Fiche 1: Commissie mededeling "Analyse van opties om verder te gaan dan 20% reductie van broeikasgasemissies en het beoordelen van het risico van *carbon leakage*"

1. Algemene gegevens

Titel voorstel
"Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en beoordeling van het risico van koolstoflekkage"

Datum Commissiedocument
26 mei 2010

Nr. Commissiedocument
COM(2010) 265/3

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199360

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Niet van toepassing

Behandelingstraject Raad
Beleidsdebat en Raadsconclusies in de Milieuraad van 11 juni 2010, gedachtewisseling in de Europese Raad van 17 en 18 juni.

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

2. Essentie voorstel

De mededeling gaat in op de implicaties van zowel de bestaande EU klimaatdoelstelling van een 20% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990 als van een eventuele ophoging daarvan naar 30%, inclusief de effecten voor energie-intensieve sectoren en het risico van carbon leakage (verplaatsing van productie naar buiten de EU). Daarbij wordt rekening gehouden met de gevolgen van de economische crisis en de veranderde politieke situatie na het Kopenhagen-akkoord, met name de voorgestelde emissiereducties (pledges) van andere landen.

Door de economische crisis en een hogere olieprijs zijn de kosten voor de Europese economie voor het halen van zowel een 20% als 30% emissiereductie 30% lager dan eerder ingeschat. De kosten van een 30% reductie worden nu geschat op 81 miljard euro (oftewel 0,54% van het BBP in 2020). Dat is 33 miljard meer dan voor de 20% doelstelling (48 miljard), en 11 miljard meer dan de oorspronkelijke kostenschatting voor de 20% uit het energie- en klimaatpakket in 2008 (70 miljard). Hoewel de kosten nu dus duidelijk lager liggen, hebben de verminderde winstgevendheid van ondernemingen, de lagere koopkracht van de consumenten en de moeilijkere toegang tot bankkredieten het vermogen van de EU-economie aangetast om te investeren in koolstofarme technologieën. Bij een kosteneffectieve verdeling dienen de meeste reducties plaats te vinden in de sectoren onder het emissiehandelssysteem ETS (energie, industrie) en in de arme lidstaten. De Commissie geeft globaal aan met welke beleidsinstrumenten in de ETS en niet-ETS sectoren de 30% doelstelling zou kunnen worden gehaald. Op basis van de pledges in het Kopenhagen-akkoord en de huidige maatregelen zijn de risico's van carbon leakage voor de industrie beperkt. Dat risico verandert niet of nauwelijks bij een overgang naar 30%.

De 20% doelstelling biedt, mede door de crisis, de (tijdelijk) hoge olieprijzen en het ingezette beleid rond hernieuwbare energie en energiebesparing, relatief weinig prikkels voor innovatie en economische vernieuwing. De Commissie stelt dat de 20% de EU niet op een kosteneffectief pad zet voor het bereiken van de 2-gradendoelstelling (in het Kopenhagen-akkoord is de doelstelling opgenomen om de wereldgemiddelde temperatuurstijging niet meer dan 2 graden te laten stijgen). Hierdoor bestaat het risico dat de taak voor

de EU om de uitstoot in 2050 met 80-95% te reduceren zwaarder en duurder zal zijn. Toch beveelt de Commissie niet aan om op dit moment over te gaan naar een 30% doelstelling, omdat aan de condities daarvoor (vergelijkbare inspanningen andere landen) nog niet is voldaan en de crisis nog zwaar drukt op het bedrijfsleven en overheidsfinanciën. De mededeling is slechts bedoeld als informatie voor het beleidsdebat tijdens de Milieuraad. De Commissie zal wel de ontwikkelingen in de gaten houden en daarover rapporteren.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Met deze mededeling analyseert de Commissie de implicaties van de EU klimaatambities. De EU heeft op dit terrein een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten.

b) Functionele toets

De subsidiariteitbeoordeling is positief. Met de mededeling voldoet de Commissie aan het verzoek van de Milieuraad van maart 2010 om de implicaties van de 30% reductiedoelstelling van de EU te verkennen. Ook de proportionaliteitsbeoordeling is positief. De analyse sluit aan bij het tot nu toe gevoerde EU beleid en de Europese doelstelling om de gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot maximaal 2 graden boven het pre-industriële niveau. De mededeling bevat geen concrete voorstellen en heeft dus geen financiële implicaties voor de nationale of EU-begroting.

c) Nederlands oordeel

Nederland verwelkomt de analyse van de Commissie, die meer inzicht geeft in de implicaties van de 20% doelstelling en een verhoging van de doelstelling naar 30%, in het licht van de huidige economische omstandigheden en internationale ontwikkelingen. Nader inzicht is gewenst in hoe een 30% doelstelling zou kunnen worden geïnstrumenteerd en wat de precieze kosten en baten zijn.

4. Nederlandse positie

Nederland deelt in grote lijnen de analyse van de Commissie van de implicaties van de 20% en 30% doelstellingen. Daaruit blijkt dat de huidige EU 20% doelstelling om meerdere redenen niet de verwachte effecten heeft. De 20% doelstelling biedt mede door de economische crisis, de (tijdelijk) hoge olieprijzen en het ingezette beleid rond hernieuwbare energie en energiebesparing, relatief weinig prikkels voor de beoogde innovatie en economische vernieuwing, waardoor het veel moeilijker wordt voor de EU om op een kosteneffectief reductiepad te komen op weg naar de reductiedoelstelling van 80-95% in 2050 ten opzichte van 1990, het benodigde eerlijke EU-aandeel voor het bereiken van de 2-gradendoelstelling. Hierdoor bestaat het risico dat de taak voor de EU om de uitstoot in 2050 met 80-95% te reduceren nog zwaarder en duurder zal zijn. Uit de analyse van de Commissie blijkt ook dat de verwachte kosten in 2020 – mede door de crisis – 30% lager zijn dan eerder gedacht, en dat carbon leakage geen belemmering hoeft te vormen voor een overgang naar 30%.

Nederland vindt het belangrijk om de verslechterde economische uitgangspositie mee te wegen. De Commissie laat nu alleen een lineair pad tot 95% reductie in 2050 zien. Nederland heeft vragen ten aanzien van het meewegen van de gevolgen van de economische crisis: bijvoorbeeld het lagere EU BBP per capita. Er zijn ook onzekerheden rond de inschatting van de netto werkgelegenheid van groene banen.

Het Kopenhagen-akkoord vermindert het risico op carbon leakage. De bestaande carbon leakage criteria binnen het ETS voor energie-intensieve sectoren zijn reeds ruim en leiden mogelijk tot ongewenste windfall profits (winst maken door de waarde van gratis verkregen emissierechten in rekening te brengen bij de consument). Er lijkt voldoende reden om bij meer zekerheid over de gevolgen van het Kopenhagen-akkoord of bij een nieuw klimaatakkoord de carbon leakage-lijst en de wijze van tegengaan van carbon leakage te herzien.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat het nu niet het moment is om tot 30% te besluiten: in de internationale onderhandelingen is een besluit over de overgang naar 30% op dit moment niet urgent –

andere landen verhogen ook hun ambitie niet. Het kabinet vindt dat de 30% wel als heldere en geloofwaardige EU ambitie op tafel moet blijven.

De Commissie baseert haar conclusie om nu niet over te gaan naar 30% hoofdzakelijk op vergelijkbare klimaatinspanningen en de korte termijnkosten van de economische crisis. Volgens het kabinet spelen hierbij meer overwegingen een rol. Zo besteedt de Commissie in mindere mate aandacht aan de lange termijn baten (eco-innovatie, lange termijn klimaatdoelen). Ook de strategische implicaties voor de internationale klimaatonderhandelingen moeten worden meegenomen in de beoordeling van de overgang naar 30%. De EU moet staan voor een geloofwaardige en effectieve strategie (zowel intern als extern) voor het bereiken van de 2-gradendoelstelling.

Om die reden is het van belang dat de EU zich intern voorbereidt op de EU doelstelling van 80-95% reductie van broeikasgassen in 2050 en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Nederland is voorstander van een mandaat voor de Commissie om beleidsmaatregelen voor het implementeren van een 30% reductiedoelstelling nader voor te bereiden, zonder vooruit te lopen op nog te nemen beslissingen. Daarbij verzoekt Nederland de Commissie om een verdere en meer evenwichtige analyse van kosten en baten – ook op het niveau van de individuele lidstaten, van het gelijke speelveld voor industrie en van de financieringsmogelijkheden voor duurzame technologie.