

Vergaderjaar 2013–2014

33 858

EU-voorstellen: Kader klimaat en energie 2030 COM (2014) 15, 20 en 21¹

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2014

Op 22 januari presenteerde de Europese Commissie de mededeling betreffende het raamwerk voor klimaat- en energiebeleid 2020–2030², samen met de Impact Assessment. De mededeling is op 27 maart 2013 voorafgegaan door een groenboek³. Op 19 september 2013 is de concept kabinetsreactie op het groenboek naar beide Kamers gestuurd⁴. Op 13 november 2013 zijn de vragen van de fracties van de PvdA en GroenLinks uit de Eerste Kamer per brief beantwoord⁵. De nadere vragen van de fractie in de Eerste Kamer van GroenLinks zijn op 19 december 2013 per brief beantwoord en de definitieve kabinetsreactie is verzonden naar de Europese Commissie⁶.

Een eerste behandeling van het raamwerk is voorzien in de Milieuraad van 3 maart en de Energieraad op 4 maart 2014. Naar verwachting zal ook tijdens de Europese Raad op 20 en 21 maart a.s. het Raamwerk voor en klimaat en energiebeleid voor 2030 worden besproken. De Nederlandse inzet is om daarbij te komen tot conclusies op hoofdlijnen met als elementen een klimaatdoel van – 40% in 2030 en een beter afgestemd energiebeleid. Verband hiermee houdt dat er in 2015 in Parijs een nieuw VN-klimaatakkoord moet worden gesloten. Nederland pleit er voor dat de EU zich internationaal committeert aan een reductiedoel van 40% en dit al in 2014 doet. Daarmee kan de EU de internationale onderhandelingen over het internationale klimaatakkoord vooruit helpen. De Commissie nodigt de lidstaten uit dit pas aan het eind van 2014 te doen, maar wat Nederland betreft geldt: hoe eerder, hoe beter.

¹ Zie dossier E140003 op www.europapoort.nl

² COM(2014) 15

³ COM(2013) 169

⁴ TK 22 112, nr. 1700

⁵ EK 22 112 GH

⁶ EK 22 112 GL

Bij het opstellen van het raamwerk heeft de Commissie een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo gaat de Commissie er vanuit dat de klimaat- en energie-doelstellingen voor 2020 gehaald worden en de te nemen maatregelen kosteneffectief moeten zijn. Ook moet aan de lidstaten zo veel als mogelijk flexibiliteit worden geboden, moet regionale samenwerking worden gestimuleerd, zullen de lasten voor de emissiereductie die buiten de ETS moet plaatsvinden eerlijk verdeeld worden over de lidstaten, mag geen afbreuk worden gedaan aan de energieleveringszekerheid en moet het nieuwe raamwerk investeringszekerheid bieden aan het bedrijfsleven. Het kabinet steunt deze uitgangspunten.

Samenvatting

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Hieronder schets ik de hoofdlijnen van de reactie van het kabinet. In het overige deel van deze brief ga ik meer gedetailleerd in op de afzonderlijke punten uit de Commissiemededeling.

CO₂ -doel

Het kabinet onderschrijft dat het CO₂ -doel centraal moet komen te staan in het Europese Klimaat- en Energiebeleid. De Commissie geeft aan dat 40% CO₂ -reductie, te realiseren binnen de Europese Unie, voldoende en kosteneffectief is om op koers te blijven richting de lange termijn klimaatdoelstelling van 80–95% CO₂ -reductie in 2050. Het voorgestelde bindende doel van 40% emissiereductie, te realiseren binnen Europa, is voor het kabinet acceptabel als minimale uitkomst van de onderhandelingen binnen de EU.

Hernieuwbare energie

Het kabinet stemt in met het voorstel van de Europese Commissie voor een hernieuwbaar energiedoel voor de Europese Unie als geheel. Het kabinet is van mening dat de doelstelling voor hernieuwbare energie het ETS niet mag verstoren. Het kabinet vindt dat dit nog verder moet worden uitgewerkt. Een Europees doel biedt een grotere mate van vrijheid aan lidstaten om rekening te houden met specifieke omstandigheden, terwijl tegelijkertijd een positief signaal uitgaat naar investeringszekerheid, met name voor de afspraken die in het SER Energieakkoord voor duurzame groei zijn gemaakt.

Het kabinet staat positief ten opzichte van het idee om nationale energieplannen op te stellen en om regionaal overleg te organiseren om beleid op elkaar af te stemmen. Interconnectie is bij een groeiend aandeel hernieuwbaar een belangrijk aspect dat bijzondere aandacht verdient. De flexibiliteit die lidstaten met het nieuwe governance systeem krijgen biedt voordelen. De Commissie moet echter duidelijkheid geven welke acties en maatregelen zij overweegt indien na evaluatie blijkt dat het EU-doel van 27% hernieuwbare energie niet gehaald dreigt te worden. Het kabinet heeft als voorkeur dat de Commissie daarbij stuurt op het behalen van de CO₂ reductiedoelstelling.

Versterking ETS

Het kabinet vindt dat met het onlangs aangenomen voorstel met betrekking tot backloading een eerste stap naar versterking van het ETS gezet is. Het kabinet acht het voorstel van de Europese Commissie om de jaarlijkse reductie van de cap te verhogen van 1,74% naar 2,2% en om een stabiliteitsreserve in te voeren, goede elementen om het ETS te versterken die goed kunnen passen bij het Energieakkoord. Met de stabiliteitsreserve

kan volgens de Commissie het huidige surplus van 2 miljard emissierechten worden opgevangen. Het kabinet zal bezien in hoeverre de invulling die de Commissie hier kiest, past binnen de afspraken van het Energieakkoord en bijdraagt aan het uitlokken van investeringen in CO₂-reductie en CO₂-efficiënte groei alvorens een definitief standpunt in te nemen.

Impact Assessment

In de Impact Assessment stelt de Commissie dat de kosten van de energietransitie niet veel hoger zullen zijn dan de kosten die gemoeid zijn met het voortzetten van het huidige klimaatbeleid en kosten die toch al bestaan vanwege bijvoorbeeld het vervangen van verouderde energieinfrastructuur en de stijgende prijzen van fossiele brandstoffen. De kosten van het energiesysteem zullen naar verwachting de komende tijd stijgen, van 12,8% van het Europese bruto nationale product in 2010 naar ongeveer 14% in 2030. Daarbinnen verschuiven de uitgaven beduidend van kosten van fossiele brandstoffen, naar duurzame investeringen met een hoge toegevoegde waarde die, aldus de Commissie, een stimulans zal vormen voor investeringen, banen en economische groei. De Commissie concludeert ook dat EU-brede en nationale doelen weliswaar actie in gang zetten, maar niet altijd geleid hebben tot marktintegratie, kosteneffectiviteit en transparante markten. De Commissie heeft daarom aandacht besteed aan een goede afstemming tussen verschillende (beleids)doelen. Tenslotte komt uit de impact assessment naar voren dat de gezondheids-winst en het effect op energiehandelsbalans gebaat zijn bij een hoge ambitie. Aan PBL en ECN zal worden verzocht om de bevindingen van de Europese Commissie in haar Impact Assessment te vertalen naar de specifieke effecten voor Nederland.

Reactie op de afzonderlijke punten uit de mededeling

1. CO₂-doel van – 40% in 2030

De Commissie stelt een bindend CO₂-doel voor van 40% in 2030 ten opzichte van 1990. De Commissie acht dit een ambitieus CO₂-doel dat in combinatie met een goed functionerend ETS de meest kosteneffectieve manier is om klimaatbeleid te voeren. De CO₂-reductiedoelstelling moet worden verdeeld tussen de ETS-sectoren en de non-ETS-sectoren. De ETS-sectoren zouden in 2030 een reductie van 43% moeten bewerkstelligen ten opzichte van 2005. Om deze reductie mogelijk te maken moet de jaarlijkse reductiefactor in het ETS na 2020 worden verhoogd van de huidige 1,74% naar 2,2%. Voor de non-ETS sectoren zou een reductie van 30% ten opzichte van 2005 van kracht moeten zijn. Deze inspanning moet worden verdeeld onder de lidstaten door bijvoorbeeld de *Effort Sharing Decision*⁷ aan te passen.

Volgens de Commissie is een doelstelling van 40% CO₂-reductie ambitieus, maar realistisch. Van belang daarbij is dat de Commissie voorstelt dat – anders dan thans geldt – de CO₂-reductie binnen de EU moet worden gerealiseerd, zonder daarbij een beroep te doen op in het buitenland te realiseren reductie zoals bijvoorbeeld via het *Clean Development Mechanism* (CDM). Een eventueel hoger voorwaardelijk doel bij een internationaal akkoord heeft volgens de Commissie een negatief effect op BBP en investeringszekerheid. Dit kan worden gemitigeerd door aankoop van rechten buiten de EU, hetgeen budgettaire gevolgen heeft voor de lidstaten.

⁷ Besluit 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad

Het CO₂ -doel is de hoeksteen van het Europese Klimaat- en Energiebeleid en zou volgens de Commissie voor een groeiend aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing (ongeveer 25%) van het energiegebruik in 2030 moeten zorgen. Het kabinet onderschrijft dat het CO₂ -doel centraal moet komen te staan in het Europese Klimaat- en Energiebeleid. De Europese Commissie zelf gaf in het Groenboek Klimaat en Energie aan dat een reductiedoel van 40% in 2030 noodzakelijk is om op het kosteneffectieve pad te blijven op weg naar de doelstelling om in 2050 80–95% broeikasgasreductie te behalen ten opzichte van 1990, in de context van de reducties die door ontwikkelde landen als groep nodig zijn om de tweegraden doelstelling te halen. In de kabinetsreactie op het Groenboek Klimaat en Energie stond een doelstelling van ten minste – 40% centraal. Het voorgestelde bindende doel van 40% emissiereductie, te realiseren binnen Europa, is voor het kabinet acceptabel als minimale uitkomst van de onderhandelingen binnen de EU. voorgestelde bindende doel van 40% CO₂

Effort sharing voor non-ETS

De collectieve inspanning in de non-ETS sectoren moet worden verdeeld over de lidstaten. Momenteel vindt die verdeling (neergelegd in de Effort Sharing Decision) plaats op basis van de hoogte van het BNP per capita, wat in de huidige situatie heeft geresulteerd in een spreiding van verplichtingen, variërend van 20% reductie tot 20% groei van de uitstoot van CO₂. In de Impact Assessment wordt een kosteneffectieve verdeling van de inspanningen over lidstaten weergegeven. De Impact Assessment bevestigt dat kosten en investeringen relatief hoger zijn in lidstaten met een lager BNP. Dit is te wijten aan de hogere CO₂ -intensiteit van economieën, de lagere energie-efficiëntie en beperktere mogelijkheden om te investeren. De Commissie stelt voor bij de verdeling van de inspanning in het nieuwe voorstel rekening te houden met verschillen tussen de lidstaten zonder dat dit ten koste mag gaan van het functioneren van de interne markt.

Vanuit het streven naar een level playing field heeft het voor het kabinet de voorkeur een zo groot mogelijke reductie in het ETS te realiseren. Het kabinet gaf in haar reactie op het Groenboek Klimaat en Energie al aan, dat de afspraken onder het huidige klimaat- en energiepakket niet zomaar kunnen worden doorgetrokken naar een nieuw raamwerk. Lidstaten met een relatief laag BNP zijn relatief hard gegroeid en de verschillen in BNP zijn minder uitgesproken geworden dan 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. Alle landen moeten hun emissies vanaf 2020 daadwerkelijk reduceren. Wat het kabinet betreft kunnen hierop geen uitzonderingen worden gemaakt. Wanneer bij de verdeling van het non-ETS doel wordt uitgegaan met vergelijkbare principes als in het 2020 pakket, zoals bijvoorbeeld rekening houdend met de verschillen in welvaart in Europa, moet dit niet ten koste gaan van de kosteneffectiviteit. Er is bij de nadere uitwerking meer duidelijkheid gewenst over de beoogde richting die de Commissie voorstaat.

2. Hervorming van het Emissiehandelssysteem

Zoals hierboven vermeld, acht de Commissie het emissiehandelssysteem (ETS) het centrale onderdeel van het Klimaat- en Energiepakket. Momenteel is er echter, door een aantal redenen, sprake van een disbalans tussen vraag en aanbod van emissierechten op de markt dat tot na 2020 zal voortduren als geen maatregelen worden genomen om dit

overschot te adresseren. De Commissie stelt daarom voor een stabiliteitsreserve in te voeren (naast de al genoemde verhoging van de jaarlijkse reductiefactor van 1,74% naar 2,2%). Deze stabiliteitsreserve zou moeten opereren volgens van te voren vastgestelde regels, om zodoende de voorspelbaarheid van de markt niet te ondergraven. Dit zou moeten leiden tot een stabielere markt met minder acute en grote prijsveranderingen voor de emissierechten die verhandeld worden.

In het Energieakkoord is ingezet op een versterking van het Emissiehandelssysteem (ETS). Het versterkte ETS moet leiden tot een effectieve volumeprikkel om investeringen in CO₂-reductie en CO₂-efficiënte groei in de EU uit te lokken. Het gaat daarbij om een aanscherping van het reductiepad van het ETS-plafond gericht op het bereiken van het lange termijn doel van 80 tot 95% reductie van broeikasgassen voor de hele economie in 2050. Het Commissievoorstel, alhoewel aan de onderkant van de bandbreedte, voorziet hierin. De borging van de positie van internationaal concurrerende bedrijven (zogenaamde *carbon leakage* bedrijven) zou moeten gebeuren – uitgaande van de best presterende bedrijven in de betreffende sector – door allocatie van 100% gratis rechten op basis van reële benchmarks en werkelijke productie, en compensatie van de indirecte (elektriciteits-)kosten.

Het kabinet vindt dat met het voorstel met betrekking tot backloading een eerste stap naar aanscherping van het ETS gezet is. Met de stabiliteitsreserve kan volgens de Commissie het huidige surplus van 2 miljard rechten aan emissierechten worden opgevangen. Het kabinet zal bekijken in hoeverre de invulling die de Commissie hier kiest, past binnen de afspraken van het Energieakkoord en bijdraagt aan het uitlokken van investeringen in CO₂-reductie en CO₂-efficiënte groei alvorens een definitief standpunt in te nemen.

De Kamer zal, omdat de Commissie dit als zelfstandig voorstel heeft gepubliceerd, over dit voorstel afzonderlijk een BNC-fiche ontvangen.

3. Hernieuwbare energie

De Commissie stelt voor het aandeel hernieuwbare energie een doel voor van 27% voor de EU als geheel. Dit doel is bindend voor de EU, maar wordt verder niet doorvertaald naar de lidstaten. De doelstelling van 27% is afgestemd op het CO₂-doel. Een CO₂-doelstelling van – 40% zou volgens de Europese Commissie als vanzelf moeten leiden tot een aandeel hernieuwbare energie van 27%.

De Commissie wil de naleving van de doelstelling van 27% hernieuwbare energie garanderen middels een nieuw in te stellen *governance system* waaronder nationale energieplannen moeten worden opgesteld volgens een gemeenschappelijk stramien, waarbij vorderingen moeten worden gemonitord (zie paragraaf 8 hierna). In de toekomst moet de uitrol van hernieuwbare energie zo veel mogelijk marktgedreven zijn. De Commissie acht het van belang dat subsidieregimes voor hernieuwbare energie efficiënter worden vormgegeven opdat ze in lijn komen met de interne markt, kosteneffectiever worden en grotere wettelijke zekerheid bieden aan investeerders. Daarnaast moeten de EU en de lidstaten hun beleid verder ontwikkelen zodat de modernisering van de energie-infrastructuur gefaciliteerd wordt. Grensoverschrijdende verbindingen, opslagcapaciteit en smart grids zijn nodig om leveringszekerheid te waarborgen in een systeem met een steeds groter aandeel hernieuwbare energie.

Het kabinet acht het conform het Regeerakkoord van belang om emissie-reducties te bereiken langs het kosteneffectieve pad richting 2050 om tijdig de fysieke inrichting van onze economie, (waaronder onze energiehuishouding) zo aan te passen dat internationaal wordt afgekoerst op een

volledig duurzame energievoorziening in 2050. Daarom vindt het kabinet het essentieel dat een groeiend aanbod van hernieuwbare energie volledig geïntegreerd wordt in het energiesysteem van de Europese Unie. De energievoorziening dient te verduurzamen, waarbij tegelijkertijd de voorzienings- en leveringszekerheid geborgd blijft. Het kabinet onderschrijft het belang van modernisering van de energie-infrastructuur voor zowel verduurzaming van de Europese energiemix als voor een geïntegreerde en concurrerende energiemarkt en hecht grote waarde aan een integrale Europese aanpak bij de verbetering en modernisering van energie-infrastructuur.

De EU-doelstelling voor hernieuwbare energie van 27% is het aandeel hernieuwbare energie dat volgens de Europese Commissie conform de huidige inzichten als vanzelf tot stand komt bij het door de Commissie voorgestelde CO₂-doel van – 40%. Nederland is van mening dat de doelstelling voor hernieuwbare energie de werking van ETS niet nadelig mag beïnvloeden en zal de Commissie vragen dit verder uit te werken. Negatieve interacties tussen de doelen, die zouden kunnen leiden tot kostenverhoging, worden daarmee tot een minimum beperkt.

Dat de Commissie een bindende doelstelling voorstelt op het niveau van de Europese Unie en niet op het niveau van de lidstaten biedt de lidstaten een grotere mate van vrijheid om hun energiemix samen te stellen, rekening houdend met hun specifieke omstandigheden, terwijl van het Europese doel tegelijkertijd een positief signaal uitgaat voor investeringszekerheid. Het kabinet kan met deze keuze instemmen.

Conform het SER Energieakkoord zal Nederland in 2023 een aandeel hernieuwbare energie van 16% realiseren. In het Energieakkoord is afgesproken dat met het oog op de investeringszekerheid Nederland tijdig en passend in de Europese context een uitrolscenario voor de periode 2023–2030 zal opstellen.

4. Energiebesparing

Energiebesparing vormt, aldus de Commissie, een onlosmakelijk onderdeel van het Klimaat- en Energiepakket 2030. De Commissie stelt – overigens in lijn met de reactie van de meeste lidstaten op het Groenboek – voor om de discussie over eventuele maatregelen en/of doelen uit te stellen tot na de evaluatie van de richtlijn energie-efficiëntie (EED), die dit najaar wordt verwacht.

Het kabinet onderschrijft dat energiebesparing een essentiële pijler is van het klimaat- en energiebeleid en het streven naar groene groei. Energiebesparing is een prioriteit voor Nederland. Energiebesparing is in veel gevallen immers de meest kosteneffectieve optie om CO₂ te reduceren en kan daardoor als een no-regret optie worden beschouwd. Bovendien stimuleert het innovatie van energiezuinige technieken. In de huidige richtlijn energie-efficiëntie wordt het vaststellen van nationale (indicatieve) doelen voor 2020 al verplicht. In het SER Energieakkoord wordt ingezet op een ambitieus doel voor energiebesparing van 100 PJ extra in 2020 ten opzichte van 2014. Deze ambitie overstijgt die in de richtlijn energie-efficiëntie. Energiebesparing vergt bovenal nationaal beleid. Daarnaast is ook Europese normering van belang voor energiebesparing; bijvoorbeeld via de richtlijn Ecodesign. Daar valt nog veel winst te behalen en voortgang op dit gebied tast het gelijk speelveld binnen de Europese markt niet aan. Om dat doel te realiseren is het noodzakelijk dat in EU-verband verdere energiebesparing via versnelde introductie van bronbeleid en uitwerking van de Ecodesign richtlijn plaatsvindt.

Ook de richtlijn Energieprestatie Gebouwde Omgeving 2010, waarvan de doelstellingen worden onderschreven in het Energieakkoord, draagt in belangrijke mate bij aan de energiebesparing in de Europese Unie. Met name de doelstelling van deze richtlijn dat in 2020 alle nieuwbouw bijna energieneutraal moet zijn, zal bijdragen aan het terugdringen van het energieverbruik van de Europese consumenten. Energieneutraal bouwen zal ook aanleiding geven tot energiezuinige technieken in de bouwsector. Nederland ligt redelijk op koers met de implementatie van deze richtlijn in het Nederlands bestel.

5. Integratie van de energiemarkt

Het realiseren van een interne energiemarkt voor elektriciteit en gas blijft een prioriteit voor de Commissie en voor Nederland. Een volledig geïntegreerde en concurrerende markt kan volgens de Commissie tussen de € 40 en 70 miljard tot 2030 besparen.

Het kabinet ziet als voornaamste doel van de voltooiing van de interne energiemarkt in de komende jaren dat beslissingen van zowel producenten als consumenten op deze markt weloverwogen en op basis van de juiste prijsprikkels genomen worden. De Commissie stelt voor om subsidies voor al doorontwikkelde technieken inclusief voor enkele technieken op het gebied van hernieuwbare energie in de periode 2020–2030 uit te faseren. Voor nieuwe en nog onderontwikkelde technieken, ook op gebied van hernieuwbare energie, moet subsidie wel mogelijk blijven. Dit Europese uitgangspunt is in lijn met de werking van de SDE+ regeling die immers alleen de aanwezige onrendabele top van opties subsidieert. Op het moment dat een hernieuwbare energietechnologie rendabel is, stopt de subsidie.

6. Betaalbare energie en concurrentiepositie

Energieprijzen zijn belangrijk voor de concurrentiepositie van bedrijven en de koopkracht van huishoudens. De Commissie wil het huidige beleid gericht op het voorkomen van carbon leakage tot het einde van de huidige handelsfase in het systeem voor emissierechten voortzetten en stelt dat er vergelijkbare maatregelen (inclusief een verbeterd en meer gericht systeem van vrije allocatie) ook na 2020 nodig blijven om de concurrentiepositie en het gelijke speelveld van de energie-intensieve industrie te beschermen.

Op dit moment wordt carbon leakage 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. De Commissie wil de lijst echter met de huidige criteria en aannames handhaven, omdat zij verwacht dat de energiekosten in de komende jaren nog wel iets zullen toenemen.

Het kabinet is van mening dat carbon leakage het best kan worden aangepakt door middel van wereldwijde klimaat afspraken in het kader van het United Nations Framework Convention of Climate Change (UNFCCC) en door bij de met de EU concurrerende landen ook een prijs voor CO₂ te introduceren, bijvoorbeeld door middel van het introduceren van een emissiehandelssysteem in die landen.

7. Leverings- en voorzieningszekerheid

De Commissie stelt dat voorzieningszekerheid moet worden vergroot door meer in te zetten op eigen hernieuwbare energie. Lidstaten moeten naar de mening van de Commissie ook gezamenlijk optreden om de import

van fossiele bronnen te diversifiëren, zowel naar brandstoffen als naar routes. Verbetering van de concurrentiepositie vraagt om voltooiing van de interne energiemarkt inclusief nationale en Europese investeringen in energie-infrastructuur en interconnecties als afgesproken in het infrastructuurpakket.

Om energievoorzieningszekerheid voor de toekomst te garanderen moet Europa een beleid voeren gericht op o.a. diversificatie van bronnen en aanvoerroutes, bevorderen vrije handel en gelijk speelveld op energiegebied. Want Europa wordt steeds afhankelijker van import van energie van buiten de Unie en kan daardoor kwetsbaar worden voor vermenging van commerciële en geopolitieke belangen bij aanbieders. Een hoger aandeel aan Europese duurzame energie is dus ook van geostrategisch belang voor Nederland.

Een belangrijke voorwaarde voor het kabinet voor het kunnen accommoderen van een groeiend aandeel hernieuwbare energie is een moderne energie-infrastructuur met voldoende interconnecties en toereikend backup-vermogen. Een goede fysieke infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het functioneren van de interne energiemarkt en voor het efficiënt benutten van de bestaande productiecapaciteit. Daarnaast is het belangrijk dat de Europese Commissie de voorwaarden creëert voor voorzieningszekerheid, niet alleen in geval van crises, maar met het verder versterken van de marktintegratie met de buurlanden en het aangaan en vernieuwen van partnerschappen met derde landen. Dit draagt bij aan diversificatie naar energiebronnen en naar aanvoerroute, De Commissie draagt daarmee zorg voor goede randvoorwaarden, dat de lidstaten ondersteunt in het onderhouden van hun bilaterale relaties. Het zijn overigens de bedrijven die contracten afsluiten of infrastructuur ontwikkelen.

Voorts hebben lidstaten het recht om voorwaarden voor het exploiteren van hun energiebronnen te bepalen, keuzes te maken met betrekking tot de algemene structuur van de energievoorziening of de verschillende energiebronnen, zoals ook vastgelegd in artikel 194, lid 2, VWEU. De beslissing om al dan niet kolen, gas of schaliegas te exploiteren of nucleaire centrales te bouwen is en moet voorbehouden blijven aan de lidstaten. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie.

8. Governance: nationale plannen

De Commissie wil het bereiken van het EU-doel voor hernieuwbare energie garanderen met een «governance systeem» waaronder nationale energieplannen moeten worden opgesteld. In deze plannen zouden de lidstaten hun beleid en maatregelen moeten neerleggen op het gebied van CO₂-reductie in de non-ETS sectoren, hernieuwbare energie, energiebesparing, voorzieningszekerheid, onderzoek en innovatie en andere belangrijke beleidskeuzen zoals die ten aanzien van de na te streven energiemix. De Commissie acht het van belang dat hierbij regionaal overleg plaatsvindt tussen de lidstaten om beleid op elkaar af te stemmen. Zij zal de plannen beoordelen en de uitvoering ervan monitoren en evalueren. Waar nodig zal de Commissie komen met aanvullende maatregelen om ervoor te zorgen dat het EU-streefcijfer wordt gehaald.

De aanpak met nationale energieplannen is proportioneel. Lidstaten zijn er bij gebaat om hun energiebeleid planmatig aan te pakken. Een meer uniforme aanpak maakt het mogelijk de plannen onderling te verbinden en in samenhang te beoordelen. De vraag waar de *governance* eindigt in geval Commissie en lidstaat het oneens blijven over het nationale energieplan, wordt in de mededeling niet beantwoord. De Commissie moet tevens duidelijkheid geven welke acties en maatregelen zij overweegt indien na evaluatie blijkt dat het EU-doel van 27%

hernieuwbare energie niet gehaald dreigt te worden. Het kabinet heeft als voorkeur dat de Commissie daarbij met name stuurt op het behalen van de CO₂ reductiedoelstelling. Als de Commissie na evaluatie van de plannen komt met aanvullende maatregelen en wetgeving zal het kabinet beoordelen of de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten wordt aangetast.

9. Indicatoren energie

De Commissie stelt – naast een governance systeem – voor om voortgang te monitoren op een aantal indicatoren. Het betreft hier onderwerpen als: prijsverschillen op gebied van energie tussen de EU en haar belangrijkste handelspartners; diversificatie van energie-import en het aandeel binnenlandse energiebronnen in de energiemix; de inzet van smart grids en interconnecties; de koppeling van energiemarkten; mededinging en marktconcentratie op energiemarkten en technologische innovatie.

Nederland vindt monitoring van de door de Commissie genoemde variabelen belangrijk. Het sluit aan bij de mededeling over energieprijzen en -kosten, die de Commissie tegelijkertijd met de mededeling over Klimaat en Energie 2030 heeft uitgebracht, en eerdere recente mededelingen van de Commissie op het terrein van de interne energiemarkt. In haar mededeling over energieprijzen en kosten geeft de Commissie aan dat het aandeel van netwerkkosten en met name belastingen en heffingen de afgelopen jaren sterk is gestegen. Het kabinet vindt het van belang dat goed gekeken wordt naar de ontwikkeling van prijsverschillen om verslechtering van onze concurrentiepositie vis-à-vis derde landen te voorkomen. Monitoring is dus belangrijk om de voortgang op de doelen van het energie- en klimaatbeleid te evalueren, maar ook om te zien hoe prijsverschillen zich ontwikkelen.

10. Complementair beleid

Transport

De Commissie stelt voor om de voor 2020 vastgestelde doelen van 10% hernieuwbare energie in transport en de 6% CO₂ besparing in de fossiele brandstofketen niet te continueren. In plaats daarvan onderstreept de Commissie het belang van een integrale strategie voor transport en verwijst daarbij naar de Commissiemededeling Transport uit 2011. Dit bevat een perspectief van een 60%-reductiedoelstelling van CO₂ in 2050 ten opzichte van 1990, en een streefcijfer van een reductie van 20% in 2030 ten opzichte van 2008. Het kabinet is het met de Commissie eens dat voor de verduurzaming van het wegtransport een integrale strategie nodig is. Het kabinet acht het daarbij wenselijk dat het aan de lidstaten zelf wordt overgelaten of zij beprijzing van infrastructuur als maatregel willen inzetten als middel om tot een reductie van CO₂ uitstoot door het verkeer te komen.

De Europese streefcijfers uit het Witboek Transport zijn als richtsnoer voor Nederland goed werkbaar. Nederland heeft recent het 2050-doel uit het Witboek Transport onderschreven in het SER Energieakkoord. Tevens is daarin een nationaal tussendoel van maximaal 25 megaton CO₂ -uitstoot in 2030 afgesproken voor het wegtransport. Hiermee heeft het kabinet een stevige nationale ambitie neergezet. Het verwezenlijken van deze ambitie is voor een groot deel afhankelijk van EU-ontwikkelingen in brandstoffen en voertuigen. De huidige EU-regelgeving en doelen voor de besparing van CO₂ in het wegtransport hebben een positief effect gehad op het gebied van innovaties voor voertuigen en brandstoffen. Het kabinet blijft een groot belang hechten aan EU-beleid dat stuurt op CO₂ -besparing in de transportsector en zal daar in EU-verband op aandringen.

Het kabinet is dan ook teleurgesteld dat de Commissie heeft voorgesteld de CO₂reductiedoelstelling in de brandstofketen voor het wegtransport in de EU richtlijn Brandstofkwaliteit niet te continueren. Het is niet wenselijk dat daarmee de stimulering voor de ontwikkeling van met name geavanceerde biobrandstoffen en de inzet van elektrische aandrijflijnen verloren gaat.

Carbon Capture & Storage (CCS)

Volgens de Commissiemededeling is CCS op lange termijn de enige optie om de CO₂-emissie vanuit industriële processen te reduceren, als de grens van de energiebesparende maatregelen bij de industrie wordt bereikt en bij emissies vanuit bepaalde industriële sectoren onoverkomelijk blijken te zijn. Daarom is het essentieel dat er komende jaren meer onderzoek en ontwikkeling van CCS plaatsvindt om een Europees brede inzet van CCS in de looptijd van deze Commissiemededeling mogelijk te maken. Een ondersteunend EU raamwerk is volgens de Commissie noodzakelijk om ETS veilingopbrengsten voor dit doel in te zetten. Lidstaten die binnen hun energiemix een hoog aandeel aan fossiele brandstoffen hebben voor energieopwekking moeten de kosten van CCS in een vroeg stadium naar beneden brengen en commercieel rendabel aanwendbaar maken vanaf 2025. Niet alleen de afvang, maar ook transport en opslag moeten hierbij betrokken worden, waarvoor mogelijk EU-gelden beschikbaar zijn.

Nederland is met de Europese Commissie van mening dat met de huidige inzichten over de inzet van fossiele brandstoffen in de energiesector tot 2050 en de grens aan het reductiepotentieel in de energie-intensieve industrie CCS een relevante technologie kan zijn in het behalen van de CO₂ reductiedoelstellingen op langere termijn. Op dit moment komt binnen Europa CCS moeizaam van de grond en het is positief dat in de Commissiemededeling ideeën worden gepresenteerd om de ontwikkeling van CCS te versnellen. In het Energieakkoord is vastgelegd dat de rijksoverheid een visie zal ontwikkelen op CCS. Het streven is deze visie eind 2014 vast te stellen. Uit de visie moet volgen welke ondersteunende maatregelen Nederland voorziet om CCS te stimuleren. Deze visie zal de Nederlandse inzet in Europa bepalen.

Landbouw en landgebruik

De sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (land use, land use change and forestry – «LULUCF») veroorzaakt niet alleen emissies van broeikasgassen, maar verwijderd ook broeikasgassen uit de atmosfeer als gevolg van het vastleggen van koolstof in bossen of grasland. Momenteel zijn deze emissies en onttrekkingen ondergebracht in verschillende onderdelen van het Europees klimaatbeleid. De emissies uit de landbouw van andere broeikasgassen dan CO₂ zijn ondergebracht in de Effort Sharing Decision. Emissies en onttrekking in de bosbouw en vanwege landgebruik tellen niet mee onder de ESD, wel onder het Kyoto Protocol. De Commissie stelt voor om alle LULUCF-activiteiten mee te nemen in het CO₂-doel voor 2030.

Nederland is voorstander van de stapsgewijze integratie van LULUCF in het Europees klimaatbeleid en het kabinet kan dit voorstel van de Commissie daarom in principe steunen. De Commissie geeft verder aan dat er nog een analyse gemaakt moeten worden over hoe de broeikasgasemissies uit de landbouw en LULUCF in het emissiereductiedoel voor 2030 opgenomen zouden kunnen worden en noemt als opties een aparte «kolom», incorporeren in de ESD of een combinatie van beide. Het kabinet heeft de voorkeur om geen aparte, sectorale reductiedoelstellingen te formuleren. Sectorale doelstellingen beperken namelijk de

flexibiliteit die lidstaten hebben voor het kostenefficiënt behalen van de centrale emissiereductie-doelstelling.

11. Innovatie en financiering

De Commissie geeft aan dat er tot 2020 substantiële middelen beschikbaar zijn voor energie-efficiënte en koolstofarme technologie. Daarop voortbouwend moet nu al nagedacht worden hoe er in de periode daarna meer middelen beschikbaar komen voor het versnellen van de kostprijsverlaging van koolstofarme technologieën en brede toepassing daarvan. Het gaat daarbij om grootschalige demonstratieprojecten en het stimuleren van de vraag van innovatieve technologie. De Commissie doet de suggestie dat ETS-opbrengsten hiervoor gebruikt kunnen worden zoals eerder bij de NER300 is toegepast.

Het kabinet is van mening dat de beleidsmix de juiste prikkels moet geven voor zowel de toepassingen van hernieuwbare energietechnologie gericht op 2030 alsook voor de verdere ontwikkeling van nieuwe technologieën (innovatie en kostprijsreductie). Innovatie kan leiden tot verbetering van de kenniseconomie en vergroot langs die lijn de arbeidsproductiviteit en concurrentiekracht van Europese bedrijven. Dit bij elkaar zou kunnen leiden tot een extra groei van het bruto binnenlands product. Nederland is van mening dat een nieuw EU-kader voor hernieuwbare 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 ook van belang. Een Europese aanpak levert daarbij de noodzakelijke schaalvoordelen op.

Binnen het huidige klimaat- en energiepakket voor 2020 zijn 300 miljoen emissierechten door de Commissie geveild die gereserveerd waren voor nieuwe toetreders tot het emissiehandelssysteem. Met de inkomsten worden projecten op het gebied van hernieuwbare 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 dit soms beter op Europese schaal dan op nationale of regionale schaal kunnen worden uitgevoerd. De hiervoor benodigde financiering zou moeten passen binnen kaders 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. 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. Dit hoeft niet gewijzigd te worden.

12. Verdere behandeling

De Commissie schetst in haar raamwerk van 22 januari 2014 een voorstel op hoofdlijnen voor het Europese klimaat- en energiebeleid voor de periode tot 2030. Met uitzondering van het voorstel voor de introductie van een stabiliteitsreserve, om daarmee het emissiehandelssysteem te versterken, bevat het raamwerk geen wetgevende voorstellen. Uiteindelijk zal de Europese wetgeving gewijzigd en/of aangevuld moeten worden,

zoals: de ETS richtlijn, de Effort Sharing Decision en de Richtlijn hernieuwbare energie. De Commissie zal met voorstellen komen als blijkt dat er voldoende draagvlak is binnen de Raad en het Europees Parlement.

Mede namens de Minister van Economische Zaken
De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld