



Europese regelgeving voor burger energie- initiatieven

Het aantal Europese collectieve energie-initiatieven van burgers is de afgelopen 30 jaar gestaag gegroeid. Ze komen in verschillende vormen voor, maar open en democratisch lidmaatschap en niet-commercieel eigendom staan voorop. Ze gebruiken vaak de coöperatie als organisatievorm.

Tot nu toe konden zij prima uit de voeten zonder speciale beleidsmatige steun vanuit Europa, maar omdat er steeds meer hernieuwbare energieprojecten bijkomen lopen burgerinitiatieven het risico om te worden uitgesloten van de energiemarkt. Nieuwe Europese regelgeving: Clean Energy for All Europeans Legislative Package (CEP) moet daar een stokje voor steken.

DOOR **LIESJE HARTEVELD**

Met de CEP hebben niet-commerciële marktpartijen, gedefinieerd als *citizen energy communities* en *renewable energy communities*, nu gegarandeerd een plaats in de Europese Energie Integratiemarkt. De Nederlandse koepel en belangenorganisatie van energiecoöperaties Energie Samen spreekt van energie-communities. Wanneer de lidstaten hun wet- en regelgeving aanpassen om te voldoen aan de CEP worden de details daarvan overgelaten aan de nationale besluitvormers. Josh Roberts, beleidsadviseur van de Europese federatie van energiecoöperaties REScoop.eu, schreef een aantal aanbevelingen voor wet- en regelgeving waar energie-communities baat bij hebben, zodat zij hun potentieel kunnen realiseren en bijdragen aan de sociale innovatie van de Europese energietransitie. In dit artikel gaan we in op de achtergrond van de nieuwe Europese regels en lichten we een aantal van Roberts' aanbevelingen uit.

Veel diversiteit in burger-energie-initiatieven

Burgerenergie-initiatieven zijn er in allerlei verschillende vormen en maten en ze kunnen zich bezig houden met welke energie gerelateerde activiteit dan ook. Historisch

gezien ging dat voornamelijk om het produceren van duurzame energie. In Denemarken waren er in de jaren '70 al energie-communities die windturbines bouwden. Meestal ontstaan deze groepen op lokaal niveau, maar het kunnen ook landelijk actieve energiecoöperaties worden, zoals in Nederland De Windvogel, een coöperatie die door het hele land energieprojecten heeft. De projecten van energie-communities variëren van volledig in eigendom van het burgerinitiatief tot gedeeld eigendom tussen burgers en commerciële ontwikkelaars.

Sommige coöperaties in Europa zijn professionele energiebedrijven geworden die schone energie leveren aan hun leden, maar vaak ook andere diensten, met als doel niet meer op

Burger-energie-initiatieven in de energiemarkt

Hoewel energiecoöperaties zich dus met elke tak van sport op de duurzame energiemarkt bezig kunnen houden, zijn ze vanwege hun organisatievorm en hun principes over participatie, eigendom en besluitvorming een unieke marktspeeler voor het huidige energiesysteem. Hun winsten gaan niet naar de aandeelhouders, maar worden geherinvesteerd in zaken die van nut zijn voor de gemeenschap. Daardoor is hun rendement op de investeringen vaak lager.

Vanwege hun specifieke eigenschappen zijn energiecoöperaties heel goed als het gaat om sociale innovatie, maar is het voor hen een uitdaging en rol te spelen op de energiemarkt. Dat komt bijvoorbeeld omdat hun besluitvormingsprocessen

Artikel 2(14), REDII 'Hernieuwbare energie-community'

Een juridische entiteit,

- a die in overeenstemming met de nationale wet, is gebaseerd op open en vrijwillige deelname, autonoom is en effectief wordt gecontroleerd door aandeelhouders of leden, die zijn gevestigd in de nabijheid van de duurzame energieprojecten, die eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit;
- b waarvan de aandeelhouders of leden natuurlijke personen zijn, MKB of lokale autoriteiten, inclusief gemeenten;
- c waarvan het primaire doel is te voorzien in voordelen op het gebied van milieu-, economie of de sociale gemeenschap voor zijn aandeelhouders of leden, of voor de lokale gebieden waar de entiteit actief is, in plaats van financiële winst.

te wekken dan hun leden nodig hebben, zoals Som Energia in Spanje en Ecopower in België. Het Franse Enercoop koopt ook energie op van kleinere coöperaties. Steeds vaker bieden energiecoöperaties allerlei diensten aan op het gebied van energiebesparing. Of ze zetten een deel van hun winst in om bijvoorbeeld leden met een kleinere portemonnee te helpen met energiebesparingsmaatregelen.

Een paar Duitse coöperaties hebben een elektriciteitsdistributienetwerk in eigendom, en in Denemarken zijn van de 400 kleinere wijkverwarming er 340 in bezit van de gebruikers via hun lidmaatschap van een energiecoöperatie. En tenslotte, nu de technieken zich steeds verder ontwikkelen, onderzoeken veel energie-communities de mogelijkheden van onder andere opslag, demand-respose, net-balancing, het bundelen van collectief opgewekte energie in virtuele energiecentrales en microgrids.

vanwege de democratische principes complexer zijn. Daardoor bewegen ze langzamer dan commerciële partijen. Ook het ophalen van financiering en het sluitend krijgen van business cases is ingewikkelder voor energie-communities. Vooral waar het gaat om risicovolle voorfinanciering die noodzakelijk is, terwijl het doorgaan van het project niet zeker is. Bovendien maakt de 'alternatieve' organisatievorm het er niet makkelijker om op financiering los te krijgen bij banken.

Daarnaast werken ze voornamelijk, zeker in het begin, met vrijwilligers en zeer toegewijde mensen die soms wel, maar vaak ook niet, de benodigde expertise hebben. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de expertise die nodig is voor trajecten in het kader van vergunningen, licenties, etc.

Ondanks al deze specifieke uitdagingen is het aantal energie-communities de afgelopen 30 jaar gegroeid in Europa.

Wat daarbij erg geholpen heeft is het systeem van Feed in Tarifs (FiT's) in bijvoorbeeld Duitsland. Europa heeft echter besloten om af te stappen van dit systeem en over te gaan op een meer marktgedreven aanpak om hernieuwbare energie te stimuleren. Sindsdien is het voor energie-communities een stuk moeilijker om bij te blijven op de markt. Veilingen en tenders werpen hoge drempels op voor burgerinitiatieven. Dat komt omdat zij hun risico niet kunnen spreiden over verschillende projecten. Meestal hebben ze maar één project. Voorfinanciering in het kader van onderzoeken en vergunningen moeten al opgehoest zijn, zonder dat je weet of je project doorgaat.

Een duidelijk voorbeeld van de problemen waar energiecoöperaties tegen aanlopen bij een systeem van biedingen is het

slechts 1,35 procent afkomstig van burgerinitiatieven. Hieruit blijkt dat het voor energiecoöperaties veel moeilijker is om mee te doen met een systeem van tenders en veilingen. Daarom zijn er specifieke beleidsmaatregelen nodig die rekening houden met het specifieke karakter van energie-communities om ervoor te zorgen dat burgerinitiatieven niet worden uitgesloten van de markt.

Wat brengt de nieuwe Europese regelgeving?

In Europa geldt het algemene principe van 'gelijke behandeling' en de Europese wet verbiedt het om 'gelijkaardige situaties anders te benaderen' of 'verschillende situaties op dezelfde manier te benaderen', behalve als daar goede (objectieve) redenen voor zijn. Het feit dat energie-communities zo anders

Artikel 2(11), IEMD 'Burger energie-community'

Een juridische entiteit die:

- a is gebaseerd op vrijwillige en open deelname en die effectief wordt gecontroleerd door leden of aandeelhouders die natuurlijke personen zijn, lokale autoriteiten, inclusief gemeenten, of MKB;
- b in de eerste plaats tot doel heeft te voorzien in economische voordelen, voordelen voor het milieu of de sociale gemeenschap, voordelen voor zijn leden of aandeelhouders of voor de lokale gebieden waar de entiteit actief is, in plaats van financiële winst te genereren; en
- c kan deelnemen aan opwek, van o.a. hernieuwbare bronnen, distributie, levering, consumptie, aggregatie, energieopslag, energiebesparingsdiensten of laaddiensten voor elektrische voertuigen of andere energiediensten leveren aan zijn leden of aandeelhouders.

nieuwe tendersysteem in Duitsland (zie ook het artikel van Craig Morris vanaf pagina 6 in deze WindNieuws, red.) Om ervoor te zorgen dat energiecoöperaties niet bij voorbaat al werden uitgesloten, werden speciale regels voor coöperaties opgesteld, en om in aanmerking te komen voor deze voordelige regels moest een bieder voldoen aan bepaalde criteria om als burgerinitiatief te worden aangemerkt.

Deze definitie was echter te ruim geformuleerd, waardoor 'slimme' bedrijven er ook voor doorgingen. In de eerste biedingronde kwam maar liefst 97 procent van de winnende biedingen van burgerinitiatieven. Nader onderzoek wees echter uit dat er grote marktspelers achter deze biedingen zaten en dat slechts een handjevol van 'echte' energiecoöperaties afkomstig was. De speciale regelingen voor energiecoöperaties golden alleen voor windprojecten en niet bij zonneprojecten. Van alle biedingen daar was er

zijn dan de bekende marktpartijen rechtvaardigt dat zij een andere behandeling kunnen krijgen. Het Europese hof van justitie (CJEU) heeft deze visie overgenomen, zolang het gaat om een energiegemeenschap met een niet-commercieel doel, ze democratische waarden hanteren en open en vrijwillig eigendom, lidmaatschap en bestuur, dan kunnen ze anders worden beschouwd dan traditionele marktpartijen. Dit betekent dat ze onder andere nationale wet- en regelgeving mogen vallen als hierdoor een gelijk speelveld ontstaat.

De liberalisatie van de energiesector in Europa heeft ervoor gezorgd dat energiecoöperaties zich ook konden gaan bezig houden met bijvoorbeeld het leveren van energie aan hun leden. Wet- en regelgeving die energiecoöperaties erkent als actieve deelnemers op de markt is er echter nooit gekomen, en daardoor ook geen mogelijkheden om ze vanuit regelgeving te kunnen ondersteunen. De CEP heeft dat gat nu gedicht op

juridisch vlak. Samen met de aangepaste richtlijn Renewable Energy Directive (REDII), de aangepaste Internal Electricity market Design legislation (IEMD) en de aangepaste Electricity Regulation (IEMR) liggen er nu bouwstenen die de energie-communities erkennen en die zorgen voor een eerlijke en gelijkwaardige behandeling in nationale regelgeving.

Het belangrijkste daarvoor zijn twee definities; die van Citizen Energy Community (CEC) in de IEMD en die van Renewable Energy Community (REC) in de REDII. Beide definities beschrijven een specifieke manier van collectieve actie rondom energie-gerelateerde activiteiten, namelijk vanuit een juridische entiteit die zich organiseert rondom specifiek eigenaarschap, democratisch bestuur en een niet-commerciële doelstelling.

De CEP maakt activiteiten mogelijk die voorheen in een legaal grijs gebied vielen, of misschien wel helemaal niet mochten.

De CEP wil hiermee bereiken dat energie-communities gelijke toegang tot de markt krijgen. Daarvoor moeten de lidstaten nu beleid opstellen dat een gelijk speelveld voor energiecoöperaties regelt, dat energiecoöperaties stimuleert en dat de ontwikkeling van deze groepen promoot en faciliteert.

Maar voor alles is het belangrijk dat energie-communities op nationaal niveau goed beschreven worden, zodat de juiste organisaties baat hebben bij de nieuwe regels. De CEP heeft niet de intentie om traditionele marktpartijen te stimuleren om hun activiteiten via energie-communities op te zetten. Een energiebedrijf mag wel lid worden van een burgerenergie-initiatief, en ook diensten leveren, maar het is hen verboden om de controle over te nemen. Als niet duidelijk omschreven wordt wat een burgerinitiatief wel is en wat niet, dan maak je het makkelijker voor bedrijven om misbruik te maken van de speciale regelingen voor de burgergroepen.

Wat kan helpen om energiecoöperaties te stimuleren is een landelijke doelstelling voor coöperaties. Een hoge landelijke doelstelling zorgt voor sterk politiek commitment en daardoor voor een goede basis voor het ontstaan van meer energiecoöperaties.

Ondersteuningsregelingen voor coöperaties moeten ervoor zorgen dat het voor deze groepen niet nodig is om mee te doen met veilingen of tenders, of dat zij hieraan op gelijke basis met de andere marktpartijen kunnen meedoen.

In België hebben gemeenten criteria en beleidsdoelstellingen geformuleerd voor burgerparticipatie en draagvlak bij hun tenders voor hernieuwbare energieprojecten.

Ierland heeft in haar ondersteuningsregeling voor duurzame energie een speciale categorie opgenomen voor energie-communities, zodat zij alleen met elkaar kunnen concurreren en niet met grote marktpartijen. Hier komt ook een speciaal programma bij voor voorfinanciering, omdat dit voor burgergroepen meestal het moeilijkste is om te regelen.

De drempels voor partijen om energieleverancier te kunnen worden verschillen erg in Europa, maar in de meeste gevallen wordt het nieuwe marktpartijen erg moeilijk gemaakt. Ook hier kan een en ander voor energiecoöperaties vereenvoudigd worden. Denk aan toegang tot bankgaranties, kosten voor licenties en administratie, verantwoording en de keuze van de rechtsvorm.

Ook kun je anders omgaan met de mogelijkheden om aan de slag te gaan met netbalancing en flexibiliteit. Hier zal maatwerk nodig zijn voor de schaal van de burgerinitiatieven.

Daarnaast houden steeds meer coöperaties zich bezig met het uitwisselen, of delen van zelf geproduceerde energie tussen leden onderling. Dan moet er worden nagedacht over goede regelingen over consument-tot-consument-relaties. In elk geval is het in de Europese regelgeving zo geregeld dat consumenten geen rechten mogen verliezen omdat ze lid zijn van een energie-community. Dat klinkt misschien raar, maar ze zijn dan vanuit de coöperaties bezig met een economische activiteit en ze zijn tegelijkertijd eindgebruiker die recht heeft op bepaalde beschermingsmaatregelen. Het is niet handig om een 'gewoon' huishouden als handelaar te behandelen, want ze maken niet genoeg winst om hun activiteit als commercieel te beschouwen.

De meeste regelgeving voor energiecoöperaties zal helemaal nieuw zijn. De CEP maakt immers activiteiten mogelijk die voorheen in een legaal grijs gebied vielen, of die misschien wel helemaal niet mochten. Regelgeving zal zich niet zo snel ontwikkelen als innovatie. Ook daarom hebben energie-communities voldoende ruimte nodig om innovatieve concepten en technologieën uit te proberen.

In Nederland zijn hiervoor al speciale uitzonderingsgebieden aangewezen waar geëxperimenteerd mag worden met nieuwe manieren van acteren in de energiemarkt: de Regeling Experimenten Energiewet. Daarmee kunnen bepaalde projecten ontheffing krijgen van de energiewet. Zo kan Energiecoöperatie Endona in Heeten met het project Gridflex energieleverancier zijn. Dus energie opwekken, distribueren, opslaan en verhandelen in een afgebakend gebied. Met Gridflex Heeten willen ze samen met partners een inventieve businesscase ontwikkelen voor de lokale energiemarkt.

BRON: *What Energy Communities need from regulation* by Josh Roberts, *European Energy Journal* #28 #29