

Vergaderjaar 2014–2015

33 858

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

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2014

De Europese Commissie heeft begin dit jaar voorstellen gedaan voor het Europese beleidskader voor klimaat en energie voor 2030. De Commissie stelt een overkoepelend Europees broeikasgas reductiedoel van 40% voor ten opzichte van 1990. In het voorstel van de Commissie wordt dit doel gesplitst in een doel voor bedrijven die onder het Europese Emission Trading System (ETS) vallen – daarvoor geldt een doel van 43% ten opzichte van 2005 – en een doel voor de overige sectoren, die niet onder ETS vallen. Voor deze niet-ETS sectoren geldt in het Commissievoorstel een Europees reductiedoel van 30% in 2030. Dit niet-ETS reductiedoel moet nog verdeeld worden over de 28 lidstaten binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld door het aanpassen van de *Effort Sharing Decision* ².

Verder stelt de Commissie een Europees doel van 27% hernieuwbare energie in 2030 voor, dat is afgeleid van het overkoepelende broeikasgasdoel. Op 23 juli jl. heeft de Europese Commissie daarnaast een indicatief Europees energiebesparingsdoel voorgesteld van 30% in 2030 (COM (2014) 520). De Commissie geeft aan dat het huidige Europese energie-efficiëntieraamwerk van Europese kaders en nationaal beleid effectief is geweest en wil dit ook voor de periode tot 2030 doorzetten. In het voorstel kiest de Commissie opnieuw voor een indicatief, Europees doel. De geopolitieke ontwikkelingen en de Europese energievoorzieningszekerheid rechtvaardigen volgens de Commissie echter een ambitieus energie-efficiëntiedoel van 30%. Dit gaat dus verder dan een besparingsdoel van 25% dat past bij een broeikasgasemissiereductiedoel van 40%. Deze doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing worden in de Commissievoorstellen niet één op één doorvertaald naar de lidstaten aangezien de mogelijkheden voor individuele lidstaten om aan deze doelen bij te dragen verschillen. Uit de impact assessment van de

¹ Zie dossier E140003 op www.europapoort.nl

² Besluit 406/2009/EG van het Europees parlement en de Raad

Commissie blijkt dat bij een kosteneffectieve verdeling van het doel van 27% hernieuwbare energie de Nederlandse bijdrage tussen 19–24% zou liggen.

De Commissie introduceert in haar voorstel een nieuw governance-systeem om te monitoren of de plannen van de afzonderlijke lidstaten zullen volstaan voor het bereiken van de Europese streefcijfers en doelstellingen inzake klimaat en energie.

Uitkomsten onderzoek PBL en ECN

Het kabinet heeft de onderzoeksbureaus ECN en PBL verzocht om een cijfermatige analyse van de gevolgen voor Nederland bij implementatie van de Europese klimaat- en energiedoelen voor 2030. Tevens is aan ECN en PBL gevraagd om te analyseren of, en zo ja in hoeverre, aanvullende doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing de kosten voor Nederland verder zouden doen toenemen en welke impact kan optreden ten aanzien van de hoogte van de ETS-prijs. U treft als bijlage de analyse van ECN en PBL «EU-doelen klimaat en energie 2030: Impact voor Nederland»³ aan. Met deze analyse komt het kabinet tevens tegemoet aan de dit voorjaar ingediende moties van de Kamerleden Van Tongeren, Van Veldhoven, Dik-Faber (motie onder nummer 33 858, nr. 8), en Vos (moties onder nummer 31 793, nr. 89, respectievelijk 33 858, nr. 10) en de toezegging tijdens het VAO Milieuraad van 10 juni. De moties vragen vooral aandacht voor de voor- en nadelen van het hanteren van aparte doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie en de samenhang van deze doelen met het ETS-systeem.

Ten aanzien van het hanteren van aanvullende doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing constateren de onderzoeksbureaus:

- De Europese doelen zijn zo op elkaar afgestemd dat een Europees hernieuwbaar doel van 27% en een besparingsdoel van 25% in lijn zijn met het overkoepelende broeikasgasreductiedoel van 40%.
- Doorvertaald naar de Nederlandse situatie betekent dit een doel voor hernieuwbare energie van 20% – 23%.
- De Commissie geeft geen inzicht in hoe de 25% energiebesparing verdeeld moet worden over de lidstaten. ECN en PBL zijn gevraagd inzichtelijk te maken welke Nederlandse bijdrage aan dit energiebesparingsdoel tegen welke kosten mogelijk is. De onderzoekers concluderen dat een energiebesparingsdoel van 12% voor Nederland wordt gerealiseerd door het huidige beleid door te trekken tot 2030.
- Het stellen van hogere doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie naast een broeikasgasreductiedoel zal leiden tot hogere nationale kosten indien deze doelen de gevraagde inzet ten behoeve van het realiseren van een broeikasgasreductiedoel te boven gaan. Met name de extra kosten bij een apart nationaal doel voor energiebesparing kunnen hoog oplopen.
- Het is daarom van belang dat – indien wordt gekozen voor aparte doelen – deze goed op elkaar aansluiten en tevens dat deze doelen regelmatig worden getoetst op ongewenste effecten.
- Nu inzetten op innovatie is van belang om na 2030 goede vervolgstappen te zetten om in 2050 te kunnen voldoen aan de doelstelling van 80–95% CO₂-reductie. De hoogte van de CO₂-prijs zal veelal niet toereikend zijn om deze noodzakelijke innovatie autonoom te doen ontstaan. ECN en PBL constateren dat additionele stimulering en investeringen op dit vlak nodig zullen zijn, bijvoorbeeld op het gebied van CO₂-afvang en opslag en batterijtechnologie, innovatieve biobrandstoffen, smart grids en de elektriciteitsinfrastructuur.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 153203.13.

Wat betreft het CO₂-reductiedoel voor de niet-ETS sectoren geldt dat de lastenverdeling tussen lidstaten in de Europese onderhandelingen een belangrijk onderwerp van discussie zal zijn. Afhankelijk van het gehanteerde criterium voor de lastenverdeling resulteert dit voor Nederland in een reductiepercentage van 28% tot 48% CO₂-reductie in de niet-ETS sectoren in 2030. ECN en PBL geven aan dat de bijbehorende kosten in het rapport met onzekerheden zijn omgeven: de bandbreedte van het emissieniveau in de referentiesituatie is bijvoorbeeld al +/- 9 Mton, en de onzekerheid in de gegevens voor de berekeningen komen daar nog bovenop. Ten aanzien van de inspanningen voor Nederland bij verschillende reductieopgaven voor niet-ETS sectoren constateren de onderzoeksbureaus het volgende:

- Op nationaal niveau is het realiseren van een niet-ETS reductiedoel tot 33% en een aansluitend doel voor hernieuwbare energie van 20% en 12% besparing in 2030 mogelijk met bestaand beleid.
- De kosten bij een niet-ETS doel in de bandbreedte 33 – 38% en een aansluitend doel voor hernieuwbare energie van 21% en 12% energiebesparing zijn € 80 miljoen – € 200 miljoen per jaar.
- Hogere doelen voor niet-ETS gaan voor Nederland gepaard met sterk oplopende kosten tot € 870 – € 1.490 miljoen per jaar bij 43% en € 5 – € 15 miljard bij 48%.

Deze nationale kosten zijn netto kosten vanuit maatschappelijk perspectief, en omvatten naast kosten ook baten, waaronder uitgespaarde energiekosten en vermeden investeringen. Overige baten, zoals die door vermeden luchtverontreiniging, mogelijke werkgelegenheidsbaten, of verminderde importafhankelijkheid zijn hier geen onderdeel van. Ter vergelijking met het huidige beleid, waaronder de maatregelen uit het Energieakkoord, blijkt uit de studie van ECN en PBL dat Nederland tot 2020 ongeveer 10 Mton in de niet-ETS-sectoren reduceert. Bij de aanname dat maatregelen 50 euro per te reduceren ton kosten komt dit neer op maatschappelijke kosten van 500 miljoen euro per jaar. Deze aanname is, gezien de gemiddelde kosten van maatregelen die door ECN/PBL zijn doorgerekend reëel. In het verdere proces worden de omvang en samenstelling van de maatschappelijke kosten van het huidige pakket nog beter in kaart gebracht om beter te kunnen bepalen hoe toekomstig beleid zich tot de huidige inspanningen verhoudt.

Reactie kabinet

De uitkomsten van het ECN/PBL-rapport zijn een waardevolle bron van informatie voor de positiebepaling van Nederland in de onderhandelingen over een Europees klimaat- en energiepakket voor 2030. Het kabinet erkent met PBL en ECN dat de analyses en de genoemde kosten met onzekerheden zijn omgeven. Op grond van de analyse van ECN en PBL is het Nederlandse standpunt over de Europese energie- en klimaatdoelen voor 2030 als volgt.

CO₂-reductiedoel

Het kabinet is voorstander van een bindend Europees CO₂-reductiedoel van tenminste 40% in 2030 ten opzichte van 1990. Dat betekent een verdubbeling van het doel voor 2020. Het kabinet steunt het voorstel van de Europese Commissie om dit doel onder te verdelen in 43% CO₂-reductie voor het ETS en 30% CO₂-reductie voor de niet-ETS sectoren. Bij de onderverdeling van het niet-ETS doel zal de lastenverdeling tussen lidstaten een belangrijk punt van discussie zijn in de Europese onderhandelingen. Dit is immers bepalend voor de kosten die Nederland en andere landen zullen moeten maken om het overkoepelende CO₂-reductiedoel te realiseren. Wanneer het niet-ETS doel op

EU-niveau op de meest kosteneffectieve wijze verdeeld wordt, volgt volgens het impact assessment van de Commissie daaruit een niet-ETS doel van 28% voor Nederland. De opgave om de CO₂-emissies te verminderen komt dan grotendeels te liggen bij de landen met een minder moderne energievoorziening, met name in Oost-Europa. Bij een verdeling van het doel op basis van BBP/capita, de maatstaf die ook in de huidige periode wordt gebruikt, volgt een niet-ETS doel voor Nederland dat op kan lopen tot 43%. De bijdrage van de Oost-Europese landen aan het overkoepelende EU-doel is bij een dergelijke onderverdeling beduidend lager. Het kabinet zet erop in dat de verdeling van het non-ETS doel zoveel mogelijk gebaseerd wordt op kosteneffectiviteit, zodat de CO₂-reductie daar in Europa plaatsvindt waar dat het meest efficiënt is. In lijn met deze inzet voor de non-ETS spant het kabinet zich tevens in om te komen tot dynamische allocatie van emissierechten in het ETS.

Hernieuwbare energie en energiebesparing

Het kabinet volgt de Europese Commissie in haar voorstel om naast het CO₂-reductiedoel een apart Europees bindend doel voor hernieuwbare energie van 27% in 2030 na te streven.

De Europese Commissie stelt voorts met het oog op de Europese energievoorzieningszekerheid en om reden van geopolitieke ontwikkelingen voor energiebesparing een hogere indicatieve doelstelling voor van 30%. Het kabinet is van mening dat dit er niet toe mag leiden dat de effectiviteit van het ETS-systeem afneemt, terwijl de door lidstaten te maken kosten toenemen.

Het kabinet kan instemmen met een governance systeem waarin lidstaten nationale plannen voor hernieuwbare energie en energiebesparing opstellen en hierover regionaal overleggen om beleidsmaatregelen op elkaar af te stemmen. Dit governance systeem moet ervoor zorgen dat alle lidstaten een efficiënte bijdrage leveren aan het realiseren van de Europese doelen. Het kabinet vraagt bij de nadere uitwerking van het governance systeem aandacht voor de beperking van administratieve lasten en pleit ervoor dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten niet zal worden aangetast.

Het kabinet stelt vast dat er nog veel winst valt te behalen bij Europese normering voor energiebesparing, bijvoorbeeld via de richtlijn Ecodesign. Het kabinet heeft daarom een voorkeur voor versnelde introductie van bronbeleid en uitwerking van de Ecodesign richtlijn. Voortgang op dit gebied tast het gelijk speelveld binnen de Europese markt niet aan terwijl de verdere ontwikkeling van energiebesparing in Europese lidstaten wordt bevorderd.

Concurrentievermogen

Een mondiaal *level playing field* is met het oog op het Europees concurrentievermogen en daarmee de werkgelegenheid in Europa noodzakelijk. Dit sluit ook aan bij de kabinetsbrief over groene groei.

Vervolgtraject

Het doel is om tijdens de Europese Raad (ER) van 23 en 24 oktober een besluit te nemen over het raamwerk van het Klimaat- en Energiepakket 2030. Dit besluit bepaalt mede de EU-inzet tijdens de Conference of Parties (COP20) in Lima in december. Crux van de discussie binnen de Unie is hoe te komen tot een overkoepelend broeikasgasreductiedoel. Hoofdpijn van de Nederlandse inzet is een akkoord over een emissiereduc-

tiedoel van tenminste 40%. Een akkoord over een doel zal afhankelijk zijn van een totaalpakket waarin meerdere afwegingen aan bod komen, zoals eventuele ondersteunende doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing, versterking van het ETS en de verdeling van de opgave voor de non-ETS sectoren. Voor Nederland moet dit totaalpakket ambitieus maar realistisch en tegelijk ook betaalbaar zijn.

De inzet van het Kabinet is dat Europese doelen voor CO₂-reductie, hernieuwbare energie en energiebesparing worden vastgesteld van 40%, 27% en 25% respectievelijk. Het Kabinet steunt deze doelstellingen en vindt dat deze doelen door de Commissie moeten worden vertaald in indicatieve doelen voor de afzonderlijke lidstaten. De indicatieve doelen voor Nederland zullen vervolgens de basis vormen voor het nader in te vullen beleid. Indien in de mondiale context op enig moment overeenstemming wordt bereikt over een hoger CO₂-reductiepercentage dan 40% voor Europa, resulteert dit in hogere afgeleide percentages voor duurzame energie en energiebesparing.

Andere onderzoeksrapporten

Aansluitend op de reactie van het kabinet op de analyse van ECN en PBL wordt ook kort – op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken – een reactie gegeven op diverse rapporten die in de loop van dit jaar zijn verschenen. Het gaat om rapporten van Urgenda, Ecofys en Greenpeace. Daarnaast vraagt de vaste commissie ook om een reactie op de oratie van de heer prof. dr. M. Mulder bij aanvaarding van de functie van bijzonder hoogleraar Regulering van energiemarkten bij de Universiteit Groningen.

1. Rapport Urgenda – De agenda – Nederland 100% duurzame energie in 2030.

Urgenda geeft in dit rapport haar visie op een volledig duurzame energievoorziening in 2030 in Nederland en geeft aan dat dit mogelijk is maar dat het niet eenvoudig zal zijn.

Reactie

De studie is op zichzelf nuttig omdat deze laat zien dat een 100% duurzame energievoorziening in 2030 technisch mogelijk is door een enorme versnelling van bestaande acties. Tegelijkertijd erkent ook Urgenda dat dit zeer ingrijpende maatregelen zal vergen op veel terreinen, bijvoorbeeld omtrent het aanpassen van de levensstijl (bijvoorbeeld minder vleesconsumptie, eigen auto niet meer automatisch in eigendom) en de acceptatie van hoge lasten voor burgers en bedrijven in de komende 20 jaar. Een voorwaarde is verder dat er geen ruimtelijke belemmeringen optreden bij de uitrol van windenergie op land en ter zee. Urgenda stelt dat het gevoel van urgentie nodig is voor dergelijke maatregelen.

Het rapport bevat bruikbare tips voor burgers om hiermee aan de slag te gaan. De weg naar een duurzame energievoorziening is echter langer en complexer dan wat wordt voorgesteld, en het slagen hiervan is ook afhankelijk van de Europese aanpak.

2. Rapport Ecofys: assessing the EU 2030 Climate and Energy Targets, a briefing paper.

Ecofys heeft dit rapport opgesteld in opdracht van de Greens/EFA groep binnen het Europese parlement. Ecofys acht de voorstellen van de Europese Commissie voor 2030 niet vergaand genoeg om het klimaatdoel in 2050 te kunnen realiseren. Zij komt tot de conclusie dat veel hogere tussendoelen nodig zijn om in het spoor te blijven van het lange termijn reductiedoel van 80–95% in 2050. Ecofys noemt dit een «fair share», leidend tot een broeikasgasreductiepercentage van 60% in 2030, een energiebesparing op de energievraag in 2010 van 40% en een aandeel hernieuwbare energie van 45%.

Reactie

Het kabinet baseert zich op de analyse van de Europese Commissie waaruit blijkt dat een broeikasgasreductie van ten minste 40% in 2030 in lijn is met het lange termijn broeikasgasreductiedoel in 2050. Het is overigens op grond van het rapport van Ecofys niet in te schatten hoe de door Ecofys voorgestelde doelen zich zouden vertalen voor Nederland. Aan de hand van de analyse van ECN en PBL kan wel worden ingeschat dat een veel forsere broeikasgasreductieopgave inclusief een daarmee gepaard gaand fors aanvullend doel op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing in de periode tot en met 2030 zal leiden tot zeer hoge nationale kosten voor Nederland. Daarbij is het overigens ook de vraag of de benodigde inspanning conform het Ecofys-voorstel voor Nederland ten volle instrumenteerbaar zou zijn.

3. Rapport Greenpeace: Locked in the past: Why Europe's big energy companies fear change

Greenpeace geeft een analyse van de marktomstandigheden van de gevestigde grote energiebedrijven in Europa en is van mening dat deze bedrijven op het gebied van hernieuwbare energie zullen achterblijven en dat de businessmodellen voor deze bedrijven onder druk staan. Greenpeace is van mening dat de nationale overheden energiebedrijven moeten leiden in de richting van duurzame bedrijfsmodellen. Greenpeace is daarnaast van mening dat voor 2030 hogere Europese bindende nationale doelen moeten worden gesteld: een broeikasgasreductiedoel van ten minste 55%, een aandeel hernieuwbare energie van 45%, en een energiebesparingsdoel van 40%.

Reactie

Energiebedrijven opereren op een vrije energiemarkt. De overheden kunnen grenzen stellen ten aanzien van de CO₂-emissies en andere gassen die bij de productie van fossiele energie vrijkomen en doelen stellen voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Tegelijk is het aan de energiebedrijven zelf om autonome investeringsbeslissingen te nemen en hun businessmodellen te ontwikkelen en te bewaken. Hier is geen rol voor de overheden weggelegd.

Ten aanzien van het pleidooi dat Greenpeace houdt voor hogere Europese doelen in 2030 is het kabinet van mening dat dergelijke hoge doelen zullen leiden tot zeer forse nationale kosten, zoals ook blijkt uit de analyse van ECN en PBL. Het kabinet kiest daarom voor een ambitieuze, maar ook realistische en betaalbare inzet in Europa.

4. Rapport Greenpeace: A European grid for ¾ renewable electricity by 2030.

Greenpeace doet in dit rapport – los van de door hen wenselijk geachte doelen op het gebied van energie en klimaat (zie onder punt 3) – een aantal andere aanbevelingen aan de overheid. Greenpeace beveelt onder andere de ontwikkeling van een strategisch plan ten aanzien van de interconnecties van Europese netwerken aan. Deze netwerken zouden niet langer ten dienste mogen staan van bestaand en nieuwe kolen- en kerncentrales. Tevens beveelt Greenpeace aan om de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van de trans-Europese energie-infrastructuur te verzekeren en om de eigendomsontvlechting van energiebedrijven te bevorderen.

Reactie

De Europese landelijke netbeheerders – verenigd in ENTSO-E – zijn reeds verplicht tot het opstellen van een tienjarenplan voor de ontwikkeling van Europese infrastructuur. De aanbeveling om bij de planning van nieuwe infrastructuur niet meer af te stemmen op door kolen- of kerncentrales opgewekte elektriciteit deelt het kabinet niet.

Kolen- en kerncentrales zullen in veel Europese landen – ondanks de groei van hernieuwbare elektriciteit – nog langere tijd essentieel zijn voor de energievoorziening. Wel bestaat er de Europese verplichting om duurzaam opgewekte elektriciteit voorrang op het net te geven bij eventuele congestie.

Nederland is – net als Greenpeace – sterk voorstander van een spoedige en volledige implementatie van de Europese infrastructuurverordening in alle lidstaten.

Daarnaast steunt het kabinet ook de aanbevelingen in het rapport inzake eigendomsontvlechting. Nederland heeft zich in de onderhandelingen over het Derde Energiepakket hard gemaakt voor strikte regels op dit terrein en hecht er groot belang aan dat deze regels nu worden nageleefd in alle EU lidstaten. Nederland hanteert zelf het meest vergaande Europese model van eigendomsontvlechting, het zogenaamde «ownership unbundlingsmodel».

5. Oratie prof. dr. M. Mulder bij aanvaarding van de functie van hoogleraar Regulering van energiemarkten bij de Universiteit Groningen.

De heer Mulder behandelt in zijn oratie onder andere de stimulering van hernieuwbare energie in combinatie met doelen voor reductie van CO₂ en vraagt aandacht voor de leveringszekerheid van elektriciteit.

Door de forse toename van hernieuwbare elektriciteit verandert de energievoorziening in rap tempo en worden de eisen aan het balanceren door de beheerders van de elektriciteitsnetten steeds hoger. Tevens komen businessmodellen van gas- en kolencentrales onder druk te staan omdat de stroomprijs wordt gedrukt – soms tot nihil – door een plotseling fors aanbod van wind- en zonne-energie dat niet wordt geabsorbeerd door de vraag. De heer Mulder geeft aan dat kolen- en gascentrales noodzakelijk zijn om de genoemde balancerings van netten te kunnen realiseren.

Het voornaamste doel van subsidies op hernieuwbare energie is reductie van CO₂. Tegelijk vallen de elektriciteitscentrales volledig onder het regime van ETS. Uitstoot van CO₂ krijgt via ETS een prijs. Het gevolg van subsidies voor hernieuwbare energie is dat het aanbod daarvan toeneemt en er ruimte ontstaat onder het gezamenlijke Europese emissieplafond, waardoor de prijs van CO₂ daalt. Deze dalende prijs zal ertoe leiden dat bedrijven die onder het ETS vallen meer rechten gaan inkopen in plaats

van emissies verder te reduceren, waardoor per saldo de totale omvang van de CO₂-emissies gelijk blijft. Een beter alternatief in plaats van subsidies is het verlagen van het gezamenlijke ETS-plafond.

Reactie

De leveringszekerheid is een belangrijke pijler van het energiebeleid. Naast de rol die kolen- en gascentrales ten aanzien van de balancerings van het elektriciteitsnet vervullen, is er in de toekomst echter ook een belangrijke rol voor smart grids, waardoor vraag en aanbod van elektriciteit beter op elkaar kunnen gaan aansluiten. Uit de analyse van ECN en PBL blijkt dat stimulering van innovatie – mede op dit vlak – van belang is om ook na 2030 verdere stappen te kunnen zetten richting een duurzame energievoorziening in 2050.

Het verband tussen enerzijds doelen voor reductie van CO₂ en doelen voor hernieuwbare energie is bekend en blijkt ook ten volle uit de analyse van ECN en PBL. Het is van belang dat een doel van hernieuwbare energie goed past bij het CO₂-reductiedoel, omdat in het andere geval de nationale kosten per saldo zullen toenemen. Er zijn dan immers hogere overheidsuitgaven nodig om hetzelfde doel voor hernieuwbare energie te realiseren omdat het af te dekken prijsverschil tussen grijze en groene stroom door de lagere CO₂-prijs toeneemt. Daarnaast pleit het kabinet voor versterking van het ETS, waardoor een betere beprijzing van CO₂ wordt gesteund.

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

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp