewerkstelligen, moeten de regels met betrekking tot kleine projecten, verbruik van zelfgeproduceerde energie en prosumptie worden verduidelijkt. De Commissie moet op dit gebied dringend actie ondernemen. Ten derde hebben de voorstellen uit de artikelen 15 en 16 alleen betrekking op de productie. Willen kleine marktspelers zoals energiegemeenschappen volledige toegang tot de markt krijgen en bovenal peer-to-peer-transacties kunnen uitvoeren, dan moeten de procedures voor het opslaan, verhandelen en consumeren van zelfgeproduceerde stroom worden vereenvoudigd.

4.10. Met betrekking tot de garanties van oorsprong (GO) wordt in artikel 19 van het voorstel onvoldoende ingegaan op het huidige marktfaalen. Met het voorstel wordt beoogd om de ontwikkeling van hernieuwbare-energiecapaciteit via de keuzevrijheid van de consument te stimuleren, maar op grond van de huidige EU-wetgeving zijn misleidende aanbiedingen op het gebied van „groene stroom” niet verboden. Leveranciers mogen GO's gebruiken om een groene façade op te trekken, terwijl ze energie uit niet-hernieuwbare bron blijven produceren, kopen en verkopen. In toekomstige EU-wetgeving moeten de nationale regelgevingsinstanties ertoe verplicht worden bindende voorschriften vast te stellen voor alle marktdeelnemers die tarieven voor „groene stroom” aanbieden. De leveranciers moeten het extra milieuvoordeel van dergelijke tarieven onderbouwen. Het Commissievoorstel zou echter tot nog meer verwarring onder de consumenten en tot een vloed van GO's kunnen leiden. Prosumptiegemeenschappen die hun stroom rechtstreeks verkopen, zouden bovendien moeten worden vrijgesteld van de verplichting om de herkomst van de stroom aan te duiden, omdat de herkomst al duidelijk is daar het om prosumpten- of gemeenschapsenergie gaat.

d) Ambitieuze doelstellingen en meer flexibiliteit nodig voor biobrandstoffen en alternatieve brandstoffen

Biobrandstoffen

4.11. Het EESC vindt de benadering van de voorstellen inzake biobrandstoffen niet flexibel genoeg. De voedselproductie mag geen stok in de wielen worden gestoken, maar het is ook belangrijk om een optimaal gebruik van de beschikbare hulpbronnen mogelijk te maken. Daarom blijft het EESC bij zijn standpunt dat biobrandstoffen moeten worden ontwikkeld voor zover deze niet afkomstig zijn uit de landbouwproductie of voortvloeien uit grondgebruik dat de voedselproductie benadeelt, en dus uit andere bronnen moeten worden gehaald, zoals residuen, bijproducten en afval, ook van de bosbouw (zie EESC-advies „Koolstofvrij maken van het vervoer”) ⁽⁵⁾. Bij eventuele maatregelen voor een geleidelijke afbouw is het volgens het EESC bovendien zaak om verzonken kosten te voorkomen.

4.12. In zijn advies „Indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC)/biobrandstoffen” ⁽⁶⁾ van 17 april 2013 heeft het EESC de vraag gesteld welke kwantitatieve bijdrage „geavanceerde biobrandstoffen” kunnen leveren en hoeveel dat kost. Deze vragen zijn tot dusverre niet beantwoord.

4.13. Het EESC wijst er verder op dat er door uitbreiding van de teelt en het gebruik van oliehoudende planten in het kader van bijzonder duurzame teeltmethoden (gemengde akkerbouw) zeer nuttige toepassingsterreinen kunnen worden ontwikkeld, bijv. voor het laten werken van land- en bosbouwmachines. Ook op dit punt echter lijkt de Commissie nog niet over een daadwerkelijke strategie te beschikken; het richtlijnvoorstel lost dit probleem niet op.

4.14. Het EESC vindt het belangrijk om flexibiliteit te kunnen behouden ten aanzien van het verminderen van biobrandstoffen, vloeibare biobrandstoffen en biomassa-brandstoffen uit voedings- of voedergewassen, mits zij voldoen aan de duurzaamheidscriteria zoals uiteengezet in artikel 27 van het voorstel.

4.15. Het EESC is krachtig voorstander van de in artikel 26, lid 5, genoemde vereisten om een duurzame bosbouw te waarborgen. Het raadt aan om de definitie van „oogstvergunning” in artikel 2 (jj) anders te formuleren, zodat alle vormen van rechtsgeldige toestemming voor het oogsten van bosbiomassa onder deze definitie vallen.

⁽⁵⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 56.

⁽⁶⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 56.

Elektromobiliteit

4.16. De quota die in de richtlijn over alternatieve brandstoffen zijn vastgesteld, houden onvoldoende rekening met het aanzienlijke groeipotentieel van elektromobiliteit. Nu het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de stroomopwekking snel stijgt, is elektromobiliteit ook nodig als optie om voor flexibiliteit te zorgen. Wordt elektromobiliteit vanuit strategisch oogpunt goed geïmplementeerd, dan kan ze een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van prosumptiestructuren.

4.17. Afgezien van het quotum voor alternatieve brandstoffen, en niet in de laatste plaats om industriële en regionale beleidsredenen en met het oog op het beëindigen van de Europese energieafhankelijkheid, zou het streefcijfer voor het aandeel van elektromobiliteit op basis van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen tegen 2030 10-20 % kunnen zijn. Verder is het belangrijk om de duurzaamheidscriteria in artikel 27, die betrekking hebben op het maximale aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het eindenergieverbruik, ook toe te passen op de vervoerssector, teneinde buitensporige beperkingen op het gebruik van biobrandstoffen in de vervoerssector te vermijden.

e) Nieuwe impulsen voor hernieuwbare energiebronnen in de verwarmingssector en voor stadsverwarming*Gas en warmte*

4.18. Het voorstel in artikel 23 om het aandeel voor verwarming en koeling geleverde hernieuwbare energie ieder jaar te doen toenemen met ten minste één procentpunt, is niet toereikend. Er moeten aanzienlijk hogere doelen worden gesteld als we de klimaatdoelstellingen willen bereiken.

4.19. De in artikel 20, lid 1, opgenomen vereiste om na te gaan of de gasnetinfrastructuur moet worden uitgebreid om de integratie van gas uit hernieuwbare energiebronnen te vergemakkelijken, is zinvol, maar er mag niet uit het oog worden verloren dat gas ook een eindige fossiele brandstof is. In dit verband wordt verwezen naar het advies „Veiligstelling van de gaslevering”⁽⁷⁾. Bij de vaststelling van de beoordelingscriteria moet worden gewaarborgd dat het aspect sectorintegratie in aanmerking wordt genomen.

4.20. Het EESC is ingenomen met het voorstel in artikel 20, lid 3, en artikel 24 om concepten voor stadsverwarming te versterken, want het gaat hier om belangrijke instrumenten om sectorintegratie te bevorderen, energiearmoede aan te pakken en de regionale economie te stimuleren. Het EESC stelt tegelijkertijd vast dat geïntegreerde stads- en regionale oplossingen dikwijls mislukken als gevolg van nationale regelgeving.

Brussel, 26 april 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 70.