



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.1.2008  
COM(2008) 30 definitief

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

**Naar 20-20 in 2020  
Kansen van klimaatverandering voor Europa**

{COM(2008) 13 definitief}  
{COM(2008) 16 definitief}  
{COM(2008) 17 definitief}  
{COM(2008) 18 definitief}  
{COM(2008) 19 definitief}

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

**Naar 20-20 in 2020  
Kansen van klimaatverandering voor Europa**

**(Voor de EER relevante tekst)**

2007 vormde een keerpunt in het klimaat- en energiebeleid van de Europese Unie. Europa heeft getoond dat het klaar is om wereldwijd het voortouw te nemen in de strijd tegen de klimaatverandering, het streven naar een continue, duurzame en concurrerende energievoorziening, en de omvorming van de Europese economie tot een voorbeeld voor duurzame ontwikkeling in de 21<sup>e</sup> eeuw. De publieke opinie is er ondertussen van doordrongen dat de klimaatverandering moet worden aangepakt en dat Europa zich moet aanpassen aan een nieuwe realiteit die vraagt om de reductie van broeikasgasemissies en de ontwikkeling van hernieuwbare, duurzame energiebronnen. Er is een politieke consensus gegroeid om dit thema bovenaan op de politieke agenda van de Europese Unie te plaatsen en tot leidmotief te maken van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid en de buitenlandse betrekkingen van Europa. Zowel het Europees Parlement<sup>1</sup> als de Europese Raad heeft zich achter deze beleidslijn geschaard.

Het akkoord van de Europese Raad van maart 2007 om precieze en juridisch bindende streefcijfers vast te stellen, is niet lichtvaardig tot stand gekomen en belichaamt Europa's vastberadenheid. Er staat veel op het spel en om te kunnen bloeien, moet de Europese economie op het juiste kompas varen. Ondertussen is er onweerlegbaar bewezen dat niets doen een ontwrichtend effect op de wereldeconomie zou hebben: volgens het Stern Report<sup>2</sup> zouden de kosten hiervan 5% tot 20% van het wereldwijde bbp bedragen. Tegelijkertijd hebben de recente stijgingen van de olie- en gasprijzen onmiskenbaar duidelijk gemaakt dat de concurrentie om energie ieder jaar heviger wordt en dat investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen rendabel kunnen zijn. Dit is de achtergrond waartegen de EU-leiders bereid waren om in te stemmen met een omschakeling van de Europese economie, die grote politieke, sociale en economische inspanningen zal vergen. Verandering is evenwel ook een springplank om de Europese economie te moderniseren en te richten op een toekomst waarin technologie en maatschappij op nieuwe behoeften worden afgestemd en innovatie nieuwe mogelijkheden voor groei en werkgelegenheid schept.

---

<sup>1</sup> Resolutie van het Europees Parlement over klimaatverandering van 14 februari 2007 (P6\_TA(2007)0038).

<sup>2</sup> HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006, [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)

De Europese Raad heeft twee belangrijke streefcijfers vastgesteld:

- uiterlijk in 2020 een reductie van alle broeikasgassen met ten minste 20% – oplopend tot 30% als er een internationale overeenkomst tot stand komt waarbij andere ontwikkelde landen zich verbinden tot "vergelijkbare emissiereducties en economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capaciteiten";
- uiterlijk in 2020 een aandeel van 20% van hernieuwbare energie in het EU-energieverbruik.

De Europese Raad was het erover eens dat dergelijke ambitieuze streefcijfers het best kunnen worden gehaald als elke lidstaat weet wat er van hem verwacht wordt en de streefcijfers juridisch bindend zijn. Alleen dan kan de overheid haar hefboomwerking ten volle ontplooiën en krijgt de particuliere sector de noodzakelijke zekerheid op de lange termijn om de investeringen te rechtvaardigen die nodig zijn om Europa om te vormen tot een koolstofarme en zeer energie-efficiënte economie.

De vastberadenheid van de Europese Raad was een signaal aan onze internationale partners dat de EU klaar was om de daad bij het woord te voegen. Dit heeft al zijn vruchten afgeworpen op de VN-klimaatveranderingsconferentie in Bali in december 2007, waar de Europese Unie een sleutelrol heeft kunnen spelen bij de totstandbrenging van een akkoord over de routekaart die tot een nieuwe, alomvattende overeenkomst inzake emissiereductie in 2009 moet leiden. Dit succes heeft de vastberadenheid van de EU nog verder versterkt om de strijd tegen de klimaatverandering daadkrachtig voort te zetten en te tonen dat zij bereid was om haar standpunt dat de ontwikkelde landen zich kunnen en moeten verbinden tot een emissiereductie van 30% tegen 2020, kracht bij te zetten. De EU moet het voortouw blijven nemen in de onderhandelingen voor een ambitieuze internationale overeenkomst.

De volgende stap bestaat erin de politieke koers van de Europese Unie in daden om te zetten. Het pakket maatregelen dat de Europese Commissie heeft voorgesteld, vormt een samenhangend en alomvattend draaiboek om Europa voor te bereiden op de omschakeling naar een emissiearme economie. Dit pakket toont aan dat de vereiste inspanningen niet zinloos zijn. De maatregelen zijn zo vormgegeven dat zij elkaar versterken. Zij zijn erop toegesneden om het proces goed op stoom te houden en de ambities van Europa op het gebied van klimaatverandering, energiezekerheid en concurrentievermogen te verwezenlijken.

### **IJveren voor een welvarend Europa in tijden van verandering**

De Europese economie staat voor de uitdaging om zich aan te passen aan de eisen van een emissiearme economie waar de energievoorziening is verzekerd. Dit is een haalbare uitdaging, die bovendien ook nieuwe kansen biedt. Er zijn immers reële mogelijkheden om met klimaatvriendelijke beleidsmaatregelen de groei en de werkgelegenheid in Europa sterk te stimuleren. Europa kan tonen dat de noodzakelijke omslag hand in hand kan gaan met het streven naar een concurrerende en bloeiende economie die is toegerust voor de 21<sup>e</sup> eeuw. Ook de sociale partners zullen, met name op sectoraal niveau, voldoende moeten worden betrokken bij de omschakeling naar een koolstofarme economie.

De klimaatverandering kan alleen worden aangepakt als alle landen daaraan meewerken. Maar het is zaak dat Europa nú handelt. Hoe langer we wachten, des te hoger worden de kosten van de aanpassing. Hoe vroeger we in actie komen, des te groter is de kans dat we onze vaardigheden en technologieën kunnen aanwenden om de innovatie en de groei te stimuleren door voort te bouwen op de voorsprong die we behalen door als eersten tot daden over te gaan. De trend in de wereldwijde opinie is duidelijk en de EU kan het voortouw nemen om de weg te effenen naar een internationale klimaatovereenkomst voor de periode na 2012.

Door de broeikasgasemissies te verminderen en meer gebruik te maken van hernieuwbare energie overeenkomstig de streefcijfers die de staatshoofden en regeringsleiders hebben vastgesteld, zal de EU veel minder afhankelijk worden van de invoer van olie en gas. Op die manier wordt haar economie minder kwetsbaar voor stijgende en instabiele energieprijzen, inflatie, geopolitieke risico's en risico's als gevolg van ontoereikende energieaanvoer die de mondiale groei van de vraag niet kan bijhouden.

De omschakeling biedt een brede waaier van kansen:

- Naar verwachting zal de invoer van olie en gas in 2020 met zo'n 50 miljard euro dalen<sup>3</sup>, wat de energiezekerheid en zowel burgers als bedrijven in de hele EU ten goede zal komen. Als het huidige prijsniveau van een vat olie de norm wordt, zou een lagere invoer zelfs nog grotere besparingen opleveren.
- De hernieuwbare energietechnologieën vertegenwoordigen nu al een omzet van 20 miljard euro en hebben tot 300 000 nieuwe banen geleid. Een aandeel van 20% hernieuwbare energie komt naar schatting overeen met bijna één miljoen banen in deze sector in 2020 – een cijfer dat nog hoger kan uitvallen als Europa zijn potentieel om op dit gebied wereldwijd een voortrekkersrol te spelen, ten volle benut. Bovendien gaat het om een arbeidsintensieve sector met talrijke midden- en kleinbedrijven, waardoor werkgelegenheid en ontwikkeling tot in iedere uithoek van Europa doordringen; hetzelfde geldt voor energie-efficiëntie in gebouwen en producten.
- Als alle bedrijven worden gestimuleerd om koolstofarme technologieën te gebruiken, kan de uitdaging van de klimaatverandering worden omgebogen tot een kans voor het Europese bedrijfsleven. Alles samen is de eco-industrie in Europa nu al goed voor circa 3,4 miljoen banen en haar groeipotentieel is groot. Groene technologieën zijn niet het monopolie van een bepaalde regio van Europa. Zij maken een steeds groter deel uit van een industrie die thans een jaarlijkse omzet van meer dan 227 miljard euro behaalt, en bieden reële voordelen aan vroege instappers.

Dit zijn de argumenten die ten grondslag liggen aan de politieke consensus pro verandering en het akkoord van de Europese Raad om tot actie over te gaan.

---

<sup>3</sup> Uitgaande van een olieprijs van 61 US \$ per vat.

Twee factoren zijn bepalend geweest voor de opzet van de voorstellen. Ten eerste zijn de voorstellen zo opgesteld dat de streefcijfers op de meest kosteneffectieve wijze worden bereikt. Ten tweede is ervoor gezorgd dat de inspanningen die van bepaalde lidstaten en bepaalde sectoren worden gevraagd, evenwichtig en proportioneel zijn, rekening houdende met hun specifieke omstandigheden. Bij de opstelling van de voorstellen heeft de Commissie zich laten leiden door de principes van billijkheid en solidariteit.

### **Basisprincipes**

Het maatregelenpakket is een antwoord op een verzoek van de Europese Raad aan de Europese Commissie om specifieke voorstellen te doen. Tegelijkertijd hebben de EU-leiders een politiek akkoord bereikt over de uitgangspunten waarop deze voorstellen moeten berusten.

De Commissie heeft het pakket zodanig opgezet dat de door de Europese Raad vastgestelde principes in acht worden genomen. Met name bij de omzetting van algemene EU-brede doelstellingen in specifieke streefcijfers voor individuele lidstaten is er rekening gehouden dat een politieke consensus moet worden gevonden die het veranderingsproces voortstuwt en een publiek draagvlak heeft.

De voorstellen berusten op vijf hoofdprincipes:

- De streefcijfers moeten worden gehaald om de Europese burger de onvermijdelijkheid van verandering duidelijk te maken, investeerders over de streep te trekken en de partners van de EU te tonen dat het haar menens is. De voorstellen moeten daarom effectief en krachtadig genoeg zijn om niet ongeloofwaardig over te komen en er moet in toezicht- en handhavingsmechanismen worden voorzien.
- De inspanningen die van de verschillende lidstaten worden gevraagd, moeten billijk zijn. Sommige lidstaten hebben immers meer mogelijkheden dan andere om de nodige investeringen te financieren. De voorstellen moeten flexibel genoeg zijn om rekening te houden met het verschillende startpunt van de lidstaten en de verschillende omstandigheden.
- De kosten moeten zo laag mogelijk worden gehouden: met een vormgeving op maat moet het prijskaartje voor de aanpassing van de EU-economie worden beperkt. De kosten van verandering en de gevolgen voor de mondiale concurrentiepositie, de werkgelegenheid en de sociale samenhang in de Unie moeten bij het zoeken naar de juiste vormgeving het grootste aandachtspunt blijven.
- De EU moet ernaar streven om na 2020 de broeikasgasemissies nog verder terug te dringen om de beoogde halvering van de wereldwijde emissies in 2050 te realiseren. Daarom moet de technologische ontwikkeling worden gestimuleerd en binnen het systeem profijt kunnen worden getrokken van nieuwe technologieën die ingang vinden, door gebruik te maken van de beschikbare middelen om innovatie te bevorderen en een concurrentievoordeel te creëren op het gebied van schone energie en industriële technologieën.

- De EU moet al het mogelijke doen om een alomvattende internationale overeenkomst voor de vermindering van broeikasgasemissies tot stand te helpen brengen. De voorstellen maken duidelijk dat de EU bereid is om in het kader van een internationale overeenkomst verdergaande maatregelen te nemen en het minimumstreefcijfer voor broeikasgasreductie op te trekken van 20% tot een ambitieuzere 30%.

## **De instrumenten om de streefcijfers te halen**

### *Modernisering van de regeling voor de handel in emissierechten*

De EU-regeling voor de handel in emissierechten heeft een voortrekkersrol vervuld in de zoektocht naar een marktconform instrument dat aanspoort tot beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Volgens deze regeling moeten bedrijven een hoeveelheid emissierechten inleveren die gelijk is aan hun CO<sub>2</sub>-uitstoot. In de huidige opzet van dit "cap and trade"-systeem krijgen bedrijven emissierechten toegewezen door de nationale overheid, na goedkeuring van de nationale plannen door de Commissie. Er is een markt voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten ontstaan doordat bedrijven rechten kunnen verkopen wanneer zij hun eigen uitstoot beperken, of rechten kunnen aankopen wanneer zij er zelf te weinig hebben om hun uitstoot af te dekken. Wanneer bedrijven dus in emissiereductie investeren, kunnen zij een inkomen genereren uit de verkoop van hun rechten – dit stimuleert innovatie en bewerkstelligt tegelijkertijd veranderingen waar zij het kosteneffectiefst zijn. Onder deze regeling vallen circa 10 000 industriële installaties in de gehele EU – waaronder elektriciteitscentrales, olieraffinaderijen en staalfabrieken – die ongeveer de helft van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de EU voor hun rekening nemen.

Uit een evaluatie van de ETS is evenwel gebleken dat de regeling versterkt en bijgewerkt moet worden om aan de nieuwe doelstellingen te kunnen voldoen. Het stimulerende effect van de huidige ETS is afgezwakt door het grote aantal emissierechten dat in de eerste handelsperiode (2005-2007) is uitgedeeld. Door de opzet van de ETS, met nationale toewijzingsplannen, is het risico dat de concurrentie en de interne markt worden verstoord, groter geworden. Ook zijn de mogelijkheden om tot emissiereductie aan te sporen, door het toepassingsgebied van de regeling zelf, zowel ten aanzien van de sectoren als de gassen die eronder vallen, beperkt.

Een uitgebreide regeling voor de handel in emissierechten zou op de positieve ervaringen van de huidige ETS voortbouwen en zo worden opgezet dat zij de stimulans voor een milieuvriendelijke economie nieuw leven inblaast:

- Het toepassingsgebied van de ETS zou worden uitgebreid waarbij voortaan ook andere broeikasgassen dan CO<sub>2</sub><sup>4</sup> en alle grote industriële uitstoters onder de regeling komen te vallen. Om de administratieve lasten te verminderen, zouden industriële installaties die minder dan 10 000 ton CO<sub>2</sub> uitstoten, niet aan de ETS moeten deelnemen op voorwaarde dat zij evenwaardige maatregelen hebben getroffen om een passende bijdrage aan de reductie-inspanningen te leveren.

---

<sup>4</sup> N<sub>2</sub>O afkomstig van de zuurproductie en PFK-emissies van de aluminiumsector.

- Een voor de gehele EU geharmoniseerde ETS met gemeenschappelijke regels die gelijke voorwaarden garanderen, zou de meest geschikte regeling voor de interne markt zijn. De nationale toewijzingsplannen zouden worden vervangen door het veilen of gratis toewijzen van rechten volgens uniforme EU-brede regels. De hoeveelheid rechten die worden uitgegeven, zou ieder jaar worden verminderd zodat de onder de ETS vallende emissies in 2020 met 21% worden teruggedrongen ten opzichte van het niveau van 2005.

In de elektriciteitssector – die een groot aandeel in de uitstoot heeft – zouden met ingang van de nieuwe regeling in 2013 onmiddellijk alle rechten worden geveild. In de meeste andere industriële sectoren en in de luchtvaart zou het veilingstelsel daarentegen geleidelijk worden ingevoerd, waarbij pas in 2020 alle rechten zouden worden geveild.

De veilingen zouden door de lidstaten worden opgezet en de opbrengsten zouden in de nationale schatkist vloeien. Alle bedrijven in de EU zouden aan deze veilingen kunnen deelnemen en dus in elke lidstaat rechten kunnen kopen. De lidstaten zouden de aanzienlijke opbrengsten kunnen aanwenden voor de omschakeling naar een koolstofarme economie door O&O en innovatie op gebieden als hernieuwbare energie en koolstofafvang en –opslag te ondersteunen, ontwikkelingslanden bij te staan en financieel zwakkere partijen in energie-efficiëntie te helpen investeren. De lidstaten zouden zich ertoe moeten verbinden om ten minste 20% van hun veilingopbrengsten voor dit doel aan te wenden.

- Volgens het Kyoto-protocol kunnen de industrielanden een deel van hun emissiereductieverplichtingen realiseren door te investeren in emissiebesparende projecten elders – met name in ontwikkelingslanden – via het mechanisme voor schone ontwikkeling (Clean Development Mechanism of CDM)<sup>5</sup>. Dit heeft als voordeel dat emissiereductieverplichtingen kunnen worden nageleefd tegen lagere kosten, waarbij tegelijkertijd de overdracht van koolstofarme technologieën naar ontwikkelingslanden wordt bevorderd. CDM heeft zijn waarde op het gebied van emissiereductie bewezen en biedt toegang tot oplossingen die soms kosteneffectiever zijn dan wat in Europa zelf mogelijk is. Het gevaar bestaat evenwel dat al te vrijgevig wordt omgesprongen met CDM en dat de doeltreffendheid van de ETS wordt ondergraven doordat het aanbod van credits stijgt en zo de vraag naar emissierechten daalt, en doordat de prikkel voor bedrijven en regeringen om in eigen land emissiereducties na te streven, wordt verminderd. Daardoor kan het voor de ETS ook moeilijk worden om uit te groeien tot belangrijkste instrument voor de verwezenlijking van het streefcijfer voor hernieuwbare energie.

In de nieuwe ETS zal nog altijd een beroep kunnen worden gedaan op CDM, maar het gebruik van de credits die dergelijke mechanismen opleveren, zal worden beperkt tot het niveau van de huidige handelsperiode. Dit zou de mogelijkheid bieden om dit mechanisme op grotere schaal in te zetten wanneer er een internationale overeenkomst is ondertekend – wat cruciaal is om de EU toe te laten snel haar inspanningen op te voeren naar het ambitieuzere streefcijfer van 30% broeikasgasemissiereducties dat dan zou gelden. Door de beschikbaarheid van dit mechanisme te verruimen zouden ook derde landen worden gestimuleerd om een internationale overeenkomst te ondertekenen, in de wetenschap dat daardoor een stroom van Europese investeringen en technologieën op gang kan komen.

---

<sup>5</sup> Gemeenschappelijke uitvoering (Joint Implementation of JI) is een ander mechanisme waarmee projecten in andere industrielanden met Kyoto-streefdoelen kunnen worden uitgevoerd.

### *Broeikasgasemissiereducties buiten de ETS*

Aangezien minder dan de helft van alle broeikasgasemissies onder de herziene ETS zal vallen, moet een EU-kader worden opgezet voor nationale verplichtingen met betrekking tot de resterende emissies – zoals voor gebouwen, vervoer, landbouw, afval en industriële installaties die onder de ETS-minimumdrempel vallen. Voor deze sectoren zou worden gestreefd naar een emissiereductie van 10% ten opzichte van 2005, met specifieke streefcijfers per lidstaat. In sommige gevallen zouden hiervoor EU-maatregelen worden genomen – zoals strengere normen voor de CO<sub>2</sub>-emissies van voertuigen en brandstoffen, en EU-brede regels ter bevordering van de energie-efficiëntie -, maar in de overige gevallen zouden de lidstaten zelf kunnen bepalen waarop zij hun inspanningen richten en welke maatregelen zij nemen om verandering in de hand te werken. De lidstaten zouden ook kunnen beschikken over CDM-credits ten belope van bijna een derde van hun reductie-inspanning.

### *Een nieuw tijdperk voor hernieuwbare energie*

De Europese Raad van maart 2007 heeft bijzondere nadruk gelegd op hernieuwbare energie. Door een specifiek streefcijfer voor de EU als geheel vast te leggen, en hieraan precieze nationale streefcijfers te koppelen, hebben de EU-leiders het belang onderkend van de bijzondere bijdrage die hernieuwbare energie kan leveren aan het dubbele doel van lagere emissies en hogere energiezekerheid. Momenteel is hernieuwbare energie goed voor 8,5% van het totale energieverbruik in de EU. Dit cijfer moet gemiddeld met 11,5% stijgen om de streefwaarde van 20% in 2020 te halen. Er zal dus een grote investeringsinspanning moeten worden geleverd in de hele Unie, maar de relatieve kosten hiervan zullen afnemen naarmate de producenten van andere energiebronnen worden geconfronteerd met de kosten van de ETS-emissierechten en stijgende olie- en gasprijzen.

De lidstaten hebben niet dezelfde mogelijkheden om gebruik te maken van hernieuwbare energie, en de inspanningen die nodig zijn om het aandeel van 20% hernieuwbare energie in het totale EU-energieverbruik te realiseren, moeten worden gedifferentieerd van lidstaat tot lidstaat. De Europese Raad heeft een aantal overwegingen vastgelegd waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van de nationale streefcijfers. Het streefcijfer moet billijk zijn en rekening houden met de verschillende nationale uitgangspunten en mogelijkheden, waaronder het huidige niveau van hernieuwbare energiebronnen en de energiemix, met name koolstofarme technologieën.

Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op een methode waarbij de helft van de extra inspanning gelijkmatig over de lidstaten is verspreid. De andere helft is verdeeld overeenkomstig het bbp per hoofd. Voorts houden de streefcijfers ten dele rekening met de inspanningen die al zijn geleverd door de lidstaten die hun aandeel hernieuwbare energie in de afgelopen jaren in zekere mate hebben verhoogd. Deze toewijzingsmethode, in combinatie met een nieuw flexibiliteitsmechanisme, is volledig in overeenstemming met het mandaat van de Europese Raad.

De mogelijkheden om hernieuwbare energie te ontwikkelen, verschillen van lidstaat tot lidstaat. Bij de ene liggen zij op het gebied van windkracht, bij de andere op het gebied van zonne-energie of biomassa. De lidstaten kunnen zelf het beste kiezen waarop zij de nadruk willen leggen. Aangezien evenwel de aanlooptijden van hernieuwbare energieproducten zo lang zijn en investeerders zekerheid nodig hebben, is het zaak dat de lidstaten duidelijk weten waar zij actie zullen nemen. Iedere lidstaat zal een nationaal actieplan moeten voorleggen waarin hij aangeeft hoe hij zijn streefcijfers wil bereiken en aan de hand waarvan de gemaakte



vorderingen effectief kunnen worden gevolgd. In de vervoersector moet een bijzondere inspanning worden geleverd om de broeikasgasemissiereducties te realiseren en de zekerheid van de energievoorziening te verhogen; daarom heeft de Raad een specifiek minimum-streefcijfer van 10% vastgesteld voor het aandeel van duurzame biobrandstoffen in het totale benzine- en diesilverbruik.

Ook de kosten om de mogelijkheden van hernieuwbare energiebronnen te exploiteren, lopen uiteen. Sommige investeringen kunnen snel resultaten opleveren die commercieel levensvatbaar zijn, maar wanneer deze mogelijkheden zijn uitgeput, moet in duurdere opties worden geïnvesteerd. Tegelijkertijd zullen de productiekosten dalen naarmate de productie stijgt. Daarom moeten de lidstaten een zekere mate van flexibiliteit krijgen. Op voorwaarde dat het algemene EU-streefcijfer wordt gehaald, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om hun bijdrage hieraan te leveren door de inspanningen voor hernieuwbare energie van Europa als geheel te ondersteunen, hetgeen niet noodzakelijk binnen hun eigen landsgrenzen hoeft te zijn: als een lidstaat zijn streefcijfer kan halen door mee te helpen aan de ontwikkeling van hernieuwbare energie in een andere lidstaat, kan hij zijn eigen nalevingskosten verlagen en tegelijkertijd die andere lidstaat van nuttige extra middelen voorzien. Uit Europees in plaats van nationaal oogpunt bekeken zou dit betekenen dat de investeringen verschuiven naar de plaatsen in de EU waar hernieuwbare energie het efficiëntst kan worden geproduceerd, hetgeen de kosten om het streefcijfer te halen met 2 tot 8 miljard euro kan doen dalen.

Een dergelijke investering in een andere lidstaat vereist geen tastbare overdracht van middelen, die kan worden bemoeilijkt door geografische en technische hinderpalen. Zij kan worden verricht met overdraagbare garanties van oorsprong (die het bewijs leveren dat er hernieuwbare energie is geproduceerd). Het voorstel voorziet in de invoering van deze instrumenten naast bestaande nationale steunregelingen voor hernieuwbare energie. Zo kan het algemene streefcijfer zo kostenefficiënt mogelijk worden bereikt.

Een bredere inzet van hernieuwbare energie vereist ook dat het traditionele regelgevingskader voor conventionele energie wordt aangepast, dat wil zeggen dat overbodige regelgeving en administratieve en planologische hinderpalen voor de bevordering en de ontwikkeling van hernieuwbare energie moeten worden weggewerkt, en het voorstel beoogt een gunstig klimaat voor hernieuwbare energie tot stand te brengen.

Ten slotte heeft de Europese Raad ook zijn goedkeuring gehecht aan een apart minimum-streefcijfer voor het aandeel van duurzame biobrandstoffen voor de EU-vervoersector. Biobrandstoffen zijn het enige levensvatbare brandstofalternatief voor de vervoersector in de nabije toekomst, maar het groeiende aanbod van deze brandstoffen vereist dat er criteria inzake milieuduurzaamheid worden vastgesteld. De voorgestelde regeling voorziet in minimumcriteria voor de in aanmerking te nemen broeikasgasprestatie van biobrandstoffen die worden gebruikt om het streefcijfer van 10% te halen. Zij omvat ook bindende criteria voor biodiversiteit en een verbod op bepaalde veranderingen in landgebruik. Als zij wordt goedgekeurd, wordt dit de meest omvattende regeling van deze aard die ooit is ingevoerd, en zij zal zowel voor in het binnenland geproduceerde als voor ingevoerde biobrandstoffen gelden. De regels zijn cruciaal om te garanderen dat de milieuvoordelen van het gebruik van biobrandstoffen opwegen tegen eventuele milieunadelen. Tegelijkertijd zal de Commissie op al haar beleidsterreinen ijveren voor de snelle ontwikkeling van biobrandstoffen van de tweede generatie. Zij zal de ontwikkelingen op de markt en de gevolgen ervan voor voedingsmiddelen, diervoeders, energie en andere vormen van industrieel gebruik van biomassa op de voet volgen en zo nodig passende maatregelen nemen.

## *De rol van energie-efficiëntie*

De EU-doelstelling om in 2020 20% minder energie te verbruiken dankzij energie-efficiëntie, is een onmisbaar stuk van de puzzel. Dit zou de EU een besparing van zo'n 100 miljard euro opleveren en de emissies met bijna 800 miljoen ton per jaar verminderen. Het is een van de belangrijkste methoden om CO<sub>2</sub>-emissiebesparingen te realiseren.

Er liggen mogelijkheden op het gebied van vervoer, gebouwen en efficiëntere opwekking, transmissie en distributie van elektriciteit, die moeten worden gestimuleerd door een combinatie van wetgeving en bewustmaking – maar ook door de wens om de consument de gevolgen van de stijgende energiekosten te besparen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van productnormen om een grotere efficiëntie te bewerkstelligen in een brede waaier van producten, van televisietoestellen tot auto's en verwarmingstoestellen tot straatverlichting. Dankzij een betere etikettering komt nu al 75% van alle verkochte goederen die een energielabel dragen, uit klasse A. Deze besparingen zorgen ervoor dat gezinnen meer speelruimte hebben om de stijgende energieprijzen op te vangen, en dat er meer in technologie en werkgelegenheid wordt geïnvesteerd. Maar het streefcijfer van 20% voor energie-efficiëntie kan alleen worden gehaald als de overheid, het bedrijfsleven en de burgers bereid zijn om op alle niveaus een grote inspanning te leveren.

### *Vooruitblik naar de periode na 2020: het potentieel voor verdergaande emissiereductie mobiliseren*

In de afgelopen tien jaar heeft de technologie zich in een razendsnel tempo ontwikkeld. Dankzij hernieuwbare energietechnologieën zijn wind- en zonne-energie commercieel levensvatbaarder dan ooit. Energie-efficiëntie heeft ruime toepassing gevonden, niet alleen in eenvoudige producten zoals gloeilampen maar ook in zeer geavanceerde productie-installaties. Dit proces moet evenwel worden versneld als Europa zijn klimaat- en energie-doelstellingen wil halen en de commerciële mogelijkheden van deze technologieën ten volle wil benutten. In het Europees strategisch plan voor energietechnologie<sup>6</sup> zullen de hefboomen waarover de EU beschikt, worden ingezet om Europa zijn leiderspositie op het gebied van duurzame technologieën te helpen handhaven. Klimaatverandering en energie zijn twee van de mogelijke aandachtspunten waarmee het Europees Instituut voor Technologie zich het eerst zal bezighouden.

Van bijzonder belang is het thema *koolstofafvang en –opslag* (Carbon Capture and Storage of CCS). Fossiele brandstoffen zullen ook de komende decennia wereldwijd de belangrijkste energiebron blijven. Er zullen grote hoeveelheden steenkool nodig zijn om Europa van energie te voorzien en tegemoet te komen aan de sterk stijgende vraag naar energie in vele ontwikkelingslanden. Het doel om de wereldwijde broeikasgasemissies in 2050 te halveren ten opzichte van het niveau van 1990, zal evenwel nooit worden verwezenlijkt, tenzij het energiepotentieel van steenkool kan worden benut zonder de emissies de hoogte in te jagen. Daarom heeft de Europese Raad al vroegtijdig steun uitgesproken voor maatregelen om van CCS de voorkeurstecnologie in nieuwe elektriciteitscentrales te maken, onder meer via de bouw van tot twaalf demonstratie-installaties tegen 2015.

---

<sup>6</sup> Een Europees strategisch plan voor energietechnologie (SET-plan) - 'Naar een koolstofarme toekomst' COM(2007) 723 van 22.11.2007.

Er moet met Europese wetgeving een passend kader worden gecreëerd waarbinnen CCS op de interne markt kan functioneren en de voordelen van CCS voor de ETS in aanmerking kunnen worden genomen. Dit is een belangrijk onderdeel van het pakket: bedrijven die in CCS investeren, krijgen de zekerheid dat zij de kosten uitsparen van de ETS-emissierechten die hun concurrenten wel hebben, en dat de nodige garanties bestaan die investeringen op de lange termijn rechtvaardigen. Er zal een Europees Industrieel Initiatief op de rails worden gezet om de hoofdrolspelers samen te brengen en voor een coherente aansturing van de nieuwe technologie te zorgen.

Het blijft evenwel zo dat grote investeringen – ten belope van tientallen miljarden euro's - onontbeerlijk zullen zijn om demonstratie-installaties te financieren en commerciële ontwikkelingen op gang te brengen. Aangezien er in de EU-begroting geen ruimte voor financiering van enige omvang is, zijn publiek-private partnerschappen, die hoofdzakelijk uit nationale begrotingen en particuliere middelen putten, de enige mogelijke financieringsbron. Regeringen zouden hiervoor de veilingopbrengsten van de ETS-emissierechten kunnen aanwenden. Wat de particuliere sector betreft, biedt de onvermijdelijke overschakeling naar CCS een niet te ontkennen commercieel voordeel voor de stroomproducenten die zich vroeg op deze markt willen begeven. Hoe later deze omschakeling evenwel op gang komt, des te meer de beleidsmakers zullen moeten overwegen of alleen met een verplichte invoering van de CCS-technologie vooruitgang kan worden geboekt.

#### *Verandering bewerkstelligen*

Bij het onderzoek naar de verschillende mogelijkheden en de opstelling van de verschillende scenario's heeft de Europese Commissie zich laten leiden door de noodzaak om een aanpak te ontwikkelen waarbij de kosten van verandering voor het Europese bedrijfsleven worden beperkt – zodat deze aanpak ook naadloos aansluit bij de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid. Het heeft geen zin te pretenderen dat een verandering van deze omvang geen economische inspanningen zal vergen. De Commissie gelooft evenwel dat met een juiste vormgeving de kosten kunnen worden beperkt tot minder dan 0,5% van het bbp per jaar tot 2020. Dit laat veel meer ruimte voor welvaart en groei dan de prijs van niets doen.

Om de EU-doelstellingen tegen minimale kosten te realiseren, bouwt de Commissie in haar voorstellen voort op de ervaringen met de ETS en laat zij zoveel mogelijk ruimte voor marktwerking. Ook voorziet zij binnen de contouren van de specifieke nationale streefcijfers in zoveel mogelijk flexibiliteit voor nationale besluitvorming.

- De toekomstige ETS zal een voldoende hoge prijs garanderen zodat bedrijven er een groot commercieel belang bij hebben om de kosten van ETS-emissierechten te vermijden.
- Het veilen van ETS-emissierechten zal een stimulans vormen voor efficiëntere installaties.
- Voor emissiereductie buiten de ETS zullen de lidstaten zelf verschillende strategieën kunnen toepassen om hun reductiedoelstelling te halen, rekening houdende met hun specifieke omstandigheden.

- De lidstaten moeten zelf hun energiemix<sup>7</sup> kunnen bepalen en hernieuwbare energie op verschillende manieren kunnen bevorderen. De invoering van een mechanisme waarbij de lidstaten voor hun streefcijfers inzake hernieuwbare energie een beroep mogen doen op samenwerking met andere lidstaten, betekent dat landen zelf kunnen kiezen in hoeverre zij willen inzetten op de productie van hernieuwbare energie in eigen land.
- Er bestaan geen gegronde argumenten tegen het verlenen van staatssteun om de beleidsdoelstellingen van een lagere uitstoot en een hoger gebruik van hernieuwbare energie te bevorderen. Er moet evenwel een juist evenwicht worden gevonden tussen een ruimhartige doelgerichte steun voor milieubescherming en de handhaving van concurrentie. Effectieve concurrentie is absoluut noodzakelijk voor de goede werking van marktconforme instrumenten. Nieuwe richtsnoeren inzake staatssteun zullen een kader scheppen waarbinnen de lidstaten steun kunnen verlenen ter bevordering van een hoger niveau van milieubescherming, waaronder op het gebied van energie. Staatssteun kan niet alleen falende marktwerking helpen te compenseren waar het gaat om de kosten voor het milieu, maar ook bedrijven stimuleren om milieuvriendelijker procédés toe te passen of in groenere technologieën te investeren. Volgens de nieuwe richtsnoeren zal met name staatssteun gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer hogere productiekosten de markttoegang voor hernieuwbare energie belemmeren. Zij laten een volledige steun voor hernieuwbare energieën toe zodat deze commercieel levensvatbaar kunnen worden. Zij maken het ook mogelijk om staatssteun te verlenen voor koolstofafvang en -opslag en bieden rechtszekerheid voor emissiehandelssystemen.

#### *De specifieke behoeften van energie-intensieve sectoren*

Energie-intensieve sectoren maken een belangrijk deel uit van het Europese economische weefsel. Bij de omschakeling naar een klimaatvriendelijke economie zullen zij met een specifieke uitdaging worden geconfronteerd. Naast de stijgende elektriciteitskosten zijn er immers de veilingen van de ETS-emissierechten, waaraan zij als grote uitstoters normaal zullen moeten deelnemen: dit zijn extra kosten die concurrenten in landen waar niet tegen koolstofemissies wordt opgetreden, niet hoeven te dragen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, maar houdt ook het gevaar in dat de productie en de bijbehorende vervuiling alleen maar worden verplaatst naar landen zonder reductiebeleid. Een aantal energie-intensieve sectoren zoals de ferro- en non-ferrometaal-industrie, de papier- en pulpindustrie en de delfstoffenindustrie hebben hierover hun bezorgdheid geuit. Ook de gevolgen van de elektriciteitsprijzen voor sommige sectoren zijn aan de orde gesteld en zullen, zodra betrouwbare cijfers beschikbaar zijn, moeten worden bekeken.

Een alomvattende internationale overeenkomst zou dit probleem verhelpen. Zolang er evenwel geen dergelijke overeenkomst is gesloten of concurrenten in energie-intensieve sectoren niet zelf noemenswaardige maatregelen treffen, moet de EU optreden om gelijke voorwaarden te garanderen.

---

<sup>7</sup> De Europese Raad van maart 2007 herinnerde eraan dat het energiebeleid voor Europa "de keuze van de energiemix door de lidstaten geheel onverlet laat" en bevestigde dat "elke lidstaat zelf moet beslissen of hij al dan niet een beroep doet op kernenergie [en dat] daarbij de nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval verder moeten worden verbeterd".

Daarom omvatten de voorstellen ook bepalingen op grond waarvan maatregelen kunnen worden getroffen. De stap daartoe zou worden genomen wanneer criteria zijn vervuld waaruit blijkt dat de extra kosten niet kunnen worden doorberekend zonder een aanzienlijk verlies van marktaandeel aan niet-EU-concurrenten met een lagere koolstofefficiëntie. Sectoren waar deze criteria worden vervuld, zouden hun ETS-emissierechten ten dele of volledig gratis krijgen. In een volgend stadium zou kunnen worden bekeken welk effect internationale onderhandelingen hebben gesorteerd, waarna zou kunnen worden voorgesteld dat het aantal gratis emissierechten wordt aangepast of dat importeurs, zoals hun Europese concurrenten, rechten moeten aankopen op ETS-veilingen, op voorwaarde dat een dergelijk mechanisme verenigbaar blijft met de WTO-verplichtingen.

#### *Capaciteit om te investeren*

De Europese Raad heeft erkend dat de voorstellen ambitieus zijn en van alle lidstaten grote inspanningen zullen vergen. De Commissie heeft daarom de economische gevolgen van de voorstellen zorgvuldig getoetst aan de capaciteit van elke lidstaat om de nodige investeringen te doen. De totale kosten voor de Europese economie worden geraamd op net geen 0,5% van het bbp tot 2020 en de Commissie is van mening dat van geen enkele lidstaat investeringen mogen worden gevraagd die te sterk van dit globale cijfer afwijken. Hiermee rekening houdende zijn de specifieke eisen voor elke lidstaat zo opgesteld dat van de minder welvarende lidstaten een realistisch investeringsniveau wordt gevraagd. Dit komt tot uiting in drie verschillende aspecten van de voorstellen:

- de nationale streefcijfers voor emissiereductie buiten het ETS-kader;
- de nationale streefcijfers voor het aandeel van hernieuwbare energie in het EU-energieverbruik;
- de ETS-veilingsrechten, waarvan de distributie zo is opgezet dat minder welvarende lidstaten een groter aandeel krijgen.

Deze aanpak geeft alle lidstaten realistische en haalbare streefcijfers en vraagt van elk van hen een echte inspanning, maar baant ook de weg naar de verwezenlijking van Europa's ambitie om zichzelf om te vormen tot een echte klimaatvriendelijke economie.

#### **Conclusie**

Europa zal er in 2050 helemaal anders uitzien. Op geen enkel gebied zal dit duidelijker tot uiting komen dan in de manier waarop we in onze energiebehoeften voorzien en het respect dat we aan de wereld rondom ons betonen. Dit is een visie die vele Europeanen vandaag inspireert. Het besef leeft dat er alternatieven zijn en dat we ons leven zo kunnen inrichten dat Europa de weg naar groei en werkgelegenheid verder kan bewandelen en tegelijkertijd ook het voortouw kan nemen bij de wereldwijde strijd tegen de klimaatverandering. Er ontstaan ook nieuwe mogelijkheden, nieuwe technologieën die Europa bij uitstek ten nutte kan maken, en nieuwe zakelijke kansen voor fabrikanten en leveranciers.

De voorstellen van de Europese Commissie tonen Europa de weg naar die toekomst. Zij moeten zorgen voor het raamwerk en de stimulans om de politieke ambities te verwezenlijken die in het voorjaar van 2007 door de Europese Raad zijn vastgesteld en op de conferentie van Bali zijn bevestigd. Zij vormen een wezenlijk onderdeel van de inspanningen die Europa levert om zijn economie te moderniseren met het oog op de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw.