

Advies van het Comité van de Regio's, over het „Groenboek van de Commissie „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening””

(2002/C 107/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het Groenboek van de Commissie „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”;

gezien het besluit van zijn bureau d.d. 13 juni 2001 om overeenkomstig artikel 265, vijfde alinea van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een advies uit te brengen over het Groenboek „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening” en commissie 4 „Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu” te belasten met de voorbereidende werkzaamheden;

gezien zijn advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Voorbereiding van de uitvoering van het Protocol van Kyoto (CDR 295/1999 fin) (1);

gezien zijn advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (CDR 191/2000 fin) (2);

gezien zijn advies over de mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — Actieplan voor energie-efficiëntie in de Europese Gemeenschap (CDR 270/2000 fin) (3);

gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement over de voltooiing van de interne energiemarkt en een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas (COM(2001) 125 def.);

overwegende dat de Unie de continuïteit van de energievoorziening op lange termijn dient veilig te stellen en daarbij tegelijkertijd moet voldoen aan de bestaande milieu-eisen alsook aan de verplichtingen inzake beperking van de emissies van broeikasgassen die zij te Kyoto op zich heeft genomen;

overwegende dat het nuttig is om het grootst mogelijke aantal actoren, waaronder de plaatselijke en regionale autoriteiten, te betrekken bij een Europese strategie inzake continuïteit van de energievoorziening, met name waar het gaat om beheersing van de vraag en ontwikkeling van duurzame en gedecentraliseerde energiebronnen;

overwegende het door commissie 4 op 8 oktober 2001 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 38/2001 rev. 2), waarvoor de heer Roelants du Vivier (gemeenschapssenator en vice-voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement) (B/ELDR) als rapporteur is aangewezen,

heeft tijdens zijn 41e zitting van 14 en 15 november 2001 (vergadering van 15 november) met algemene stemmen het volgende advies uitgebracht.

Opmerkingen van het Comité van de Regio's

1. Het Comité van de Regio's is ingenomen met het door de Commissie gepubliceerde Groenboek „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”. Voorzieningscontinuïteit verdient namelijk bijzondere aandacht nu de liberalisering van de energiemarkten het risico met zich meebrengt dat ten aanzien van deze kwestie een kortetermijnvisie aan de dag wordt gelegd.

2. Het is een goede zaak dat de drie pijlers van het energiebeleid van de Europese Unie, namelijk concurrentievermogen, milieu en voorzieningscontinuïteit, nu tegelijk worden behandeld en ongeveer dezelfde prioriteit krijgen, terwijl het mededingingsvraagstuk vooral speelde toen de energienetwerken werden opgesteld voor concurrentie.

3. Het Comité stelt tot zijn tevredenheid vast dat in het Groenboek recht wordt gedaan aan een aantal essentiële punten van zorg die in voorgaande adviezen en in de preambule van dit advies reeds aan de orde zijn gesteld en die de constante wil van het Comité verwoorden om de desbetreffende beleidsvoornemens „samen in één beleidsstuk” onder te brengen omdat dit „de samenhang van het energiebeleid van de EU ten goede” zou komen (1).

(1) PB C 57 van 29.2.2000, blz. 81.

(2) PB C 22 van 24.1.2001, blz. 27.

(3) PB C 144 van 16.5.2001, blz. 17.

4. Het Comité stelt met voldoening vast dat het document betrekking heeft op de toekomstige Unie met 30 lidstaten, met inbegrip dus van de kandidaat-lidstaten, waarvan het merendeel te kampen heeft met een gebrek aan energie-efficiency waaraan absoluut iets moet worden gedaan.

5. Het is verheugend dat vraagbeheersing en stimulering van duurzame energiebronnen in het Groenboek genoemd worden als prioriteiten. Dit sluit aan bij standpunten die het Comité al herhaalde malen heeft ingenomen. Het Comité is het vooral eens met de volgende uitspraken in het Groenboek: „De Unie moet het aanbodbeleid weer in evenwicht brengen door duidelijke maatregelen ten behoeve van een op de vraag gericht beleid” en „alleen een op de vraag gericht beleid kan de grondslag leggen voor een volwaardig beleid voor een duurzame energievoorziening” (vraag 1).

6. Het Comité vraagt zich evenwel af of de voorgestelde maatregelen, bij verder ongewijzigd beleid, zullen volstaan om moeilijkheden te voorkomen. Dit hangt samen met het feit dat:

- geen cijfermatige doelstellingen worden geformuleerd voor energiebesparing, waarvoor echter een enorm potentieel aanwezig is (terwijl in het Witboek en de ontwerp-richtlijn wel cijfermatige doelstellingen werden vastgelegd voor duurzame energiebronnen; dit is een typisch voorbeeld van beleid gericht op de aanbodzijde);
- geen verkennende energiescenario's op EU-niveau zijn uitgewerkt waarin het effect van een krachtig beleid tot beperking van het energieverbruik op het finale energieverbruik wordt beschreven;
- de voorstellen voor „horizontaal beleid” niet overtuigen omdat deze zich beperken tot technologische en fiscale maatregelen, waarbij het belastinginstrument — afgezien van proefprojecten die interessant zijn en ook moet worden gestimuleerd, maar slechts een beperkt effect sorteren — als enige beleidsinstrument genoemd wordt om invloed op de vraag naar energie uit te oefenen (vraag 9).

7. Het Comité is ingenomen met de prioriteit die wordt gegeven aan de ontwikkeling van duurzame energie, die aangemerkt wordt als „sleutel tot verandering”, alsook met het feit dat opnieuw gewezen wordt op de noodzaak van subsidiëring (staatssteun, belastingaftrek, financiële steun) ten behoeve van de ontwikkeling van deze energiebronnen (vraag 7).

8. Het is daarom van mening dat co-financiering van de ontwikkeling van de duurzame-energiesector („stroomenergie”) door de conventionele en nucleaire sector („voorraadenergie”) een uit economisch oogpunt verantwoorde reactie is op de ernstige concurrentievervalsing waarvan duurzame energiebronnen vooralsnog het slachtoffer zijn (vraag 7).

9. Een beleid waarin meer plaats wordt ingeruimd voor vraagbeheersing en duurzame en gedecentraliseerde energiebronnen vereist echter dat aandacht en optreden geheroriënteerd worden op nieuwe actoren op alle niveaus en op alle gebieden: niet alleen onderzoekers en consumenten, maar ook

bedrijven, ambachtslieden uit de bouwsector, architecten, vervoersbedrijven, deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening, organisaties uit de civiele samenleving, enz.; hun beslissingen zijn immers van invloed op het eindverbruik van energie (vraag 9 en 13). Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het gebied van energievoorziening is van cruciaal belang als men alle lokale en regionale besparingspotentieel en lokale energiebronnen in aanmerking wil nemen.

10. Het is de overtuiging van het Comité dat voor de plaatselijke en regionale overheden een centrale rol is weggelegd bij het ontwerpen en implementeren van dergelijk beleid, dat het optreden van de lokale actoren sterk moet stimuleren. Naast de bestaande aanbodcultuur moet een vraagcultuur worden ontwikkeld: iedere actor, burgers, industriële of burgemeesters, moeten inzicht krijgen in het onder hun verantwoordelijkheid vallende energiebesparingspotentieel en ertoe worden aangezet om „actieplannen” uit te werken om dit potentieel aan te boren. In die richting moet dan ook een herallocatie van de financiële en menselijke middelen plaatsvinden, op het niveau van de Europese Unie én op het niveau van de lidstaten (vraag 13).

11. Het merendeel van de maatregelen die moeten worden genomen om een beleid gericht op vraagbeheersing en bevordering van gedecentraliseerde energiebronnen te voeren, is al bekend. De vraag is alleen hoe dit beleid in de praktijk kan worden omgezet. Het betreft hier een stuk gezamenlijke besluitvorming tussen de EU en de lidstaten, in samenwerking met alle betrokken actoren, waaronder de plaatselijke en regionale overheden. Hiervoor is het nodig dat:

- gekwantificeerde en zo nodig bindende doelstellingen worden vastgesteld waarvan de verwezenlijking kan worden afgedwongen bij de betrokken actoren, waaronder de plaatselijke en regionale overheden;
- een reeks juridische, fiscale, normatieve, organisatorische, technologische, stimulerende instrumenten wordt gecreëerd bedoeld om de besluitvorming bij het grootste aantal actoren te beïnvloeden;
- op verschillende territoriale niveaus (EU, lidstaten, regio's, steden, enz.) alsook in de verschillende sectoren (vervoer, bouw, industrie, landbouw) verplicht actieprogramma's moeten worden opgesteld ter bevordering van energie-efficiency en gedecentraliseerde energieproductie;
- stimulerend beleid wordt gevoerd op het gebied van warmte/kracht-productie, op middelgrote en kleine schaal;
- op grote schaal informatie wordt verspreid als tegenwicht voor tot verbruik aanzettende reclame van energieproducenten, en wellicht dat dergelijke reclameboodschappen worden gereguleerd;

— meer personele middelen worden ingezet om tot een beter evenwicht te komen tussen reclameboodschappen van energie-aanbieders enerzijds en reclameboodschappen om de vraag te beheersen en gedecentraliseerde energieproductie te bevorderen; dit is een voor de markt belangrijk evenwicht (vraag 9).

12. Het Comité neemt nota van de uitspraak van de Commissie dat „de bijdrage op middellange termijn van kernenergie moet (...) worden geanalyseerd” uitgaande van de volgende discussiepunten: besluit van het merendeel van de lidstaten om de kernenergie-optie te verlaten, opwarming van de aarde, voorzieningszekerheid, duurzame ontwikkeling (vraag 8).

13. Voorts vestigt het Comité er de aandacht op dat ook energietransportnetwerken — met name voor elektriciteit — aan milieueisen moeten voldoen. De negatieve gevolgen van netwerken mogen niet worden onderschat, en de betrokken regio's dienen in een zo vroeg mogelijk stadium ingeschakeld te worden bij projecten (vraag 6).

14. Het Comité is het eens met de Commissie dat de fysieke bevoorradingscontinuïteit via akkoorden met de producenten-landen wordt verzekerd, maar wenst te onderstrepen dat de voorzieningszekerheid van de EU samenhangt met die van alle consumenten in de wereld, in het bijzonder die van de nieuwe industrielanden en de ontwikkelingslanden. Daarom zou verspreiding van technologie en technieken voor energie-efficiency en duurzame energie naar deze landen toe, zowel in het kader van internationale als van gedecentraliseerde samenwerking, beschouwd moeten worden als integrerend onderdeel van ons eigen beleid inzake voorzieningszekerheid (vraag 1 en 4).

15. Het Comité is van mening dat het vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling niet alleen een morele plicht maar ook een uit politiek oogpunt voor de wereldvrede verstandige houding is om de bestaande fossiele energievoorkomens in de wereld, die tot nog toe vrijwel uitsluitend door de geïndustrialiseerde landen van het noordelijk halfrond zijn verbruikt, te gaan delen. Daarom stelt het voor dat de EU internationale samenwerking zoekt, met name in de richting van de ontwikkelingslanden en de landen in Midden- en Oost-Europa en daarbij een perspectief van duurzame ontwikkeling „voor allen” biedt (vraag 1 en 4).

Aanbevelingen van de het Comité van de Regio's

16. Het Comité ziet ten minste vier argumenten die ervoor pleiten om het energiebeleid in een apart hoofdstuk van het EU-verdrag onder te brengen:

- in het bijzonder als uitvloeisel van de verwezenlijking van de interne energiemarkt moeten de verschillende onderdelen van het energiebeleid onder één noemer worden gebracht;
- de EU en de lidstaten hebben internationale verplichtingen na te leven, in het bijzonder waar het gaat om klimaatbescherming;

— het beleid om de energievraag te beheersen en de productie van duurzame energie te stimuleren, moet een impuls worden gegeven;

— als eerste economische wereldmacht beschikt de Europese Unie over de nodige invloed om het internationale beleid om te buigen in de richting van een duurzaam energiebeleid, mits zij met één stem spreekt (vraag 2).

17. Het Comité van de Regio's dringt erop aan dat de Commissie, naast haar diverse malen in het Groenboek vermelde scenario bij „verder ongewijzigd beleid”, ook andere scenario's ontwikkelt voor actief beleid gericht op vraagbeheersing, bevordering van duurzame en gedecentraliseerde energiebronnen, nieuwe stimulansen voor kernenergie, enz., waarbij het optreden van de plaatselijke en regionale overheden op zo systematisch mogelijke wijze bij deze scenario's moet aansluiten (vraag 9 en 13).

18. Het Comité is van mening dat vraagbeheersing als eerste beleidsprioriteit geloofwaardiger moet worden gemaakt door de praktische invulling van dit beleid sterk te verbeteren, dat het actieprogramma ter verbetering van de energie-efficiency een ambitieuzere opzet krijgt, en meer wordt geïntegreerd in het sectorbeleid enerzijds en het territoriale beleid anderzijds, en dat de EU-programma's ter ondersteuning van dit beleid, onder meer het SAVE-programma, worden afgestemd op de omvang van deze nieuwe ambities (vraag 9).

19. Het Comité zou graag zien dat, zoals dat reeds gebeurd is voor elektriciteit die met duurzame energiebronnen wordt geproduceerd, gestudeerd wordt op een kaderrichtlijn inzake energie-efficiency — richtlijnen inzake gebouwen, transport, infrastructuur, enz. kunnen dan „dochter”-richtlijnen zijn — die de hiervoor behandelde punten bestrijkt en op basis waarvan de lidstaten zich zouden moeten vastleggen op gekwantificeerde doelstellingen inzake energie-efficiency, actieprogramma's en daarmee samenhangende maatregelenpakketten zouden moeten vaststellen, in het kader van een in samenwerking met de plaatselijke en regionale overheden tot stand gekomen en deels door hen te implementeren beleid. Dergelijke territoriale energiebesparingsplannen op nationaal, maar ook regionaal en plaatselijk niveau zouden het voordeel hebben dat hierdoor de actieve belangstelling/medewerking zou worden gewekt/verkrege van een reeks absoluut noodzakelijke actoren voor de implementatie van actief beleid gericht op vraagbeheersing en stimulering van duurzame en gedecentraliseerde energieproductie; een en ander dient gestimuleerd te worden via een „vraag” naar technologie afkomstig van publieke en particuliere bouwprojecten (vraag 9 en 13).

20. Het Comité stelt voor dat zo spoedig mogelijk, onder de auspiciën van de Europese Commissie, door uit verschillende EU-lidstaten afkomstige deskundigen onderzoek wordt gedaan naar energie-efficiency, ten einde nader te bepalen welke elementen moeten worden meegenomen in het vraagbeleid, dat door het Groenboek wordt aangemerkt als kernthema van de energiestrategie van de Unie: wettelijke en bestuursrechtelijke instrumenten, institutionele en personele middelen, financiële en fiscale stimulansen, voorlichtings-, opleidings- en onderzoeksprogramma's, enz., zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten (met inbegrip van de kandidaat-lidstaten) (vraag 9 en 13).

21. Het Comité herhaalt zijn standpunt dat een fiscale dimensie — gebaseerd op energieverbruik en emissies van broeikasgassen — geboden is om beleid te kunnen voeren dat gericht is op beheersing van de vraag op Europees niveau. Uit ervaring beseft het evenwel dat een breed assortiment maatregelen en stimulerende maatregelen nodig zijn voor de implementatie van dergelijk beleid. In het bijzonder zouden de financiële ondersteuningsmaatregelen die in het Groenboek ten behoeve van duurzame energie worden aanbevolen, ook moeten gelden voor maatregelen tot energiebesparing (vraag 3).

22. Het Comité zou graag zien dat vraagbeheersing als prioriteit meer aandacht krijgt in de toekomstige richtlijn tot wijziging van de richtlijnen 96/92/EG en 98/30/EG inzake gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas; dit aspect is namelijk onderdeel van de verplichting van openbare dienstverlening voor een duurzame ontwikkeling (energierendement, warmte/kracht-koppeling, duurzame energiebronnen, energiebelasting, gemakkelijke toegang van lokale distributienetwerken tot transportnetwerken) (vraag 9).

23. Het Comité stelt voor dat het beleid tot bevordering van duurzame energie — waarover recentelijk een gemeenschappelijk standpunt van het Parlement en de Raad is gepubliceerd (COD 2000/00116) in verband met de richtlijn inzake bevordering van elektriciteit die met duurzame energiebronnen wordt geproduceerd — in het Groenboek wordt aangevuld met adequate bepalingen voor de bijdrage van duurzame energiebronnen die warmte produceren (biomassa, aardwarmte, zonne-energie, enz.) en die belangrijke effecten hebben op lokaal en regionaal niveau, in een stads- en plattelandscontext en die een belangrijk potentieel bieden. Het gebruik van duurzame energie moet namelijk niet, zoals vaak het geval is, beperkt blijven tot elektriciteitsproductie. Er zou ruim baan moeten worden gemaakt voor het integreren van een duurzame dimensie in nieuwe constructies en in projecten voor ingrijpende herstructureringen, en meer in het algemeen bij alle keuzen die gemaakt worden in de bouwsector en de vervoerssector; EU-programma's ter ondersteuning hiervan,

o.m. Altener, moeten op deze ambities worden afgestemd (vraag 7).

24. Het Comité zou graag zien dat het begrip voorzieningszekerheid voor de consument in de Europese Unie ook wordt geïntegreerd in de binnenkort te publiceren EU-teksten betreffende de elektriciteits- en gasrichtlijnen, vooral binnen de context van een openbare dienstverlening die geboden moet worden aan alle burgers en die — in de brede zin des woords — zou kunnen uitgroeien tot een vierde pijler van het energiebeleid van de Gemeenschap.

25. Binnen de context van de in het Groenboek naar voren gebrachte milieu-overwegingen zou in de analyse het risico van incidenten en verontreiniging in verband met kernenergie hetzelfde gewicht moeten krijgen als de strijd tegen de opwarming van de aarde, terwijl het gebruik van steenkool, dat weliswaar uit broeikasoogpunt ongewenst is, maar onmiskenbaar voordelen biedt waar het gaat om voorzieningscontinuïteit en duurzaamheid van de voorraden, alsook om mogelijkheden om „schone” Europese energietechnologie te ontwikkelen en op de internationale markt te brengen, niet a priori mag worden uitgesloten (vraag 8).

26. Het Comité stelt voor dat gewerkt wordt aan een prioritair programma ter vermindering van de energie-intensiteit ten behoeve van de landen in Midden- en Oost-Europa; dit programma, waarbij de plaatselijke en regionale autoriteiten van de betrokken landen moeten worden ingeschakeld, moet worden gezien als volwaardig onderdeel van de EU-strategie inzake voorzieningscontinuïteit. Het is zaak daarbij de plaatselijke en regionale autoriteiten uit die landen te betrekken en gedecentraliseerde vormen van samenwerking tussen regionale/lokale autoriteiten — een volwaardig instrument voor de overdracht van know-how en de overname van het „acquis communautaire” — te stimuleren.

27. Tot slot dringt het Comité van de Regio's erop aan dat op energiegebied gespecialiseerde en op duurzaam energiebeleid georiënteerde netwerken van plaatselijke overheden ten volle worden betrokken bij de discussie over maatregelen, de implementatie daarvan en de verspreiding van informatie daarover (vraag 13).

Brussel, 15 november 2001.

De voorzitter

van het Comité van de Regio's

Jos CHABERT