

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Eerste Kamer der Staten-GeneraalLange Houtstraat 2
2511 CW Den HaagDatum 17 februari 2014
Onderwerp Klimaat- en Energiepakket voor 2030T. 070 311 43 50
F. 070 311 43 51
www.energie-nederland.nl
info@energie-nederland.nl
KvK Den Haag 50816179

Geacht Kamerlid,

Samenvatting

Energie-Nederland vindt het gepresenteerde raamwerk voor 2030 van de Commissie een goed vertrekpunt. Een winstpunt is dat Europa zich met een CO₂-doel van 40% in 2030 vastlegt op een pad dat leidt naar het beoogde einddoel in 2050.

Tegelijkertijd is Energie-Nederland van mening dat het pakket nog te veel open punten bevat. Er is dringend een structureel verbeterpakket van het ETS nodig dat bestaat uit de volgende elementen:

- Zo snel mogelijk aanscherpen van de reductiefactor naar minstens 2,2%
- Op korte termijn uit de markt halen van minimaal 1,4 miljard CO₂-emissierechten
- Het beoogde stabiliteitsmechanisme beter laten aansluiten op de backloading
- Energiebesparing moet krachtiger worden verankerd in het pakket

De Commissie stelt voor duurzame energie een bindende doelstelling van 27% op Europees niveau voor. Om dat doel te halen stelt de Commissie een governance systeem voor, waarin nationale overheden plannen indienen voor CO₂-reductie in de non-ETS sectoren, hernieuwbare energie, energiebesparing, voorzieningszekerheid, onderzoek en innovatie en andere beleidskeuzen rond energie. Energie-Nederland onderschrijft dat groei van het aandeel duurzame energie een onmisbare bouwsteen is voor het realiseren van een CO₂-neutrale energievoorziening in 2050. In het SER-akkoord heeft Energie-Nederland afgesproken het aandeel duurzame energie tussen 2020 en 2023 te laten groeien van 14% naar 16%. Zo zet Nederland nu al de eerste stappen naar de 27% in 2030. Tegelijk wil Energie-Nederland benadrukken dat het toekomstige beleidsinstrumentarium het CO₂-prijssignaal juist moet versterken en niet verzwakken. Dat kan bereikt worden door:

- Met krachtige maatregelen het ETS aan te pakken om tot herstel van de CO₂-prijs te komen en het ETS zo tot leidend instrument in het klimaatbeleid te maken
- Met een fors hogere CO₂-prijs wordt het mogelijk om rendabel in duurzame energie te investeren na 2020
- Meer werk te maken van duurzame warmtetoepassingen en deze voortvarend te bevorderen in de niet-ETS-sector

De grote politieke opgave bij de komende discussies in Europa ligt dus bij de hervorming van het ETS. Europa beschikt over een instrument dat kan uitgroeien tot een krachtig middel om de koers naar een klimaat-neutrale energievoorziening in 2050 te sturen.

Wat betreft besparing vindt Energie-Nederland het pakket een gemiste kans. Verdere acties worden doorgeschoven naar een evaluatie, waarbij niet wordt vermeld of het resultaat van deze evaluatie zal worden opgenomen in het raamwerk 2030. Het antwoord zou juist moeten zijn om stevig in zetten op de aanscherping van energieprestatie-eisen voor apparaten, installaties en gebouwen.

Met deze aanpassingen kan het Europese klimaat- en energiepakket de logische contouren bieden voor de periode na het SER-Energieakkoord. Een krachtig Europees politiek akkoord nu biedt de beste garantie op een effectief nationaal energieplan na 2020.

Aanscherping CO2-doel naar minstens 40% in 2030 noodzakelijk

De Commissie stelt in het pakket voor om het CO₂-doel voor 2030 aan te scherpen naar 40% reductie ten opzichte van 1990. Europa legt zich hiermee vast op de ondergrens van het pad dat nodig is om het doel in 2050 te bereiken. Daarmee wordt meer zekerheid geschapen voor de benodigde investeringen in een *low-carbon* energievoorziening. Die duidelijkheid is een winstpunt. Maar tegelijkertijd blijft er onzekerheid over verdere aanscherpingen. Het reductietempo sterker opvoeren na 2030 kan voor de samenleving duurder uitpakken dan geleidelijk met een iets hogere ambitie op 2050 koersen. Om die reden heeft Energie-Nederland zich eerder uitgesproken voor een CO₂-doel van 45%.

De intentie is om het CO₂-doel in 2030 met maatregelen binnen de EU zelf te realiseren en niet terug te vallen op het gebruik van internationale credits. In het licht van een overgang naar een klimaat-neutrale energievoorziening in 2050 is dat een begrijpelijke keuze. Een klimaat-neutrale energievoorziening vraagt immers om concrete investeringen en maatregelen in Europa. Toch is het wenselijk om wel een koppeling met andere CO₂-markten te houden via het gebruik van een nader te bepalen hoeveelheid internationale credits, zodat Europa niet geïsoleerd raakt van de mondiale CO₂-prijsontwikkeling.

Om de 40% reductie in 2030 te bereiken is een verdeling nodig tussen de ETS- en niet-ETS-sector. De Commissie stelt voor dat de ETS-sector hierbij het voortouw neemt met een reductie van 43% en de niet-ETS-sector 30% reduceert. Deze aanpak weerspiegelt de meest kosteneffectieve verdeling. Verkenningen van de Commissie geven tevens aan dat een gelijke inspanning voor de lidstaten de meest efficiënte aanpak biedt om het niet-ETS-deel in Europa aan te pakken. Een nieuw besluit voor effort-sharing is daarmee niet nodig. Energie-Nederland kan beide uitgangspunten onderschrijven.

Energie-Nederland constateert dat het overkoepelende doel van 40% CO₂-reductie resulteert in een forse inspanning voor de elektriciteitssector. Rond 2030 moet de energiesector de uitstoot met 55-60% verlaagd hebben. Die opgave past bij de ambitie die de sector heeft uitgesproken om in 2050 volledig klimaat-neutraal te opereren. De inspanning van de sector is er op gericht om deze ambitie ook waar te maken, wanneer de juiste instrumenten hiervoor beschikbaar zijn.

Dringend structurele verbeteringen van ETS nodig voor leidende rol

Door een groot overschot aan rechten kampt het ETS nu met een (zeer) lage prijs voor CO₂. Daarmee ontbreekt er een duidelijk signaal om nu met vertrouwen te investeren in opties met een lage CO₂-uitstoot. De omvang van het overschot is daarbij dusdanig dat zonder nieuwe, aanvullende beleidsmaatregelen ter verbetering van het ETS de prijs voor een lange periode zeer laag zal blijven. Daarmee komt de sturende werking van het ETS om een klimaat-neutrale energievoorziening te bereiken op het spel te staan.

De Impact Assessment bij het pakket geeft aan dat bij een leidende rol voor het ETS om 40% reductie in 2030 te bereiken de CO₂-prijs zou kunnen bewegen naar 40 euro per ton. Daarmee zou ook een verdere groei van duurzame energie naar 27% in Europa mogelijk worden zonder aanvullende subsidiëring. Forse versterking van het ETS is hiervoor onvermijdelijk.

De vraag is of het pakket van de Commissie daarvoor voldoende elementen biedt. De Commissie wijst hierbij op het volgende:

- De jaarlijkse reductiefactor in het ETS zou omhoog moeten van 1,74% naar ten minste 2.2% vanaf 2020 wil het totale ETS voldoende bijdragen aan het doel in 2030. Dit zou inderdaad een passende stap zijn, maar een wetgevend voorstel hiervoor ontbreekt echter. De intentie is daarmee wel goed, maar niet concreet genoeg.
- Met backloading wordt een stap gezet om het prijsdrukkend effect van het huidige grote overschot aan rechten te beïnvloeden. In politieke zin is inderdaad een titanengevecht geleverd om dit voorstel aanvaard te krijgen, maar in de praktijk levert backloading echter geen bijdrage aan enig herstel van de CO₂-prijs op de langere termijn
- Om structurele verstoringen in de balans tussen vraag en aanbod van rechten in het ETS op te lossen stelt de Commissie een automatisch werkend stabiliteitsmechanisme voor, dat is uitgewerkt in een wetgevingsvoorstel. Dit kan een nuttige toevoeging aan het ETS zijn, maar de werking van dit mechanisme lijkt onvoldoende om tot een betere werking van het ETS te komen.

Een definitieve oplossing voor het grote overschot aan rechten ontbreekt vooralsnog. Het aanscherpen van de reductiefactor, backloading en het stabiliteitsmechanisme helpen allemaal *iets* om het overschot aan te pakken, maar *onvoldoende*. Ondanks deze maatregelen zal er nog langjarig tot ver voorbij 2020 een groot overschot boven de markt hangen, met als gevolg een drukkend effect op de CO₂-prijs. De enige remedie om dit op te lossen is om nu op korte termijn definitief en permanent een forse hoeveelheid uit de markt te nemen.

De agenda van de Commissie om het ETS te verbeteren bevat dus enkele goede elementen, maar vraagt om snelle en concrete actie door wetgevende voorstellen te lanceren voor:

- het zo snel mogelijk aanscherpen van het reductiepercentage naar ten minste 2,2%
- op korte termijn ten minste 1,4 miljard ton CO₂ uit de markt te nemen (set-aside)¹.

Wat betreft het stabiliteitsmechanisme waarvoor de Commissie een wetgevend voorstel op tafel heeft gelegd, stelt Energie-Nederland vast dat het een nuttige aanvulling kan zijn op het huidige ETS omdat het vraag en aanbod meer in balans kan brengen. Een groot voordeel van de gekozen vorm is dat het mechanisme een automatische werking heeft en niet onderhevig is aan politieke of beleidsmatige interventie, maar uitsluitend reageert op signalen van tekorten of overschotten. Tegelijkertijd is het mechanisme geen ultiem middel dat alle problemen rond de huidige overschotsituatie kan oplossen en zal het effect op de herstel van de CO₂-prijs beperkt zijn. Een voorwaarde daarbij is ook dat in de komende behandeling van het voorstel niet wordt gesleuteld aan de vastgelegde triggers in het mechanisme. Versoepelen van de triggers zal het mechanisme minder effectief maken. Verder constateren wij dat het stabiliteitsmechanisme niet goed is afgestemd met het voorstel voor backloading. Voor 2020 worden eerst rechten in reserve geplaatst en daarna weer teruggegeven aan de markt, om vervolgens weer in een reserve te gaan. Het zou verstandig zijn om de backloading te koppelen met het nieuwe stabiliteitsmechanisme en de tijdelijke terugkeer van rechten naar de markt achterwege te laten.

Aandeel duurzame energie groeit de komende jaren

Voor het realiseren van een klimaat-neutrale energievoorziening in 2050 vormt een verdere groei in duurzame energie een onmisbare bouwsteen. De uitdaging voor het raamwerk voor 2030 ligt in het

¹ De aanscherping van het reductiepercentage en de omvang van de set-aside moeten in samenhang bekeken worden. Een kleinere set-aside betekent de reductiefactor meer aangescherpt moet worden om dezelfde hoeveelheid rechten uit de markt te nemen. Dit geldt ook voor de timing: hoe later de aanscherping in gaat, hoe meer de reductiefactor omhoog moet.

scheppen van goede condities waarmee verdere groei kan plaatsvinden. Voor Energie-Nederland zijn hierbij de volgende uitgangspunten van belang:

- het pakket biedt een gezond perspectief voor nieuwe investeringen
- investeringen vinden daar in Europa plaats waar deze het meest gunstig en effectief zijn
- er is meer samenhang nodig tussen de werking van het ETS en de bevordering van duurzame energie
- het pakket draagt zorg voor een betere integratie met de energiemarkt (onder andere door strikte handhaving van programmamaverantwoordelijkheid en een Europese oplossing voor het garanderen van leveringszekerheid)

Een beoordeling van het pakket van de Commissie gaat daarom niet alleen over de hoogte van het voorgestelde doel, maar ook over de inzet van instrumenten en de interactie met het ETS en de energiemarkt. Een aandachtspunt is daarbij tevens het onderscheid tussen de groei in duurzame elektriciteit en de verdere ontwikkeling van duurzame warmte: op welke wijze is er aansluiting met respectievelijk het ETS en de niet-ETS-sector.

De Commissie concludeert dat sturing op een CO₂-doel van 40% in 2030 kan zorgen voor een verdere groei van duurzame energie naar 27%. Een belangrijke veronderstelling daarbij is dat de CO₂-prijs in het ETS fors aantrekt en op die manier investeringen in de goedkoopste vormen van duurzaam rendabel maakt. Langs die weg zou het aandeel in de elektriciteitsvoorziening kunnen oplopen naar 45% volgens de Commissie. Die redenering vraagt echter wel dat Europa nu doorpakt bij het verbeteren van het ETS en daarvoor op korte termijn een stevig pakket aanneemt. Zonder zo'n betrouwbaar prijssignaal voor CO₂ zal rendabel investeren in CO₂-reducerende projecten (zoals duurzame elektriciteit) immers niet mogelijk worden.

Energie-Nederland is van mening dat een sterke inzet op structurele en betekenisvolle verbetering van het ETS nodig is, zodat het instrument daadwerkelijk de beoogde, leidende en sturende rol krijgt in het klimaatbeleid. Dus een pakket maatregelen dat ertoe leidt dat het huidige overschot aan rechten adequaat wordt opgeruimd en een CO₂-prijs laat ontstaan die investeringen in low carbon opties en duurzame energie daadwerkelijk mogelijk maakt.

Met het kabinet zijn wij van mening dat het pakket voor duurzame energie de werking van het ETS niet nadelig mag beïnvloeden. Dit moet nog verder worden uitgewerkt. Daarbij moet de Commissie duidelijker aangeven hoe de voorgestelde governance-structuur werkt en wat hierbij de rol van lidstaten is.

De grote politieke opgave bij de komende discussies in Europa ligt dus bij de hervorming van het ETS. Europa beschikt over een instrument dat kan uitgroeien tot een krachtig middel om de koers naar een klimaat-neutrale energievoorziening in 2050 te sturen. Wanneer de hervorming van het ETS niet slaagt, dan is aanvullend ondersteuningsbeleid voor duurzame energie onontkoombaar.

Pakket Commissie is onduidelijk over besparing

Energiebesparing is essentieel in de transitie naar een klimaat-neutrale economie. Met name binnen de niet-ETS-sector vormt het de sleutel tot het realiseren van CO₂-reductie. Het belang en de noodzaak van besparing wordt breed onderschreven. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat de voortgang in verdere besparing sterk achterblijft bij het afgesproken tempo. Die moeizame vooruitgang zien we in Nederland en de meeste andere lidstaten.

Tegen deze achtergrond van achterblijvende prestaties komt de Commissie met een teleurstellend voorstel. De Commissie wil wachten op de uitkomsten van een tussentijdse analyse van de voortgang met de Energie Efficiency Richtlijn voordat ze verdere acties wil overwegen. De keuze om nu niet opnieuw met een overkoepelend Europees besparingsdoelstelling voor 2030 te komen, valt op zich te

verdedigen. Zo'n economie-breed doel is immers nogal abstract en voor de niet-ETS-sector moet vooral het CO₂-doel als sturende maatstaf dienen. De meerwaarde van een apart doel is daarom op zich beperkt. Het succes voor het bereiken van besparing ligt vooral in de inzet van instrumenten om verdere verbetering te bereiken. Het antwoord zou juist daarom moeten zijn om stevig in zetten op de aanscherping van energieprestatie-eisen voor apparaten, installaties en gebouwen.

Voortvarende uitwerking dringend gewenst

Uit oogpunt van duidelijkheid voor investeerders en de noodzaak van spoedig herstel van met name het ETS is een voortvarende behandeling van het raamwerk voor 2030 cruciaal. Daarbij is het allereerst van belang dat de Europese Raad in maart knopen doorhakt over het gepresenteerde raamwerk en de Commissie vraagt om zo snel mogelijk dit jaar met wetgevingsvoorstellen te komen die hieraan uitwerking geven. Het gezamenlijke proces van Commissie, Europese Raad en Parlement dient er op gericht te zijn om uiterlijk in 2015 alle wetgevingsprocedures te hebben doorlopen.

Met vriendelijke groet,



Hans Alders