

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Tussen een trans-Europees supernetwerk en lokale energie-eilanden — de juiste mix van decentrale oplossingen en centrale structuren voor een economisch, sociaal en ecologisch duurzame energietransitie”

(initiatiefadvies)

(2020/C 429/12)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Corapporteur: **Thomas KATTNIG**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	3.9.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.9.2020
Zitting nr.	254
Stemuitslag	216/2/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De vraag hoe centraal of decentraal de opzet van het toekomstige energiesysteem van de EU zal zijn, is politiek gezien nog geen uitgemaakte zaak. Noch de Commissie, noch de lidstaten hebben hierover duidelijke uitspraken gedaan. Wel is duidelijk dat met de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen decentrale structuren binnen bereik zijn gekomen.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft in veel adviezen gewezen op het belang om te erkennen dat de energietransitie niet alleen een technologische kwestie is, maar ook een hoogst sociale en politieke uitdaging vormt. Het EESC benadrukt dat de door de beleidsmakers gemaakte belofte betreffende de deelname van werknemers, vakbonden en consumenten aan deze energietransitie moet worden nagekomen. Maar ook op dit punt zorgen de Commissie en de lidstaten voor meer vragen dan antwoorden. Sterker nog: de initiatieven voor energiebeleid die op dit moment in gang worden gezet, zullen eerder een struikelblok vormen dan het pad effenen voor de brede participatie van burgers.

1.3. Het is voor het EESC zonneklaar dat het Europees energiesysteem van de toekomst zowel centrale als decentrale elementen zal omvatten. Dit mag echter niet leiden tot willekeur. Er is behoefte aan een duidelijke visie: gaat de voorkeur uit naar een decentrale of een centrale benadering? De Europese energietransitie heeft namelijk vooral behoefte aan investeringszekerheid — zowel voor de overheids- als de privésector. Dit kan alleen worden bereikt door het nemen van duidelijke principiële beslissingen.

1.4. Wat de systeemkosten betreft lopen een decentraal energiesysteem en een centraal energiesysteem niet ver uiteen. Wel is het zo dat de kosten betrekking hebben op verschillende systeemonderdelen: bij een centraal systeem gaat het veeleer om grote installaties en transmissienetwerken; bij een decentraal systeem om kleinere opwekkingsinstallaties en met name flexibiliteitsopties, die ook bij de consumenten zijn geïnstalleerd. Bovendien is een grotere rol weggelegd voor distributienetwerken en met name voor intelligente netwerken, die een voorwaarde vormen voor intelligente markten en dus ook voor gedrag van individuele actoren dat gunstig is voor het systeem. Deze technische ontwikkeling maakt de weg vrij voor meer autonomie en zelfregulerende, gedecentraliseerde netwerken.

1.5. Dit gaat gepaard met verschillen in de verdeling van de toegevoegde waarde, en een en ander heeft daarom ook verschillende gevolgen voor het economisch en sociaal beleid. Bij een centraal systeem wordt de toegevoegde waarde doorgaans geschapen door een klein aantal marktdeelnemers. Bij een decentraal systeem kunnen ook consumenten als actieve klanten, energiegemeenschappen van burgers, landbouwers, kleine en middelgrote ondernemingen en gemeentelijke bedrijven waarde toevoegen.

1.6. Daarom staat er bij de inrichting van het nieuwe energiesysteem veel meer op het spel dan de techniek en moet ook een uiterst politieke vraag worden beantwoord: in een “just and fair transition” gaat het erom wie welke rol kan (en moet) spelen en dus in feite om de vraag wie er in de toekomst geld kan en mag verdienen met energie en wie er dus economisch kan deelnemen aan de energietransitie. Het antwoord op deze vraag zal ook bepalen in hoeverre de energietransitie innovatie zal stimuleren.

1.7. Het pakket schone energie bevat belangrijke wenken voor de gewenste ontwikkelingen op dit gebied. In dit pakket wordt gesproken van een energie-unie die onder andere de invoer van energie moet verminderen en waarbij de burgers centraal staan, “inspraak in en controle over de transitie hebben, de vruchten van de nieuwe technologieën plukken in de vorm van een lagere energiefactuur”, en uitgroeien tot actieve producenten en marktdeelnemers.

1.8. Jammer genoeg hebben de Commissie en het merendeel van de lidstaten de afgelopen vijf jaar verzuimd werkelijk duidelijkheid te verschaffen over de toekomstige structuren en de taakverdeling.

1.9. Ook de Raad heeft tot nu toe weinig bijgedragen aan een voldoende duidelijk energiebeleid. In dit verband stelt het EESC helaas vast dat het Duitse voorzitterschap van de Raad eenzijdig inzet op technologieën (zoals windenergie op zee of waterstof uit hernieuwbare energiebronnen), waardoor de belangrijke structurele vragen die daarmee gepaard gaan volledig buiten beschouwing blijven. Het EESC wil daarom duidelijk stellen dat de gevolgen van deze technologische voorkeuren niet uit het oog mogen worden verloren, zoals de concentratie op een beperkt aantal marktdeelnemers, en enorme investeringen in transportcapaciteit, dus in natuurlijke monopolies.

1.10. Overigens veronderstelt de volledige deelname van nieuwe marktdeelnemers toegang tot alle elektriciteitsmarkten in kwestie, en met name ook tot de flexibiliteitsmarkten. Dat is in bijna geen enkele lidstaat het geval. De lidstaten worden dan ook dringend verzocht hun regelgevingskader zo aan te passen dat de uitgangspunten van het pakket schone energie volledig in de praktijk worden gebracht en een gelijk speelveld wordt gecreëerd. In dat geval krijgen ook regionale markten dankzij de digitalisering de beschikking over zeer efficiënte oplossingen en kunnen zij bijdragen aan een stabiele en veerkrachtige voorzieningszekerheid, mits deze markten op een intelligente manier aan elkaar zijn gekoppeld.

1.11. Wat de gevolgen voor het economisch en sociaal beleid betreft, herhaalt het EESC zijn standpunt dat decentrale energiesystemen belangrijke stimulansen kunnen geven voor de regionale ontwikkeling en nieuwe, hoogwaardige en gekwalificeerde arbeidsplaatsen kunnen scheppen in de regio's⁽¹⁾.

1.12. Het probleem van kwetsbare consumenten en energiearmoede wordt door het beleid dan wel gedeeltelijk aangepakt, er worden echter geen opties voor oplossingen aangedragen, noch wordt het probleem gekoppeld aan de vorm die het energiesysteem in de toekomst moet krijgen. Het EESC verzoekt de Commissie om criteria voor te stellen voor het definiëren van energiearmoede en gemeenschappelijke EU-brede indicatoren in te voeren voor een betere meting van dit fenomeen. De lidstaten moeten meer statistische instrumenten ontwikkelen om kwetsbare huishoudens goed in kaart te kunnen brengen. Tegelijkertijd dient erop te worden toegezien dat huishoudens met een laag inkomen de mogelijkheid hebben maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie door te voeren om ook hun energieverbruik te verlagen.

1.13. De fundamentele vraag rijst of de kritische infrastructuur “elektriciteitsnet” als natuurlijk monopolie en met het oog op de duurzame voorzieningszekerheid niet in overheidshanden thuishoort, aangezien het is opgezet en wordt uitgebreid dankzij massale overheidsfinanciering. Een volgend EESC-advies moet zich over deze vraag buigen.

1.14. In het kader van het herstelplan (“recovery plan”) en het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2028 worden nu honderden miljarden euro's geïnvesteerd in energie-infrastructuur en -technologieën. Er moet voor worden gezorgd dat deze investeringen ook daadwerkelijk hun weg vinden naar een energietransitie waarin de burger centraal staat en niet degenen die tot nu toe bij het fossiele energiesysteem betrokken waren. Het EESC roept de Commissie, de Raad en het Europees Parlement op zo spoedig mogelijk samen met het maatschappelijk middenveld en de lokale en regionale overheden in een brede, gestructureerde dialoog duidelijkheid te verschaffen over de vragen die in dit initiatiefadvies aan de orde worden gesteld.

2. Aanleiding voor dit initiatiefadvies

2.1. Europa is momenteel verwickeld in de moeizame transformatie naar klimaatneutraliteit, die in 2050 moet zijn afgerond. Hiertoe moet het energiesysteem grondig op de schop worden genomen. Daarbij gaat het onder andere om fundamentele technische veranderingen, maar ook om structurele vragen in verband met productie, handel en afzet en om maatschappelijke veranderingsprocessen. De aard en omvang van deze veranderingen is nog geen uitgemaakte zaak. Hierbij zij opgemerkt dat de energietransitie niet alleen een technologische kwestie is, maar ook een hoogst sociale uitdaging vormt. De deelname van zowel werknemers en vakbonden als consumenten aan deze energietransitie moet worden gewaarborgd.

⁽¹⁾ Zie o.a. PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

2.2. De laatste jaren heeft de Commissie tal van politieke verklaringen afgegeven en nieuwe regels vastgesteld. Het EESC heeft deze steeds van commentaar voorzien en in de meeste gevallen toegejuicht en ondersteund. Tegelijkertijd was er kritiek op het vage en weinig concrete karakter van veel van deze verklaringen.

2.3. Het staat als een paal boven water dat we het aan de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen te danken hebben dat we überhaupt een debat kunnen voeren over het vraagstuk in verband met centrale en decentrale structuren op energiegebied. Hernieuwbare energiebronnen (zonlicht, wind en biomassa) zijn decentraal van aard en overal beschikbaar, en vergen verhoudingsgewijs geringe investeringen, terwijl kern- en kolencentrales centrale structuren van grote omvang zijn.

2.4. Over de omgang met hernieuwbare energiebronnen bestaat vooralsnog geen duidelijkheid. Zo blijft met name onduidelijk of de Commissie voorstander is van integratie van hernieuwbare energiebronnen in het bestaande systeem of de markt wil omvormen.

2.5. Het EESC heeft erop gewezen dat dat het niet primair om een “integratie” van hernieuwbare energiebronnen in de bestaande stroomvoorziening draait en dat er bij een “fundamentele verandering” veel meer komt kijken dan het koppelen van de nationale systemen in een Europees netwerk en het fors verhogen van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen. Een en ander houdt tevens in dat de huidige conventionele energiebronnen (waaronder aardgas) alleen nog een overbruggingsfunctie zullen vervullen.

2.6. Bij een heel nieuw energiesysteem hoort een veel groter scala aan marktdeelnemers. Distributienetwerken winnen aanmerkelijk aan belang en moeten in elk geval worden omgevormd tot “intelligente netwerken”: nauwkeurige informatie over de relevante netwerktoestand, met vermelding van tijd en eventueel plaats, moet op een betrouwbare en duidelijk te begrijpen manier worden medegedeeld aan de marktdeelnemers. Intelligente netwerken zijn in dit model een voorwaarde voor intelligente markten, die effectieve stimulansen leveren voor gedrag dat gunstig is voor het systeem.

2.7. In haar pakket voor de energie-unie maakt de Commissie gewag van een nieuwe rol voor de tot nu toe “passieve” consument: “En het allerbelangrijkste: in onze visie van de energie-unie staat de burger centraal, heeft hij inspraak in en controle over de transitie, plukt hij de vruchten van de nieuwe technologieën in de vorm van een lagere energiefactuur, is hij een actieve marktdeelnemer en krijgen kwetsbare groepen bescherming.”⁽²⁾

2.8. Zij laat echter na te vermelden wat dit precies inhoudt. Hierbij speelt mee dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen industriële en professionele afnemers enerzijds en huishoudens anderzijds en vervolgens evenmin tussen sociaal beter gesitueerde en daarmee ook technisch beter uitgeruste particuliere consumenten en minder goed uitgeruste huishoudens. Eén doel is duidelijk: in de toekomst zijn consumenten niet meer alleen (betalende) ontvangers van energie. Zij zullen niet alleen gemakkelijker kunnen wisselen van aanbieder en/of kunnen reageren op signalen van de markt. Zij zullen toegang hebben tot alle relevante elektriciteitsmarkten. Er zijn nieuwe begrippen gemunt als “actieve” klant, prosumant, energiegemeenschappen van burgers en “hernieuwbare-energiegemeenschappen”, en aan deze nieuwe marktdeelnemers worden bepaalde rechten toegekend, zonder duidelijk te maken in welke hoedanigheid zij eigenlijk aan de markt moeten deelnemen, dat wil zeggen: hoe open en liberaal moet de markt werkelijk worden en hoe moet worden omgegaan met consumenten die niet over de financiële middelen of juridische mogelijkheden beschikken om aan deze markt deel te nemen (zie paragraaf 5.6).

2.9. Daarnaast wordt het probleem van de kwetsbare consumenten en de energiearmoede weliswaar aangestipt, maar worden er geen handvatten gegeven om dit probleem op te lossen. Het EESC verzoekt de Commissie bovendien om criteria voor te stellen voor het definiëren van energiearmoede en gemeenschappelijke EU-brede indicatoren in te voeren, zodat een eerste stap kan worden gezet naar een betere meting van dit fenomeen. Om ervoor te zorgen dat deze definitie in verschillende nationale situaties kan worden gebruikt, moeten de lidstaten meer statistische instrumenten ontwikkelen om kwetsbare huishoudens goed in kaart te kunnen brengen.

2.10. Jammer genoeg heeft de Commissie de afgelopen vijf jaar niet of nauwelijks duidelijkheid verschaft over de toekomstige structuren en de taakverdeling. Bovenal echter hebben de lidstaten hun regelgevingskader slechts schoorvoetend of helemaal niet aangepast. In veel lidstaten hebben consumenten, net als kleine ondernemingen en energiegemeenschappen van burgers, nog altijd geen toegang tot de elektriciteitsmarkten.

2.11. Aangezien de Commissie met haar Green Deal het onderwerp “klimaatneutraliteit” echter boven aan de agenda heeft geplaatst en met het herstelplan (“recovery plan”) honderden miljarden euro’s wil steken in de wederopbouw van de economie en de economische structuur alsook in de totstandbrenging en instandhouding van werkgelegenheid van hoge kwaliteit in Europa, is het volgens het EESC dringend noodzakelijk op korte termijn (!) door middel van een brede maatschappelijke en politieke discussie een helder antwoord te verkrijgen over de vraag hoeveel “centrale structuren” er nodig zijn en hoeveel decentrale structuren er eventueel mogelijk en zinvol lijken. Dit initiatiefadvies wil daaraan een bijdrage leveren.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final van 25.2.2015, blz. 2.

2.12. De COVID-19-crisis heeft geleerd dat snel handelen geboden is om escalatie te voorkomen. Volgens ramingen van de Commissie vergt alleen al de verwezenlijking van de huidige klimaat- en energiedoelen tot 2030 extra investeringen tot 260 miljard EUR per jaar. Zonder een omvangrijke uitbreiding van de overheidsinvesteringen in de verder ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, opslagsystemen, thermische renovatie, openbaar vervoer, onderzoek en ontwikkeling enz., en zonder sociaal rechtvaardige vormgeving is dit niet haalbaar. De COVID-19-crisis wijst in dit verband de weg. De opschorting van de Europese regels inzake schulden en tekorten moet ook gelden voor de bestrijding van de klimaatcrisis. De middelen moeten echter zo worden aangewend dat het doel om de burger centraal te stellen in de energietransitie wordt bereikt, en daarmee ook het geven van regionale economische impulsen.

2.13. Om verkeerde en slechte investeringen te vermijden moeten bestaande vaagheden en tegenstrijdigheden met betrekking tot de essentiële structuren van het nieuwe energiesysteem, de opzet van de markt, de rollen op de markt en de marktregels uit de wereld worden geholpen en moeten met name de sociale gevolgen voor werknemers en consumenten onmiddellijk worden opgehelderd. Daarbij speelt een eerlijke verdeling van de investeringslasten een centrale rol. Iets dergelijks geldt ook voor de eerlijke verdeling van de mogelijke opbrengsten.

3. Het belang van een duidelijke keuze voor of tegen decentraliteit voor de investeringszekerheid

3.1. Het nieuwe energiesysteem zal zowel centrale als decentrale elementen omvatten, al was het maar omdat een eenduidige classificatie niet altijd mogelijk is. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of een windmolenpark op land met een geïnstalleerd vermogen van meer dan 30 megawatt nog als “decentraal” kan worden aangemerkt. Desondanks is de vraag hoe het nieuwe energiesysteem moet worden opgezet, volgens decentrale of toch eerder centrale beginselen, van groot belang voor een efficiënte transformatie van het energiesysteem.

3.2. Afhankelijk van de in paragraaf 3.1 gestelde vraag moeten immers verschillende investeringsbeslissingen, zowel van overheidswege als door particuliere kapitaalverschaffers en investeerders, prioriteit krijgen en worden genomen. Om te voorkomen dat eenmaal gedane investeringen mislukken moet de politiek vroegtijdig en duidelijk aangeven of de energietransitie vooral op centrale dan wel decentrale leest dient te worden geschoeid.

3.3. De hoofdgedachte achter het **centrale energiesysteem** is de volgende: er mogen bij het transport van elektriciteit geen knelpunten ontstaan en alle marktdeelnemers moeten zo kunnen handelen alsof de transportmogelijkheden binnen het systeem onbegrensd zijn. Daardoor worden transmissienetwerken van doorslaggevend belang voor het systeem. Naast het idee van een Europese “koperplaat”, d.w.z. een EU-breed stroomnet zonder fysieke beperkingen, bestaat zelfs het idee om het Europese netwerk aan te sluiten op de Zuid- of Oost-Aziatische netwerken.

3.4. De fundamentele vraag rijst of de kritische infrastructuur “elektriciteitsnet” als natuurlijk monopolie en met het oog op de duurzame voorzieningszekerheid niet in overheidshanden thuishoort, aangezien het is opgezet en wordt uitgebreid dankzij massale overheidsfinanciering. Een volgend EESC-advies moet zich over deze vraag buigen.

3.5. Bij een centraal systeem mogen de plaats van opwekking en de locatie van de flexibiliteitsopties dan ook geen invloed hebben op de werking van de markt zelf. De plaats van productie en de plaats van verbruik moeten niet voortvloeien uit de transportinfrastructuur. Het is juist zo dat de transportinfrastructuur de structuur en de plaatsen waar de elektriciteit wordt opgewekt en verbruikt volgt.

3.6. Onder een **decentraal energiesysteem** wordt daarentegen een systeem verstaan waarbij de opwekking (en opslag) van de elektriciteit die wordt gebruikt voor kracht-, warmte- en mobiliteitstoepassingen zo dicht mogelijk bij de afnemers plaatsvindt. Hernieuwbare energiebronnen maken dit mogelijk. Het systeem is zo opgezet dat elektriciteit slechts over geringe afstand hoeft te worden getransporteerd, waardoor de transportverliezen beperkt blijven. Door de volatiliteit van de elektriciteitsopwekking met hernieuwbare energiebronnen worden de elektriciteitsnetwerken voor nieuwe uitdagingen geplaatst. Door de decentralisering krijgen de distributienetwerken een steeds belangrijkere rol bij het handhaven van de stabiliteit en de voorzieningszekerheid.

3.7. Bij een decentraal systeem worden knelpunten in de netwerkinfrastructuur niet van tevoren aangemerkt als problemen die met voorrang moeten worden opgelost. Bij een decentraal systeem wordt meer gebruikgemaakt van flexibiliteitsopties ter plaatse, die schommelingen bij de opwekking onmiddellijk helpen compenseren. Onderdeel van deze flexibiliteitsopties zijn zaken als opslagsystemen en verschuiving van de vraag naar een tijdstip buiten de piekmomenten alsook de opwekking van warmte met elektriciteit en e-mobiliteit. Sectorkoppeling speelt bij een decentraal systeem een aanzienlijk grotere rol dan bij een centraal systeem. Bovendien zullen ook de zogeheten flexibiliteitsmarkten een veel belangrijkere rol toebedeeld krijgen dan bij een centraal elektriciteitsstelsel.

3.8. In een decentraal energiesysteem is de onafhankelijkheid van de netwerkinfrastructuur groter, wat volgens onderzoek ook leidt tot een grotere weerbaarheid tegen aanvallen van buitenaf, zoals cybercriminaliteit — althans indien zelfvoorzienendheid wordt bereikt. Grotere investeringen in distributienetwerken dragen daarom bij aan de voorzieningsstabiliteit en een grotere weerbaarheid tegen cybercriminaliteit.

3.9. Het Europees energiebeleid moet derhalve een antwoord bieden op de volgende vragen:

- Moeten investeerders ervan uitgaan dat het nieuwe energiesysteem van beneden naar boven is opgezet? Dat wil zeggen: lokale elektriciteitsoverschotten en lokale tekorten worden hoofdzakelijk gecompenseerd met flexibiliteitsopties ter plaatse. Alleen wanneer dit uit economisch of technisch oogpunt niet mogelijk is, wordt elektriciteit ook over grotere afstand getransporteerd.
- Of moeten investeerders uitgaan van een systeem dat van boven naar beneden is opgezet? Dit betekent dat de uitbreiding van de transmissienetwerken prioriteit heeft. Bij dit model moet zo goed als elk opgewekt kilowattuur kunnen worden getransporteerd. Als er al schommelingen moeten worden gecompenseerd, is de netwerkinfrastructuur bepalend voor de locatie van de flexibiliteitsopties. In wezen betekent dit dat het huidige beleid inzake netwerkuitbreiding wordt voortgezet, waarbij met fossiele brandstoffen gestookte centrales en kerncentrales worden vervangen door zo groot mogelijke alternatieve opwekkingsparken (voorbeelden: Desertec, offshorewindparken, zeer grote onshorewindparken).

De opheldering van deze vragen is dringend nodig, aangezien beide aanpakken enorm veel investeringen vergen, maar dan op verschillende gebieden: in een centraal systeem gaat het geld voornamelijk naar de transmissienetwerken, in een gedecentraliseerd systeem meer naar kleinere, verspreide flexibiliteitsopties.

3.10. De in paragraaf 3.9 vermelde vragen hebben gevolgen voor de structuur en het ontwerp van de nieuwe energiemarkt. In Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ betreffende de interne markt voor elektriciteit wordt dit ook onderkend. Hierin wordt echter geen besluit ter zake genomen, maar wordt dit overgelaten aan de lidstaten.

Het is de vraag of dit voldoende is voor een doelgerichte Europese energietransitie. In veel lidstaten sluit het juridisch kader tot dusver duidelijk niet aan bij de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het pakket schone energie.

3.11. De vragen die in paragraaf 3.9 worden gesteld hebben namelijk een uiterst politieke dimensie, waarbij het erom gaat wie in het toekomstige energiesysteem geld kan en mag verdienen en wie er dus economisch kan deelnemen aan de energietransitie. Zo zet het Duitse voorzitterschap eenzijdig in op technologieën (namelijk windenergie op zee en waterstof uit hernieuwbare energiebronnen). Hierbij wordt er geen rekening mee gehouden dat deze technologieën tot marktconcentratie met een handvol producenten leiden, reusachtige investeringen in transportcapaciteit vergen, dus in natuurlijke monopolies, en dat daardoor de energieafhankelijkheid van Europa onverminderd groot blijft of zelfs toeneemt. Er is daarentegen geen aandacht voor de vraag hoe de burger een centrale plaats kan krijgen in het energiebeleid.

4. Centraliseren of decentraliseren — criteria voor de besluitvorming

4.1. Het antwoord op de vragen in paragraaf 3.10 is van cruciaal belang voor de maatschappelijke besluitvorming. Helaas wordt de discussie hierover in de politieke arena niet open en eerlijk gevoerd, maar verdwijnt deze uit het zicht omdat er steeds wordt geschermd met vermeende “rationele” argumenten:

4.1.1. de energietransitie veronderstelt dat de grote energiebedrijven hun bedrijfsmodel veranderen. Blijkbaar is het voor veel energiebedrijven echter eenvoudiger om hun oude (centrale) grote centrales te vervangen door hernieuwbare-energie-installaties, die ook centraal van opzet zijn en niet eens zoveel slechter presteren. Op die manier kunnen ook de bijbehorende distributiestructuren behouden blijven. Decentralisatie vraagt om tal van radicale veranderingen, reden waarom de grote energiebedrijven, in tegenstelling tot kleine en middelgrote ondernemingen en gemeentelijke elektriciteitsbedrijven, daar veel meer moeite mee hebben.

4.1.2. Iets vergelijkbaars gaat op voor de transmissie-netbeheerders: zij hebben er geen belang bij dat er minder elektriciteit kriskras door Europa wordt getransporteerd, want daar verdienen zij tenslotte hun brood mee.

Het kostenargument

4.2. Terecht wordt de vraag hoe een optimale voorzieningszekerheid kan worden bereikt tegen de laagste kosten als essentieel criterium gezien. Het is aannemelijk dat de transportkosten bij een centraal systeem hoger liggen dan bij een decentraal systeem. Dat blijkt ook uit modelberekeningen. Bij een centraal systeem vallen de kosten voor opwekking, opslag, vraagverschuiving en redispatching echter lager uit dan bij een decentraal systeem.

4.3. Deze kostenverschillen zijn in een reeks onderzoeken met elkaar vergeleken. Duidelijke resultaten leveren deze echter niet op, aangezien de verschillen met betrekking tot de kostenvoordelen tussen een decentraal systeem en een centraal systeem niet zeer groot zijn en op de keper beschouwd sterk afhankelijk zijn van de veronderstellingen waarvan is uitgegaan. Hierbij zij erop gewezen dat het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU al in 2016 heeft vastgesteld dat voor ongeveer 80 % van de Europeanen met zonnepanelen opgewekte stroom goedkoper is dan de elektriciteit die wordt afgenomen van het elektriciteitsnet. Sindsdien zijn de kosten van zonnepanelen alleen maar verder gedaald.

⁽³⁾ PB L 158 van 14.6.2019, blz. 54.

4.4. De fundamentele vraag of er met voorrang moet worden geïnvesteerd in projecten voor een centraal energiesysteem dan wel in projecten voor een decentraal energiesysteem en welke leidende beginselen in de regelgeving moeten worden opgenomen, kan niet worden beantwoord door alleen de systeemkosten in acht te nemen.

4.5. Daarnaast rijst de vraag of er, afgezien van de eventuele kostenbesparingen, nog andere criteria zijn die kunnen helpen om de uit het oogpunt van investeerders onontbeerlijke fundamentele keuze te maken voor een overwegend decentrale benadering of voor een overwegend centrale benadering van het nieuwe energiesysteem.

Verschillen in de manier waarop toegevoegde waarde wordt geschapen...

4.6. De manier waarop toegevoegde waarde ontstaat, verschilt wezenlijk: een centraal systeem werkt grotere installaties en natuurlijke monopolies duidelijk in de hand. Bij een decentraal systeem wordt de toegevoegde waarde geschapen door middel van kleinere installaties en met name flexibilitieopties die vaak worden ingezet in een decentraal systeem, bijvoorbeeld opslag in accu's, warmtepompen, kleinschalige warmtekrachtcentrales en elektrische voertuigen met bidirectionele batterijtechnologie ("vehicle-to-grid"). Flexibilitieopties zullen dan ook vaak worden toegepast in privéwoningen. Daarnaast zijn elektriciteitsopwekkingsinstallaties dikwijls in handen van privépersonen, landbouwers, nieuwe kleine en middelgrote ondernemingen, energiecoöperaties, gemeentebedrijven, gemeentelijke elektriciteitsbedrijven enz. Daardoor wordt bij een decentraal energiesysteem de waarde door anderen toegevoegd dan bij een centraal systeem: actieve consumenten spelen hierbij een veel grotere rol.

4.7. Een decentraal energiesysteem is zonder een dergelijke maatschappijbrede deelname nauwelijks voorstelbaar. Daarom is een actievere rol van de consument als prosument kenmerkend voor een decentraal systeem, een rol waarvoor ook omwille van het draagvlak en met het oog op de versterking van de regionale economie veel te zeggen valt.

4.8. Aangezien de Commissie een energie-unie wil creëren waarin de burger centraal staat, met als doel het scheppen van werkgelegenheid op regionaal niveau, en de energietransitie in veel Europese regio's zorgt voor economische impulsen, kan ze gewoon niet om een decentraal energiesysteem heen. Dit is ook van belang om de COVID-19-crisis het hoofd te bieden.

5. Centraliseren of decentraliseren? Een vraag met gevolgen voor het economisch en sociaal beleid

5.1. Wat de toegevoegde waarde betreft, leidt een decentraal systeem ertoe dat consumenten uitgroeien van betalers tot marktdeelnemers en waarde kunnen toevoegen in de energie-economie, en daarmee dus geld verdienen resp. besparen, en daarom moet de onder paragraaf 3.11 gestelde vraag over wie in de toekomst geld mag verdienen aan energie open en eerlijk worden behandeld.

De definitie van het begrip "prosumptie" wordt in het pakket schone energie uitgebreid: voortaan kunnen niet alleen consumenten die over eigen grond en eigen onroerend goed beschikken prosument worden. Prosumptie wordt nu bijvoorbeeld ook een thema voor huurders of bewoners van appartementencomplexen en voor de elektriciteitsvoorziening van objecten en wijken alsook industrieterreinen of -parken. Juist in dit soort gevallen is een intelligente koppeling tussen de afzonderlijke opwekkings- en opslagcapaciteiten en afzonderlijke consumenten in een virtuele elektriciteitscentrale of via een intelligent micronet onontbeerlijk. Daarmee worden de eisen die aan lokale en regionale distributienetwerkbeheerders worden gesteld steeds strenger.

5.2. Prosumenten worden alleen onlosmakelijk onderdeel van het energiesysteem als zij daadwerkelijk toegang hebben tot alle relevante elektriciteitsmarkten. Actieve consumenten moeten de flexibiliteit die ze winnen dankzij accuopslag, beheer van de netbelasting, elektrische auto's, warmtepompen enz. ook ter beschikking kunnen stellen van het systeem. Daarvoor zijn speciale marktconfiguraties nodig die er in de meeste lidstaten nog niet zijn.

5.3. Vaak wordt een energietransitie die tot een decentraal energiesysteem leidt niet als een louter ecologische, maar als een sociaalecologische transformatie aangemerkt. Bij een decentrale energietransitie gaan immers belangrijke impulsen voor de lokale en regionale economie samen met banen in de middenklasse en versterking van de lokale koopkracht. Des te belangrijker is dan ook het feit dat een groot aantal lidstaten zich in hun energiesysteem vasthouden aan structuren die deze positieve effecten verhinderen. Tegelijkertijd dient erop te worden gelet dat er arbeidsplaatsen van hoge kwaliteit met een hoge mate van sociale zekerheid worden geschapen.

5.4. Deze stimulansen moet evenwel daadwerkelijk ten goede komen aan alle mensen in de betrokken regio's en niet alleen aan welgestelden, en daarom moeten met name projecten worden bevorderd die gemeenschappen van energieconsumenten in de hand werken, waaraan ook mensen met weinig vermogen, inkomen of bezit kunnen meedoen (zie ook het advies van het EESC over TEN/660⁽⁴⁾). Plannen hiervoor liggen klaar. De uitvoering ervan moet in de lidstaten echter veel nadrukkelijker dan tot nu toe worden gestimuleerd. Dit is dringend noodzakelijk, want decentraliteit mag niet leiden tot een tweedeling in de samenleving. Voor zover mensen met een laag inkomen en weinig middelen ook door

⁽⁴⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

middel van directe steun toegang wordt geboden tot gemeenschappen van energieconsumenten, kan deelname daaraan een doeltreffend middel zijn tegen energiearmoede omdat de snel gedaalde kosten van hernieuwbare energiebronnen een aanmerkelijke lastenverlichting opleveren voor mensen die nu nog gebukt gaan onder hoge energiekosten.

5.5. Kwetsbare consumenten en energiearmoede vormen een ernstig probleem, waarvoor waarschijnlijk noch een centraal noch een decentraal energiesysteem een oplossing biedt. Wel levert een decentraal systeem met hernieuwbare-energie-installaties en elektrische opslagsystemen schaalvoordelen op die dit probleem kunnen verzachten, iets wat bij een centraal systeem minder het geval is. Het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en opslagsystemen in het kader van oplossingen voor gebouwencomplexen kan ertoe leiden dat de energierekening duurzaam omlaag kan en dat consumenten niet langer vastzitten aan de door energiebedrijven en systeembeheerders opgelegde prijzen. Een en ander vergt evenwel een actief beleid ter ondersteuning van de ontwikkeling van plannen op dit gebied. Tegelijkertijd dient erop te worden toegezien dat huishoudens met een laag inkomen de mogelijkheid hebben maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie door te voeren om ook hun energieverbruik te verlagen.

5.6. Verder mogen uitgebreide deelnameopties niet worden gebruikt als voorwendsel om de rechten van de consument uit te hollen. Deze moeten worden versterkt en zo nodig ook worden aangepast aan nieuwe bedrijfsmodellen.

5.7. Tot slot dient rekening te worden gehouden met verbruikscentra — grote steden en grote industriële elektriciteitsafnemers. In dit geval kan een kosteneffectieve voorzieningszekerheid alleen worden gewaarborgd door deze verbruikscentra samen met de omliggende gebieden onder te brengen in energieregio's. Iets dergelijks gaat ook op voor energie-eilanden. De energieregio's krijgen de vorm van concentrische ringen om de verbruikscentra heen. Er zijn gerichte prikkels nodig om ervoor te zorgen dat de omliggende gebieden hun volledige potentieel voor de toepassing van hernieuwbare energiebronnen benutten. Daarvoor kan bijvoorbeeld gebruikgemaakt worden van verlaagde netwerktarieven, die van kracht worden wanneer de energieregio zelfvoorzienend is. Deze systeemarchitectuur draagt bij aan de versterking van regionale economische structuren, een aspect dat met name voor de economische orde na COVID-19 van belang kan zijn.

6. Het energiesysteem van de toekomst

6.1. Het nieuwe energiesysteem moet niet langer worden gezien vanuit een top-downbenadering (van grote energiecentrales naar de consumenten), maar vanuit een bottom-upbenadering, als een netwerk van vele productie- en bevoorradings-eilanden van hernieuwbare elektriciteit en warmte (energie van gebouwen), waarin elektriciteits- en warmtedistributie en beheer van de netbelasting (met inbegrip van opslag) een sleutelrol spelen.

6.2. Op deze manier kan een toereikende en betrouwbare voorziening van alle regio's in Europa worden gerealiseerd⁽⁵⁾. In combinatie met het nagestreefde grote scala aan marktdeelnemers betekent dit dus dat naast de gevestigde (groot) handelsstructuren er volledig nieuwe, decentrale vormen voor de afzet en systemen voor energiebeheer ontstaan.

6.3. Innovaties op IT-gebied, alsook innoverende technologie voor productie, opslag binnen het distributiesysteem en gebouwen hebben ervoor gezorgd dat er veel van dergelijke "productie- en bevoorradings-eilanden" zijn ontstaan die een paar jaar geleden nog ondenkbaar leken. Personen, bedrijven, groeperingen (zoals energiecoöperaties) of gemeentes (gemeentelijke elektriciteitsbedrijven) hebben enkele autonome of deels autonome oplossingen ontwikkeld waardoor zij veel minder op het traditionele aanbod en traditionele handelsstromen zijn aangewezen. Het is belangrijk om in te zien dat er parallellen bestaan tussen technische en maatschappelijke ontwikkelingen. Beide wijzen in dezelfde richting, namelijk naar meer autonomie en zelfregulerende, decentrale netwerkenheden.

6.4. Het EESC juicht een grotere lokale productie en rechtstreekse afzet ook toe omdat netverliezen daarmee kunnen worden beperkt. Het federaal netwerkagentschap in Duitsland zegt hierover het volgende⁽⁶⁾: "Het is duidelijk dat de transformatie van het energiestelsel het meest is gebaat bij nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen. [...] Pogingen om energie zoveel mogelijk te gebruiken op de plaats waar ze wordt opgewekt, moeten worden toegejuicht [...], omdat netverliezen hierdoor tot een minimum kunnen worden beperkt."

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

⁽⁵⁾ Zie PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13, PB C 82 van 3.3.2016, blz. 22.

⁽⁶⁾ "Smart Grid" und "Smart Market" — Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems, december 2011, blz. 42.

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

Brussel, 18 september 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
