

De Europese worsteling met het klimaatpakket voor 2030

Het is zeer de vraag of de Europese Unie snel overeenstemming zal bereiken over haar klimaatpakket voor 2030. De Commissie heeft haar werk gedaan; de bal ligt nu bij de Europese Raad. De belangen van de lidstaten in het klimaatdossier lopen duidelijk uiteen. Toch is het te hopen dat de Raad snel beslist over het klimaatpakket, want de internationale geloofwaardigheid van de EU staat op het spel.

Dit jaar moet in Brussel overeenstemming worden bereikt over de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030. Deze overeenstemming is nodig voor het bepalen van de positie van de Europese Unie in de internationale klimaatonderhandelingen. Na de mislukte conferentie in Kopenhagen in 2009 zijn de ogen nu gericht op de klimaatop van Parijs in 2015. Er is overeengekomen dat daar nieuwe wereldwijde afspraken zullen worden gemaakt over een geloofwaardige opvolger van het Kyoto Protocol. Ook VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon heeft de EU opgeroepen haast te maken en overeenstemming te bereiken vóór een extra VN-klimaatop met regeringsleiders, die hij in september 2014 in New York organiseert. Daarnaast wacht het bedrijfsleven op duidelijkheid. Het wil weten waar het aan toe is in verband met de zekerheid van lange-termijninvesteringen.

Dit artikel gaat in op de vraag waarom het zo lastig blijkt in de EU overeenstemming te bereiken, alsmede op het onderwerp van de onderhandelingen en op de positie van de diverse spelers. Het concludeert dat zowel de inhoud van het pakket als de trage besluitvorming en de aansluiting met de internationale klimaatdiscussie weinig indrukwekkend kunnen worden genoemd, maar dat alternatieven thans niet echt voorhanden zijn.

Waarom is er nog geen Europees akkoord?

Tot nu toe blijkt het lastig EU-brede overeenstemming te bereiken. De Europese Commissie pre-

senteerde eerder dit jaar haar voorstel voor het 2030-pakket. De bal ligt nu bij de Europese Raad. Deze Raad, bestaande uit de 28 regeringsleiders en voorgezeten door Herman Van Rompuy, moet zich over het Commissievoorstel uitspreken. Het voorstel stond op de agenda van de Voorjaarsraad van maart jl., maar een beslissing werd uitgesteld. In oktober zou er een besluit moeten zijn, maar de posities van de lidstaten liggen nu nog ver uit elkaar. Als het gaat om CO₂-reductie voelen de oostelijke lidstaten, onder aanvoering van Polen, niet zoveel voor ambitieuze doelstellingen, terwijl de westelijke en Scandinavische landen juist wel scherpe en bindende afspraken willen. Op het vlak van duurzame energie zijn het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Oost-Europese lidstaten tegen scherpe, nationaal bindende doelstellingen, terwijl Frankrijk lobbyt voor nucleaire energie en Duitsland en Denemarken juist willen inzetten op aanvullend EU beleid voor hernieuwbare energie en daarop afgestemde investeringen in het elektriciteitsnetwerk. De belangen van de lidstaten lopen dus duidelijk uiteen.

Daarnaast wordt de discussie beïnvloed door de ontwikkelingen in Oekraïne. In 2012 werd een kwart van de Europese energiebehoefte geïmporteerd uit Rusland, waarvan de helft via pijpleidingen in Oekraïne kwam. Nu de EU en de Verenigde Staten, als reactie op de annexatie van de Krim, sancties tegen Rusland hebben ingesteld, bestaat er de vrees dat Rusland net als in 2009 zijn gasleveranties tijdelijk opschort, bijvoorbeeld dit najaar, als de kou zijn intrede doet. [Deze opschorting zou het economisch herstel van de

Jan-Peter Eveleens was in de periode februari-mei 2014 als onderzoeks-assistent verbonden aan Instituut Clingendael; **Louise van Schaik** is senior research fellow bij Instituut Clingendael.

Voor het tweede jaar op rij zijn de investeringen in duurzame energie wereldwijd gedaald

Eurozone danig kunnen temperen. Vooral groene politici aarzelen niet te stellen dat de afhankelijkheid van Russisch gas het belang van hernieuwbare energie aantoonst. Ondertussen richt de Europese Commissie zich vooral op de integratie van de nationale energienetwerken, om daarmee te voorkomen dat Rusland individuele lidstaten tegen elkaar uitspeelt. Het stimuleren van duurzame energie wordt gezien als mogelijke lange-termijnoplossing.

Bovendien is nog onduidelijk welke richting het zojuist aangetreden Europees Parlement en de nieuwe Europese Commissie in willen slaan. Is het nieuwe EP net zo groen als het oude, en wie komen er op welke posities in de Europese Commissie? Komt er weer een Eurocommissaris voor klimaat, of wordt deze positie juist gecombineerd met (hernieuwbare) energie? Er zijn dus verschillende krachten van invloed op de onderhandelingen over een Europees klimaatakkoord.

Waar gaat de discussie over en wie zijn de spelers?

Inzet van de onderhandelingen is een pakket met energie- en klimaatdoelstellingen voor de periode 2020-2030. Dit beoogde pakket is de tweede stap in de verwezenlijking van de Europese ambitie om in 2050 de CO₂-uitstoot in de EU met 80% tot 95% te verlagen ten opzichte van 1990. Hierdoor zou de EU haar aandeel leveren om de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius, waardoor de gevolgen van klimaatverandering beperkt en behapbaar blijven. In 2007 nam de Europese Commissie een eerste pakket aan dat drie doelstellingen voor 2020 bevatte: 20% reductie van CO₂-uitstoot; 20% duurzame energie; en 20% besparing in energiegebruik. In 2009 werd overeenstemming bereikt over Europese wetten die bindende invulling gaven aan de eerste twee doelstellingen middels emissiereductie en duurzame-energiedoelstellingen voor EU-lidstaten en een regressief emissieplafond voor grote industriële sectoren die onder het EU-brede emissiehandelssysteem (ETS) vallen. Volgens de Commissie ligt de EU nu op schema om de eerste twee doelstellingen te gaan halen, terwijl de verbetering van energie-efficiëntie achterblijft.

Het 2030-pakket dient als tussenstap in het behalen van de ambitieuze doelstelling voor 2050. Zoals gezegd moet de Europese Raad zich uitspreken over het voorgestelde pakket van de Commissie. Ook het EP mag zijn zegje doen en heeft zich in de vorige samenstelling (vóór de verkiezingen van mei 2014) reeds uitgesproken voor

een ambitieus beleid met drie doelstellingen voor 2030: ten minste 40% CO₂-reductie, 30% hernieuwbaar en maar liefst 40% meer energie-efficiëntie. Het huidige voorstel van de Commissie bevat echter maar twee doelstellingen: 40% CO₂-reductie en 27% duurzame energie. De CO₂-doelstelling zou per lidstaat bindend worden, terwijl de duurzame-energiedoelstelling voor de EU als geheel zou gelden en daardoor eigenlijk door niemand afgedwongen kan worden. Een derde doelstelling voor energiebesparing, zoals in het 2020-pakket, heeft de Commissie dus op voorhand al buiten haar voorstel gelaten. Tevens bevat het Commissievoorstel een aantal hervormingen van het ETS, die het mogelijk moeten maken de doelstellingen op kosteneffectieve wijze te behalen.

De discussie over het klimaatpakket voor 2030 loopt in feite langs twee verschillende scheidslijnen, namelijk de scheidslijn over wel of geen duurzame energiedoelstelling en die over de hoogte van de CO₂-reductie.

Eerste scheidslijn: doelstelling voor duurzame energie

Duurzame energie was, evenals in voorgaande jaren, goed voor bijna de helft van alle nieuw gebouwde energieopwekkingscapaciteit ter wereld. Daardoor steeg het wereldwijde aandeel van duurzame energie in 2013 van 7,8% naar 8,5%.¹ Toch zijn voor het tweede jaar op rij de investeringen in duurzame energie wereldwijd gedaald. In Europa is de daling veel scherper dan in andere regio's. Ten opzichte van 2012 daalden de Europese investeringen in hernieuwbare energie met maar liefst 44% naar 48 miljard dollar. Voor het eerst moest Europa haar koppositie als grootste investeerder in duurzame energie afstaan aan China, dat in 2013 voor 56 miljard dollar investeerde. Wereldwijd daalden in 2013 de investeringen met 14% naar 214 miljard dollar.

Duurzame energie, dat is toch in het belang van elk Europees land? Ja en nee. Investeren in duurzame energie verlagen de uitstoot, verbeteren de luchtkwaliteit en creëren nieuwe werkgelegenheid. De zon- en windenergiesector in Duitsland was in 2011 goed voor 381.000 arbeidsplaatsen.² Door overschakeling naar lokale duurzame energie daalt ook de afhankelijkheid van geïmporteerde energie. Dit verbetert het saldo op de betalingsbalans en biedt politieke voordelen. Er kleven echter ook grote nadelen aan duurzame energie. Hoewel de kostprijs van wind- en zonne-energie sinds 2009 respectievelijk met

25% en 53% is gedaald,³ zijn beide energiebronnen zonder steun van overheidswege nog steeds niet rendabel. Fossiele brandstoffen zijn simpelweg goedkoper. Om het aandeel van duurzame energie te vergroten, moeten overheden daarom ofwel subsidies verstrekken voor duurzame energie ofwel belasting heffen op conventionele energie. In het eerste geval draagt de belastingbetaler de kosten, in het tweede de consument en het bedrijfsleven. In de huidige situatie waarin overheden sterk moeten bezuinigen en de bestedingen van consumenten en investeringen van bedrijven langzaam opkrabbelen, zijn beide effecten onwenselijk en politiek moeilijk verkoopbaar.

In Duitsland wordt duurzame energie gesubsidieerd. Het geld hiervoor is afkomstig van een heffing op energiegebruik. Hierdoor betalen consumenten tweemaal zoveel voor hun energierekening als in Nederland. Een dergelijke vorm van steun riekt naar staatssteun en dit werpt de vraag op of overheden zich überhaupt moeten inlaten met industriepolitiek. Het zou beter zijn om aan de markt over te laten welke duurzame technologieën in de toekomst onderdeel worden van de Europese energiemix. In de EU zou het ETS daarvoor moeten zorgen, omdat het een prijs zet op de CO₂-uitstoot. Het is echter de vraag of het ETS, en zeker in zijn huidige vorm, genoeg stimulators biedt voor innovaties die een echte doorbraak naar grootschalig gebruik van duurzame energie mogelijk maken.

Dit innovatievraagstuk houdt weer voor een groot deel verband met problemen met opslag van duurzame energie en de aanvoering ervan op het energienet. Aangezien het niet altijd waait en de zon niet altijd schijnt, blijft de energiemarkt afhankelijk van conventionele energie. In Europa is te zien dat er vaak goedkopere kolencentrales worden ingeschakeld op momenten dat zonnecollectoren en windmolens onvoldoende energie leveren. De klimaatwinst van duurzame energie gaat hierdoor verloren. Bovendien zorgt de aansluiting van groene stroom voor destabilisatie van het elektriciteitsnet. De fluctuerende en onregelmatige opwekking van zonne- en windenergie veroorzaakt herhaaldelijk overbelasting van het netwerk, omdat duurzame energie nog niet kan worden opgeslagen. Dit verhoogt de kans op stroomstoringen, wat tot substantiële schade aan industriële installaties kan leiden. In Duitsland is het aantal stroomstoringen tussen 2010 en 2013 met 30% gestegen.⁴

Daar komt bij dat een aantal landen in de EU, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Nederland,



zelf aardgas exploiteren en exporteren. Deze landen hebben in financieel opzicht geen belang bij nationaal bindende doelstellingen voor duurzame energie, want dat zou de aardgasbaten onder druk zetten. Dit verklaart waarschijnlijk waarom duurzame energie niet als oplossing werd genoemd in een paper dat de Britse premier Cameron naar zijn Europese collega's stuurde en waarin hij opriep om middels andere eigen energiebronnen de afhankelijkheid van Russisch gas te verminderen. In de toekomstige energiemix van Europa is ruimte voor geïmporteerd gas uit de Verenigde Staten en Irak, maar ook voor zelf gewonnen schaliegas en kernenergie, zo stelt Cameron.⁵ Ook Polen is groot voorstander van schaliegas. Het land herbergt de grootste voorraad schaliegas van Europa. De Europese Commissie en een aantal lidstaten, waaronder Nederland, zijn echter uiterst kritisch over de negatieve gevolgen van "fracking", het winningsproces van schaliegas, op de kwaliteit van bodem- en drinkwater.

De keuze voor nationale doelstellingen gekoppeld aan een actief stimuleringsbeleid voor duurzame energie op nationaal of EU-niveau, heeft de Commissie in haar voorstel voor het 2030-pakket niet gemaakt. Het behalen van de tamelijk vrijblijvende EU-brede doelstelling voor duur-

In Europa worden vaak goedkopere kolencentrales ingeschakeld op momenten dat zonnecollectoren en windmolens onvoldoende energie leveren. De klimaatwinst van duurzame energie gaat hierdoor verloren. Foto: wikipedia / arnoldius

In Duitsland betalen consumenten tweemaal zoveel voor hun energierekening als in Nederland

zame energie van 27% zou haalbaar zijn, doordat het emissiehandelssysteem, alsmede het vertalen van de 40%-emissiereductiedoelstelling in nationale doelstellingen voor de niet-ETS sectoren, een verdere stimulans zouden bieden voor duurzame energie. De lidstaten lijken hier in eerste instantie in mee te gaan, alhoewel lidstaten als Denemarken en Duitsland, en ook het Europees Parlement, voorstander zijn van verdergaande en hardere afspraken.

Tweede scheidslijn: hoogte van CO₂-reductie

Ten opzichte van 1990 was de uitstoot van broeikasgassen in de EU in 2012 met 18% gedaald. Dit is deels toe te schrijven aan de afgenomen economische activiteit ten gevolge van de crisis.

De Europese Unie is verantwoordelijk voor slechts 11% van de mondiale CO₂-uitstoot. Mocht de EU er dus in 2030, *ceteris paribus*, in slagen de eigen uitstoot met 40% te verminderen, dan zou dat maar een beperkte reductie van 4,5% ten opzichte van het mondiale niveau in 1990 betekenen. Uit deze constatering worden uiteenlopende conclusies getrokken. Het conservatieve kamp concludeert dat de aanpak van klimaatverandering slechts op mondiale schaal effectief kan zijn en wil wachten op een mondiaal akkoord voordat Europa zichzelf ambitieuze doelstellingen oplegt. Of, zoals VVD-kamerlid Dijkstra onlangs zei: “anders is het: de wereld warmer en Europa armer.”⁶ Het groene kamp stelt echter dat Europa juist leiderschap moet tonen door te laten zien dat een ambitieuze klimaataanpak ook groene groei en groene banen oplevert. Hierdoor zullen de grote vervuilers het Europese voorbeeld willen volgen, zo is de gedachte.

Binnen de EU steunen de meeste lidstaten en het Europees Parlement de 40%-reductiedoelstelling. Voor landen als Denemarken, Duitsland en Nederland is dit een minimum. Polen ligt echter nog dwars en wordt daarin gesteund door andere landen uit Midden- en Oost-Europa. Zij vrezen vooral de mogelijke gevolgen voor elektriciteitsprijzen en denken dat het “vergroenen” van hun economie en energiesector veel duurder zal gaan uitpakken dan voor de westelijke lidstaten. Het is hierdoor ook nog spannend of de 40%-doelstelling zal standhouden, hoewel een verlaging het verhaal over een Europees traject naar een 80%-95% CO₂-reductie in 2050 wel erg ongeloofwaardig maakt.

Het geloof in de markt

Behalve kritiek op de CO₂-reductiedoelstelling is er ook kritiek op het systeem dat handen en voeten geeft aan het bereiken van deze doelstelling, het ETS, dat in 2005 zijn intrede deed. Het idee achter dit systeem is dat bedrijven “rechten” nodig hebben om CO₂ te mogen uitstoten. Idealiter moeten ze deze rechten kopen op veilingen. Doordat het aantal rechten beperkt is en telkens afneemt, worden ze gestimuleerd om hun uitstoot te minimaliseren, bijvoorbeeld door efficiënter om te gaan met energie of over te stappen op energiebronnen die geen uitstoot veroorzaken. Zij mogen ook rechten kopen van andere bedrijven of verkopen als zij onder hun eigen plafond blijven. Hierdoor zorgt het systeem ervoor dat een hogere prijs van een emissierecht het interessanter maakt de CO₂-uitstoot te beperken. Het idee is dat de markt hierdoor zelf de meest kosteneffectieve manieren vindt om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren.

In potentie is het ETS een goed systeem, maar tot nu toe heeft het maar matig gefunctioneerd. Zo ontstond er al bij de invoering een groot overaanbod aan emissierechten, doordat de lidstaten en de Europese Commissie verschillende data gebruikten voor het toewijzen van de certificaten. Hierdoor daalde de prijs naar nul euro eind 2007. Tijdens de economische crisis van 2008 tot en met 2011 daalde de prijs wederom, doordat de productie van bedrijven terugliep, waardoor de vraag naar rechten inklapte. De huidige prijs voor het uitstoten van een ton CO₂ is vijf euro, terwijl de doelstelling van 40% CO₂-reductie in 2030 gebaseerd is op een prijs van (minimaal) rond de 40 euro.⁷ Pas dan zouden bedrijven echt serieus werk maken van emissiereducties. Sommigen verklaren het ontwerp van de ETS failliet, anderen verwachten dat enkel het overschot behoeft te worden aangepakt. Zo stelt de Commissie in haar 2030-voorstel voor om een Europees “markt stability reserve” op te tuigen om “overtollige emissierechten” uit de markt te halen.

In 2013 namen zo’n 11.000 industriële ondernemingen, energiecentrales en andere bedrijven deel aan de emissiehandel. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ongeveer de helft van alle CO₂-uitstoot in de EU. Sommige sectoren, zoals de staalsector, worden uit concurrentieoverwegingen vooralsnog ontzien, doordat zij gratis certificaten krijgen toebedeeld. Op deze manier kan worden voorkomen dat grote energieverbruikers hun productie verplaatsen naar landen waar ze niet hoeven te betalen voor het uitstoten van CO₂, de zogenaamde “carbon leakage”. Zodra er een



Welke richting kiest het zojuist aangetreden Europe Parlement? Komt er weer een Eurocommissaris voor Klimaat, als opvolger van Hedegaard (links) of wordt die positie gecombineerd met Energie, waar Oettinger (rechts) zat? Foto's:

norden.org & Jacques Griessmayer

wereldwijd bindend klimaatakkoord zal worden bereikt, zullen deze bedrijven overal voor het uitstoten van CO₂ moeten betalen. Maar vooralsnog ligt er nog geen mondiaal akkoord.

De keuze voor het ETS en de afwezigheid van nationale duurzame-energiedoelstellingen voor 2030 belichamen het vertrouwen van de Europese Commissie in de markt. De ervaringen met de ETS tot nu toe rechtvaardigen deze keuze niet, maar lidstaten twijfelen ook of zij zelf de keuze moeten maken voor nieuwe technologieën middels een actief beleid voor het stimuleren van bijvoorbeeld zonne- en windenergie. Dit zou betekenen dat de staat, en niet de markt, de keuze maakt, mogelijk met negatieve financiële gevolgen voor de opkrabbende Europese economieën. Los daarvan is ook het geld om een dergelijk interventionistisch beleid vorm te geven momenteel niet voorhanden op EU-niveau noch in de meeste lidstaten.

Hoe serieus neemt de EU het klimaat nog en wat blijft er over van haar internationale geloofwaardigheid?

De internationale geloofwaardigheid van de EU staat op het spel, evenals het idee dat wij wereldwijd de duurzame koploper zijn. Toch is het maar zeer de vraag of de EU snel overeenstemming zal bereiken over het klimaatpakket voor 2030, hetgeen niet van veel daadkracht getuigt. De economische belangen zijn dan ook groot, en de Polen laten zich niet afschepen. Toch kijkt de rest van de wereld nog wel naar de EU. Als grootste economische blok bepaalt de EU-positie mede de

inzet van de andere grote spelers. Het is onwaarschijnlijk dat de niet-Europese landen doelstellingen voor 2030 op tafel zullen leggen als de EU dit nog niet heeft gedaan.

Tegelijkertijd lijken doelstellingen op (supra-) nationaal niveau minder van belang, omdat afspraken waarschijnlijk niet bindend zullen worden gemaakt in Parijs. Het is thans reëler te verwachten dat het bedrijfsleven, NGO's en steden zich zullen committeren aan tamelijk vrijblijvende sectorakkoorden. Het voorstel van de Europese Commissie voor 2030 leunt nu erg op het markt-instrument ETS, met een centraal opgelegd emissieplafond dat zich in de tijd lineair naar beneden beweegt. In eerdere fasen van het systeem bleek dit plafond echter meer een reductie op papier te zijn, dan dat er werkelijk schoner werd geproduceerd. Het ETS sluit ook niet goed aan bij de huidige internationale discussie die zich in de richting van sub-nationale en sectorale afspraken lijkt te bewegen.

In zijn totaliteit komt de EU er dan ook niet goed van af; de voorstellen zijn inhoudelijk een afzwakking van het huidige beleid voor 2020, het lukt niet om snel overeenstemming te bereiken en het pakket getuigt van weinig visie op de internationale ontwikkelingen door het aanhoudende vertrouwen in het ETS. Maar een echt alternatief is er niet. De EU heeft geen grote sommen geld voor een interventionistisch duurzame-energiebeleid en ook de crisis in Oekraïne heeft de politieke urgentie hiervan niet onderstreept. Het valt dan ook te hopen dat de EU dit najaar toch een besluit zal nemen, de 40%-doelstelling daarbij overeind blijft staan en de markt daarna zijn werk zal doen.

NOTEN

- 1 Frankfurt School/UNEP Centre, *Global Trends in Renewable Energy Investments 2014. Key Findings*, Published by Bloomberg New Energy Finance, 2014.
- 2 Federal Ministry for the Environment, *Nature Conservation and Nuclear Safety (July 2012)*, *Renewable Energy Sources in Figures. National and International Development*.
- 3 *Ibid.*

- 4 Institute for Energy Research, *Germany's Green Energy Destabilizing Electric Grids*, januari 2013.
- 5 'Britain sets out Europe's energy alternatives to Russia', Reuters, 20 maart 2014.
- 6 Overleg Tweede Kamer over de uitkomsten van de VN-klimaattop in Warschau, 15 januari 2014.
- 7 'Weshalb der Dreck nichts kostet', *Neue Zürcher Zeitung*, 6 april 2014.