

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen**

(COM(2003) 740 def. - 2003/0301 (COD))

(2005/C 120/22)

Op 23 januari 2004 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Sirkeinen**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 De drie hoofdlijnen van het EU-energiebeleid in de laatste jaren waren:

- totstandbrenging van een doeltreffende open markt voor elektriciteit en gas,
- waarborging van de continuïteit van de energievoorziening, en
- verwezenlijking van strikte milieudoelstellingen, met name bestrijding van klimaatveranderingen.

Tot de belangrijkste wetgeving die op dit gebied is goedgekeurd, behoren de herziene richtlijnen voor de elektriciteits- en gasmarkt, op grond waarvan medio 2004 de markt voor andere verbruikers dan huishoudens opengaat en in 2007 voor alle consumenten. In 2001 is een Groenboek over de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening gepubliceerd, waarin de nadruk lag op vraagbeheersing als centraal onderdeel van zowel de continue voorziening als van de bestrijding van klimaatveranderingen.

1.2 Een betrouwbare energievoorziening tegen redelijke prijzen is een belangrijke voorwaarde voor economische groei en welzijn van de Europese burgers. Daarom steunt het EESC in zijn adviezen de doelstellingen en benadering van de Commissie.

1.3 De energiemarkten in de EU maken de hiervoor vermelde doelstellingen nog niet waar. Misschien is het ook niet realistisch om dit te verwachten, nu de belangrijkste wetgeving pas haar uitvoeringsfase nadert. Volgens de Commissie is dit pakket ontwerpwetgeving een aanvulling op bestaande wetgeving, gericht op de opheffing van huidige of toekomstige tekortkomingen.

1.4 Een sterke stimulans voor dit pakket maatregelen was de stroomuitval in Italië in september 2003, alsook andere incidenten in Europa en de Verenigde Staten. De uitval was te wijten aan een reeks operationele fouten nadat een zwaarbe-

laste lijn in Zwitserland het begeven had. Er bleken ook problemen te zijn met de coördinatie tussen beheerders van de transmissiesystemen. Uit het onfortuinlijke voorval kan veel lering worden getrokken. Door openstelling van de markten neemt de transmissie toe, alsook eventuele problemen in verband hiermee.

1.5 Het wekt verwondering dat de Commissie de belangrijkste oorzaak van stroomuitval slechts aanstipt. Sommige gebieden of landen zijn niet in staat genoeg energie op te wekken en voeren voortdurend grote hoeveelheden stroom in uit naburige of verder gelegen regio's met een overschot. Grensoverschrijdende handel op de EG-electriciteitsmarkt is een doeltreffende oplossing voor overschotten en tekorten, en draagt zodoende bij tot voorzieningszekerheid en meer concurrentie. Maar het kan en mag niet in de plaats komen van een ontoereikend stroomopwekkingsvermogen in sommige sectoren van de markt.

1.6 Volgens de Commissie stijgen de prijzen op een gezonde markt als de vraag toeneemt en het aanbod stagneert. In theorie reageren de consumenten op hogere prijzen door minder te verbruiken, maar het is bekend dat de prijselasticiteit van stroom om diverse redenen gering is. Bij een bepaald prijsniveau wordt investeren in meer aanbod winstgevend, en zo wordt een steeds stijgende prijs een halt toegeroepen. Blijven toereikende investeringen uit, dan leiden de steeds stijgende prijzen, tenminste op korte en middellange termijn, tot ernstige problemen voor de consument en het concurrentievermogen van bedrijven, en dus voor complete economieën. Een bijzonder probleem bij investeringen in de opwekking van energie is dat er niet snel kan worden ingespeeld op prijschommelingen, aangezien er met investeringsprojecten veel tijd gemoeid is (vanaf planning, via vergunningsprocedures tot de bouw). Volgens sommigen kunnen termijnmarkten dan wel tot op zekere hoogte soelaas bieden, het gaat om te recente praktijken om te beoordelen of hun een lang leven beschoren is.

1.7 De EU heeft besloten concurrentie toe te laten op de elektriciteits- en gasmarkt. De vraag is evenwel of er in de open markt genoeg geïnvesteerd zal worden, met name in het piekvermogen. Volgens de richtlijn voor de elektriciteitsmarkt dienen lidstaten een systeem in te voeren om na te gaan of vraag en aanbod in evenwicht zijn, alsook een aanbestedingsprocedure voor meer vermogen als dat nodig mocht zijn. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de algemene structuur van de energievoorziening en de keuze van energiebronnen; de ontwerpgrondwet brengt hier geen verandering in.

1.8 Tekortkomingen van de markt (te weinig aandacht voor de behoeften op de lange termijn, het milieu, regionale en lokale omstandigheden) kunnen evengoed oorzaken van te weinig investeringen zijn, en niet uitsluitend ondoeltreffende concurrentie, het ontbreken van een stabiel regelgevingskader, remmende vergunningsprocedures en/of publieke tegenstand. De verplichting om van een netwerk een onafhankelijke economische partij te maken (unbundling) veroorzaakt het tot een ambitieus beheer, omdat innovatie en waardeschepping juist ontstaan in de dienstverlening aan klanten. Het netwerk zit aldus klem tussen de door regelgevers vastgestelde tolprijzen en de door klanten opgelegde lasten en investeringen, terwijl er geen enkele duidelijkheid of interventiemogelijkheid is als het gaat om ontwikkeling.

1.9 Efficiënt eindgebruik van energie, of energiebesparing, is lange tijd beschouwd als krachtig element van de energiemarkt. Minder verbruik van energie bespaart geld en draagt rechtstreeks bij tot voorzieningszekerheid, alsook vaak tot terugdringing van broeikasgassen door de geringere behoefte aan energie en aan investeringen in nieuwe productie en transmissie. De mogelijkheden van nieuwe technologieën zijn enorm; er moeten dan ook maatregelen worden getroffen om deze te ontwikkelen en op de markt in te voeren.

1.10 De Commissie merkt op dat niet aan het evenwicht tussen vraag en aanbod mag worden voorbijgegaan. Eén van de oorzaken van de toegenomen belasting van netwerken is de stijgende vraag, die gedeeltelijk kan worden opgevangen door vraagbeheersing. Passende prikkels om te investeren in netwerken en de opwekking van elektriciteit zijn echter ook nodig.

1.11 Volgens de Commissie zal de toekomstige groei van de vraag naar elektriciteit worden opgevangen door beheer aan de vraagzijde. Nieuwe investeringen worden evenwel tot op zekere hoogte nodig geacht, al was het maar om centrales te vervangen die aan het eind van hun levensduur zijn gekomen. De Commissie verwacht veel van duurzame energie en van de gespreide productie door kleinschalige warmtekrachtkoppelingssystemen.

1.11.1 Het Comité kan zich volstrekt niet vinden in de beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen en behoeften in de elektriciteitssector. In een mededeling over infrastructuurinvesteringen verwacht men veel duidelijkere en realistischere informatie over toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden aan te treffen, te meer daar veel beter gekwantificeerde informatie en scenario's, inclusief door de Commissie zelf uitgewerkt materiaal, beschikbaar is. Niemand is gediend met het achterhouden van duidelijke en realistische — zij het voor velen onwelkome — basisinformatie.

1.11.2 Een zeer ruwe berekening kan een idee geven van de omvang van het probleem en van de oplossingen: de vraag naar elektriciteit stijgt momenteel met 1-2 % per jaar in de EU. De EU-doelstelling voor opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen behelst een jaarlijkse groei van minder dan 1 %. Het streefdoel voor energie-efficiëntie zou de jaarlijkse groei terugbrengen met 1 %. Hernieuwbare energiebronnen en efficiency zouden de groeiende vraag dus op kunnen vangen, en bovendien misschien bestaande capaciteit kunnen vervangen met veel minder dan 1 % per jaar. Energiecentrales gaan ongeveer 30-50 jaar mee, wat in theorie betekent dat er per jaar 3 % aan vervanging toe is. Volgens het Internationaal Energie Agentschap (IEA) is er in de EU de komende 20 jaar behoefte aan nieuwe centrales met een vermogen van ruim 200.000 MW.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1 Het richtlijnvoorstel beoogt de bevordering van investeringen in de Europese energiesector ter versterking van de concurrentie en ter voorkoming van regelmatige stroomonderbrekingen. De nadruk ligt op de behoefte aan een duidelijk rechtskader voor de EU voor een deugdelijke werking van een concurrerende interne markt voor elektriciteit, door het veiligstellen van de elektriciteitsvoorziening en het waarborgen van een toereikende mate van interconnectie tussen de lidstaten, aan de hand van algemeen, transparant en non-discriminair beleid.

2.2 In het voorstel wordt van de lidstaten het volgende verlangd:

— een duidelijk omschreven beleid voor een evenwicht tussen vraag en aanbod, met doelstellingen voor reservecapaciteit of alternatieven, zoals maatregelen aan de vraagzijde, en

— na te leven normen met betrekking tot de veiligheid van de transmissie- en distributienetwerken.

2.3 Beheerders van transmissiesystemen dienen een jaarlijkse of meerjarige investeringsstrategie voor te leggen aan de nationale regelgevingsinstantie. Deze kan belangrijke, grensoverschrijdende projecten aan de lijst toevoegen.

2.4 De nationale regelgevingsinstanties dienen een samenvatting van deze investeringsprogramma's bij de Commissie in te dienen ter raadpleging van de Europese groep van regelgevende instanties voor elektriciteit en gas, en rekening te houden met de hoofdverbindingen van prioritair Europees belang van de trans-Europese energienetwerken.

2.5 Nationale regelgevende instanties krijgen het recht om in te grijpen om projecten sneller te voltooiën en, indien nodig, om voor bepaalde projecten openbare aanbestedingen uit te schrijven indien een transmissiesysteembeheerder niet in staat of niet bereid is om die projecten af te ronden.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De richtlijn Elektriciteitsmarkt en de Verordening inzake grensoverschrijdende handel vormen het kader voor een geliberaliseerde interne markt voor elektriciteit. De tenuitvoerlegging van beide begint op 1 juli 2004. Om investeerders en andere actoren op de markt stabiele regelgeving te bezorgen, die cruciaal is voor het juiste investeringsklimaat, dienen eventuele wijzigingen in dit kader uiterst voorzichtig te worden benaderd.

3.2 Zelf verwijst de Commissie min of meer duidelijk naar de achterliggende redenen voor haar bezorgdheid omtrent de veiligheid van de voorziening, en voor de voorgelegde ontwerprichtlijn. In het richtlijnvoorstel wordt echter niet rechtstreeks ingegaan op deze redenen.

3.3 De eerste reden is gebrek aan productiecapaciteit voor stroom in sommige delen of lidstaten van de Unie, vanwege de oriëntatie van het energiebeleid. De Commissie brengt het probleem in kaart voor de reservecapaciteit, maar dit geldt ook voor de vaste behoefte aan energie.

3.4 De tweede reden is gebrek aan concurrentie, ten gevolge van politieke onwil van sommige lidstaten om bestaande monopolies, oligopolies of overheersende marktposities aan te pakken. De Commissie stelt dit vast en verwijst naar haar beperkte bevoegdheden om hierin verandering te brengen. Er wordt gekozen voor meer concurrentie van beheerders in andere lidstaten, door te proberen voldoende interconnectiecapaciteit te garanderen.

3.5 Ten derde zijn sommige transmissiesysteembeheerders niet bereid of onvoldoende in staat om de bestaande richtsnoeren voor grensoverschrijdende uitwisselingen ten uitvoer te leggen, ook al zijn de transmissiesysteembeheerders deze richtsnoeren binnen hun eigen organisaties vrijwillig overeenge-

komen. Oorzaak hiervan is wellicht de gebrekkige spreiding van energie- en netwerkactiviteiten.

3.6 De grootste hinderpaal voor investeringen in transmissienetwerken is politieke en publieke weerstand tegen zulke projecten. In sommige lidstaten zijn bijna alle vormen van energieopwekking ongewenst. Inspraak bij projecten is voor mensen die er de gevolgen van zullen ondervinden, een belangrijk basisrecht. Maar planning en besluitvorming wordt zo een heel lastig en langdurig proces, waardoor zelfs de dringendste en hoogstnodige projecten op losse schroeven komen te staan.

3.7 De zeer belangrijke vraag die in de richtlijn aan de orde komt en waarvoor op EU-niveau een antwoord moet worden gevonden, is hoe ervoor kan worden gezorgd dat er hoe dan ook op een marktconforme manier genoeg geïnvesteerd wordt in interconnectoren.

3.8 De ontwerprichtlijn verleent de regelgevingsinstantie het recht in te grijpen door wijziging van het investeringsplan van de transmissiesysteembeheerder en door bepaalde investeringen te eisen; tot slot wordt er ook een aanbestedingsprocedure ingevoerd. Het huidige voorstel gaat verder dan de richtlijn voor de elektriciteitsmarkt, die voorziet in toezicht op het evenwicht tussen vraag en aanbod, en, indien nodig, in een aanbestedingsprocedure voor meer opwekkingsvermogen. Om te veelvuldige wijzigingen in de regelgeving en een overdaad aan voorschriften te vermijden, moet de wetgeving op dit punt pas gewijzigd worden als er genoeg ervaring is opgedaan met de werking van de huidige bepalingen.

3.9 Een deel van de inhoud van de ontwerprichtlijn, zoals de algemene bepalingen in artikel 3, is onderdeel van elk goed nationaal energiebeleid en heeft al wijd en zijd ingang gevonden. Dit te presenteren als bepalingen in een richtlijn kan leiden tot verwarring van verantwoordelijkheden.

3.10 Een aspect waaraan de Commissie ook aandacht had kunnen besteden, is vraagbeheersing. Uitbreiding van de mogelijkheden voor verbruikers, met name van middelgrote omvang, om te reageren op prijschommelingen in de groothandelsprijs voor elektriciteit zou kunnen bijdragen tot terugdringing van pieken in de vraag.

### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Artikel 4: het EESC onderschrijft deze bepalingen, ervan uitgaande dat het eerste lid inhoudt dat alle transmissiesysteembeheerders zich aan de richtsnoeren van ETSO moeten houden.

4.2 Artikel 5: het EESC meent dat de teneur van het artikel enigszins verwarrend is ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten. In principe, buiten deze context, steunt het EESC de meeste in het artikel genoemde maatregelen als onderdeel van een degelijk nationaal energiebeleid.

4.3 Het blijft onduidelijk wat verstaan wordt onder „reservecapaciteit” in de tweede alinea van artikel 5.1. In het artikel zou uitsluitend sprake moeten zijn van technische reserves voor de korte termijn, nodig voor de betrouwbaarheid van het systeem.

4.4 Artikel 6: het is moeilijk in te zien waarom netwerkinvesteringen gekoppeld moeten worden aan het beheer van de vraagzijde, en nog minder op de manier waarop dit in artikel 6, lid 1, gebeurt. Artikel 6, lid 2: met deze vereisten zou, indien mogelijk, primair rekening worden gehouden als de methode voor de tarieven voor netwerktoegang wordt vastgesteld. Wat betreft artikel 6, lid 2: voor interconnectoren is actie vereist zoals vermeld in paragraaf 3.7.

4.5 Artikel 7: het EESC is geen voorstander van de in dit artikel opgenomen voorstellen; zie de uiteenzetting in paragraaf 3.8.

Brussel, 28 oktober 2004.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
A.-M. SIGMUND

---

BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende tekst uit het afdelingsadvies is verworpen na goedkeuring van wijzigingsvoorstellen door de voltallige vergadering; de tekst kreeg wel ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen:

**Par. 1.8, laatste zin:**

„Gestage uitbreiding van de wetgeving, en met name wetgeving die overheidsbemoediging op de markten toestaat, leiden niet tot het vereiste stabiele regelgevingskader, maar integendeel tot meer risico voor investeerders, uitgestelde investeringen en dus hogere prijzen”.

*Uitslag:*

78 stemmen vóór het schrappen van de zin, 67 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen.

---