

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1700

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2013

De Europese Commissie publiceerde op 27 maart 2013 het groenboek «Een 2030 raamwerk voor klimaat- en energiebeleid¹». Het groenboek betreft een consultatie en nodigt belanghebbenden uit op een twintigtal vragen reactie te geven. Hierbij treft u de Nederlandse concept kabinetsreactie.

Voor de besluitvorming over de Nederlandse inzet op dit dossier was meer tijd nodig dan voorzien. Uw Kamer is over het uitstel geïnformeerd per brief op 3 juni 2013². Bij het versturen van de definitieve Kabinetsreactie wordt de gebruikelijke vier weken termijn ten aanzien van de voorhangprocedure in uw Kamer uiteraard in acht genomen. De kabinetsreactie wordt daardoor na de formele sluitingsdatum van de consultatie naar de Commissie gestuurd. De Commissie heeft hiervoor begrip getoond. Op 2 juli 2013 – de sluitingsdatum van de consultatie – had de Commissie 14 reacties van lidstaten ontvangen. De Commissie heeft de lidstaten nogmaals uitgenodigd met een reactie te komen. Nederland zal na de voorhangperiode van de Kamer met de Commissie in gesprek gaan om de Nederlandse zienswijze uiteen te zetten en zo nodig te verduidelijken.

De resultaten van de consultatieronde worden gebruikt om te komen tot een nieuw raamwerk, dat mogelijk eind 2013 door de Europese Commissie zal worden gepresenteerd. Op basis van dit voorstel wordt de definitieve Nederlandse inzet vormgegeven.

¹ COM(2013) 169 final

² Kamerstuk 22 112, nr. 1631

Korte samenvatting van de belangrijkste punten

De Commissie geeft in het groenboek aan dat een Europese broeikasgasreductie van 40% ten opzichte van 1990 in 2030 nodig is om op koers te blijven naar het EU-klimaatdoel in 2050 en dat een lager doel in 2030 leidt tot hogere klimaatkosten op de langere termijn. De Commissie vraagt stakeholders een aantal vragen te beantwoorden over de lessen van het 2020-raamwerk en over de mogelijke contouren van het raamwerk voor 2030 aan de hand van:

- Gewenste doelen.
- Wisselwerking tussen en keuze voor beleidsinstrumenten.
- Effecten op concurrentievermogen en voorzieningszekerheid.
- Capaciteit en verdelingsaspecten.

Korte weergave Nederlandse standpunt

- Kern is dat Nederland pleit voor een broeikasgasreductie van ten minste door de Commissie in het groenboek voorgestelde 40% ten opzichte van 1990 in 2030. Bij de uiteindelijke hoogte zal rekening worden gehouden met de ontwikkelingen rond mondiale klimaatafspraken en de voorziene impact assessment van de Europese Commissie. De kosten die hieruit volgen voor Nederland worden meegenomen bij de verdere invulling van de Nederlandse positie.
- Nederland acht een structurele versterking van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) nodig en pleit er zodoende voor het emissieplafond na 2020 aan te scherpen en af te stemmen op de Europese reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050³.
- Nederland is van mening dat hernieuwbare energie een normaal onderdeel van de energiemarkt dient te worden. Een nieuw EU-kader voor hernieuwbare energietechnologie moet zich in elk geval richten op kostprijsreductie van in 2030 en 2050 benodigde energietechnologieën.
- Nederland vindt het belangrijk dat doelen en instrumenten goed op elkaar worden afgestemd. Daarnaast verdient het aanbeveling na te gaan of en in welke mate beleid en instrumentarium op het gebied van luchtkwaliteit en natuur in overeenstemming zijn met het klimaat- en energiebeleid en in hoeverre zij elkaar versterken, aanvullen of overlappen.
- Het optreden van «koolstoflekkage» (mogelijke extra broeikasgasemissies elders als gevolg van klimaatmaatregelen in de EU) kan het best worden tegengegaan door bij de met de Europese Unie concurrerende landen ook een prijs voor CO₂ te introduceren en/of door wereldwijde klimaatafspraken in het kader van de United Nations Framework Convention of Climate Change (UNFCCC).

Nederlandse conceptreactie op gestelde vragen groenboek

De Europese regeringsleiders hebben in de Europese Raad als doelstelling vastgesteld dat de uitstoot van broeikasgassen binnen de Europese Unie in 2050 80 tot 95% lager moet zijn dan in 1990, in de context van de reducties die door ontwikkelde landen als groep nodig zijn om de tweegradendoelstelling te halen. De Europese Commissie heeft op 27 maart 2013 het groenboek «Een 2030 raamwerk voor klimaat- en energiebeleid» uitgebracht, waarmee een formele openbare consultatie is gestart ter voorbereiding van een mogelijk Commissievoorstel eind 2013. De Commissie herhaalt in het groenboek haar eerdere bevinding uit haar Routekaart naar een koolstofarme economie dat een Europese broeikasgasreductie van 40% in 2030 nodig is om op kosteneffectieve wijze op

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 455

koers te blijven naar het EU-klimaatdoel in 2050 en dat een lager doel in 2030 leidt tot hogere klimaatkosten op de langere termijn⁴. De Commissie vraagt stakeholders een aantal vragen te beantwoorden over de lessen van het 2020 raamwerk en over de contouren van het raamwerk voor 2030. Hieronder treft u de Nederlandse reactie.

1. Algemeen

1. Welke lessen uit het kader voor 2020 en uit de huidige stand van het energiesysteem van de EU moeten het zwaarste meetellen bij het ontwerpen van het beleid voor 2030?

Volgens analyses uitgevoerd door de Commissie wijkt de Europese Unie met het 20% CO₂-reductiedoel af van het meest kosteneffectieve pad naar de doelstelling van 80–95% in 2050. Het doel van de Europese Unie om de broeikasgasuitstoot met 20% te reduceren is binnen handbereik. De Europese Unie heeft niet besloten tot ophoging naar het voorwaardelijke doel van 30%, mede omdat er geen overeenstemming is of er aan de geformuleerde voorwaarde – een significante reductie door andere grote economieën – is voldaan. In het groenboek geeft de Europese Commissie aan dat een duidelijk en krachtig signaal van de Europese Unie en koploperlanden binnen de Europese Unie werkt als een katalysator om andere landen mee te krijgen. De Europese Unie zou met het klimaat- en energieraamwerk voor 2030 de meest kosteneffectieve weg naar een koolstofarme economie in 2050 terug moeten vinden.

Emissiehandelssysteem

Het reductiedoel voor het emissiehandelssysteem (hierna: ETS) wordt met zekerheid gehaald. De kosten voor bedrijven zijn door het ETS beperkt. Bedrijven halen met weinig inspanning hun gezamenlijke doel voor 2020 en er is een groot overschot van emissierechten op de markt. Voor het emissieplafond is een vaste jaarlijkse lineaire reductiefactor van het emissieplafond van 1,74% vastgesteld. In een situatie van tegenvallende economische groei, zoals thans het geval is, boet het ETS aan kracht in. Het handelssysteem zou moeten worden versterkt om haar beoogde rol te kunnen vervullen bij het zo kosteneffectief mogelijk halen van de doelstelling om broeikasgasemissies terug te dringen. Voor structurele versterking van het ETS wil het kabinet dat het emissieplafond na 2020 wordt aangescherpt. Daartoe dient vanaf 2020 het jaarlijkse reductiepercentage van het ETS plafond te worden afgestemd op de Europese reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050⁵.

Mix van beleidsdoelen

Van belang is dat doelen elkaar aanvullen maar elkaar niet in de wielen rijden. Gecombineerde nationale doelen voor reductie van broeikasgas, hernieuwbare energie en energiebesparing kunnen elkaar in de weg zitten. Daarnaast kan de inzet van milieubeleidsinstrumenten naast het ETS soms onbedoelde gevolgen hebben. Meer hernieuwbare energie dan waar vooraf rekening mee is gehouden leidt, bij een ongewijzigd emissieplafond, tot meer emissieruimte en daarmee tot een lagere CO₂-prijs. Deze prijs zou juist opties op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie moeten stimuleren. Onder andere het IEA laat echter zien dat het beprijzen van CO₂ als de hoeksteen van een succesvol klimaatbeleid op zichzelf geen volledige oplossing biedt voor omvorming naar een klimaatneutraal energiesysteem. Het is noodzakelijk dat barrières

⁴ COM(2013)169

⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 455

om rendabele energiebesparingsmaatregelen te nemen worden opgeheven en de ontwikkeling van nieuwe technologieën moet worden versneld zodat lagere koolstofprijzen in de toekomst mogelijk zijn⁶.

Hernieuwbare energie

Het groeiende aandeel duurzaam op de Europese elektriciteitsmarkt is een uitdaging voor de energiemarkt. In veel lidstaten is hernieuwbare energie geen normaal onderdeel van de energiemarkt zoals in Nederland het geval is, waardoor het aanbod van hernieuwbare energie niet of onvoldoende op prijsprikkels uit de markt reageert. Dit beïnvloedt het investeringsklimaat voor toekomstige productiecapaciteit en de uitbreiding en modernisering van de energie infrastructuur. Het aanbod van duurzaam opgewekte elektriciteit uit zon en wind is fluctuerende en heeft gevolgen voor de stabiliteit van de netwerken.

Alternatieve brandstoffen

Biobrandstoffen leveren een belangrijke bijdrage om de vervoerssector te verduurzamen. In de afgelopen jaren hebben we gezien dat er grote verschillen bestaan voor wat betreft de duurzaamheid van biobrandstoffen. Bij sommige conventionele biobrandstoffen is het effect zeer gering en kunnen ongewenste indirecte landgebruik effecten optreden. De uitdaging bestaat in de toekomst om te focussen op de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen en de betere conventionele biobrandstoffen met een laag risico voor verdringingseffecten. Alleen op deze manier kan het gewenste effect van substantiële broeikasgasreductie bereikt worden.

CO₂-afvang en opvang

CO₂-afvang en opvang (hierna: CCS) projecten komen om verschillende redenen (onder andere publieke weerstand en hoge kosten) op dit moment niet op commerciële basis van de grond. CCS is nodig om het doel van een koolstofarme economie te kunnen realiseren. Het is dus belangrijk dat CCS van de grond komt. Daarvoor moeten kosten van CCS(-technieken) worden verlaagd. CCS-projecten moeten laten zien dat CCS op een veilige manier kan worden toegepast.

2. Doelen

2. Welke streefwaarden voor 2030 zouden het effectiefst bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het klimaat- en energiebeleid? Op welk niveau (EU, lidstaat of sector) moeten zij gelden, en in welke mate moeten zij juridisch bindend zijn?

Het vastleggen van een overkoepelend klimaatdoel voor 2030 is van groot belang voor zowel de investeringszekerheid voor bedrijven als het zicht houden op het 2050-doel. Het is van belang actie te nemen om klimaatverandering tegen te gaan. Nederland dringt sinds januari 2012 in Brussel aan op tijdige Europese besluitvorming over de klimaatdoelen voor 2030. Een belangrijke reden hiervoor is dat binnen de UNFCCC in 2015 de onderhandelingen over een nieuw wereldwijd klimaatakkoord moeten zijn afgerond. De Europese ambitie zal mede bepalen of een akkoord kan worden bereikt. Internationale overeenstemming is cruciaal voor een (kosten)effectieve en efficiënte aanpak van klimaatverandering.

⁶ PBL (2013), «Opties voor Europees klimaat- en energiebeleid na 2020»

Nederland zet conform het Regeerakkoord in op een ambitieus internationaal klimaatbeleid. Nieuwe internationale doelstellingen voor de jaren 2020, 2030 en verder moeten technologische vooruitgang aanjagen en het ecologische evenwicht voor de toekomst veilig stellen. Nederland streeft internationaal naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Bij het uitwerken van een (kosten)effectieve beleidsmix voor 2030 moet worden aangesloten bij een pad om in 2050 80–95% broeikasgasreductie te bereiken. De beleidsmix moet de juiste prikkels geven voor zowel de toepassingen van duurzame energietechnologie gericht op 2030 alsook voor de verdere ontwikkeling van nieuwe technologieën (innovatie en kostprijsreductie). Daarvoor zijn in ieder geval de volgende elementen van belang: structurele versterking van het emissiehandelssysteem en complementair het bevorderen van innovatie waardoor de kostprijs van koolstofarme technologieën op langere termijn door het voortschrijden van de techniek naar beneden kan worden gebracht. Naast een algemene doelstelling voor broeikasgassen is beleid voor innovatie nodig in nu nog dure technieken, met name op het gebied van hernieuwbare energie. Nederland zet alles afwegende in op een broeikasgasreductie van ten minste de door de Europese Commissie in het groenboek voorgestelde 40% in 2030. Bij het bepalen van de uiteindelijke hoogte zal rekening worden gehouden met de voorziene impact assessment van de Europese Commissie en de ontwikkelingen rond mondiale klimaatafspraken.

Na het verschijnen van de impact assessment van de Europese Commissie zal worden gezien of daaruit nieuwe inzichten voortvloeien ten aanzien van de kosten die voor Nederland verbonden zijn aan gestelde doelen voor de broeikasgasreductie. Dit zal worden meegenomen bij de verdere invulling van de Nederlandse positie.

Uitstel van beleid leidt tot hogere kosten voor de emissiereducties die in de toekomst nodig zijn om de mondiale tweegradendoelstelling binnen bereik te houden. Wanneer de Europese Unie nieuwe doelstellingen voor de periode na 2020 formuleert, op weg naar het 2050 doel van 80–95%, zou dit kunnen leiden tot toenemende ambitie bij andere landen. De geloofwaardigheid van de Europese Unie hangt voor een groot deel af van de invulling van haar eigen klimaatbeleid. De Europese Unie heeft met haar energie- en klimaatpakket voor 2020 in eerdere internationale onderhandelingen het voortouw genomen. De EU kan dat weer doen, met als grote verschil dat er nu, met het Durban-mandaat, veel meer zicht is op harde afspraken voor alle belangrijke partijen dan voorheen. Dat vergroot de kans dat alle landen daadwerkelijk zullen meedoen, inclusief de Verenigde Staten en de opkomende economieën.

Hernieuwbare Energie – investeringszekerheid voor energietechnologie-ontwikkeling

Vooralsnog is energie opgewekt uit hernieuwbare bronnen duurder dan energie opgewekt uit fossiele bronnen en is doorontwikkeling van de technologie nodig om de kosten te verlagen. Met een hogere CO₂-prijs dan thans het geval kunnen de bewezen hernieuwbare technieken beter concurreren met fossiele energie. Hernieuwbare energietechnologieën dienen normaal onderdeel van de energiemarkt te worden.

Meer investeringen in hernieuwbare elektriciteit dan vooraf voorzien, leiden Europees gezien niet tot broeikasgasreductie, maar tot meer ruimte onder het plafond en daarmee tot lagere CO₂-prijzen. De Raad heeft de Commissie opgeroepen in 2014 het huidige duurzame energieraamwerk met per lidstaat bindende doelstellingen voor duurzame energie te

evalueren en vervolgens op basis daarvan voorstellen te doen voor de periode na 2020, passend binnen de context van het bredere klimaat- en energiebeleid⁷.

De duurzame energiedoelstelling voor 2020 wordt grotendeels behaald met bewezen technologieën. Nederland is van mening dat een nieuw EU-kader voor hernieuwbare en duurzame energietechnologie zich in elk geval zal moeten richten op kostprijsreductie van in 2030 en 2050 benodigde energietechnologieën (als energieopslag, zon-PV/CSP, wind op zee). In dat kader is innovatiebeleid van belang. Een Europese aanpak levert schaalvoordelen op.

Energiebesparing

Energiebesparing is een prioriteit voor Nederland. Het is in veel gevallen een no-regret optie en vormt een belangrijke pijler in het klimaat- en energiebeleid en het streven naar groene groei. In de huidige richtlijn energie-efficiëntie wordt het vaststellen van nationale (indicatieve) doelen voor 2020 reeds verplicht. Verder is normering van groot belang voor energiebesparing; bijvoorbeeld met behulp van de richtlijn Ecodesign. Hierbij is van belang dat inefficiënte interacties met het emissiehandelsstelsel worden vermeden.

Overige broeikasgassen

Sinds 1990 zijn de emissies van overige broeikasgassen in Nederland reeds substantieel met 50% afgenomen. Onderzoeksbureaus in Nederland becijferen een beperkte verdere absolute reductie voor overige broeikasgassen in de landbouw, zowel voor 2030 als voor 2050. Zij verwachten in 2050 een relatieve toename van het aandeel overige broeikasgassen door de landbouw. De emissies van methaan en lachgas uit landbouw (circa 16 Mton) zijn slechts beperkt terug te dringen als gevolg van biologische processen die moeilijk efficiënter te maken zijn. Dit beeld wordt bevestigd in de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050⁸. Reductiemogelijkheden moeten vooral voortvloeien uit innovaties voor betere bemesting, voeding, mestvergisting en fokkerij en het gebruik plantaardige eiwitten als vervanger van dierlijke eiwitten, waar Nederland in internationaal verband op inzet.

Voor de niet-landbouw bronnen (gaswinning en -transport, afvalstortplaatsen en mijnbouw) is Nederland van mening dat er op Europees niveau maatregelen aan de bron verplicht kunnen worden gemaakt en dat er ook een nationaal emissieplafond voor methaan mag worden gesteld. Nederland heeft dit in de consultatie over de herziening van de thematische strategie luchtverontreiniging en de Richtlijn Nationale Emissieplafonds⁹ aangegeven. Methaan is namelijk niet alleen een broeikasgas maar ook een luchtverontreinigende stof die bijdraagt aan de vorming van zomersmog (ozon).

De emissies van gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) kunnen met gericht bronbeleid aanzienlijk worden gereduceerd. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan de huidige Europese F-gassen regelgeving aan te scherpen, wat moet leiden tot een emissiereductie van ongeveer 70% in 2030. Nederland steunt in essentie de door de Commissie voorgestelde aanpak.

⁷ Council conclusions on renewable energy, December 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/133950.pdf

⁸ COM(2011)112

⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 160, Bijlage

Waar mogelijk zet Nederland in op het onderbrengen van grote industriële puntbronnen, zoals de emissies van lachgas, onder het ETS.

3. Zijn er inconsistenties in de huidige streefwaarden voor 2020 en zo ja hoe kan de samenhang van de potentiële streefwaarden voor 2030 beter worden gewaarborgd?

Zie antwoord op vraag 1 waarin wordt toegelicht dat in de huidige streefwaarden voor 2020 kan leiden tot verminderde kosteneffectiviteit. Zo leiden extra maatregelen met als doel meer hernieuwbare energie en meer energie-efficiëntie niet tot extra emissiereductie als de vermeden emissies reeds onder het emissiehandelssysteem vallen. Deze inconsistenties zijn er niet wanneer het doel voor terugdringen van broeikasgasemissies leidend zou zijn of wanneer verrekeningsmechanismen worden ingebouwd die aansluiten op interacties tussen de verschillende streefwaarden.

4. Zou het passend zijn streefwaarden te hebben voor sectoren zoals vervoer, landbouw en industrie en, zo ja, welke? Is het bijvoorbeeld nodig een streefwaarde voor hernieuwbare energie voor het vervoer te hebben, gezien het bestaan van streefwaarden voor de broeikasgasuitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen?

Europese Unie brede sectorale streefwaarden voor sectoren buiten het emissiehandelssysteem kunnen stimulerend werken. Het geeft sectoren een duidelijk perspectief en draagt bij aan stabiliteit van het beleid. De niet bindende streefwaarde die in het witboek Transport¹⁰ is opgenomen is hiervan een goed voorbeeld. Wel is flexibiliteit nodig om rekening te kunnen houden met technologische ontwikkelingen en daarmee samenhangende kostprijsontwikkelingen.

Een eventuele voortzetting van het beleid voor hernieuwbare energie voor vervoer of andere maatregelen om CO₂-reductie te bereiken, heeft het kabinet in beraad. Belangrijk is dat het aandeel geavanceerde biobrandstoffen groeit (en dat het aandeel conventionele biobrandstoffen afneemt) en dat zowel directe als indirecte (ILUC) emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestaties van biobrandstoffen met behulp van gewasspecifieke ILUC-factoren. De hoogte van indirecte emissies kunnen namelijk van gewas tot gewas in hoogte verschillen.

Voorts is het voor Nederland van belang dat de Commissie bij de evaluatie van het huidige duurzame energieraamwerk ook de huidige vervoersdoelstelling (de facto bijmengverplichting voor biobrandstoffen en de richtlijn brandstofkwaliteit) evalueert en op basis daarvan komt met voorstellen voor de periode na 2020.

5. Hoe kunnen de streefwaarden beter worden afgestemd op de economische levensvatbaarheid en de veranderende rijpheid van technologieën in het kader voor 2030?

Zie antwoord op vraag 2.

6. Hoe moet de voortgang worden beoordeeld voor andere aspecten van het energiebeleid van de EU, zoals de continuïteit van de energievoorziening, die mogelijk buiten het werkingsbereik van de kernstreefwaarden vallen?

¹⁰ COM(2011)144

Nederland vindt het van belang om ook op andere terreinen het energiebeleid en de effecten daarvan te evalueren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effecten van een groeiend aandeel hernieuwbare energie op de Europese elektriciteitsmarkt. In samenhang daarmee is het naar onze mening belangrijk om binnen de Europese Unie tot afspraken te komen over de wijze waarop leveringszekerheid in kaart wordt gebracht en wordt geëvalueerd. Lidstaten hanteren hiervoor verschillende methoden. In het licht van de huidige Europese discussies over leveringszekerheid en de opkomst van mogelijke capaciteitsmechanismen in diverse EU-lidstaten zouden volgens Nederland de rapportagemethoden over leveringszekerheid en de hoeveelheid beschikbare flexibele capaciteit op Europees en regionaal niveau op elkaar af moeten worden gestemd en waar mogelijk geharmoniseerd. Dit kan bijvoorbeeld door de bestaande ENTSO-E systematiek uit te breiden. Het opstellen van tienjarige netwerkontwikkelingsplannen en de tweejaarlijkse EU-brede leveringszekerheidsrapportage («generation adequacy outlook») als uitvloeisel van het derde EU-energiepakket zullen zeker bijdragen aan een Europese benadering van leveringszekerheid.

Binnen de Noordwest-Europese regio waar elektriciteitsmarkten aan elkaar gekoppeld zijn en ook de netwerken zo sterk met elkaar verbonden is het noodzakelijk de leveringszekerheid op regionaal niveau te evalueren. Daarnaast is het van belang om mogelijke nieuwe methoden voor leveringszekerheidsrapportage – met behoud van een goed functionerende interne energiemarkt – in samenhang te bezien met het toekomstige Europese raamwerk voor het beoordelen van nationale capaciteitsmechanismen, waaronder de formulering van mogelijke criteria voor de noodzakelijkheid, proportionaliteit, effectiviteit en het tijdelijke karakter van dergelijk nationale maatregelen.

Een werkgroep onder auspiciën van de EU Electricity Coordination Group heeft dit voorjaar de taak op zich genomen om een advies uit te brengen over de verbetering van de methode van leveringszekerheidsrapportage binnen de EU. Nederland vertrouwt erop dat de aanbevelingen van deze werkgroep (september 2013) en daaropvolgende besluitvorming door de Electricity Co-ordination Group een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van het leveringszekerheidsbeleid binnen de EU.

3. Instrumenten

7. Is het nodig andere beleidsinstrumenten aan te passen, en/of iets te doen aan hun onderlinge wisselwerking, ook tussen het EU- en het nationale niveau?

Algemeen

Nederland vindt het belangrijk dat instrumenten goed op elkaar worden afgestemd. Het verdient voorts aanbeveling na te gaan of en in welke mate beleid en instrumentarium op het gebied van luchtkwaliteit en natuur in overeenstemming zijn met het klimaat- en energiebeleid en in hoeverre zij elkaar versterken, aanvullen of overlappen.

Emissiehandelssysteem

Het emissiehandelssysteem is de hoeksteen van het Europese klimaatbeleid. Nederland is dan ook voorstander van versterking van het emissiehandelssysteem. Nederland denkt actief mee over mogelijke maatregelen ter versterking van het ETS. Het emissieplafond na 2020 moet in lijn worden gebracht met het lange termijn pad, en meer in het bijzonder met de doelen voor 2030 en 2050. De opties voor versterking

van het systeem van emissiehandel uit het verslag van de koolstofmarkt van de Commissie staan in de bredere context van het lange termijn pad op weg naar een koolstofarme economie in 2050. De structurele versterking van het emissiehandelssysteem moet groene investeringen en innovatie stimuleren zonder het gelijke speelveld voor de internationaal concurrerende industrie te verstoren. De Nederlandse inzet blijft dan ook gericht op mondiale klimaatafspraken om rekening te houden met de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van bedrijven en het CO₂-weglekeffect (carbon leakage). Borging van de positie van internationaal concurrerende bedrijven (zogenaamde *carbon leakage* bedrijven) kan worden bereikt door allocatie van 100% gratis rechten op basis van reële benchmarks en werkelijke productie, uitgaande van de best performance in de sector. Het kabinet staat daarnaast in principe positief tegenover uitbreiding van het ETS – in ieder geval op verzoek van sectoren. Verder zou het compenseren van grootverbruikers van elektriciteit voor indirecte kosten door het ETS op EU-niveau plaats moeten vinden, uitgaande van best performance in de sector.

Meerjarig Financieel kader

Het Meerjarig Financieel kader (2014–2020) voorziet erin dat ten minste 20% van de totale uitgaven ondersteunend zou moeten zijn aan klimaatbeleid (mitigatie en adaptatie). Het leeuwendeel hiervan zal uit de Structuur- en cohesiefondsen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid moeten komen. Het is van wezenlijk belang dat er een goed werkende en betrouwbare methode wordt ingezet om na te gaan in welke mate Europees geld wordt ingezet voor klimaatbeleid. Dit kan bijvoorbeeld met de zogenaamde Rio-markers. Indien de ervaringen met deze methodiek als gunstig worden beoordeeld, kan deze ook worden toegepast voor de periode na 2020.

CO₂-afvang en opvang

Daarnaast zou voor CCS moet worden nagedacht met welke maatregelen CCS kan worden gestimuleerd zodat deze op de middellange termijn (na 2020) grootschalig in de EU kan worden toegepast zonder dat hiervoor nog ondersteuning vanuit de overheid nodig is. CCS is in alle scenario's die leiden tot vergaande broeikasgasreductie met zichtjaar 2050 van cruciale betekenis, met name in industriële toepassingen. CCS projecten komen op dit moment niet op commerciële basis van de grond, o.a. vanwege de lage CO₂-prijs. Als eerste stap is van belang dat er op korte termijn enkele grootschalige CCS projecten in Europa worden gerealiseerd.

Op Europees niveau dient tijdelijk ondersteuning aan CCS-projecten te worden gegeven, zodat kosten naar beneden kunnen worden gebracht. Hiervoor zou naast de NER300¹¹ bijvoorbeeld mogelijk moeten worden gemaakt dat de niet gebruikte CCS gelden in het Europese energie programma voor herstel (EEPR) worden ingezet. Tevens moeten andere knelpunten, zoals de korte en lange termijn aansprakelijkheid, op EU niveau worden opgelost. De volgende stap is dat wordt nagedacht met welke maatregelen CCS kan worden gestimuleerd zodat deze op de middellange termijn grootschalig in de EU zal worden toegepast.

¹¹ NER300 is een programma waarmee de Europese Commissie een budget ter waarde 300 miljoen emissierechten beschikbaar stelt om innovatieve projecten voor CCS en hernieuwbare energie te stimuleren.

Alternatieve brandstoffen

Ook voor de periode na 2020 moet het beleid er op zijn gericht de transportsector verder te verduurzamen en energiezuiniger te maken. Normstelling voor de uitstoot van broeikasgassen, Europese typegoedkeuring¹² en alternatieven voor fossiele brandstoffen vervullen hierbij een belangrijke rol. Bij de inzet van biobrandstoffen is de duurzaamheid van cruciaal belang, waarbij ook de indirecte landverdringingseffecten moeten worden meegewogen. De inzet van conventionele brandstoffen dient beperkt te worden en de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen moet verder worden gestimuleerd. Biobrandstoffen hebben het meeste effect waarneer zij in vervoersmodaliteiten worden ingezet die ook op lange termijn nog afhankelijk zullen zijn van fossiele energiedragers, zoals luchtvaart, scheepvaart en lange afstand vrachtverkeer. Personenauto's en andere lichte voertuigen zullen op de lange termijn volledig emissievrij moeten zijn, bijvoorbeeld door elektrificering of de inzet van hernieuwbare waterstof.

Innovatie

Versterkte inzet op innovatie vanuit Europa is nodig om kostprijsreducties te bevorderen voor andere innovatie technologieën zoals wind op zee, geavanceerde biomassa en geconcentreerde opwekking van zonne-energie. Ook deze technologieën zijn nodig voor een koolstofarme economie.

8. Met welke specifieke maatregelen op EU en op nationaal niveau worden de klimaat- en energiedoelstellingen op de meest kosteneffectieve manier verwezenlijkt?

Voor de sectoren die onder het ETS vallen zal het emissiehandelssysteem versterkt moeten worden om de klimaat- en energiedoelen op de meest kosteneffectieve manier te verwezenlijken. Beprijzen van broeikasgassen kan ook in de sectoren die niet onder het emissiehandelssysteem vallen een belangrijk instrument zijn. Ten aanzien van hernieuwbare energie is een meer Europese aanpak kosteneffectief, zodat hernieuwbare energie op die plekken tot stand komt waar de omstandigheden het gunstigst zijn (zoals zonne-energie in Zuid-Europa, windenergie op windrijke locaties). De kosteneffectiviteit bezien over de hele periode tot 2050 kan verder worden verhoogd door gerichte stimulering van innovatie opties (zie verder vraag 7). Daarnaast moet de Europese Commissie doorgaan met het stellen van energie-efficiëntie eisen aan producten. De Ecodesign richtlijn is hiervoor het meest geëigende instrument en kan verder worden uitgebreid en aangescherpt. Specifiek voor vervoer geldt dat de normstelling voor personenauto's en lichte bestelwagens richting 2030 niet alleen aangescherpt moeten worden, maar ook worden uitgebreid voor vrachtwagens en niet voor de weg bestemde machines, zoals voertuigen die worden gebruikt in de land- en bosbouw, bouwmachines en dieseltreinen. Ook voor stationaire apparatuur, zoals generatoren, is dit het geval.

9. Hoe kan versnippering van de interne energiemarkt het beste worden vermeden, met name met het oog op de noodzaak om investeringen aan te moedigen en vrij te maken?

¹² Handeling waarbij door lidstaat wordt verklaard date en type voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid voldoet aan de technische voorschriften van de desbetreffende Europese richtlijn(en).

De beste manier om een lappendeken aan divergerende nationale beleidsmaatregelen en daarmee een versnippering van de interne energiemarkt te voorkomen is om zonder verdere vertraging door te werken aan verbetering van de interne marktwerking en subsidieconcurrentie tussen lidstaten te voorkomen. Het voornaamste doel van voltooiing van de interne energiemarkt in de komende jaren bestaat erin dat beslissingen van zowel producenten als consumenten op deze markt weloverwogen en op basis van de juiste prijsprikkels genomen worden. Dit betekent dat goed functionerende intraday-markten en balanceringsmarkten noodzakelijk zijn en dat – waar kosteneffectief – meer geïnvesteerd dient te worden in netwerkinfrastructuur, inclusief grensoverschrijdende verbindingen. Daarnaast is het van belang dat de mogelijkheden tot opslag van elektriciteit worden verruimd en is verdere ontwikkeling van de vraagzijde vereist (*demand side management*).

Investeringsbeslissingen kunnen in deze tijd worden beïnvloed door veel verschillende factoren. In de meeste gevallen spelen echter het slechte economische getij en onzekerheid over het overheidsbeleid (*regulatory uncertainty*) daarbij een belangrijke rol. Het is daarom van belang om door stabiel beleid en duidelijke marktregels (inclusief benodigde nationale steunmaatregelen) de juiste prikkels te geven aan de markt zodat investeringen van de grond komen en er ook voldoende flexibele capaciteit op de markt is. Op die manier kan de beschikbare productiecapaciteit op efficiënte wijze grensoverschrijdend worden ingezet en kan leveringszekerheid tegen zo laag mogelijke kosten worden gegarandeerd. Uiteindelijk zou ons doel moeten zijn om een concurrerende, liquide en transparante Europese elektriciteitsmarkt te creëren. De afronding van de Europese netwerkcodes en volledige implementatie van het EU *target model* kunnen daaraan een bijdrage leveren.

Verder acht Nederland de verdere ontwikkeling van balanceringsmarkten van belang. Met name de introductie van grensoverschrijdende balanceringsmogelijkheden kan veel efficiencywinst opleveren en maakt de markt flexibeler.

Bovengenoemd beleid kan volledig worden gerealiseerd binnen de context van een zogenaamde «*energy-only*»-markt. In Nederland hebben wij in de afgelopen jaren ervaren dat deze «*energy-only*»-markt voldoende investeringen in productiecapaciteit en innovaties kan genereren. Het is duidelijk dat in een aantal Europese lidstaten energiemarkten nog onvoldoende zijn geliberaliseerd en dat de regels van het derde EU-energiepakket nog niet volledig worden toegepast. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van marktmacht, prijsregulering of het instellen van prijsplafonds. Dit kan in sommige gevallen een belemmering vormen voor nieuwe investeringen in productiecapaciteit. Een aantal lidstaten overweegt momenteel de introductie van een capaciteitsmechanisme om de leveringszekerheid op korte en/of langere termijn te waarborgen. Nederland beschouwt de inzet van een capaciteitsmechanisme als een *second best*-oplossing.

10. Met welke maatregelen kan verdere energiebesparing op de meest kostenefficiënte manier worden bereikt?

Energiebesparing is een prioriteit voor dit kabinet. Nederland voert al jaren een kostenefficiënt beleid voor energiebesparing op verschillende terreinen (onder andere in de gebouwde omgeving), waarbij overleg en samenwerking met de sectoren centraal staat. Momenteel wordt, samen met de stakeholders en in het kader van de richtlijn energie-efficiëntie, gekeken of en waar het bestaande Nederlandse beleid verder aangevuld

en aangescherpt kan worden. Energiebesparing zorgt er bovendien voor dat we minder afhankelijk zijn van buitenlandse energie-importen.

11. Hoe kan het onderzoeks- en innovatiebeleid van de EU de verwezenlijking van het kader voor 2030 het best ondersteunen?

Zie vraag 2.

4. Concurrentievermogen en voorzieningszekerheid

12. Welke elementen van het kader voor klimaat- en energiebeleid zouden kunnen worden versterkt om nieuwe banen, groei en concurrentievermogen beter te bevorderen?

Het is van groot belang te blijven streven naar een mondiaal akkoord. Dit is goed voor het reduceren van broeikasgassen en voor waarborging van het gelijke speelveld van de internationaal concurrerende Europese industrie. Daarnaast is een sterkere inzet op innovatie in plaats van uitrol van bestaande technologie gewenst. Dit leidt tot nieuwe oplossingen en doorontwikkeling van bestaande oplossingen voor broeikasgasreductie.

Uitrol van bestaande technologie leidt niet per definitie tot vergroting van de werkgelegenheid en tot een structurele verhoging van de economische groei. Arbeidsplaatsen die bijvoorbeeld in de installatiebranche worden gecreëerd gaan in het algemeen dan slechts ten koste van arbeidsplaatsen elders (substitutie). Innovatie daarentegen leidt tot verbetering van de kenniseconomie en vergroot de arbeidsproductiviteit en concurrentiekracht van Europese bedrijven. Dit bij elkaar leidt wel tot een verbetering van het bruto binnenlands product.

13. Welke aanwijzingen zijn er voor koolstoflekkage binnen het huidige kader en hoe kan deze lekkage worden gekwantificeerd? Hoe zou dit probleem in het kader voor 2030 kunnen worden aangepakt?

Op dit moment wordt koolstoflekkage voorkomen door het verstrekken van gratis rechten aan industriële sectoren die gevoelig zijn voor lekkage. De lijst van sectoren is opgesteld uitgaande van een CO₂-prijs van € 30,-. In de praktijk is deze prijs veel lager waardoor de kans op lekkage heel beperkt zal zijn geweest.

Het koolstoflekkage probleem kan het best worden aangepakt door bij de met de Europese Unie concurrerende landen ook een prijs voor CO₂ te introduceren. Een van de manieren is het introduceren van een emissiehandelssysteem in die landen. Inmiddels heeft Australië al een emissiehandelssysteem opgezet dat te zijner tijd aan het Europese systeem zal worden gekoppeld. Ook landen als Zuid-Korea en China ontwikkelen handelssystemen. Daarnaast kan koolstoflekkage worden voorkomen door wereldwijde klimaat afspraken in het kader van de United Nations Framework Convention of Climate Change (UNFCCC).

14. Welke specifieke factoren veroorzaken de waargenomen ontwikkelingen van de energiekosten, en in welke mate kan de EU deze factoren beïnvloeden?

Zoals wordt uiteengezet in het groenboek (paragraaf 3.3) kunnen velerlei factoren van invloed zijn op de energieprijzen: verschillende maatregelen op het vlak van energie- en klimaatbeleid, het functioneren van het emissiehandelssysteem, ontwikkelingen op de internationale energiemarkt (bijvoorbeeld de exploitatie van onconventionele energiebronnen

zoals schaliegas), de prijs van fossiele brandstoffen, maar ook nationale energieheffingen, steunmaatregelen voor hernieuwbare energie, de aanwezige concurrentiekracht op de markt en de diversificatie van energie-import uit andere landen.

Een aantal van deze factoren kan uiteraard slechts marginaal worden beïnvloed door beleid van de Europese Unie, zoals ontwikkelingen op de internationale energiemarkt en de prijs van fossiele brandstoffen.

Andere factoren kunnen echter wel degelijk door de Europese Unie worden beïnvloed. Dit betreft bijvoorbeeld steunmaatregelen voor energie uit hernieuwbare bronnen, energiebelastingen, de concurrentie op de markt en de werking van het emissiehandelssysteem.

15. Op welke wijze moet worden omgegaan met de onzekerheid over de inspanningen en het niveau van de verbintenissen die de andere ontwikkelde landen en de in economisch opzicht belangrijke ontwikkelingslanden in de lopende internationale onderhandelingen zullen leveren?

Zie antwoord vraag 2.

16. Hoe kunnen wij de regelgevingzekerheid voor het bedrijfsleven vergroten en tegelijkertijd zorgen voor de flexibiliteit die nodig is om zich te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden (zoals vorderingen in de internationale klimaatonderhandelingen en veranderingen op de energiemarkten)?

Het Europese bedrijfsleven is er bij gebaat dat er tijdig eenduidige afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het klimaat- en energie beleid richting 2030. Uitstel van beleid leidt tot hogere kosten voor de emissiereducties die in de toekomst nodig zijn om de mondiale tweegradendoelstelling binnen bereik te houden. Ook is het van belang dat meer niet EU-landen, zoals de Verenigde Staten en de opkomende economieën verplichtingen op zich nemen dan nu het geval is onder het huidige Kyoto-protocol. Indien de Europese Unie nieuwe doelstellingen voor de periode na 2020 formuleert die in lijn zijn met het 2050 doel van 80–95%, kan dit leiden tot toenemende ambitie bij andere landen. De geloofwaardigheid van de Europese Unie hangt immers voor een groot deel af van de invulling van haar eigen klimaatbeleid. De Europese Unie heeft met haar energie- en klimaatpakket voor 2020 in eerdere internationale onderhandelingen het voortouw genomen. De Europese Unie kan dat weer doen, met als grote verschil dat er nu, met het Durban-mandaat, veel meer zicht is op afspraken voor alle belangrijke partijen dan voorheen.

17. Hoe kan de EU het innovatievermogen van de productie-industrie vergroten? Is daarbij een rol weggelegd voor de opbrengsten van veilingen van emissierechten?

Met regulering kunnen innovaties worden uitgelokt. Een goed voorbeeld zijn de Europese emissienormen voor voertuigen, die onder andere hebben geleid tot de ontwikkeling van roetfilters en hybride en elektrische voertuigen. Met een adequaat regulerend kader kan vraag naar nieuwe producten en oplossingen worden gecreëerd, die op zijn beurt het innovatievermogen van de industrie prikkelt.

De Europese Unie kan het innovatievermogen van de maakindustrie verder versterken door het bevorderen van samenwerkingsverbanden tussen onderzoeksinstituten, projectontwikkelaars en maakindustrie, naast scholing en andere maatregelen die de kenniseconomie stimuleren. Welke

factoren het innovatievermogen per industrietak bepalen zouden kunnen worden vastgesteld, waarna een of meer op maat gesneden programma's te formuleren zijn.

De vraag of na 2020 een rol is weggelegd voor de opbrengsten van veilingen van rechten kan pas worden beantwoord nadat over deze opbrengsten ten principale duidelijkheid is bereikt. Vooralsnog is een dergelijke rol niet aan de orde. Nederland wil daarbij wel benadrukken dat het aan de lidstaten is om de bestemming van de veilingopbrengsten te bepalen.

Binnen het huidige klimaat- en energiepakket voor 2020 zijn 300 miljoen emissierechten – gereserveerd voor nieuwe toetreders tot het emissiehandelssysteem – door de Commissie geveild. Met de inkomsten worden projecten op het gebied van duurzame energie en CCS financieel ondersteund. Nederland onderschrijft in meer algemene zin de meerwaarde van cofinanciering op Europees niveau, omdat dit noodzakelijk is om bepaalde projecten – waaraan soms ook financiële risico's zijn verbonden – over de streep te trekken. Wat Nederland betreft zou Europese cofinanciering ook van toepassing kunnen zijn op innovatieve onderzoeksprojecten want ook hiervoor geldt dat deze soms beter op Europese schaal dan op nationale of regionale schaal kunnen worden uitgevoerd. De hiervoor benodigde financiering zou moeten voldoen aan de criteria die Nederland heeft gehanteerd bij het vaststellen van het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 en minder of helemaal niet afhankelijk moeten zijn van de hoogte van de CO₂-prijs.

18. Hoe kan de EU de ontwikkeling van conventionele en niet-conventionele energiebronnen binnen de EU het best benutten om de energieprijzen te verlagen en de afhankelijkheid van ingevoerde energie te verminderen?

Europa wordt steeds meer afhankelijk van import van energie van buiten de Unie. Dit is van grote invloed op de energiezekerheid, de interne markt, de duurzaamheid en de concurrentiekracht van de Unie. De Unie is bevoegd om maatregelen te treffen om o.a. de werking van de energiemarkt te borgen en de energievoorziening in de Unie veilig te stellen.

De Europese Unie heeft een rol in bijvoorbeeld acties op Europees Unie niveau in geval van crises, acties tot het verder versterken van de marktintegratie met de buurlanden en aangaan en vernieuwen van partnerschappen met derde landen. Maar deze maatregelen doen niets af aan het recht van een lidstaat de voorwaarden voor het exploiteren van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening, zoals ook vastgelegd in artikel 194, lid 2, VWEU. Nederland vindt dan ook niet dat de Unie in deze vrije keuze van de lidstaten moet treden. De beslissing om al dan niet kolen, gas of schaliegas te exploiteren of nucleaire centrales te bouwen ligt bij de lidstaten. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van duurzame energie.

Wel kan de Unie een belangrijke rol vervullen in het bevorderen van een juridisch en regulerend raamwerk om de ontwikkeling en exploitatie van de verschillende energiebronnen te bevorderen. Daarnaast is het een taak van de unie om een goede relatie met de externe landen te onderhouden en gesprekken aan de gaan over de aanvoer van verschillende energiebronnen en routes. Immers, de Europese Unie zal in afhankelijk blijven van import van energie, hoeveel inspanningen we ook verrichten om de eigen bronnen te ontsluiten.

19. Hoe kan de EU de continuïteit van de energievoorziening het best verbeteren door te zorgen voor een volledig en effectief functionerende interne energiemarkt (bv. door de ontwikkeling van de noodzakelijke onderling verbindingen), en door diversificatie van de aanvoerroutes van energie van buiten de EU?

Zoals uiteengezet in bovenstaande antwoord op vraag 18 kan leveringszekerheid het beste worden gewaarborgd door de werking van de interne energiemarkt te verbeteren. In voorgaande antwoord is weergegeven op welke wijze dit zou moeten gebeuren.

5. Capaciteit en verdelingsaspecten

20. Hoe moet het nieuwe kader ervoor zorgen dat de inspanningen eerlijk over de lidstaten worden verdeeld? Welke concrete stappen kunnen worden genomen om rekening te houden met de verschillen in de mate waarin zij in staat zijn de maatregelen op het gebied van klimaat en energie uit te voeren?

Zie antwoord vraag 21.

21. Welke mechanismen kunnen worden overwogen om samenwerking en een eerlijke verdeling van de inspanningen tussen lidstaten te bevorderen, en tegelijkertijd te zoeken naar de meest kosteneffectieve manier om de nieuwe klimaat- en energiedoelstellingen te verwezenlijken?

Zoals de Commissie al aangeeft in haar groenboek, verschilt de capaciteit van lidstaten enorm in termen van welvaart, industriële structuur, energiemix, gebouwde omgeving, koolstof- en energie-intensiteit en exploiteerbare bronnen voor hernieuwbare energie.

Nederland is het ermee eens dat deze diversiteit in acht moet worden genomen en dat de inspanningen eerlijk verdeeld moeten worden. Belangrijkste criterium voor Nederland is echter om op de meest kosteneffectieve manier de omvorming naar een volledig duurzame energievoorziening vorm te geven.

De afspraken onder het huidige klimaat- en energiepakket kunnen niet zomaar worden doorgetrokken naar een nieuw raamwerk. De omstandigheden in de lidstaten zijn immers ingrijpend veranderd sinds 2008, tijdens de besluitvorming over het klimaat- en energiepakket voor 2020. De omstandigheden zullen nog verder veranderen richting 2030, met de economische opkomst van enkele Lidstaten, die richting 2030 meer verantwoordelijkheid kunnen gaan nemen. Het kan niet zo zijn dat de emissies van Lidstaten mogen groeien.

Uiteindelijk moet een politieke afweging worden gemaakt of het gehele klimaat- en energieraamwerk voldoende effectief is en of de inspanningen en de kosten tussen Lidstaten eerlijk worden verdeeld. Flexibiliteit in instrumenten blijft daarbij ook een cruciaal element.

22. Zijn er nieuwe financieringsinstrumenten of -regelingen nodig ter ondersteuning van het nieuwe kader voor 2030?

In het antwoord op vraag 17 is opgenomen dat voor bepaalde projecten cofinanciering vanuit de EU meerwaarde kan hebben. Het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2014–2020 is er opgericht de Europese uitgaven voor ten minste 20% klimaatgerelateerd te laten zijn. Evaluatie van het MFK zal uitwijzen of deze aanpak succesvol is en voortgezet kan

worden in de volgende begrotingscycli. Daarbuiten lijken nieuwe financieringsinstrumenten vooralsnog niet nodig.

Mede namens de Minister van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld