

onderzoeksnotitie



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Centrum voor Energievraagstukken

Hoe groen zijn de derde energierichtlijnen?

Masterclass
18 november 2009

Van:	Centrum voor Energievraagstukken Mr. Gerrit Buist Dr. Simone Pront-van Bommel
Datum:	18 november 2009
Document:	Onderzoeksnotitie 'Hoe groen zijn de derde energierichtlijnen?'
Bijeenkomst:	Masterclass
Tijd:	10.00 – 16.00 uur

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	<i>Van een geliberaliseerde sector naar een groene markt.....</i>	1
1.2	<i>Geen marktwerking met betrekking tot het transport- en distributiesysteem.....</i>	2
1.3	<i>De discussiepunten</i>	3
1.4	<i>Opzet.....</i>	4
1.5	<i>Begripsbepaling</i>	5
2.	Milieu- en klimaatdoelstellingen nader bezien	6
2.1	<i>Algemeen</i>	6
2.2	<i>Duurzaam</i>	6
2.3	<i>Energie-efficiëntie</i>	8
3.	Vergroening van de Derde Elektriciteitsrichtlijn	8
3.1	<i>Algemeen</i>	8
3.2	<i>Milieu- en klimaatdoelstellingen in de Derde Elektriciteitsrichtlijn.....</i>	10
3.3	<i>Ontvlechting van energiebedrijven</i>	11
3.3	<i>Smart grids en slimme meters</i>	12
3.4	<i>Gesloten distributiesystemen.....</i>	15
3.5	<i>Aanbestedingen</i>	16
3.6	<i>Vergunningverlening voor productiecapaciteit</i>	17
3.7	<i>Ook volgens de Derde Elektriciteitsrichtlijn voorrang voor duurzaam.....</i>	17
3.8	<i>Uitbreiding van de reguleringstaak van het bestuur van de NMa</i>	18
4.	Eisen ten aanzien van het maken van onderscheid voor toegang tot het transport- en distributiesysteem en de markt.....	19
4.1	<i>Algemeen</i>	19
4.1	<i>Gelijkheidsbeginsel</i>	19
4.3	<i>Staatsteunverlening</i>	21
5.	Slotbeschouwingen: Markt versus duurzaam?	23

1. Inleiding¹

1.1 *Van een geliberaliseerde sector naar een groene markt*

Handelen in overeenstemming met het beginsel van de openmarkteconomie met vrije mededinging² vormde de basis van de Tweede Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG en de Tweede Gasrichtlijn 2003/55/EG. Deze richtlijnen markeerden een nieuwe fase in de liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkt in de Europese Gemeenschap, met als doel de voltooiing van de bij Richtlijn 96/92 /EG en de Richtlijn 98/30/EG in gang gezette werking van de interne markt van elektriciteit en gas (de Eerste Elektriciteit- en Gasrichtlijnen).³

Op 14 augustus jongstleden zijn de Derde Energierichtlijnen in het Publicatieblad van de Europese Unie afgekondigd. Deze dienen binnen 18 maanden na inwerkingtreding te zijn geïmplementeerd. De Derde Energierichtlijnen beogen meerdere doelen en behelzen een breed pakket aan maatregelen. Een centrale doelstelling blijft het realiseren van een interne energiemarkt onder meer door marktmisbruik tegen te gaan en vrije toegang voor iedere marktpartij tot de markt te waarborgen. De ontvlechting van de stroombedrijven, het versterken van de rechten van de consument, samenwerking van energietoezichthouders en de communautaire regeling voor de ‘gesloten energienetwerken’ springen hierbij in het oog.

De nieuwe richtlijnen beogen daarenboven in toenemende mate in vergelijking met eerdere Energierichtlijnen, te waarborgen dat lidstaten specifieke klimaat- en milieudoelstellingen in acht nemen. Dit komt in diverse overwegingen en artikelen van de Energierichtlijnen tot uitdrukking. De Energierichtlijnen zijn met hun derde versie substantieel ‘vergroend’ ten opzichte van eerdere versies.

De vergroening is deels het gevolg van de ‘doorwerking’ van andere richtlijnen in de Derde Energierichtlijnen. Relevant is de Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (RES).⁴ Beperking van het Europese energieverbruik en vaker gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen vormen, samen met energiebesparing en grotere energie-efficiëntie, belangrijke onderdelen van het pakket maatregelen dat volgens de overwegingen van deze Richtlijn nodig wordt geacht om de broeikasgasemissies te doen dalen en om te voldoen aan het Protocol van Kyoto en aan de strengere communautaire en internationale toezeggingen inzake de beperking van broeikasgasemissies na 2012. Een markt voor hernieuwbare energiebronnen moet tot ontwikkeling worden gebracht en garanties van oorsprong voor elektriciteit dienen daartoe bij te dragen.⁵ De RES is, voor zover van belang voor deze masterclass, in de plaats gekomen van de Tweede richtlijn ‘hernieuwbare elektriciteit’ (2001/77/EG) en de Tweede richtlijn ‘biobrandstoffen en vervoer (2003/30/EG) en moet uiterlijk 5 december 2010 zijn geïmplementeerd.⁶ De richtlijn ziet op de volgende

¹ Dank aan Anne van Toor en Eva Winters, student-assistenten bij het Centrum voor Energievraagstukken UvA, voor hun bijdrage in het onderzoek met betrekking tot diverse onderwerpen in deze paper.

² Zie art. 98 EG-Verdrag.

³ Zie conclusie A-G Mazak van 13 december 2007, overweging 70, in zaak C 439/06 (Citi-works).

⁴ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

⁵ Art. 15 lid 1 Richtlijn 2009/28/EG.

⁶ Ar. 27 lid 1 RES: Onverminderd artikel 4, leden 1, 2 en 3, doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 5 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

onderwerpen: steunregelingen, garanties van oorsprong,⁷ voorrang voor duurzame energie op het net, smart grids; ook wel ‘intelligente respectievelijk slimme netwerken’, die mede vorm worden gegeven door middel van ‘slimme meters’.

Daarnaast is de Richtlijn ‘energie-efficiëntie eindgebruik en energiediensten’ 2006/32/EG relevant, welke beoogt te voorzien in betere energie-efficiëntie bij het eindgebruik, de vraag naar energie te beheersen en om de productie van hernieuwbare energie te bevorderen. De doelstelling daarbij is een tweeledige, enerzijds het dienen van klimaat- en milieudoelstellingen, en dit staat in deze notitie centraal, anderzijds ook het verbeteren van de leveringszekerheid.⁸ De richtlijn beoogt daarbij zowel de aanbodzijde van de energiedienstensector te reguleren, als ook om sterkere prikkels voor de vraagzijde te creëren.⁹

Tussen de marktwerking en de klimaat- en milieudoelstellingen bestaat een spanningsveld. Deze doelstellingen leiden veelvuldig tot beperking, alsmede vergaande regulering van de marktwerking voor de productie, handel en verbruik van energie. In toenemende mate wordt de marktwerking dwingend van overheidswege gecorrigeerd, gekaderd en beperkt ten behoeve van de klimaat- en milieudoelstellingen.

Marktwerking in de Energierichtlijnen fungeert anderzijds als ‘middel’ om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken, althans dat is de bedoeling van de communautaire wetgever. Een goed functionerende interne markt voor energie moet bijvoorbeeld producenten ertoe aanzetten te investeren in nieuwe vormen van stroomproductie,¹⁰ met inbegrip van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.¹¹

1.2 Geen marktwerking met betrekking tot het transport- en distributiesysteem

De herstructurering van de transport- en distributie-infrastructuur die nodig wordt geacht om verhoging van opwekking en verbruik van duurzame energie alsmede energie-efficiëntie te faciliteren, is een apart verhaal. Voor herstructurering van de bestaande distributie-infrastructuur is veeleer de discussie of niet méér marktwerking gewenst is dan nu bestaat. Die discussie is vooral van belang voor de verdere ontwikkeling van smart grids. Een belangrijke functie van smart grids is verhoging van energie-efficiëntie en het stimuleren van decentrale, alsmede kleinschalige opwekking van duurzame energie.

Aanleg en exploitatie van infrastructuur zijn immers slechts in beperkte mate overgelaten aan de markt. De eigendom en exploitatie van de netten zijn in handen van overheidsmonopolies, namelijk de krachtens de Elektriciteitswet en Gaswet aangewezen netbeheerders. De netbeheerders zijn vervolgens bij en krachtens de Elektriciteitswet en Gaswet met wettelijke taken belast die vergaand zijn gereguleerd. De rechtvaardiging van dit wettelijk verankerde

⁷ Hun functie is louter ten behoeve van de eindverbruiker de oorsprong van de elektriciteit uit opwekking van duurzame energie te garanderen. Een garantie van oorsprong kan overigens, ongeacht de energie waarop zij betrekking heeft, van de ene houder aan de andere worden overgedragen. Teneinde ervoor te zorgen dat een eenheid uit hernieuwbare energiebronnen geproduceerde elektriciteit slechts eenmaal aan een afnemer verstrekt wordt, moeten dubbeltellingen en dubbele verstrekkingen van garanties van oorsprong worden vermeden. Zie overwegingen 52 en 56 in de considerans en art. 2 onder j en 15 RES. De Richtlijn hernieuwbare elektriciteit richtlijn (2001/77/EG) kende al de verplichting om aan producenten van hernieuwbare energie een garantie van oorsprong te verstrekken als zij daarom verzoeken (COM (2008)19 def., p. 4). Garanties van oorsprong dienen volgens de oude richtlijn en de RES strikt te worden onderscheiden van groene-stroomcertificaten. Dit staat ook in de RES, zie considerans 52.

⁸ Overwegingen 1 en 2 in de considerans.

⁹ Overweging 7 in de considerans.

¹⁰ Zie overweging 6 in de considerans.

¹¹ Vgl. overweging 2 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

monopolie is mede gelegen in het belang van de universele dienstverlening die de energievoorziening voor kleinverbruikers krachtens communautair recht geacht wordt te zijn, een onderwerp dat ook aan de orde was tijdens de eerste masterclass ‘Private netten’ van 2 april 2008. Dit monopolie wordt verondersteld nodig te zijn om die universele dienstverlening te waarborgen. De keerzijde daarvan is onder meer dat strikt wettelijke eisen gelden voor de diensten die de netbeheerders verlenen en wettelijk mogen verlenen. Een essentieel onderdeel van dit eisenpakket is de aansluitplicht van netbeheerders, zoals vastgelegd in de artikelen 23 en 24 Elektriciteitswet. Aansluiting van een ieder op het net dient te geschieden op basis van non-discriminatoire en transparante voorwaarden. Met deze artikelen is artikel 20 Tweede Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG geïmplementeerd, dat het recht van een ieder op toegang tot het openbare net garandeert. Recentelijk heeft het Hof van Justitie van de EG in het Citi-worksarrest de reikwijdte van dit recht en het fundamentele karakter nader bepaald. De reikwijdte van dit recht is breed.¹² Het recht op toegang komt ook terug in de Derde Elektriciteitsrichtlijn.¹³

De Energieraad heeft het kabinet in augustus 2009 geadviseerd de aansluitplicht, voor zover deze ook het recht van een ieder op invoeding van opgewekte stroom omvat, te heroverwegen. Bovendien zou volgens de Energieraad een meer gedifferentieerd tarievenstelsel moeten worden ontwikkeld om ruimere mogelijkheden en zekerheden te bieden voor het ‘terugverdienen’ van investeringen die nodig zijn om de infrastructuur aan de passen onder meer om transport en distributie van decentrale en op de Noordzee opgewekte duurzame energie toereikend te faciliteren.¹⁴ Het is de vraag welke ruimte de Derde Energierichtlijnen daarvoor bieden.

1.3 De discussiepunten

De bedoeling van de masterclass is het spanningsveld tussen marktwerking en regulering ten behoeve van klimaat- en milieudoelstellingen in kaart te brengen. Een en ander geeft aanleiding om de volgende vragen in de masterclass van 18 november 2009, de vierde in de reeks van masterclasses ‘Heroriëntering reguleringskader energiesector’ aan de orde te stellen.

- Welke criteria zijn te hanteren ter vaststelling van eventuele marktwerking in de energiesector?
- In hoeverre kan het realiseren van klimaat- en milieudoelstellingen in de energiesector aan de werking van de markt worden overgelaten?

Realisatie van klimaat- en milieudoelstellingen wordt van overheidswege op vele fronten ‘in banen’ geleid, bijvoorbeeld met subsidies, het garanderen van voorrang voor duurzame energie op het net, ruimtelijke ordeningsbeslissingen over waar wel en waar niet een bepaald type energieopwekking kan worden gerealiseerd, en met bouw- en milieuvoorschriften. Verder valt in de (nabije) toekomst regelgeving te verwachten die de ontwikkeling van smart grids moet gaan ‘faciliteren’ en sturen. In zoverre wordt het realiseren van klimaat- en milieudoelstellingen niet aan de markt overgelaten. Deze maatregelen leiden tot de volgende vraag.

¹² Zie over dit arrest en de reikwijdte van het recht van een ieder op toegang tot de transport- en distributie-infrastructuur: S. Pront-van Bommel, Particuliere elektriciteitsnetten onder communautair vuur?, SEW 2009, nr. 6.

¹³ Art. 32 Derde Gasrichtlijn; Art. 18 lid 1 Tweede Gasrichtlijn.

¹⁴ De ruggengraat van de energievoorziening, Advies van de Energieraad over de energie-infrastructuur, augustus 2009.

- In hoeverre zijn deze overheidsmaatregelen verenigbaar met de Derde Energierichtlijnen en/of de EG-verdragsbepalingen?

De voorzieningen voor opwekking van duurzame energie en energie-efficiëntie impliceren (mogelijk) een inbreuk op bepaalde wettelijk verankerde beginselen van een interne markt, zoals het recht van een ieder tot vrije toegang tot de markt en het gelijkheidsbeginsel, dat ook geldt ten aanzien van aansluiting op het net. Als van een dergelijke inbreuk sprake is, wordt de volgende vraag van belang:

- Is een inbreuk op deze beginselen verenigbaar met de Derde Energierichtlijnen, en/of valt deze op grond van het communautaire recht anderszins te rechtvaardigen?

Het is onder meer de bedoeling van deze masterclass de voorwaarden aan bod te laten komen waarbinnen overheden met betrekking tot de energievoorziening marktpartijen positief en negatief mogen 'discrimineren'. Deze kaders worden behalve door de Derde Energierichtlijnen en de andere hiervoor genoemde richtlijnen ook bepaald door het ongeschreven gelijkheidsbeginsel, de verdragsbepalingen inzake (verboden) staatssteunverlening en de Richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming.¹⁵

In geval van gerechtvaardigd 'discrimineren' wordt in de communautaire context van 'differentiëren' gesproken.

De masterclass '*Hoe groen zijn de Energierichtlijnen?*' heeft in de kern weergegeven hoe de beginselen van een vrije toegang tot markt en het gelijkheidsbeginsel zich verhouden tot wettelijke voorzieningen ten behoeve van klimaat- en milieudoelstellingen. Deze kwestie wordt primair vanuit het reguleringsperspectief bezien. Het is niet de bedoeling om in deze notitie en tijdens de masterclass effectiviteit en legitimiteit van voorzieningen voor duurzame energie en energie-efficiëntie op basis van economische theorieën te bediscussiëren. Een en ander neemt niet weg dat economische principes en modellen uiterst relevant zijn voor keuzes die overheden maken voor een bepaalde wettelijke voorziening ter bescherming van het klimaat en het milieu. Het economisch perspectief kwam bijvoorbeeld prominent aan de orde in de vorige masterclass 'CO2 handel is energiehandel' van 18 maart jongstleden. Wij verwachten wel dat deze masterclass aanleiding zal geven om in volgende masterclasses diverse energievoorzieningen die in deze notitie en de masterclass de revue passeren, (ook) vanuit een economisch perspectief aan de orde te stellen. Daartoe geven wij een voorzet in de slotbeshouwingen.

1.4 Opzet

In deze notitie worden achtereenvolgens behandeld:

- De communautaire en nationale doelstellingen inzake duurzame energie en energie-efficiëntie (paragraaf 2).
- De vergroening van de Energierichtlijnen (paragraaf 3) mede besproken in relatie tot de diverse dossiers van de Ministeries van Economische Zaken en VROM.
- Communautaire beginselen voor een interne markt (paragraaf 4).
- Slotbeshouwingen; kan realisatie van klimaat- en milieudoelstellingen aan de markt worden overgelaten?

¹⁵ PB C 82 van 1.4.2008.

De volgende beleidsdossiers komen aan de orde:

- Wettelijk verankering ‘Voorrang voor Duurzaam’.
- Implementatie “smart grids” en de uitrol van de ‘slimme meter’.
- Steunverlening, aanbesteding en vergunningenprocedures.
- Herziening van de regulering van de distributie-infrastructuur; de aansluitingsplicht en tarifiering.

Wij richten ons primair op de elektriciteitssector, mede om de omvang van de discussie en deze onderzoeksnotitie binnen de perken te houden.

1.5 Begripsbepaling

Ter nadere afbakening van de discussie tijdens de masterclass volgen hierna nog enige begripsbepalingen.

Duurzame energie

Het begrip ‘duurzaam’ betekent ‘hernieuwbaar’, overeenkomstig de definitie uit de Elektriciteitswet en de Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.¹⁶ Hernieuwbaar ziet op opwekking van energie uit zon, wind, geo- en hydrothermie, etc. De definitie in de richtlijn is daarbij ruimer geformuleerd dan die in de Elektriciteitswet en laat de mogelijkheid dat naast de daarin genoemde energiebronnen ook andere bronnen als bron van duurzame energie worden aangemerkt.

Het begrip ‘duurzaam’ heeft overigens in beleidsstukken veelal een ruime betekenis gekregen, zodanig dat het tevens conventionele opwekking kan omvatten,¹⁷ wat tot verwarring kan leiden.

Schone energie

Daarnaast wordt in het kader van het milieu- en energiebeleid in diverse beleidsdocumenten veelvuldig van ‘schone’ energie gesproken. ‘Schoon’ wordt bijvoorbeeld in die context gebruikt voor kolencentrales die zullen worden voorzien van installaties voor de afvang en opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage, ofwel CCS), alsmede voor kerncentrales, die weinig CO₂ uitstoten. ‘Schoon’ is geen juridische term. De benaming ‘schoon’ neemt bovendien niet weg dat bij deze productiewijze zeer gevaarlijke stoffen dienen te worden getransporteerd en opgeslagen.

Energie-efficiëntie

Energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer is¹⁸ “een algemene of geïntegreerde aanpak die erop gericht is de omvang en de timing van het elektriciteitsverbruik te beïnvloeden teneinde het primaire energieverbruik en piekbelastingen te verminderen door voorrang te geven aan investeringen in energie-efficiëntie bevorderende maatregelen of andere maatregelen, zoals onderbreekbare leveringscontracten, in plaats van aan investeringen om de productiecapaciteit

¹⁶ Art. 2 sub a Richtlijn 2009/28/EG. Zie art. 1 lid 1 aanhef en sub u, Elektriciteitswet en art. 1 lid 1 aanhef en sub c, Besluit stimulerend duurzame energieproductie (Stb. 2007, 410). Zie ook art. 2 sub 30 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

¹⁷ Zie het SER rapport uit 2006, Naar een duurzame en kansrijke energievoorziening. Zie ook: Energierapport 2008 van het ministerie van EZ d.d. 18 juni 2008, p. 10, noot 4. In het Energierapport van juni 2008 betekent ‘duurzaam’ ook ‘houdbaar’ en kan ook betrekking hebben op kolen- en kerncentrales.

¹⁸ Vgl. art. 29 lid 29 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

te verhogen, indien de eerstgenoemde maatregelen de doelmatigste en meest economische optie vormen, mede gelet op het positieve milieueffect van een lager energieverbruik en de daarmee verbandhoudende aspecten met betrekking tot de voorzieningszekerheid en de distributiekosten.”¹⁹

Groen

Het begrip ‘groen’ in de titel van de masterclass verwijst naar de klimaat- en milieudoelstellingen en ziet primair op opwekking en verbruik van duurzame energie en verhoging van energie-efficiëntie. ‘Groen’ is geen juridisch begrip in tegenstelling tot duurzame energie en energie-efficiëntie.

2. Milieu- en klimaatdoelstellingen nader bezien

2.1 Algemeen

De substantiële vergroening van de Derde Energierichtlijnen heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat de communautaire en nationale regelgever met het oog op milieu- en klimaatdoelstellingen, eisen inzake verbruik en opwekking van duurzame energie, energie-efficiëntie en reductie van CO₂-emissie hebben aangescherpt. De aanscherping van die doelstellingen leidt ertoe dat de druk voor de regering is toegenomen om van de (nieuwe) mogelijkheden gebruik te maken die de Derde Energierichtlijnen bieden voor het treffen van maatregelen om het aandeel duurzame energie en de energie-efficiëntie te vergroten.

Alvorens de kaders van de Derde Elektriciteitsrichtlijnen voor deze en andere maatregelen en voorzieningen ten behoeve van klimaat- en milieudoelstellingen te beschrijven, geven wij eerst een overzicht van de diverse doelstellingen betreffende klimaat en milieu.

2.2 Duurzaam

Het huidige kabinet heeft zich ten doel gesteld in 2020 de uitstoot van CO₂ met 30% te verminderen ten opzichte van 1990.²⁰ Thans wordt ook op EU niveau geaccepteerd dat 30% vermindering van voormelde uitstoot in 2020, vergeleken bij 1990, wetenschappelijk gezien noodzakelijk is om de grens van 2° Celsius opwarming niet te passeren.²¹ De verhoging van 20% naar 30% te behalen reductie van CO₂-uitstoot wordt daarbij wel afhankelijk gesteld van

¹⁹ Art. 2 sub 29 Derde Elektriciteitsrichtlijn. Energie-efficiëntie wordt in de richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie omschreven als de verhouding tussen de verkregen prestatie, dienst, goederen of energie, en de energietoevoer die hiervoor noodzakelijk is. Een toename of verbetering van de energie-efficiëntie bij het eindgebruik kan gerealiseerd worden door technologische, gedrags- en/of economische veranderingen. Naast een verbetering van de energie-efficiëntie spreekt de richtlijn tevens over energiebesparingen. Energiebesparing wordt gedefinieerd als een hoeveelheid bespaarde energie die wordt vastgesteld door meting van het verbruik na uitvoering van een of meer maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie waarbij de externe omstandigheden die het energieverbruik beïnvloeden, genormaliseerd worden.

²⁰ Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma schoon en zuinig. VROM, september 2007, p. 27. Deze doelstelling is afhankelijk van het resultaat van de VN conferentie in Kopenhagen in december 2009, waar wordt besloten over een vervolg op het Kyoto Protocol. Het streefcijfer voor 2020 van de EU is 20%. Dit streefcijfer is bindend bedoeld. De voortgang van het werkprogramma is te volgen op www.windenergie.nl.

²¹ Overweging 6 bij de nieuwe richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG: “Om de zekerheid en voorspelbaarheid van de Gemeenschapsregeling te bevorderen dienen er bepalingen te worden vastgesteld om de bijdrage van de Gemeenschapsregeling op te voeren teneinde tot een algehele beperking van meer dan 20 % te komen, met name gelet op de doelstelling van de Europese Raad voor een beperking met 30% tegen 2020, die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.”

wat uiteindelijk in december 2009 te Kopenhagen in het kader van de VN inzake een effectief vervolg op het Kyoto Protocol wordt afgesproken. In ieder geval wordt bij de nieuwe ETS-richtlijn vastgehouden aan de 20%-norm.²²

De communautaire en Nederlandse overheid bewandelen verschillende wegen ter realisatie van deze doelstelling. Een daarvan is de implementatie van het Europese CO₂-emissierechtenhandelssysteem dat is gebaseerd op de Richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (2003/87/EG), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG.²³ Het EU ETS is een 'cap and trade' systeem ter uitvoering van het EU klimaatbeleid en de internationale doelstellingen uit het Kyoto Protocol. Met de nieuwe richtlijn worden de klimaatdoelstellingen aangescherpt. Het EU ETS was onderwerp van de vorige masterclass 'CO₂-handel is energiehandel' van 18 maart 2009 en zullen wij in deze masterclass alleen zijdelings aan bod laten komen.

Op grond van de Richtlijn 'energie-efficiëntie eindgebruik en energiediensten' 2006/32/EG is Nederland verplicht ervoor te zorgen in 2020 14% energie uit hernieuwbare bronnen te verbruiken.²⁴ Nederland beoogt deze richtlijn te implementeren door fors te investeren in de uitbreiding van de productie van duurzame energie.²⁵ Volgens het rijksenergiebeleid dient voorts in 2020 het aandeel duurzame energie 20% te bedragen.²⁶

Essentieel in dit kader en nieuw is dat de RES *bindende nationale streefcijfers* aan lidstaten oplegt voor het totale aandeel van energie uit hernieuwbare energiebronnen in het bruto-eindverbruik van energie. De voorgaande Richtlijn 2001/77/EG bevatte alleen indicatieve (en andere) streefcijfers.²⁷ De lidstaten zijn nu verplicht ervoor te zorgen dat hun streefcijfers gehaald worden.²⁸ Nieuw is bovendien dat de RES naast een algemene Europese norm, *per lidstaat* (verschillende) streefcijfers voorschrijft.²⁹ Om deze streefcijfers te behalen kunnen en in bepaalde gevallen moeten lidstaten op grond van de RES diverse maatregelen toepassen, zoals het verlenen van garanties van oorsprong, het voeren van administratieve

²² Op 10 september 2009 is er een beleidsdocument van de Europese Commissie aangenomen waarin de commissie aangeeft de norm te willen verhogen van 20% naar 30% als andere ontwikkelde landen zich ook zullen binden aan vergelijkbare co₂ reductie. COM(2009) 475/3, p. 2 (bijlage Communications Copenhagen).

²³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, *Pb EU*, L 275/32, 25.10.2003. Ingevolge art. 32 trad deze richtlijn in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie, dus op 25 oktober 2003. Daarna is zij gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (*PbEU* L 338/18 van 13.11.2004), de 'koppelingsrichtlijn'.

²⁴ Zie art. 3 en Bijlage I, sub A van Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, *Pb EU* L 140/28, 5 juni 2009.

²⁵ Zie Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 43. Zie voor een nadere invulling van het begrip 'duurzaam' infra, par. 2.1.

²⁶ Zie bijv. Verkenning Schoon en Zuinig, Kamerstukken II 2008/09, 31209, nr. 77, p. 2. Nederland is op grond van communautair recht verplicht ervoor te zorgen dat in 2020 14% energie uit hernieuwbare bronnen wordt verbruikt. Zie art. 3 en Bijlage I, sub A van Richtlijn 2009/28/EG, *Pb. EU* L 140/28, 5 juni 2009. Nederland beoogt deze richtlijn te implementeren door daarnaast fors te investeren in de uitbreiding van de productie van duurzame energie. Zie Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 43.

²⁷ COM(2009)19 def., 23.1.2008, p. 4. Er wordt in dit document somber geuit over de realisatie van de indicatieve streefcijfers: het aandeel hernieuwbare energie zou naar verwachting slechts 19% bedragen in plaats van de voorgenoemen 21%, en ook het streefcijfer van 5,75% voor het aandeel van biobrandstoffen in de totale hoeveelheid benzine en diesel waarschijnlijk in 2010 slechts ongeveer 4,2% bedragen.

²⁸ Art. 3, lid 1, RES.

²⁹ Zie Bijlage I deel A, RES en art. 3, lid 2, 2001/77/EG.

procedures, het verzorgen van voorlichting en opleiding en het geven van *toegang* tot het elektriciteitsnet voor energie uit hernieuwbare energiebronnen.³⁰

De in de RES vastgestelde streefcijfers kan een lidstaat ook behalen door - dit is een nieuwe voorziening - *statistische overdracht* tussen lidstaten, en door gezamenlijke projecten tussen lidstaten onderling of met derde landen.³¹ Deze voorziening dient ertoe lidstaten meer flexibiliteit te bieden om de streefcijfers te behalen. Wat een 'statistische overdracht' precies inhoudt en aan welke eisen moet worden voldaan, is echter niet nader geregeld in de RES. Van statistische overdracht zal praktisch gezien naar verwachting slechts sprake zijn ingeval de ene lidstaat zijn streefcijfer ruimschoots behaalt en de andere lidstaat tekort komt. Immers, de hoeveelheid hernieuwbare energie wordt afgetrokken van het land dat de overdracht uitvoert, en wordt opgeteld bij het land dat de overdracht aanvaardt. Vooralsnog is van een dergelijke overdracht voor zover wij hebben kunnen nagaan nog geen sprake. Nederland zal gelet daarop de communautaire doelstelling van een aandeel in duurzame energie van 14% naar verwachting vooral moeten halen uit verbruik van duurzame energie opgewerkt in Nederland.³²

2.3 Energie-efficiëntie

Doelstellingen betreffende klimaat en milieu moeten worden gerealiseerd ook door de energie-efficiëntie te verhogen. Energie-efficiëntie geldt als een belangrijke methode om CO₂-emissiebesparingen te bereiken.

In 2006 is het actieplan energie-efficiënte 2007-2012 aangenomen door de Commissie.³³ Dit actieplan is gebaseerd op de efficiëntiedoelstellingen uit het groenboek.³⁴ Momenteel wordt er aan een nieuw actieplan gewerkt dat moet bijdragen aan de doelstelling van 20% efficiënter energieverbruik in 2010.³⁵ Dit zou de EU een besparing van zo'n 100 miljard euro opleveren en de emissies met bijna 800 miljoen ton per jaar verminderen. Dit streefcijfer kan alleen worden gehaald als de overheid, het bedrijfsleven en de burgers bereid zijn om op alle niveaus een grote inspanning te leveren.³⁶ Streven van de regering is een energiebesparing van 2% per jaar.³⁷

3. Vergroening van de Derde Elektriciteitsrichtlijn

3.1 Algemeen

De Derde Elektriciteitsrichtlijn heeft nog steeds primair ten doel, evenals de voorafgaande Elektriciteitsrichtlijnen, de totstandkoming van een goed functionerende energiemarkt, het waarborgen van toegang voor nieuwe leveranciers en levering van elektriciteit tegen

³⁰ Deze opsomming is niet limitatief. Steunmaatregelen zijn niet genoemd. Art. 5 Richtlijn 2009/28/EG inzake energie-efficiëntie regelt hoe het aandeel - het verbruik - uit hernieuwbare bronnen berekend moet worden; overigens niet op basis waarvan.

³¹ Art.1 RES bepaalt dat deze richtlijn regels vaststelt betreffende de statistische overdracht tussen lidstaten.

³² Twee of meer regeringen kunnen regionaal geïntegreerde markten voor hernieuwbare energie creëren door hun streefcijfers en steunregelingen te delen.³²

³³ COM (2006) 545.

³⁴ COM(2005) 265.

³⁵ COM(2008) 772. De richtlijn 2006/32/EG gaat uit van een efficiëntie van 9% in het negende toepassingsjaar van de richtlijn.

³⁶ Zie COM (2008) 30 def. 23.1.2008, p. 30.

³⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 3, p. 9-10 (MvT).

concurrerende prijzen.³⁸ In artikel 1 van de Elektriciteitsrichtlijn, dat de reikwijdte van de richtlijn bepaalt, komt de behartiging van klimaat- en milieudoelstellingen dan ook niet voor.

De marktwerking is door de hele richtlijn heen in diverse bepalingen gewaarborgd. In het kader van de masterclass is vooral artikel 32 lid 1 Derde Elektriciteitsrichtlijn van belang, dat de lidstaten verplicht zorg te dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen, gebaseerd op van tevoren bekendgemaakte tarieven die voor alle in aanmerking komende afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing door de ‘regulator’ worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 37 en dat deze tarieven en ingeval alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden bekendgemaakt voordat zij in werking treden. De wetgeving is op dit punt ongewijzigd gebleven.³⁹

De Energieraad heeft in zijn advies ‘De Ruggengraat van de energievoorziening’ de vraag aan de orde gesteld of het ‘vermeende’ recht van aangeslotenen op teruglevering als onderdeel van de aansluitplicht van netbeheerders heroverweging behoeft.⁴⁰ Dit zou gestalte dienen te krijgen in relatie tot een (aanbevolen) periodiek op te stellen *Infrastructuurplan Elektriciteit en Gas*, waarin onder meer de investeringen in infrastructuur voor de komende tien jaar worden geschetst, dat wil zeggen de investeringen waarvan de kosten gesocialiseerd dienen te worden. In dit plan zouden vervolgens ook de ontsluiting van de locaties voor centrale en decentrale opwekking van elektriciteit, respectievelijk voor de aanvoer en opslag van gas bindend worden aangegeven.⁴¹ Een beperking van het recht op aansluiting zou volgens de Energieraad mogelijk noodzakelijk kunnen zijn om de veranderingen te bewerkstelligen die nodig zijn om de transitie naar een duurzame energievoorziening.⁴²

Het valt echter buiten het bereik van de masterclass en deze notitie om dit voorgestelde infrastructuurplan op zijn juridische en economische merites te bekijken. Eén punt moet in het kader van de Derde Elektriciteitsrichtlijn wel aan de orde worden gesteld en dat is de aanbeveling van de Energieraad aan de regering om de aansluitplicht in heroverweging te nemen en te bezien⁴³ of deze ook zonder meer inhoudt dat aangeslotenen tevens een recht hebben op *teruglevering* aan het net.⁴⁴ Een beperking van de mogelijkheid tot terug levering brengt ons inziens een beperking van de mogelijkheid om opgewekte energie te verhandelen met zich mee. Deze beperking lijkt haaks te staan op het recht op toegang tot het distributie- en transportsysteem (toegang tot de markt) zoals verwoord in het in hiervoor genoemde artikel 32 Derde Elektriciteitsrichtlijn, temeer omdat het hierbij niet om een tijdelijke beperking gaat vanwege een tijdelijk gebrek aan transportcapaciteit of (dreigende) congestie. Sinds het Citi-worksarrest is duidelijk dat dit recht van een ieder op toegang tot de energie-infrastructuur als essentiële schakel geldt voor toegang tot de markt. Dit recht mag niet beperkt worden, ook niet wat betreft toegangsmogelijkheden tot de zogeheten particuliere netten, zijnde netten in de zin van artikel 15 Elektriciteitswet, en voorts niet wat betreft de voor het eerst in de Derde Elektriciteitsrichtlijn ‘erkende’ gesloten distributiesystemen

³⁸ Zie bijvoorbeeld overweging 8 van de considerans van de richtlijn.

³⁹ Art. 20 lid 1 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

⁴⁰ Advies, p. 49.

⁴¹ Advies, p. 57 en 58.

⁴² Advies, p. 49 en 52.

⁴³ Volgens de Energieraad bestaat in de gassector anders dan in de elektriciteitssector geen aansluitplicht voor de netwerkbedrijven (advies, p. 49). Wij lezen het tegenovergesteld in art. 32 Derde Gasrichtlijn (art. 18 Tweede Gasrichtlijn). Zie wat betreft de aansluitplicht art. 23 Derde Gasrichtlijn.

⁴⁴ Advies, p. 49 en 52.

waarvoor een ‘light’ regulering geldt inzake de tarifiering/prijsstelling. Wij vragen ons dan ook ten zeerste af of het recht op teruglevering als onderdeel van het recht op aansluiting door de nationale wetgever beperkt kan worden. Geen van de hierna beschreven regelingen in de Derde Elektriciteitsrichtlijn die een rechtvaardigingsgrond verschaffen om marktwerking te beperken en marktpartijen verschillend te behandelen ter behartiging van klimaat- en milieudoelstellingen, legitimeert een beperking van het recht op aansluiting in de door de Energieraad aanbevolen zin.

3.2 Milieu- en klimaatdoelstellingen in de Derde Elektriciteitsrichtlijn

Bescherming van het milieu heeft een algemene verankering gekregen in artikel 3 lid 1 Elektriciteitsrichtlijn dat de verplichting tot openbaredienstverlening regelt. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel waarborgen dat elektriciteitsbedrijven volgens de beginselen van de Derde Elektriciteitsrichtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zeker *een in milieuopzicht duurzame* elektriciteitsmarkt. Op grond van het tweede lid mogen lidstaten vervolgens - mits met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het EG-Verdrag - met name artikel 86, in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen opleggen, die onder meer betrekking kunnen hebben op *de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat*. Deze verplichtingen dienen duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar te zijn en de gelijke toegang voor communautaire elektriciteitsbedrijven tot nationale consumenten te waarborgen. Voorts kunnen lidstaten ter verwezenlijking van milieudoelstellingen en doelstellingen voor energie uit hernieuwbare bronnen gebruikmaken van planning op lange termijn, daarbij rekeninghoudend met de mogelijkheid dat derden toegang tot het systeem wensen. Die verplichtingen zouden naar onze mening bijvoorbeeld ook kunnen zijn dat leveranciers een bepaald percentage duurzame energie dienen te leveren. Die plicht dient dan wel te voldoen aan de eisen zoals vermeld in paragraaf 4.2; dat wil zeggen dat deze verplichting (uiteindelijk) gebaseerd kan worden op artikel 174 EG-verdrag, en mits daarbij wordt voldaan aan de eisen van noodzakelijk, geschiktheid en proportionaliteit.

Artikel 3 lid 10 bepaalt vervolgens dat de lidstaten maatregelen nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen inzake sociale en economische cohesie, *milieubescherming*, waaronder in voorkomend geval maatregelen inzake energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer en middelen ter bestrijding van klimaatverandering alsmede inzake leverings- en voorzieningszekerheid. Bij deze maatregelen kan het vooral gaan om het verstrekken van toereikende economische stimulansen, in voorkomend geval met gebruikmaking van alle bestaande nationale en communautaire instrumenten, voor onderhoud en aanleg van de noodzakelijke netinfrastructuur, inclusief interconnectiecapaciteit. Het is aan de lidstaten overgelaten om vervolgens binnen de door deze communautaire bepaling gestelde grenzen, vast te stellen welke maatregelen nodig zijn.

Deze bepalingen zijn overigens niet nieuw maar worden onder de Derde Elektriciteitsrichtlijn wel belangrijker dan voorheen door aanscherping ‘elders’ van klimaat- en milieudoelstellingen, in andere richtlijnen, alsmede diverse beleidsdocumenten.

Artikel 3 biedt een *algemene* legitimatiegrond voor nationale wettelijke maatregelen die de marktwerking ‘beperken’ in het belang van het milieu en klimaat.

De bescherming van het milieu en het klimaat heeft daarnaast geleidelijk ook een meer prominente plaats in gekregen de diverse *specifieke* regelingen in de Derde Energierichtlijnen. Deze behandelen wij hierna en daarbij gaan wij na wat de desbetreffende regeling voor de genoemde beleidsdossiers van de Ministeries van Economische Zaken en VROM kunnen betekenen.

3.3 Ontvlechting van energiebedrijven

Wij noemen in de eerste plaats de aanscherping van de regels betreffende ontvlechting van energiebedrijven, meer specifiek van de transportsysteembeheerders, die ofschoon primair gesteld met een oog op een goed functionerende markt, ook bedoeld zijn om bij te dragen aan klimaat- en milieudoelstellingen.⁴⁵ De ontvlechting wordt blijkens diverse documenten door de Europese Commissie beschouwd als een belangrijke stap op weg naar de ontwikkeling van duurzame energie en onder meer noodzakelijk geacht om non-discriminatoire toegang tot netten te verwezenlijken en daarmee toegangsmogelijkheden voor nieuwe marktpartijen, zoals producenten van duurzame energie, te vergroten.⁴⁶ Tevens wordt ontvlechting van energiebedrijven noodzakelijk geacht om voorwaarden te scheppen voor investeringen in nieuwe infrastructuur door netbeheerders. De richtlijn blijft daarbij overigens beperkt tot ontvlechting van de transmissiesysteembeheerder, voor Nederland dus TenneT, en betreft niet de *distributiesysteembeheerders*. TenneT is volledig ‘ontvlecht’ overeenkomstig de Elektriciteitsrichtlijn. De Nederlandse wetgeving - de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) - gaat zelfs veel verder en stelt eisen inzake volledige ontvlechting van ook de distributiesysteembeheerders.⁴⁷ De Won dient ertoe de onafhankelijkheid van de regionale netbeheerder binnen de energiesector te borgen en deze te institutionaliseren. Op grond van deze wetgeving mag de privaatrechtelijke rechtspersoon waarin een netbedrijf is ondergebracht, geen deel uitmaken van een concern waarvan ook een privaatrechtelijke rechtspersoon onderdeel is dat zich bezig houdt met productie, levering of handel in elektriciteit of gas. De Won voorziet in een volledige scheiding van het eigendom tussen het netbeheer en de overige, commerciële, energieactiviteiten en gaat daarmee verder dan de wettelijk voorgeschreven functionele en rechtspersoonlijke scheiding van deze bedrijfsactiviteiten. Deze regeling heeft betrekking op volledige splitsing van eigendom en op regionale netten die als *distributiesystemen* in de zin van de Energierichtlijnen zijn aan te merken.

Van de minder vergaande communautaire ‘functionele en rechtspersoonlijke’ ontvlechtingeïis voor distributiebedrijven kunnen lidstaten overigens voor netten met minder dan 100.000 aangeslotenen overigens ontheffing aan de Europese Commissie vragen, onder de nieuwe en

⁴⁵ Overweging 9 van de considerans Derde Elektriciteitsrichtlijn. Art. 14 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁴⁶ COM (2007) 528, p. 5: kortom, een bedrijf dat verticaal geïntegreerd blijft, heeft de ingebouwde neiging om zowel te weinig te investeren in nieuwe netwerken (gezien de vrees dat dergelijke investeringen het voor concurrenten gemakkelijker maakt om in te breken in de "eigen" thuismarkt) als zoveel mogelijk zijn eigen verkoopsorganisatie qua netwerktoegang te bevoordelen. Dit is schadelijk voor het concurrentievermogen en de continuïteit van de energievoorziening van de EU en brengt de verwezenlijking van haar doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en milieu in het gedrang, (Bijlage); Werkdocument commissiediensten, Brussel 25 september 2007, SEC(2007) 1180: analyse van de milieueffecten. De voornaamste doelstellingen van de voorgestelde wijziging van de regelgeving zijn van economische aard, maar het is niet uitgesloten dat zich effecten zullen voordoen op de milieuprestaties van het energiesysteem en de Europese economie als geheel, (p. 7) (Bijlage); Commission staff working document, 19.9.2007, SEC(2007) 1179. In dit document wordt op verschillende plaatsen verwezen naar de positieve effecten van ontvlechting op het milieu.

⁴⁷ Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (Stb. 2006, 614). Zie Den Haag 11 maart 2009, HA ZA 07-2538, AB AB 2009/318, m.nt. Simone Pront-van Bommel.

ook onder de Tweede Elektriciteitsrichtlijn. Deze ontheffingsmogelijk dient er ook toe lokale en regionale energiebedrijven te stimuleren.⁴⁸

3.3 *Smart grids en slimme meters*

Op grond van de considerans van de Derde Elektriciteitsrichtlijn behoeven lidstaten uit een oogpunt van milieu- en klimaatdoelstellingen voorts specifieke maatregelen te nemen om bepaalde infrastructuur te realiseren. De lidstaten dienen onder meer modernisering van distributienetwerken te bevorderen,⁴⁹ bijvoorbeeld door de invoering van slimme netwerken ('smart grids'), die op zodanige wijze moeten worden opgezet dat gedecentraliseerde opwekking en energie-efficiëntie worden bevorderd. Invoering van de slimme meter wordt als een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van smart grids beschouwd. Smart grids zijn disruptief: zij vormen de waterscheiding tussen het oude centrale systeem van stroomvoorziening en de nieuwe decentrale energiewereld zonder grenzen.

Artikel 3 lid 11 Derde Elektriciteitsrichtlijn⁵⁰ geeft aan de considerans van de richtlijn handen en voeten door lidstaten ten sterkste aan te bevelen energie-efficiëntie te bevorderen, onder meer in voorkomend geval door de invoering van slimme metersystemen dan wel of slimme netwerken (smart grids). Implementatie van smart grids zou naar verwachting essentieel kunnen zijn om de gestelde tot daadwerkelijke energie-efficiëntie te vergroten.⁵¹ Deze richtlijnbevestiging is nieuw.

Deze communautaire regeling inzake smart grids ziet ook, of wellicht zelfs primair, op decentrale (kleinschalige) netten. Mogelijk is daarbij geen internationaal handelsverkeer en dus ook niet het belang van een intern goed functionerende markt betrokken. Bemoeienis van de communautaire wetgever met (veelal kleinschalige) decentrale netwerken is (toch) gerechtvaardigd ingeval, en dat is hier aan de orde, de regeling (mede), milieudoelstellingen dient.⁵²

Van smart grids bestaat niet een eenduidige definitie. Het begrip wordt veelal gehanteerd als een concept voor een decentrale energievoorziening waarin decentrale veelal kleinschalige productie en verbruik van energie al naar gelang de behoefte aan energie, veel meer dan nu gebruikelijk is, op elkaar zijn afgestemd. Smart grids zijn bedoeld om op een innovatieve, efficiënte, betrouwbare en betaalbare manier bij te dragen aan een substantiële verbetering van het energieverbruik en dienen daarmee klimaat- en milieudoelstellingen. Volgens het concept 'smart grid' kunnen aangesloten, ook huishoudens, op een meer gedifferentieerde en flexibele wijze van het net afnemen en ook, en dat is een belangrijk aspect, op het net restenergie, alsmede zelf geproduceerde energie invoeden.⁵³ De consument realiseert binnen een smart grid energiebesparing en kan zelfs 'prosumert' worden. 'Twee-wegen' van elektriciteitstransport is derhalve een belangrijk kenmerk. Tevens zouden de consumenten

⁴⁸ Advies van comité van regio's (2008/C 172/11) gaat in op het belang van regionale/ lokale opwek en de daarbij betrokken klimaatvoordelen.

⁴⁹ Overweging 27 van de considerans van de Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁵⁰ Vgl. Art. 3 lid 7 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

⁵¹ Vgl. de Energieraad gaat er in zijn recent aan de regering uitgebrachte advies 'De ruggengraat van de energievoorziening', Advies van de Energieraad over de energie-infrastructuur van augustus 2009 vanuit dat de duurzame elektriciteitsproductie een sterke decentralisatie van de elektriciteitsproductie tot gevolg heeft, p. 7.

⁵² In het advies van het Comité van de regio's (2008/C 172/11) wordt ingegaan op het belang van regionale/ lokale opwek en de daarbij betrokken klimaatvoordelen.

⁵³ Het Energierapport 2008, p. 110.

decentrale en kleinschalige opwek van duurzame energie kunnen bevorderen, dus zelfs per individueel huishouden.

Koppeling met informatie- en communicatietechnologie zouden dit ‘andere’ gebruik van netten mogelijk moeten maken.⁵⁴ De frequente datacommunicatie tussen de aangeslotene met de diverse marktpartijen is in dat verband een belangrijk aspect van de ontwikkeling van smart grids. Deze communicatie zal enorm moeten worden geïntensiveerd. Het datacommunicatieverkeer zal bovendien van richting veranderen en waarschijnlijk ook tussen meer marktpartijen gaan plaatsvinden. De aangeslotene moet ‘real time’ over de relevante data kunnen beschikken. Dit datacommunicatieverkeer is nodig om de afnemer in staat te stellen zijn individuele energiehuishouding te optimaliseren en energie-efficiëntie zelf te realiseren, één van de functies van een smart grid. Implementatie van smart grids gaat derhalve gepaard met introductie van nieuwe dienstverlening en technieken onder meer wat betreft (de frequentie van) de informatie-uitwisseling tussen de diverse marktpartijen.

Met kleine decentrale energievoorzieningen kunnen bovendien technisch gezien onderbrekingen in het systeem eenvoudiger worden gedetecteerd. Ook is het naar verwachting mogelijk dat het energiesysteem goedkoper wordt door lagere totale systeemkosten en de introductie van inkomstenmogelijkheden.

De slimme meter is een belangrijk onderdeel van de smart grid. Een wettelijk verplichte uitrol van de slimme meter wordt door de regering als een essentiële schakel gezien voor de implementatie van smart grids. De wetgever meent daartoe op grond van communautair recht zelfs gehouden te zijn.

Op grond van artikel 13 van deze richtlijn dienen eindafnemers - zowel grootverbruikers als kleinverbruikers - een individuele meter ter beschikking te worden gesteld die hen in staat stelt om een actueel inzicht te krijgen in hun verbruik. De gedachte hierachter is dat door het regelmatig ter beschikking stellen van actuele verbruiksgegevens, de eindafnemer in staat wordt gesteld om met kennis van zaken beslissingen te nemen over zijn individuele energieverbruik. Een en ander moet echter alleen plaatsvinden voor zover het technisch mogelijk en financieel redelijk is en voor zover dit in verhouding staat tot de potentiële energiebesparingen.⁵⁵ Het is vervolgens vanuit communautair perspectief, zo begrijpen wij deze bepaling, aan de aangeslotenen over gelaten om te kiezen voor een slimme meter. De regering denkt daar kennelijk anders over en gaat er van uit dat er op grond van de communautaire richtlijn een *verplichting* bestaat om de slimme meter te plaatsen.⁵⁶

Nederland voldoet op dit moment echter slechts gedeeltelijk aan het genoemde artikel 13 van de richtlijn en kan daaraan naar het zich laat aanzien ook niet voldoen vanwege het stranden van het wetsvoorstel inzake de uitrol van slimme meter. De meterstanden bij 60.000 grootverbruikers worden weliswaar op grond van de Meetcode frequent op afstand uitgelezen door middel van telemetrie. Vanwege de omvang van hun afname ontvangen grootverbruikers frequent een energierekening. De grote meerderheid van kleinverbruikers in Nederland heeft echter nog een analoge meter. Deze meter voldoet niet aan de eisen van de richtlijn. Een analoge meter geeft slechts de hoogte van het totale verbruik op een bepaald moment weer en niet het actuele verbruik en wanneer sprake is van daadwerkelijk verbruik. De regering meent - volgens ons ten onrechte - dat de richtlijn lidstaten verplicht er voor te zorgen dat bij nieuwbouw en bij grootschalige renovaties in alle gevallen een meter ter beschikking wordt gesteld die aan de eisen van de richtlijn voldoet. Bij vervanging van de oude meter zou in principe ook een slimme meter moeten worden geïnstalleerd, tenzij er sprake is van

⁵⁴ Tweede Kamer II, 2007/08 31 374, nr. 3, p. 9 (MvT bij wetsvoorstel “slimme meters” (Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt).

⁵⁵ Art. 13 Richtlijn 2006/32/EG.

⁵⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 6, p. 19-20 (Nota n.a.v. Verslag).

technische belemmeringen of kosten die niet opwegen tegen de geraamde potentiële besparingen op lange termijn.

Bij smart grids zijn meerdere partijen betrokken, die veelal binnen een smart grid ook andere rollen gaan vervullen respectievelijk andere diensten gaan verlenen dan nu het geval is. Het betreft leveranciers, netwerkbeheerders en vooral de ge- en verbruikers, groot en klein. Vooral voor grote industriële verbruikers loont het zich in te stellen op ‘smart grids’. Naar verwachting zal de eerste grootschalige toepassing van “smart grids” plaats vinden op industrie- en kantoorterreinen. Daarbij kan ook het volgende aan de orde zijn. Leveranciers zullen trachten met “factoring” en “billing” toegevoegde waarde te leveren. Planning wordt voor hen nog belangrijker. Netwerkbeheerders zullen trachten het management van de bemetering voor hun rekening te nemen.

Ook voor de rol van de overheid heeft de implementatie van smart grids gevolgen. De overheden spelen hun rol in het bevorderen van een duurzame wijze van energieverbruik en – opwek door beleid- en regelgeving daarop af te stemmen, en daarnaast mogelijk ook als investeerder en als partij in een ‘smart grid-project’. Voorts zal de overheid belast zijn met het toezicht op de ‘aansluitingsafspraken’, de betrouwbaarheid en veiligheid van de datacommunicatie en de redelijkheid van prijzen, vooral voor zover het de rekening van de consument betreft. Nodig is immers een systeem van transparante, flexibele en dynamische prijsvorming teneinde de voordelen van ‘smart grids’ op een faire wijze te realiseren.

De benodigde technologie is ruim voorhanden. Deze zal niet aan een implementatie in de weg staan. Smart grids vereisen echter veel meer dan alleen technologie. Een belangrijk, ‘moeilijk te sturen’ voorwaarde voor implementatie van smart grids is bijvoorbeeld gedragsverandering van de diverse betrokken partijen. Voorts zal zonder de juiste commerciële uitgangspunten de technologische waarde niet volledig worden gerealiseerd

Als een (ander) groot knelpunt voor de toepassing van smart grids geldt een vermeend gebrek aan bereidheid tot financiering. Netbeheerders, naar verluidt, zouden slechts beperkte mogelijkheden zien om de onzekerheid omtrent het terugverdienen van investeren weg te nemen.⁵⁷ Het aanleggen van smart grids zou omvangrijke investeringen vergen die mogelijk niet gedekt kunnen worden uit de tarieven voor aansluiting op het net en netdiensten, zoals deze volgens de bestaande regelgeving worden vastgesteld. Bij de instandhouding van de bestaande ordening van het netbeheer zou bestaande tarifiering, volgens netbeheerders, een belemmering vormen voor grootschalige realisatie van smart grids. De Energiekamer constateerde echter dat er nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de verhouding investeringen/afschrijvingen, aangezien ‘het immers niet bekend is wat de oorzaak is van achterblijvende investeringen’ (mogelijke oorzaken zijn historische ‘goldplating’, investeringsgolven, etc.) Daardoor is er ook geen eenduidig antwoord op de vraag of het ‘achterblijven’ van investeringen van de kwaliteit van het netbeheer in de toekomst in gevaar brengt.⁵⁸

Een en ander vereist een geïntegreerde aanpak van technologie en wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving zoekt haar weg. Deze masterclass leent zich echter niet om deze argumenten te wegen. Wel past het binnen de kaders van de masterclass om te bezien of de Derde Elektriciteitsrichtlijn ruimte biedt om een andere tarifieringsystematiek te hanteren met betrekking tot smart grids. Dat is volgens ons mogelijk. Dat is mogelijk, als een uiteenlopende tarifiering(systematiek) kan worden gerechtvaardigd op basis van de verschillende functies

⁵⁷ Vgl. voor de opinies van netbedrijven het Rapport: Bespiegeling op de toekomst van de regulering van het netbeheer, NMa, Energiekamer, maart 2009, p. 16, 22 en 29; Energierapport 2008, p. 103.

⁵⁸ Energiekamer, Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer, maart 2009, p. 24 en 25.

van de diverse netten, mede gezien in relatie tot energie-efficiëntie en mogelijkheden voor decentrale energie-opwek en decentrale afzet daarvan, en mits redelijke prijzen/tarieven ten aanzien van kleinverbruikers worden gehanteerd.⁵⁹ De Derde Elektriciteitsrichtlijn biedt immers ruimte om investeringskosten voor smart grids te verdisconteren in de prijzen/tarieven die netbeheerders hanteren voor hun dienstverlening. Het is ter keuze van de nationale overheden gelaten om daarin bij nationale wetgeving en uitvoeringsbesluiten te voorzien. Zo valt in de considerans van de richtlijn te lezen dat bij stimulering van een goede marktwerking ook gedacht moet worden aan de totstandkoming van *marktprijzen*. De marktprijzen dienen de juiste stimulans te bieden voor de ontwikkeling van het *netwerk* en voor investering in nieuwe stroomopwekking.⁶⁰ Ook richtlijnbepalingen bieden ruimte voor differentiatie in tarieven/prijzen afhankelijk van de geboden netdiensten, mits deze redelijk zijn, gebaseerd zijn op objectieve en transparante criteria en gelijkelijk worden toegepast voor het desbetreffende net en ten aanzien van een bepaalde categorie van aangesloten.

Gelet op een en ander, noopt het concept van smart grids ons bovendien opnieuw na te denken welke diensten tot de exclusieve taak van de netbeheer moeten worden gerekend en waarvoor een wettelijk monopolie gerechtvaardigd is op grond van het waarborgen van universele dienstverlening overeenkomst artikel 3 lid 3 Derde Elektriciteitsrichtlijn. Nagegaan moet worden welke diensten daarbuiten vallen en in onderlinge concurrentie door meerdere bedrijven moeten kunnen worden aangeboden; anders gezegd wat aan de marktwerking moeten worden overgelaten.

Een te beantwoorden vraag in dit verband is of investeren in en het beheren van smart grids krachtens de Elektriciteitswet een exclusieve taak van netbeheerders dient te zijn, of dat op grond van het beginsel van eerlijke mededinging de mogelijkheid om smart grids te realiseren en te exploiteren voor andere marktpartijen dient open te staan. Als het laatste het geval zou zijn, rijst de vraag of dat dan ook alle activiteiten betreft, zoals de aanleg van het net en de realisatie en instandhouding van de aansluiting of alleen bijkomende - zij het belangrijke - aanvullende dienstverlening met betrekking tot energie-efficiëntie en datacommunicatieverkeer. Aanleiding voor deze vraag is onder meer dat de Richtlijn energie-efficiëntie 2006/32/EG lidstaten voorschrijft voor de uitrol van smart grids en de slimme meter maatregelen te treffen waarmee één markt voor energiediensten tot stand wordt gebracht. Eén van die maatregelen is het stellen van eisen aan de slimme meter waarmee het energieverbruik wordt gemeten. Ook moeten volgens de beleidsmakers concurrerende prijzen voor deze meters gelden.

3.4 Gesloten distributiesystemen

Voorts moeten de lidstaten, waar nodig, in staat zijn de kleine distributiebedrijven te ontheffen van de voorschriften die hen betreffende distributie onevenredige financiële en administratieve lasten zouden opleggen. Die ontheffingsmogelijkheid geldt voor zogeheten ‘gesloten distributiesystemen’.⁶¹

In de richtlijn wordt verondersteld dat onder meer van een gesloten distributiesysteem gebruik wordt gemaakt om optimale efficiëntie van een geïntegreerde energievoorziening te waarborgen waarbij specifieke exploitatienormen nodig zijn. Deze voorziening kan zowel worden opgevat als een ‘correctiemaatregel’ om de marktwerking beter te laten fungeren, als

⁵⁹ Art. 3 lid 3 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁶⁰ Overweging 56 van de considerans Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁶¹ Art. 28 Derde Elektriciteitsrichtlijn definieert een gesloten distributiesysteem.

een voorziening die nodig is om milieu- en klimaatdoelstellingen te dienen, ingeval een gesloten distributienet wordt toegestaan om energie-efficiëntie te bevorderen.⁶²

De minister van Economische Zaken zou deze ontheffing van de diverse ‘administratieve verplichtingen’ voor gesloten distributienetten kunnen verlenen, zowel aan netbeheerders van ‘openbare’ netten als aan exploitanten van particuliere netten die een ontheffing hebben in de zin van artikel 15 Elektriciteitsnetten, mits daarvoor ook in de Elektriciteitswet een basis aanwijsbaar is. Die ontheffing ontslaat het bestuur van de NMa - namens deze de Energiekamer - er overigens niet van erop toe te zien dat de door beheerders van netten te hanteren tarieven voldoen aan de door artikel 32 Derde Elektriciteitsrichtlijn gestelde eisen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Het recht van een aangeslotene op een (particulier) net op vrije toegang tot de markt (vrije keuze van een leverancier) blijft overigens ook voor deze zogeheten gesloten distributienetten onverkort gelden.

De regeling voor gesloten distributiesystemen leidt naar verwachting, ingeval van implementatie daarvan in de Nederlandse rechtsorde, tot verruiming van de exploitatiemogelijkheden van particulieren netten, alsmede mogelijk van openbare netten, mits daartoe Elektriciteitswet en de Codes worden aangepast.

De Nederlandse overheid kan van deze ontheffingsmogelijkheid voor gesloten distributiesystemen bijvoorbeeld gebruik maken voor kleinschalige pilots met betrekking tot smart grids, mits daarop geen huishoudelijke afnemers aangesloten zijn.⁶³ Dit laatste sluit de Derde Elektriciteitsrichtlijn in het algemeen uit.

Deze voorziening kan daarbij, zij het dus in beperkte mate omdat huishoudens zijn uitgesloten, benut worden om (gedeeltelijk) ‘reguleringsvrije’ zones te realiseren.

3.5 Aanbestedingen

In het kader van het veiligstellen van de energievoorzieningen dienen de lidstaten bovendien in het belang van de milieubescherming en de bevordering van nieuwe opkomende technieken de mogelijkheid te hebben een aanbesteding voor nieuwe capaciteit uit te schrijven, op basis van gepubliceerde criteria. Zulke nieuwe capaciteit omvat onder meer elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling.⁶⁴ Uit de desbetreffende overweging van de richtlijn kan worden afgeleid dat een lidstaat bij een eventuele aanbestedingsprocedure voorrang kan worden gegeven aan nieuwe productiecapaciteit die voorziet in opwekking van duurzame energie. De verschillende behandeling van producenten bij aanbesteding zou blijkens deze overweging in de richtlijn gerechtvaardigd zijn uit een oogpunt van behartiging van milieu- en klimaatdoelstellingen. Deze overweging kwam overigens al voor in de Tweede Elektriciteitsrichtlijn, maar ook hiervoor geldt dat deze aan belang is toegenomen vanwege de inwerkingtreding van de RES, die aan Nederland de verplichting oplegt dat in 2020 het verbruik van energie voor 14% dient te bestaan uit energie uit hernieuwbare bronnen. Dit zal grotendeels moeten worden bereikt door de opwekking van duurzame energie in Nederland

⁶² Overwegingen 29 en 30 in de considerans van de Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁶³ Lid 4 stelt overigens, dat incidenteel gebruik door een klein aantal huishoudens die werkzaam zijn bij of vergelijkbare betrekkingen hebben met de eigenaar van het distributiesysteem en gevestigd zijn in het gebied dat door een gesloten distributiesysteem bediend wordt, niet uitsluit dat een ontheffing uit hoofde van lid 2 wordt toegestaan.

⁶⁴ Overweging 43 van de considerans van Derde Elektriciteitsrichtlijn.

substantieel te vergroten. Deze overweging is in artikel 7 van de richtlijn in een verplichting voor de lidstaten vertaald.⁶⁵

Aan deze regeling kunnen criteria worden ontleend voor de tenders voor de geplande gefaseerde verdeling van kavels voor windparken op de Noordzee. De regels inzake aanbesteding zijn weliswaar niet rechtstreeks van toepassing. Voor verdeling van schaarse vergunningen gelden echter beginselen, die wat betreft hun nadere uitwerking, gelijkenis vertonen met de beginselen en eisen voor inrichting van een aanbestedingsprocedure.⁶⁶

3.6 Vergunningverlening voor productiecapaciteit

Ook de eisen betreffende vergunningverlening voor nieuwe productiecapaciteit dienen meer dan voorheen volgens de nieuwe richtlijn te zijn afgestemd op milieu- en klimaatdoelstellingen. Dit is uitgewerkt in artikel 3 van de richtlijn waarbij de bescherming van het milieu, energie-efficiëntie, de aard van de primaire bronnen en ‘de bijdrage van de productiecapaciteit aan het bereiken van het algemene streefcijfer van de Gemeenschap van een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van minstens 20% in het bruto eindverbruik van energie in de Gemeenschap in 2020 en de bijdrage van de opwekkingscapaciteit aan het verminderen van emissies’ uitdrukkelijk als selectiecriteria zijn genoemd. De set van selectiecriteria die op duurzaam, energie-efficiëntie en CO₂-emissiereductie ziet, is in de nieuwe richtlijn ten opzichte van de Tweede Elektriciteitsrichtlijn substantieel uitgebreid.⁶⁷

Dat de lidstaten bij de vergunningverlening ook rekening moeten houden met de bijdrage van de productiecapaciteit aan het bereiken van het algemene streefcijfer van de Gemeenschap van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen is nieuw. Deze criteria worden blijkens de desbetreffende bepaling volgens de richtlijn verenigbaar geacht met de eis, opgenomen in hetzelfde artikel, dat lidstaten voor de bouw van nieuwe productiecapaciteit een vergunningsprocedure voeren die aan de hand van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria wordt toegepast.

3.7 Ook volgens de Derde Elektriciteitsrichtlijn voorrang voor duurzaam

Ook wat betreft de uitvoering van taken door de transmissiesysteembeheerder zijn nieuwe specifieke verplichtingen in de Derde Elektriciteitsrichtlijn opgenomen in het belang van klimaat en milieu, die de nationale wetgever dient te implementeren. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transmissie van elektriciteit en de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van veilige, betrouwbare en efficiënte transmissiesystemen, een en ander *met inachtneming van het milieu*.⁶⁸ Deze verplichting heeft bijvoorbeeld concrete uitwerking gekregen in artikel 15 lid 3 Derde Elektriciteitsrichtlijn. De lidstaten moeten op grond daarvan de transmissiesysteembeheerders verplichten om bij het *inschakelen* van stroomproductie-eenheden die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen te handelen overeenkomstig artikel 16 van Richtlijn 2009/28/EG. De desbetreffende bepaling in de RES om voorrang te

⁶⁵ Vgl. art. 55 lid 1 aanhef en onder a Richtlijn 2004/17/EG van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren wateren energievoorziening, vervoer en postdiensten (gunningseisen).

⁶⁶ Ommeren, F.J. van (2004). Schaarse vergunningen. De verdeling van de schaarse vergunningen als onderdeel van het algemene bestuursrecht, Inaugurale rede (2004, november 12). Deventer: Kluwer.

⁶⁷ Art. 6 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

⁶⁸ Art. 12 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

verlenen is in zoverre nieuw, dat nu expliciet van een verplichting wordt gesproken. Wat betreft de oude richtlijn was onduidelijk of het om een verplichting dan wel een bevoegdheid ging.⁶⁹ Nieuw is bovendien is de verwijzing in de Derde Energierichtlijn naar de RES. Die koppeling tussen beide richtlijnen bestond niet onder de vorige versie van de Elektriciteitsrichtlijn.

Bij het verlenen van voorrang aan duurzame energie op het net wordt in het algemeen primair gedacht aan ‘als laatste afschakelen van duurzame producenten in het congestiegebied’. De Nederlandse wetgever kent die betekenis toe aan artikel 16 Richtlijn 2009/28/EG. Volgens ons zou deze bepaling in de richtlijn echter ook zo kunnen worden begrepen, dat de verplichting verder gaat dan alleen voorrang geven aan aansluiting en transport ingeval van (dreigende) congestie in het desbetreffende congestiegebied. Voorrang verlenen aan duurzame energie kan immers ook betekenen het als eerste *opschakelen* van installaties voor opwekking van duurzame energie elders in de landen ter compensatie van afgeschakelde energieopwekkingmogelijkheid in het congestiegebied (‘inschakelen’).

Volgens genoemde richtlijnbepalingen dient het *transport* van duurzame energie, zonder dat enig voorbehoud is toegestaan, gegarandeerd te zijn. De RES is overigens niet expliciet of ook onmiddellijke *aansluiting* van een opwekinstallatie voor duurzame energie gegarandeerd dient te zijn. Een recht op transport is niet hetzelfde als een recht op aansluiting.

Ook voor distributiesysteembeheerders zijn de bepalingen betreffende milieu- en klimaatdoelstellingen aangescherpt, zij het dat deze niet zo vergaand als die voor de transmissiesysteembeheerder gelden. De distributiebeheerder is eveneens verplicht om bij de uitoefening van zijn taak het milieu en energie-efficiëntie in acht te nemen (artikel 25 Derde Elektriciteitsrichtlijn). Het milieu kwam in de oude richtlijn nog niet aan de orde.

De lidstaten *kunnen* bovendien op grond van artikel 15 lid 3 Elektriciteitsrichtlijn - en dit is een facultatieve bepaling - tevens de *distributiesysteembeheerder* ertoe verplichten om bij het inschakelen van stroomproductie-eenheden prioriteit te geven aan stroomproductie-eenheden die gebruikmaken van afvalstoffen of warmtekrachtkoppeling. Zowel in de oude als in de nieuwe richtlijn is er voor lidstaten deze mogelijkheid.⁷⁰ De Nederlandse wetgever heeft blijkens het voorliggende wetsvoorstel voor voorrang voor duurzaam op het net echter nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

3.8 *Uitbreiding van de reguleringstaak van het bestuur van de NMa*

Voor regulerende instantie, lees in de praktijk de Energiekamer, die krachtens mandaat namens het bestuur van de NMa de reguleringstaak grotendeels vervult, geldt op grond van de Derde Elektriciteitsrichtlijn eveneens dat dit orgaan meer dan voorheen oog dient te hebben voor milieu- en klimaatdoelstellingen bij uitvoering van zijn taken. De regulerende instantie dient bij te dragen aan de ontwikkeling van systemen die onder meer aansluiten bij de doelstellingen van het algemene energiebeleid, energie-efficiëntie en de integratie van groot-

⁶⁹ Uit het voorstel van de richtlijn blijkt dat men wel in eerste instantie een verplichting voor ogen had. 2000/0116 (COD) p. 11 en p. 24; Het concept artikel 7 wordt later veranderd in de verplichting aan de lidstaten om maatregelen te nemen die het transport en de distributie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen garanderen, zie Gemeenschappelijke standpunten 23 maart 2001 (2001/C 142/02); In het advies van de commissie van 24 juli 2001 2000/0116 (COD) staat dat het ondanks de formulering wel degelijk om een verplichting gaat.

⁷⁰ Art. 25 lid 3 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 14 lid 3 Tweede Elektriciteitsrichtlijn.

en kleinschalige productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en gedistribueerde productie in transmissie- en distributienetwerken.⁷¹ Ter realisatie van deze doelen dient de regulerende instantie alle redelijke maatregelen te nemen bij uitvoering van zijn elders wettelijk vastgelegde taken.⁷²

Hoe een en ander uiteindelijk in nationale regelgeving gestalte dient te krijgen is niet in de Derde Elektriciteitsrichtlijn bepaald. Daartoe komt aan de ‘regulator’ beleidsvrijheid toe. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe deze daaraan inhoud gaat geven. Dat zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door aanpassing van de Codes en tariefbesluiten door daarbij meer differentiatie toe te passen afhankelijk van het type en de ‘functie’ van het desbetreffende net. De beheerder van dat net moeten vervolgens wel door de regulator verplicht worden de aansluitings- en distributievoorwaarden gelijkelijk en op basis van objectieve en transparante criteria ten aanzien van de daarop aangesloten of aan te sluiten personen toe te passen.

Nieuw is bovendien dat de regulerende instantie er voor moet zorgen dat de toegang van nieuwe productiecapaciteit tot het net wordt vergemakkelijkt, vooral door de belemmeringen voor de toegang van nieuwkomers op de markt en van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen weg te nemen.

4. Eisen ten aanzien van het maken van onderscheid voor toegang tot het transport- en distributiesysteem en de markt

4.1 Algemeen

Ter nadere beoordeling van de legitimiteit van de diverse overheidsmaatregelen om milieu- en klimaatdoelstellingen te realiseren beschrijven wij hierna tevens het algemene communautaire beoordelingskader daarvoor. De in de Derde Energierichtlijn opgenomen bepalingen die differentiatie tussen energiebedrijven alsmede afnemers toestaan dienen aan dit kader te voldoen. Dit algemene kader wordt primair bepaald door het gelijkheidsbeginsel respectievelijk de eis van non-discrimatoire behandeling, en tevens door voorwaarden voor rechtmatige overheidssteunverlening.

4.1 Gelijkheidsbeginsel

Welke maatregelen de overheid kan treffen ter behartiging van milieu- en klimaatdoelstellingen zal onder meer dienen te worden beoordeeld op grond van het gelijkheidsbeginsel. Deze maatregelen, zoals het verlenen van voorrang voor duurzaam of het hanteren van milieu- en klimaatselectiecriteria bij vergunningenprocedures en aanbesteding leiden immers tot een verschillende behandeling van energieproducten.

Het gelijkheidsbeginsel is op verschillende plaatsen in het EG-Verdrag specifiek uitgewerkt. In de richtlijnen en het EG-Verdrag zijn diverse non-discriminatiebepalingen die als een afgeleide van het gelijkheidsbeginsel gelden, opgenomen, bijvoorbeeld het recht van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.⁷³

⁷¹ Art. 36 aanhef en onder d Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁷² Art. 36 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁷³ HvJ EG 7 juni 2005, C-17/03, NJ NJ 2006, 70: bevoordeling van bepaalde energiebedrijven m.b.t. exportmogelijkheden van elektriciteit werd in strijd geacht met het gelijkheidsbeginsel.

Voor de energiesector is in het kader van de masterclass in het bijzonder van belang het genoemde artikel 32 lid 1 Derde Elektriciteitsrichtlijn dat lidstaten verplicht om een ieder toegang tot transmissie- en distributiesystemen te verlenen onder gelijke toepassing van tarieven en tariefmethoden. Deze bepaling is afgeleid van het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel geldt als algemeen gemeenschapsrechtelijk beginsel waarvan de inhoud ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk op alle justitiabelen van toepassing is.⁷⁴ Van schending van het beginsel van gelijke behandeling is blijkens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG, sprake ingeval vergelijkbare situaties verschillend en verschillende situaties gelijk worden behandeld, behoudens als een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.⁷⁵ Er dient sprake te zijn van een objectief vaststelbare verschillen in omstandigheden.⁷⁶ Dat objectief vaststellen moet geschieden op basis van in rechtscriteria. De beoordeling daarvan vindt plaats op basis van de volgende twee 'hoofdcriteria':⁷⁷

1. Is er sprake van vergelijkbaarheid?
2. En als dat het geval is, of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging, dat wil zeggen, een gerechtvaardigd doel?
Zijn er redenen om aan te nemen dat bij de totstandbrenging van de regeling kennelijk onjuist of willekeurig is gehandeld?

In de eerste plaats vindt een toetsing aan het EG-Verdrag plaats waarbij gekeken wordt of er sprake is van een rechtvaardigingsgrond. Als geen verdragsrechtelijke rechtvaardigingsgrond aanwijsbaar is, kan eventueel nog in het ongeschreven recht een rechtvaardigingsgrond gevonden worden.⁷⁸

Voor diverse overheidsmaatregel om die in de energiesector worden getroffen ter bescherming van het milieu en klimaat en waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen marktpartijen, meestal de producenten, fungeert als rechtvaardigingsgrond (uiteindelijk) artikel 174 lid 1 EG-Verdrag. Dit is een algemeen geformuleerde bepaling die op het milieu ziet. Artikel 194 van het verdrag van Lissabon, dat naar verwachting in december in werking treedt, bevat een rechtvaardigingsgrond met betrekking tot klimaat en milieu die specifiek op de energiesector is gericht.⁷⁹

Valt een rechtvaardigingsgrond aan te wijzen, dan dient de overheidsmaatregel die leidt tot een verschillende behandeling nog te voldoen aan de volgende eisen; de maatregel dient

⁷⁴ Zie bijv. de conclusie van arrest van het HvJ EG 22 november 2005, Zaak C-144/04, Werner Mangold tegen Rüdiger.

⁷⁵ HvJ EG 13 december 1984, zaak 106/83, blz . 4209, r.o . 28 (Sermide).

⁷⁶ Vgl. Biovilac: arrest van het HvJ EG 6 december 1984, - S.A. Biovilac B.V. tegen de Europese Gemeenschap, zaak 59-83, r.o. 19.

⁷⁷ J.H. Gerards, Rechtelijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, proefschrift, SDU uitgevers, Den Haag, 2002, p. 243.

⁷⁸ De lijst met algemene belangen ter nadere invulling van de rechtvaardigingsgronden is overigens niet limitatief W.T. Eijsbouts, J.H. Jans en F.O.W. Vogelaar, Europees Recht, Algemeen Deel, Groningen: Europa Law Publishing, 2006 p. 98 en 99. Ook consumentenbescherming wordt daartoe gerekend. Belangen van economische aard kunnen echter geen rechtvaardiging vormen voor een belemmering van het vrije verkeer van kapitaal of andere fundamentele vrijheden.

⁷⁹ PreussenElektra, 13 maart 2001, nr. C-379/98: In het PreussenElektra arrest gaat het om nationale regelgeving die verplicht hernieuwbare energie af te nemen. Er wordt onderzocht of een regeling die milieubescherming voor ogen heeft een gerechtvaardigde inbreuk maakt op het beginsel van vrij verkeer van goederen. In deze zaak mag een inbreuk gemaakt worden op het vrije verkeer van goederen o.a. omdat de regeling een doelstelling voor ogen heeft zoals in artikel 6 en 174 van het EG-verdrag omschreven en dit in overeenstemming met richtlijn 96/92 is.

geschikt, noodzakelijk (subsidiariteit) en proportioneel te zijn. Deze eisen vormen tezamen de rule of reason.⁸⁰ Vaak heeft een lidstaat de nodige vrijheid bij het maken van onderscheid op basis van zo'n rechtvaardigingsgrond. Ingeval een verschillende behandeling van vergelijkbare producten of marktpartijen gerechtvaardigd is, is *geen* sprake van overheidshandelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel of 'discriminatie', maar wordt gesproken van differentiëren.

Er is ook een andere benadering denkbaar met materieel een vergelijkbare uitkomst. Voorrang verlenen aan duurzaam - maar dan in de brede zin dus niet alleen beperkt tot transport over het net - kan ook als noodzakelijk worden beschouwd om tot 'gelijke behandeling van producenten' te komen. In de communautaire wetsgeschiedenis zijn voor deze benadering diverse aanknopingspunten te vinden en wordt herhaaldelijk gewezen op de achterstandspositie die hernieuwbare energie heeft.⁸¹

Gelet op de beschreven betekenis van het gelijkheidsbeginsel is het volgens ons mogelijk dat voor smart grids en andere onderdelen van de transport- en distributiesystemen van de algemene regels inzake tarieven en taken wordt afgeweken, mits daarvoor een rechtvaardigingsgrond, in casu artikel 174 EG-Verdrag, alsmede een van de genoemde richtlijnbepalingen aanwijsbaar is en de betreffende maatregelen voldoen aan de genoemde eisen van de rule of reason. De Nederlandse overheid komt bij het vaststellen van specifieke wettelijke voorzieningen voor smart grids een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

Wel blijven onverkort de op grond van artikel 32 Derde Elektriciteitsrichtlijn gestelde eisen gelden voor door de beheerders van de netten te hanteren tarieven en tariefstructuren, namelijk die van objectiviteit, transparantie en gelijke behandeling; gelijk in de zin van gelijke toepassing van de 'specifieke' tariefmethoden en tarieven ten aanzien van een ieder met betrekking tot een *bepaald* net. Differentiatie van tarieven en tariefmethoden per (deel van het) net, afhankelijk van de functie van dat net bezien in het licht van de bescherming van het milieu en klimaat alsmede energie-efficiëntie, is volgens ons dus mogelijk, mits voldaan is aan de eisen van noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit. Het is aan de Energiekamer om daaraan 'diepgaand' te toetsen, temeer omdat en voor zover sprake is van een monopoliepositie betreffende te verlenen diensten.

Een dergelijke differentiatie treffen we bijvoorbeeld aan in de Derde Elektriciteitsrichtlijn waarin voor gesloten distributienetten een lichter 'reguleringsregime' is opgenomen, dat overigens maar ten dele te valt te rechtvaardigen op basis van artikel 174 EG-Verdrag.

4.3 Staatsteunverlening

De mededinging op de gemeenschappelijke markt kan onder meer verstoord worden door overheden die ondernemingen steunen met ontoelaatbare staatssteun. Een steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG-Verdrag is een maatregel van de staten met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen en onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

⁸⁰ Zie A.A.M. Schauwen, Rule of reason: rethinking another classic of European legal doctrine, Groningen: Europa Law Publishing 2005.

⁸¹ Verslag eerste lezing Europese Parlement (A6-0369/2008) p. 175, 2009/28/EG, en de aanbevelingen voor tweede lezing EP richtlijn (A5-0227/2001) p. 14, 2001/77/EG: ongelijke situaties mogen soms niet gelijk behandeld worden om aan het gelijkheidsbeginsel recht te doen. HvJ EG 13 december 1984, zaak 106/83, blz. 4209, r.o. 28 EG-verdrag, 106/83 (Sermide).

Deze kan ook worden omschreven als een besluit van de nationale overheid waarbij eenzijdig geld of voordelen aan (een) onderneming(en) worden verschaft om bepaalde economische of sociale doelstellingen te verwezenlijken. Daaruit blijkt dat het bij een steunmaatregel vooral om drie elementen gaat: 1. een voordeel; 2. verschaft door de overheid; 3. dat niet elders kan worden verkregen.⁸²

Voor stimulering van duurzame energie en energie-efficiëntie is van belang dat niet elke staatsteun verboden is. Steun die valt onder artikel 87 lid 1 EG-verdrag is onverenigbaar met de interne markt, maar kan toegestaan zijn als deze voldoet aan de vereisten van artikelen 87 lid 2 of 3 EG-Verdrag.⁸³ Of er van verenigbare of onverenigbare steun sprake is, dient volgens artikel 88 EG-Verdrag door de Commissie te worden vastgesteld. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat artikel 87 lid 1 geen rechtstreeks werkend verbod bevat van steunmaatregelen.⁸⁴ Steunverlening is dus niet a-priori verboden.⁸⁵

De beoordeling door de Commissie van de steunmaatregel ten behoeve van duurzame energie of energie-efficiëntie vindt plaats op basis van de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming.⁸⁶ Het gaat hierbij om 'soft law'. De richtsnoeren ondersteunen het door de Commissie in januari 2008 voorgestelde pakket aan maatregelen inzake energie en klimaatverandering en vormen een belangrijk onderdeel van het Derde Energiepakket waarvan ook de Derde Energierichtlijnen deel uitmaken, en wel om de juiste prikkels te geven aan de lidstaten en de industrie om hun inspanningen voor het milieu op te voeren.

Uit de toelichting bij deze richtsnoer valt af te leiden dat steunmaatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn om marktfalen aan te pakken en een hoger niveau van milieubescherming te bevorderen. De volgens de richtlijnen toegestane steun ziet onder meer op situaties waarin het beginsel dat de vervuiler betaalt door de lidstaten niet naar behoren kan worden uitgevoerd. In dergelijke situaties kan volgens de richtsnoeren staatssteun een optie zijn om het marktfalen in verband met negatieve milieu-externaliteiten aan te pakken.

In bepaalde gevallen kan staatssteun ook gerechtvaardigd zijn om particuliere ondernemingen te stimuleren meer in milieubescherming te investeren of om bepaalde ondernemingen af te helpen van relatief hoge financiële lasten ingeval van het voeren van een strenger milieubeleid.

De richtsnoeren bevatten regels voor:⁸⁷

- Steun voor energiebesparing: punt 3.1.4, art. 78 – 84.
- Steun voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen: punt 3.1.5, art. 85 – 94.
- Steun voor warmtekrachtkoppeling: punt 3.1.6, art. 95 – 101.

⁸² B. Hessel, J.R. van Angeren, W. den Ouden, G.J. van Slooten, Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht, Pre-adviezen VAR-reeks nr. 134, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (2005), p. 23 en 27.

⁸³ R. Barents, p. 411.

⁸⁴ Arrest van het HvJ EG van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig tegen Bondsrepubliek Duitsland, zaak 78/76.

⁸⁵ Beschikking van het HvJ EG van 21 mei 1977, Europese Commissie tegen Verenigd Koninkrijk, no. 31/77R..

⁸⁶ Pb EG C 82 van 1.4.2008, p. 1-33.

⁸⁷ Met betrekking tot de steun voor CO₂-opslag geldt dat wegens het gebrek aan ervaring met nieuwe technieken voor CO₂-opslag, -opvang en -vervoer geen concrete bepalingen zijn opgenomen in de nieuwe communautaire richtsnoeren.

De Nederlandse Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) is een voorbeeld van een goedgekeurde staatssteunmaatregel ten behoeve van het milieu, in dit geval de productie van duurzame energie.

Ingeval van ‘gerichte’ steun, zijn de richtsnoeren zeer ruim gesteld. Voor de opwekking van hernieuwbare energie kunnen de lidstaten bijvoorbeeld 100% van de door de ondernemingen te dragen extra investeringskosten dekken. Het zal overigens niet altijd eenvoudig zijn om vast te stellen wanneer sprake is van gerichte steun en wat de extra kosten zijn. Voorts kan voor het opwekken van hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling, naast investeringssteun, ook exploitatiesteun worden verleend om het volledige verschil te dekken tussen de kosten om de energie op te wekken en de marktprijs van de betrokken energie. De steun kan zelfs een normale vergoeding van het kapitaal dekken. Op die wijze zijn 100% van de extra kosten gedekt.

Steun die in beginsel gerechtvaardigd is, dient wel te voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, geschikt om het beoogde doel te bereiken en proportionaliteit (rule of reason)

5. Slotbeschouwingen: Markt versus duurzaam?

Geconcludeerd kan worden dat de Elektriciteitsrichtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt met de inwerkingtreding van de derde ‘versie’ substantieel is ‘vergroend’. De vergroening van de Derde Elektriciteitsrichtlijn ligt deels direct besloten in de diverse genoemde nieuwe overwegingen in de considerans van de richtlijnen en in diverse richtlijnartikelen. Daarnaast is de vergroening het gevolg van inwerkingtreding van andere richtlijnen met strengere eisen betreffende verbruik, transport en distributie opwekking van duurzame energie en betreffende energie-efficiëntie. Welke maatregelen en voorzieningen de nationale overheden treffen, is overigens in vergaande mate aan hun discretie overgelaten, mits daarbij binnen de kaders van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de in paragrafen 4.2 en 4.3 geschetste kaders wordt gebleven.

Voor het verlenen van invoeding van duurzame energie op het distributie- en transportnet en wat betreft de uitrol van slimme meters zijn meer duidelijk omliggende, alsmede dwingende verplichtingen aan de lidstaten opgelegd. De bestaande regelgeving en zelfs voorliggende wetsvoorstellen inzake voorrang voor duurzame energie en (slimme) meters voldoen daaraan niet (volledig). Er is ons inziens sprake van een op onderdelen gebrekkige implementatie.

De communautaire en nationale doelstellingen inzake duurzame energie en energie-efficiëntie dreigen niet gehaald te worden, alle mogelijkheden die de Elektriciteitsrichtlijn biedt om overheidsmaatregelen te treffen ten behoeve van de klimaat- en milieudoelstellingen ten spijt. Het gaat daarbij zowel om verbruik en opwekking van duurzame energie als om energie-efficiëntie.⁸⁸

Een punt van belang ter zake is de verantwoordelijkheid om de regeringsdoelstelling van 20% duurzame energie te behalen. Deze verantwoordelijkheid is niet in de handen van één of meerdere partijen gelegd. Deze is niet (mede) tot verantwoordelijkheid van de traditionele

⁸⁸ Zie: Bosch & Van Rijn Consultants in renewable energy & planning, *Projectenboek Windenergie Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*, eindrapport juli 2008, p. 2; zie ook *Werkprogramma ‘Schoon en Zuinig’*, september 2007, p. 31; rapport ‘*Realisatie Milieudoelen – Voortgangrapport 2009*’ van het Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven, mei 2009, p. 10 en 26; zie *Verkenning Schoon en Zuinig – Stand van zaken 2009*, rapport nr. ECN-E-- 09-022, ECN/PBL, Petten/Bilthoven, o.a. p. 9 en 14.

energiebedrijven gemaakt. De subsidieregeling voor duurzame elektriciteit (SDE) biedt bedrijven de mogelijkheid om duurzame elektriciteit concurrerend te produceren. De gevestigde energiebedrijven zijn echter niet verantwoordelijk voor de duurzame energiedoelstelling. Het directe belang voor energiebedrijven ontbreekt, omdat de incentives (prijzen, subsidies, verplichtingen) nog onvoldoende sturend zijn naar ‘Schoon en Zuinig’. De regeling ‘Voorrang voor Duurzaam’ biedt nauwelijks ruimte om deze ontwikkeling te keren. De regeling is immers bedoeld om op momenten van congestie fysieke voorrang voor duurzaam te bieden, maar voorziet niet in een economische voorrang. Als duurzame energiebronnen om economische redenen niet meer rendabel geëxploiteerd zouden kunnen worden, zal een voorrangregeling voor duurzaam op het net daar niets aan kunnen veranderen. De regeling van voorrang van duurzame energie is in dit verband maar van beperkte betekenis.

Een en ander kan te maken hebben met de eventueel te ontwikkelen overcapaciteit aan productie.⁸⁹ Het opgestelde vermogen in Nederland om elektriciteit op te wekken neemt de komende jaren flink toe met 70% toe tot 40 GW in 2020. De elektriciteitsvraag in Nederland groeit niet mee en neemt naar verwachting toe van 120 TWh in 2008 naar 145 TWh in 2020. De verwachte toename van de vraag bedraagt daarmee 20%. Omdat het elektrisch vermogen toeneemt met 70%, terwijl de binnenlandse vraag maar met 20% toeneemt en de mogelijkheid voor export (buitenlandse vraag) beperkt is, zal er sprake zijn van overcapaciteit.⁹⁰ Volgens de planning van nieuw te realiseren productiecapaciteit zou deze het dubbele zijn van welke de Nederlandse samenleving nodig heeft, namelijk genoeg om 30 miljoen mensen van energie te kunnen voorzien. Daar komt bij dat de exportmogelijkheden beperkt blijken, doordat in de omringende landen ook sprake is van overcapaciteit. De resulterende overcapaciteit op de binnenlandse markt kan onder meer leiden tot het effect in de periode tot 2020, dat duurzame energieprojecten voor energiebedrijven onaantrekkelijker worden, omdat deze bedrijfswinsten (en daarmee de rentabiliteit) van hun gas- en kolencentrales nog verder negatief zouden beïnvloeden. Voor alle investeringen die de energiebedrijven doen, geldt dat een inschatting wordt gemaakt van de investerings- en exploitatiekosten in relatie tot de inkomsten (inclusief eventuele subsidies). Energiebedrijven maken een inschatting van het aantal draaiuren dat de centrale zal gaan maken, rekeninghoudend met de plaats in de meritorder en de grootte van de vraag. Ingeval van dreigende overcapaciteit zal niet geïnvesteerd worden in nog verdere uitbreiding van productiecapaciteit, inclusief die voor duurzame elektriciteit.⁹¹

Om de doelstellingen voor duurzame energie van 2020 te halen en later een nog groter aandeel duurzame energie te realiseren, is het volgens recente uitlatingen van de minister van VROM noodzakelijk te bezien hoe over te gaan van het fossiele naar het duurzame scenario. Dat betekent volgens de minister dat wij de overcapaciteit die nu zichtbaar is in alle planningen van de energievoorziening inderdaad ter discussie moeten durven te stellen. Dat betekent voorts dat door overcapaciteit van fossiele energiebronnen wij in de knel komen met

⁸⁹ F.J. (Frans) Rooijers, S.M. (Sander) de Bruyn, M.I. (Margret) Groot, L.M.L. (Lonneke) Wiolders, “Duurzame elektriciteitsmarkt? Zonder aanvullend beleid worden de duurzame energiedoelen niet gehaald”, Delft, oktober 2009.

⁹⁰ Vgl. Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2008-2024, Arnhem: TenneT, 2009.

⁹¹ Zie de doctoraalscriptie van Marleen Wessel: *Ruimte voor duurzame energie. Aanleg van energie-infrastructuur voor de productie en het transport van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Nederlandse aanpak en regels in de context van Europees klimaatbeleid*; begeleiders: Rosa Uylenburg en Ben Olivier, UvA, voorjaar 2009. Zij komt tot de conclusie dat het Nederlands energiebeleid tendeert naar het faciliteren van grootschalige, conventionele elektriciteitsopwekking, hoofdzakelijk bestemd voor de export (p. 167).

energiebesparing en het halen van de doelstelling voor duurzame energie op een kostenefficiëntere manier.⁹²

Een en ander is aanleiding voor de parlementaire discussie die op dit moment wordt gevoerd over de mogelijkheden om een percentage duurzame energie verplicht te stellen. Dit komt het aankomend voorjaar, zo is door de minister van VROM aangekondigd, aan de orde. In dit verband zou met een oog op de langere termijn ook gedacht kunnen worden aan een ruimtelijk ordeningsbeleid dat weinig locatieruimte biedt voor nieuwe of te uit te breiden conventionele centrales. Wij ronden deze notitie af met de opmerking dat als deze maatregel een serieuze optie is, ook zal moeten worden gezien of deze binnen de door de RES en Derde Energierichtlijnen kaders passen. Wat is uw oordeel daarover?

⁹²http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/plenaire_vergadering_27_oktober_2009.jsp#0.