



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.3.2013
COM(2013) 169 final

GROENBOEK

Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030

GROENBOEK

Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030

1. INLEIDING

De EU heeft een duidelijk kader om haar energie- en klimaatbeleid tot 2020 richting te geven. Dat kader integreert verschillende beleidsdoelstellingen zoals broeikasgasemissiereductie en het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening met de bevordering van de groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid op een technologisch hoogstaande, kosteneffectieve en efficiënte manier. Deze beleidsdoelstellingen worden verstrekt door drie kernstreefwaarden op het gebied van de broeikasgasemissiereductie, hernieuwbare energie en energiebesparing. Daarnaast zijn er aanvullende streefwaarden voor energieverbruik in de vervoerssector. Tegelijkertijd heeft de EU een regelgevingskader opgezet om een open, geïntegreerde en concurrerende interne markt te helpen creëren, die de continuïteit van de energievoorziening bevordert. Hoewel de EU goede vooruitgang boekt bij de verwezenlijking van de streefwaarden voor 2020, de totstandbrenging van de interne markt voor energie en het behalen van andere doelstellingen van het energiebeleid, moet nu worden nagedacht over een nieuw kader voor klimaat- en energiebeleid voor 2030. Een spoedig akkoord over het kader voor 2030 is om drie redenen belangrijk:

- ten eerste hebben investeerders vanwege de lange investeringscycli — infrastructuur waar binnenkort in geïnvesteerd wordt, zal in (en na) 2030 nog bestaan — zekerheid nodig, en grotere regelgevingzekerheid,
- ten tweede zal het verduidelijken van de doelstellingen voor 2030 bevorderlijk zijn voor een concurrerende economie en een grotere continuïteit van de energievoorziening, door meer vraag te scheppen naar efficiënte en koolstofarme technologieën en door onderzoek, ontwikkeling en innovatie te stimuleren, wat nieuwe mogelijkheden kan scheppen voor banen en groei. Dit vermindert zowel direct als indirect de economische kosten;
- ten derde wordt, ondanks het moeizame verloop van de onderhandelingen over een juridisch bindende internationale overeenkomst inzake klimaatverandering, nog steeds gerekend op een internationale overeenkomst voor het einde van 2015. De EU zal voor die tijd interne overeenstemming moeten bereiken over een aantal kwesties, met inbegrip van haar eigen ambities, om actief te kunnen deelnemen aan de wisselwerking met andere landen.

Het kader voor 2030 moet ambitieus genoeg zijn om de EU in de gelegenheid te stellen de langeretermijnklimaatdoelstellingen te bereiken. Maar in het kader moet ook rekening worden gehouden met een aantal belangrijke ontwikkelingen die zich sinds het overeenkomen van de oorspronkelijke kaderrichtlijn, in 2008/2009, hebben voorgedaan, waaronder:

- de gevolgen van de huidige economische crisis;
- de problemen die lidstaten en bedrijven ondervinden bij het vrijmaken van middelen voor langetermijninvesteringen;
- de veranderingen op de Europese en mondiale energiemarkten, onder meer met betrekking tot hernieuwbare energiebronnen, onconventionele(e) gas en olie, en nucleaire energie;

- de bezorgdheid bij huishoudens over de betaalbaarheid van energie en bij bedrijven over het concurrentievermogen, en
- de verschillen in het engagement en de mate van ambitie van de internationale partners om broeikasgasemissies te verminderen.

Het kader voor 2030 moet steunen op de lessen uit het huidige kader: wat werkte, wat niet werkte en wat verbeterd kan worden. Het moet rekening houden met de internationale ontwikkelingen en moet internationale actie op klimaatgebied stimuleren. En het moet aangeven wat de beste manier is om tot een maximale synergie te komen en compromissen te vinden tussen de doelstellingen op het gebied van concurrentievermogen, continuïteit van de energievoorziening en duurzaamheid.

Het kader moet ook rekening houden met de langeretermijnvisie die de Commissie in 2011 heeft uiteengezet in haar Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050, het Stappenplan Energie 2050, en het Witboek vervoer. Het Europees Parlement heeft resoluties over elk van de routekaarten/stappenplannen aangenomen¹. Deze plannen zijn ontwikkeld in lijn met de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95 % te hebben verminderd, vergeleken met de niveaus van 1990, als onderdeel van de noodzakelijke gezamenlijke inspanningen van de ontwikkelde landen. De scenario's in deze documenten wijzen op de volgende belangrijkste bevindingen:

- om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95 % te hebben teruggedrongen — wat overeenstemt met de internationaal overeengekomen doelstelling om de atmosferische opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C — zou de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 40 % verlaagd moeten worden;
- een groter aandeel aan hernieuwbare energie, verbetering van de energie-efficiëntie en een betere en slimmere energie-infrastructuur zijn opties voor de omvorming van het energiesysteem van de EU waar niemand spijt van hoeft te hebben ("no regrets"-opties);
- het aandeel van hernieuwbare energie zal in 2030 volgens de beleidsscenario's in het Stappenplan Energie 2050 ongeveer 30 % moeten bedragen;
- aanzienlijke investeringen zijn nodig om het energiesysteem te moderniseren, al dan niet met vermindering van de koolstofgehalten, en dit zal gevolgen hebben voor de energieprijzen in de periode tot 2030.

Het doel van dit groenboek is de belanghebbenden te raadplegen en informatie en standpunten te verzamelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van het kader voor 2030. Eerst wordt een overzicht gegeven van het huidige kader en van de verworvenheden daarvan, vervolgens komen de kwesties aan bod waar de inbreng van de belanghebbenden wordt gevraagd. De Commissie voert tegelijkertijd overleg over kwesties in verband met de internationale onderhandelingen inzake een nieuwe juridisch bindende overeenkomst voor klimaatactie en over haar beleid om te laten zien waar de technologie voor het afvangen en opslaan van koolstof toe in staat is.

¹ Zie de sectie "Belangrijke referentiedocumenten" in de bijlage voor links naar de resoluties van het Europees Parlement en naar de stappenplannen en de routekaart.

2. HET HUIDIGE BELEIDSKADER VAN DE EU EN DE BEREIKTE RESULTATEN

Bij het huidige beleidskader staan drie belangrijke, tegen 2020 te bereiken streefwaarden centraal: 1) een broeikasgasemissiereductie in de EU van 20 % ten opzichte van de emissies in 1990; 2) een aandeel van 20 % hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik in de EU, met specifieke streefwaarden voor individuele lidstaten; 3) 20 % minder energieverbruik dan voorspeld. Daarnaast zijn er voor 2020 specifieke streefwaarden met betrekking tot het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoerssector (10 %) en de vermindering van de gehalte aan koolstof van transportbrandstoffen (6 %). In dit kader wordt voorts erkend dat de lidstaten verschillen wat betreft hun energiemix, hun economische draagkracht en hun vermogen om maatregelen te nemen; daarom zijn er ook mechanismen in opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de inspanningen eerlijk over de lidstaten verdeeld wordt. Het kader omvat onder meer maatregelen om het risico van koolstoflekkage en de effecten daarvan op de energie-intensieve industriële sectoren aan te pakken. Het wordt ondersteund door een uitgebreide reeks financiële instrumenten van de Unie en een strategisch plan voor energietechnologie (het *Strategic Energy Technology plan* of *SET-plan*). Voorts heeft de Commissie voorgesteld de EU-wetgeving inzake de belasting van energieproducten en elektriciteit² te herzien, om een eind te maken aan de overlappingsen tussen bestaande fiscale instrumenten. Het kader voor 2020 wordt aangevuld door de Energie 2020-strategie³, waarin de uitdagingen en maatregelen worden beoordeeld, om te zorgen voor een concurrerend en duurzaam energiesysteem, en om de energielevering te waarborgen.

2.1. De doelstelling om broeikasgassen met 20 % terug te dringen, en de uitvoeringsmaatregelen daarvoor

De doelstelling om broeikasgassen tegen 2020 met 20 % terug te dringen ten opzichte van 1990 wordt ten uitvoer gelegd door middel van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS) en de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen, die reductiestreefwaarden vaststelt voor de niet onder de regeling vallende sectoren. De verwezenlijking van deze doelstelling wordt ondersteund door middel van EU- en nationaal beleid om de uitstoot te verminderen. In 2011 was de uitstoot van de onder het klimaat- en energiepakket vallende broeikasgassen naar schatting 16 % minder dan in 1990.

De regeling, die meer dan 10 000 installaties en bijna 50 % van alle broeikasgasemissies in de EU bestrijkt, heeft gezorgd voor een uniforme koolstofprijs voor grote industriële installaties, de elektriciteitssector en de luchtvaartsector. Deze uniforme prijs zorgt ervoor dat klimaatdoelstellingen op een kosteneffectieve wijze worden verwezenlijkt, en garandeert dat het speelveld voor bedrijven overal in de EU gelijk is. De koolstofprijs maakt nu deel uit van de operationele en investeringsbesluiten van het Europese bedrijfsleven en heeft bijgedragen tot aanzienlijke emissiereducties, maar is er niet in geslaagd een belangrijke drijvende kracht te worden voor koolstofarme investeringen op lange termijn. Ondanks het feit dat het ETS-plafond voor de uitstoot in 2020 ongeveer 21 % lager is dan in 2005 en na 2020 zal blijven afnemen, wat in beginsel neerkomt op een juridische garantie dat belangrijke koolstofarme investeringen nodig zullen zijn, wordt dit vanwege het huidige grote overschot van emissierechten — dat deels het gevolg is van de economische crisis — niet in de koolstofprijs weerspiegeld. De lage koolstofprijs biedt investeerders onvoldoende prikkels om te investeren en vergroot het risico op koolstofafhankelijkheid ("carbon lock-in"). Sommige lidstaten maken zich zorgen over deze ontwikkeling en overwegen nationale maatregelen of hebben die al genomen, zoals belastingen voor koolstofintensieve brandstoffen in onder de ETS vallende

² COM(2011) 169 definitief.

³ COM(2010) 639 definitief.

sectoren. Beleidsversnippering vormt een groeiend risico voor de interne markt, wanneer nationaal en sectoraal beleid de rol van de ETS ondermijnt en afbreuk doet aan het gelijke speelveld dat de ETS tot stand moest brengen. Het verslag over de koolstofmarkt beoordeelt de regeling voor de handel in emissierechten meer in detail⁴.

De beschikking inzake de verdeling van de inspanning (de BVI) stelt nationale streefwaarden vast voor broeikasgasemissies in de sectoren die niet onder de ETS vallen. De streefwaarde voor de EU als geheel is dat er in 2020 10 % minder emissies zijn dan in 2005. Veel beleidsinstrumenten van de EU, met inbegrip van sectorspecifieke wetgeving en initiatieven, hebben bijgedragen tot een verlaging van de uitstoot in deze sectoren. Zij variëren van beleid ter verbetering van de CO₂- en energie-efficiëntie van auto's, de residentiële sector en energieverbruikende apparatuur tot beleid dat specifiek gericht is op afvalstoffen, het milieu, de landbouw of ruimtelijke ordening (zie de bijlage). De uitvoering van de beleidsmaatregelen ter verwezenlijking van de streefwaarde voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie draagt ook bij tot het terugdringen van emissies. De nationale streefwaarden voor de individuele lidstaten hangen af van hun economische draagkracht. Bij sommige lidstaten moeten de emissies ten opzichte van 2005 worden verminderd terwijl bij andere een beperkte groei van de uitstoot is toegestaan. De EU als geheel ligt op koers om de streefwaarde van 10 % vermindering te halen, maar er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. De helft van hen moet nog aanvullende maatregelen nemen. Daarnaast geeft de BVI de lidstaten de mogelijkheid om hun streefwaarden op flexibele wijze te bereiken, hetzij door middel van het verwerven van internationale kredieten, dan wel via de handel met lidstaten die hun streefwaarden overtreffen.

2.2. De streefwaarden voor hernieuwbare energie en uitvoeringsmaatregelen

De EU boekt vooruitgang met de verwezenlijking van het streven om tegen 2020 20 % van het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bron te laten komen. In 2010 was het aandeel hernieuwbare energie in de EU 12,7 %; in 2005 was dit 8,5 %. In de periode 1995-2000, toen er nog geen regelgevingskader was, nam het aandeel van hernieuwbare energie jaarlijks met 1,9 % toe. Na de invoering van indicatieve streefwaarden (2001-2010) groeide het aandeel van hernieuwbare energie jaarlijks met 4,5 %. De groei is verder gestegen met de invoering van juridisch bindende nationale streefwaarden, maar hij moet gemiddeld 6,3 % per jaar bedragen om te voldoen aan de algemene streefwaarde voor 2020. In 2010 bedroeg het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het vervoer 4,7 %, ten opzichte van slechts 1,2 % in 2005. In de verwarming- en koelingssector wordt steeds meer hernieuwbare energie gebruikt; tegen 2020 zal het aandeel ervan naar verwachting bijna zijn verdubbeld. Voor de meeste lidstaten zullen echter nieuwe maatregelen nodig zijn om hun streefwaarden voor 2020 te bereiken, omdat steunregelingen worden teruggeschoefd en de toegang tot financiering moeilijker wordt vanwege de economische crisis.

De Commissie heeft in 2012 de stand opgemaakt van hernieuwbare energie in de EU⁵. Dit groenboek zal samen met een bijgewerkte voortgangsverslag worden gepubliceerd. Investerings- en ontwikkelingsactiviteiten, innovatie en grootschalige invoering in de sector hebben bijgedragen tot een aanzienlijke vermindering van de kosten van technologieën voor hernieuwbare energie. Er zijn belangrijke uitdagingen verbonden aan de grootschalige invoering van hernieuwbare energie, zoals de volledige integratie van hernieuwbare energie in

⁴ De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012 (COM(2012) 652). Het verslag overweegt de mogelijkheden om het overschot aan emissierechten in de ETS aan te pakken, met inbegrip van een verruiming van de sectoren waarvoor de ETS geldt.

⁵ Mededeling hernieuwbare energie: een belangrijke speler op de Europese energiemarkt COM(2012) 271.

het elektriciteitssysteem van de EU op een manier die rekening houdt met de fluctuaties in aanbod, en verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten in het bereiken van de streefwaarden. Het aan elkaar koppelen van de Europese groothandelsmarkten voor elektriciteit zal de integratie van hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem ten goede komen, net als de uitrol van slimme netwerken die mogelijkheden bieden om de opwekking, de netwerkcontrole, de opslag en het gebruik aan de veranderende situatie op de markten aan te passen. Hiervoor zal echter ook massaal geïnvesteerd moeten worden in de transmissie- en distributienetten, ook via grensoverschrijdende infrastructuur, om de interne energiemarkt te voltooien. Een andere belangrijke uitdaging is ervoor te zorgen dat duurzame energiebronnen mettertijd steeds kostenefficiënter worden, zodat steunregelingen alleen worden gebruikt voor de technologieën en gebieden waar dat nog nodig is. Deze regelingen moeten zo worden ontworpen dat overcompensatie wordt voorkomen, de kostenefficiëntie wordt verbeterd, sterke vermindering van de broeikasgasemissies wordt aangemoedigd, innovatie wordt versterkt en grondstoffen duurzaam gebruikt worden. Verder moeten de regelingen zo worden ontworpen dat zij aangepast kunnen worden aan de ontwikkeling van de kosten, dat subsidieafhankelijkheid wordt voorkomen, dat zij coherent zijn binnen de EU en, in het bijzonder met betrekking tot biobrandstoffen, verenigbaar zijn met de WTO-regels.

2.3. De streefwaarden en uitvoeringsmaatregelen voor energiebesparing

De streefwaarde voor 2020 van reductie van het primaire energieverbruik met 20 % (vergeleken met de in 2007 opgestelde prognoses) is juridisch niet bindend voor de lidstaten, maar niettemin is aanzienlijke vooruitgang geboekt. Na jaren van groei bereikte het verbruik van primaire energie in 2005/2006 een hoogtepunt (van ongeveer 1825 Mtoe); sinds 2007 daalt het verbruik enigszins (1730 Mtoe in 2011). Deze ontwikkeling is deels toe te schrijven aan de economische crisis en deels aan de doeltreffendheid van het huidige beleid. Het is ook te danken aan een verminderde energie-intensiteit van het Europese bedrijfsleven, die is gedaald van 174 toe per miljoen euro in 2000 tot 167 in 2005, en tot 149 in 2010.

Met de goedkeuring van de richtlijn inzake energie-efficiëntie (REE) in 2012 is er nu een allesomvattend wettelijk kader op EU-niveau. Dit moet volledig ten uitvoer worden gelegd door de lidstaten. De REE zal bijdragen tot het stimuleren van vooruitgang op dit gebied, hoewel de voorlopige analyse van de Commissie erop wijst dat de doelstelling voor 2020 met het huidige beleid waarschijnlijk niet zal worden gehaald⁶. Het ontbreken van passende instrumenten om de vooruitgang te volgen en de effecten op het niveau van de lidstaten te meten, is een deel van het probleem. Een andere belangrijke uitdaging is het vrijmaken van de middelen die nodig zijn om te zorgen voor blijvende vooruitgang.

Sinds 2009-2010 zijn uitvoeringsmaatregelen vastgesteld in het kader van de richtlijnen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering van energiegerelateerde producten. Deze maatregelen verminderen de energievraag van industriële en huishoudelijke producten, wat ook besparingen oplevert voor eindgebruikers. Er zijn maatregelen getroffen voor een aantal elektronische apparaten, waaronder huishoudelijke vaatwassers, koelkasten, wasmachines, televisies, alsook voor banden en voor industriële producten zoals motoren, ventilatoren en pompen. Naar schatting hebben de maatregelen die op het gebied van ecologisch ontwerp en etikettering zijn getroffen in 2020 een energiebesparing van ongeveer 90 Mtoe opgeleverd.

Om het energieverbruik van het gebouwenbestand aan te pakken, met name voor verwarmings- en koelingsdoeleinden, heeft de EU in 2010 een herziene richtlijn betreffende

⁶ De uitvoering van de maatregelen in het Witboek vervoer, verdere maatregelen inzake ecologisch ontwerp, de uitrol van slimme meters en de invoering van slimme netwerken en de daaruit voortvloeiende verandering in vraag moeten bijdragen tot het dichten van de kloof.

de energieprestatie van gebouwen vastgesteld. Lidstaten moeten zich houden aan de in de richtlijn vastgestelde minimumeisen voor de energieprestatie van nieuwe en bestaande gebouwen, en er bovendien voor zorgen dat tegen 2021 alle nieuwe gebouwen "bijna energieneutraal" zijn. Vertragingen en onvolledige nationale maatregelen voor de implementatie van deze richtlijn zouden echter de nodige bijdrage van de bouwsector aan het verminderen van broeikasgasemissies en van het energieverbruik kunnen ondermijnen. Het kosteneffectief besparingspotentieel in de bouwsector zal in 2020 naar schatting 65 Mtoe bedragen. De EU heeft de ontwikkeling van energie-efficiënte technologieën gesteund, onder meer via de openbare partnerschappen op het gebied van energie-efficiënte gebouwen, groene auto's en duurzame productie.

In de vervoersector hebben de verordeningen tot vaststelling van prestatienormen voor lichte bedrijfsvoertuigen geleid tot een aanzienlijke vermindering van broeikasgasemissies, zoals tot uiting komt in de daling van de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's van 172 g/km in 2000 naar 135,7 g/km in 2011.

2.4. De continuïteit van het aanbod en betaalbaarheid van energie op de interne energiemarkt

Het klimaat- en energiepakket van 2009 is niet de enige werkstroom op dit gebied. In 2009 en 2010 heeft de EU veelomvattende wetgeving vastgesteld betreffende de interne energiemarkt voor elektriciteit en aardgas en — in de nasleep van twee gasvoorzieningscrisissen — de verordening inzake de continuïteit van de aardgasvoorziening. Aangezien geen van de doelstellingen van het energiebeleid zonder passende netwerken kan worden verwezenlijkt, heeft de Commissie ook een voorstel ingediend voor een verordening betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur, waarover een politiek akkoord is bereikt met het Europees Parlement en de Raad. Het voorstel pakt infrastructuuruitdagingen aan om te zorgen voor werkelijke onderlinge verbondenheid in de interne markt, de integratie van energie uit variabele hernieuwbare bronnen en grotere voorzieningszekerheid⁷.

Andere acties van de EU zoals het Europees strategisch plan voor energietechnologie zijn erop gericht een technologische ommezwaai te bewerkstelligen via ontwikkelings- en demonstratieprojecten voor nieuwe en innoverende technologieën zoals biobrandstoffen van de tweede generatie, slimme en intelligente netwerken, slimme steden, elektriciteitsopslag en elektromobiliteit, het afvangen en opslaan van koolstof, kernenergie van de volgende generatie en duurzame verwarming en koeling. Begin 2013 deed de Commissie ook een voorstel voor een richtlijn betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen die gesteund zal worden door de voorgestelde herziening van de TEN-T-richtsnoeren.

Ten tijde van het klimaat- en energiepakket van 2009 is een aantal uitdagingen blijven liggen. Zo is de infrastructuur die nodig is voor transmissie en distributie niet gedefinieerd. Ook is onvoldoende aandacht geweest voor bepaalde uitdagingen als gevolg van de invoering van hernieuwbare energie, zoals het omgaan met de fluctuaties in aanbod van bepaalde soorten hernieuwbare energie (zoals wind- en zonne-energie) en is het effect van een groot aantal

⁷

Voor projecten die zijn aangemerkt als projecten van gemeenschappelijk belang voert de verordening maatregelen in om de vergunningsprocedures te versnellen, onder meer door de instelling van een maximale termijn voor en stroomlijning van de procedures voor de milieueffectbeoordeling. De verordening stimuleert investeerders ook meer door verbeterde regelgeving, en stelt de voorwaarden vast voor de financiële steun van de EU in het kader van de voorgestelde financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility).

ationale steunregelingen voor hernieuwbare energie op de integratie van de markt onderschat.

Het derde energiepakket is wel ingegaan op de vraag hoe concurrentie op de markt te stimuleren, maar niet op de vraag of de markt de nodige prikkels biedt om te investeren in de opwekking, distributie, transmissie en opslag van energie in een systeem met een groter aandeel aan hernieuwbare energie. Totdat hernieuwbare energie kosteneffectief wordt, moet het streven naar een duurzamer energiesysteem hand in hand gaan met het streven naar een volledige geliberaliseerde en geïntegreerde energiemarkt die in staat is investeringen efficiënt vrij te maken en te plaatsen.

Belangrijke ontwikkelingen en trends die zich binnen en buiten de EU afspelen betreffen onder meer de toenemende mate waarin de EU afhankelijk is van ingevoerde energie, de technologische vorderingen van onze belangrijkste concurrenten, de nieuwe aanvoerroutes, en de opkomst van nieuwe energieproducenten in Afrika en Latijns-Amerika. Al deze zaken zullen gevolgen hebben voor de kosten van energie en de continuïteit van de energievoorziening in de EU.

3. DE VOOR DEZE RAADPLEGING BELANGRIJKSTE KWESTIES

Het kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030 zal voortbouwen op de aanzienlijke vooruitgang die reeds op dit gebied is geboekt. Daarbij moeten lessen getrokken worden uit de ervaringen met het huidige kader en moet worden nagegaan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ervaringen en standpunten van de betrokkenen, waar mogelijk ondersteund door degelijke gegevens, zijn essentieel voor vier grote kwesties: streefwaarden, andere beleidsinstrumenten, concurrentievermogen, en de verschillen in het vermogen van de lidstaten om iets te ondernemen.

3.1. Streefwaarden

Het soort, de aard en het niveau van de streefwaarden en hun onderlinge wisselwerking zijn fundamentele kwesties voor een nieuw kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030. Moeten de waarden op EU-, nationaal of sectoraal niveau gelden, en moeten zij juridisch bindend zijn? Er bestaan uiteenlopende standpunten over de behoefte aan en de soorten streefwaarden. De ervaring met het huidige kader wijst er weliswaar op dat streefwaarden zorgen voor politiek momentum, een langetermijnvisie voor investeringen, en een benchmark voor het meten van de vooruitgang, maar sommige belanghebbenden voeren aan dat de bestaande streefwaarden en de beleidsmaatregelen om deze te bereiken niet noodzakelijkerwijs coherent of kostenefficiënt zijn, of dat zij onvoldoende rekening houden met het concurrentievermogen en de economische levensvatbaarheid en rijpheid van de technologieën. Het kader voor 2030 moet rekening houden met het feit dat de technologie in de loop van de tijd verandert, en onderzoek en innovatie bevorderen. Het is derhalve zaak de streefwaarden te vinden die het energie- en klimaatbeleid tot 2030 op de beste, eenvoudigste en meest kosteneffectieve manier aan zouden drijven, en vast te stellen of de huidige aanpak kan worden gestroomlijnd, met name wat betreft de verschillende aanvullende streefwaarden die nodig zijn, zoals die in de vervoerssector. Een dergelijke analyse moet ook een antwoord zoeken op de vraag of het passend zou zijn alleen een streefwaarde voor broeikasgasemissies in 2030 te hebben, rekening houdend met andere doelstellingen zoals de continuïteit van de energievoorziening en het concurrentievermogen.

De huidige klimaat- en energiestreefwaarden (voor de reductie van broeikasgassen, het aandeel van hernieuwbare energiebronnen en de energiebesparing) zijn zo ontworpen dat zij elkaar wederzijds ondersteunen, en er is dan ook sprake van wisselwerkingen. Hogere aandelen van hernieuwbare energie kunnen een reductie van de uitstoot van broeikasgassen

verwezenlijken, zolang het nieuwe aandeel niet de plaats inneemt van andere koolstofarme energiebronnen; een betere energie-efficiëntie kan bijdragen tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en de verwezenlijking van de streefwaarde voor hernieuwbare energie helpen bereiken. Er zijn duidelijke synergieën, maar conflicten zijn ook mogelijk. Als bijvoorbeeld de energiebesparing hoger uitvalt of er meer duurzame energieproductie is dan verwacht en dit leidt tot minder vraag naar emissierechten in de EU-regeling voor de handel in emissierechten, kan dit de koolstofprijs omlaag drukken. Dit kan op zijn beurt leiden tot een verzwakking van de prijssignaal van de ETS voor innovatie en investeringen in energie-efficiëntie en de uitrol van koolstofarme technologieën, zonder van invloed te zijn op de verwezenlijking van de totale broeikasgasreductiestreefwaarde.

Een kader voor 2030 met verschillende streefwaarden moet deze interacties uitdrukkelijk erkennen. Het kader moet er ook rekening mee houden dat een groter aandeel aan hernieuwbare energie en grotere energiebesparingen op zich geen garantie zijn voor meer concurrentievermogen of grotere continuïteit van het aanbod. Gerichte beleidsmaatregelen zullen nodig blijven, en er kan ook behoefte zijn aan andere indicatoren die deze streefwaarden directer weergeven.

Er bestaat een brede consensus dat tussentijdse streefwaarden voor broeikasgasemissiereducties nodig zullen zijn om een vermindering van 80-95 % tegen 2050 te verwezenlijken. De belangrijkste vraag daarbij is hoe hoog de tussentijdse streefwaarde zou moeten zijn. De routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 geeft aan dat het kosteneffectief zou zijn om de emissies tegen 2030 met 40 % te verminderen ten opzichte van de emissies in 1990. Een reductie van minder dan 40 % zou op de langere termijn leiden tot een toename van de kosten voor het koolstofarm maken van de economie. De routekaart en stappenplannen geven weliswaar aan dat een reductie van de broeikasgasemissies met 40 % tegen 2030 kan worden bereikt zonder de kosten voor ons energiesysteem al te veel op te drijven, maar het wordt wel een uitdaging om de benodigde middelen vrij te maken die nodig zijn voor de omvangrijke aanvangsinvesteringen.

Uit het Stappenplan Energie 2050 is gebleken dat het aandeel van hernieuwbare energie in het energiesysteem na 2020 zal moeten blijven toenemen. Een streefwaarde voor hernieuwbare energie voor 2030 zou zorgvuldig moeten worden afgewogen, aangezien veel technologieën voor duurzame energie tegen die tijd niet langer in de kinderschoenen zullen staan en in toenemende mate zullen moeten concurreren met andere koolstofarme technologieën. Er moet ook worden bekeken of een verhoogd aandeel van hernieuwbare energie op EU-niveau door de ETS en regelgevingsmaatregelen die de juiste marktomstandigheden scheppen, bereikt zou kunnen worden, maar zonder een specifieke streefwaarde. De vorm van een mogelijke streefwaarde voor hernieuwbare energie zal afhangen van i) of een streefwaarde nodig geacht wordt om een groter aandeel in hernieuwbare energie na 2020 te verwezenlijken, en aldus bij te dragen tot een groter aandeel aan binnenlandse energiebronnen, verminderde afhankelijkheid van ingevoerde energie en werkgelegenheid en groei; en ii) of en hoe een ander bereikt kan worden zonder dat steunregelingen voor hernieuwbare energie een ongunstige weerslag hebben op de energiemarkten en de energieprijzen of de overheidsbegrotingen. Er moet worden vastgesteld of streefwaarden voor hernieuwbare energie het best verwezenlijkt kunnen worden met een nieuwe hoofdstreefwaarde met of zonder aanvullende streefwaarden voor de sectoren vervoer, industrie en landbouw en/of andere specifieke maatregelen. Ongeacht de keuze van streefwaarde of beleid voor hernieuwbare energie zal rekening moeten worden gehouden met de groeiende wetenschappelijke kennis op het gebied van de duurzaamheid, de kosten, de rijpheid van bepaalde technologieën, en het innovatiepotentieel.

Het EU-kader voor energie-efficiëntiebeleid is onlangs bijgewerkt via de vaststelling van de richtlijn inzake energie-efficiëntie, en in 2014 zal de streefwaarde voor 2020 worden herzien. Besprekingen over een energiebesparingsstreefwaarde voor 2030 moet in deze context worden gezien. Er zijn een aantal punten van aandacht. Ten eerste wordt/worden energie-efficiëntie en de daaruit voortvloeiende energiebesparingen in het Stappenplan Energie 2050 erkend als een "no-regrets"-optie voor het energiesysteem. Hoewel de volledige prestatiegegevens van het huidige systeem pas in 2014 of daarna beschikbaar zullen zijn, is het van essentieel belang dat een mogelijke energiebesparingsstreefwaarde aansluit op andere eventuele doelstellingen. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag of de vooruitgang op het gebied van energie-efficiëntie het best kan worden aangedreven door streefwaarden per lidstaat of door sectorspecifieke waarden.

Verder zal moeten worden bekeken of het absolute energieverbruik als meeteenheid voor dergelijke streefwaarden moet blijven gelden, of dat een relatieve waarde gerelateerd aan de energie-intensiteit (bijvoorbeeld energieverbruik in verhouding tot het bbp of de regionale bruto toegevoegde waarde) passender zou zijn. Een absolute waarde is wellicht beter vanuit het oogpunt van het algemene doel (besparing), maar een relatieve waarde zou beter rekening kunnen houden met de dynamiek van de EU-economie en de realiteit van de economische ontwikkeling.

In tegenstelling tot de aanpak van broeikasgasemissies en hernieuwbare energie, is de huidige benadering van energie-efficiëntie gebaseerd op een combinatie van niet-verplichte streefwaarden en bindende maatregelen. De noodzaak aan EU-wetgeving (zoals de kaderrichtlijn inzake ecologisch ontwerp, de REE en de richtlijn inzake de energieprestaties van gebouwen) onder het kader voor 2020 is ten minste deels te wijten aan het ontbreken van voor de lidstaten wettelijk bindende energiebesparingsstreefwaarden. Een juridisch bindende streefwaarde voor energiebesparing en energie-intensiteit zou de lidstaten enige speelruimte moeten bieden om die streefwaarde te bereiken, mogelijk met minder bindende maatregelen op EU-niveau. Een dergelijke aanpak zou echter rekening moeten houden met het feit dat een groot deel van de EU-wetgeving die bijdraagt tot een vermindering van het energieverbruik ook een fundamentele rol speelt bij de totstandbrenging van de interne markt voor deze producten (zoals het kader voor ecologisch ontwerp). Als streefwaarden facultatief blijven, moet worden nagedacht over de vraag of de huidige concrete maatregelen voldoende zijn, danwel of nieuwe maatregelen nodig zijn. Een belangrijke kwestie zal worden in welke mate de energiemarkten zelf, via het prijssignaal en de respons op de vraag, voldoende stimulansen zullen geven voor vergroting van de energie-efficiëntie, met inbegrip van veranderingen van het consumentengedrag, en of de ETS en de uitwerking ervan op de elektriciteitsprijzen ook bij gebrek aan specifieke streefwaarden of maatregelen energiebesparingen zal stimuleren. Er zal rekening moeten worden gehouden met de relatief lage prijselasticiteit van de vraag naar energie in veel belangrijke sectoren van de economie en met de verwachte toekomstige niveaus, alsook met de mogelijke variabiliteit van de ETS-prijs.

3.2. Samenhang van beleidsinstrumenten

De streefwaarden voor 2020 worden geïmplementeerd via beleidsinstrumenten op EU-niveau die nauw verwant zijn met de interne markt. Lidstaten hebben meer speelruimte bij de uitvoering van de EU-wetgeving op het gebied van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, en op het gebied van broeikasgasemissies die buiten de ETS vallen, zoals in de sector wegvervoer. Dit heeft geleid tot verschillende nationale benaderingen van steunregelingen voor hernieuwbare energie, energie- en CO₂-heffingen, energieprestatienormen voor gebouwen en ander beleid voor energie-efficiëntie.

Waarschijnlijk is een combinatie van instrumenten nodig om de verschillende beleidsdoelstellingen en marktbelemmeringen aan te pakken. Deze instrumenten zullen zoals hierboven beschreven op elkaar inwerken. Sommige belanghebbenden hebben kritiek op het gebrek aan algemene samenhang tussen de beleidsinstrumenten als gevolg van dergelijke interacties en hebben gewezen op de noodzaak van verbetering van de kosteneffectiviteit van de verschillende klimaat- en energiemaatregelen, rekening houdend met de technologische haalbaarheid. Bovendien mogen nationale maatregelen niet leiden tot een versnippering van de interne markt. Er moet sterk de nadruk worden gelegd op investeringen in infrastrukturelementen, met name in netwerken, die de integratie van de EU-markt zullen verdiepen en borg zullen staan voor duurzaamheid, concurrentievermogen en continuïteit van het aanbod.

In het beleidskader voor 2030 moet daarom het juiste evenwicht worden gevonden tussen concrete uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau en de flexibiliteit van de lidstaten om de streefwaarden te bereiken op een wijze die het best aansluit bij de nationale omstandigheden en strookt met de interne markt. Het huidige evenwicht tussen de instrumenten op EU-niveau en de streefwaarden voor lidstaten enerzijds en nationale instrumenten anderzijds zal meer in detail moeten worden beoordeeld, met inbegrip van de effecten van subsidies voor fossiele brandstoffen. Ook hier zal moeten worden gekeken naar de verdeling van de inspanningen.

De EU voorziet naast wettelijke instrumenten ook in aanzienlijke hoeveelheden financiële steun op het gebied van klimaatverandering en duurzame energie, met name via het cohesiebeleid, de onderzoeksprogramma's van de EU, en — in de toekomst — de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility). In de periode 2014-2020 zal ten minste 20 % van de EU-uitgaven worden besteed aan klimaatmaatregelen die bijdragen aan het vergroten van de energiezekerheid en aan het opbouwen van een koolstofarme, hulpbronnenefficiënte en klimaatbestendige economie, dat het concurrentievermogen van Europa zal versterken en meer en groenere banen zal scheppen⁸.

Of er na 2020 nog toegang tot internationale kredieten zal zijn, moet nog worden beoordeeld. Het gebruik van internationale kredieten kan kosten beperken, maar draagt ook bij tot de onzekerheid over wat nodig is in het binnenland, en heeft bijgedragen tot het overschot aan emissierechten in de ETS. De EU en de regeringen hebben via het mechanisme voor schone ontwikkeling bovendien concurrerende sectoren gesubsidieerd, met name in opkomende economieën zoals China, India en Brazilië. Accentverlegging van op projecten gebaseerde compensaties naar de handel in emissierechten en andere marktmechanismen zou het mogelijk kunnen maken beter rekening te houden met de verschillen in het vermogen van landen om iets te ondernemen tegen klimaatverandering en bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van een meer mondiale koolstofmarkt met brede internationale deelname.

In sectoren als de zeescheepvaart en de luchtvaart omvatten de beleidsinspanningen onder meer een gecoördineerd streven naar wereldwijd aanvaarde normen en beleidsmaatregelen, om wereldwijde emissies daadwerkelijk te kunnen terugdringen. Als eerste stap zal de door de internationale maritieme organisatie overeengekomen en in 2013 in werking getreden "Energy Efficiency design index" naar verwachting leiden tot een vertraging van de toename van de broeikasgasemissies die samenhangen met de mondiale scheepvaart.

⁸ Zoals besloten door de Europese Raad op zijn vergadering van 7-8 februari 2013 over het meerjarig financieel kader.

3.3. Het stimuleren van het concurrentievermogen van de EU-economie

Een van de fundamentele doelstellingen van het energiebeleid van de EU is ervoor te zorgen dat het energiesysteem bijdraagt aan het concurrentievermogen van de EU-economie door te zorgen voor concurrerende binnenlandse en internationale energiemarkten, internationaal concurrerende prijzen, en betaalbare energie voor de consument. Dit is vooral belangrijk voor kwetsbare huishoudens en industriële sectoren die blootstaan aan internationale concurrentie en waar energie een belangrijke productiefactor is. Aangezien de rol van elektriciteit naar verwachting tijdens de omschakeling van het energiesysteem zal stijgen, zullen elektriciteitskosten van bijzonder belang zijn, gezien vanuit het perspectief voor 2030.

Energie- en klimaatbeleid kan de vraag en de groei in de koolstofarme economie stimuleren. De EU is een koploper op het gebied van schone en energie-efficiënte technologieën, producten en diensten en ecologische technologieën; in de periode tot 2020 zullen deze samen naar verwachting ongeveer 5 miljoen banen scheppen⁹. Bovendien dragen veel van de beleidsonderdelen bij tot een vermindering van de luchtvervuiling en een verbetering van de volksgezondheid. Tegelijkertijd is er kritiek geweest op het negatieve effect ervan op de energieprijzen, wat nadelige gevolgen voor de betaalbaarheid van energie voor kwetsbare huishoudens en voor het concurrentievermogen van energie-intensieve sectoren, ondanks het feit dat deze beleidsonderdelen leiden tot een verminderde blootstelling van het bedrijfsleven aan energiekosten en de bestendigheid tegen prijsspieken verbeteren.

De prijzen voor grootverbruik van energie in de EU zijn matig gestegen, maar er is bewijs dat de prijzen voor de eindgebruikers van elektriciteit voor veel bedrijven en huishoudens in de afgelopen tien jaar in reële termen aanzienlijk meer zijn gestegen. Het Stappenplan Energie 2050 geeft aan dat dit in de toekomst mogelijk zo door zal gaan. Ontwikkelingen op de internationale markten en exploitatie van onconventionele koolwaterstoffen kunnen leiden tot toenemende verschillen tussen prijzen in de EU en in andere grote industriële economieën zoals de Verenigde Staten, waar het aandeel van schaliegas als energiebron groeit. In 2012 was de prijs die het bedrijfsleven in de VS voor gas betaalde minder dan een kwart dan die in Europa¹⁰. Het is duidelijk dat deze trend wordt aangedreven door veel andere factoren dan het klimaat- en energiebeleid van de EU en dat de groothandelsprijzen voor elektriciteit in de EU nog steeds grotendeels worden bepaald door de prijs van fossiele brandstoffen. Besluiten van lidstaten over tarieven, heffingen en belastingen hebben ook een belangrijk effect op de prijzen voor de eindgebruiker. Deze factoren moeten bij de ontwikkeling van nieuw beleid in aanmerking worden genomen. De verschillende zaken die nationale energiekosten beïnvloeden, waaronder belastingen, zullen een voor een geanalyseerd moeten worden, aangezien hun effect op de totale energieproductiekosten sterk lijkt te verschillen. In dit verband moeten een aantal kwesties worden aangekaart.

Ten eerste is de volledige implementatie van de wetgeving inzake de interne markt cruciaal om de prijzen onder controle te houden en de streefwaarden op een kosteneffectieve wijze te verwezenlijken, door middel van de toegenomen concurrentie op de markt en door efficiënter gebruik van de energie-infrastructuur (door middel van de netwerkcodes).

⁹ Mededeling "Naar een banenrijk herstel", COM (2012) 173 final.

¹⁰ Volgens gegevens van het IEA zijn werkelijke elektriciteitsprijzen voor het bedrijfsleven in Europa (OESO) van 2005 tot 2012 gemiddeld met 38 % gestegen, tegenover een afname van 4 % in de VS. Voor huishoudens zijn de werkelijke elektriciteitsprijzen in Europa (OESO) in de periode van 2005 tot 2012 met 21,8 % gestegen; tegenover een stijging van 8,4 % in de VS. IEA "Energy Prices & Taxes, 4th Quarter 2012".

Ten tweede moet ervoor worden gezorgd dat de Europese olie- en gasvoorraden in de toekomst op zowel conventionele als niet-conventionele wijze milieuveilig geëxploiteerd kunnen worden, omdat zij kunnen bijdragen tot een vermindering van de energieprijzen en de invoerafhankelijkheid van de EU.

Ten derde zou verdere diversificatie van de energieaanvoerroutes de concurrentie op de energiemarkten kunnen vergroten, en kunnen investeringen in energie-efficiëntie op lange termijn significante besparingen opleveren. Verdere uitrol van hernieuwbare elektriciteitsproductie moet vergezeld gaan van een beter netwerkbeheer, lagere kosten en betere prestaties van technologieën, en voorzetting van de steun voor innovatie.

Ten vierde is bezorgdheid geuit over het feit dat het engagement van de EU om de klimaatverandering aan te pakken niet overal ter wereld wordt geëvenaard, en dat dat van invloed is op haar concurrentievermogen. Tegelijkertijd heeft de verbintenis van de EU om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20 % te verminderen, bijgedragen aan de vooruitgang die sinds de klimaatconferentie van Kopenhagen in 2009 is geboekt. Meer dan 90 landen hebben nu toezeggingen gedaan, met verschillende niveaus van ambitie. De internationale gemeenschap heeft zich ook geschaard achter de doelstelling om de stijging van de wereldwijde temperatuur onder de 2 °C te houden. Bovendien hebben verschillende landen (Zwitserland, Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, China en een aantal VS-staten) wetgeving ingevoerd voor hun eigen emissierechtenhandelssysteem, of zijn zij die aan het ontwikkelen. Ondanks deze ontwikkelingen heeft het aanbod van de EU van een voorwaardelijke streefwaarde van 30 % reductie van broeikasgassenemissies niet de toezeggingen en maatregelen ontlokt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de totale inspanningen tegen 2020 in overeenstemming zijn met de 2 °C-doelstelling. Het is daarom van cruciaal belang dat samenwerking met derde landen nog verder wordt versterkt en dat het platform van Durban tegen 2015 een akkoord bereikt over de periode na 2020. Dit is des te belangrijker gezien het relatief kleine en afnemende deel van de wereldwijde broeikasgasemissies waarvoor de EU verantwoordelijk is (momenteel slechts 11 %). Klimaatverandering kan daarom alleen internationaal effectief worden aangepakt¹¹.

Ten vijfde blijft de EU zich wat de luchtvaart en scheepvaart betreft in de desbetreffende internationale fora inspannen voor vooruitgang, om te zorgen voor wereldwijde participatie en een gelijk speelveld.

Ten zesde is duidelijk dat hogere ETS-prijzen en beleid ter vergroting van het vermogen om hernieuwbare energie op te wekken door ondersteuning of een voorkeursbehandeling bij de marktgang een stijging van de elektriciteitsprijzen tot gevolg kunnen hebben. Tegelijkertijd schept de ETS een gelijk speelveld in de EU en verlaagt zij de kosten van broeikasgasemissiereducties in de sectoren die onder de regelgeving vallen. In de ETS zijn ook maatregelen opgenomen ter beperking van de gevolgen ervan voor het concurrentievermogen van energie-intensieve sectoren die vatbaar zijn voor koolstoflekkage. Deze maatregelen zullen worden voortgezet tot 2020. Gezien de groei van gratis emissierechten in industriële sectoren en de toegang tot goedkope internationale kredieten, zullen de gevolgen voor deze sectoren vermoedelijk bescheiden zijn, ten minste tot 2020. Volgens de regels inzake staatssteun in verband met de ETS mogen lidstaten met ingang van 2013 een deel van de indirecte ETS-kosten voor de meest elektriciteitsintensieve sectoren compenseren. Boven is het volgens de regels inzake staatssteun momenteel mogelijk gerichte

¹¹ De vooruitzichten voor een nieuwe wereldwijde overeenkomst inzake het wereldwijde klimaat worden behandeld in een afzonderlijke consultatieve mededeling: *De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale klimaatbeleid na 2020 vorm geven*.

vrijstellingen aan het bedrijfsleven te verlenen van met energie samenhangende belastingen. Het kader voor 2030 zal moeten nagaan of en hoe deze aanpak moet worden voortgezet.

Ten slotte moet bij de opstelling van een kader voor 2030 worden bekeken of de aan de ETS verbonden opbrengsten gebruikt zouden kunnen worden om sectoren verder te helpen innoveren. Momenteel wordt deze optie voornamelijk aangedreven doordat lidstaten binnen de toegestane grenzen van staatssteun gebruik maken van de opbrengsten uit veilingen, ondanks het feit dat het bestaande kader ook voorziet in innovatieve financiering van de Unie in de vorm van het NER300-initiatief, dat specifiek bedoeld is voor de financiering van projecten voor hernieuwbare energie en voor het afvangen en opslaan van koolstof.

3.4. Erkenning van de verschillen in capaciteit van de lidstaten

Er bestaan grote verschillen tussen lidstaten wat betreft hun economische draagkracht, industriële structuur, energiemix, gebouwenbestand, koolstof- en energie-intensiteit, exploitierbare hernieuwbare hulpbronnen en sociale structuur. Individuele groepen consumenten verschillen in hun vermogen om te investeren en zich aan te passen. Bij de ontwikkeling van een beleidskader voor 2030 moet met deze verscheidenheid rekening worden gehouden. De gevolgen van klimaat- en energiedoelstellingen voor de individuele lidstaten en hun burgers zal van geval tot geval verschillen. Er zal moeten worden gekeken naar manieren om te zorgen voor effectieve samenwerking en een billijke verdeling van de vereiste inspanningen, als onderdeel van het nieuwe kader.

Het huidige beleidskader voor energie en klimaat weerspiegelt de verschillen tussen de lidstaten door bij de verdeling van de inspanning die nodig is om klimaat- en energiedoelstellingen te bereiken, de lidstaten met een lager inkomen te ontzien. Inkomsten uit veilingen worden ook deels herverdeeld ter compensatie van verschillen in kosten. De richtlijn betreffende hernieuwbare energie voorziet ook in samenwerkingsmechanismen waarbij hernieuwbare energie die wordt opgewekt in één lidstaat door een andere lidstaat kan worden gebruikt om de streefwaarde te bereiken. Behalve Zweden en Noorwegen heeft nog niemand van deze regeling gebruik gemaakt, ondanks de mogelijke economische voordelen voor beide partijen. Om rekening te houden met nationale omstandigheden biedt de Richtlijn inzake energie-efficiëntie een "menu" van de flexibele instrumenten die de lidstaten op hun streefwaarde van 1,5 % besparing per jaar kunnen toepassen, waaronder een geleidelijke invoering van die streefwaarde, uitsluiting van de onder de ETS vallende sector, het meenemen van de sector energieomzetting en -distributie, en erkenning van vroege actie. Deze verschillende vormen van flexibiliteit kunnen cumulatief worden gebruikt, maar mogen geen afbreuk doen aan de totale energiebesparing waartoe de richtlijn verplicht.

Er moet worden nagedacht over de vraag of voor het kader voor 2030 soortgelijke verdelingsinstrumenten in stand gehouden moeten worden dan wel of er, afhankelijk van het ambitieniveau en de aard van de toekomstige streefwaarden en maatregelen, alternatieve benaderingen nodig zijn. Hoewel gedifferentieerde streefwaarden per lidstaat mogelijk indruisen tegen de doelstellingen van de interne energiemarkt, kunnen zij ook een verbetering van de billijkheid tot gevolg hebben, maar zij kunnen ook leiden tot een stijging van de totale kosten voor het bereiken van de doelstellingen als zij niet vergezeld gaan van voldoende flexibiliteit om aan die eisen te voldoen, zoals handelsmechanismen. Bij het opstellen van het kader voor 2030 zal moeten worden bekeken of er voldoende flexibiliteit tussen de lidstaten bestaat om gedifferentieerde streefwaarden op kosteneffectieve wijze te verwezenlijken. In dit verband moet ook in aanmerking worden genomen dat de lidstaten waar investeringen het hardst nodig zijn en waar de meeste opties bestaan voor kosteneffectieve reductie van broeikasgasemissies, ontwikkeling van hernieuwbare energie, verbetering van de energie-efficiëntie, enz. vaak economisch minder goed in staat zijn om daar profijt van te trekken.

Bovendien ondervinden bepaalde van deze lidstaten problemen bij het verkrijgen van voldoende steun bij het doorvoeren van veranderingen aan industriële processen en energiegebruik die gevolgen zouden kunnen hebben voor de werkgelegenheid en voor de afhankelijkheid van nationale energiebronnen. Toegang tot financiering voor investeringen, hetzij directe, hetzij "slimme" financieringen, maakt al deel uit van het instrumentarium van het EU-beleid¹² maar moet mogelijk worden versterkt met 2030 in het vooruitzicht. Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen tot een eerlijke en billijke verdeling van de inspanningen, en tegelijkertijd helpen zorgen voor een brede acceptatie door de bevolking en voor de deelname van alle betrokken partijen bij de overgang naar een duurzame, veilige en concurrerende economie.

Lidstaatspecifieke informatie zal opgesteld moeten worden en gepresenteerd als onderdeel van het nieuwe kader, als uitgangspunt van discussies over de billijke verdeling van de inspanningen en om ervoor te zorgen dat geen van de lidstaten onevenredig veel belast wordt.

4. VRAGEN

4.1. Algemeen

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

4.2. Streefwaarden

- Welke streefwaarden voor 2030 zouden het effectiefst bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het klimaat- en energiebeleid? Op welk niveau (EU, lidstaat of sector) moeten zij gelden, en in welke mate moeten zij juridisch bindend zijn?
- Zijn er inconsistenties in de huidige streefwaarden voor 2020 en zo ja hoe kan de samenhang van de potentiële streefwaarden voor 2030 beter worden gewaarborgd?
- Zou het passend zijn streefwaarden te hebben voor subsectoren zoals vervoer, landbouw en industrie en, zo ja, welke? Is het bijvoorbeeld nodig een streefwaarde voor hernieuwbare energie voor het vervoer te hebben, gezien het bestaan van streefwaarden voor de CO₂-uitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen?
- Hoe kunnen de streefwaarden beter worden afgestemd op de economische levensvatbaarheid en de veranderende rijpheid van technologieën in het kader voor 2030?
- Hoe moet de voortgang worden beoordeeld voor andere aspecten van het energiebeleid van de EU, zoals de continuïteit van de energievoorziening, die mogelijk buiten het werkbereik van de kernstreefwaarden vallen?

4.3. Instrumenten

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

¹² Bijvoorbeeld het voorgestelde Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling voor de periode 2014-2020 en de Connecting Europe Facility.

- Met welke specifieke maatregelen op EU- en op nationaal niveau worden de klimaat- en energiedoelstellingen op de meest kosteneffectieve manier verwezenlijkt?
- Hoe kan versnippering van de interne energiemarkt het beste worden vermeden, met name met het oog op de noodzaak om investeringen aan te moedigen en vrij te maken?
- Met welke maatregelen kan verdere energiebesparing op de meest kostenefficiënte manier worden bereikt?
- Hoe kan het onderzoeks- en innovatiebeleid van de EU de verwezenlijking van het kader voor 2030 het best ondersteunen?

4.4. Concurrentievermogen en continuïteit van het aanbod

- Welke elementen van het kader voor klimaat- en energiebeleid zouden kunnen worden versterkt om nieuwe banen, groei en concurrentievermogen beter te bevorderen?
- Welke aanwijzingen zijn er voor koolstoflekkage binnen het huidige kader en hoe kan deze lekkage worden gekwantificeerd? Hoe zou dit probleem in het kader voor 2030 kunnen worden aangepakt?
- Welke specifieke factoren veroorzaken de waargenomen ontwikkelingen van de energiekosten, en in welke mate kan de EU deze factoren beïnvloeden?
- Op welke wijze moet worden omgegaan met de onzekerheid over de inspanningen en het niveau van de verbintenissen die de andere ontwikkelde landen en de in economisch opzicht belangrijke ontwikkelingslanden in de lopende internationale onderhandelingen zullen leveren?
- Hoe kunnen wij de regelgevingszekerheid voor het bedrijfsleven vergroten en tegelijkertijd zorgen voor de flexibiliteit die nodig is om zich te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden (zoals vorderingen in de internationale klimaatonderhandelingen en veranderingen op de energiemarkten)?
- Hoe kan de EU het innovatievermogen van de productie-industrie vergroten? Is daarbij een rol weggelegd voor de opbrengsten van veilingen van emissierechten?
- Hoe kan de EU de ontwikkeling van conventionele en niet-conventionele energiebronnen binnen de EU het best benutten om de energieprijzen te verlagen en de afhankelijkheid van ingevoerde energie te verminderen?
- Hoe kan de EU de continuïteit van de energievoorziening het best verbeteren door te zorgen voor een volledig en effectief functionerende interne energiemarkt (bv. door de ontwikkeling van de noodzakelijke onderling verbindingen), en door diversificatie van de aanvoerroutes van energie van buiten de EU?

4.5. Capaciteit en distributie-aspecten

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

- Welke mechanismen kunnen worden overwogen om samenwerking en een eerlijke verdeling van de inspanningen tussen lidstaten te bevorderen, en tegelijkertijd te zoeken naar de meest kosteneffectieve manier om de nieuwe klimaat- en energiedoelstellingen te verwezenlijken?
- Zijn er nieuwe financieringsinstrumenten of -regelingen nodig ter ondersteuning van het nieuwe kader voor 2030?

5. INDIENING VAN DE ANTWOORDEN OP DE RAADPLEGING

De raadpleging loopt tot 2 juli; meer informatie over hoe kunt u een bijdrage leveren aan deze raadpleging is te vinden op:

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

BIJLAGE

Achtergrondinformatie over de energie- en klimaatbeleid

1. WETGEVINGSINSTRUMENTEN DIE DE CENTRALE DOELSTELLINGEN VAN HET KLIMAAT- EN ENERGIEPAKKET TEN UITVOER LEGGEN EN DE BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN DE VERWEZENLIJKING DAARVAN

- 1) Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, waarin een streefwaarde van 20 % hernieuwbare energiebronnen per lidstaat wordt vastgesteld;
- 2) Richtlijn 2003/87/EG zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/29/EG, waarin de EU-regeling voor de handel in emissierechten wordt herzien door instelling van een emissieplafond en harmonisatie van de toewijzing van emissierechten aan bedrijven;
- 3) Beschikking nr. 406/2009/EG (de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen) waarin streefwaarden per lidstaat worden vastgesteld voor de vermindering van broeikasgasemissies in sectoren die niet onder de ETS vallen;
- 4) Verordening (EG) nr. 443/2009 (CO₂ & auto's) inzake normen op het gebied van de CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's;
- 5) Verordening (EU) nr. 510/2011 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in het kader van de geïntegreerde benadering van de Unie om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken;
- 6) Richtlijn 2009/30/EG (richtlijn brandstofkwaliteit), die erop gericht is de levenscycluskoolstofgehalte van brandstoffen te verlagen;
- 7) Richtlijn 2009/31/EG voor de totstandbrenging van een gunstig kader voor het afvangen en opslaan van koolstof;
- 8) Richtlijn 2012/27/EU inzake energie-efficiëntie, waarin vereiste maatregelen op het niveau van de lidstaten worden vastgesteld;
- 9) Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen;
- 10) Richtlijn 2009/125/EG over de eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten, met inbegrip van normen;
- 11) Verordening (EG) nr. 842/2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) en Richtlijn 2006/40/EG inzake F-gassen uit klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen;
- 12) Richtlijn 99/31/EG over de geleidelijke vermindering van het gebruik van stortplaatsen voor afvalverwijdering, waardoor CH₄-emissies worden teruggedrongen;
- 13) Richtlijn 1991/676/EEG over nitraten, die bijdraagt tot het beperken van de N₂O-emissies;
- 14) Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen;
- 15) Richtlijn 2003/96/EG van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit;

- 16) Verordening (EG) nr. 1222/2009 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere essentiële parameters;
- 17) Verordening (EG) nr. 228/2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1222/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de testmethode voor de grip van C1-banden op nat wegdek;
- 18) Verordening (EG) nr. 1235/2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1222/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de gripklasse van banden op nat wegdek, het meten van de rolweerstand en de controleprocedure betreft;
- 19) Verordening (EG) nr. 714/2009 van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003;
- 20) Verordening (EG) nr. 715/2009 van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005;
- 21) Besluit inzake boekhoudregels en actieplannen met betrekking tot broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw.

2. BELANGRIJK REFERENTIEMATERIAAL

Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050

http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm

Stappenplan Energie 2050

http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm

Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem

http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm

Stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa

http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

Structurele hervorming van de Europese koolstofmarkt: het eerste verslag over de toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

De interne energiemarkt doen werken

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm

Hernieuwbare energie: een belangrijke speler op de Europese energiemarkt

http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm

Resolutie van het Europees Parlement over een Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0086+0+DOC+XML+V0//NL>

Resolutie van het Europees Parlement over het witboek voor een interne Europese vervoersruimte

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0584+0+DOC+XML+V0//NL>

Resolutie van het Europees Parlement over het Stappenplan Energie 2050

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0088+0+DOC+XML+V0//NL>