

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking)”

(COM(2016) 861 final — 2016-379-COD)

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG”

(COM(2016) 861 final — 2016-379-COD)

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (herschikking)”

(COM(2016) 863 final — 2016-378-COD)

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (herschikking)”

(COM(2016) 864 final — 2016-380-COD)

(2017/C 288/13)

Rapporteur: **Alfred GAJDOSIK**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.1.2017 Raad van de Europese Unie: 19.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	185/2/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie voor een nieuwe opzet van de markt, een risicoparaatheidsverordening en een nieuwe organisatie van de samenwerking tussen energieregulators. Een en ander is een verdere stap weg van nationale gereguleerde markten en in de richting van een marktgebaseerde aanpak van elektriciteit in de EU, teneinde de continuïteit van de energievoorziening tegen de laagst mogelijke kosten te verzekeren en te voldoen aan de voornaamste behoeften van de Europese elektriciteitsverbruikers, waaronder industriële, commerciële en particuliere entiteiten. Dit doel is echter alleen haalbaar als wordt ingezet op een verdere elektrificatie van de economie; dat is de meest efficiënte en flexibele manier om het te verwezenlijken.

1.2. Net als in vorige adviezen beklemtoont het Comité dat goed functionerende elektriciteitsmarkten een eerste vereiste zijn om de doelstellingen van de energie-unie te verwezenlijken⁽¹⁾. Het EESC is het met de Commissie eens dat de markt alleen goed kan functioneren als ingrijpende veranderingen worden aangebracht in de markttopzet, met name gelet op het toenemende gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen⁽²⁾. De integratie van hernieuwbare energie in de bestaande

⁽¹⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84, PB C 264 van 20.7.2016, blz. 117.

⁽²⁾ Zie ook het advies TEN/626 „Stand van de energie-unie 2016” (zie blz.).

markt zal niet helpen. Een nieuwe markt is nodig. Het Comité is van mening dat het pakket marktopzet over het algemeen goed inspeelt op de behoefte aan deze wijzigingen en het pad effent voor een kosteneffectieve en economisch levensvatbare energietransitie.

1.3. Het EESC is ingenomen met de algemene oriëntatie van het pakket marktopzet, met name het streven om de consument centraal te stellen in de energiemarkt, de uitbreiding van het elektriciteitsaanbod en de versterking van de regionale samenwerking. De aanpassing van de marktregels en het regelgevingskader is een belangrijke stap in de richting van stabiele voorziening van schone energie voor alle Europese consumenten tegen de laagst mogelijke prijzen. Op sommige punten is er niettemin nog ruimte voor verdere verbetering. Er zijn met name meer specifieke regels geboden ⁽³⁾.

1.4. Het koolstofvrij maken van de economie is een van de strategische doelstellingen van de energie-unie en het streven naar stimulering van investeringen in de decarbonisatie van de elektriciteitsmarkt moet dan ook worden ondersteund. De beste manier om dit te bewerkstelligen is te zorgen voor gelijke en billijke marktvoorwaarden die zowel de consumenten als de overstap naar een groene economie ten goede komen. De volledige internalisering van de externe kosten van conventionele elektriciteitsopwekking, met inbegrip van klimaatgerelateerde schade en schade aan de menselijke gezondheid, is van essentieel belang voor efficiënte en effectieve decarbonisatie. Passende belastingheffing is de beste aanpak om de investeringen in de richting van groene elektriciteit te sturen.

1.5. Het EESC onderschrijft zonder meer de stelling dat alle consumenten, met inbegrip van de industrie, commerciële ondernemingen en particuliere huishoudens, het recht hebben zelf energie te genereren, op te slaan en te verhandelen en dat plaatselijke energiegemeenschappen het recht hebben gemeenschapsnetwerken te ondersteunen, te ontwikkelen of te huren. Er zijn evenwel meer specifieke voorschriften nodig om deze rechten te doen gelden en bestaande belemmeringen weg te nemen (nettoegang, oneerlijke en onevenredige netwerkkosten, juridische en administratieve obstakels enz.).

1.6. Bovendien moet ernaar worden gestreefd de Europese consumenten de kans te geven om zonder beperkingen actief te worden op de hele elektriciteitsmarkt, dus ook bij de handel in en de levering van elektriciteit. Specifieke regels om hiervoor de nodige voorwaarden te creëren ontbreken in de voorstellen van de Commissie. Gedecentraliseerde handelsplatformen en handelsstructuren die mogelijkheden bieden voor rechtstreekse handel in zelfs kleine energie-eenheden moeten worden ontwikkeld. Decentralisatie van de elektriciteitsvoorziening en -handel is een voorwaarde voor de volledige integratie van de consument in de markt. Dit komt evenwel niet overeen met versnippering van de Europese elektriciteitsmarkt.

1.7. Hoewel de Commissie terecht pleit voor een versterking van de kortetermijnmarkten zal dit op de lange termijn niet volstaan om investeringen in hernieuwbare elektriciteit te baseren op marktmechanismen. Met het oog daarop zou de mogelijkheid moeten worden gecreëerd om hernieuwbare elektriciteit ook te verhandelen via (lange)termijninstrumenten op gedecentraliseerde markten, wat pas mogelijk zal worden als balanceringsproducten worden verhandeld met gebruikmaking van flexibiliteitsopties.

1.8. Aangezien het probleem in veel Europese landen vandaag de dag niet het gebrek aan opwekkingscapaciteit maar juist het capaciteitsoverschot is, mogen capaciteitsmechanismen voor conventionele opwekking van elektriciteit alleen worden gebruikt als oplossing op de korte termijn, als balanceringsproducten niet kunnen zorgen voor de noodzakelijke voorzieningszekerheid, teneinde alle marktdeelnemers investeringsstabiliteit te garanderen.

1.9. Het EESC herhaalt dat er in het toekomstige beleid voor een koolstofarme samenleving rekening moet worden gehouden met het probleem van energiearmoede. Prosumptie kan een manier zijn om dit probleem aan te pakken, op voorwaarde dat kwetsbare consumenten toegang kunnen krijgen tot het noodzakelijke kapitaal via openbare leningen of bijstand van gemeenten, regio's of andere entiteiten zoals ngo's.

1.10. Het EESC benadrukt dat, gezien de doorgaans kleinere schaal van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen en uit warmtekrachtkoppeling in blokverwarmingscentrales, goed functionerende, moderne en slimme distributienetten steeds belangrijker worden. Nationale regelgeving moet netbeheerders in staat stellen en aanmoedigen de nodige investeringen te doen. Ook zijn er investeringen nodig ter verbetering van de interconnectie van nationale elektriciteitsnetten. In beide gevallen wordt bijgedragen aan een zekere energievoorziening en zullen in Europa nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

⁽³⁾ Zie ook het advies TEN/624 „Pakket schone energie voor iedereen” (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

1.11. Om de elektriciteitsvoorziening veilig te stellen op een markt waar voor consumenten een belangrijke rol is weggelegd, moet intensief gebruik worden gemaakt van ICT, nieuwe planningsmethoden en nieuwe instrumenten voor het beheer van het elektriciteitssysteem, zodat steeds direct kan worden vastgesteld waar consumenten behoefte aan hebben en wat er aan de netten moet gebeuren. Daarvoor zijn grote investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie nodig. (zie paragraaf 3.3).

1.12. Wat flexibiliteit, elektromobiteit, opslag en andere balanceringsopties betreft, valt het EESC de Commissie bij dat aan onafhankelijke marktdeelnemers een prerogatief moet worden toegekend om deze belangrijke markten te ontwikkelen vooraleer netexploitanten een rol als beheerder of exploitant van de betrokken installaties op zich mogen nemen.

2. Inhoud van de Commissiemededeling

2.1. In het voorgestelde pakket wijst de Commissie erop dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie een grondige hervorming van de elektriciteitsmarkt vergt. De integratie van hernieuwbare energie in de bestaande markt zal niet helpen. Een nieuwe markt is nodig.

2.2. De Europese Commissie oriënteert haar nieuwe marktbeleid aan de hand van twee beginselen:

- er moeten nieuwe marktregels worden opgesteld die sporen met de voornaamste kenmerken van hernieuwbare energie — decentralisatie en flexibiliteit — en bijdragen aan een grotere voorzieningszekerheid en kosteneffectiviteit,
- consumenten moeten centraal staan in de nieuwe energiemarkt.

2.3. Het voorstel van de Commissie gaat ook in op de vraag hoe de continuïteit van de energievoorziening kan worden ondersteund door een risicoparaatheidsbenadering.

2.4. Een vierde aspect betreft de hervorming van het regelgevend toezicht via het herdefiniëren van de rol en de bevoegdheden van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER).

In het onderhavige sectorale advies wordt vooral een evaluatie gemaakt van de mate waarin de wetgevende teksten aan de in paragraaf 2.2 geschetste beginselen voldoen. Aangezien deze kwestie naar de mening van het EESC in eerste instantie wordt behandeld in de documenten inzake de interne elektriciteitsmarkt (COM(2016) 861 final en COM(2016) 864 final) richt dit advies zich met name op deze twee documenten.

3. Algemene opmerkingen over de opzet van de elektriciteitsmarkt

3.1. Om het gehele energiesysteem koolstofvrij te maken, met inbegrip van de verwarmings- en vervoerssector, is een groot aandeel hernieuwbare energie in de opwekking van elektriciteit nodig. In dit verband hanteert de Commissie een correcte benadering: de Europese elektriciteitsmarkt moet zo worden ontwikkeld dat zij compatibel is met hernieuwbare energie. Het EESC is ingenomen met deze heldere aanpak, die een belangrijke stap is in de totstandbrenging van een Europese elektriciteitsmarkt en ertoe bijdraagt om bestaande obstakels, zoals fysieke beperkingen ten gevolge van het gebrek aan interconnecties, en regelgevende en fiscale verschillen tussen lidstaten weg te werken.

3.2. Een belangrijke eerste overweging is dat variabele hernieuwbare energie van nature gedecentraliseerd is. Dit betekent m.a.w. dat:

- installaties voor wind boven land en fotovoltaïsche installaties gemiddeld aanzienlijk kleiner zijn dan conventionele productie-eenheden,
- energie uit wind boven land of zonnestraling vrijwel overal beschikbaar is,
- de opwekking kan worden gepland op een wijze die is afgestemd op de consumptie als de passende marktstimuli voorhanden zijn, ook al zijn duurzame bronnen niet te beheersen; wel kan de beschikbaarheid ervan echter met grote precisie worden voorspeld.

Dezelfde kenmerken gelden vaak ook voor andere technologieën, zoals warmtekrachtkoppeling in blokverwarmingscentrales, die een belangrijke rol zullen spelen als flexibiliteits- en balanceringsopties in de toekomstige energiemarkten wegens hun hoge efficiëntie.

3.3. Deze kenmerken leiden tot specifieke voordelen die de Europese Commissie tot op zekere hoogte vermeldt in haar voorstellen voor de opzet van de nieuwe markt. Het voorstel van de Commissie had evenwel van meer samenhang kunnen getuigen en beknopter kunnen zijn om richting te geven aan marktregels m.b.t. deze voordelen. In dit verband wordt de aandacht gevestigd op de EESC-standpunten terzake die zijn geformuleerd in advies „Herziening van de richtlijn inzake hernieuwbare energie” (TEN/622) ⁽⁴⁾. Het feit dat het gebruik van hernieuwbare energie en andere gedecentraliseerde technologieën aanzienlijk bijdragen aan een grotere marktliquiditeit is van bijzonder belang voor de opzet van de markt.

3.4. Zoals de Commissie terecht benadrukt zal de nieuwe energiemarkt worden gekenmerkt door veel meer productie-eenheden dan in de conventionele opwekkingsstructuur, die slechts een zeer klein aantal elektriciteitscentrales telt. Bijgevolg zal er ook sprake zijn van een significante verhoging van het aantal bij de elektriciteitsopwekking betrokken actoren. Het is daarbij zaak van consumenten actievere deelnemers maken. Opwekking van hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling zorgen ervoor dat consumenten producenten kunnen worden, zoals de Commissie in haar voorstel heeft erkend.

3.5. Opgemerkt zij dat het idee om „van consumenten actieve consumenten te maken” gericht is op alle categorieën consumenten, met inbegrip van commerciële en industriële energieverbruikers, die aanzienlijke kostenbesparingen kunnen verwezenlijken via investeringen in gedecentraliseerde opwekkingstechnologie die ontworpen is voor eigen verbruik. Activering van consumenten zal dus niet alleen tot elektriciteitsmarkten met meer liquiditeit leiden, maar zal ook voor meer economische impulsen zorgen: kleine en grote ondernemingen kunnen voordeel halen uit concurrentievoordelen, op lokaal niveau wordt meerwaarde gecreëerd en er kan nieuwe werkgelegenheid worden gestimuleerd. Aan de andere kant beschikken vele particuliere huishoudens niet over de financiële middelen die nodig zijn om een „prosumant” te worden. Consumentvriendelijke leningen en de actieve steun van gemeenten en regio's kunnen hierbij helpen.

3.6. De activering van consumenten wordt echter belemmerd door drie elementen.

3.6.1. Ten eerste worden vrijwel geen van de externe kosten van kolengestookte en kerncentrales geïnternaliseerd. Met name moet in dit verband worden gekeken naar de kosten voor gezondheidsschade en door de klimaatverandering veroorzaakte schade. De niet-internalisering van deze kosten plaatst hernieuwbare energie, die geen vergelijkbare externe effecten heeft, in een zeer nadelige concurrentiepositie. Aangezien vooral hernieuwbare energie consumenten in staat stelt zich actiever op te stellen, kan worden geconcludeerd dat een beperkte deelname van consumenten politiek wenselijk moet zijn, of op zijn minst bewust moet worden getolereerd. In het hele winterpakket wordt geen enkele inspanning gedaan om een einde te maken aan deze verstoring van de markt. De verstoring is zelfs nog ernstiger, daar door de externe kosten van conventionele elektriciteit niet te internaliseren de noodzaak om hernieuwbare energie massaal te subsidiëren nog groter wordt.

3.6.2. Er is nog een andere reden waarom decentrale technologieën zoals hernieuwbare energie of blokverwarmingscentrales systematisch worden benadeeld ten opzichte van conventionele energiecentrales. De huidige opzet van de groothandelsmarkten bevoordeelt immers grootschalige productie-eenheden. Daar installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie en blokverwarmingscentrales gemiddeld van veel kleinere omvang zijn en dus niet over de nodige schaalvoordelen beschikken, ondervinden zij een concurrentienadeel.

3.6.3. Tot slot kunnen veel kleinere spelers als gevolg van wettelijke beperkingen, administratieve regels, vergunningen en bureaucratische eisen geen toegang krijgen tot de handelsmarkt voor energie. Dit heeft gevolgen voor zowel particuliere huishoudens als commerciële en zelfs industriële consumenten.

3.7. Als de politieke wil aanwezig is kunnen deze drie tekortkomingen van de huidige elektriciteitsmarkt onmiddellijk worden rechtgezet. Het EESC vreest echter dat de betreffende regels die door de Commissie worden voorgesteld onvoldoende duidelijk zijn.

3.8. Om een eind te maken aan de verstoring van de markt ten voordele van conventionele elektriciteitsproductie zoals beschreven in paragraaf 3.6.1, moet ten minste werk worden gemaakt van een nauwkeurige belasting van de CO₂-emissies, een van de meest heikele aspecten van de bovengenoemde externe kosten. Het EESC heeft hiervoor reeds herhaaldelijk gepleit ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad.

⁽⁵⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

3.9. De elektriciteitsmarkt moet worden opengesteld voor meer gedecentraliseerde structuren, vooral met het oog op handel ter compensatie van de nadelen die zijn vermeld in paragraaf 3.6.2 en 3.6.3.

3.10. Decentralisatie mag niet leiden tot fragmentering van het Europese elektriciteitsstelsel. De stelling van de Commissie dat „elektriciteit de mogelijkheid moet krijgen zich vrijelijk te bewegen naar waar die het meest nodig is” is in essentie juist. Grote investeringen zijn echter nodig om de interconnectie van nationale netwerken te verbeteren en er moet een herfinancieringsmodel worden ontwikkeld dat voor consumenten niet te veel lasten met zich meebrengt.

3.11. Vraaggerichte opwekking van elektriciteit — ook met behulp van flexibiliteits- en balanceringsopties, zoals opslag in accu's, stroom-naar-warmte, stroom-naar-gas en de koppeling van voertuigen en stroomnetten — is de beste aanpak om de kosten van de uitbreiding van het net tot een minimum te beperken. Dit verklaart waarom prosumtie, rechtstreekse transacties tussen elektriciteitsproducenten en consumenten, en een versterking van de balanceringsverantwoordelijkheid, zoals voorgesteld door de Commissie, belangrijke instrumenten zijn om de continuïteit van de energievoorziening te verzekeren.

3.12. In het voorstel van de Europese Commissie spelen veel van deze mechanismen een rol. Het EESC onderschrijft deze aanpak, die een positief effect zal hebben op met name onderontwikkelde elektriciteitsmarkten die in sommige lidstaten gebukt gaan onder zware overregulering.

3.13. In dit verband gaat het voorstel van de Commissie echter grotendeels voorbij aan het potentieel van digitalisering. Digitalisering maakt het mogelijk consumptie- en productiegegevens elektronisch gedetailleerd te registreren, tot op de kleinste eenheid (d.w.z. per afzonderlijke kilowatt). De registratie van specifieke en individuele consumentenprofielen door middel van slimme meters — en, in de toekomst, via het internet van de dingen — in combinatie met uiteenlopende deelnemers aan energieopwekking — geven elke consument letterlijk de kans om zelf zijn balancering te beheren. Onderwijs- en opleidingsprogramma's zijn belangrijk om zo veel mogelijk consumenten in staat te stellen deze rol te vervullen, en dus het structurele nadeel (nl. beperkte marktliquiditeit) weg te nemen van gedecentraliseerde vormen van handel, zoals peer-to-peer-transacties.

3.14. Als eerste stap zouden de regels voor balancering van elektriciteit (artikelen 4 en 5 van het voorstel voor een verordening (COM(2016) 861 final) zo moeten worden aangepast dat energie-eenheden kunnen worden geregistreerd met een hoge mate van nauwkeurigheid in de tijdsmeting. Er moeten specifieke kortetermijnmarkten voor de handel in dergelijke bijzonder kleine hoeveelheden energie worden opgezet. De artikelen 6 en 7 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

3.15. Helaas heeft de Commissie in dit verband geen initiatieven voorgesteld. In artikel 3 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final wordt daarentegen gesteld dat consumenten en kleine bedrijven door middel van aggregatoren in staat moeten worden gesteld aan de markt deel te nemen. Voor aggregatoren is vooral iets te zeggen als er sprake is van portefeuille-effecten en transactiekosten. Deze zouden evenwel verdwijnen als de elektriciteitshandel gedecentraliseerd zou worden. Dan zouden elektriciteitsgebruikers en kleine ondernemingen die een actieve rol willen en kunnen spelen de kans krijgen om zonder beperkingen en rechtstreeks actief te worden op de elektriciteitsmarkt. Het is veelzeggend dat de Europese Commissie niet verwijst naar de handel in elektriciteit wanneer ze het heeft over deelname „op gelijke voet” in artikel 3, lid 1, onder i).

3.16. In dit verband lijken rechtstreekse transacties tussen producenten en consumenten vanuit economisch oogpunt bijzonder veelbelovend, omdat zij in één prijssignaal verscheidene prijscomponenten kunnen weerspiegelen die — in tegenstelling tot de huidige situatie in veel lidstaten — grotendeels worden bepaald door de markt. Zo kan het prijssignaal van rechtstreekse transacties uiting geven aan een aantal factoren, zoals:

- een vaste bijdrage ter financiering van de netwerkinfrastructuur,
- een dynamische, transactiespecifieke bijdrage, waarbij rekening wordt gehouden met het gebruik van ondersteunende diensten die nodig zijn voor de specifieke transactie in het elektriciteitsnet,
- een premie voor de financiering van stroomopwekkings-, -opslag- en -omzettingsinstallaties, waarover tussen de transactiepartijen kan worden onderhandeld.

3.17. Bedrijfsmodellen voor gedecentraliseerde handel in elektriciteit worden momenteel niet alleen in sommige lidstaten (bv. Nederland en Estland) ontwikkeld; het zijn eigenlijk zeer ambitieuze modellen die al op verschillende markten buiten Europa worden gehanteerd, bv. in de VS en Australië. Dit is duidelijk een wereldwijde trend. Europa kan zijn uitvoermogelijkheden op mondiale energiemarkten alleen optimaal benutten als Europese bedrijven overtuigende modellen ontwikkelen voor gedecentraliseerde, gedigitaliseerde elektriciteitshandel. De Europese Unie dient haar ondernemingen echter ook de mogelijkheid te geven om deze modellen eerst op haar binnenlandse markten in de praktijk te brengen.

4. Specifieke opmerkingen over bepaalde aspecten van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final en over de voorstellen voor een verordening COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final en COM(2016) 863 final

4.1. Het EESC is verheugd dat de Europese Commissie zich er duidelijk toe heeft verbonden de elektriciteitsmarkt koolstofarm te maken. Gelet op de redenering in paragraaf 3.6 is het echter moeilijker dit doel te bereiken, gelet op de beperking van prioritaire dispatching, zoals voorgeschreven in artikel 11 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, ten minste zolang er geen sprake is van volledige internalisering van de externe kosten van conventionele elektriciteitsopwekking. Hoewel het in principe correct is om uit te gaan van technologische neutraliteit als basisregel voor het beheer van de dispatching, veronderstelt dit een gelijk speelveld. Daar de externe kosten van conventionele opwekking van elektriciteit niet geïnternaliseerd zijn, is er geen sprake van een gelijk speelveld. Alvorens, zoals bepleit in het Commissievoorstel, prioritaire dispatching ernstig wordt beperkt moet er sprake zijn van volledige internalisering van de externe kosten.

4.2. Derhalve moet worden bepaald dat prioritaire dispatching tijdelijk moet worden gehandhaafd in alle lidstaten waar hernieuwbare energie een aandeel heeft van minder dan 15 %. Lidstaten met een hoger aandeel moeten een overeenkomstig kader voor dispatching ter overweging aan de Europese Commissie voorleggen. Dit kader voor dispatching mag niet leiden tot verstoring van het vrijemarktmechanisme voor koolstofarme en kostenefficiënte flexibiliteitsopties. De Europese Commissie zou moeten nagaan of dit kader decarbonisatie kan helpen ondersteunen.

4.3. Voor een aangepast beleid moeten de de minimiswaarden zoals aangegeven in artikel 11, lid 3, van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final in ieder geval worden vervangen door de vermelde respectieve waarden (punten 125 en 127 van de Richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie⁽⁶⁾), zodat kleine marktdeelnemers een kans op eerlijke concurrentie kunnen blijven behouden.

4.4. De regels voor redispatching en beperking overeenkomstig artikel 12 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final vormen een verder obstakel voor de doelstelling van decarbonisatie. Aangezien met name steenkoolcentrales kampen met relatief hoge opstart- en sluitingskosten, zullen exploitanten van die centrales deze kosten in hun redispatchingaanbiedingen doorrekenen. Met wind- en zonne-energiesystemen zijn geen dergelijke kosten gemoeid. Het resultaat is dat installaties voor wind- en zonne-energie vaker van het net worden gehaald, wat voor Europa een stap terug betekent bij het koolstofvrij maken van de economie. Marktgebaseerde redispatching moet daarom worden beperkt tot niet-hernieuwbare energie.

4.5. Het EESC is het eens met de Commissie dat marktverstoringen in het belang van de consument moeten worden vermeden. Het spoort de Europese Commissie aan méér te doen om de huidige en eventuele toekomstige marktverstoringen te voorkomen. Capaciteitsmechanismen voor conventionele centrales, zoals aangegeven in het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, kunnen leiden tot nog ernstigere verstoringen van de markt, zoals de Commissie zelf toegeeft. Capaciteitsmechanismen moeten daarom worden beschouwd als de laatste optie voor het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening en als oplossing op de korte termijn. Er is dringend behoefte aan meer specifieke regels om te bepalen wanneer capaciteitsmechanismen zijn toegestaan.

4.6. Er moet voor ogen worden gehouden dat hernieuwbare elektriciteit uit variabele bronnen (zon, wind) als zodanig niet zonder meer aan capaciteitsmechanismen kan deelnemen en ook niet op de termijnmarkten kan worden verhandeld. Hoewel de day-ahead- en intradayhandel dan ook terecht moet worden versterkt, maakt de specifieke kostenstructuur van zonne- en windenergie (d.w.z. zonder marginale kosten) dat een en ander niet zal leiden tot een herfinanciering van investeringen en hernieuwbare energie. Er moeten mogelijkheden worden geboden om hernieuwbare elektriciteit op de termijnmarkten te verhandelen. De enige voorspelbare manier om dit te bereiken is hernieuwbare energie te koppelen aan balancerings- en flexibiliteitsopties. Zoals bij energieopslag via accu's gaat het hierbij voornamelijk om technische opties zoals omzetting van elektriciteit in warmte of in gas⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

4.7. De facto hebben de lidstaten hiervoor echter aanzienlijke regelgevende belemmeringen opgeworpen en als gevolg hiervan worden er voor balanceringsproducten momenteel dan ook geen bedrijfsmodellen gevonden. De wetteksten betreffende marktordening bieden geen oplossingen op dit gebied. Aan artikel 3, lid 1, onder f), van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final zou ten minste moeten worden toegevoegd dat de marktregels en het door de lidstaten op te zetten dispatchingkader in een stimulans moeten voorzien voor het gebruik van flexibiliteitsopties. Dit kan ook helpen om knelpunten op te lossen/te voorkomen.

4.8. In dit verband zou het EESC graag zien dat duidelijke prioriteiten worden vastgesteld. Er zou alleen gebruik mogen worden gemaakt van capaciteitsmechanismen voor conventionele elektriciteitscentrales als lidstaten kunnen aantonen dat de capaciteitsknelpunten niet kunnen worden verholpen door balancering van hernieuwbare elektriciteit via flexibiliteits-opties. Deze verplichting moet worden opgenomen in artikel 8 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final, en artikel 14 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final moet dienovereenkomstig worden aangepast.

4.9. Dergelijke balanceringsconcepten hebben twee extra voordelen. Daar zij hernieuwbare elektriciteit verhandelbaar maken op de termijnmarkt, zijn zij momenteel de enige optie die het mogelijk maakt investeringen in installaties voor hernieuwbare energie op de markt te herfinancieren. Ten tweede zijn zij lokaal georiënteerd, profiteren zij van het feit dat hernieuwbare energie vrijwel overal beschikbaar is (zie paragraaf 3.2) en verhogen zij aldus de lokale meerwaarde van hernieuwbare energie.

4.10. Als passende marktgebaseerde prikkels voorhanden zijn kan decentrale productie van elektriciteit voor minder belasting van het net zorgen. Op dit moment is zulks nog niet het geval. De berekening van de netwerktarieven (artikel 16 van COM(2016) 861 final) moet ten minste worden aangepast ter aanmoediging van productie dicht bij de consument en afgestemd op het verbruik. De specifieke netwerktarieven van individuele productie- en consumptietransacties kunnen in het algemeen worden vastgesteld door gebruik te maken van slimme meters. Voorts spoort het principe dat het effectieve gebruik moet worden weergegeven ertoe aan die meters te gebruiken als basis voor de berekening van de netwerktarieven.

4.11. Elektriciteitsopwekking die is afgestemd op het verbruik wordt ook vergemakkelijkt door precieze prijszones. Het EESC staat dan ook ten volle achter de desbetreffende standpunten die zijn uiteengezet in overweging 14 en artikel 13 van het voorstel COM(2016) 864 final. Als echter geen gevolg wordt gegeven aan de oproep in paragraaf 4.10 zal de efficiëntiewinst dankzij de preciezere prijszones verloren gaan omdat de vaststelling van de netwerktarieven geen weerspiegeling zal zijn van het effectieve verbruik. Een Europese benchmark voor energiebelasting ter versterking van de prijssignalen zou een extra hulp zijn.

4.12. Het gebruik van nauwkeuriger prijszones betekent niet dat wordt ontkend dat een goed geïnterconnecteerd Europees energienet noodzakelijk is; een dergelijk net is immers de beste manier om de energievoorziening op kostenefficiënte wijze veilig te stellen.

4.13. Zoals aangegeven in paragraaf 3.14 is de openstelling van de handel in elektriciteit voor consumenten en prosumenten belangrijk voor volledige deelname aan de energiemarkt. Artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final moet dan ook worden verduidelijkt. Deelname van de consument, die in artikel 3, lid 1, beperkt is tot opwekking, opslag, en elektromobiliteit, moet ook betrekking hebben op de handel in elektriciteit. In artikel 3, lid 2, moeten de belemmeringen voor de toegang tot de markt duidelijker worden gedefinieerd. Volgens paragraaf 3.6.3 van dit advies slaan deze belemmeringen hoofdzakelijk op schaalvoordelen en administratieve belemmeringen.

4.14. De lidstaten kunnen deze belemmeringen o.a. opheffen door speciale handelsstructuren op te zetten voor kleine producenten, consumenten en prosumenten. Het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators moet worden belast met de monitoring van de uitvoering van dit voorschrift. Bovendien zou in artikel 4 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final kunnen worden voorzien in vereenvoudigde boekhoudregels voor kleine consumenten/producentenverenigingen. Ten slotte moet het woord „sell” in de Engelse versie van artikel 15, lid 1, onder a), van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden vervangen door het woord „trade”.

4.15. Wat energiearmoede betreft (overweging 14 en artikel 5 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final en artikelen 28 en 29 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final) heeft het EESC er herhaaldelijk op aangedrongen dat dit probleem wordt opgelost en dat er bij toekomstige beleidsmaatregelen voor een koolstofarme samenleving rekening mee wordt gehouden. Wat dit betreft blijft het EESC bij het standpunt dat het in een eerder advies hierover heeft ingenomen⁽⁸⁾. Het kan zich ook vinden in het standpunt van de Commissie en in specifieke voorstellen in dit verband. Tegelijk wijst het op de stelling die is uiteengezet in de eerdere adviezen⁽⁹⁾ dat hernieuwbare energie en met name prosumptie in sommige omstandigheden een duurzame methode kan zijn om blijvende energiearmoede te voorkomen als aan kwetsbare consumenten overheidsleningen en betere toegang tot kapitaal worden verstrekt met de hulp van lokale instanties zoals regio's of gemeenten of particuliere actoren zoals ngo's. In dit verband moet het belang worden erkend van de regels inzake actieve consumenten en lokale energiegemeenschappen, zoals bedoeld in de artikelen 15 en 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final. In artikel 5, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final moet uitdrukkelijk melding worden gemaakt van prosumptie als mogelijke manier om energiearmoede te vermijden.

4.16. Wat consumentenrechten betreft, verheugt het EESC zich erover dat empowerment en bescherming van de consument een eigen hoofdstuk in het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final hebben gekregen. In artikel 10 moet ook uitdrukkelijk worden vermeld dat de consument het recht moet hebben om zowel zijn specifieke voorkeuren voor zijn stroomvoorziening aan te geven als ervoor te zorgen dat deze voorkeuren in acht worden genomen. Aan artikel 15, lid 1, onder b) moet worden toegevoegd dat de netwerkkosten gespecificeerd moeten worden, zodat consumenten alleen de specifieke kosten voor hun rekening moeten nemen die zijn veroorzaakt door hun eigen individuele activiteit, bijv. voor opwekking, opslag, verbruik of verhandeling van elektriciteit. Het netwerktariefsysteem moet voorts stimuli bieden voor activiteiten die „netvriendelijk” zijn zoals verschuiving van de belasting, zelfconsumptie en opslag. De lidstaten moeten aantonen hoe de netwerktarieven op basis van het werkelijke verbruik worden berekend. In dit verband is voorspelbaarheid voor consumenten van cruciaal belang om de betreffende investeringen te doen.

4.17. Het EESC is ermee ingenomen dat plaatselijke energiegemeenschappen in artikel 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden gedefinieerd en hun daarmee samenhangende rechten worden toegekend. Het EESC drong hierop aan in zijn advies over energie en energiecoöperaties van prosumpten⁽¹⁰⁾. De tarieven zoals bedoeld in artikel 16, lid 1, onder d) moeten het daadwerkelijke gebruik weerspiegelen; dit sluit aan bij hetzelfde principe, zoals uiteengezet in paragraaf 4.16 van dit advies m.b.t. artikel 15 van het voorstel voor een richtlijn (COM(2016) 864 final).

4.18. Het EESC is het ermee eens dat energiegemeenschappen het recht hebben hun eigen netwerken te beheren, maar stelt voorts ook dat zij eveneens gerechtigd moeten zijn om op te treden als basisleveranciers. In die gevallen zijn alle desbetreffende verplichtingen op hen van toepassing.

4.19. Voor de artikelen 15 en 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final geldt een waarschuwing: om consumenten actiever te laten deelnemen en plaatselijke energiegemeenschappen op te zetten is het noodzakelijk dat gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie. Als de in paragraaf 3.6 beschreven problemen en de tekortkomingen in het voorstel voor hernieuwbare energie⁽¹¹⁾ niet worden verholpen, zal het proces met het oog op actievere consumenten en plaatselijke energiegemeenschappen aanzienlijk worden afgezwakt en zelfs op de helling komen te staan.

4.20. Wat data uit slimme bemetering betreft is digitalisering, zoals uiteengezet in paragraaf 3.13 van dit advies, een belangrijke troef. Niettemin is hiermee een aantal risico's verbonden op het vlak van gegevensbescherming en veiligheid. Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie deze kwestie behandelt in de artikelen 19-23 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final.

4.21. Het is een goede zaak dat de Commissie de nodige aandacht schenkt aan doeltreffende bescherming van de gegevens die via slimme meters verkregen zijn en dat de EU-standaard voor gegevensbescherming ook van toepassing is op gegevens m.b.t. het elektriciteitsverbruik. Gegevensbeheer, eigendom van gegevens en open gegevens komen echter niet ter sprake. Artikel 23 moet daarom garanderen dat, zonder afbreuk te doen aan gegevensbescherming en privacy, de gegevens ter beschikking worden gesteld van alle belanghebbenden in een anonieme en voldoende geaggregeerde vorm. Om het volledige potentieel van digitalisering te benutten zijn onderwijs en opleiding geboden die digitale ongeletterdheid en uitsluiting van consumenten kunnen tegengaan.

⁽⁸⁾ PB C 341 van 21.11.2013, blz. 21.

⁽⁹⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 1, PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44 en PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

⁽¹⁰⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44

⁽¹¹⁾ Zie ook het advies TEN/622 „Stand van de energie-unie 2016” (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

4.22. Wat de rol van netwerkbeheerders betreft, zij opgemerkt dat decentralisering in het algemeen betekent dat de distributienetwerken, samen met de onderlinge verbinding van de nationale netten, aan strategisch belang zullen winnen. Het is cruciaal dat de lidstaten een kader ontwikkelen dat netwerkexploitanten doeltreffende en efficiënte prikkels voor investeringen in de verbetering van de Europese elektriciteitsnetten geeft. Een en ander zal ook de economische groei stimuleren en extra arbeidsplaatsen genereren. Tegen deze achtergrond onderschrijft het EESC het voorstel van de Commissie om de bevoegdheden kracht bij te zetten van het ACER, dat moet toezien op de nationale beleidslijnen op dit gebied.

4.23. Bij de artikelen 32, 33 en 36 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden distributiesysteembeheerders voorwaardelijke rechten verleend voor de exploitatie van flexibiliteitsopties en oplaadpunten voor elektrische auto's. Hoewel het EESC de snelle vooruitgang inzake flexibiliteit, elektromobiliteit en de marktpenetratie van opslaginstallaties toejuicht, is het belangrijk dat er werk wordt gemaakt van het in het Commissievoorstel bepleite prerogatief van onafhankelijke marktdeelnemers en dat dit in acht wordt genomen door distributiesysteembeheerders en nationale regulators. Hetzelfde geldt voor het beheer van de opslag door transmissiesysteembeheerders (artikel 54 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final).

4.24. De oprichting van een Europese organisatie voor distributiesysteembeheerders (Europese entiteit voor DSB's), zoals bedoeld in artikel 50 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, mag niet leiden tot een autonome vaststelling van netcodes, daar dit de potentiële marktmacht van de distributiesysteembeheerders verder zal versterken. Het ACER moet de bevoegdheid krijgen om een passend kader te ontwikkelen en de nationale regulators moeten in dit opzicht een grotere rol spelen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS