

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de Commissie ‘Elektriciteit uit duurzame bron en de interne markt voor elektriciteit’”

(1999/C 368/03)

Op 16 april 1999 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Morgan.

Tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité is ingenomen met het werkdocument van de Commissie; dit is het eerste substantiële initiatief na de publicatie van het Witboek „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen”⁽¹⁾. (Het is ook een goede zaak dat de Commissie haar werkdocument „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen (communautaire strategie en actieplan) — aanloopcampagne”, SEC(1999) 504, heeft gepubliceerd).

1.2. In het werkdocument dringt de Commissie vooral aan op harmonisatie van de interne elektriciteitsmarkt⁽²⁾. De Commissie wijst o.m. op het volgende: Het naast elkaar bestaan van verschillende steunregelingen zal waarschijnlijk tot handels- en concurrentiedistorsies leiden. Duurzame energiebronnen zullen de komende jaren onvermijdelijk een belangrijker rol in de EU gaan spelen, gezien de in Kyoto gedane toezeggingen. Het risico van marktverstoringen zal bijgevolg ook toenemen. Weliswaar is het versturende effect op handel en concurrentie dat wordt veroorzaakt door de verscheidenheid van steunregelingen nu nog relatief beperkt, gezien het geringe marktaan van elektriciteit uit duurzame energiebronnen in de EU, maar naar het zich laat aanzien zal de negatieve invloed daarvan zich de komende jaren aanzienlijk sterker doen gelden.

1.3. Gezien de geliberaliseerde energiemarkt houdt deze harmonisatie de Commissie terecht bezig. De EU-doelstellingen kunnen het best worden verwezenlijkt als voor elke technologie een aparte steunregeling geldt.

2. De aanpak van de Commissie: fundamentele opties

2.1. In het Commissiedocument staan de volgende doelstellingen van de Gemeenschap en de lidstaten:

⁽¹⁾ Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan, COM(97) 599 def.; ESC-advies: PB C 214 van 10.7.1998.

⁽²⁾ Richtlijn 96/92 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, PB L 27 van 30.1.1997; ESC-advies: PB C 73 van 15.3.1993.

— De invoering van een regelgevend kader dat (i) rationeel en efficiencybevorderend is (en aldus kostenverlaging en innovatie in de hand werkt), (ii) stabiel is (d.w.z. niet voortdurend gewijzigd wordt) en (iii) effectief zorgt voor een flinke groei van de elektriciteitsproductie uit duurzame bronnen.

— Een geleidelijke invoering van die regelgeving, zodat de tot op heden geboekte vooruitgang in het gebruik van duurzame energie niet in gevaar gebracht wordt en de essentiële milieudoelstellingen worden gehaald.

— Forse inspanningen van alle lidstaten in de hele Gemeenschap om de penetratie van duurzame energie op alle markten in de EU te vergroten, hetgeen zal leiden tot schaalvoordelen, vooral wat de productiekosten betreft, en zo kostenverlagend zal werken.

— Een aantal maatregelen om de toegang van duurzame elektriciteit tot de interne elektriciteitsmarkt te vergemakkelijken. Die maatregelen, die door alle lidstaten dienen te worden genomen, zouden er b.v. naar moeten streven dat de planologische en bestuurlijke voorschriften en die voor de aansluiting op het net de groei van duurzame elektriciteit in de EU zo weinig mogelijk beperkingen opleggen.

2.2. Het Comité gaat in grote lijnen akkoord met deze doelstellingen. Een stabiel kader is van essentieel belang. De Commissie behandelt twee opties voor de ontwikkeling van regelgeving:

2.2.1. Optie 1: Geleidelijke totstandbrenging van een interne markt door toepassing van de bepalingen van het Verdrag

Deze optie houdt in dat elke lidstaat zelf kan blijven kiezen voor de steunregeling die het best afgestemd is op de situatie;

de bepalingen van het Verdrag, met name inzake staatssteun, blijven echter onverkort van toepassing. De volgende argumenten pleiten voor deze optie:

- De fysische omstandigheden die voor de ontwikkeling van duurzame elektriciteit van belang zijn, variëren sterk van lidstaat tot lidstaat. Er is iets voor te zeggen om niet zozeer pro-actieve maatregelen ten behoeve van een interne markt op dit gebied in te voeren, maar elke lidstaat de maatregelen te laten nemen die het best op de situatie zijn afgestemd.
- Zoals al is opgemerkt, is een pluspunt van een regeling met vaste prijzen dat het gebruik van duurzame elektriciteit daarmee snel zou kunnen uitstijgen boven het uiterst lage peil waarop het nu in de meeste EU-landen staat.

2.2.2. Optie 2: Pro-actief tot stand brengen van een interne markt door middel van communautaire actie

Dit zou betekenen dat er een elementair communautair kader wordt vastgesteld, waarschijnlijk in de vorm van een richtlijn. De lidstaten moeten er dan voor zorgen dat na een bepaalde overgangperiode hun directe steunregelingen voor duurzame elektriciteit aan een aantal basiseisen voldoen, en wel zodanig dat de verschillende regelingen voldoende compatibel zijn, zodat er werkelijke handel en concurrentie kan ontstaan.

2.3. Het Comité voelt het meest voor optie 2 en onderbouwt dit in paragraaf 5.

3. De aanpak van het Comité: nadruk op technologie

3.1. Gezien de enorme verschillen tussen de diverse technologieën zou er voor elke duurzame technologie een apart regelgevingskader moeten komen.

3.2. De ene lidstaat is veel beter in staat gebruik te maken van de diverse technologieën dan de andere. Daarom zouden de lidstaten eerst hun eigen mogelijkheden op dit gebied in kaart dienen te brengen.

3.3. In het werkdocument gaat de Commissie vooral in op de diverse regelgevingsmechanismen waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om ervoor te zorgen dat er in de

toekomst meer elektriciteit met behulp van duurzame energie wordt opgewekt. Deze mechanismen gaan echter voorbij aan de enorme juridische, culturele en technologische veranderingen die nodig zijn om het programma uit te kunnen voeren. Uiteindelijk zal de ontwikkeling van duurzame energie afhangen van de vraag of er in de maatschappij — zowel de bevolking als planologen — een draagvlak voor bestaat. Hierbij zou een belangrijke rol kunnen zijn weggelegd voor de lidstaten en de Unie: deze kunnen onderwijsprogramma's coördineren, zodat de bevolking goed in staat is een keuze te maken tussen lokale milieueffecten en andere milieueffecten zoals het broeikaseffect.

3.4. Hoewel de Commissie dus terecht streeft naar efficiënte handel en concurrentie, zouden voorstellen voor harmonisatie op de elektriciteitsmarkt van de Gemeenschap altijd voor elke technologie afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

3.5. Allereerst dient de ontwikkeling van de nodige duurzame opwekkingscapaciteit te worden bevorderd. Tegelijkertijd moet de regelgeving voor elke technologie geharmoniseerd worden om schaalvoordelen op de interne markt mogelijk te maken.

3.6. Verder is O&O van essentieel belang voor elke technologie. In het kader van het vijfde OTO-kaderprogramma⁽¹⁾ kan steun worden verleend, maar deze moet dan wel gericht verdeeld worden en dus goed op elke technologie worden afgestemd.

3.7. Om het effect van de diverse technologieën zo groot mogelijk te maken moeten bij de ontwikkeling hiervan tegelijkertijd bijbehorende energiebesparingsplannen worden uitgewerkt. In de regelgeving dient hiermee rekening te worden gehouden.

3.8. De belangrijkste technologieën

Uit onderzoek blijkt dat de belangrijkste technologieën stuk voor stuk met verschillende problemen te kampen hebben en dat ook bij de aanpak van deze problemen enige harmonisatie op haar plaats is.

3.8.1. Wind

Vergunningen van lokale overheden zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van windparken. Landelijke, regionale en lokale overheden moeten het verlenen van vergunningen voor de opwekking van elektriciteit uit windenergie stroomlijnen. Ook dient gezorgd te worden voor steun van de milieulobby. Contracten voor aansluiting op het elektriciteitsnet moeten geharmoniseerd worden, en hetzelfde geldt voor de maatregelen die bij een onderbreking van de elektriciteitstoevoer dienen te worden genomen.

⁽¹⁾ „Vijfde OTO-kaderprogramma (1998-2002) — specifieke programma's”; ESC-advies: PB C 407 van 28.12.1998, blz. 123.

3.8.2. Biomassa

Er is al diverse malen op gewezen dat de lidstaten en de Unie ervoor moeten zorgen dat elektriciteitsopwekking door middel van biomassa een plaats in het GLB krijgt. Gezien de productietijd van bepaalde gewassen moeten landbouwers, elektriciteitsopwekkers en netbeheerders degelijke contracten met elkaar afsluiten. Ook dient aandacht te worden besteed aan het beheer en de organisatie van processen die verband houden met de opwekking van de elektriciteit uit bosbouwproducten. In ieder geval moet erop worden toegezien dat het land gezond en vruchtbaar blijft.

3.8.2.1. Om de invoering van WKK (warmtekrachtkoppeling)⁽¹⁾ in complexen die met duurzame energie werken, te stimuleren zou moeten worden bekeken of vergunningen voor uitbreidingen van de industrie of voor uitbreidingen in steden en voorsteden niet gemakkelijker verstrekt kunnen worden.

3.8.3. Zonne-energie

De exploitatie van zonne-energie blijft zich in technisch opzicht voortdurend ontwikkelen. Voor deze exploitatie zijn wel planning- en bouwverordeningen en dwarsverbanden met energie-efficiëntieprogramma's nodig.

3.8.4. Kleine waterkrachtcentrales

De Commissie sluit waterkrachtprojecten van meer dan 10 MW uit van steunverlening. Dit zou als ongunstig gevolg kunnen hebben dat wordt afgezien van de aanleg van nieuwe waterkrachtcentrales van meer dan 10 MW. Het voornemen van de Commissie maakt een arbitraire indruk en zal waarschijnlijk leiden tot onnodige marktverstoringen. Om voor steunverlening in aanmerking te komen zouden projectontwikkelaars er bijvoorbeeld toe kunnen worden gebracht grote projecten op te delen in eenheden van minder dan 10 MW. Wil de EU-doelstelling van 12 % meer duurzame energie verwezenlijkt worden, dan zijn mogelijk meer waterkrachtprojecten nodig. Grotere projecten zullen zeker planning- en milieuproblemen met zich meebrengen. De financiering in kwestie mag echter alleen dienen ter vergoeding van de extra kosten die in vergelijking met conventionele elektriciteitscentrales worden gemaakt.

3.9. *Bij elke technologie moet daarom een aantal zaken aandacht krijgen*

3.9.1. Vergunningen

Elke technologie heeft zo haar eigen kenmerken. De Unie zou er bij de lidstaten op moeten aandringen om duidelijke, betrouwbare kaders tot stand te brengen die voor alle betrokken partijen — ontwikkelaars, planners en inspecteurs — als richtsnoer kunnen dienen. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn dat de lidstaten in bepaalde gebieden de kosten voor aansluiting op het elektriciteitsnet verlagen, zodat duurzame technologieën er een grotere kans van slagen hebben.

⁽¹⁾ Zie ook: Een communautaire strategie voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling (WKK) en het wegnemen van belemmeringen voor de ontwikkeling ervan (COM(97) 514 def.); ESC-advies: PB C 157 van 25.5.1998.

3.9.2. Prijzen

De kostprijs van elektriciteit en/of warmte verschilt per technologie. Dit werkt ook door in eventuele subsidies, vooral omdat de tarieven voor elektriciteit per duurzame technologie zullen verschillen.

3.9.3. Staatssteun

De ontwikkeling van alle betrokken technologieën is tot dusverre zwaar gesubsidieerd. De overheid zal nog veel moeten investeren en sturing moeten geven voordat duurzame elektriciteit volledig concurrerend is. Voor de verdere ontwikkeling van de interne elektriciteitsmarkt lijkt voor elke technologie gecoördineerde staatssteun nodig.

3.9.4. Aansluiting op het net

Deze kwestie verschilt per technologie. De twee belangrijkste zaken zijn de afstand waarover de aansluiting moet worden gerealiseerd (windparken liggen vaak afgelegen) en de mogelijkheid dat de toevoer van energie (bijvoorbeeld wind) wordt onderbroken. Deze toevoer kan enorm uiteenlopen; waterkrachtcentrales verschillen nogal van kleinschalige zonnecollectoren. Het Comité is voor open, transparante methoden voor aansluiting op het net en voor standaardregels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit.

3.9.5. Termijnen

Voordat een project echt goed op gang komt en economisch rendement oplevert, kunnen zich bij elke technologie specifieke contractkwesties voordoen.

4. Toekomstige kwesties

4.1. Prijsopties

4.1.1. Definities

De Commissie probeert duurzame elektriciteit zo te definiëren dat subsidies alleen terechtkomen bij producenten die hier ook werkelijk behoefte aan hebben. Het Comité beschouwt het gebruik van de energiebronnen in kwestie graag als van een veel bredere duurzame strategie. De definitie van duurzame energiebronnen zou daarom alle bronnen van duurzame warmte en kracht moeten omvatten. Financiële steunregelingen zijn alleen van toepassing op duurzame elektriciteit; steun zou daarom ook uitsluitend verleend moeten worden als er behoefte aan bestaat. Hiervoor kan worden gezorgd als voor elke technologie een aparte regeling geldt.

4.1.2. Subsidies/vaste prijzen

Het gebruik van gegarandeerde prijssubsidies en aankoopverplichtingen tegen vaste prijzen heeft in sommige landen geleid tot een groot aantal duurzame projecten en aanbieders van producten de nodige steun verleend. Er zijn echter wel relatief hoge kosten mee gemoeid. Als gevolg van prijssubsidies blijkt het vooral moeilijk om te zorgen voor afnemende kosten. De Commissie heeft aangetoond dat deze aanpak niet automatisch ten goede komt aan efficiency en duurzaamheid. Worden niet langer subsidies verleend, dan blijkt het aantal nieuwe projecten te dalen.

4.1.3. Groene tarieven

Groene tarieven vallen op een concurrerende markt niet uit de toon; distorsies als gevolg van subsidies worden erdoor vermeden. Bovendien wordt de consument zo bewust van het indirecte effect dat hij op het milieu heeft. Verder staat concurrerende tarieven borg voor een grotere efficiency. Toch kan de acceptatie van groene tarieven door de consument problemen opleveren.

4.1.4. Certificaten voor duurzame energie

In het geval van subsidies of vrijstellingen van energieheffingen is een bepaalde vorm van toezicht, inclusief een certificatiesysteem, van essentieel belang. Op die manier kunnen de lidstaten van de Unie namelijk beter in de gaten houden hoeveel „duurzame” elektriciteit wordt geproduceerd en tegelijkertijd een mechanisme opzetten dat in de toekomst de handel eventueel ten goede zal komen.

4.1.4.1. Gekoppeld aan een quotum voor duurzame energie zou een certificatiesysteem leiden tot meer internationale handel in deze vorm van energie en een situatie creëren waarin voor alle betrokken partijen dezelfde voorwaarden gelden. Het stimuleert de bouw van installaties op de beste locaties en maakt bij het verwezenlijken van doelstellingen een grotere flexibiliteit mogelijk. Voor zo'n systeem zijn wel enige regelgeving en een centrale registratie nodig. De investeringsrisico's voor projectontwikkelaars kunnen hoger uitvallen.

4.1.5. Aanbestedingen, b.v. de „Non Fossil Fuel Obligation” (NFFO) in de VK

Aanbestedingsprocedures komen de efficiency ten goede, leiden tot lagere prijzen en tot marktconvergentie. Diverse technologieën hebben baat bij partiële aanbestedingsprocedures (zie par. 3.9.2). Contracten die gelden voor de lange termijn (maar wel duidelijk zijn opgesteld) maken het projectontwikkelaars mogelijk om over de hoogte van rentelasten te onderhandelen met financiële instellingen, die nog weinig te maken hebben gehad met zulke nieuwe (en in hun ogen financieel risicovolle) technologieën. Een succesvolle aanbestedingsprocedures betekent echter niet automatisch dat planologische diensten toestemming geven voor de uitvoering van de betrokken projecten (zie par. 3.9.1). Hierdoor is het moeilijk om besluiten te nemen m.b.t. het elektriciteitsnet (zie par. 3.9.3).

4.2. Uitvoeringscriteria

Uitgaande van bovenstaande analyse is het Comité van mening dat een gefaseerd in te voeren EU-stelsel uiteindelijk aan de volgende criteria moet voldoen:

4.2.1. Interne concurrentie

Om enige kostenefficiency te bereiken, zou er een bepaalde vorm van interne concurrentie tussen producenten van duurzame energie moeten zijn.

4.2.2. Concurrerende kosten

Steunverlening voor een bepaalde technologie moet altijd afgebouwd worden, zodat deze uiteindelijk financieel gezien op eigen benen kan staan. Aanbestedingsprocedures zorgen hier automatisch voor. Bij andere procedures zouden speciale regels kunnen worden toegepast.

4.2.2.1. De hoogte van subsidies voor duurzame energie zou moeten worden afgezet tegen de kosten die gemoeid zijn met andere manieren om de CO₂-uitstoot terug te dringen. De steunverlening voor duurzame energie mag uiteraard niet uit de hand lopen.

4.2.3. Tijdslimieten voor de financiering van projecten

Deze dragen bij aan een voortdurende verbetering van de technologieën en komen bovendien een gerichte besteding van middelen aan veelbelovende technologieën ten goede. Ook bij afzonderlijke projecten mogen subsidies alleen dienen ter vergoeding van de extra kosten die in vergelijking met conventionele elektriciteitscentrales worden gemaakt.

4.2.4. Nadruk op veelbelovende technologieën

De nadruk moet worden gelegd op duurzame technologieën die de meeste kans hebben om op de korte of middellange termijn met conventionele technologieën te concurreren. Opties voor de langere termijn zouden binnen het vijfde kaderprogramma moeten worden onderzocht.

4.2.5. Open toegang

Om een zo groot mogelijk marktaandeel kunnen verwezenlijken, mogen potentiële investeerders en/of exploitanten nooit van steunregelingen worden uitgesloten. Commerciële en industriële energiegebruikers en vooral grootverbruikers van energie zouden moeten worden aangemoedigd om te investeren in duurzame energiesystemen waarmee zij in hun eigen behoefte aan kracht, warmte, koeling en klimaatbeheersing kunnen voorzien.

4.2.6. Zo weinig mogelijk bureaucratie

Om verspilling van financiële middelen te voorkomen moet de steunverlening niet-bureaucratisch en transparant zijn.

4.2.7. Aansluiting op het net en uitbreiding hiervan

Er bestaat duidelijk behoefte aan geharmoniseerde, open en transparante methoden voor aansluiting op het net en aan standaardregels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit. De regels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit zouden gelijk moeten zijn aan de regels voor elektriciteit die op een andere manier is opgewekt. Opwekkers van duurzame elektriciteit zouden net als iedereen moeten betalen voor de door de beheerder van het net geleverde diensten. Een aansluiting zou b.v. niet moeten worden gesubsidieerd door andere gebruikers van het net of door de netbeheerders zelf. Integendeel, de ware kosten zouden moeten uitmaken van de totale te subsidiëren projectkosten. Netbeheerders zouden de extra kosten die zij maken (b.v. administratie, netwerkstudies en uitbreidingen) vergoed moeten kunnen krijgen.

5. Conclusie

5.1. In haar conclusies stelt de Commissie de volgende twee vragen:

- ten eerste, is communautaire actie in de vorm van een richtlijn of een ander initiatief nodig om de doelstellingen van de EU op dat gebied te verwezenlijken?
- ten tweede, als dit het geval is, voor welke aanpak moet dan worden gekozen?

5.2. Het antwoord van het Comité op de vraag voor welke aanpak moet worden gekozen houdt verband met de twee in 2 beschreven opties.

- wat optie 1 betreft, is het Comité voor de geleidelijke invoering van een interne markt. Deze aanpak heeft echter weinig kans van slagen als niet voor elke technologie een voor de hele markt geldend regelgevend kader wordt ontwikkeld.
- in dat geval is ook een versie van optie 2 nodig. Er is veel te zeggen voor de pro-actieve totstandbrenging van een

aantal aparte steunregelingen voor bepaalde technologieën. Dit zou de interne markt voor elke technologie dichterbij brengen, voorzover deze er al blijk van heeft gegeven om tot op zekere hoogte op eigen benen te kunnen staan (zie par. 4.2.4).

5.3. Welk instrument de Commissie ook kiest om de doelstellingen van optie 2 te verwezenlijken, dit zal op zichzelf nooit genoeg zijn om ervoor te zorgen dat het marktaandeel van duurzame energie in 2010 12 % bedraagt. Om dat te bereiken, zijn ook de in par. 5.4, 5.5 en 5.6 beschreven maatregelen nodig.

5.4. Nog steeds moet onderzocht worden welke bijdrage elke technologie in de hele Unie kan leveren om deze doelstelling van 12 % in 2010 te verwezenlijken.

5.5. Voor de Unie, de lidstaten en de betrokken sectoren komen de volgende maatregelen in aanmerking om deze niet geringe doelstelling te verwezenlijken:

- de lidstaten en de Commissie moeten zich buigen over een eventuele aanpassing van het GLB;
- de lidstaten moeten zorgen voor planologische regels en processen die in overeenstemming zijn met de technologische doelstellingen;
- met de steunverlening in het kader van het vijfde kaderprogramma moeten de Unie en de betrokken sectoren door de lidstaten geselecteerde technologische prioriteiten uitvoeren;
- de lidstaten en de Commissie moeten voorwaarden voor contracten en prijzen formuleren en aldus toewerken naar een interne markt voor elke technologie;
- de Unie en de betrokken sectoren moeten voor elke technologie technische normen uitwerken, zodat de interne markt dichterbij kan worden gebracht;
- de lidstaten moeten zorgen voor publiciteit en voorlichting over duurzame energie. Dit is van groot belang voor de vraag naar en de acceptatie van duurzame warmte en kracht.

5.6. In overeenstemming met alle bovenstaande opmerkingen moeten de Unie en de lidstaten ter verwezenlijking van hun doelstellingen op het gebied van energie-efficiency hun bouwverordeningen herzien en de ontwikkeling van WKK, zonne-energie en fotovoltaïsche energie stimuleren.

Brussel, 20 oktober 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI