



De energie-unie en de Europese energiedialoog

Standpuntnota – April 2017

Inleiding

De energie-unie is een van de tien prioritaire werkgebieden van de Europese Commissie onder het voorzitterschap van Jean-Claude Juncker. De strategie voor de energie-unie is in februari 2015 van start gegaan¹.

De strategie bevat een visie voor een gecoördineerde en geïntegreerde Europese energie-unie, met ideeën als onderlinge solidariteit en met één stem naar buiten treden in internationale energie-aangelegenheden; een energiestelsel dat het hele continent bestrijkt met een vrije, grensoverschrijdende energievoorziening; een koolstofarme economie; een innovatieve en concurrerende technologiesector; goed opgeleide arbeidskrachten voor het toekomstige energiestelsel; toekomstgerichte, door marktsignalen ingegeven investeringen; en *last but not least* een energie-unie waarin de burger centraal staat. De visie is gekoppeld aan brede doelstellingen: energiezekerheid, duurzaamheid en concurrentievermogen. Deze worden geconcretiseerd met specifieke doelen en maatregelen op vijf onderling nauw samenhangende beleidsterreinen: energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen; een volledig geïntegreerde interne energiemarkt; energie-efficiëntie als bijdrage aan de matiging van de energievraag; het koolstofarm maken van de economie; en onderzoek, innovatie en concurrentievermogen². Sinds het begin van de energie-unie heeft de Europese Commissie een groot aantal wetsvoorstellen, raadplegingen, strategieën, effectbeoordelingen en voortgangsverslagen gepubliceerd.

Op het eerste gezicht wekt al deze activiteit verbazing, want de energiesector is slechts goed voor krap 2% van Europa's economie en minder dan 1% van de werkgelegenheid³. Bovendien zijn belangrijke aspecten van het energiebeleid – van de nationale energiemix tot CO₂-heffingen – nog altijd een zaak van de lidstaten zelf.

Maar bij nader inzien valt de belangstelling van beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld in de lidstaten en op EU-niveau wel iets beter te begrijpen. Energie vormt de basis van het dagelijks leven van de Europese burger en van de economische activiteiten in en tussen de lidstaten. Zaken als de energiekosten en -prijzen en een

betrouwbare energievoorziening werken dan ook direct door in het welzijn van de burgers en in het concurrentievermogen van Europese bedrijven, en met Europese coördinatie en marktintegratie kunnen middelen voor de energieproductie efficiënter worden verdeeld. Verder is de energiesector verantwoordelijk voor ruim een derde van de Europese broeikasgasemissies⁴. In de Overeenkomst van Parijs van december 2015⁵ heeft de EU toegezegd haar broeikasgasemissies omlaag te brengen, en bij de aanpak van de klimaatverandering speelt het energiebeleid in dit verband een belangrijke rol. Geopolitieke spanningen, die soms uitmonden in crises en dan hun weerslag hebben op de gasvoorziening van de lidstaten, maken een ander punt van belang voor de Europese beleidsvorming op energiegebied zichtbaar, namelijk de afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energie⁶ en de noodzaak om de energie-uitvoerende landen als één geheel tegemoet te treden. Ten slotte biedt energie het Europese bedrijfsleven ruime mogelijkheden om qua innovatie en technologie voorop te lopen als het gaat om zaken als duurzame energie, opslag van energie, energie-efficiëntie en kernfusie.

Wat de Europese Unie doet

Sinds zijn bescheiden sectorspecifieke begin in de vorm van het Euratom-Verdrag en de Europese Unie van Kolen en Staal heeft het Europese energiebeleid een grote ontwikkeling doorgemaakt. Aanvankelijk kregen werkelijk *gemeenschappelijke* beleidsmaatregelen op energiegebied gestalte onder impuls van de agenda voor liberalisering en integratie van de markt van de Europese Akte van 1986, en een en ander mondde uit in de wetgevingspakketten voor de openstelling van de nationale gas- en elektriciteitsmarkten⁷. Bij wijze van aanvulling op deze agenda, en op basis van de ruimere bevoegdheden die de EU dankzij het Verdrag van Maastricht van 1992 had gekregen, kwam er een ambitieuze agenda ter bestrijding van de klimaatverandering, met onder meer het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS), dat in 2005 het licht zag⁸, en beleidsinitiatieven als het energie- en klimaatpakket⁹ van

1. Perscommuniqué Europese Commissie 'Commission launches plan for Energy Union' (<https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-launches-plan-energy-union>). De aanzet tot dit concept gaf het EESC in het advies 'Europese Energiegemeenschap / Inbreng maatschappelijk middenveld', PB C 2012/C 068/03.
2. Mededeling 'Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie' (COM/2015/080 final).
3. Werkdocument van de diensten van de Commissie 'Monitoring progress towards the Energy Union objectives - Concept and first analysis of key indicators' (SWD/2015/0243 final).
4. Op. cit., SWD/2015/0243 final.
5. https://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016093001_en.
6. Ruim de helft van de fossiele brandstoffen die in de EU worden gebruikt is afkomstig van buiten de EU-28 (SWD/2015/0243 final).
7. De drie energiepakketten: eerste pakket (96/92/EG, 98/30/EG), tweede pakket (2003/54/EG, 2003/55/EG) en derde pakket (2009/72/EG, 2009/73/EG).
8. Richtlijn tot instelling van de EU-ETS (2003/87/EG).
9. Mededeling 'Naar 20-20 in 2020' (COM/2008/30).

2007, met zijn 20-20-20-doelstellingen¹⁰. Na de gasleveringscrisis in de winter van 2009 kreeg ook het beleid ten behoeve van de energiezekerheid een gemeenschappelijk karakter, wat onder meer tot uiting kwam in de verordening inzake de continuïteit van de aardgasvoorziening¹¹.

Ondanks de grotere inbreng van de EU-instellingen in het energiebeleid bleef de uitvoering van gemeenschappelijk energiebeleid echter problematisch¹², en de verschillende onderverdelingen van het energiebeleid ontwikkelden zich elk in hun eigen tempo en raakten versnipperd¹³.

Naar aanleiding hiervan werd het idee van een zogenoemde 'Europese Energiegemeenschap', die een *"coherent Europees front dat eendrachtig de complexe energie-uitdagingen tegemoet treedt"* moest creëren, ontwikkeld en bepleit door onder meer het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁴. In de in 2015 opgerichte Europese energie-unie is nog veel te herkennen van het oorspronkelijke plan voor een energiegemeenschap, en dan vooral het idee dat energieproblemen in hun onderlinge samenhang en in een geest van solidariteit moeten worden aangepakt.

Deze geïntegreerde aanpak van energieproblemen is niet alleen terug te vinden in de brede visie en de vijf dimensies van de energie-unie, maar ook in de twee belangrijkste pakketten van wetgevingsvoorstellen die in dit verband zijn uitgebracht.

In februari 2016 publiceerde de Europese Commissie haar pakket tot veiligstelling van de gaslevering¹⁵, dat uit de volgende onderdelen bestaat: een herziening van de desbetreffende verordening, de EU-strategie voor vloeibaar aardgas (LNG) en gasopslag, de EU-strategie voor verwarming en koeling en de herziening van het Besluit over intergouvernementele akkoorden op energiegebied. In november 2016 publiceerde de Europese Commissie het pakket 'Schone energie voor alle Europeanen'¹⁶, met voorstellen voor duurzame energie, de opzet van de elektriciteitsmarkt, energie-efficiëntie, de energieprestaties van gebouwen en het bestuur van de energie-unie en mededelingen over de kosten en prijzen van energie, innovatie op het gebied van schone energie en ecodesign. Deze twee pakketten samen vormen volgens de Europese Commissie 90% van het wetgevingsprogramma voor de energie-unie.

Verder wordt in de jaarlijkse verslagen over de stand van de energie-unie¹⁷ bijgehouden welke vooruitgang er in de vijf dimensies is

geboekt met de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie. Ook daaruit blijkt dat de EU energieproblemen in hun vele dimensies en hun onderlinge samenhang probeert te zien.

Standpunt van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

Het EESC volgt het proces van de energie-unie op de voet. Het heeft naar aanleiding van het initiatief tot oprichting van de energie-unie 22 adviezen uitgebracht, van algemene adviezen over de opzet van de energie-unie tot sectorale adviezen over beleidsvoorstellen in elk van de vijf zuilen. Gezien de rechtstreekse invloed van de energie-unie op de burgers heeft het EESC deze kans aangegrepen om tot een dialoog tussen de Europese instellingen en het Europese maatschappelijk middenveld te komen.

Uit dit overleg tussen de EESC-leden onderling en tussen EESC-leden en deskundigen, belanghebbenden en andere Europese instellingen kwamen vijf grote thema's naar voren: het maatschappelijk middenveld heeft een grotendeels positieve kijk op het plan voor een energie-unie, er heerst bezorgdheid over prijzen en marktverstoringen, de sociale dimensie van de energietransitie moet onderkend worden, de problemen en de kansen voor energieconsumenten krijgen extra aandacht, en voor het bestuur van de energie-unie is de inbreng van het maatschappelijk middenveld belangrijk.

Idee van de energie-unie

Het EESC is uitgebreid ingegaan op de energie-unie, met name in zijn adviezen 'Strategisch kader voor de energie-unie'¹⁸ en 'De stand van de energie-unie 2015'¹⁹.

In deze adviezen:

- benadrukt het EESC dat de energie-unie onontbeerlijk is gezien de complexe problemen waar de energiesector en de economie mee geconfronteerd worden;
- noemt het EESC het vrije verkeer van energie de vijfde EU-vrijheid, waarmee het de grote waarde van de energie-unie voor Europa's politieke project onderstreept;

10. 20% duurzame energie in de energiemix van de EU, 20% meer energie-efficiëntie, 20% minder broeikasgasemissies in 2020 (terug naar het niveau van 1990).

11. Verordening nr. 994/2010.

12. Het aantal inbreukprocedures (SWD(2014) 315 final) sprak wat dit betreft bijvoorbeeld boekdelen.

13. Buchan (2014): Energy Policy – Sharp Challenges and rising Ambitions, in: Wallace, Young, Pollack (eds): Policy-Making in the European Union, OUP, blz. 344-366.

14. Gezamenlijke verklaring EESC-Notre Europe 'Joint responses to energy challenges through a European Energy Community' <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-32-12-051-en-c.pdf>

15. Perscommuniqué Europese Commissie – Naar een energie-unie: Commissie stelt pakket duurzame energiezekerheid voor (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_nl.htm).

16. Perscommuniqué Europese Commissie 'Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition' (<http://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>).

17. Tweede verslag over de stand van de energie-unie (COM/2017/53 final); Eerste verslag over de stand van de energie-unie (COM/2015/572 final).

18. PB C 383 van 17 november 2015.

19. PB C 264, 20.7.2016, blz. 117.

- benadrukt het EESC het belang van een politieke wil en visie van alle Europese instellingen en lidstaten om de energie-unie tot stand te brengen.

Het idee van de energie-unie kan op bijval van het EESC rekenen, maar op een aantal aspecten zouden de Europese instellingen en de lidstaten wel een nadere blik moeten werpen.

Verstorings van de energiemarkt en prijzen

Een goed functionerende energiemarkt tot stand brengen is een cruciale taak voor Europese beleidsmakers. Op de markt krijgen prijzen gestalte, en die beïnvloeden op hun beurt het gedrag van huishoudens en bedrijven, maar ook van beleggers. Daarom is het zo belangrijk dat de prijzen en de opzet van de markt juist zijn. In het kader van zijn engagement met de energie-unie heeft het EESC twee adviezen over energiemarkten uitgebracht²⁰.

In deze adviezen:

- toont het EESC zich ingenomen met het standpunt van de Europese Commissie dat de energiemarkten gezien het groeiende aandeel van verschillende duurzame energiebronnen en de kansen die de digitalisering biedt op de schop moeten;
- levert het EESC kritiek op de hardnekkige subsidies voor alle energiebronnen, die een eerlijke concurrentie op de markt in de weg staan, en benadrukt het dat het emissiehandelssysteem van de EU aan verandering toe is, zodat een deel van de externe kosten van energiebronnen geïnternaliseerd kan worden;
- dringt het EESC er bij de Commissie op aan om te onderkennen dat kleinschalige elektriciteitsproducenten steeds meer gewicht in de schaal leggen en om de marktregels, die oorspronkelijk zijn opgesteld voor de grootschalige en centrale productie van energie, aan te passen, zodat kleinschalige producenten zich onbelemmerd kunnen ontplooiën op de energiemarkten.

Hoewel een nieuwe opzet van de markt ook nieuwe mogelijkheden oplevert, zoals de ontwikkeling van koolstofarme technologieën, zijn er ook risico's aan verbonden.

Sociale dimensie van de energietransitie

De energietransitie brengt de transformatie van hele koolstofintensieve economieën met zich mee, waardoor sociale

en economische risico's ontstaan voor verschillende groepen en regio's.

In veel EESC-adviezen over de energie-unie speelt de sociale dimensie een belangrijke rol. Het EESC:

- vindt dat ervoor gezorgd moet worden dat nieuwe groene banen hoogwaardig zijn (onder meer wat bescherming en sociale zekerheid betreft) en dat werknemers via bijvoorbeeld onderwijs en opleidingen worden geholpen om zich aan te passen aan de veranderende functieomschrijvingen in de energiesector en daarbuiten;
- is bezorgd over de tegenvallende vorderingen met de aanpak van energiearmoede in de EU²¹, is ingenomen met de aankondiging van de Commissie²² dat zij een waarnemingspost voor energiearmoede wil opzetten, iets waar het EESC in 2013 al voor pleitte²³, en wijst op de kansen voor kwetsbare consumenten die ontstaan doordat zonnepanelen goedkoper worden en energiecoöperaties worden opgericht²⁴.

Risico's en kansen voor consumenten op de energiemarkten

Op de energiemarkten ziet de Europese Commissie ook heel terecht een nieuwe rol weggelegd voor de consument: "[...] heeft hij inspraak in en controle over de transitie, plukt hij de vruchten van de nieuwe technologieën in de vorm van een lagere energiefactuur [en] is hij een actieve marktdeelnemer"²⁵, wat goed aansluit bij het concept van de prosumant (iemand die energie verbruikt én produceert) en bij het toenemende gebruik van digitale technologie in de energiesector.

Het EESC is in twee adviezen op deze veranderingen ingegaan²⁶. Het:

- wijst er met instemming op dat de Europese energiemarkten nu al op lokale schaal aan het veranderen zijn, met een duidelijke toename van decentrale prosumanten van duurzame energie²⁷, wat erop duidt dat consumenten zich geroepen voelen om actieve marktdeelnemers te worden; en
- maakt zich zorgen over het feit dat energieconsumenten niet alleen te maken hebben met de gebruikelijke zaken zoals vergelijkbare en begrijpelijke rekeningen, fraude, gebrekkige informatie over de markt, overstapvergoedingen en tamelijk hoge energieprijzen, maar ook met nieuwe kwesties zoals de opkomst en regulering van nieuwe partijen op de markten, het toenemende gebruik van digitale technologie in de energiesector (gegevensbescherming, digitale kloof) en hun nieuwe rol als prosumanten (keuze van de technologie).

20. Advies 'Startsein voor een openbare raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt' (PB C 82 van 3 maart 2016); advies 'De nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en potentiële gevolgen voor kwetsbare consumenten' (PB C 34, 2.2.2017, blz. 78).

21. Werkdocument van de diensten van de Commissie 'Monitoring progress towards the Energy Union objectives - Concept and first analysis of key indicators' (SWD/2017/32 final).

22. Mededeling 'Schone energie voor alle Europeanen' (COM(2016) 860).

23. Advies 'Gecoördineerde Europese aanpak om energiearmoede te voorkomen en bestrijden' (PB C 341 van 21 november 2013).

24. Advies 'De nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en potentiële gevolgen voor kwetsbare consumenten' (PB C 34, 2.2.2017, blz. 78).

25. Op. cit., COM/2015/80 final.

26. Advies 'Een new deal voor energieconsumenten ten uitvoer leggen' (PB C 82, 3.3.2016, blz. 22); advies 'De nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en potentiële gevolgen voor kwetsbare consumenten' (PB C 34, 2.2.2017, blz. 78).

27. Advies 'Energie en energiecoöperaties van prosumanten: kansen en uitdagingen in de EU-lidstaten' (PB C 34, 2.2.2017, blz. 44).

Energiedialoog, inbreng van het maatschappelijk middenveld en het besturen van de energie-unie

Bij prosumertisme gaat het om de economische participatie op energiemarkten, maar het is ook van cruciaal belang dat burgers en het maatschappelijk middenveld betrokken worden bij besluiten over het energiebeleid en bij de verslaglegging over de energie-unie. In haar mededeling over een kaderstrategie voor de energie-unie²⁸ wees de Europese Commissie op de noodzaak van een "energiedialoog met de betrokken partijen om de beleidsmakers te informeren en de actieve betrokkenheid van die partijen bij het beheer van de energietransitie te waarborgen".

28. Op. cit., COM/2015/80 final.

29. Advies 'Het maatschappelijk middenveld betrekken bij de totstandbrenging van een Europese Energiegemeenschap' (PB C 68, 6.3.2012, blz. 15), advies 'Behoeften en methoden om de burgers bij het energiebeleid te betrekken' (PB C 161, 6.6.2013, blz. 1).

Sinds 2012 werkt het EESC aan het idee van een Europese energiedialoog²⁹ en heeft het hierover van gedachten gewisseld met de Europese Commissie, de andere Europese instellingen en de belangrijkste partijen in de energiesector. Op een proactieve manier voert het EESC in de praktijk nu al een dergelijke dialoog, niet alleen door middel van zijn adviezen – met name zijn jaarlijkse antwoord op het verslag over de stand van de energie-unie – maar ook met conferenties, openbare hoorzittingen, studies, zijn permanente studiegroep 'Europese Energiegemeenschap' en de bijdragen van EESC-leden aan conferenties en 'Going Local'-evenementen.



Andere EESC-adviezen over dit onderwerp

Strategisch kader voor de energie-unie

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.35311>

Stand van de energie-unie 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.37914>

Startsein voor een openbare raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.36786>

Een *new deal* voor energieconsumenten

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.36833>

EESC-evenementen over dit onderwerp

Opzet voor de nieuwe energiemarkt: klaar voor de toekomst?, december 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-market-design>

De Europese energie-unie en de invloed ervan op het maatschappelijk middenveld in Bulgarije

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-union-bulgaria>

Civil society's expectations on the Energy Union, mei 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-union-expectation>

Meer informatie

Europees Economisch en Sociaal Comité

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.nl.home>

EESC-afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij (TEN)

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-section>

Europese Commissie, Prioriteitsgebied energie-unie en klimaat

https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_nl