

Vergaderjaar 2007–2008

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, VAN ECONOMISCHE ZAKEN
EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2008

In oktober 2006, nu ruim een jaar geleden, riepen Minister-President Balkenende en zijn Britse collega Blair in een brief aan voorzitter Barroso van de Europese Commissie de EU op om te kiezen voor een ambitieus klimaatbeleid. Enkele maanden later omarmde de Europese Raad klimaatdoelstellingen die uniek zijn in de wereld: in 2020 moet de EU tenminste 20% minder broeikasgassen uitstoten vergeleken met 1990 en zelfs 30% zodra er een adequaat internationaal klimaatregime tot stand komt. Daarnaast moet de EU in 2020 tenminste 20% hernieuwbare energie gebruiken en 20% energiebesparing hebben bereikt.

Driekwart jaar later, op 23 januari jl., heeft de Europese Commissie haar voorstellen ingediend voor de concrete wetgeving die benodigd is om deze doelstellingen te verwezenlijken. Indien Raad en Europees Parlement hun medewerking verlenen, zal de EU binnen twee jaar de woorden van de Voorjaarsraad van 2007 hebben omgezet in wetten.

Het kabinet heeft waardering voor het tempo en de voortvarendheid waarmee de EU dit beleid ontwikkelt. Dit is indrukwekkend en geeft profiel aan het Europese leiderschap in de mondiale onderhandelingen over een nieuw klimaatregime voor de periode na 2012. Dat leiderschap heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat er grote druk is ontstaan op andere grote spelers in de wereld en dat in december 2007 de impasse in die onderhandelingen tijdens de klimaatconferentie op Bali kon worden doorbroken. De EU moet de druk op de ketel houden en doet dat door het eigen huiswerk te doen.

Het omvangrijke pakket dat nu voor ons ligt, heeft vergaande consequenties. Het zal daarom zeker tot intensieve debatten in de EU leiden. Ook Nederland zal in Brussel de eigen specifieke belangen verdedigen waar dat nodig is. In algemene zin is het kabinet evenwel van oordeel dat de Commissie erin geslaagd is een gebalanceerd pakket te ontwerpen. De

Commissie heeft bij de voorbereidingen goed geluisterd naar lidstaten, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Ook Nederland heeft, mede dankzij de ondersteuning van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Energieonderzoek Centrum Nederland, een actieve rol in de voorfase kunnen spelen.

Hierbij biedt het kabinet u een eerste reactie op hoofdlijnen aan op het klimaat- en energiepakket van de Europese Commissie. Vanzelfsprekend is in deze eerste reactie de positie van het kabinet nog niet op ieder punt uitgekristalliseerd. Zo wordt ten aanzien van de herziening van het Europese emissiehandelsstelsel (ETS) nog overleg gevoerd met het bedrijfsleven. Na deze reactie op hoofdlijnen worden binnen de gebruikelijke termijnen de BNC fiches aan de Tweede Kamer gezonden, waarin een nadere positiebepaling zal zijn opgenomen. Het klimaat- en energiepakket omvat de volgende voorstellen:

1. de verdeling van de inspanningen voor de reductie van broeikasgassen tussen de lidstaten;
2. de herziening van het Europees emissiehandelssysteem (ETS);
3. de vergroting van het aandeel hernieuwbare energie in de energieconsumptie, met inbegrip van biobrandstoffen;
4. de afvang en opslag van CO₂.

Over het geheel genomen is het kabinet positief over het pakket, dat voor een groot deel overlapt met de Nederlandse inzet: harmonisatie van emissiehandel, een forfaitaire verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in alle lidstaten met de mogelijkheid van handel en het toelaten van CO₂-afvang en -opslag (CCS) tot emissiehandel. De Commissie heeft in het pakket een redelijke balans gevonden tussen voldoende ruimte voor de nieuwe lidstaten voor economische groei en een ambitieus en solide Europees klimaat- en energiebeleid.

Tegelijk met dit pakket stelde de Europese Commissie de nieuwe Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming vast. Deze regels geven aan hoe de Commissie zal oordelen over staatssteun die nationale overheden aan bedrijven verstrekken om milieudoelen te bevorderen, zoals het vergoeden van de extra kosten van bedrijfsinvesteringen in de meest geavanceerde technologie op het terrein van energiebesparing en hernieuwbare energie. Ook heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met een eerste appreciatie van de tot nu toe ingediende nationale energie-efficiëntie actieplannen, met het oog op de Europese doelstelling van 20% energiebesparing in 2020. Hoewel er een duidelijk verband is tussen deze stukken en het bovengenoemde klimaat- en energiepakket, vallen ze buiten de reikwijdte van deze brief. U wordt hierover separaat geïnformeerd.

Tijdens het Sloveense voorzitterschap worden naar verwachting alleen de hoofdlijnen van het klimaat- en energiepakket besproken. Het is de bedoeling dat het pakket daarna onder het Franse voorzitterschap op politieke hoofdlijnen wordt vastgesteld, nog vóór de verkiezingen van het Europees Parlement van juni 2009. Besluitvorming in de Raad zal plaatsvinden bij gekwalificeerde meerderheid. Uiteraard zal het kabinet de Nederlandse inzet op het klimaat- en energiepakket geregeld met de Tweede Kamer bespreken.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Algemeen

Tijdens de klimaatconferentie in Bali in december vorig jaar is besloten te starten met de onderhandelingen over een internationaal klimaatakkoord, als vervolg op het Kyoto-protocol dat in 2012 afloopt. Om haar leiderschapsrol op klimaatgebied te kunnen blijven voortzetten, is het van groot belang dat de Europese Unie haar eigen energie- en klimaatbeleid tijdig op orde heeft. De klimaat- en energiedoelstellingen van de Voorjaarsraad van 2007 bieden een stevig raamwerk voor verdere uitwerking van Europees beleid. De Commissie is erin geslaagd deze uitwerking gestalte te geven met het pakket van voorstellen dat zij op 23 januari heeft gepresenteerd en waarover de komende maanden stevig onderhandeld zal worden. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat het pakket nog vóór de verkiezingen van het Europees Parlement in 2009 wordt aangenomen. Dat betekent in de praktijk dat de Raad en het Europees Parlement snel – nog binnen dit kalenderjaar – hun besluitvorming moeten afronden.

In de voorstellen gaat de Europese Commissie uit van de onafhankelijke EU doelstelling om broeikasgasemissies met tenminste 20% te reduceren. Indien er een internationaal akkoord wordt bereikt, zal dit percentage, zoals Commissievoorzitter Barroso in zijn presentatie van het pakket voor het Europees Parlement onderstreepte, worden verhoogd richting de 30%. Het kabinet vindt het in dit licht belangrijk dat de Commissievoorstellen naast de 20% tenminste ook uitgaan van de door de EU voorgestelde reductiedoelstelling voor broeikasgassen van 30%. De Europese Unie zal de ambitie moeten uitstralen die vereist is om de rest van de wereld te engageren voor een betekenisvol post-Kyoto klimaatregime.

Het grootste discussiepunt voor de onderhandelingen over het pakket wordt waarschijnlijk het vraagstuk van de wijze van *verdeling* over de lidstaten van de EU-brede doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen en het aandeel hernieuwbaar in de energieconsumptie (beide 20% in 2020).

Het kabinet kiest ervoor om zich in de Europese discussies over de inspanningen-verdeling formeel te verplichten tot een percentage op basis van gemeenschappelijk vastgestelde doelstellingen en verdelingscriteria. Naar het oordeel van het kabinet heeft de Commissie in principe een redelijke en verstandige verdelingssystematiek gekozen. Wel zal het kabinet de onderbouwing en uitwerking van de inspanningenverdeling nog nauwkeurig bestuderen.

De door de Commissie voorgestelde percentages liggen lager dan de kabinetsambities¹. Dit hangt samen met het feit dat de Commissie bij haar berekeningen voor de verdeling van de inspanningen vooralsnog uitgaat van een emissiereductie van broeikasgassen van 20% voor de EU, niet van 30%. Nederland houdt in elk geval vast aan de nationale kabinetsambities: het bereiken van 30% reductie van broeikasgassen en een aandeel van 20% hernieuwbaar in de nationale energieconsumptie in 2020. Op grond van het Coalitieakkoord en afspraken in het kader van Schoon en Zuinig vult Nederland het Europese percentage vervolgens nationaal aan, om de kabinetsambities te bereiken.

¹ De voor Nederland voorgestelde percentages worden nog nader beschouwd, in het licht van het afwijkende basisjaar 2005.

De voorstellen nader beschouwd

1. Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de inspanning door de lidstaten om hun broeikasgasemissies te reduceren om te voldoen aan de EU-broeikasgasemissiereductieverplichtingen tot 2020

Dit Commissievoorstel werkt de gezamenlijke EU doelstelling uit van tenminste 20% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990. In het hele pakket heeft de Commissie 2005 als uitgangspunt gekozen, om een startpunt te creëren waarop de emissiegegevens van de lidstaten gevalideerd zijn (dit wijkt af van het Kyoto-basisjaar 1990). Ten opzichte van 2005 bedraagt de totale EU-reductiedoelstelling 14%. Deze doelstelling wordt verdeeld tussen de emissiehandelssectoren (energie en industrie) en de overige sectoren die niet onder het emissiehandelsstelsel (ETS) vallen (transport, gebouwde omgeving en landbouw). Indien er een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt en de EU overschakelt op een hoger reductiedoel (richting de 30%), treedt er een herzieningsbepaling in werking, waardoor de inspanningen van de lidstaten in de ETS- en de niet-ETS sectoren worden aangescherpt.

Voor de *emissiehandelssectoren* geldt één EU-plafond van 21% reductie ten opzichte van 2005. Voor de *overige sectoren* geldt een reductie van 10% ten opzichte van 2005. De Commissie heeft een voorstel gedaan voor de verdeling van deze Europese inspanning onder de lidstaten, waarbij de gevraagde inspanningen van de afzonderlijke EU lidstaten variëren tussen de -20% tot +20%. Bij deze verdeling van inspanningen wordt rekening gehouden met het verdelingscriterium nationale welvaart (BBP per capita). Op grond van deze systematiek is het voorstel van de Commissie voor de overige sectoren in Nederland een reductiepercentage van 16% ten opzichte van 2005.

Op weg naar het emissiedoel in 2020 stelt de Commissie voor dat de emissies van de overige sectoren in lidstaten tussen 2013 en 2020 lineair moeten afnemen naar het doel. Dit is een andere aanpak dan in het Kyoto-protocol, waarin een emissiebudget is afgesproken voor een periode van 5 jaar. Er wordt enige flexibiliteit geboden ten opzichte van het lineaire pad: zo mogen overgebleven emissiereducties meegenomen worden naar volgende jaren en mag geleend worden van toekomstige emissiebudgetten.

In het voorstel wordt voorts de toelating van externe emissiekredieten (uit het Clean Development Mechanism en andere instrumenten) tot de EU geregeld. De Commissie wenst de inzet van externe emissiekredieten slechts in beperkte mate toe te staan. Bij een EU reductiedoel van 20% mogen lidstaten maximaal 3% van de emissies van de sectoren buiten het emissiehandelssysteem invullen met externe kredieten. Voor Nederland betekent dit globaal 3 à 4 Mton, terwijl Nederland onder het Kyoto-protocol voor 14 à 15 Mton aan externe emissiekredieten inzet. Voor bedrijven in het emissiehandelssysteem wordt het gebruik van externe kredieten ook beperkt toegelaten (zie verder onder emissiehandel). Bij een hogere EU reductiedoelstelling mogen lidstaten en bedrijven voor de helft van de additioneel benodigde reductie CDM en andere kredieten gebruiken.

Appreciatie door het kabinet

Voor Nederland is het zeer belangrijk dat de voorstellen naast de 20% tenminste ook uitgaan van een reductiedoelstelling voor broeikasgassen van 30%. De EU zal de ambitie moeten uitstralen die vereist is om de rest

van de wereld te engageren voor een betekenisvol post-Kyoto klimaatregime. Tot er duidelijkheid is over een internationaal akkoord (hopelijk 2009 in Kopenhagen), dient de EU in ieder geval zowel de 20% als de 30% doelstelling door te rekenen voor de lidstaten. Hoewel de Commissie wel clausules in het wetgevingspakket heeft opgenomen om de aanscherping van de reductiedoelstelling te regelen, ontbreken de berekeningen die horen bij een hogere reductiedoelstelling van 30% nu.

Het kabinet houdt voor het nationale beleid vast aan de hogere ambitie van een reductie van 30% voor broeikasgassen in 2020. Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat lidstaten met hogere nationale ambities wat betreft de non-ETS sectoren zelf verder kunnen gaan dan wordt afgesproken in de EU inspanningenverdeling (onder de EU reductiedoelstelling van 20%), via zowel binnenlandse maatregelen als de toepassing van kredieten van buiten de EU (zoals CDM) door de overheid.

Een eerste voorlopige appreciatie van de voor Nederland voorgestelde percentages voor broeikasgassen is als volgt:

- Het percentage van –21% ten opzichte van 2005 dat de Europese Commissie voorstelt voor de emissiehandelsectoren ligt in de lijn der verwachting, gezien het uitgangspunt van een EU reductiedoelstelling van 20% in 2020.
- Het percentage van –16% voor de overige sectoren ten opzichte van 2005 ligt hoog in de EU bandbreedte van –20 tot +20%, maar is heel gemiddeld in vergelijking met de ons omringende landen (Noordwest Europa). Dat is ook logisch, want de Commissie heeft voor draagkracht gekozen als verdelingscriterium (BBP per hoofd van de bevolking). Ten opzichte van 1990 houdt dit voor Nederland een percentage in van –20%.
- Zowel bij de ETS-sectoren als bij de overige sectoren geldt dat de Europese percentages lager liggen dan als doel is geformuleerd in het werkprogramma Schoon en Zuinig. Echter, indien er tijdig een internationaal klimaatakkoord volgt, zal de EU de lasten voor alle sectoren verzwaren.
- Het kabinet kijkt kritisch of het Commissievoorstel de toelating van externe emissiekredieten (de 3 à 4 Mton die Nederland met het CDM en andere instrumenten zou mogen) tot de EU niet te zeer beperkt in beide scenario's (20% en 30%).

Het kabinet zal ook het genoemde voorstel van de Europese Commissie voor een lineair emissiepad voor lidstaten richting 2020, voor de sectoren buiten het ETS, nog nader bestuderen. Op dit moment is nog niet te zeggen of dit voorstel haalbaar is voor de Nederlandse situatie, omdat in de huidige prognoses alleen wordt gekeken naar emissies in 2020 en niet naar het pad ernaartoe.

2. Voorstel voor een Richtlijn van de Raad en het Europees Parlement tot wijziging van richtlijn 2003/87/EC ter verbetering en uitbreiding van het EU broeikasgasemissiehandelstelsel (ETS)

Dit Commissievoorstel betreft een aanpassing van de richtlijn emissiehandel (ETS). Het voorstel behelst een aantal belangrijke verbeteringen in het ETS, alsmede een voorstel voor het percentage waarmee de sectoren die onder het ETS vallen hun broeikasgasemissies in de periode 2013–2020 moeten reduceren. Concreet is het voorstel dat voor de ETS-sectoren – de industrie en de energiesector – samen één Europees emissieplafond zal gelden, dat in 2020 21% lager ligt dan het uitstootniveau van 2005.

Uitgangspunt voor de allocatie van emissierechten is dat deze worden geveild door de lidstaten. De hoeveelheden te veilen rechten worden over de lidstaten verdeeld op basis van historische emissies (emissieniveau in

2005) en nationale welvaart (BBP per capita). De Commissie acht het wenselijk dat de lidstaten tenminste 20% van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bestemmen voor onder meer beleid gericht op het reduceren van broeikasgasemissies en het aanpassen aan klimaatverandering. Hierbij kan ook worden gedacht aan: de ontwikkeling van hernieuwbare energie, CCS, maatregelen die ontbossing in met name ontwikkelingslanden tegengaan, hulp aan ontwikkelingslanden bij de aanpassing aan klimaatverandering, sociale lasten voor burgers en de uitvoeringskosten van het ETS.

De Commissie maakt in het voorstel voor de ETS-sectoren een onderscheid in drie groepen. Allereerst is er de groep van elektriciteitsproducenten en CCS-installaties waarvoor vanaf 2013 direct 100% van de emissierechten zal worden geveild. Voor de overige sectoren geldt dat in 2013 20% van de rechten geveild zal worden en 80% gratis verstrekt zal worden. Vanaf 2013 zal het percentage te veilen rechten voor deze groep per jaar toenemen (en het percentage gratis te verstrekken afnemen) tot aan 100% veilen in 2020.

Een uitzondering hierop vormen de sectoren die als gevolg van het veilen van emissierechten een aanzienlijk risico lopen op een aantasting van hun concurrentiepositie, waardoor zij hun activiteiten mogelijk zullen verplaatsen naar regio's buiten de EU. De Commissie zal in 2010 bepalen welke sectoren dit zijn. Zij stelt voor om deze sectoren vanaf 2013 ten dele, desnoods 100%, gratis emissierechten te verstrekken. Niet later dan in 2011 zal de Commissie, in het licht van de uitkomst van de internationale post-Kyoto klimaatonderhandelingen, met een analyse van de situatie van deze sectoren en eventuele maatregelen voor deze sectoren komen.

Verder, mogen bedrijven in het emissiehandelssysteem de ruimte die ze in de handelsperiode (2008–2012) overhouden (binnen hun limiet voor het gebruik van CDM en JI kredieten), meenemen naar de periode na 2012. De Commissie gaat ervan uit dat de ruimte die bedrijven in de tweede periode van het ETS (2008–2012) hebben voor het gebruik van JI/CDM dusdanig groot is, dat bedrijven daar in de periode 2013–2020 ruim een derde van hun emissiereductie mee kunnen afdekken.

Appreciatie door het kabinet

In algemene zin is het kabinet positief over het Commissievoorstel voor herziening van het ETS. Emissiehandel is de meest kosteneffectieve manier om broeikasgassen te reduceren, maar de Commissie is terecht van oordeel dat er in het bestaande systeem verbeteringen nodig zijn¹.

Het voorstel van de Commissie sluit op een groot aantal punten aan op de inzet van het kabinet tot verbetering van het ETS. Zo zet de Commissie voor de methode voor toebedelen van rechten aan installaties in de lidstaten in op volledige harmonisatie op EU-niveau. Dit zorgt voor een gelijk speelveld voor de Europese bedrijven die onder het ETS vallen. Dit effect wordt versterkt door het invoeren van één Europees CO₂-plafond voor de ETS sectoren in plaats van afzonderlijke plafonds voor de 27 lidstaten.

Nederland is verheugd dat de Commissie – conform de inzet van het kabinet – kiest voor het veilen van emissierechten. Hoewel Nederland voorstander is van het zoveel mogelijk veilen, zal het kabinet hierover nog overleg met het bedrijfsleven voeren. Bij de besteding van de opbrengsten moet oog worden gehouden voor de lasten voor burgers en bedrijfsleven. Belangrijk uitgangspunt daarbij is een eerlijk speelveld binnen en

¹ Hierover heeft het kabinet op 23 oktober 2007 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2007/08, nr. 28 240, nr. 89).

buiten de EU voor burgers en bedrijfsleven, zodat er niet in Nederland ten opzichte van andere landen een onevenredige belasting van burgers en bedrijven ontstaat.

De Commissie acht het wenselijk dat lidstaten een deel van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bestemmen voor nationaal en internationaal klimaatbeleid. Nederland is er voorstander van dat adequate, voorspelbare, nieuwe en additionele financiële ruimte wordt geschapen voor de ondersteuning van de armste ontwikkelingslanden en van die andere ontwikkelingslanden die bereid zijn ook een bijdrage te leveren aan het klimaatbeleid. Dit is ook in lijn met hetgeen in Bali is afgesproken. Het door de EU oormerken van nationale begrotingsmiddelen is echter niet in lijn met de nationale begrotingssystematiek, is in strijd met de geldende bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten en wordt dan ook door Nederland afgewezen. Nederland is van mening dat andere oplossingsrichtingen op dit punt hun beslag moeten krijgen.

Nederland vindt het belangrijk dat er in Europees verband tegemoet wordt gekomen aan onacceptabele concurrentienadelen voor mondiaal concurrerende energie-intensieve sectoren, die geconfronteerd worden met mondiale concurrenten die geen (met de EU) vergelijkbare reductieverplichtingen kennen.

Bovendien bevat het voorstel elementen, zoals het bepalen van sectoren die minder hoeven te veilen, die voor bedrijven onduidelijkheid scheppen over de situatie vanaf 2013. Derhalve dient hier tijdig duidelijkheid over te komen ten behoeve van een goed investeringsklimaat.

Positief is dat er ruim aandacht wordt besteed aan het versterken van de milieu-integriteit van het systeem, zoals door monitoring en verificatie van de CO₂-gegevens. Tot slot biedt het voorstel ruimte om de door middel van CCS opgeslagen broeikasgasemissies op de uitstoot van installaties in mindering te brengen. Hiermee wordt een belangrijke wens van het kabinet vervuld en kan CCS uitgroeien tot een reële reductiemaatregel.

In het voorstel wordt verder de mogelijkheid geboden om kleine verbrandingsinstallaties met een uitstoot van minder dan 10kton CO₂ per jaar buiten het ETS te laten (via een opt-out regeling). Nederland pleit al geruime tijd voor het uitsluiten van kleine installaties van het handelsstelsel, omdat de administratieve kosten niet opwegen t.o.v. de mogelijke milieubaten. Het voorstel van de Commissie is een eerste stap, maar de inzet van het kabinet is om de ondergrens te leggen bij 25 kton en niet te beperken tot alleen verbrandingsinstallaties, maar voor alle kleine installaties te laten gelden.

Het is positief dat de toelating van externe emissiekredieten (uit het CDM en andere instrumenten) binnen de EU wordt geharmoniseerd. Het kabinet bekijkt of de mogelijkheden voor externe emissiekredieten binnen het ETS niet te veel worden ingeperkt. Daarbij dient het belang van een hoge CO₂-prijs als voldoende stimulans voor investeringen in hernieuwbaar en CCS (alternatieven voor het uitstoten van broeikasgassen) te worden afgewogen tegen een redelijke prijs voor de ETS bedrijven. Het kabinet is teleurgesteld dat CDM projecten waarbij CO₂ door landgebruik en bossen wordt vastgelegd niet in het voorstel zijn opgenomen.

Tot slot zal het hele voorstel kritisch worden beoordeeld op de gevolgen voor de administratieve lasten van alle partijen. Een voorbeeld hiervan is de introductie van de revisieverplichtingen voor de emissievergunning voor ETS.

3. Voorstel voor een Richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen

Op dit moment is in de EU het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik 8,5%. Om tot een aandeel van 20% in 2020 te komen is een ophoging met 11,5% vereist. Op grond van een verdeelsleutel van de Europese Commissie, waarbij alle lidstaten een extra inspanning zullen moeten leveren en ook rekening wordt gehouden met draagkracht (BBP per hoofd van de bevolking), wordt Nederland volgens de berekeningen van de Commissie naar verwachting aangeslagen voor een aandeel van 14% hernieuwbare energie in onze energieconsumptie in 2020. Nederland kende in het ijkjaar 2005 een percentage hernieuwbare energie van 2,4%.

Ook worden tussenliggende, indicatieve doelstellingen voor de jaren tot 2020 vastgesteld. Daarnaast wordt in de ontwerprichtlijn een systeem voor uitwisseling van groencertificaten tussen lidstaten geïntroduceerd. Ten aanzien van biobrandstoffen wordt de Europese doelstelling van een aandeel van minimaal 10% van het eindgebruik in het transport bevestigd en worden bijbehorende duurzaamheidscriteria voorgesteld.

Appreciatie door het kabinet

In het Commissievoorstel wordt voor Nederland een aandeel voorzien van 14% hernieuwbare energie in de energieconsumptie in 2020. Nederland hanteert een andere berekeningswijze dan de Europese Commissie voor de bepaling van het aandeel hernieuwbare energie. In de Nederlandse berekeningswijze komt de Europese doelstelling neer op 16–17%. Dat is ambitieus ten opzichte van het huidige percentage hernieuwbare energie van 2,4%, maar past binnen de kabinetsambities.

Het kabinet waardeert het dat de Commissie een systeem van uitwisseling van groencertificaten tussen lidstaten mogelijk wil maken, waarin recht wordt gedaan aan de grote verschillen in steunsystemen tussen EU lidstaten. Nederland wil actief met de Commissie en andere lidstaten samenwerken om een systeem voor uitwisseling van groencertificaten tussen lidstaten uit te werken.

Het kabinet is verheugd dat de Commissie een start maakt met het verduurzamen van biomassa-productie middels duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen (voor transport) en vloeibare biomassa voor andere energietoepassingen (in stationaire installaties, bijvoorbeeld voor het bijstoken in energiecentrales) en monitoring en rapportage over gevolgen van biomassa-productie, met name op landgebruik en voedselzekerheid. Wat het kabinet betreft is dit een begin: duurzame productie van biomassa voor energietoepassingen behelst meer aspecten dan alleen de criteria in het Commissievoorstel (bijdrage aan broeikasgasreducties, inclusief behoud van koolstofvoorraden en behoud van biodiversiteit). Het kabinet zal zich in Brussel dan ook sterk maken voor een hoger ambitieniveau.

Daarnaast zal het kabinet inzetten op het kosteneffectief beschikbaar maken van biobrandstoffen door onder meer het afbouwen van bestaande handelsbelemmeringen. Het kabinet is verder van oordeel dat duurzaamheidscriteria dienen te gelden voor alle energietoepassingen van biomassa. Het voorstel zal nader worden getoetst op WTO-conformiteit. Het kabinet ondersteunt daarnaast het Commissievoorstel om internationale duurzaamheidsstandaarden en certificatieprocedures te ontwikkelen, parallel aan Europese certificatie.

Het kabinet constateert overlap ten aanzien van de voorgenomen nationale rapportageplicht over de duurzaamheid van biobrandstoffen en het voorstel van de Commissie dat een aantal minimum duurzaamheidseisen stelt aan biobrandstoffen en rapportage-eisen over deze en andere aspecten voorschrijft. Het kabinet ziet de voorgenomen Europese regelgeving als aan- en invulling van de eerder aangekondigde voornemens en uitvoering van beleid in Nederland, bijvoorbeeld ten aanzien van de rapportageplicht, om duurzaamheid van biobrandstoffen verder te brengen.

4. a) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende ondergrondse opslag van CO₂*;

b) *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement «over de CCS demonstratieprojecten»*

De Commissievoorstellen met betrekking tot CO₂-afvang en -opslag (CCS: *Carbon Capture and Storage*) omvatten een voorstel voor een Europese richtlijn voor ondergrondse CO₂-opslag en een mededeling over de verdere ontwikkeling van het ontwikkelings- en implementatietraject. Bovendien heeft de Commissie voorgesteld om vanaf 2013 CCS op te nemen in het ETS (door onder het ETS de permanent opgeslagen CO₂ te beschouwen als zijnde niet geëmitteerd).

De richtlijn geeft regels ten aanzien van de keten van afvang, transport en de permanente opslag van CO₂. In het algemeen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande regulering voor ondermeer milieu (vergunningverlening) of mijnbouwactiviteiten. Vanwege het nieuwe en complexe karakter van CO₂-opslag wordt voor het opslagdeel een geheel nieuw kader geïntroduceerd met specifieke eisen gericht op een verantwoorde opslag van CO₂ gedurende een zeer lange periode. De richtlijn brengt de vele aspecten en vraagpunten rond CCS samen, zoals veiligheid, het beheer van opslaglocaties en het nu al rekening houden met latere toepassing van CCS (*capture-ready* eisen die betrekking hebben op de reservering van de noodzakelijke ruimte voor een CO₂-afvanginstallatie alsmede het uitvoeren van nader onderzoek naar de beschikbaarheid van CO₂-opslaglocaties en de technische haalbaarheid van retrofit – achteraf inbouwen van CO₂-afvanginstallaties – van centrales voor de afvang van CO₂).

In de mededeling wordt aangegeven op welke wijze de Commissie de totstandkoming van de grootschalige CCS-demonstratieprojecten wil aanpakken. Centraal hierbij staat de opbouw van een netwerkstructuur rond de projecten waarbinnen het profiteren van het leertraject rondom demonstraties mogelijk wordt in een Europese context.

Appreciatie door het kabinet

Het kabinet ondersteunt de noodzaak voor regulering van CCS en kan instemmen met de aanpak van de ontwikkeling en implementatie van CCS via grootschalige demonstratieprojecten in een Europese context. In de ogen van het kabinet is CCS een onmisbare schakel om de klimaatdoelstellingen voor de komende decennia te realiseren.

Het kabinet constateert dat de richtlijn zorgt voor een consistent raamwerk voor CCS, dat een goede basis biedt voor de verdere uitwerking en implementatie in de nabije toekomst. Nederland staat in principe positief ten opzichte van deze richtlijn. Wel maakt Nederland een kanttekening bij de noodzaak van sommige bepalingen, met name wat betreft de rol die de Europese Commissie wordt toebedeeld en de mate van detaillering van de regeling. De voorwaarden in de richtlijn dienen een reëel perspectief te bieden op de toepassing van CO₂-afvang, -transport en -opslag op de

gewenste grote schaal. Het is belangrijk dat zowel het bedrijfsleven als de overheid een verantwoordelijkheid hebben voor het realiseren van de daartoe noodzakelijke CO₂-infrastructuur.

Het kabinet constateert verder dat met het volwaardig opnemen van CCS in het ETS een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling en implementatie is verzekerd. Dit is een belangrijke basis voor de investeringszekerheid voor marktpartijen. Ook in Nederland verwacht het kabinet een toenemende bereidheid om deel te nemen aan de grootschalige demonstratie van CCS als eerste grote stap naar brede toepassing van deze technologie.

Mede op basis van de voorstellen van de Commissie zal het kabinet zich inspannen om zo snel als mogelijk de juiste beleids- en vestigingscondities voor CCS in Nederland te realiseren. Het is nog niet duidelijk op welke wijze deze projecten zullen worden gefinancierd. Enkele opties worden beschreven, zoals het gebruik van de revenuen uit de veiling van emissierechten, zonder dat echter een specifieke keuze wordt gemaakt.

Wel deelt het kabinet de mening van de Commissie dat van de industrie een helder commitment gewenst is omtrent de omvang en timing van de eigen investering in de ontwikkeling van CCS. Interessant is in dat verband de mededeling van de Commissie dat bij onvoldoende voortgang door achterblijvende investeringsbereidheid van marktpartijen, de optie van verplichtstelling nadrukkelijker in beeld komt. Het kabinet constateert echter dat de Commissie niet ingaat op de wijze en het moment waarop verplichtstelling zal worden afgewogen. Het kabinet is van mening dat een verplichtstelling mogelijk is zodra deze technologie kan worden beschouwd als een *Best Available Technology*. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat alle nieuwe centrales *capture-ready* dienen te zijn zodat nu al wordt geanticipeerd op een latere toevoeging van CCS.

Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op meer duidelijkheid rond de financiering van CCS-projecten met het oog op een voorspoedige start van investeringen in CCS door marktpartijen. Over de specifieke aanpak van CCS in Nederland zal het kabinet de Tweede Kamer op korte termijn nader informeren.