University of Groningen

Mag het licht uit? De transitie naar duurzame energie

Vedder, Hans

Published in:
Markt en Mededinging

DOI:
[10.5553/MenM/138762362020023405011](https://doi.org/10.5553/MenM/138762362020023405011)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vedder, H. (2020). Mag het licht uit? De transitie naar duurzame energie: subsidiëring en capaciteitsmechanismen en de rol van markt en overheid in de groenestroommarkt. *Markt en Mededinging*, 2020(4-5), 209-216. <https://doi.org/10.5553/MenM/138762362020023405011>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Artikel

Mag het licht uit?

De transitie naar duurzame energie: subsidiëring en capaciteitsmechanismen en de rol van markt en overheid in de groenestroommarkt

Hans Vedder*

De Dijk bezingt in ‘Mag het licht uit’ de situatie van iemand die te veel meemaakt en rust en stabiliteit zoekt in een partner. In wezen is dat ook de situatie van het huidige elektriciteitsnet, dat ook stabiel en in evenwicht moet zijn, maar dat niet altijd is en vermoedelijk nog minder zal zijn door de toegenomen opwekking van duurzame energie. Daarvoor zijn capaciteitsmechanismen noodzakelijk, waarbij de overheid energieopwekkers betaalt om elektriciteit op te wekken of in ieder geval de opwekkingscapaciteit beschikbaar te hebben. Dit artikel beschrijft de ontwikkeling naar duurzamere energieopwekking en de technische, economische en juridische impact ervan. Daarbij staat het toezicht op staatssteun centraal en wordt in kaart gebracht hoe de bevoegdheden zijn verdeeld tussen de Europese Unie (EU) en haar lidstaten. In dit staatsteuntoezicht zien we een verdergaande integratie van duurzaamheidsoverwegingen met de andere overwegingen die relevant zijn voor de ordening van een markt. Een van de vragen in dat verband is wat het mag kosten om het licht niet uit te laten gaan; achter die vraag gaat een wereld schuil die raakt aan de kern van het Europees mededingingsrecht, namelijk de vraag of en in welke mate de ordening van markten door die markten zelf of door de overheid moet plaatsvinden, zeker waar het gaat om duurzaamheidsvraagstukken.

We bevinden ons in een wereld met ongekende transitie. Niet alleen schakelen we over op een duurzame energievoorziening, we zijn al deels overgeschakeld op

een digitale economie. Waar de overheid zich intensief met de eerste overschakeling heeft bemoeid en nog steeds bezighoudt, heeft de omschakeling naar een digitale economie zich grotendeels zonder overheidsbemoeienis voltrokken. Dat heeft implicaties voor het mededingingsrecht. Waar de overheid intervenueert in de markt, zijn artikel 106 en 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) van toepassing. Waar de markt zichzelf ordent, zijn de Concentratiecontroleverordening en artikel 101 en 102 VWEU van toepassing. Juist vanwege het primaat van de vrije-markteconomie is het mededingingstoezicht op het overheidsingrijpen weinig controversieel.¹ Daar staat tegenover dat het mededingingstoezicht op het handelen van de marktspelers voortdurend wordt geconfronteerd met wezensvragen naar de wenselijkheid van dit toezicht en de daarbij te hanteren inhoudelijke toets.² In verband met de inhoudelijke toets, bijvoorbeeld, wordt veelal een consumentenwelvaartstandaard gehanteerd. Dit is verklaarbaar als het uitgangspunt is dat de markt de consumentenwelvaart zal optimaliseren. Toch kan de vraag naar de rol van de overheid ook in dit verband nuttig zijn, bijvoorbeeld als we constateren dat de markt leidt tot uitkomsten die we – hoe efficiënt ze ook zijn – als *unfair* aanmerken.

In alle (mededingingsrechtelijke) geweld rond de digitale samenleving, *connectedness* en digitale markten lijkt wel eens te worden vergeten dat de gehele digitale economie valt of staat met een betrouwbare elektriciteitsvoorziening. Zonder elektriciteit geen servers, netwer-

209

* Prof. dr. H.H.B. Vedder is hoogleraar Economisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Pieter Wesselius en Yassine Hasnaoui voor hun waardevolle onderzoeksassistentie.

1. Buiten het staatssteuntoezicht op belastingmaatregelen, is er vrijwel geen discussie over de wenselijkheid van het staatssteuntoezicht.
2. Het feit dat het debat over de doelstelling van de (Europese) mededingingsregels allesbehalve uitgewoed is, is hiervoor een aanwijzing.

ken of opgeladen smartphone. Daar komt nog bij dat deze apparatuur hoge eisen stelt aan de continue beschikbaarheid en kwaliteit van de elektriciteit.³ Dat laatste is in veel landen de gewoonste zaak van de wereld: het licht gaat gewoonweg aan als je het knopje bedient. Daar komt bij dat de vraag naar elektriciteit, mede als gevolg van het bovenstaande, inelastisch is: tenzij de prijs van elektriciteit astronomisch wordt verhoogd, blijven we evenveel elektriciteit verbruiken. Tegelijkertijd streeft de EU naar een koolstofarme economie en daar speelt de energievoorziening een centrale rol.⁴ Niet alleen wordt gestreefd naar een elektrificering, waarbij we voor mobiliteit en verwarming overschakelen van fossiele brandstoffen naar elektriciteit, ook moet deze elektriciteit duurzaam worden opgewekt. Dit alles wordt vaak aangeduid als de energietransitie.

De energietransitie

De energietransitie is een veelkoppig beest dat ziet op een veelheid van beleidsterreinen en initiatieven en dat wordt vormgegeven op zowel het internationale, Europese, nationale en regionale niveau. Het is daarmee met recht een schoolvoorbeeld van *multilevel governance*,⁵ en dat roept allerlei interessante vragen op in verband met de noodzaak mededingingsverstoringen te voorkomen en daarmee de marktwerking te verzekeren. Daarbij geldt dat de Europese Unie slechts beperkte bevoegdheden heeft ten aanzien van (duurzame) energie,⁶ terwijl de energiemarkten al grotendeels geïntegreerd zijn.⁷ Dit spanningsveld doet zich het duidelijkst voor bij de elektriciteitsmarkten.

Elektrificatie en verduurzaming van het energiesysteem en de elektriciteitsopwekking in het bijzonder staan centraal in de energietransitie. De gedachte hierachter is dat hiermee wordt bijgedragen aan het reduceren van broeikasgasemissies. Daarnaast wordt de EU

daarmee minder afhankelijk van (geïmporteerde) fossiele brandstoffen.⁸

Energietransitie in de praktijk

Daartoe gestimuleerd door Europese regels voeren de lidstaten beleid dat is gericht op het omschakelen naar elektriciteit als energiedrager en de opwekking van duurzame elektriciteit. Dit beleid heeft al geleid tot een flinke toename van het percentage energie dat duurzaam wordt opgewekt, zodat de EU als geheel de 20 procent duurzame energie-doelstelling die zij zichzelf heeft gesteld voor dit jaar vermoedelijk net zal overschrijden.⁹ Onafhankelijk van het percentage zijn de gevolgen van de invoeding van duurzame elektriciteit nu al merkbaar. Deze gevolgen hangen samen met de elektrotechnische eigenschappen van duurzame elektriciteitsopwekking en de invoeding ervan in een elektriciteitsnet en de economische effecten ervan.

De elektrotechnische kant van de energietransitie

Wat betreft de elektrotechniek geldt dat een elektriciteitsnet altijd in balans moet zijn. Dat wil zeggen dat op elk moment precies evenveel elektriciteit moet worden ingevoerd als dat er op dat moment wordt afgenomen. Als we onze computer of een lamp inschakelen, dan gaat ergens een elektriciteitsopwekker iets harder draaien en zo iets meer energie invoeden in het net. Als de balans niet perfect is dan kan dit allerlei vervelende gevolgen hebben. Deze gevolgen betreffen de kwaliteit van de elektriciteit doordat bijvoorbeeld de netfrequentie toe- of afneemt.¹⁰ In extreme gevallen kan de onbalans leiden tot een complete afschakeling van het net in een zogeheten *black-out*.¹¹ Het in balans houden van het netwerk vindt plaats door de netbeheerder, in Nederland Tennet. Deze krijgt van alle leveringsbedrijven voorspellingen van de verwachte elektriciteitsafname in de komende periode in het kader van de programmaverantwoordelijkheid die op deze bedrijven rust.¹² Deze programmaverantwoordelijke zorgt ervoor dat precies evenveel elektriciteit wordt ingekocht als men verwacht te leveren. In wezen is dit elektrotechnisch niet verschillend van de situatie zoals die voor de liberalisatie van de energiemarkt bestond. Deze liberalisatie heeft alleen gezorgd voor een splitsing tussen het netbeheer enerzijds en de opwekking en levering en de programmaverantwoordelijkheid anderzijds. Indien er gedurende de

3. De betrouwbaarheid wordt vaak gemeten aan de hand van het 'aantal negens'. Voor bancaire diensten wordt veelal zes tot zeven negens jaarlijkse betrouwbaarheid geëist, dus 99.9999 procent of 99.999999 procent uptime, T. Daim e.a., 'Data Center Metrics,' *Management of Environmental Quality: An International Journal* 2009, nr. 6, p. 69-77, op p. 70.
4. Vgl. o.m. de Europese *Green Deal*, COM(2019) 640 final en Conclusies van de Europese Raad van 25 juni 2019, *Conclusions on the future of energy systems in the Energy Union to ensure the energy transition and the achievement of energy and climate objectives towards 2030 and beyond*.
5. Zie in verband met klimaatmitigatie: H.H.B. Vedder, 'Multi-level Governance in EU Climate Law', in: E. Woerdman, M. Roggenkamp en M. Holwerda (red.), *Essential EU Climate Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2015, p. 274 e.v.
6. Vgl. art. 4 lid 2 onder i VWEU dat energie tot gedeelde bevoegdheid verklaart en art. 194 lid 2 en 3 VWEU dat bepaalde instrumenten en beleidsterreinen in het kader van het energiebeleid uitsluit van de bevoegdheid van de EU. Zie over deze energiesoevereiniteit Vedder 2015, p. 277.
7. In het kwartaalverslag van de Commissie over de elektriciteitsmarkt is te zien dat de prijsconvergentie toeneemt. In de CWE (Central and Western Europe) markt is er vrijwel perfecte convergentie (gedefinieerd als een prijsverschil van minder van € 1 /MWh) gedurende bijna 50 procent van de uren. Dit is een indicator van marktintegratie,

8. Zie de *Clean Energy for All Europeans Package*, COM(2016) 860 final, ook wel het winterpakket genoemd.
9. De meest recente voorspelling, beschikbaar van https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/dir_2009_0028_article_4_3_forecast_by_ms_symmary.pdf, gaat uit van een 0,3 procent overschrijding.
10. In de EU wisselt de spanning met een frequentie van 50Hz. Een onbalans beïnvloedt deze frequentie hetgeen weer gevolgen heeft voor de elektrische apparatuur die is aangesloten. Op netvoeding aangesloten uurwerken gaan bijvoorbeeld sneller lopen bij een hogere netfrequentie.
11. Een mooi voorbeeld hiervan was de afschakeling van het halve West-Europese net als gevolg van het afschakelen van een grensoverschrijdende hoogspanningskabel tussen Duitsland en Nederland om er een zojuist gebouwd cruiseschip veilig onderdoor te kunnen varen, zie UCTE-rapport 'System Disturbance on 4 November 2006', beschikbaar van: www.ucte.org/_library/otherreports/Final-Report-20070130.pdf.
12. Zie art. 1 onder o Elektriciteitswet 1998.

dag een onbalans ontstaat, dan voorkomt de netbeheerder dat dit tot problemen leidt door het inschakelen van extra opwekkingscapaciteit of juist het inschakelen van extra vraag naar elektriciteit. Dit verzekeren van balans in een net vindt plaats op verschillende tijdschalen. Voor elke dag wordt voorafgaand aan die dag op basis van de inschattingen op grond van de programmaverantwoordelijkheid een bod uitgebracht door elektriciteitsopwekkers. Deze kunnen dan bieden op een deel van de gevraagde hoeveelheid elektriciteit.¹³ Onbalans binnen de dag wordt op kortere termijnen opgelost door snelle en kortdurende inschakeling van extra opwekking of juist extra vraag.¹⁴

Met de energietransitie wordt deze onbalans een grotere uitdaging voor de netbeheerder om twee redenen. Wat betreft de aanbodzijde van de markt geldt dat in een overwegend fossiele elektriciteitsvoorziening de opwekking van elektriciteit goed te sturen is. Een gasgestookte centrale of een kolencentrale kan relatief eenvoudig een tandje bijzetten als dat nodig is, maar met elektriciteit die wordt opgewekt door zonne- of windenergie is deze bijschakelbaarheid een stuk geringer of soms zelfs afwezig.¹⁵ Daar komt bij dat deze duurzame elektriciteitsopwekking ook minder goed voorspelbaar is voor wat betreft de werkelijk te leveren opwekkingscapaciteit. Als de zon immers minder uitbundig schijnt dan voorspeld, of de windkracht is lager, dan zal de opbrengst ook geringer zijn.¹⁶ Deze onvoorspelbaarheid wordt *intermittency* genoemd en met een toenemende opwekking van duurzame elektriciteit zal deze *intermittency* ook een grotere uitdaging vormen voor de netbeheerder die het net in balans moet houden. Vooralsnog zal het net elektriciteit uit fossiele brandstoffen nodig hebben om stabiel en betrouwbaar te blijven functioneren op de kortere termijn en de toenemende *intermittency* die het gevolg is van duurzamere elektriciteitsinvoeding vergroot dit alleen maar.¹⁷ Daar komt nog bij dat de toenemende elektrificatie van verwarming en vervoer in de toekomst voor een grotere, en ook weer deels onvoorspelbare,¹⁸ toename van de vraag zal zorgen, met

alle gevolgen voor de beschikbare opwekkings- en transportcapaciteit.¹⁹

De economische kant van de energietransitie

Ook op de langere termijn gaat de toegenomen opwekking en invoeding van duurzame elektriciteit een uitdaging vormen voor het instandhouden van een betrouwbare en stabiele elektriciteitsvoorziening. Dat hangt samen met de economische impact van duurzaam opgewekte elektriciteit. Zoals hierboven al is aangegeven, wordt elektrisch vermogen aangeboden en verhandeld op een beurs. Daar bepaalt het totaal gevraagde vermogen voor een bepaalde dag welke elektriciteitsopwekkers op welk moment worden ingeschakeld. Dit volgt uit de zogeheten *merit order curve*. Dit is een curve waarop de verschillende beschikbare opwekkingsbronnen zijn gerangschikt op basis van de oplopende marginale opwekkingskosten.²⁰ Allereerst worden die opwekkingsbronnen ingeschakeld met minimale marginale kosten, zoals waterkracht. Daarna volgen de bronnen met oplopende marginale kosten: bruinkool, harde kool en gas. Duurzame elektriciteit komt in het begin van deze *merit order curve*, want ook van duurzame elektriciteit zijn de marginale opwekkingskosten minimaal: extra zon of wind kost immers niets.²¹ In vergelijking met nucleaire elektriciteit vallen de veel geringere kapitaalkosten van duurzame energie op, met als gevolg dat duurzaam opgewekte elektriciteit zich overwegend in het eerste deel van de *merit order curve* bevindt. Het praktische economische gevolg daarvan is dat opwekkingscapaciteit met significante marginale kosten steeds minder worden gebruikt. Kolencentrales, bijvoorbeeld, zijn *toxic assets* geworden met significante kosten, ook als gevolg van de kosten door het emissiehandelssysteem,²² die terugverdiend moeten worden in het steeds kortere tijdsbestek waarin zij werkelijk draaien en hun elektriciteit kunnen leveren.²³ Ook hoog moderne en zeer efficiënte stoom- en gasturbinecentrales kunnen in deze omstandigheden onvoldoende draaien om rendabel te zijn.²⁴ Vanuit een perspectief van duurzaamheid is dat natuurlijk, zeker voor de kolencentrales, een gewenste uitkomst, maar vanuit de gedachte dat het elektriciteits-

13. Dit vindt plaats op de *forward and futures market* (voor periodes langer dan een dag) en de *day ahead market* (voor de dag volgend op de dag waarop die markt sluit).
14. Ook hiervoor geldt een biedmarkt, waarop aanbieders van extra opwekking of vraag kunnen inschrijven.
15. Een zonnepaneel kan, bijvoorbeeld, geen extra elektriciteit opwekken als de zon onder is.
16. Een mooi, zij het extreem, voorbeeld hiervan is de vrees voor problemen tijdens de gedeeltelijke zonsverduistering van 2015, zie ENTSO-E Policy brief 15 juli 2015, 'Solar Eclipse March 2015: The successful stress test of Europe's power grid – more ahead'.
17. Hierbij zij aangetekend dat – op de langere termijn – technologische oplossingen bestaan die het mogelijk maken om ook intermitterend hernieuwbare elektriciteit in te zetten op een wijze die de intermittency minimaliseert, zie Ch.L. Archer en M.Z. Jacobson, 'Supplying Baseload Power and Reducing Transmission Requirements by Interconnecting Wind Farms', *Journal of Applied Meteorology and Climatology* 2007, p. 1701-1718.
18. Het is immers niet op voorhand duidelijk waar en wanneer we onze elektrische auto gaan laden.

19. Daar komt bij dat elektrische auto's ook weer gebruikt kunnen worden om het net te balanceren als ze lokaal elektriciteit invoeden in het net. Voor een analyse van de uitdagingen in dit verband zie: T. Massier e.a., 'Electrification of Road Transport in Singapore and Its Integration into the Power System', *Energy Technology* 2018, nr. 1, p. 21-32.
20. Het gaat hierbij om de prijs om een extra eenheid (kWh) elektriciteit op te wekken.
21. Voor biomassa, dat hoe dan ook onder druk staat als duurzame energiebron, geldt dit natuurlijk niet.
22. Op grond van de Emissiehandelsrichtlijn zijn elektriciteitscentrales verplicht de verhandelbare emissierechten voor alle CO₂-emissies te kopen op een veiling.
23. Zie, over de afsplitsing van de kolengestookte centrale van E.ON: www.theguardian.com/environment/2016/jan/04/eon-completes-split-of-fossil-fuel-and-renewable-operations, met een verwijzing naar soortgelijke plannen van energiebedrijf RWE.
24. Zie bijvoorbeeld voor een tijdelijke afschakeling in de zomer van een STEG-centrale: www.group.rwe/en/investor-relations/news-and-ad-hoc-announcements/news/archive-ir-announcements/2014/RWE-Generation-to-mothball-new-Lingen-CCGT-power-plant-during-the-summer.

systeem (ook op de langere termijn) betrouwbaar en stabiel moet zijn is dit minder handig. Het roept immers de vraag op hoe in de toekomst wordt gezorgd voor voldoende opwekkingscapaciteit gedurende de dagen (en nachten) waarop het windstil is en er dus weinig duurzame opwekkingscapaciteit beschikbaar is, terwijl er wel vraag is naar elektriciteit. Hier wrekt zich de inelastische vraag naar elektriciteit, met als gevolg dat in deze situatie de prijs van elektriciteit extreem hoog kan worden. Dergelijke situaties zullen zich maar weinig voordoen, maar in theorie zal de prijs van elektriciteit dan gelijk zijn aan wat in het jargon wel de *value of lost load* (VOLL) wordt genoemd.²⁵ Dit is de waarde van de elektriciteit die niet geleverd kan worden, en deze bestaat dus uit de waarde van alle productie en consumptie die niet kon plaatsvinden dankzij de afwezige elektriciteit. Slechts een korte bespiegeling zal volstaan om de enormiteit, maar ook de onzekerheid, van deze waarde in te schatten.²⁶ Het is juist de onzekerheid ten aanzien van deze waarde in combinatie met de onzekerheid of deze prijzen ooit betaald gaan worden die leiden tot het zogeheten *missing money problem*. In theorie kan een energiecentrale draaien in de verwachting dat deze eens in de zoveel tijd moet bijspringen en de elektriciteit dan tegen een prijs gelijk aan de VOLL kan leveren. In de praktijk zal geen enkele investeerder bereid zijn om dagelijks geld te stoppen in een centrale in de wetenschap (of hoop) dat die ooit zijn elektriciteit kan leveren tegen de extreem hoge prijs die gelijk is aan de VOLL.²⁷

Het gecombineerde economische en elektrotechnische gevolg van de toegenomen duurzame elektriciteitsopwekking levert dus uitdagingen op voor de korte termijn in verband met de balancerings van het net op een dagelijkse en intradagelijkse basis en voor de langere termijn, vaak aangeduid als leveringszekerheid. Bij het oplossen van deze uitdagingen spelen zogeheten capaciteitsmechanismen een belangrijke rol. Hiermee intervenueert de overheid in de elektriciteitsmarkt om te zorgen voor voldoende capaciteit op de korte en de langere termijn.²⁸ Deze capaciteitsmechanismen bevinden zich op het snijvlak van diverse vragen over duurzaamheid en de rol van markt en overheid in dat verband.

Markt en overheid, capaciteit en leveringszekerheid in de energietransitie

Al enkele decennia geleden is gekozen voor het marktmechanisme als voornaamste ordeningsmechanisme in de energiesector. De Europese Unie is al sinds 1996 bezig met een traject van liberalisatie en marktwerking in de elektriciteitssector en de daarmee samenhangende terugdringing van de rol van de overheid in die zin dat de overheid zelf geen producent meer is.²⁹ De centrale rol van de marktwerking blijkt duidelijk uit de bepalingen over capaciteitsmechanismen in de tweede Elektriciteitsrichtlijn, Richtlijn 2003/96/EG.³⁰ Het basismechanisme voor nieuwe opwekkingscapaciteit is daar marktgedreven, waarbij de rol van de overheid beperkt is tot het opzetten van een transparante, objectieve en non-discriminerende vergunningsprocedure.³¹ Pas als de markt onvoldoende opwekkingscapaciteit levert om de voorzieningszekerheid te waarborgen, kunnen de lidstaten extra opwekkingscapaciteit aanbesteden in het kader van een capaciteitsmechanisme (art. 7 tweede Elektriciteitsrichtlijn). Deze aanbesteding kan dan dienen om het *missing money problem* op te lossen, en is zo veel mogelijk marktgebaseerd doordat de overheid via de inzet van een marktmechanisme de benodigde extra opwekkingscapaciteit zo goedkoop mogelijk inkoopt. De thans geldende Elektriciteitsrichtlijn bevat ook deze globale rolverdeling.³² Daarbij komt aan de overheid een coördinerende en corrigerende rol toe in die gevallen waarin de markt³³ tekortschiet bij het verzekeren van de leveringszekerheid.³⁴

De rol van de overheid is soortgelijk als het aankomt op de verduurzaming van het elektriciteitssysteem. Weliswaar rust op grond van de Richtlijn hernieuwbare energie op de lidstaat de verplichting te zorgen voor voldoende duurzame energie, het is aan de markt om daadwerkelijk te investeren in de duurzame energie-

25. Zie ook art. 2 lid 9 Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit, *PbEU* 2019, L 158/54 (hierna: Elektriciteitsverordening).

26. Zie London Economics, *The Value of Lost Load (VoLL) for Electricity in Great Britain - Final report for OFGEM and DECC*, beschikbaar van www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/40961/london-economics-estimating-value-lost-load-final-report-ofgempdf.

27. London Economics, *The Value of Lost Load (VoLL) for Electricity in Great Britain - Final report for OFGEM and DECC*, beschikbaar van www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/40961/london-economics-estimating-value-lost-load-final-report-ofgempdf, komt uit op een VOLL voor consumenten van ongeveer 11.000 euro/MWh en voor mkb-ondernemingen van 38.000 euro/MWh. De regulering van elektriciteitsprijzen maakt het hoe dan ook onwaarschijnlijk dat de prijzen de VOLL zullen benaderen.

28. Voor een overzicht en typologie van de verschillende capaciteitsmechanismen zie F.E. González-Díaz, 'EU Policy on Capacity Mechanisms', in: L. Hancher, A. de Hauteclocque en M. Sadowska (red.), *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 57.

29. Voor een overzicht zie H. Vedder e.a., 'EU Energy Law', in: M.M. Roggenkamp, C. Redgwell, A. Ronne en I. del Guayo (red.), *Energy Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 187-366.

30. Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, *PbEU* 2003, L 176/37.

31. Art. 6 Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG - Verklaringen met betrekking tot ontmantelings- en afvalbeheeractiviteiten, *PbEU* 2003, L 176/37.

32. Ook de Elektriciteitsverordening bepaalt het marktmechanisme als primair ordeningsmechanisme (art. 3).

33. In wezen gaat het hierbij om de *energy only*-markt. Zou op deze markt ook een prijs worden bepaald voor energieschaarste, dan zou dit anders zijn.

34. Art. 7 en 8 Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, *PbEU* 2009, L 211/55 (Elektriciteitsrichtlijn).

productie.³⁵ Ook hier lijkt de rol van de overheid primair reactief, zoals blijkt uit het ingrijpen achteraf als overmatige investering in duurzame elektriciteitsopwekking in die gebieden waar de kosten het laagst zijn, leidt tot onacceptabele gevolgen voor de ruimtelijke ordening of de beschikbare transportcapaciteit.³⁶ Ook de ervaringen van de overheid bij het stimuleren van elektrisch of hybride rijden als onderdeel van de energietransitie laten zien dat de overheid worstelt met haar rol als aanjager die tracht de markt te bewegen, en dat soms (te) succesvol doet en soms ook zonder werkelijk succes.³⁷ In verband met de leveringszekerheid zien we een soortgelijke worsteling waar het gaat om de rol van de overheid ten opzichte van de markt als het gaat om het verzekeren van voldoende opwekkingscapaciteit op de langere termijn. Enkele lidstaten van de Europese Unie grepen daarbij al vroeg in met capaciteitsmechanismen en moesten de nationaal vastgestelde rolverdeling tussen markt en overheid laten toetsen door de Commissie. Het Ierse *CADA*-mechanisme was een van de vroegste voorbeelden van dergelijk ingrijpen en vormt het voorwerp van een staatssteunbesluit uit 2003.³⁸ In het besluit komt de Commissie tot de conclusie dat het capaciteitsmechanisme als dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt die voldoet aan de *Altmark*-criteria en dus geen staatssteun oplevert.³⁹ In deze afweging speelden duurzaamheidsoverwegingen geen rol, maar draaide het alleen om de marktintegratie en mededingingsverstoringen.⁴⁰ Zo rept de Ierse overheid, noch de Commissie, met een woord van de effecten van de opwekkingstechniek op de uitstoot van broeikasgasen. Ook het efficiëntie criterium wordt alleen aan de hand van de economische efficiëntie ingevuld.⁴¹ Wat betreft de duurzaamheid volstaat het hier om te vermelden dat Ierland, onder meer met het *CADA*-mechanisme, voorziet in de opwekking van elektriciteit op basis van turf, een brandstof waarvan zowel de winning als de verbranding grote negatieve milieueffecten heeft.⁴² Het

besluit inzake het *CADA*-mechanisme is gevolgd door veel meer besluiten over capaciteitsmechanismen waarin de noodzaak ook rekening te houden met de klimaatimpact en de energietransitie, in tegenstelling tot het besluit in *CADA*, een wel een rol speelt.⁴³

Staatssteun en capaciteitsmechanismen

Het toegenomen belang van duurzaamheid in de besluitvorming rond capaciteitsmechanismen sinds *CADA* is niet vreemd, onder meer gelet op de sterk toegenomen betrokkenheid van de EU in dit veld. Na 2003 is, niet de laatste plaats nadat het Verdrag van Lissabon een speciale grondslag heeft opgenomen voor duurzaam energiebeleid,⁴⁴ een veelheid aan duurzaam energierecht afgekondigd op Europees niveau.⁴⁵

Het stimuleren van inheemse vervuilende energie en het staatssteunrecht

Toch treffen we ook na 2003 zaken die op gespannen voet staan met de energietransitie, veelal omdat weinig duurzame inheemse energiebronnen worden gestimuleerd. Een voorbeeld daarvan is het beroep van Castelnou tegen de goedkeuring door de Commissie van een Spaanse maatregel die een aantal kolencentrales in dat land verplicht om een minimale hoeveelheid elektriciteit op te wekken met inlandse kool.⁴⁶ Deze maatregel kwam erop neer dat deze inlandse kolenstroom met voorkeur wordt ingekocht, zodat deze kolencentrales die de – relatief dure – inheemse kolen moeten kopen, hun elektriciteit gegarandeerd kunnen verkopen en worden gecompenseerd uit een overheidsfonds. Op deze manier werd jaarlijks 400 miljoen euro aan subsidie uitgekeerd aan kolenstroom en binnenlandse kolenmijnen. De Commissie toetste ook dit stelsel aan de *Altmark* Transvoorwaarden en constateerde dat niet aan de vierde voorwaarde was voldaan, maar dat artikel 106 lid 2 VWEU alsnog soelaas kon bieden, zodat de steun verenigbaar werd verklaard zonder dat de formele onderzoeksprocedure werd geopend.⁴⁷ Op grond van de vierde *Altmark*-voorwaarde is immers vereist dat er een efficiëncyprikkel is in de vorm van een veilingprocedure of een benchmark.⁴⁸ Dit was tegen het zere been van Castelnou, dat een hoog efficiënte warmtekrachtcentrale beheert en door de voorkeurslevering van kolenstroom

35. 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, *PbEU* 2009, L 140/16 (Richtlijn hernieuwbare energie).

36. Zie www.netbeheernederland.nl/dossiers/netcapaciteit-60.

37. Voor een analyse zie: Planbureau voor de Leefomgeving, 'Quickscan doelmatigheid van aanschafsubsidie en laadtegoed voor elektrische auto's', beschikbaar via www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-quickscan-doelmatigheid-aanschafsubsidies-laadtegoed-elektrische-autos-2527.pdf.

38. Het *CADA*-mechanisme werkt op basis van vaste betalingen voor ondernemingen die investeren in extra capaciteit en hun elektriciteit verkopen op de openbare markt. Als de prijs op die markt ('pool price') hoger is dan de zogeheten 'strike price' die is vastgesteld op basis van de korte termijn marginale kosten van een efficiënte stoom- en gasturbine, dan dienen deze ondernemingen het verschil terug te betalen.

39. Commissie, besluit van 16 december 2003 in zaak N 475/2003.

40. In het kader van de vierde *Altmark*-voorwaarde constateert de Commissie dat de aanbesteding heeft geleid tot werkelijke, buitenlandse, interesse: Commissie, besluit van 16 december 2003 in zaak N 475/2003, randnr. 57 en 63.

41. Commissie, besluit van 16 december 2003 in zaak N 475/2003, randnr. 9.

42. A. Tuohy e.a., 'Burning Peat in Ireland: An Electricity Market Dispatch Perspective', *Energy Policy* 2009, nr. 8, p. 3036.

43. Voor een overzicht zie: K. Huhta, *Capacity Mechanisms in EU Energy Law: Ensuring Security of Supply in the Energy Transition*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

44. Art. 194 VWEU; voor een analyse zie H. Vedder, 'The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy', *Journal of Environmental Law* 2010, nr. 2, p. 285-299.

45. K. Talus, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford: Oxford University Press 2016, bevat een nuttig overzicht, zie p. 122 e.v.

46. Gerecht 3 december 2014, zaak T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021 (*Castelnou / Commissie*).

47. Commissie, besluit van 29 september 2010 in zaak N 178/2010.

48. Zie hierover W. Sauter, *Public Services in EU Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 141.

de vraag naar de door haar opgewekte elektriciteit sterk zag afnemen.⁴⁹ Gesteund door Greenpeace ging het dus in beroep onder meer op grond van de negatieve milieueffecten van deze maatregel die overduidelijke negatieve milieugevolgen heeft. Het arrest komt erop neer dat milieuoverwegingen geen rol spelen in de toetsing door de Commissie en het Gerecht van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, tenzij het gaat om met een milieudoelstelling.⁵⁰ In de opvatting van het Gerecht bestaat de interne markt uit de verkeersvrijheden,⁵¹ en niet uit de milieumaatregelen van de EU, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de beoordelingsmarge van de lidstaten bij het regelen van een dienst van algemeen economisch belang.⁵² De slotsom van *Castelnou* is dat de Commissie alleen milieuoverwegingen kan meenemen in haar beoordeling van staatssteun als de maatregel een milieudoelstelling nastreeft. Een pure capaciteitsregeling, die alleen gericht is op de leveringszekerheid, zal dus bij de staatssteuntoets niet worden beoordeeld op zijn milieu-impact. Een belangrijk gevolg van de nadruk op de energietransitie is dat energie en milieu niet langer fungeren als twee afzonderlijke en gescheiden werelden. Het begrip duurzame energie is wat dat betreft een mooi voorbeeld van de integratie van die werelden. Als gevolg van deze beleidswijziging en de daaraan ten grondslag liggende meer integrale benadering van het energiesysteem als iets dat economische, elektrotechnische en milieugevolgen heeft, is het beleid van de Commissie ook aangepast en omvat de staatssteuntoets van capaciteitsmechanismen nu een uitdrukkelijke toets op de milieugevolgen van die mechanismen. Ook via de band van de technologie neutraliteit of het vereiste dat capaciteitsmechanismen open moeten staan voor meerdere technologische oplossingen, spelen milieuoverwegingen een – zij het indirecte – rol in de huidige afweging.⁵³ Deze veranderde en meer holistische benadering is ook duidelijk in de thans geldende staatssteunrichtsnoeren inzake de toepassing van artikel 107 lid 3 VWEU door de Commissie. Deze richtsnoeren betreffen niet langer alleen milieusteun,⁵⁴ maar zien op staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie.⁵⁵ De milieu-impact van het meer holistisch begrepen energiesysteem omvat niet alleen de productie, maar ook de vraag naar elektriciteit.

Vraagzijderespons in het staatssteuntoezicht op capaciteitsmechanismen

Dit is duidelijk te zien in een later beroep tegen een Brits capaciteitsmechanisme dat was goedgekeurd door

de Commissie.⁵⁶ In dit geval ging Tempus Energy, een aanbieder van zogeheten vraagzijderesponsdiensten (*demand side response*, DSR) in beroep tegen het besluit van de Commissie omdat het capaciteitsmechanisme in kwestie productie bevoordeelt ten opzichte van vraagzijderespons als methode om capaciteitstekorten aan te pakken.⁵⁷ Waar in *Castelnou* de relatief simpele vraag centraal staat of en zo ja onder welke voorwaarden vervuilende productie gesubsidieerd kan worden omwille van de leveringszekerheid, draait het in *Tempus Energy* om de verfijndere vraag of het terugdringen of verschuiven van de vraag teneinde capaciteit te creëren, niet prominenter zou moeten worden toegepast. Hier is de milieu-impact van het capaciteitsmechanisme dus gelegen in de gedachte dat een reductie in of verschuiving van de vraag naar elektriciteit de meest milieuvriendelijke wijze is om capaciteitsproblemen op te lossen. Het is in ieder geval milieuvriendelijker dan de ‘traditionele’ oplossing van meer opwekkingscapaciteit installeren en een verzwaring van het netwerk.⁵⁸

Het probleem met vraagzijderespons is echter dat het minder zekerheid biedt dan aanbodzijdesturing.⁵⁹ Vraagzijderespons vraagt immers van energieconsumenten dat zij hun verbruik tijdelijk verminderen of verschuiven naar een ander tijdstip en ook hier volstaat een korte bespiegeling om de (on)mogelijkheden en (on)voorspelbaarheid van de werkelijke vraagzijderespons in beeld te brengen.⁶⁰

Voor Tempus Energy was het staatssteuntoezicht een mogelijkheid om het capaciteitsmechanisme te vergroenen doordat de Commissie, in het kader van de formele onderzoeksprocedure, kennis zou kunnen nemen van de voordelen van vraagzijderespons en de mededingingsverstoringen van het voorgestelde capaciteitsmechanisme op deze markt. Onderdeel van de staatssteuntoets is immers de vaststelling van de doelmatigheid van de steun en volgens Tempus Energy zou een grotere rol voor vraagzijderespons de doelmatigheid van de steun vergroten. Het eind van het verhaal is dat de Commissie, mede op basis van hetgeen door Tempus Energy naar voren is gebracht, wel degelijk twijfels had moeten hebben over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt, waardoor de formele onderzoeksprocedure geopend zou moeten worden. Inmiddels heeft de Commissie na een volledig onderzoek het capaciteitsmechanisme alsnog goedgekeurd met dien verstande dat het mechanisme is aangepast zodat er meer ruimte is

49. *Castelnou/Commissie*, r.o. 35, 36.

50. *Castelnou/Commissie*, r.o. 187, 188.

51. *Castelnou/Commissie*, r.o. 189. NB Het Gerecht laat het ‘regime (...) dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord’ hier achterwege, hetgeen leidt tot een wel heel beperkte opvatting van de interne markt.

52. *Castelnou/Commissie*, r.o. 190.

53. Richtsnoeren, randnr. 226.

54. De vorige richtsnoeren, uit 2008, betroffen alleen milieusteun, *PbEU* 2008, C 82/1.

55. Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020, *PbEU* 2014, C 200/1 (hierna: Richtsnoeren).

56. Gerecht 15 november 2018, zaak T-793/14, ECLI:EU:T:2018:790 (*Tempus Energy/Commissie*).

57. *Tempus Energy/Commissie*, r.o. 56.

58. *Tempus Energy/Commissie*, r.o. 134, 135.

59. Voor een analyse van Europese ervaringen en de conclusie dat de werkelijke *responsiveness* een aanzienlijke uitdaging vormt: zie S.J. Darby en E. McKenna, ‘Social implications of residential demand response in cool temperate climates’, *Energy Policy* 2012, 49, p. 759-769 en met name p. 766.

60. Voor een koelhuis, bijvoorbeeld, is het wel mogelijk dat een koeling wat harder draait op een moment waarop er veel aanbod van elektriciteit is en weinig vraag, en weer wat zachter op een ander moment waarop er juist capaciteitstekorten zijn, maar zou u de tv en de warmtepomp uitzetten op die koude winteravond waarop het net overbelast dreigt te raken?

voor vraagzijderespons als alternatief voor extra productiecapaciteit.⁶¹ Ook in de Richtsnoeren, die dienen om het beleid van de Commissie voorspelbaarder te maken, zien we dat de Commissie niet uitsluitend uitgaat van maatregelen aan de productiezijde van de markt, waarbij de staatssteun vaak neerkomt op het subsidiëren van inheemse vervuilende opwekkingscapaciteit.⁶²

Van Richtsnoeren naar Elektriciteitsverordening: meer aandacht voor de duurzaamheid

De Richtsnoeren constateren in het algemeen dat steun ten behoeve van leveringszekerheid

‘in conflict [kan] komen met de doelstelling van het afbouwen van milieuschadelijke subsidies, ook voor fossiele brandstoffen. Daarom dienen lidstaten vooral voor het bereiken van leveringszekerheid alternatieve methoden te overwegen die niet negatief uitwerken op de doelstelling van de afbouw van ecologisch of economisch schadelijke subsidies, door bijvoorbeeld beheersing van de vraag te bevorderen en interconnectiecapaciteit te vergroten.’⁶³

In het kader van het vaststellen van de voor een vrijstelling op grond van artikel 107 lid 3 VWEU vereiste doelstelling van algemeen belang, toetst de Commissie dus of de capaciteitsmaatregel wel voldoende milieuvriendelijk is.

Op basis van deze overweging toetst de Commissie, zij het tamelijk afstandelijk, of het nationale capaciteitsmechanisme wel voldoende ‘groen’ is. In meerdere zaken heeft de Commissie dan ook waarde gehecht aan CO₂-prestatienormen voor de deelnemende productie-eenheden.⁶⁴ Zo werd een Pools capaciteitsmechanisme alleen goedgekeurd in combinatie met een ‘green bonus’ die tot gevolg had dat alleen milieu-efficiënte opwekkingstechnologieën in aanmerking kwamen voor een bonus en daardoor goedkoper kunnen inschrijven in de veiling van de rechten om capaciteit te mogen leveren.⁶⁵ Daartoe beoordeelde de Commissie de gegevens van de Poolse autoriteiten als ‘geloofwaardig’.⁶⁶ De *green bonus* roept onder meer de vraag op waarom is gekozen voor één emissiedrempel, en niet voor meerdere, striktere drempels en een daarmee toenemende bonus. In het huidige Poolse stelsel komt de bonus toe aan elke opwekker die minder dan 450 kg CO₂ per MWh uit-

stoot, zodat een kolencentrale met CO₂-afvang er evengoed van profiteert als een waterkrachtcentrale. In het geval van het Belgische stelsel was gekozen voor een strategische reserve voor de winterperiode waarin opwekkingstekorten mogelijk zijn. Ten aanzien van de toets of met deze maatregel wel een doel van algemeen belang wordt gediend, valt op dat de Commissie hier wel erg eenvoudig meegaat met de argumenten van de Belgische regering. Deze voert namelijk aan dat de invoering van een slimme meter de vraag meer responsief zou moeten maken waardoor minder behoefte bestaat aan vervuilende opwekkingscapaciteit. Ook heeft België plannen voor verschillende grootschalige *offshore* windparken die de opwekking minder afhankelijk zouden moeten maken van vervuilende technieken.⁶⁷ De enige kanttekening die de Commissie hierbij plaatst, betreft de – toen nog – toekomstige invoering van de Elektriciteitsverordening en de daarin neergelegde emissielimieten.⁶⁸ Inmiddels is de Elektriciteitsverordening van kracht en gelden daarmee voor het eerst op Europees niveau vastgestelde regels voor leveringszekerheid en capaciteitsmechanismen. Deze verordening wil – kort gezegd – een helder kader scheppen voor een goed functionerende Europese elektriciteitsmarkt.⁶⁹ Het meest prominent genoemde doel is echter⁷⁰

‘de basis tot stand te brengen waarmee de doelstellingen van de Europese energie-unie, en met name het klimaat- en energiekader 2030, efficiënt worden verwezenlijkt door het mogelijk te maken dat de markt signalen afgeeft voor meer efficiëntie, een groter aandeel van hernieuwbare energiebronnen, voorzieningszekerheid, flexibiliteit, duurzaamheid, decarbonisatie en innovatie’.

We zien hier duidelijk dat de markt moet functioneren als primaire-orderingsmechanisme, ook waar het gaat om de verduurzaming. De rol van overheden is hiermee beperkt tot het vaststellen van de ‘basis’ op grond waarvan de markt zijn werk moet gaan doen. Dit algemene uitgangspunt vertaalt zich in de vele regels die we treffen in de Elektriciteitsverordening en meer bepaald in het kader van de capaciteitsmechanismen. Hoofdstuk IV van de Elektriciteitsverordening bevat een omvangrijk en redelijk helder vormgegeven kader voor capaciteitsmechanismen dat voor een aanzienlijk deel samenhangt met en voortbouwt op de staatssteunpraktijk van de Commissie. Zo treffen we in de Elektriciteitsverordening ook het uitgangspunt dat een capaciteitsmechanisme een uitzondering op de marktordening is⁷¹ en dat een dergelijk mechanisme open moet staan voor alle technologieën, inclusief vraagzijderespons.⁷² Dit zou tot

61. Commissie, besluit van 24 oktober 2019 in zaak SA.35980 - 2019/C. Zie ook persbericht IP/19/6152.

62. Zo eist de Commissie ook een onderzoek of interconnectie, het internationaal verbinden van elektriciteitsnetten op hoogspanningsniveau, geen alternatief vormt voor het subsidiëren van opwekkingscapaciteit.

63. Richtsnoeren, randnr. 220.

64. Commissie, besluit van 24 oktober 2019 in zaak SA.35980 - 2019/C, randnr. 370. 371 en besluit van 14 juni 2019 in zaak SA.53821 (2019/N), randnr. 40.

65. Commissie, besluit van 7 februari 2018 in zaak SA.46100 (2017/N), randnr. 49.

66. Commissie, besluit van 7 februari 2018 in zaak SA.46100 (2017/N), randnr. 139. Ook het beleid om bij gelijkwaardige biedingen voorrang te geven aan lage-emissietechnologieën speelde hier een rol, randnr. 184.

67. Commissie, besluit van 7 februari 2018 in zaak SA.48648 (2017/NN), randnr. 116.

68. Commissie, besluit van 7 februari 2018 in zaak SA.48648 (2017/NN), voetnoot 31.

69. Art. 1 onder b, c en d Elektriciteitsverordening.

70. Art. 1 onder a Elektriciteitsverordening.

71. Art. 21 lid 1 Elektriciteitsverordening, waar we lezen dat een capaciteitsmechanisme ‘als uiterste maatregel’ kan worden ingevoerd.

72. Art. 22 lid 1 onder h Elektriciteitsverordening.

gevolg kunnen hebben dat de staatssteuntoets voor capaciteitsmechanismen nog strenger wordt. Daarnaast bepaalt de Elektriciteitsverordening dat fossiele technologie die wordt ingezet in het kader van een capaciteitsmechanisme moet voldoen aan een CO₂-emissiegrenswaarde.⁷³ Deze grenswaarde is niet alleen van toepassing op nieuwe centrales, maar geldt ook, vanaf 1 juli 2025, voor centrales die al operationeel waren voordat de Elektriciteitsverordening van kracht werd.⁷⁴ Het samenstel van Richtsnoeren en Elektriciteitsverordening laat twee dingen zien. Ten eerste wordt het elektriciteitssysteem meer holistisch benaderd, met geïntegreerde aandacht voor de elektrotechnische, economische en milieugevolgen van de maatregelen. Ten tweede zien we dat deze holistische en meer geïntegreerde benadering niet langer alleen door de Commissie, maar ook door de lidstaten, in de Raad, en het Europees Parlement wordt gedragen. Dat laatste is van groot belang voor de democratische legitimatie op zowel nationaal als Europees niveau.⁷⁵ Deze democratische legitimatie is verder van belang als we reflecteren op de ‘fairness’ implicaties van de consequentie dat bepaalde consumenten het zich kunnen veroorloven om ongestoord hun elektriciteit af te nemen en duurzame stroom in te voeren, terwijl andere consumenten worden betaald om op piekmomenten hun gebruik aan te passen. Dergelijke vragen naar de aggregatie tussen markten zijn van groot belang bij markten met duurzaamheidsaspecten, waarbij ook sprake kan zijn van redistributie-effecten⁷⁶

geval voor groenere randvoorwaarden zorgt. Duurzaamheid omvat alleen meer dan alleen maar milieuvriendelijkheid. Vaak aangeduid met de *Three P's*, gaat het bij duurzaamheid niet alleen om *planet* en *profit*, maar ook om *people*. De betaalbaarheid van de energietransitie, en met name de vraag welk deel van de bevolking uiteindelijk de rekening van de energietransitie betaalt, komt eigenlijk amper aan de orde. De capaciteitsmechanismen worden vrijwel zonder uitzondering uit netwerktarieven betaald. Dat houdt in dat iedere aangeslotene de kosten draagt. Deze verregaande socialisering van de kosten kan worden gecontrasteerd met de beperkte groep mensen die kan profiteren van de energietransitie doordat zij hebben kunnen investeren in duurzame energie-installaties, zoals zonnecellen op het eigen dak. De invoering van een duurzaam energiesysteem roept daarmee ook vragen op naar een ander mededingingsrechtelijk heet hangijzer:⁷⁷ *fairness*. Wie beslist over de verdeling van de kosten die het gevolg zijn van deze transitie? Is dat de markt die de hogere kosten eenvoudig doorberekent of is dat de overheid die intervenueert en daarbij rekening houdt met de grotere of kleinere baten die een individu heeft bij de energietransitie? De protesten van de ‘gele hesjes’ richtten zich onder meer tegen de toenemende kosten van de verduurzaming, hetgeen laat zien dat de *people*-dimensie ook een belangrijke factor moet zijn in het debat rond duurzaamheid, wil de verduurzaming een succes worden. Terwijl ik dit schrijf, worden recordhoge windturbines geplaatst in mijn provincie, een activiteit die op de nodige lokale weerstand is gestuit. Deze weerstand komt onder meer voort uit een gevoel oneerlijk te worden behandeld door de markt die heeft besloten dat de grond in de veenkolonien simpelweg de goedkoopste plek biedt om deze turbines te plaatsen.⁷⁸ Daar komt nog bij dat de overheid, in de vorm van de netbeheerders, vervolgens nee moet verkopen aan de – veelal kleinere – spelers die zich later melden op de markt voor de opwekking van groene stroom.⁷⁹ De eerlijkheid van de energietransitie lijkt niet iets om alleen aan de markt over te laten.

Mag het licht uit en is dat wel duurzaam?

De beoordeling van capaciteitsmechanismen is een complexe, hoogtechnologische en economisch uitdagende aangelegenheid. Het speelt zich bovendien af in een juridisch hoogst interessant krachtenveld tussen de energiesoevereiniteit van de lidstaten enerzijds en de exclusieve bevoegdheid van de Commissie inzake staatssteun anderzijds. Het vertaalt zich uiteindelijk in bijzonder aardse zaken en de ultieme vraag of het licht uit mag. Uit het beleid van de lidstaten en de praktijk van de Commissie blijkt dat het licht niet uit mag. De VOLL is dermate groot dat men – ook bij een steeds moeilijker te beheren elektriciteitsnet – koste wat kost de leveringszekerheid wil veiligstellen. Vanuit het duurzaamheidsperspectief roept dat tal van vragen op en we hebben gezien hoe de Commissie hiermee worstelt en het staatssteuntoezicht toepast op een wijze die in ieder

73. Art. 22 lid 4 Elektriciteitsverordening.

74. Art. 22 lid 4 onder b Elektriciteitsverordening. Let wel dat afspraken in het kader van capaciteitsmechanismen die voor 1 januari 2020 zijn gesloten, onverminderd gelden ingevolge art. 22 lid 5 Elektriciteitsverordening.

75. Art. 10 lid 2 VEU.

76. Zie verder C. Townley, ‘The Relevant Market: An Acceptable Limit to Competition Analysis?’, *ECLR* 2011, nr. 10, p. 490-499.

77. Zie onder meer D. Gerard, ‘Fairness in EU Competition Policy: Significance and Implications’, *Journal of European Competition Law & Practice* 2018, nr. 4, p. 211-212.

78. Vgl. de interviews in de krantenartikelen verzameld op www.dvhn.nl/dossier/windmolens.

79. Voor een overzicht van de problematiek zie: www.netbeheer-nederland.nl/dossiers/netcapaciteit-60.