

6. Internationaal energiebeleid

H. Berends (Alterra)

6.1 Inleiding

Het Nederlands energiebeleid is in bepaalde mate zelfstandig, met name wat betreft het instellen van energieheffingen ¹. Maar doelen en actielijnen om klimaatverandering tegen te gaan worden op EU-niveau besloten, door de ministers van de EU-landen. Hieronder de belangrijkste besluiten en voorstellen (met nadruk op landbouw/natuurbeleid) waar Nederland rekening mee zal moeten houden. Op sectorniveau kunnen EU-lidstaten specifieke maatregelen nemen voorzover deze niet conflicteren met afspraken die in de Unie worden gemaakt. Voor Nederland is er dus ruimte voor beleidsontwikkeling en -uitvoer, met name ten aanzien van de relatie tussen landbouw en energie/klimaatverandering.

6.2 De belangrijkste besluiten

Het besluit om te komen tot een reductie van emissies van een aantal broeikasgassen met 8% tussen 1990 en 2008-12, is een Europees besluit. Deze doelen zijn overeengekomen in 1997, in Kyoto, in het kader van het Klimaatverdrag dat getekend werd in Rio in 1992 (op de VN milieu conferentie). Het was de bedoeling dat deze doelen geratificeerd zouden worden in Den Haag, tijdens de 6e conferentie van de partijen van het Klimaatverdrag. Dit mocht niet zo zijn, onder andere door het Europees verzet tegen de VS voorstellen die een veel ruimer afkopen van emissierechten wilden toestaan dan de EU. Nu, met het besluit van president Bush om zelfs het Kyoto-protocol niet door te willen zetten, zullen mondiale afspraken nog verder uit het zicht komen te liggen. Dit neemt overigens niet weg dat de EU door kan gaan met het door haar ingezette beleid om de emissies te reduceren.

Ter voorbereiding van de conferentie in Den Haag maakte de Europese Commissie een voorstel voor een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK) ². In dit plan worden langetermijnbeleidsvoornemens en beleidsmaatregelen voorgesteld, verder uit te werken in werkgroepen met deelname van vertegenwoordigers van de lidstaten (ambtenaren en NGOs). De terreinen waarop voorstellen worden gedaan zijn ³:

- energie (opwekking en gebruik);
- vervoer;
- industrie;
- onderzoek;

¹ Ten aanzien van belastingen geldt dat EU lidstaten soeverein zijn, tenzij er unanimititeit is, wat niet het geval is ten aanzien van energieheffingen.

² ECCP in het Engels, COM (2000) 88 van 8.3.2000.

³ Een volledige lijst van maatregelen wordt opgenomen als bijlage 3 in de Mededeling van de Commissie.

- de 'inkoop'-mechanismen.

Wat direct opvalt aan dit rijtje is dat de sector landbouw niet wordt meegenomen, maar wel genoemd wordt als een gebied dat er later aan toegevoegd moet/kan worden. De Raad van EU ministers die over dit EPK-voorstel sprak op 10 oktober 2000, legde soms iets andere prioriteiten binnen de gekozen gebieden en wilde dat de effecten voor het milieu en de kosteneffectiviteit van de maatregelen ook aan de orde zouden komen in de werkgroepen. Voorts dat de sector landbouw, en in het bijzonder bossen en afval, meegenomen zouden worden in een tweede fase van het programma. Andere zaken die volgens de Raad meer aandacht behoren te krijgen zijn: het wegnemen van subsidies voor het gebruik van fossiele brandstoffen, en de regeling die staatssteun aan milieuprojecten toestaat in bepaalde gevallen. In November 2000 publiceerde de Europese Commissie een overzicht van de voortgang in het EPK programma ¹. Dit overzicht en de studie die de Europese Commissie liet doen naar de mogelijkheid van kosteneffectieve reducties (dus maatregelen die met de minste kosten de beste resultaten bereiken) van emissies van broeikasgassen in verschillende sectoren ², doen belangrijke uitspraken over de landbouw sector:

- de landbouw sector is verantwoordelijk voor 10,5% van de emissies van broeikasgassen op EU-niveau;
- als de voorgenoemde maatregelen uitgevoerd worden (bijvoorbeeld de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid zoals overeengekomen in de Europese Agenda 2000), dan wordt verwacht dat de emissies van broeikasgassen in de landbouw tussen 1990 en 2010 met 4% zullen dalen, als gevolg van een vermindering van de productie (met minder inzet van (kunst)mest) en een verkleining van de vee-stapel. In andere sectoren wordt juist een groei van emissies verwacht, zoals in de sector vervoer waar een toename met 32% wordt geraamd;
- de potentie voor kosteneffectieve maatregelen is in een aantal sectoren groter dan in andere ³. Als men alle opties in beschouwing neemt in alle sectoren, dan is de optimale (kosteneffectieve) reductie voor de landbouwsector 8% (tussen 1990 en 2010) ⁴. De ruimte voor een grotere (kosteneffectieve) daling is dus nul. In sommige andere sectoren is die ruimte wel groter dan nul. Zo laat de autonome ontwikkeling in de industrie een daling in emissies van 15% zien, maar de kosteneffectieve daling (dus als men rekening houdt met de mogelijkheden en kosten van daling in andere sectoren), leidt er toe dat een daling van 26% nagestreefd moet worden. In de industriële sector, in tegenstelling tot de landbouw sector, kan en moet dus veel extra gedaan worden om broeikasgassen emissies te verminderen.

¹European Climate Change Programme, Progress Report, November 2000.

² Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change- Maart 2001, door Ecofys Energy and Environment (NL), AEA Technology Environment (UK) en National Technical University of Athens (GR).

³ De sectoren die een grotere dan 8% emissiereductie kunnen en dus zouden moeten opbrengen (in verband met lagere kosten) zijn: energievoorziening (een 11% daling is gewenst), fossiele brandstofwinning (46% daling gewenst), industrie (26%), afval (28%). Voor de landbouw zou daling met 8% gewenst zijn.

⁴ De te nemen maatregelen in de landbouwsector zijn: productiviteitstoename van vee, betere voedselconversie voor vee, toedienen van voedingssupplementen voor vee, verandering van mestmanagementspraktijken (bijvoorbeeld anaërobe digestie) en lagere uitstoot van NO₂-emissies uit bodem door bijvoorbeeld 'precisie-landbouw'.

6.3 Opties voor emissiereductie

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die mogelijk zijn om de emissie van broeikasgassen te reduceren en welke worden genoemd in bijlage 3 van het Europees Programma inzake Klimaatverandering-EPK. Daarbij zij opgemerkt dat de maatregelen voor de landbouwsector niet genoemd worden omdat er nog geen landbouwwerkgroep ingesteld is (de maatregelen die in voetnoot 4 hierboven genoemd worden, komen uit de kosteneffectiviteitsstudie). Waar mogelijk is cursief aangegeven, waar verbanden gelegd kunnen worden met landbouwproducten, voedingsmiddelenindustrie, verpakking, vervoer van landbouwproducten, enzovoorts.

Energievoorziening:

- toegang van gedecentraliseerde elektriciteitsproducenten tot het net, optrekken van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen;
- intensiever gebruik van warmtekrachtkoppeling;
- terugdringen van methaanemissies in de mijnbouw en de extractieindustrie;
- bevordering van efficiëntere en schonere technologieën voor de conversie van fossiele grondstoffen;
- energie-efficiëntie in de elektriciteit- en gasvoorzieningindustrie;
- CO₂-vangst en -opslag in ondergrondse reservoirs;
- verdere ontwikkeling van de interne markt voor elektriciteit en gas, rekening houdend met milieuoverwegingen.

De industriële sector:

- verbetering van de efficiëntienormen voor industriële processen;
- verbetering van de energie-efficiëntie met het oog op beperking van CO₂-emissies (voor branders, bouwproducten, enzovoorts);
- meer energiediensten voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- ontwikkeling van een beleidskader voor convenanten;
- uitwerking van een EG-beleidskader voor gefluoreerde gassen (HFKs, PFKs, SF₆);
- verbetering van de energie-efficiëntienormen voor elektrische apparatuur.

Energieverbruik in de huishoudelijke en tertiaire sector:

- energieaudits en certificaten in verband met verwarmingsprestaties;
- verbetering van de bouw- en verlichtingsprestaties;
- ontwerp van gebouwen en planning van infrastructuur;
- openbare aanbestedingen van energie-efficiëntietechnologieën voor eindgebruikers.

Energieverbruik in de energiesector:

- uitbreiding van het concept van milieuvriendelijke voertuigen tot personenwagens en lichte bestelwagens (betere emissie- en brandstofnormen, nieuwe technologieën en brandstoffen);
- Europese campagne voor een brandstofefficiënter rijgedrag;
- prijstelling in de vervoersector en economische instrumenten voor de luchtvaart;
- belastingskader als onderdeel van de strategie inzake 'CO₂ en auto'.

Transportbeleid en infrastructuur:

- herziening van het vervoerbeleid;
- groenboek betreffende het stedelijk vervoer, met een bespreking van het steeds nijpender congestieprobleem;
- duurzame mobiliteit en intermodaliteit;
- satellietnavigatiesystemen.

Afvalbeleid:

- bevordering van de biologische behandeling van biologisch afbreekbaar afval;
- verpakkingen en verpakkingsafval;
- herziening van Richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiveringsslib.

Onderzoek:

- onderling koppeling van nationale, EU-, en overige OTO (onderzoek en technologische ontwikkeling) - inspanningen inzake klimaatverandering;
- tenuitvoerlegging van het vijfde kaderprogramma, met name het programma energie, milieu en duurzame ontwikkeling.

Internationale samenwerking:

- capaciteitsopbouw in en overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden via internationale samenwerking.