



Brussel, 22.1.2014
COM(2014) 15 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030

1. INLEIDING

Er is al een lange weg afgelegd sinds de EU in 2008 haar eerste pakket klimaat- en energiemaatregelen heeft aangenomen. De Unie is nu goed op koers om haar streefcijfers voor 2020 inzake broeikasgasemissiereducties en hernieuwbare energie te halen; ook op het stuk van energie-intensiteit is aanzienlijke vooruitgang geboekt dankzij efficiëntere gebouwen, producten, industriële processen en voertuigen. Deze prestaties zijn des te opmerkelijker omdat de Europese economie sinds 1990 een reële groei met circa 45 % heeft gekend. De 20/20/20-streefcijfers voor broeikasgasemissies, hernieuwbare energie en energiebesparingen zijn krachtige aanjagers van deze vooruitgang gebleken: zij liggen aan de basis van duurzame werkgelegenheid voor meer dan 4,2 miljoen mensen in diverse eco-bedrijfstakingen¹ en gestage groei in tijden van crisis.

Kader 1: Belangrijkste resultaten van het huidige beleidskader inzake energie en klimaat

De Unie heeft zichzelf drie doelen gesteld die tegen 2020 moeten zijn bereikt: een vermindering van de broeikasgasemissies met 20 %, een aandeel hernieuwbare energie van 20 % en een verbetering van de energie-efficiëntie ten belope van 20 %. Het huidige energie- en klimaatbeleid brengt deze 20/20/20-doelstellingen met rasse schreden naderbij:

- de broeikasgasemissies zijn in 2012 met 18 % afgenomen ten opzichte van 1990 en deze emissies zullen, bij gehandhaafd beleid, naar verwachting verder dalen zodat zij in 2020 en 2030 respectievelijk 24 % en 32 % lager zullen zijn dan in 1990;
- het aandeel van hernieuwbare energie is in 2012 opgelopen tot 13 % van de energie(eind)consumptie, en dit cijfer zal naar verwachting verder stijgen naar 21 % in 2020 en 24 % in 2030;
- installaties in de EU zorgden eind 2012 voor circa 44 % van de hernieuwbare elektriciteitsproductie wereldwijd (waterkracht buiten beschouwing gelaten);
- de energie-intensiteit van de EU-economie is tussen 1995 en 2011 met 24 % afgenomen; in de industrie bedroeg de verbetering zelfs 30 %;
- de koolstofintensiteit van de EU-economie is tussen 1995 en 2010 met 28 % gedaald.

Ook anderszins is er sinds 2008 veel veranderd. Het meest in het oog springend zijn de gevolgen van de economische en financiële crisis, die de investeringscapaciteit van de lidstaten heeft aangetast. De prijzen van fossiele brandstoffen blijven hoog, wat ongunstig is voor de handelsbalans en de energiekosten van de Unie. In 2012 bedroeg de factuur voor de olie- en gasinvoer van de EU meer dan 400 miljard EUR of ongeveer 3,1 % van het bbp van de Unie. Het zwaartepunt van de wereldwijde vraag naar energie is duidelijk verschoven naar de opkomende economieën, en China en India in het bijzonder. Tezelfdertijd groeit bij particuliere en industriële afnemers de bezorgdheid over de toenemende energieprijzen en het

¹ Eurostat-gegevens over de sector milieugoederen en -diensten.

prijverschil met vele handelspartners van de Unie, met name de USA. De interne energiemarkt is tot ontwikkeling gekomen, maar het risico van fragmentatie steekt opnieuw de kop op. De EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS) biedt onvoldoende prikkels voor investeringen in koolstofluwe technologieën, waardoor het gevaar niet denkbeeldig is dat nieuw nationaal beleid het vlakke speelveld komt ondergraven dat de ETS tot stand had moeten brengen. Nu de technologie inzake hernieuwbare energie is uitgerijpt en de kosten fel zijn verminderd, vormt de snelle ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen een nieuwe uitdaging voor het energiesysteem. Veel energieverbruikende producten zijn inmiddels efficiënter geworden en de consument profiteert van reële energie- en kostenbesparingen.

Tezelfdertijd nemen de bewijzen voor de waarschijnlijke invloed van de mens op de klimaatverandering toe en wordt alsmear duidelijker dat substantiële en duurzame broeikasgasemissiereducties onontbeerlijk zijn om verdere klimaatveranderingen op onze planeet te beperken².

Daarom is nu de tijd gekomen om ons te bezinnen over deze ontwikkelingen en over het beleidskader waarover we tegen 2030 willen kunnen beschikken. Zoals ook blijkt uit de reacties van de stakeholders op het Groenboek³, moet worden aangestuurd op verdere stappen in de richting van een koolstofluwe economie die alle consumenten betaalbare energie tegen concurrerende prijzen garandeert, nieuwe kansen voor groei en werkgelegenheid schept en zorgt voor meer energiebevoorradingszekerheid en minder invoerafhankelijkheid voor de Unie als geheel. Wij moeten ons met de nodige ambitie engageren om verdere broeikasgasemissiereducties tot stand te brengen volgens het kosteneffectieve traject dat in de stappenplannen naar 2050⁴ is beschreven, en hiervan met het oog op de komende onderhandelingen over een internationale klimaatovereenkomst ook tijdig werk maken. Wij moeten investeerders in koolstofarme technologieën zo snel mogelijk zekerheid bieden op het stuk van de regelgeving, zodat onderzoek, ontwikkeling en innovatie worden aangevuurd en er schot komt in de opschaling en industrialisatie van de toeleveringsketens voor de nieuwe technologieën. Daarbij moet rekening worden gehouden met de heersende economische en politieke realiteit en voortgebouwd op de ervaring die met het huidige beleidskader is opgedaan.

Tegen deze achtergrond dient het beleidskader voor 2030 de onverkorte uitvoering van de 20/20/20-doelstellingen te behelzen, en voorts de volgende elementen:

- een ambitieus engagement om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen conform de stappenplannen naar 2050. Bij het nakomen van deze verbintenis moet een kostenefficiënte benadering worden gehanteerd die rekening houdt met randvoorwaarden inzake betaalbaarheid, concurrerendheid, bevoorradingszekerheid en duurzaamheid en die inspeelt op de heersende economische en politieke omstandigheden;
- vereenvoudiging van het Europese beleidskader, gepaard aan een grotere complementariteit en afstemming tussen doelstellingen en instrumenten;
- voldoende flexibiliteit voor de lidstaten om, binnen het omschreven EU-kader, de overgang naar een koolstofarm energiesysteem te organiseren overeenkomstig hun

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Werkgroep I van de IPCC, samenvatting voor beleidsmakers, oktober 2013.

³ COM(2013) 169: Groenboek: Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030.

⁴ COM(2011) 885: Stappenplan energie 2050; COM(2011) 112: Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050.

specifieke situatie, de energiemix van hun keuze, hun behoeften inzake energiezekerheid en de noodzaak om de kosten tot een minimum te beperken;

- versterking van de regionale samenwerking tussen lidstaten, zodat zij gemeenschappelijke uitdagingen inzake energie en klimaat op een meer kosteneffectieve wijze het hoofd kunnen bieden, terwijl de marktintegratie wordt bevorderd en verstoring van de markt wordt voorkomen;
- benutting van de bestaande dynamiek inzake ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen via een meer kostenefficiëntiegericht beleid dat de Europese dimensie versterkt en is toegespitst op vrije mededinging en verdere integratie van de interne energiemarkt;
- een duidelijk inzicht in de factoren die bepalend zijn voor de energiekosten, zodat het beleid op feiten en cijfers wordt gebaseerd en duidelijk is welke elementen via nationaal en Uniaal beleid kunnen worden bijgestuurd en welke niet. De concurrentiekracht van de bedrijven en de betaalbaarheid van energie voor de consument staan centraal bij de vaststelling van de doelstellingen van het beleidskader en de keuze van de instrumenten om dit uit te voeren;
- verbetering van de energiezekerheid, gekoppeld aan het opzetten van een koolstofluw en concurrerend energiesysteem, door gemeenschappelijke actie, geïntegreerde markten, diversificatie van de invoer, duurzame ontwikkeling van de binnenlandse energiebronnen, investeringen in de noodzakelijke infrastructuur, besparingen op het niveau van het eindgebruik en steun voor onderzoek en innovatie;
- vergroting van de zekerheid voor investeerders door nu reeds duidelijke signalen af te geven over de richting die we met het beleidskader uit willen na 2020 en door garanties te bieden dat ingrijpende veranderingen in bestaande doelstellingen en instrumenten niet vóór die datum zullen worden doorgevoerd;
- een billijke verdeling van de inspanningen over de lidstaten, rekening houdend met hun specifieke omstandigheden en mogelijkheden.

Deze mededeling ontwikkelt een kader voor toekomstig EU-beleid inzake energie en klimaat en geeft de aanzet tot een proces om tot een gemeenschappelijke visie te komen op de wijze waarop dat beleid in de toekomst kan worden uitgebouwd.

2. KERNELEMENTEN VAN HET BELEIDSKADER

In het Groenboek van de Commissie werd gepeild naar het bereik en de opzet van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 die door de belanghebbenden wenselijk worden geacht. In het algemeen was men het erover eens dat een nieuw streefcijfer inzake broeikasgasemissiereducties gewenst is; hoe ver onze ambities dienen te reiken, daarover liepen de meningen evenwel uiteen⁵. Ook was er verschil van mening over de vraag of nieuwe streefcijfers voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie noodzakelijk zijn om in het perspectief van 2030 nog meer vooruitgang te boeken.

In de tegelijk met dit beleidskader bekendgemaakte effectbeoordeling worden verschillende emissiereductiestreefcijfers (35 %, 40 %, en 45 %) geëvalueerd. Daarbij wordt dezelfde conclusie bereikt als in het Stappenplan energie 2050⁶, namelijk dat de kosten van de

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ COM(2011) 885.

overgang op een koolstofluw energiesysteem niet substantieel verschillen van de kosten die hoe dan ook op ons afkomen als gevolg van de noodzaak om een verouderend energiesysteem te vernieuwen, de stijgende prijzen van fossiele brandstoffen en de uitvoering van het huidige klimaat- en energiebeleid. Niettemin zullen de energiesysteemkosten in de periode tot 2030 naar verwachting toenemen tot circa 14 % van het bbp, in vergelijking met circa 12,8 % in 2010. Er zal zich evenwel een forse verschuiving voordoen van uitgaven voor brandstoffen naar uitgaven voor innovatieve voorzieningen met een grote toegevoegde waarde, waardoor investeringen in innovatieve producten en diensten zullen worden gestimuleerd, werkgelegenheid en groei zullen worden gecreëerd en de handelsbalans van de Unie zal worden verbeterd. Een gunstig economisch kader en een doelgericht industrieel beleid, zoals geschetst in de begeleidende mededeling "Voor een heropleving van de Europese industrie"⁷, moeten industrie en bedrijfsleven helpen om deze kansen optimaal te benutten.

De met het huidige beleidskader 2020 opgedane ervaring bewijst dat Europese en nationale streefcijfers weliswaar een doortastend optreden van de lidstaten en de groei van opkomende industrietakken kunnen aanjagen, maar niet altijd hebben geleid tot marktintegratie, kostenefficiëntie en onverstoord concurrentie. Uit de effectbeoordeling komt naar voren dat een kernstreefcijfer inzake broeikasgasemissiereducties de goedkoopste weg naar een koolstofluwe economie aangeeft, waarbij het aandeel van hernieuwbare energie en de energiebesparingen in de Unie vanzelf zullen toenemen.

In het licht van de feiten en de met het huidige beleid opgedane ervaring stelt de Commissie als hoeksteen van het energie- en klimaatbeleid van de EU voor 2030 een nieuw reductiestreefcijfer inzake EU-broeikasgasemissies van 40 % ten opzichte van 1990 voor. Deze inspanning zou tussen de ETS- en de niet-ETS-sectoren⁸ worden verdeeld. De niet onder de ETS vallende inspanningen zouden over de lidstaten omgeslagen (zie verder). Een en ander zou worden aangevuld met een consequent streefcijfer van ten minste 27 % voor hernieuwbare energie op Europees niveau, met de nodige ruimte voor de lidstaten om eigen nationale doelstellingen vast te stellen. De vraag wat het beste kan worden gedaan om tegen 2030 de optimale energiebesparingen te realiseren, zal nader worden bezien in het kader van een toetsing van de richtlijn energie-efficiëntie die later in 2014 wordt afgerond.

De toegenomen flexibiliteit voor de lidstaten zal worden gepaard aan een solide Europees governance-kader om de EU-doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energiebesparingen te realiseren op een wijze die verenigbaar is met het bereiken van de nationale en Europese broeikasgasstreefcijfers en die spoort met de grote beginselen van het Europese energiebeleid, met name de goede werking en verdere integratie van de interne energiemarkt en het opzetten van een concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem.

2.1 Een streefcijfer voor broeikasgasemissies

De Commissie stelt voor om voor de binnen de EU plaatsvindende broeikasgasemissies in 2030 een reductiestreefcijfer van 40 % ten opzichte van 1990 vast te stellen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het beleid en de maatregelen die de lidstaten met betrekking tot hun huidige emissiereductieverplichtingen hebben ingevoerd en gepland, ook na 2020 effect zullen blijven sorteren. Als die maatregelen volledig worden uitgevoerd en doeltreffend blijken, mag daarvan een uitstootvermindering met 32 % ten opzichte van 1990 worden verwacht. Dit zal een voortgezette inspanning vergen, maar het toont ook de haalbaarheid van

⁷ COM(2014) 14.

⁸ De ETS-sector omvat 11 000 vaste installaties (energiecentrales en fabrieken) die aanzienlijke hoeveelheden energie gebruiken.

het voor 2030 voorgestelde streefcijfer aan. Continue monitoring blijft hoe dan ook van belang om rekening te houden met de internationale dimensie en te garanderen dat de Unie het meest kostenefficiënte traject naar een koolstofluwe economie blijft volgen.

De met het EU-streefcijfer overeenstemmende reductie moet worden verdeeld tussen de ETS en een bijdrage die de lidstaten gezamenlijk moeten leveren in de niet onder de ETS vallende sectoren. Ten opzichte van 2005 zou de ETS-sector in 2030 een broeikasgasemissievermindering met 43 % tot stand moeten brengen en de niet-ETS-sector een vermindering met 30 %. Om de vereiste emissiereducties in de ETS-sector tot stand te brengen, zal de factor waarmee het emissieplafond binnen de ETS jaarlijks wordt verlaagd, moeten worden verhoogd van 1,74 % thans naar 2,2 % na 2020.

De gezamenlijke inspanning in de niet-ETS-sectoren dient eveneens tijdig en op een billijke wijze over de afzonderlijke lidstaten te worden omgeslagen. Momenteel vindt de toewijzing plaats op basis van de relatieve welvaart, met het bbp per hoofd van de bevolking als criterium. Dit resulteert in een breed spectrum van verplichtingen/toleranties, variërend van 20 % reductie tot 20 % mogelijke toename van emissies. De aan de effectbeoordeling van de Commissie ten grondslag liggende analyse heeft een kosteneffectieve verdeling van de inspanningen over de lidstaten opgeleverd. Deze bevestigt dat, als de kosten voor de Unie als geheel worden geminimaliseerd, de kosten en investeringen relatief hoger uitvallen in lidstaten met minder inkomsten. Dat komt omdat die lidstaten gekenmerkt worden door een relatief hogere koolstofintensiteit, lagere energie-efficiëntie en geringere investeringscapaciteit. Zo komt uit de analyse bijvoorbeeld naar voren dat landen waarvan het bbp lager is dan 90 % van het EU-gemiddelde, in de periode 2021-2030 investeringen zouden moeten doen die naar schatting zo'n 3 miljard EUR per jaar méér bedragen dan de gemiddelde EU-toename in die periode.

De Commissie is derhalve van mening dat het nog steeds nodig is deze verdelingsfactoren bij de vaststelling van de reductiedoelstelling voor elke lidstaat ter implementatie van het kader voor 2030 in aanmerking te nemen; tegelijk dient de integriteit van de interne markt, bijvoorbeeld wat betreft energie-efficiëntie en energieverbruikende producten, gegarandeerd te blijven. Gezien het belang van de toekomstige investeringen zijn voorts oplossingen vereist die bijdragen aan een betere financiering (zie verder).

De Commissie acht het niet dienstig om vóór het begin van de internationale onderhandelingen een hoger "voorwaardelijk streefcijfer" voor te stellen. Mocht de uitkomst van de onderhandelingen zodanig zijn dat een ambitieuzer streefcijfer voor de Unie gerechtvaardigd is, dan kan die extra inspanning worden opgevangen door het gebruik van internationale emissiecredits.

2.2 Een EU-streefcijfer inzake hernieuwbare energie

Voor hernieuwbare energie blijft een fundamentele rol weggelegd bij de overgang naar een meer concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem. Die overgang zal alleen mogelijk zijn als het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix fors toeneemt. Voor zover hernieuwbare energie in de EU zelf wordt opgewekt, kan dit er ook toe bijdragen om het handelstekort van de Unie inzake energieproducten alsook haar kwetsbaarheid voor verstoringen van de toelevering en voor de prijsvolatiliteit van fossiele brandstoffen te verkleinen. Hernieuwbare energiebronnen kunnen ook de groei van innovatieve technologieën stimuleren, banen scheppen in opkomende sectoren en de luchtverontreiniging helpen verminderen.

De snelle ontwikkeling van hernieuwbare energie vormt nu reeds een probleem voor het elektriciteitssysteem in het bijzonder, dat moet worden aangepast aan een alsmaar meer

decentrale en variabele productie (zonne- en windenergie). Bovendien wordt de ontwikkeling van hernieuwbare energie in de EU hoofdzakelijk aangejaagd door nationale steunregelingen; dat maakt het weliswaar makkelijk om in te spelen op nationale en regionale omstandigheden, maar kan ook een hinderpaal vormen voor marktintegratie en kostenefficiëntie. De snelle uitroiling van hernieuwbare energie heeft ook gevolgen voor de concurrerendheid van andere energiebronnen die cruciaal blijven voor het energiesysteem van de EU en maakt dat er minder prikkels zijn om te investeren in de opwekkingscapaciteit die nodig zal zijn voor de overgang naar een meer concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem (bijv. als back-up voor variabele hernieuwbare-energieproductie).

In de toekomst moeten de voordelen van hernieuwbare energie op een zo marktconform mogelijke wijze worden benut. De werking van de ETS en de bijdrage van hernieuwbare energie aan het terugdringen van de broeikasgasuitstoot zijn onderling nauw verbonden en complementair. Een 40 %-streefcijfer voor broeikasgasemissiereducties zou vanzelf al een toename van het aandeel van hernieuwbare energie in de EU tot ten minste 27 % moeten teweegbrengen. Daarom stelt de Commissie voor om dit ook als EU-streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energie in het energieverbruik vast te stellen. Dit streefcijfer zou verbindend zijn voor de EU maar niet voor de afzonderlijke lidstaten; om het te halen zouden duidelijke verbintenissen worden aangegaan door de lidstaten, die zich daarbij laten leiden door de noodzaak om gezamenlijk het EU-streefcijfer na te komen, uitgaand van de prestaties die van elke lidstaat op grond van zijn huidige streefcijfer voor 2020 worden verwacht. Deze nieuwe verbintenissen voor 2030 zullen in het kader van het in hoofdstuk 3 beschreven governance-proces worden geëvalueerd en zo nodig aangevuld met verdere EU-maatregelen en -instrumenten om ervoor te zorgen dat het EU-streefcijfer wordt gehaald.

Dit EU-streefcijfer zal de prikkel vormen voor continue investeringen in hernieuwbare energie, waardoor bijvoorbeeld het aandeel van hernieuwbare energie in de elektriciteitssector moet toenemen van 21 % thans tot minstens 45 % in 2030. In tegenstelling tot wat in het huidige beleidskader het geval is, zal het EU-streefcijfer niet middels EU-wetgeving in nationale streefcijfers worden omgezet. Zodoende wordt de lidstaten meer ruimte geboden om hun emissiereductiestreefcijfers op de meest kosteneffectieve wijze te halen overeenkomstig hun specifieke situatie, energiemix en mogelijkheden om hernieuwbare energie te produceren.

De Commissie acht het niet dienstig nieuwe streefcijfers voor hernieuwbare energie of de broeikasgasintensiteit van brandstoffen in de sector vervoer of enige andere deelsector na 2020 vast te stellen. De evaluatie van de manier waarop de indirecte uitstoot als gevolg van veranderingen in landgebruik kan worden geminimaliseerd, heeft uitgewezen dat de biobrandstoffen van de eerste generatie slechts in beperkte mate bijdragen aan het koolstofluw maken van de vervoersector. De Commissie heeft bijvoorbeeld reeds aangegeven dat biobrandstoffen op basis van voedingsgewassen na 2020 niet voor overheidssteun in aanmerking dienen te komen⁹. Een scala van alternatieve hernieuwbare brandstoffen en een mix van gerichte beleidsmaatregelen die voortbouwen op het Witboek vervoer zijn nodig om de uitdagingen voor de sector vervoer in het perspectief van 2030 en daarna het hoofd te kunnen bieden. De beleidsontwikkeling ter zake dient in eerste instantie gericht te zijn op de verbetering van de efficiëntie van het vervoersysteem en op de verdere ontwikkeling en inzet van elektrische voertuigen, biobrandstoffen van de tweede en derde generatie en andere alternatieve, duurzame brandstoffen als onderdeel van een meer holistische en geïntegreerde benadering. Een en ander is in overeenstemming met de strategie voor

⁹ COM(2012) 595.

alternatieve brandstoffen¹⁰ en moet worden meegenomen bij toekomstige toetsingen en herzieningen van de desbetreffende wetgeving voor de periode na 2020.

Meer flexibiliteit voor de lidstaten dient gepaard te gaan met een grotere focus op de noodzaak om de interne energiemarkt te voltooiën. De verschillende nationale steunregelingen moeten worden gerationaliseerd zodat zij beter sporen met de interne markt, kosteneffectiever worden en investeerders meer rechtszekerheid bieden. Om zeker te zijn dat het Europese streefcijfer voor hernieuwbare energie wordt gehaald, moet op basis van de door de lidstaten opgestelde nationale plannen voor een concurrerende, betrouwbare en duurzame energievoorziening een nieuw governance-kader worden opgezet, zoals hieronder beschreven. Sommige lidstaten hebben al ambitieuze doelstellingen voor hernieuwbare energie tegen 2030 en daarna vastgesteld die in aanzienlijke mate tot het bereiken van het EU-streefcijfer zullen bijdragen. Elke lidstaat moet zijn verbintenissen inzake hernieuwbare energie expliciteren en aangeven hoe hij deze denkt na te komen, rekening houdend met de noodzaak om de concurrentie- en staatssteunregels te respecteren om verstoringen van de markt te voorkomen en kosteneffectiviteit te garanderen, zoals beschreven in paragraaf 2.5 hieronder.

Tezelfdertijd zullen de EU en de lidstaten hun beleidskaders verder moeten ontwikkelen teneinde de omvorming van de energie-infrastructuur te vergemakkelijken – een omvorming die moet voorzien in meer grensoverschrijdende verbindingen, opslagmogelijkheden en *smart grids* om de vraag te kunnen beheren en de toeleveringszekerheid te garanderen in een systeem waarin het aandeel van (intrinsiek variabele) hernieuwbare energie groter is.

Deze aanpak houdt in dat de richtlijn hernieuwbare energiebronnen met het oog op de periode na 2020 grondig zal moeten worden herzien, zodat de EU over het nodige instrumentarium beschikt om het EU-streefcijfer voor 2030 te halen. Ook een beter biomassebeleid is noodzakelijk, willen wij deze hulpbron zo doelmatig mogelijk inzetten ter bereiking van robuuste en controleerbare broeikasgasbesparingen en voorts eerlijke mededinging mogelijk maken tussen de verschillende toepassingen van biomassa in de bouwsector, de papier- en pulpindustrie, de biochemische industrie en de energieopwekking. Daarbij moeten ook duurzaam landgebruik en duurzaam bosbeheer (overeenkomstig de EU-bosstrategie¹¹) worden meegenomen, alsook – net als bij biobrandstoffen – de indirecte landgebruikseffecten.

2.3 Energie-efficiëntie

Verbeterde energie-efficiëntie levert een essentiële bijdrage aan alle grote doelstellingen van het klimaat- en energiebeleid van de EU, namelijk meer concurrentiekracht, bevoorradingszekerheid, duurzaamheid en de overgang naar een koolstofluwe economie. Over het belang ervan heerst ruime politieke eensgezindheid. Het EU-streefcijfer inzake energie-efficiëntie is niet verbindend; vooruitgang komt tot stand dankzij specifieke beleidsmaatregelen op Unie- of lidstaatniveau, bijvoorbeeld inzake huishoudelijke en industriële apparaten, voertuigen en gebouwen. In de richtlijn energie-efficiëntie wordt een meer holistische benadering van energiebesparingen in de EU gehanteerd. Hoewel de omzettingstermijn van deze richtlijn pas in juni 2014 verstrijkt (en niet alle lidstaten ze reeds ten uitvoer hebben gelegd) hebben de Raad en het Europees Parlement om een evaluatie verzocht tegen midden 2014. Bij deze beoordeling zal worden gekeken hoe ver de Unie al in de richting van het streefcijfer voor 2020 is opgeschoten. Momenteel is de verwachting dat het 20 %-streefcijfer niet wordt gehaald. Zodra deze toetsing is uitgevoerd, zal de Commissie zich beraden over de vraag of wijzigingen van de richtlijn energie-efficiëntie moeten worden voorgesteld.

¹⁰ COM(2013) 17.

¹¹ COM(2013) 659.

Hoewel de toetsing noodzakelijk is om het exacte niveau van de ambities van het toekomstige energiebesparingsbeleid en de in dat verband vereiste maatregelen te bepalen, zal hoe dan ook worden voortgebouwd op de analyse die aan deze mededeling ten grondslag ligt, alsook op de streefcijfers en doelstellingen inzake broeikasgasemissiereducties en hernieuwbare energie. Energiebesparingen vormen een noodzakelijke aanvulling op het uitrollen van hernieuwbare energie door de lidstaten, wier plannen inzake emissiebesparingen ook moeten voorzien in nationale maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie. De analyse van de Commissie toont aan dat een 40 %-streefcijfer voor broeikasgasemissiereducties een verhoging van het energiebesparingsniveau tot ongeveer 25 % in 2030 noodzakelijk maakt.

In sommige sectoren, bijvoorbeeld industrie en personenauto's, zullen de verbeteringen die zich de jongste jaren hebben voorgedaan, moeten worden voortgezet; in sectoren zoals woningen, andere vervoermiddelen en elektrische apparatuur zullen de huidige inspanningen echter fors moeten worden geïntensiveerd om de aanzienlijke nog onontgonnen mogelijkheden te benutten. Dat zal grote investeringen vergen in de bouwsector (die weliswaar resulteren in lagere bedrijfskosten), informatie en randvoorwaarden die de consument aansporen om gebruik te maken van innovatieve producten en diensten, en passende financiële instrumenten om te garanderen dat alle energieverbruikers van de veranderingen kunnen profiteren.

De EU moet de inspanningen van de lidstaten blijven begeleiden met ambitieuze EU-brede energie-efficiëntienormen voor apparaten, technische installaties en gebouwen en CO₂-normen voor voertuigen. Gebruikmakend van de schaalvoordelen van de interne markt kunnen fabrikanten in de EU daar hun voordeel mee doen om hun technologisch leiderschap te handhaven.

Bij de toetsing zal ook worden onderzocht of energie-intensiteitsverbeteringen van de economie en economische sectoren, dan wel absolute energiebesparingen of een combinatie van beide, de meest geschikte benchmark opleveren om er een doelstelling voor 2030 op te baseren.

2.4 Herziening van de regeling voor de handel in emissierechten

In 2012 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over de functionering van de koolstofmarkt, tezamen met verschillende mogelijkheden om het probleem van het groeiende overschot aan emissierechten op te lossen. Dat overschot is ontstaan als gevolg van de krimpende economische activiteit tijdens de crisis, de vlotte beschikbaarheid van internationale emissiecredits en, in mindere mate, interacties met ander klimaat- en energiebeleid. In 2012 heeft de Commissie tevens een voorstel ingediend dat haar machtigt de veiling van 900 miljoen emissierechten tot 2019/2020 uit te stellen. Het Europees Parlement en de Raad hebben in december 2013 met dit voorstel ingestemd.

Dat is een flinke stap in de goede richting, maar het neemt niet weg dat, bij ontstentenis van verdere maatregelen om de ETS te hervormen, het structurele overschot nog tot diep in de handelsperiode na 2020 (fase 4) zal blijven bestaan en naar verwachting de rol van de ETS als technologie-neutrale, kosteneffectieve en EU-brede aanjager van investeringen in koolstofluwe technologieën zal blijven uithollen. In hun reacties op het Groenboek van de Commissie hebben de belanghebbenden vrijwel eensgezind te kennen gegeven dat de ETS het belangrijkste instrument dient te blijven om de overgang naar een koolstofluwe economie te bewerkstelligen. Wil de ETS het verschil kunnen maken bij het stimuleren van investeringen in "ontkoling" waaraan de geringste kosten voor de samenleving zijn verbonden, dan moet snel worden ingegrepen om van de ETS opnieuw een robuuster instrument te maken. De Commissie is van mening dat dit het best kan gebeuren door de instelling van een marktstabiliteitsreserve bij het begin van handelsfase 4 in 2021. Tegelijk met deze mededeling

wordt daartoe een wetgevingsvoorstel ingediend¹². De marktstabiliteitsreserve zou zorgen voor automatische op- en neerwaartse aanpassingen van het aanbod aan te veilen emissierechten op basis van een reeks vooraf vastgestelde regels, hetgeen de marktstabiliteit en de veerkracht ten aanzien van marktschokken ten goede zou komen. Van discretionair aanbodbeheer zou volstrekt geen sprake zijn. De reserve zou ook een soepel inzetbaar instrument zijn om het aanbod aan emissierechten te verhogen bij plotse en tijdelijke stijgingen van de vraag, waardoor de effecten op aan koolstoflekkage blootstaande industrieën en sectoren worden getemperd.

Aangezien de stabiliteitsreserve pas in 2021 operationeel wordt, zijn specifieke bepalingen nodig om in 2020 het hoofd te kunnen bieden aan een mogelijke piek in het aanbod wanneer opgespaarde emissierechten tegen het einde van de derde handelsperiode in het systeem worden teruggevoerd, alsook aan andere met de transitie tussen handelsperiodes samenhangende effecten.

2.5 Mededinging waarborgen in geïntegreerde markten

De voltooiing van de interne energiemarkt, zowel voor elektriciteit als voor gas, blijft voor de Commissie een eerste prioriteit. Een concurrerende en geïntegreerde interne energiemarkt biedt het juiste kader en de kostprijssignalen die nodig zijn om de doelstellingen van het energiebeleid op kosteneffectieve wijze te realiseren.

De Commissie heeft onlangs richtsnoeren inzake overheidsinterventies in elektriciteitsmarkten aangenomen om versturende effecten te minimaliseren¹³. De richtsnoeren voor staatssteun op het gebied van energie en milieu moeten eveneens worden bijgesteld om een meer marktgerichte aanpak te bevorderen die de evoluerende kostenstructuur van energietechnologieën en de toenemende kostenconcurrerendheid op de interne markt weerspiegelen. Subsidies voor uitgerijpte energietechnologieën, met inbegrip van die voor hernieuwbare energie, dienen als zodanig in de loop van de periode 2020-2030 volledig te verdwijnen. Subsidies voor nieuwe en experimentele technologieën die een grote belofte inhouden om kosteneffectief bij te dragen aan de hoeveelheid hernieuwbare energie die de EU produceert, blijven toegestaan. De Commissie pleegt momenteel overleg over een herziening van de richtsnoeren voor staatssteun op het gebied van energie en milieu voor de periode tot 2020¹⁴.

De interne energiemarkt heeft ertoe bijgedragen de groothandelsprijs van energie (en met name elektriciteit) de voorbije vijf jaar in toom te houden in vergelijking met de stijging van de onderliggende fossielebrandstofkosten. De toenemende hoeveelheden stroom die met wind- en zonne-energie worden geproduceerd, hebben enerzijds de groothandelsprijs gedrukt – met name in gebieden waar deze hernieuwbare energiebronnen een groot segment van de energiewinning vertegenwoordigen – maar anderzijds bijgedragen tot hogere prijzen in de detailhandel omdat de kosten van de steunregelingen aan de consument worden doorberekend. Bovendien wordt de detailhandel in de meeste lidstaten nog steeds gekenmerkt door een hoge mate van marktconcentratie en prijsregulering, waardoor de concurrentie en de keuzevrijheid voor de consument in de praktijk beperkt zijn. De distributie van gas en elektriciteit is ook een natuurlijk monopolie; concessies moeten derhalve op basis van vrije concurrentie en zonder discriminatie worden toegewezen.

¹² COM(2014) 20.

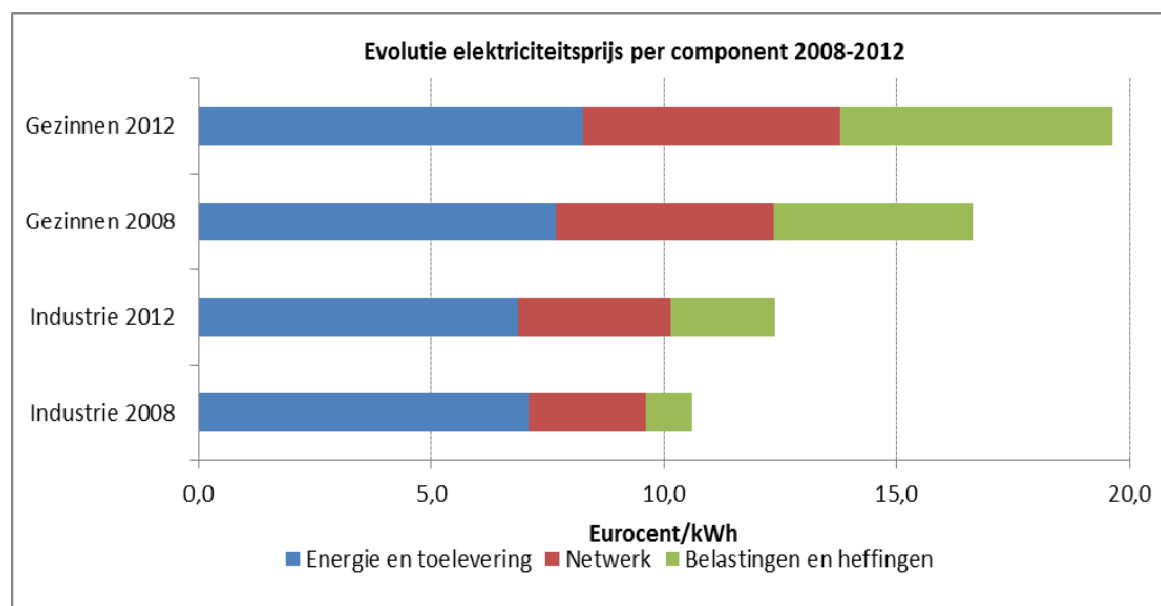
¹³ C(2013) 7243.

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

Een hoog concurrentieniveau op de interne energiemarkt is essentieel om in het perspectief van 2030 vooruitgang te boeken met alle doelstellingen van het energiebeleid van de Unie. Het levert het cruciale instrumentarium om de energieprijzen voor bedrijven en particulieren te beheersen. Een volledige geïntegreerde en concurrerende energiemarkt kan tot 2030 in vergelijking met vandaag een kostenbesparing van 40 à 70 miljard EUR opleveren. Wil de consument maximaal van de gedereguleerde energiemarkten kunnen profiteren, dan moeten de detailhandelsmarkten voor zowel elektriciteit als gas een stuk dynamischer en meer concurrentiegestuurd worden. De consument moet over alle verbruiksgegevens kunnen beschikken en de vrijheid hebben om een leverancier van energiediensten te kiezen of zijn eigen duurzame energie te produceren. De Commissie zal de concentratie op de detail- en groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas blijven monitoren en een krachtdadige antitrust- en fusiecontrole uitoefenen.

Kader 2: Evolutie van de gewogen gemiddelde detailhandelsprijs voor elektriciteit voor particuliere en industriële afnemers in de EU tijdens de periode 2008-2012.

De gas- en elektriciteitsprijzen (inclusief belastingen en heffingen) voor industriële afnemers zijn in de loop van de periode 2008-2012 respectievelijk met 3,3 % en 15 % toegenomen, en die voor particulieren respectievelijk met 13,6 % en 18 %.



Bron: Eurostat. Inclusief belastingen in het geval van particulieren (gezinnen); exclusief btw en andere terugvorderbare belastingen in het geval van de industrie; andere vrijstellingen voor de industrie niet inbegrepen (gegevens niet beschikbaar).

Belastingen en heffingen vertegenwoordigen ongeveer 30 % van de eindprijs voor elektriciteit voor particulieren (26 % in 2008) en ongeveer 18 % voor industriële afnemers. De component belastingen en heffingen van de elektriciteitskosten voor de industrie is gedurende de genoemde periode met 127 % gestegen (gewogen EU-gemiddelde). (Onderling vergelijkbare nationale gegevens ontbreken, maar diverse lidstaten verlenen wel aanzienlijke vrijstellingen van belastingen en heffingen). De onderliggende energiekosten zijn vrij stabiel gebleven en belopen ongeveer de helft van de totale elektriciteitsfactuur voor particulieren en industriële afnemers; het saldo van die factuur stemt overeen met de onderliggende netwerkcosten.

De hoogte van de verschillende componenten van de elektriciteitskosten loopt van lidstaat tot lidstaat nogal uiteen, wat een probleem vormt voor de interne energiemarkt. Zo varieerde het aandeel van belastingen en heffingen in de elektriciteitsprijs voor particulieren

in 2012 bijvoorbeeld van 5 % tot 56 %.

2.6 Concurrerende en betaalbare energie voor alle consumenten

Energie is een belangrijk element voor de concurrerendheid van de lidstaateconomieën wegens het effect op de productiekosten van industrieën en diensten en de koopkracht van de gezinnen. De jongste jaren is de energieprijksloof tussen de EU en veel van haar belangrijkste economische partners groter geworden. De beschikbaarheid van schaliegas in de USA heeft de prijs van aardgas en met aardgas geproduceerde stroom daar fors doen dalen. Het prijsniveauverschil met landen als China en Korea neemt weliswaar niet toe maar de relatieve handicap blijft bestaan. Dergelijke energieprijverschillen kunnen het productie- en investeringsniveau doen dalen en verschuivingen veroorzaken in de wereldhandel als ze niet door energie-efficiëntieverbeteringen worden gecompenseerd.

Dat risico is bijzonder groot voor industrietakken waar de energiekosten relatief belangrijk zijn en die aan internationale concurrentie zijn blootgesteld. Anderzijds wordt fabricage in de EU gekenmerkt door geringe energie-bedrijfskosten in verhouding tot zowel de omvang van de productie als de toegevoegde waarde. Dat heeft vooral te maken met de lage energie-intensiteit van onze industriële productie en het feit dat wij ons toeleggen op producten met een grotere toegevoegde waarde. De be- en verwerkende industrieën hebben energieprijsstijgingen opgevangen door gestage verbeteringen qua energie-intensiteit en hebben zo een vrij gunstige positie weten te behouden. Sedert 2005 is echter een herstructurering naar sectoren met lagere energiekosten aan de gang. Wat de relatieve positie van de USA en de EU betreft: hoewel de energiehandelsbalans van de USA is verbeterd, heeft dat nog niet tot grote verschuivingen in de goederenhandelsbalans met de EU geleid, noch tot opmerkelijke veranderingen in de algemene structuur van de be- en verwerkende industrie. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat er geen effecten kunnen optreden als gevolg van de groeiende energieprijksloof, vooral omdat een vertraging van de energie-efficiëntieverbeteringen niet valt uit te sluiten.

Analyses van de energieprijzen en -kosten (die tezamen met deze mededeling worden gepubliceerd)¹⁵ tonen aan dat er dankzij energie-efficiëntieverbeteringen weinig sprake is van effecten op het relatieve concurrentievermogen van de EU die rechtstreeks aan hogere energieprijzen of aan de emissierechtenprijs in het kader van de ETS zijn toe te schrijven. Dat verschilt echter van sector tot sector, en indirecte effecten zoals stijgende elektriciteitskosten hebben wel degelijk gevolgen gehad voor elektriciteitsintensieve bedrijven zoals aluminiumproducenten. Het huidige beleid om koolstoflekkage te voorkomen, waaronder de toewijzing van gratis emissierechten binnen de ETS, is eveneens succesvol gebleken. Alle toekomstscenario's geven aan dat de energiekosten in de EU een opwaartse druk zullen ondergaan, niet in het minst wegens de noodzakelijke vervanging van verouderende infrastructuur, stijgende prijzen voor fossiele brandstoffen, de uitvoering van bestaand klimaat- en energiebeleid en eventuele gevolgen van een hogere prijs voor emissierechten.

Het is dan ook voorzichtig om het bestaande beleidskader voor de industriële sectoren die het meest van koolstoflekkage te duchten hebben, tot het einde van handelsperiode 3 te handhaven. De Commissie neemt zich dan ook voor, het bevoegde regelgevend comité een ontwerp-besluit over de toetsing van de koolstoflekkagelijst voor te leggen waarin de huidige criteria en aannames worden gehandhaafd. De continuïteit van de inhoud van de lijst is daarmee gegarandeerd. Zolang andere belangrijke economieën geen vergelijkbare inspanningen leveren, zal een dergelijk beleid (inclusief een beter en nog doelgerichter

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

systeem van gratis toewijzing van emissierechten) ook na 2020 noodzakelijk blijven om de concurrerendheid van Europa's energie-intensieve industrieën te waarborgen. De Commissie zal de toepassing van de bestaande regels inzake koolstoflekkage en andere relevante uitvoeringsmaatregelen van dit beleidskader blijven monitoren teneinde rekening te houden met de algemene economische situatie en de vorderingen van de internationale klimaatonderhandelingen.

2.7 Bevordering van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening

Onder "zekerheid van de energievoorziening" wordt verstaan het waarborgen van de continue toelevering van voldoende energie uit alle bronnen aan alle gebruikers. Wat de fossiele brandstoffen betreft, voorspelt het Internationaal Energieagentschap (IEA) een toenemende afhankelijkheid van de EU van ingevoerde olie, van circa 80 % thans naar meer dan 90 % tegen 2035. De afhankelijkheid van ingevoerd gas zal evenzo toenemen van 60 % naar meer dan 80 %. De wereldwijd toenemende vraag naar energie en een gebrek aan mededinging op de EU-energiemarkten liggen aan de basis van de blijvend hoge grondstoffenprijzen. In 2012 bedroeg Europa's factuur voor olie- en gasinvoer meer dan 400 miljard EUR of ongeveer 3,1 % van het bbp van de EU, in vergelijking met gemiddeld circa 180 miljard EUR in de periode 1990-2011. Dit verhoogt de kwetsbaarheid van de EU voor aanbod- en energieprijsschokken.

Het beleid om de bevoorradingszekerheid van de Unie te verbeteren moet drie krachtlijnen omvatten. Ten eerste maakt de terugloop van de olie- en gaswinning in de EU een grotere benutting van duurzame binnenlandse energiebronnen noodzakelijk. Daarbij kan worden gedacht aan hernieuwbare energiebronnen, binnenlandse reserves van traditionele en nieuwe fossiele brandstoffen (vooral aardgas) en kernenergie, overeenkomstig de voorkeuren van elke lidstaat ten aanzien van zijn energiemix en binnen het kader van een geïntegreerde en door onverstoorde concurrentie gekenmerkte markt. Wanneer binnenlandse energiebronnen worden aangeboord, dient dit te geschieden conform het bestaande wetgevingskader van de Unie en onze internationale verbintenissen, bijvoorbeeld die welke door de G20 zijn aangegaan met betrekking tot de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen. De Commissie heeft een kader uitgewerkt voor de veilige en milieusparende winning van schaliegas, dat bij deze mededeling is gevoegd¹⁶.

Ten tweede moeten de lidstaten gezamenlijk werk maken van diversificatie van de landen van herkomst en de aanvoerroutes van ingevoerde fossiele brandstoffen. De concurrentie op de energiemarkten moet voorts worden aangewakkerd door meer liberalisatie, voltooiing van de interne energiemarkt via (onder meer) de ontwikkeling van de energietransportinfrastructuur, inclusief grensoverschrijdende interconnectoren. Deze kunnen een doeltreffender bijdrage tot de zekerheid van de energievoorziening vormen dan ondersteuning van de binnenlandse productiecapaciteit. De projecten van gemeenschappelijk belang waarover in het kader van de energie-infrastructuurverordening overeenstemming is bereikt, zouden ervoor moeten zorgen dat de meeste lidstaten het in 2002 afgesproken 10 %-niveau voor interconnectoren als percentage van de geïnstalleerde productiecapaciteit halen.

Ten derde zijn meer inspanningen vereist om op kosteneffectieve wijze de energie-intensiteit van de economie te verbeteren en energiebesparingen te realiseren via betere energieprestaties van gebouwen, producten en processen. De voor 2014 geplande toetsing van het energiebesparingsbeleid moet meer duidelijkheid verschaffen over toekomstige acties en doelstellingen op dit gebied.

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

3. EUROPESE GOVERNANCE MET BETREKKING TOT HET BELEIDSKADER VOOR 2030

3.1 Nationale plannen voor een concurrerende, betrouwbare en duurzame energievoorziening

Hoewel de lidstaten over de ruimte moeten beschikken om het beleid te kiezen dat het beste op hun nationale energiemix en voorkeuren is afgestemd, dient een en ander verenigbaar te blijven met verdere marktintegratie, versterkte concurrentie en het bereiken van de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie.

De Commissie acht het noodzakelijk de thans nog afzonderlijk verlopende rapportageprocessen inzake hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en broeikasgasemissiereducties voor de periode na 2020 te vereenvoudigen en te stroomlijnen en samen met de lidstaten een goed doortimmerd governance-proces op te zetten. Om de streefcijfers op de genoemde gebieden te halen, zou gebruik worden gemaakt van een combinatie van Uniemaatregelen en nationale maatregelen zoals beschreven in de nationale plannen van de lidstaten voor een concurrerende, betrouwbare en duurzame energievoorziening, teneinde:

- te garanderen dat de EU-beleidsdoelstellingen inzake klimaat en energie worden gehaald;
- te zorgen voor meer samenhang tussen de benaderingen van de lidstaten;
- verdere marktintegratie en versterkte concurrentie te bevorderen;
- investeerders zekerheid te bieden met betrekking tot de periode na 2020.

Die plannen dienen een heldere uiteenzetting te bevatten van de aanpak om de nationale doelstellingen inzake broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector, hernieuwbare energie, energiebesparingen, energietoeleveringszekerheid en onderzoek en innovatie te realiseren. Ook andere belangrijke keuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van kernenergie, schaliegas en CO₂-afvang en -opslag, moeten daarin duidelijk worden beschreven. Uitdrukkelijke streefdoelen daarbij zijn het bieden van meer zekerheid voor investeerders, een grotere transparantie en voorts ook een versterkte samenhang, EU-coördinatie en monitoring, met inbegrip van de toetsing van bedoelde plannen aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie en het naderbij brengen van de doelstellingen van de interne energiemarkt en de richtsnoeren inzake staatssteun. Er is behoefte aan een duidelijke governance-structuur met een door de Commissie gestuurd iteratief proces om de plannen van de lidstaten met betrekking tot deze gemeenschappelijke kwesties te beoordelen en passende aanbevelingen te formuleren.

Om een en ander te implementeren, kan worden gedacht aan een proces in drie stappen.

Stap 1: De Commissie stelt uitvoerige richtsnoeren op betreffende de werking van het nieuwe governance-proces en de inhoud van de nationale plannen in het bijzonder.

Het is van belang dat de reikwijdte en de doelstellingen van de plannen worden omschreven, alsook de randvoorwaarden waarbinnen zij moeten functioneren. Inhoudelijk moeten deze plannen de aspecten bestrijken die voor een concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energievoorzieningssysteem van belang zijn, en aantonen hoe elk plan bijdraagt tot het bereiken van de EU-doelstellingen inzake klimaat en energie. In het bijzonder moet erin worden beschreven hoe de lidstaat voornemens is de noodzakelijke broeikasgasemissiereducties tot stand te brengen. Ook moet worden aangegeven hoeveel hernieuwbare energie de lidstaat wil produceren en welke energiebesparingen hij wil hebben bereikt in 2030, rekening houdend met de bestaande EU-wetgeving en EU-beleid. Daarnaast moeten de plannen beleidsoriëntaties beschrijven die van invloed zijn op de nationale energiemix, zoals uitbreiding van de nucleaire capaciteit, invoering van CO₂-afvang en

-opslag, overstap op koolstofarmere brandstoffen, ontwikkeling van binnenlandse energiebronnen, plannen voor infrastructuur zoals nieuwe interconnectoren, nationale belasting- en steunregelingen met directe of indirecte effecten, het uitrollen van *smart grids* enz.

Stap 2: De lidstaten stellen hun plannen op via een iteratief proces.

Overleg met de buurlanden dient een kernelement van het opstellen van de plannen te zijn. Een regionale aanpak (bijvoorbeeld op basis van regionale elektriciteitsgroepen) moet daarbij worden aangemoedigd. Dit draagt immers bij tot verdere marktintegratie middels gemeenschappelijke besluitvorming over het inzetten van hernieuwbare energiebronnen, balanceringsmarkten, op de behoeften toegesneden productiecapaciteit en de bouw van interconnectoren. Samenwerking tussen de lidstaten vergroot ook de kosteneffectiviteit van investeringen en de stabiliteit van de stroomnetten.

Stap 3: De Commissie beoordeelt de plannen en verbintenissen van de lidstaten.

De derde stap bestaat erin dat de Commissie de nationale plannen toetst om te beoordelen of de maatregelen en beloften van de afzonderlijke lidstaten zullen volstaan voor het bereiken van de EU-streefcijfers en -doelstellingen inzake klimaat en energie. Als een plan ontoereikend wordt geacht, wordt met de betrokken lidstaten een nieuwe stap in het iteratieve proces ingeleid om de inhoud van het plan aan te scherpen.

In het algemeen is de Commissie van oordeel dat de nationale plannen ruim vóór 2020 operationeel dienen te zijn, niet alleen om de lidstaten tijdig een leidraad voor actie in de periode 2020-2030 te verschaffen maar ook om investeringen aan te moedigen. De nationale plannen zouden in de periode tot 2030 ook ten minste één keer moeten worden bijgewerkt om rekening te houden met veranderende omstandigheden, weliswaar met inachtneming van de legitieme verwachtingen van investeerders.

Hoewel er een manifeste relatie en complementariteit bestaat tussen dit governance-proces en het nationaal beleid dat bij het Europees Semester aan de orde is, is de Commissie van mening dat deze twee processen, hoewel complementair, gezien hun verschillende periodiciteit en gezien de specificiteit van de energie- en klimaatproblematiek beter afzonderlijk worden beheerd. De governance-structuur kan eventueel op een later tijdstip in wetgeving worden omgezet indien de voorgenomen aanpak op samenwerkingsbasis ondoeltreffend blijkt. De Commissie zal bij het uitwerken van haar voorstellen voor de governance-structuur rekening houden met de standpunten van het Europees Parlement, de lidstaten en de belanghebbenden.

3.2 Indicatoren en doelstellingen voor een concurrerende, betrouwbare en duurzame energievoorziening

Hoewel een groter aandeel van hernieuwbare energie en een efficiënter energiesysteem bijdragen aan zowel het concurrentievermogen als de zekerheid van de energietoelevering (nog afgezien van hun positieve effect op de uitstoot van broeikasgassen en verontreinigende stoffen), volstaan zij als zodanig niet om in het perspectief van 2030 gegarandeerd voldoende vooruitgang te boeken ten aanzien van alle aspecten van deze doelstellingen. Systematische monitoring aan de hand van kernindicatoren is noodzakelijk om de voortgang te evalueren en de informatie te vergaren waarop toekomstige bijstellingen van het beleid kunnen worden gebaseerd. Dergelijke indicatoren zijn:

- energieprijverschillen tussen de EU en haar belangrijkste handelspartners (gebruikmakend van het rapport over energieprijzen en -kosten);
- diversificatie van de energie-invoer; het aandeel van binnenlandse energiebronnen in het energieverbruik in de periode tot 2030 moet eveneens worden gemonitord;

- uitrolling van *smart grids* en koppelingen tussen de elektriciteitsnetten van de lidstaten, en zulks hoogdringend in het geval van de lidstaten die het verst achteroplopen bij het nakomen van de eerder afgesproken doelstelling om interconnecties tot stand te brengen met een capaciteit die ten minste 10 % van de geïnstalleerde productiecapaciteit van de lidstaat vertegenwoordigt;
- koppeling van energiemarkten binnen de EU, voortbouwend op de liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten welke de EU-wetgeving reeds tot stand heeft gebracht;
- concurrentie en marktconcentratie op energiemarkten op nationaal niveau en in regio's met functioneel gekoppelde groothandelsmarkten;
- technologische innovatie (uitgaven voor O&O, EU-octrooien, concurrentiesituatie ten aanzien van derde landen op het stuk van relevante technologieën).

De Commissie zal over deze indicatoren periodiek verslag uitbrengen en, waar passend, flankerende maatregelen voorstellen.

4. VOORNAAMSTE COMPLEMENTAIRE BELEIDSGBIEDEN

4.1 Vervoer

In het Witboek over vervoer¹⁷ is als doel vastgesteld de broeikasgasemissies van de vervoersector tegen 2050 met 60 % te verminderen ten opzichte van 1990 en tegen 2030 met ca. 20 % ten opzichte van 2008. De broeikasgasemissies zijn in de periode 1990-2007 met 33 % gestegen, maar zijn sindsdien aan een neerwaartse beweging bezig als gevolg van de hoge olieprijsen, de toenemende efficiëntie van personenauto's en de tragere groei van de mobiliteit. Deze trend zal zich waarschijnlijk doorzetten tot 2020. Na 2020 zullen grotere inspanningen nodig zijn om de streefcijfers van het Witboek te halen.

Om de uitstoot van de vervoersector verder te reduceren, moet worden ingezet op geleidelijke omschakeling naar een beter integratie tussen vervoersmodi, intensiever gebruik van alternatieven voor wegvervoer, beter beheer van verkeersstromen middels intelligente vervoerssystemen, en nieuwe grondig geïnnoveerde en breed uitgerolde voortstuwings- en navigatietechnologieën en alternatieve brandstoffen. Dit alles moet worden ondersteund door een moderne en coherent infrastructuurontwerp en slimmere beprijzing van infrastructuurgebruik. Bovendien moeten de lidstaten nadenken over hoe brandstof- en voertuigbelasting kan worden gebruikt om de broeikasgasreductie in de vervoersector te ondersteunen overeenkomstig het voorstel van de Commissie over de belasting van energieproducten¹⁸.

Op internationaal niveau moet de EU in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie actief samenwerken met als doel tegen 2016 een mondiaal marktgebaseerd mechanisme in de luchtvaartsector op te zetten dat met ingang van 2020 operationeel zal zijn. Op het gebied van maritieme emissies zal de Commissie uitvoering geven aan haar strategie om de sector in het broeikasgasreductiebeleid van de EU¹⁹ te integreren, en zal zij met de Internationale Maritieme Organisatie meewerken aan een mondiale aanpak om middels de daartoe meest geschikte maatregelen de vereiste emissiereductie te bereiken.

¹⁷ COM (2011) 144.

¹⁸ COM (2011) 169.

¹⁹ COM (2013) 479.

4.2 Landbouw en grondgebruik

De sectoren landbouw, bosbouw en ruimtelijke ordening (die onder meer gaat over wijzigingen van grondgebruik) streven verschillende doelstellingen na, zoals het produceren van levensmiddelen, diervoeders, grondstoffen en energie, het verbeteren van de milieukwaliteit en het bijdragen aan maatregelen voor de mildering van en de aanpassing aan de klimaatverandering. Deze drie sectoren samen zorgen voor zowel een verhoging als een verlaging van de broeikasgassen in de atmosfeer. Een voorbeeld: veehouderij en meststofgebruik brengen emissies met zich mee, terwijl graslandbeheer en agrobosbouwmaatregelen CO₂ uit de atmosfeer kunnen halen.

Tot dusverre worden uitstoot en verwijdering van uitstoot in verschillende onderdelen van het klimaatbeleid van de EU behandeld. Andere landbouwemissies dan CO₂ vallen onder de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen, terwijl uitstoot van CO₂ en verwijdering van CO₂-uitstoot als gevolg van grondgebruik en bosbouw buiten het interne reductiestreefcijfer van de EU vallen, maar wel worden verrekend in internationale verbintenissen. Om te garanderen dat alle sectoren op een kostenefficiënte manier bijdragen tot de milderingsinspanningen, moeten landbouw, ruimtelijke ordening (grondgebruik en de verandering daarvan) en bosbouw in aanmerking worden genomen in het voor 2030 geldende streefcijfer voor broeikasgasreductie. Er zullen nadere analyses worden verricht om het milderingspotentieel te beoordelen en na te gaan welke de geschiktste beleidsaanpak is. Mogelijkheden zijn hetzij een toekomstig besluit inzake de verdeling van de inspanningen dat betrekking heeft op niet onder het ETS vallende broeikasgasemissies, hetzij een duidelijk afzonderlijke pijler, hetzij een combinatie van beide. Eventuele begeleidende beleidsmaatregelen moeten voortbouwen op de ervaring die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is opgedaan met de "vergroening" en moeten in overeenstemming zijn met andere beleidsgebieden van de EU.

4.3 CO₂-afvang en -opslag (CCS)

De broeikasgasemissies van de energie- en koolstofintensieve industriële sectoren van de EU moeten fors dalen, wil de EU haar langetermijndoelstelling voor broeikasgassen halen. Aangezien procesgerelateerde emissies in bepaalde sectoren onvermijdelijk zijn, is CCS, naarmate de theoretische grenzen van de efficiëntie in zicht komen, wellicht het enige alternatief dat voorhanden is om de rechtstreekse uitstoot van industriële processen te verminderen op grote schaal die groot genoeg is om aan de langetermijnvereisten tegemoet te komen. Intensivering van O&O en commerciële demonstratie op het gebied van CCS in de komende tien jaar is daarom van cruciaal belang, wil men CCS tijdig ingang doen vinden om de doelen voor 2030 te halen. In dit verband zal een EU-ondersteuningskader nodig zijn dat gaande wordt gehouden met volgehouden en versterkte financiering uit de veulingsinkkomsten.

In de elektriciteitssector kan CCS een uiterst belangrijke technologie worden voor op fossiele brandstoffen gebaseerde opwekking die zowel basislast- als balanceringscapaciteit kan leveren in het kader van een elektriciteitssysteem met een toenemend aandeel variabele hernieuwbare energie. Lidstaten met fossiele voorraden en/of hoge aandelen fossiele brandstoffen in hun energiemix zouden de CCS-technologie in de fase voordat deze voor commerciële toepassing op de markt wordt gebracht, moeten steunen om de kosten te verlagen en het commerciële gebruik van deze technologie halverwege het volgende decennium mogelijk te maken. Met het oog daarop moet onder meer een adequate opslag- en vervoersinfrastructuur voor CO₂ worden ontwikkeld, eventueel met EU-financiering uit de Connecting Europe Facility of de mogelijke opvolger daarvan.

4.4 Innovatie en financiering

In het Kader voor 2020 zijn de O&O-investeringen in het raamwerk van het strategisch plan voor energietechnologie (het SET-plan) EU-wijd gestegen van 3,2 tot 5,4 miljard euro per jaar. Het SET-plan ontwikkelt zich inmiddels tot een uniform geïntegreerd stappenplan voor het gerichte gebruik van toekomstige investeringen. Voor de periode 2014-2020 verzamelt de EU investeringen voor energie- en klimaatgerelateerde O&O en in het kader van Horizon 2020, het nieuwe onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU, zal bijna 6 miljard euro worden uitgetrokken voor energie-efficiëntie, voor veilige, schone en koolstofarme technologie en voor slimme steden en gemeenschappen. Ook komt meer financiering beschikbaar voor financiële instrumenten, publiek-private partnerschappen en projecten voor het mkb.

Dit alles neemt niet weg dat de EU haar inspanningen op het gebied van onderzoeks- en innovatiebeleid zal moeten opvoeren, wil zij het klimaat- en energiekader voor de periode na 2020 ondersteunen. Uitgaande van de vooruitgang met het huidige SET-plan moet men nu al beginnen na te denken over de beste werkwijze en de prioriteiten. De nadruk moet liggen op maatregelen om koolstofarme technologie (hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en koolstofarme industriële processen in een reeks sectoren) in een versneld tempo goedkoper en marktrijp te maken. Met name moet meer worden geïnvesteerd in grootschalige demonstratieprojecten om de vraag naar innovatieve technologie te stimuleren, en moet worden voorzien in adequate regelgevingskaders voor de hele eengemaakte markt. Inmiddels is gebleken dat kostenverlagingen van 30 tot 80 % worden verwacht naarmate de nieuwe energietechnologie verder uitrijpt.

Voor activiteiten in dit verband kunnen in het kader van het ETS gegenereerde inkomsten worden gebruikt voor de financiering van koolstofarme demonstratieprojecten die gericht zijn op, bijvoorbeeld, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, en als hefboom kunnen dienen om meer particuliere investeringen aan te trekken via de Europese Investeringsbank. Uit de stappenplannen voor een koolstofarme economie die bepaalde industriële sectoren hebben opgesteld, blijkt dat wel degelijk behoefte bestaat aan de ontwikkeling en grootschalige demonstratie van innovatieve koolstofarme industriële processen en aan nieuwe koolstofarme producten met een grote meerwaarde. In overeenstemming met het innovatie- en industriebeleid van de EU zal daarom worden onderzocht of het concept van een uitgebreid NER300-systeem bruikbaar is als instrument om inkomsten uit het ETS te kanaliseren naar projecten voor de demonstratie van innovatieve koolstofarme technologie in de industrie- en de elektriciteitsopwekkingssector. Een deel van de veilingsinkomsten kan worden gebruikt als stimulans voor nieuwe broeikasgasemissieverlagende maatregelen, zoals de bevordering van convergentie en coherentie tussen nationale regelingen voor de stimulering van hernieuwbare energie, of de uitbreiding van interconnecties en de invoering van intelligente netwerken, steeds met bijzondere aandacht voor lidstaten met een kleinere investeringscapaciteit.

Het is duidelijk dat het pas goedgekeurde EU-programma voor de bevordering van hernieuwbare energie en voor de verbetering van minimale energie-efficiëntieniveaus op dit gebied heel wat kansen inhoudt voor de lidstaten. In de periode 2014-2020 is EU-financiering beschikbaar in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen: op zijn minst 23 miljard euro is geormerkt voor de thematische doelstelling "overgang naar een koolstofarme economie". Dit komt neer op een forse verhoging van de EU-steun voor grootschalig gebruik van hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, koolstofarm stadsvervoer en intelligente netwerkoplossingen in de EU. Bij lange na niet voldoende aandacht gaat naar de structurering en het gebruik van nieuwe (of herkapitalisering van bestaande) financiële

instrumenten die het vertrouwen van de investeerder vergroten zodat overheidsfinanciering kan worden gebruikt als hefboom om op efficiëntere wijze privékapitaal aan te trekken.

Niettemin moet vanaf nu worden nagedacht over de instrumenten die voor de periode na 2020 nodig zijn om klimaat- en energiegerelateerde kwesties aan te pakken, waaronder de van lidstaat tot lidstaat uiteenlopende kostenplaatjes (zie punt 2.1). Tevens moet de financiële instrumentering worden ontwikkeld en moeten kleine en middelgrote ondernemingen makkelijker toegang krijgen tot financiering. Dergelijke instrumenten moeten regionale en lokale overheden ook de bevoegdheid geven om kansen aan te grijpen die voortvloeien uit een lage koolstofuitstoot en daarin te investeren. Een voorbeeld hiervan is het huidige "slimme steden"-initiatief in het kader waarvan steden en regio's steun krijgen voor ambitieuze en innoverende maatregelen om het streefcijfer van 40 % reductie van broeikasgasemissies tegen 2020 te halen aan de hand van een duurzaam gebruik en een duurzame productie van energie²⁰.

5. INTERNATIONALE CONTEXT

In het nieuwe kader voor 2030 moet rekening worden gehouden met de internationale situatie zoals die er nu uitziet en zich naar verwachting zal ontwikkelen. Het energielandschap wordt momenteel grondig hertekend. Duidelijk is dat in de periode tot 2030 de vraag naar energie over de hele wereld, met Azië als uitschieter, zal stijgen en de invoer van koolwaterstoffen in landen als China en India volgens de prognoses sterk zal toenemen. Naar verwachting zal de stijgende vraag naar energie ten dele worden opgevangen dankzij de ontwikkeling van nieuwe hulpbronnen die mogelijk wordt gemaakt door de technologische vooruitgang (winning ver offshore, betere terugwinningstechnieken, onconventionele hulpbronnen) en de daarmee verbonden geografische diversifiëring van de productie en de handelsroutes (met name voor vloeibaar aardgas (LNG)). Deze ontwikkelingen hebben een verregaande impact op de energiehandelsstromen en de energieprijzen, met alle gevolgen van dien voor een sterk op invoer aangewezen EU. Tegelijkertijd zorgen de globalisering van de energiestromen en de steeds groter wordende diversiteit aan internationale spelers voor een elan dat bevorderlijk is voor een nieuwe benadering ten aanzien van de op regels gebaseerde mondiale governance in de energiesector.

De internationale partners van de EU zetten uiteenlopende maatregelen in om de broeikasgassen te lijf gaan. Met de van onderop gestuurde (bottom up) aanpak in het kader van het toezeggingsproces van Kopenhagen en Cancun is een belangrijke, doch ontoereikende, stap voorwaarts gezet naar een meer inclusieve regeling, met als gevolg dat China, India, Brazilië, de USA, de EU en meer dan 100 landen (die meer dan 80 % van de wereldwijde emissies voor hun rekening nemen) collectieve verbintenissen ten aanzien van specifieke klimaatbeleidslijnen zijn aangegaan. Wat niet wegneemt dat de klimaatmaatregelen doorgaans erg versnipperd zijn en toegesneden op specifieke economische omstandigheden. Achtendertig ontwikkelde landen, waaronder de EU, de lidstaten en IJsland, zijn in het kader van het Kyoto-protocol voor een tweede periode juridisch bindende emissieverbindenissen aangegaan die neerkomen op een gemiddelde reductie van ten minste 18 % onder de niveaus van 1990. Hoewel dit één meer is dan in het kader van de eerste verbintenisperiode, zijn Japan, Nieuw-Zeeland en de Russische Federatie geen nieuwe verbintenissen aangegaan.

Kader 3: Internationale vooruitgang bij de reductie van broeikasgasemissies

In 2012 is de wereldwijde koolstofdioxide-uitstoot met 1,1 % gestegen, weliswaar tegen

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

een tempo dat lager lag dan de gemiddelde jaarlijkse stijging met 2,9 % de afgelopen tien jaar. De grootste uitstoters van CO₂ zijn nu China (29 % van de wereldwijde emissies), de USA (16 %), de EU (11 %), India (6 %), de Russische Federatie (5 %) en Japan (3,8 %).

Sinds 1990 is de CO₂-uitstoot in China fors de hoogte in gegaan, met ca. 290 %. De verhoging sinds 2005 bedraagt ca. 70 %. De emissies per hoofd van de bevolking liggen er met ca. 7 ton inmiddels in de buurt van die in de EU.

In 2012 is de CO₂-uitstoot van de USA op jaarbasis met 4 % en ten opzichte van 2005 met meer dan 12 % gedaald. Daartegenover staat dat de emissies per hoofd van de bevolking er in 2012 veel hoger lagen (16,4 ton). De sterke daling van de uitstoot is grotendeels terug te voeren op de exploitatie van de binnenlandse voorraden schaliegas, dat kolen heeft verdrongen in de elektriciteitsopwekkingssector.

De emissies in India zijn in 2012 met 6,8 % toegenomen, in de periode 2005-2012 met 53 % en sinds 1990 met 200 %, waarbij moet worden aangetekend dat de emissies per hoofd van de bevolking er, met 2 ton, nog steeds ver onder die van de EU blijven.

De emissies van Japan zijn in de periode van 2005 tot 2012 niet veranderd. Wel zijn ze sinds 1990 toegenomen en geven ze een opwaartse trend te zien. Japan heeft zijn plannen om de broeikasgasemissies tegen 2020 te reduceren, fors teruggeschroefd in het kader van een herziening van het energiebeleid na het ongeluk in de kerncentrale van Fukushima. Hetzelfde geldt voor Australië en Canada.

China is inmiddels, samen met de EU, de grootste investeerder in hernieuwbare energie en heeft voor een aantal economisch belangrijke gebieden regionale emissiehandelsystemen opgezet die moeten uitmonden in een nationaal systeem en zijn toegespitst op lokale luchtverontreiniging en een betrouwbare energievoorziening. De USA hebben hun broeikasgasemissies zien dalen conform hun streefcijfer (tegen 2020 een reductie van 17 % ten opzichte van 2005), ten dele als gevolg van de overschakeling van kolen naar gas, maar ook vanwege strengere CO₂-normen voor auto's, toenemend gebruik van hernieuwbare energie en een actieve particuliere sector die zwaar investeert in nieuwe technologie en innovatie. Brazilië heeft vooruitgang geboekt met zijn inspanningen om de grootschalige ontbossing een halt toe te roepen. De EU is weliswaar nog steeds wereldleider in koolstofarme technologie, maar andere grote en snel groeiende economieën hebben van concurrentie op deze nieuwe markten een zaak van strategisch belang gemaakt. Door zijn ambities op het gebied van klimaat en energie een nieuw elan te geven, zal Europa het voordeel dat met zijn voorlopersrol samenhangt, kunnen vasthouden op deze mondiale groeiemarkten.

Over het algemeen gaapt er nog steeds een kloof tussen de ambities op het gebied van milderingsplannen enerzijds en de maatregelen die nodig zijn om de globale temperatuurstijging onder 2°C te houden²¹. Daarom hebben de UNFCCC-partijen in 2011 een proces opgestart met als doel in december 2015 in Parijs een nieuwe internationale overeenkomst te sluiten die op alle partijen van toepassing is en betrekking heeft op de periode na 2020. De partijen moeten hun bijdragen in het eerste kwartaal van 2015 indienen zodat voldoende tijd overblijft om deze te bespreken en te toetsen aan de overeengekomen doelstelling, namelijk beperking van de globale temperatuurstijging tot minder dan 2°C. De Unie moet bereid zijn haar rol te spelen en verdere ambitieuze maatregelen te nemen om haar broeikasgasemissies te reduceren en hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te

²¹ UNEP: Emissions Gap Report 2013.

stimuleren. Niet alleen hebben wij zelf daar alle belang bij, wij moeten ook onze internationale partners uitnodigen soortgelijke maatregelen te nemen om de strijd tegen de klimaatverandering wereldwijd aan te gaan. Krachtiger internationaal optreden zou bovendien bevorderlijk zijn om het concurrentievermogen van de industriële basis van de EU op de lange termijn op peil te houden.

6. VOLGENDE STAPPEN

Voornaamste elementen in een nieuw klimaat- en energiekader voor 2030 zijn, naar mening van de Commissie: een op EU-niveau vastgesteld streefcijfer voor broeikasgasreductie dat op billijke wijze over de lidstaten wordt omgeslagen in de vorm van bindende nationale streefcijfers; een hervorming van het emissiehandelsysteem; een op EU-niveau vastgesteld streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie en een nieuw proces voor Europese governance op het gebied van energie- en klimaatbeleid dat gebaseerd is op plannen van de lidstaten voor concurrerende, betrouwbare en duurzame energievoorziening. Energie-efficiëntie zal een belangrijke rol blijven spelen in de inspanningen om de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie te halen en zal het voorwerp uitmaken van een evaluatie later in 2014.

De Commissie nodigt Raad en Europees Parlement uit om uiterlijk eind 2014 af te spreken dat de EU tegen begin 2015 in het kader van de onderhandelingen die in december 2015 in Parijs moeten worden beklonken, de verbintenis aangaat de broeikasgasuitstoot met 40 % te verminderen. Tevens moet de Unie bereid zijn een positieve bijdrage te leveren aan de topbijeenkomst die in september 2014 door de secretaris-generaal van de VN wordt belegd.

Voorts verzoekt de Commissie Raad en Europees Parlement om bekrachtiging van een op EU vastgestelde streefcijfer van ten minste 27 % voor het aandeel hernieuwbare energie dat tegen 2030 in de EU wordt verbruikt. Om dit streefcijfer te halen, moeten de lidstaten zelf duidelijke verbintenissen aangaan, ondersteund door versterkte op EU-niveau vastgestelde leveringsmechanismen en indicatoren.

De Commissie vraagt Raad en Europees Parlement tevens om bekrachtiging van de aanpak van de Commissie ten aanzien van het toekomstige klimaat- en energiebeleid en om bekrachtiging van het voorstel van de Commissie om een vereenvoudigd, maar doeltreffend governance-systeem voor het halen van klimaat- en energiedoelstellingen vast te stellen.