

Fiche 3: Mededeling Routekaart koolstofarme economie 2050

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050

Datum Commissiedocument

8 maart 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011)112/4

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

COM (2011)112 /SEC(2011)289

Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Behandelingstraject Raad

De mededeling is gepresenteerd in de Milieuraad op 14 maart 2011. Een eerste bespreking op ministerieel niveau is voorzien in de informele Milieuraad van 24/25 maart. Het Voorzitterschap beoogt conclusies over de mededeling aan te nemen tijdens de Milieuraad op 17 juni.

2. Essentie voorstel

In februari herbevestigde de Europese Raad de EU-reductiedoelstelling van 80-95% in 2050 ten opzichte van 1990, in de context van de volgens het IPCC noodzakelijke reducties door ontwikkelde landen als groep. In de mededeling geeft de Commissie op basis van een modelanalyse inzicht in hoe binnen de EU 80% emissiereductie van broeikasgassen zou kunnen worden gehaald in 2050. De Commissie concludeert uit de analyse dat dit binnen de EU technisch haalbaar is met de inzet van bestaande technologieën, zonder gedragsverandering (anders dan een reactie op prijsveranderingen) en zonder aankoop van reducties in derde landen. Volgens de analyse kan een kosteneffectief en geleidelijk emissiepad naar 80% reductie in 2050 in de EU lopen via tussenstappen van 25% in 2020, 40% in 2030 en 60% in 2040. Een minder ambitieus emissiepad leidt volgens de Commissie tot hogere totale kosten over de hele periode. Volgens de analyse zal de transitie naar een koolstofarme economie vragen om extra investeringen in de periode 2010-2050 van gemiddeld € 270 miljard per jaar (ca. 1,5% van het EU-BNP). Tegelijk zal deze transitie volgens de Commissieanalyse leiden tot een besparing op fossiele brandstoffen (gemiddeld € 175 -320 miljard per jaar), bijdragen aan het verbeteren van de energievoorzieningszekerheid in Europa en leiden tot aanzienlijke baten door verminderde luchtverontreiniging. Samenwerking met en versterkte inzet door andere landen buiten de EU in het terugdringen van broeikasgasemissies, alsmede continue monitoring van mogelijke negatieve concurrentie-effecten blijft volgens de Commissie noodzakelijk, met name in het geval andere landen minder ambitieus zijn. De mededeling benadrukt verder belangrijke elementen voor het voor het realiseren van de mijlpalen: uitvoering van het Strategisch Energie Technologie plan (SET), een toereikend koolstofprijssignaal en langetermijnvoorspelbaar-

heid van het ETS. Voor de korte termijn (2020) zet de Commissie in op het halen van de doelen in het bestaande klimaat- en energiepakket (20% minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990 en 20% aandeel hernieuwbaar) en van de beoogde energie-efficiencyverbetering van 20% in 2020, waarmee volgens haar analyse een reductie van 25% kan worden behaald. De Commissie stelt geen herziening van de 2020-klimaatdoelstelling voor. De routekaart vormt het kader voor de uitwerking van maatregelen in sectorspecifieke strategieën, waaronder die binnen het Witboek Transport en de Energieroutekaart 2050. De Commissie stelt voor dat alle lidstaten nationale koolstofarme routekaarten maken.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:* het subsidiariteitsoordeel luidt positief. Voor langetermijnklimaatbeleid is een gemeenschappelijke aanpak vereist, inclusief overkoepelende technische modelanalyses.

- *Proportionaliteit:* De mededeling voldoet aan de vereisten van proportionaliteit. Er worden geen wetgevingsvoorstellen in gedaan.

c) Nederlands oordeel

Het kabinet verwelkomt de mededeling en de technische analyse van de Commissie, die op een tijdig moment inzicht geeft in hoe een mogelijk pad op weg naar de Europese reductiedoelstelling van 80-95% in 2050 ten opzichte van 1990 er uit kan zien. Daarmee geeft de mededeling een stimulans aan discussies met mondiale partners gericht op mondiale afspraken.

Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze routekaart zullen door Nederland worden beoordeeld op subsidiariteit, proportionaliteit en de financiële gevolgen, waarbij uitgangspunt zal zijn dat de budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

4. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt de Commissiemededeling over een EU 2050 routekaart en de onderliggende technische analyse en beschouwt beide als een aanzet voor discussie. Nederland onderschrijft het belang van EU-interne voorbereiding op een koolstofarme economie in 2050 (80-95% reductie van broeikasgassen in 2050, in de context van de noodzakelijke reducties van ontwikkelde landen als groep ten behoeve van de tweegradendoelstelling) en vindt het belangrijk dat maatregelen die daarvoor nodig zijn, worden verkend.

Nederland ondersteunt het bredere perspectief waarin de mededeling geplaatst is: een effectieve Europese aanpak van klimaatverandering kan gepaard gaan met een verbetering van energievoorzieningszekerheid en concurrentiekracht. De routekaart biedt een nuttige verkenning van de implicaties van een koolstofarme economie in 2050 en de mogelijke weg daarnaar toe. De studie laat zien dat – onder bepaalde veronderstellingen en voorbehouden – een reductie van CO2 emissies met 80% in de EU mogelijk zou kunnen zijn met nu bekende technieken. Het geeft ook zicht op de bijdragen die verschillende sectoren kunnen leveren, uitgaande van de huidige kennis over kosten.

Wel heeft Nederland vragen bij de analyse, onder andere over de onzekerheden die de lange tijds-horizon met zich meebrengt als het gaat om bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen en de kostendalingen als gevolg van leercurves. Nederland heeft ook vragen bij de presentatie van de

vermeden energie-uitgaven. Door aan te geven dat de (gemiddelde) vermeden energie-uitgaven hoger kunnen zijn dan de extra gemiddelde investeringen voor klimaat wekt de Commissiemededeling de indruk dat de routekaart per saldo geld op kan leveren. Gemiddelde investeringskosten en de gemiddelde vermeden energie -uitgaven kunnen in verband met discontering niet direct met elkaar worden vergeleken. Nederland verzoekt de Commissie daarom om helder te maken hoe de totale kosten van de routekaart – waarin zowel investeringen als energiebatens zijn verdisconteerd – zich ontwikkelen. Voorts vraagt Nederland de Commissie om een inschatting te geven van de kostendalingen die mogelijk optreden bij *learning-by-doing* en de benodigde extra R&D-uitgaven. Een andere vraag is of de Commissie niet te positief is over een eenzijdige transitie van EU op de concurrentiepositie/werkgelegenheid (scenario zonder wereldwijde klimaatcoalitie).

In de mededeling hadden deze onzekerheden en kanttekeningen nog beter weerspiegeld kunnen worden. In de analyse is uitgegaan van een kosteneffectieve allocatie van maatregelen over sectoren. Nederland zou graag meer inzicht verkrijgen in de extra kosten wanneer afgeweken wordt van de meest kosteneffectieve invulling.

Daarnaast vraagt Nederland de Commissie om een analyse van de mogelijke beleidsinstrumenten en de optimale beleidsmix om langetermijnklimaat- en energiedoelen te realiseren. Daarbij is nader onderzoek nodig naar leercurven en efficiënte stimulering van innovatie in de verschillende sectoren. Daarnaast zou Nederland graag meer inzicht verkrijgen in het effect van de timing van investeringen en besparingen op (fossiele) energiekosten.

In lijn met de conclusie van de Europese Raad van februari 2011, vindt Nederland dat de nodige aandacht zou moeten worden besteed aan het vaststellen van (indicatieve) tussenstadia voor de middellange termijn (2030-2040). Tussenstadia kunnen meer zekerheid bieden aan het bedrijfsleven ten behoeve van tijdige klimaatinvesteringen en bijdragen aan het voorkomen van *lock-in* effecten.

Deze routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 heeft geen directe implicaties voor het internationale klimaatbeleid van de EU. Internationaal houdt de EU vast aan haar aanbod om haar inspanning onder voorwaarden (vergelijkbare doelstellingen door ontwikkelde landen en adequate acties van ontwikkelingslanden) te verhogen van 20% naar 30% reductie in 2020. Nederland ziet in de routekaart geen aanleiding om de unilaterale doelstelling van de EU van 20% te verhogen en de Commissie stelt dat ook niet voor. Nederland blijft voorstander van een technische uitwerking van maatregelen voor een eventuele ophoging van de 20% klimaatdoelstelling en de gevolgen daarvan voor de lidstaten.

De routekaart vormt het raamwerk voor langetermijnklimaatambities en acties in de verschillende sectoren. Nederland is voorstander van verdere uitwerking en onderbouwing van reductiemogelijkheden in sectorale routekaarten. Nederland tekent hierbij aan dat tussen sectoren voldoende flexibiliteit moet worden ingebouwd om te komen tot de meest kosteneffectieve reductie op nationaal en Europees niveau. Nederland vindt dat de Commissie, bij de uitwerking van de routekaart naar de energiesector en andere gerelateerde sectoren, met concrete voorstellen moet komen voor kosteneffectieve instrumenten om de lange termijn ambities te realiseren. Daarbij moet carbon leakage zoveel mogelijk voorkomen worden. Nederland steunt de benadering om te bekijken wat in verschillende sectoren mogelijk is, maar benadrukt wel het belang van samenhang in beleid: een inefficiënte stapeling van (bijvoorbeeld sectorale) doelstellingen kan leiden tot hogere maatschappelijke kosten en moet worden voorkomen. In dat kader blijft Nederland van mening dat energiebesparing geen doel op zich zelf is, maar een middel om te komen tot een koolstofarme economie.

Nederland is om die reden geen voorstander van juridisch bindende doelstellingen voor energie-efficiëntie en zal dat bij de behandeling van het energie-efficiëntie plan blijven benadrukken.

Nederland ziet het ETS als de hoeksteen van een kosteneffectief Europees klimaat- en energiebeleid en vindt het van groot belang om te zorgen dat het ETS ook in de toekomst sterk en solide is. Nederland ondersteunt de analyse van de Commissie dat het ETS in de huidige vorm niet leidt tot de beoogde lange termijn reducties voor de ETS sectoren op weg naar een koolstofarme economie. Nederland nodigt de Commissie uit om – mede in de context van de internationale klimaatonderhandelingen – met voorstellen te komen voor noodzakelijke aanpassingen in het ETS die passen bij het beoogde lange termijn pad op weg naar een koolstofarme economie. Een voorbeeld van een dergelijke aanpassing is om op termijn te besluiten tot uitbreiding van het ETS over sectoren waar dat mogelijk en kostenefficiënt is. Nederland vraagt de Commissie daarom om een analyse van mogelijkheden en gevolgen van uitbreiding van het ETS naar huidige non-ETS sectoren.

Nederland onderschrijft ook dat er naast het ETS complementaire maatregelen nodig zijn om innovatie en technologische ontwikkeling te stimuleren, zoals de implementatie van het Strategisch Energie Technologie plan (SET). Voorkomen dient te worden dat er perverse prikkels ontstaan voor bedrijven om hun installaties zo in te richten dat ze buiten het ETS vallen. Ook voor de niet-ETS sectoren dienen mogelijkheden voor verdergaande emissiereducties te worden verkend, waaronder mogelijke opties voor bronbeleid, gedragsverandering of prijsmechanismen, om een reële bijdrage aan de reductiedoelstelling te realiseren.

Binnen het bestaande EU-budget dienen meer middelen te worden gevonden voor ondersteuning van de transitie naar een klimaatvriendelijke economie, zoals voor onderzoek, innovatie en ontwikkeling van technologie. Daarnaast moet ook worden gezocht naar alternatieve routes voor het bevorderen van klimaatinvesteringen, bijvoorbeeld via de markt en publiekprivate samenwerking. Het maken van een Europese routekaart-2050 is slechts een start en vergt een follow-upproces op zowel Europees als nationaal niveau. Nederland steunt het voorstel van de Commissie om alle lidstaten – in lijn met de afspraken in Cancun – nationale routekaarten te laten maken. Op Europees niveau stemt Nederland in met het voornemen van de Commissie om samen met de industrie specifieke routepadten te verkennen voor de verschillende sectoren om zo de analyse te verdiepen en de veronderstellingen te toetsen. Eén van de sectorale routekaarten waar de Commissie in het najaar van 2011 mee komt is de mededeling inzake een EU routekaart energie 2050, waarin paden uitgewerkt om in 2050 te komen tot een koolstofarme energievoorziening. In het onderhavige voorstel staat ten aanzien van deze sector een verwachte bijdrage genoemd van 93-99% in 2050. Nederland is voorstander van realistische, economische, stappen met goede ijkmomenten en wil de haalbaarheid goed onderbouwd zien. Daarvoor dient de Commissie de bijdrage voor de energie- en de industriële sectoren aan de koolstofarme economie verder uit te werken in de sectorale routekaart energie 2050.

Hierbij dienen aan bod te komen: een goed werkend ETS-systeem; een geïntegreerde Europese energiemarkt; een geharmoniseerd Europees kader voor hernieuwbare energie; een strategische inbedding van de gasrotonde in de ontwikkeling van de Europese brandstofmix; meer focus op energie-innovatie binnen bestaande EU-budgetten; passende maatregelen voor de non-ETS sector; gevolgen voor de voorzieningszekerheid en de betaalbaarheid van energie.