

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”

(2001/C 221/06)

Op 4 december heeft de Commissie besloten, overeenkomstig artikel 162 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Groenboek — Naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 mei 2001. Rapporteur was mevrouw Sirkeinen.

Het Comité heeft tijdens zijn 382e zitting van 30 en 31 mei 2001 (vergadering van 30 mei 2001) het volgende advies uitgebracht dat met 112 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Energie is voor iedereen een basisbehoefte. De moderne maatschappij op het vlak van de energievoorziening en het prijsniveau behoorlijk kwetsbaar. Relatief lichte verstoringen kunnen nadelige gevolgen hebben voor de economie, de sociale ontwikkeling en het concurrentievermogen. Bovendien kunnen productie en gebruik van energie gepaard gaan met aanzienlijke milieu- en gezondheidseffecten.

1.2. In het energiebeleid van de Unie staan drie doelstellingen centraal: behoud van de concurrentiepositie, continue energievoorziening en milieubescherming. Ondanks veranderingen op de markt en in de omringende context, zijn deze hoofddoelstellingen nog steeds actueel.

1.3. Nu de energiemarkten in de lidstaten opengesteld zijn voor mededinging en gewerkt wordt aan een interne elektriciteits- en gasmarkt, veranderen de uitgangspunten voor de uitvoering van het energiebeleid<sup>(1)</sup>.

1.3.1. Energiebedrijven kunnen nu niet meer van geval tot geval, zoals bij een overheidsmonopolie nog wel mogelijk was, verplicht worden tot bepaalde investeringen of andersoortige maatregelen. Ook kunnen allerlei kosten op een vrije markt niet worden afgewenteld op de consument.

1.3.2. Mededinging leidt in het algemeen tot een efficiënter gebruik van de hulpbronnen en een daling van de prijzen op de vrije elektriciteits- en gasmarkt. Gevreesd wordt dat de motivatie om efficiënter en zuiniger om te gaan met energie, hierdoor afneemt en het accent komt te liggen op kortetermijn-producten, zodat er te weinig oog zal zijn voor de behoeften en effecten op lange termijn.

1.3.3. Een interne energiemarkt is op zich bevorderlijk voor de continuïteit van de energievoorziening, aangezien de hulpbronnen van verschillende landen in theorie voor gemeenschappelijk gebruik worden opengesteld. Dit veronderstelt niettemin een daadwerkelijke en volledig vrije markt in alle lidstaten met reële en gelijkwaardige mogelijkheden voor grensoverschrijdende handel en voldoende transmissiekabelcapaciteit.

1.4. Kenmerkend voor de mondiale energiemarkt is echter dat deze slechts gedeeltelijk functioneert op basis van het beginsel van vrije mededinging. Een groot deel van de olie is in handen van een kartel. Op de aardgasmarkt is een gering aantal marktspelers actief, beperkt de dure infrastructuur de graad van liberalisering en zijn de prijzen nog steeds afhankelijk van de olieprijs. Zowel de olie- als gasvoorraden bevinden zich grotendeels in politiek instabiele gebieden. Bovendien is het zo dat elektriciteit niet kan worden opgeslagen en zeer moeilijk over lange afstanden kan worden getransporteerd. Deze technische aspecten beperken in het geval van elektriciteit de werking van de vrije markt.

1.5. De liberalisering van de markt plaatst de lidstaten voor een nieuwe situatie. De vraag is welke maatregelen genomen kunnen worden om ervoor te zorgen dat de elektriciteitscentrales tijdig en op een milieubewuste manier investeren in de energieproductie en -distributie, zodat er geen schaarste ontstaat met alle kwalijke gevolgen van dien. Californië kampt wat dat betreft met een serieus probleem. De liberalisering van de markt is hier duidelijk verkeerd aangepakt door de groothandelsprijzen over te laten aan de marktwerking en tegelijkertijd voor de eindverbruiker kunstmatig lage prijzen te hanteren. Het elektriciteitsstekort is niettemin met name terug te voeren op het feit dat in de deze staat meer dan tien jaar lang niets is gedaan aan capaciteitsuitbreiding van de elektriciteitsproductie noch aan versterking van de kabelnetwerken, terwijl de vraag naar elektriciteit sterk is toegenomen. Europa dient hieruit lering te trekken.

1.6. Op een vrije energiemarkt is het de taak van regeringen goede randvoorwaarden te scheppen, waardoor de markt efficiënt kan functioneren en ook andere maatschappelijke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Bevoegdheidster-

<sup>(1)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de richtlijnen 96/92/EG en 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas (COM(2001) 125 def.).

reinen van nationale regering en, of in bepaalde lidstaten deelstaatregeringen en regionale overheden, zijn:

- het waarborgen van efficiënte, evenwichtige mededinging op de markt, waarbij tevens de toegang van nieuwe actoren tot de markt gewaarborgd wordt;
- het waarborgen van de openbare dienstverlening, met in begrip van de instandhouding van toereikende capaciteit onder normale omstandigheden;
- de noodzakelijke belastinginning;
- het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling;
- de betrekkingen met andere landen en de EU, en
- het bevorderen van de integratie van milieu-aspecten en aspecten van continue energievoorziening in de energie-sector, met name het stimuleren van:
  - de diversifiëring van de energievoorziening,
  - het gebruik van hernieuwbare energiebronnen,
  - een efficiënte energieproductie, een efficiënt gebruik van energie alsook energiebesparing, en
  - voldoende strategische reservevoorraden.

Tevens hebben de lidstaten nog steeds het recht en de plicht om hun eigen keuzes te maken wat betreft het soort energie dat zij wensen te gebruiken.

1.7. De EU is de taak toebedeeld het vereiste gemeenschappelijke actiekader op te zetten door toepassing van met name de artikelen betreffende samenwerking op het gebied van mededinging, de interne markt en onderzoek. De belangrijkste instrumenten zijn:

- reservevoorraden voor olie en olieproducten;
- minimumbelastingtarieven voor olieproducten;
- richtlijn voor de interne electriciteitsmarkt en toezicht op de tenuitvoerlegging ervan;
- richtlijn voor de interne aardgasmarkt en toezicht op de tenuitvoerlegging ervan;
- spelregels voor de interne energiemarkt in samenhang met bovengenoemde richtlijnen;
- gemeenschappelijke maatregelen ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, bijvoorbeeld de Altener-programma's;
- gemeenschappelijke maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie, bijvoorbeeld de SAVE-programma's;
- bevordering van internationale samenwerking (Synergy-programma's);
- samenwerking op het gebied van onderzoek in de energiesector in de context van kaderprogramma's, en
- gemeenschappelijke maatregelen op het gebied van kernenergie in het kader van het Euratom-Verdrag.

Daarnaast is direct of indirect een groot deel van de EU-milieuwetgeving van toepassing op de energieproductie en het energiegebruik.

1.8. Het Comité heeft in een groot aantal adviezen zijn steun betuigd aan bovengenoemde doelstellingen van het energiebeleid<sup>(1)</sup>. Zonder alle stellingnames te willen herhalen, die het Comité in dit verband heeft uitgebracht, zij hier gewezen op de belangrijkste standpunten. Het Comité heeft met het oog op het concurrentievermogen de liberalisering van de markt gesteund, maar tevens erop aangedrongen dat aandacht wordt besteed aan de implicaties ervan op sociaal en ander vlak. De openbare energievoorziening moet worden gewaarborgd om uitsluiting te voorkomen en de sociale samenhang te verzekeren. Verder heeft het Comité zich geheel in de lijn van de EU-milieu-actieprogramma's uitgesproken voor een hoog peil van milieubescherming met duurzame ontwikkeling als uitgangspunt. Ook heeft het Comité de inspanningen onderschreven om het accent meer te leggen op hernieuwbare energiebronnen, een efficiënte energieproductie en een efficiënt gebruik van energie.

## 2. Samenvatting van het Groenboek van de Commissie

2.1. Kernpunt van het Groenboek is de vaststelling dat de afhankelijkheid van de EU op het vlak van de energievoorziening steeds groter wordt. De EU is in hoge mate aangewezen op energie van derde landen. Van de in de EU verbruikte energie wordt de helft ingevoerd en in 2030 zal dat bijna 70 % zijn. De afhankelijkheid van olie en aardgas zal dus toenemen als de huidige trend zich voortzet.

2.2. In de huidige energiebehoefte wordt voor 41 % voorzien door aardolie, voor 22 % door aardgas, voor 16 % door vaste brandstoffen (steenkool, bruinkool en turf), voor 15 % door kernenergie en voor 6 % door hernieuwbare energiebronnen. Verwacht wordt dat ook in 2030 fossiele brandstoffen nog steeds de hoofdmoot zullen vormen op de energiebalans: 38 % aardolie, 29 % aardgas, en 19 % vaste brandstoffen tegenover 6 % kernenergie<sup>(2)</sup> en slechts 8 % hernieuwbare energiebronnen.

2.3. Zonder een actief energiebeleid zal de Europese Unie er niet in slagen minder afhankelijk te worden op het vlak van de energievoorziening. In het Verdrag van Amsterdam wordt echter alleen in de preambule gewag gemaakt van het energiebeleid. De boodschap van het Groenboek is dat het energievoorzieningsbeleid in evenwicht moet worden gebracht door middel van concrete maatregelen ter sturing van de vraag.

<sup>(1)</sup> ESC-advies „Het energiebeleid van de Gemeenschap” (initiatiefadvies) van 14.9.1994, PB C 393 van 31.12.1994; ESC-advies over het Groenboek „Voor een energiebeleid van de Europese Unie” (COM(94) 659 def.) van 5.7.1995, PB C 256 van 2.10.1995.

<sup>(2)</sup> Tenzij de lidstaten of de EU maatregelen nemen om tenminste de huidige kerncentrales te vervangen wanneer deze te oud worden.

2.4. De analyse in het Groenboek maakt duidelijk dat een dergelijke energiestrategie ter sturing van de vraag in de lijn moet liggen van de verbintenissen van Kyoto en gericht moet zijn op een continue energievoorziening. Met continuïteit van de energievoorziening wordt niet zozeer beoogd om tot een maximale autonomie op energiegebied te komen of de energieafhankelijkheid tot een minimum te beperken als wel om de eventuele risico's van een dergelijke afhankelijkheid terug te dringen.

2.5. In het Groenboek worden daarom de kernpunten van een energiestrategie voor de lange termijn geschetst:

- De Unie moet het beleid inzake energievoorziening in evenwicht brengen door middel van duidelijke maatregelen ter sturing van de vraag (met name door bevordering van energiebesparing in gebouwen en in de vervoerssector);
- Om aan de verplichtingen van het Kyoto-protocol te kunnen voldoen, moeten maatregelen worden ontwikkeld waarmee de huidige trend kan worden gekeerd;
- Met behulp van fiscale instrumenten dient de vraag worden gestuurd in de richting van een beheerster en milieuvriendelijker energieverbruik;
- De ontwikkeling van nieuwe en duurzame energiebronnen, met in begrip van van biobrandstoffen, is de sleutel tot verandering. Tegen 2010 moet het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energiebalans verdubbeld zijn van 6 % tot 12 % en het aandeel ervan in de elektriciteitsproductie zijn opgevoerd van 14 tot 22 %.
- De bijdrage van kernenergie op middellange termijn moet ook worden geanalyseerd, waarbij geen van de relevante aspecten, bijvoorbeeld afvalbeheer, aardopwarming, continuïteit van de energievoorziening en duurzame ontwikkeling, buiten beschouwing mag worden gelaten;
- Er dient actief onderzoek te worden verricht naar afvalbeheerstechnologieën en de toepassing ervan onder zo veilig mogelijke omstandigheden;
- Voor koolwaterstoffen, waarvan de invoer steeds verder toeneemt, dient het systeem van strategische voorraden te worden versterkt en moet er in nieuwe aanvoerroutes worden voorzien.

2.6. De Commissie biedt met dit Groenboek geen „kant en klare” strategie, maar wil een discussie op gang brengen over kwesties die van fundamentele invloed zijn op de keuzes die met betrekking tot de energievoorziening moeten worden gemaakt in de EU.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité juicht het Groenboek, waarmee de Commissie een waardevol document aflevert, toe. Uit de verschillende analyses blijkt dat de Unie sterk afhankelijk is van energiebronnen uit derde landen en dat deze afhankelijkheid toeneemt. De ontwikkeling van de olieprijs en in het verlengde daarvan die van de gasprijs hebben de nadelige implicaties van een dergelijke afhankelijkheid des te duidelijker gemaakt. Reden genoeg om te trachten een volledig beeld te schetsen van de toekomstige ontwikkelingen. Het spreekt voor zich dat in een discussie als deze milieu-aspecten, met name in verband met de bestrijding van de klimaatverandering, niet mogen ontbreken.

3.2. Bij voortzetting van het huidige beleid zal de situatie er over 30 jaar allerminst rooskleurig uitzien. De afhankelijkheid van externe energiebronnen zal aanzienlijk toenemen evenals de uitstoot van broeikasgassen. Er is geen reden om aan te nemen dat de vermoedens en berekeningen niet correct zijn. Het scenario dat hier geschetst wordt, dient dan ook serieus te worden genomen en de nodige aandacht te krijgen bij alle maatregelen op dit gebied.

3.3. De analyse van de Commissie is niettemin te sterk op de EU gericht. De zaak moet tevens vanuit een mondiaal perspectief worden beschouwd. De voorraad fossiele brandstoffen, die nog gedurende geruime tijd de basis zal vormen voor de mondiale energievoorziening, is beperkt. Noord-Amerika en Europa hebben op dit moment het grootste aandeel in het energieverbruik, maar nu de levensstandaard elders toeneemt, stijgt ook daar het verbruik van brandstoffen snel. De concurrentie op de energiemarkt wordt sterker, de crisisgevoeligheid neemt toe en sommigen spreken al van toekomstige energie-oorlogen. In dit licht gezien zou de Commissie zich veel meer zorgen moeten maken om de afhankelijkheid van de EU van energie uit derde landen.

3.4. De analyse zou ook een langere termijn moeten bestrijken. Bepaalde basisfactoren in de energiebesparing veranderen in de loop van 30 jaar niet veel. Zo zullen de gevolgen van meer ingrijpende wijzigingen, bijvoorbeeld op het vlak van de beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, pas daarna merkbaar zijn. Ook de nieuwste technologische oplossingen zullen hoogstwaarschijnlijk pas op langere termijn echt een rol gaan spelen. Het is duidelijk dat voor een ruimer tijdsbestek de huidige analysetechnieken onvoldoende nauwkeurig zijn. Toch had voor een aantal basisgegevens, zoals de voorraden fossiele brandstoffen en demografische ontwikkelingen, iets verder in de toekomst mogen worden gekeken. Ook zijn er langetermijnprognoses voor de doorbraak van nieuwe technologieën.

3.5. Ter vermindering van de risico's in verband met de continuïteit van de energievoorziening en anderszins is een zo veelzijdig en evenwichtig mogelijk gebruik van verschillende soorten energie en energiebronnen van primair belang. Daarnaast dient gestreefd te worden naar een optimaal gebruik van vanuit economisch en milieu-oogpunt aanvaardbare energiebronnen. In dit opzicht lijken de door de Commissie voorspelde stijging van het gebruik van aardgas alsook de sterke afname van het aandeel kernenergie eerder een nadelige uitwerking te hebben. Een gevolg van deze ontwikkeling is ook dat de afhankelijkheid van energie-invoer en de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk zullen toenemen.

3.6. Het belang van energie voor de economie en de economische effecten van besluiten, genomen in het kader van het energiebeleid, dienen nader te worden onderzocht. Hoewel de energiekosten slechts een paar procent van het BNP bedragen, zijn de economische groei en het concurrentievermogen sterk afhankelijk van prijsverhogingen in de energiesector. De toename van het energiegebruik is tegenwoordig minder sterk dan de economische groei, wat niet wegneemt dat in de EU gemiddeld nog steeds twee kilowattuur energie wordt gebruikt voor elke euro van het nationaal product.

Wijzigingen in de olieprijsen zijn nog steeds van directe invloed op de aardgas- en steenkoolprijzen, en wijzigingen in de prijzen van primaire energie hebben sterke multiplicatoreffecten op de economie. Daarnaast is ook de wisselkoers tussen euro en dollar van doorslaggevend betekenis, aangezien de olieprijs tot dusverre nog steeds in dollars wordt berekend. Er zouden initiatieven moeten worden ondernomen om in de energiehandel met euros te werken.

3.7. Na het lezen van het Commissiedocument blijft een belangrijke vraag onbeantwoord, namelijk of met behulp van de door de Commissie voorgestelde maatregelen, te weten een efficiënter gebruik van energiebronnen en bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de trend van toenemende afhankelijkheid van externe energiebronnen en toename van de uitstoot van broeikasgassen daadwerkelijk kan worden gekeerd binnen de gestelde termijn, zonder dat de economische en werkgelegenheidsdoelstellingen in het gedrang komen. De Commissie legt immers geen enkele berekening voor.

3.8. Om het hoofd te kunnen aan de serieuze uitdagingen die in het Groenboek geschetst worden, zou de Commissie het gemeenschappelijke actiekader van geharmoniseerde maatregelen verder moeten uitwerken om het welzijn van de burger en de economische ontwikkeling te waarborgen en ervoor te zorgen dat energie tegen een redelijke prijs verkrijgbaar is voor gezinshuishoudens en ondernemingen, dit met inachtneming van de beginselen van milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Het recht van de lidstaten om zelf te beslissen over hun energiebeleid, met name de verschillende vormen van energiewinning, alsook de andere in dit advies gepresenteerde standpunten dienen als uitgangspunt voor een dergelijk actiekader te gelden. Dit neemt niet weg dat de Commissie net als in 1973 en 1979 gemeenschappelijke richtsnoeren zou kunnen geven, die als referentiewaarden zouden kunnen dienen voor door de lidstaten op te stellen energieprogramma's, zodat collectief gestreefd zou kunnen worden naar verwezenlijking van de EU-doelstellingen.

3.9. Gezien de mondiale dimensie van de energievoorziening zou de volgende vraag aan die van de Commissie moeten worden toegevoegd:

Het hoge energieverbruik in andere industrielanden en de groeiende vraag naar energie in ontwikkelingslanden zorgen er nog steeds voor dat het verbruik van fossiele brandstoffen aanzienlijk toeneemt. Welke maatregelen zou de EU kunnen nemen om inspanningen van derde landen ter ontwikkeling van vormen van duurzame energie te ondersteunen? Is het bevorderen van de overdracht van technologie en knowhow op het gebied van hernieuwbare energiebronnen, met name zonne-energie, en van energiebesparing naar ontwikkelingslanden een optie?

#### 4. Antwoorden op de vragen van de Commissie

4.1. Kan de Europese Unie aanvaarden dat zij steeds afhankelijker wordt van externe energiebronnen, zonder dat het door haar nagestreefde doel, een continue energievoorziening, hiermee in het gedrang komt? Ten aanzien van welke

energiebronnen zou men, in voorkomend geval, een invoerbeheersbeleid moeten overwegen? Moet men, in dit verband, de voorkeur geven aan een economische benadering (energiekosten) of aan een geopolitieke benadering (het gevaar van een onderbreking van de energievoorziening)?

4.1.1. Op dit ogenblik kan de EU een toename van de afhankelijkheid van externe energie niet vermijden, ook al betekent dit dat hierdoor risico's ontstaan voor de energievoorziening en het concurrentievermogen. Afhankelijkheid is dus een gegeven waar men niet om heen kan, maar de risico's kunnen en moeten verkleind worden.

4.1.2. Een aantal lidstaten en regio's in de EU zijn voor de meer dan de helft op energie van buiten de EU aangewezen en daardoor bijzonder kwetsbaar. Deze landen zouden hun energiebeleid vooral moeten richten op de beschikbaarheid van energieproducten. Vooral voor deze landen en regio's is het belangrijk dat wordt nagegaan met behulp van welke gemeenschappelijke maatregelen de EU een dergelijke kwetsbare positie kan voorkomen. Van belang is dat daarbij speciale aandacht wordt besteed aan de problemen van de meest perifere gebieden in de EU.

4.1.3. Een invoerbeheersbeleid voor één of meer brandstoffen is op de huidige markt nauwelijks realiseerbaar. Daarentegen zou bij alle bi- en multilaterale externe betrekkingen van de EU in deze sector moeten worden gewezen op de mogelijkheden van ondernemingen om op een vrije markt tegen onderling overeen te komen voorwaarden handel te drijven. De samenwerking tussen energie producerende landen en de EU dient te worden versterkt om een gunstig ondernemingsklimaat te scheppen. Het streven dient in de eerste plaats gericht te zijn op het scheppen van een zo efficiënt en open mogelijke markt voor alle soorten energie en op inachtneming van de WTO-regels, die ook in deze sector moeten gelden.

4.2. Is het niet zo dat de totstandbrenging van een steeds verder geïntegreerde Europese interne markt waarin de door één der lidstaten genomen beslissingen in de overige lidstaten doorwerken, een coherent en gecoördineerd beleid op communautair niveau noodzakelijk maakt? Wat zouden de samenstellende onderdelen van een dergelijk beleid zijn en welke plaats zou hier voor de mededingingsregels moeten worden ingeruimd?

4.2.1. De interne energiemarkt dient zo veel mogelijk te functioneren volgens de algemene spelregels van de interne markt, inclusief de mededingingsregels. Aangezien een deel van de energiesector, met zijn afhankelijkheid van transmissie- en distributienetwerken, een openbaar karakter heeft, zijn daarvoor speciale voorschriften nodig.

4.2.2. Bij de vraag hoe het energiebeleid van de EU eruit zou moeten zien, verdienen de volgende punten aandacht:

— In welke gevallen en voor welke soort maatregelen verdient optreden op EU-niveau de voorkeur boven nationale maatregelen (subsidiariteit)?

- In welke gevallen en voor welke soort maatregelen is EU-optreden niet mogelijk bij de huidige bevoegdheden van de EU?
- Is speciaal beleid nodig om op een evenwichtige manier rekening te houden met de drie zuilen van het energiebeleid, nl. energievoorziening, concurrentievermogen en milieu?

4.2.3. In paragrafen 1.6 en 1.7 van dit advies wordt uiteengezet hoe het Comité de verdeling van de bevoegdheden tussen lidstaten en EU ziet op het gebied van energiebeleid. Optreden van de EU wordt nodig geacht om een efficiënte werking van de interne markt te garanderen en de externe betrekkingen te regelen, vooral met producerende landen en de WTO.

4.2.4. Het energiebeleid in de EU dient beter te worden gekoppeld aan andere beleidsonderdelen, zoals het klimaat-, onderzoeks- en landbouwbeleid.

4.3. Vormen belastingstelsel en overheidssteun op energiegebied al dan niet een belemmering voor de mededinging in de Europese Unie? Zou het, gezien het mislukken van de pogingen om de indirecte belastingen te harmoniseren, niet beter zijn het gehele vraagstuk van de energiebelasting op de helling te zetten en daarbij vooral rekening te houden met de doelstellingen op energie- en milieugebied?

4.3.1. Energiebelasting en overheidssteun worden dikwijls ingezet als sturingsinstrumenten ter verwezenlijking van algemeen goedgekeurde doelstellingen, zoals milieubescherming, bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen enz. Om te voorkomen dat subsidies en belastingen de concurrentie tussen de EU-lidstaten vervalsen, wordt naar harmonisatie gestreefd. Wanneer energieheffingen alleen tussen de EU-lidstaten worden geharmoniseerd, betekent dat een verdere verzwakking van de concurrentiepositie ten opzichte van derde landen, met name de andere OECD-landen.

4.3.2. Energieheffingen kunnen, mits adequaat ingezet, de vraag sturen in de richting van milieuvriendelijkere alternatieven, voor zover voorhanden. Dit ligt in de lijn van een internalisering van de externe kosten van diverse energiebronnen, maar het probleem is dat deze moeilijk exact te berekenen zijn. Bovendien variëren zij sterk per geval. Om de uitstoot van koolstofdioxide te verminderen, zou het voor de hand liggen een koolstofdioxidebelasting in te voeren. Dit is in verband met de werking van de interne markt echter alleen mogelijk wanneer een dergelijke belasting volledig geharmoniseerd wordt.

4.3.3. Belasting op energieverbruik leidt in ieder geval op de lange termijn tot energiebesparing. Verbruiksbelasting heeft echter ook andere gevolgen. Zo verzwakt deze het concurrentievermogen van de industrie wanneer ze niet internationaal geharmoniseerd is en vermindert het de binnenlandse vraag, hetgeen zijn weerslag heeft op de economische groei. Bij

het vaststellen van energiebelasting moet rekening worden gehouden met deze effecten en, voor zover mogelijk, getracht worden deze te compenseren.

4.3.4. Om positieve milieueffecten te bereiken, moeten de uit een mogelijke energiebelasting verkregen inkomsten in ieder geval gebruikt worden ter ondersteuning van milieuprojecten.

4.3.5. Gestreefd dient te worden naar een energiebelasting die de functie van sturingsinstrument op het gebied van milieu vervult, zonder dat aan een dergelijke belasting nadelige gevolgen kleven voor het concurrentievermogen en de sociale ontwikkeling. De voorstellen uit 1992 en 1997 voldoen niet geheel aan deze eisen. De Commissie dient te onderzoeken via welk model deze eisen wel gerealiseerd kunnen worden.

4.3.6. In veel gevallen is het mogelijk, en vanuit macro-economisch oogpunt ook raadzaam, om ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen een beroep te doen op convenanten in plaats van op belastingen. Deze bieden, mits goed opgesteld, dikwijls ook een grotere garantie dat de doelstellingen worden bereikt.

4.4. Wat moet in het kader van een permanente dialoog met de aardolieproducerende landen de inhoud zijn van leverings- en investeringsbevorderingsakkoorden? Hoe kan men, de betekenis die met name aan een partnerschap met Rusland moet worden toegekend in aanmerking genomen, garanderen dat geleverde hoeveelheden, prijzen en investeringen stabiel blijven?

4.4.1. De EU dient ernaar te streven een normaal en efficiënt ondernemings- en investeringsklimaat te scheppen voor de producerende landen door bijvoorbeeld ondersteuning van de ontwikkeling van de structuur van de energiemarkt en bevordering van het ondernemingsklimaat. Als belangrijke instrumenten om de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen zouden een strategisch partnerschap en langetermijnsamenwerking tussen de EU en bepaalde producerende landen kunnen worden overwogen.

4.4.2. De samenwerking op energiegebied tussen de EU en Rusland dient te worden bevorderd en Rusland dient te worden aangemoedigd om het Energiehandvest te ondertekenen.

4.4.3. In de energiehandel zou moeten worden gestreefd naar het gebruik van de euro als betalingsmiddel.

4.5. Zou de vorming van reservevoorraden, zoals voor aardolie reeds gerealiseerd, verder moeten worden doorgevoerd en worden uitgebreid tot andere energievormen, zoals gas of steenkool? Kan worden gedacht aan een meer communautair georiënteerd voorraadbeheer en zo ja, welke doelstellingen moeten daarmee worden nagestreefd en hoe moet dit worden aangepakt? Zou het risico van een fysieke onderbreking van de bevoorrading met energieproducten reden genoeg moeten zijn voor het nemen van maatregelen om toegang tot meer kostbare energiebronnen te verkrijgen?

4.5.1. De vorming van reservevoorraden in alle lidstaten of voor de EU als geheel ter waarborging van de steenkoolvoorziening is niet nodig, aangezien de EU zelf steenkool produceert en de Commissie voorstelt om de productie te handhaven op een niveau waarop de voorziening gewaarborgd is.

4.5.2. De lidstaten dienen zich wat aardgas betreft in te stellen op een voorzieningsprobleem als gevolg van een toename van het verbruik. Bekeken moet worden onder welke voorwaarden gemeenschappelijke reservevoorraden kunnen worden ingevoerd. Overwogen moet worden of een adequaat reservevoorraadssysteem voor gas of een vervangende energiebron mogelijk is. Een uniform model zal vrijwel onmogelijk zijn, gezien de grote verschillen in exploitatiewijze, hoeveelheden en bronnen en ook wat betreft de geologische omstandigheden en voorhanden zijnde alternatieven.

4.5.3. De EU dient als één partij op te treden binnen het IEA.

4.6. Hoe kunnen een ontwikkeling en een goede werking van de energietransportnetwerken in de Unie en de nabuurlanden worden verzekerd, waarmee tegelijk een goed functioneren van de interne markt en een continue energievoorziening kunnen worden verzekerd?

4.6.1. Uitgangspunten voor de consolidering, bouw en exploitatie van transmissienetwerken dienen in de eerste plaats de markt zelf, de ondernemingen die op deze markt actief zijn, en een toereikende zelffinanciering door het bedrijfsleven te zijn. De Commissie dient zo efficiënt mogelijk vorm te geven aan haar plan om de transmissienetwerken te consolideren en er moeten zo snel mogelijk regels komen voor de toegang tot de netwerken en de exploitatie ervan.

4.6.2. Investerings in naburige en andere belangrijke regio's dienen zo nodig te worden ondersteund met middelen uit de speciale steunfondsen van de Unie en leningen van de EBWO en de EIB. De Balkanregio is in dit opzicht belangrijk.

4.6.3. Bij het schetsen van de mogelijkheden voor de uitbouw van de aardgastransmissie-infrastructuur wordt met geen woord gerept over het noordelijk alternatief, terwijl dit toch ettelijke aanvullende voordelen biedt en in de lijn zou liggen van het noordelijke dimensie-beleid van de Unie. Doel van dit beleid is, net als voor de samenwerking in het Middellandse Zeegebied, de regionale verschillen in levensstandaard te verkleinen, de economische groei te bevorderen en samenwerking op diverse terreinen te ontplooiën, zodat een evenwichtige ontwikkeling van de regio mogelijk wordt. In de noordelijke samenwerking ligt het accent op milieu en energie. De regio beschikt over een ruime en geschakeerde voorraad energiebronnen.

4.7. Voor de ontwikkeling van bepaalde hernieuwbare energiebronnen dient men zich grote inspanningen te getroosten in termen van onderzoek en technologische ontwikkeling, steun voor investeringen en bedrijfsvoering. Zou een gezamenlijke financiering van deze steunmaatregelen geen bijdrage noodzakelijk maken van die sectoren die aanvankelijk

grote steunbedragen voor hun ontwikkeling hebben gekregen maar thans zeer winstgevend zijn (gas, aardolie, kernenergie)?

4.7.1. Van andere sectoren wordt niet verwacht dat zij de O&TO-subsidies terugbetalen. Afgezien daarvan zijn er per land en per onderneming zulke verschillen qua uitgekeerde steunbedragen, begunstigden en huidige rendabiliteit dat het vrijwel onmogelijk is om een billijke regeling uit te werken.

4.7.2. Via belastingen en de ontwikkeling van nieuwe fiscale instrumenten alsook via bepaalde steunmodellen (garantieprijs en verplichte aankoop) neemt de traditionele energiesector in ieder geval al voor een deel de financiering van hernieuwbare energiebronnen voor zijn rekening.

4.7.3. Om het potentieel van hernieuwbare energiebronnen te kunnen benutten, zijn steunmaatregelen nodig. Er dienen echter wel zo snel mogelijk gemeenschappelijke regels te komen voor nationale steunmaatregelen om ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor ondernemingen overal gelijk zijn en de ontwikkeling van de interne markt niet in het gedrang komt<sup>(1)</sup>.

4.8. Aangezien kernenergie één van de thema's is van de discussie over het tegengaan van de wereldwijde klimaatverandering en zelfvoorziening op energiegebied, rijst de vraag hoe de Europese Unie een oplossing kan vinden voor de problemen in verband met de afvalverwerking, de vergroting van de nucleaire veiligheid en het onderzoek naar een nieuwe generatie kernreactoren, waarbij in het bijzonder aan kernversmelting valt te denken?

4.8.1. Het Comité heeft in zijn algemeen commentaar benadrukt dat alle vormen van energie moeten worden ontwikkeld en geëxploiteerd. Daartoe behoren ook kernenergie en steenkool.

4.8.2. Het probleem met kernenergie is de politieke haalbaarheid ervan in sommige lidstaten. Van belang is dat volledige openheid wordt betracht in de berichtgeving over zaken die verband houden met kernenergie.

4.8.3. De veiligheid van kernenergie staat op een zeer hoog niveau in de EU en de veiligheid van kernreactoren wordt nog steeds verder ontwikkeld. Voor de tijdelijke en definitieve opslag van radioactief afval bestaan technische oplossingen, waarover de politiek moet beslissen. Daarnaast dient het onderzoek naar de ontwikkeling van mogelijke alternatieve oplossingen te worden voortgezet. Het gebruik van kernenergie en de verwerking van nucleair afval vallen onder de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid van de lidstaten. De EU kan de lidstaten steunen bij onderzoek op dit gebied en bij de uitwisseling van gegevens. De EU moet met het oog op de uitbreiding zorgen voor een hoog niveau van nucleaire veiligheid in de kandidaat-lidstaten. Daarnaast zou de overdracht van hoogwaardige knowhow op het gebied van nucleaire veiligheid naar minder ontwikkelde landen die kernenergie gebruiken, bevorderd moeten worden.

<sup>(1)</sup> Zie het ESC-advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevordering van uit hernieuwbare energiebronnen verkregen electriciteit op de interne elektriciteitsmarkt, PB C 387 van 20.12.2000.

4.8.4. Bij de productie van elektriciteit uit kernenergie komen geen broeikasgassen vrij. De Commissie stelt vast dat de huidige kernenergieproductie, die goed is voor 35 % van het totale elektriciteitsverbruik, overeenkomt met een vermindering van de uitstoot die gelijk zou staan aan 75 miljoen minder auto's op de weg. Kernenergie vergroot ook niet de afhankelijkheid van externe energiebronnen. Aangezien de kosten van kernenergie voornamelijk uit kapitaalkosten bestaan, is de prijsontwikkeling zeer stabiel en voorspelbaar.

4.8.5. De beslissing of al dan niet kernenergie gebruikt zal worden, ligt bij de lidstaten. Van belang is dat de lidstaten ook in de toekomst onafhankelijk hierover mogen blijven beslissen. Toch is moeilijk voorstelbaar hoe de EU een continue energievoorziening en redelijke prijzen kan waarborgen en iets aan het probleem van de klimaatverandering kan doen zonder tenminste het huidige aandeel kernenergie in de elektriciteitsproductie te handhaven. Kernenergie zou tevens een eventuele waterstofeconomie in de toekomst, waarvoor een continue elektriciteits- of aardgasvoorziening nodig is, kunnen ondersteunen.

4.8.6. Van belang is ook dat kernenergie, met name die op basis van kernfusies onderdeel blijft van de kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling, zulks in het kader van een brede internationale samenwerking. Dit is belangrijk met het oog op de ontwikkeling van nieuwe technologieën en het behoud van een zeker wetenschappelijk basisniveau.

4.9. Met behulp van welke beleidsmaatregelen kan de Europese Unie de voor haar uit het Protocol van Kyoto voortvloeiende verplichtingen nakomen? Wat zou kunnen worden gedaan om het potentieel aan energiebesparingsmaatregelen waarmee zowel onze externe afhankelijkheid kan worden verminderd als de CO<sub>2</sub>-uitstoot kan worden teruggedrongen, ten volle te benutten?

4.9.1. De EU dient doelgericht haar maatregelen ter bestrijding van het klimaatprobleem voort te zetten op basis van het Protocol van Kyoto.

4.9.2. De Commissie en de regeringen van de lidstaten werken aan actieplannen; sommige landen hebben hun actieplan al gepubliceerd. De lasten zijn verdeeld over de lidstaten, zodat ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij hen ligt. Sectorgebonden maatregelen op EU-niveau zouden een verantwoordelijk en kostenefficiënt optreden in de weg staan.

4.9.3. De Commissie heeft een programma met maatregelen voor energie-efficiëntie gepresenteerd, waarover het Comité afzonderlijke adviezen zal uitbrengen en dat als basis dient voor verdere actie. Er zijn tal van mogelijkheden voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken om de efficiëntie van de energieproductie en het gebruik ervan te verbeteren. Uitgangspunt dient te zijn om met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk te produceren.

4.9.4. Hoe groot is het energiebesparingspotentieel daadwerkelijk, wanneer tegelijkertijd de economische groei en de sociale cohesie gewaarborgd moeten worden?

4.10. Kunnen wij een ambitieus programma ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen en andere brandstofsubstituten, waaronder waterstof, ten belope van 20 % van het totale brandstofverbruik tegen 2020 blijven implementeren via nationale programma's of moeten wij hiertoe overstappen op gecoördineerde besluiten inzake belasting, distributie en vooruitzichten voor de landbouwproductie?

4.10.1. De ontwikkeling en het gebruik van brandstofproducten voor milieuvriendelijke vervoersmiddelen zouden kunnen worden bevorderd door een programma in EU-verband, in het kader waarvan steun- en andere maatregelen geharmoniseerd worden en een en ander adequaat geïntegreerd wordt in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De uiteindelijke verantwoordelijkheid dient echter bij de lidstaten te liggen.

4.11. Moeten er, wat de energiebesparing in gebouwen (40 % van het energieverbruik) betreft, of het nu om overheids-, particuliere, nieuwe of te renoveren gebouwen gaat, aanmoedigingsmaatregelen worden genomen, bijvoorbeeld in de vorm van belastingprikkels, of zijn hiertoe, in navolging van hetgeen in de sector „grote industriële installaties” is gedaan, eveneens maatregelen van regelgevende aard vereist?

4.11.1. Energiebesparing in gebouwen zou wel eens in eerste instantie een zaak van de lidstaten kunnen zijn, aangezien de omstandigheden nogal verschillen. Bouwnormen zijn hier waarschijnlijk een goed sturingsinstrument. Gemeenschappelijke bouwnormen voor de EU lijken echter uitgesloten.

4.11.2. Onderzocht dient te worden wat de EU kan doen om de maatregelen van de lidstaten op het gebied van bijv. standaardisering en verbruiksnormen te bespoedigen. Het Comité zal hierop nader ingaan in een speciaal advies over de ontwerprichtlijn die hierover wordt opgesteld.

4.12. Om het energieverbruik in de transportsector (32 % van het totale energieverbruik) te kunnen terugschroeven, moet het toenemende gebrek aan evenwicht tussen weg- en railvervoer (ten nadele van laatstgenoemde) worden gecorrigeerd. Moet dit gebrek aan evenwicht als onvermijdelijk worden beschouwd of het uitgangspunt vormen voor corrigerende maatregelen, hoe onpopulair deze ook mogen zijn, met name om een rationeel gebruik van de auto in stadsgebieden aan te moedigen? Hoe kunnen een verdere openstelling voor concurrentie en infrastructuurinvesteringen ter verwijdering van knelpunten en intermodaliteit met elkaar worden gerijmd?

4.12.1. Het Comité gaat ervan uit dat de Commissie voorstellen voor energiebesparing in het vervoer zal presenteren in het binnenkort uit te komen witboek over het vervoersbeleid, en zal dan in een apart advies zijn visie daarover uiteenzetten.

4.12.2. Efficiëntie-verhoging van het railvervoer via een doordachte liberalisering is nodig.

4.12.3. Vervoer in woongebieden is duidelijk een aangelegenheid van de lidstaten of zelfs lokale overheden. Voor de EU ligt hier een taak op het gebied van voorlichting en ontwikkeling.

4.13. Hoe kunnen wij meer gecoördineerde visies ontwikkelen en het lange-termijnperspectief doen postvatten in het denken en handelen van de overheid en de exploitanten om zo naar een duurzaam energievoorzieningssysteem te kunnen evolueren? Hoe kunnen wij ons op onze toekomstige energiekeuzen voorbereiden?

4.13.1. Hier is een cruciale rol weggelegd voor O&TO (name het zesde kaderprogramma).

4.13.2. In het energiebeheer mag geen enkele optie buiten beschouwing worden gelaten bij het ontwikkelen van nieuwe technieken.

4.13.3. Er dienen passende vormen voor samenwerking met nationale instanties te worden uitgewerkt.

## 5. Samenvatting

5.1. Het Comité juicht het Groenboek van de Commissie toe, dat als een waardevolle bijdrage kan worden beschouwd. Het geeft aan dat bij voortzetting van het huidige beleid een uitgebreide EU over dertig jaar voor grote problemen zal worden geplaagd inzake de continuïteit van de energievoorziening en de uitstoot van broeikasgassen.

5.2. De Commissie zou de zaken niettemin vanuit een meer globaal perspectief moeten analyseren. De hoeveelheid fossiele brandstoffen in de wereld is beperkt. Industrielanden en in toenemende mate ook ontwikkelingslanden concurreren met elkaar om het gebruik ervan. Hierdoor komt het risico van een afhankelijkheid van externe energiebronnen des te duidelijker naar voren. Ook dient de analyse een ruimer tijdsbestek te bestrijken, want veranderingen op het gebied van energiebeheer verlopen langzaam. De problemen zullen zich pas toespitsen in de tweede helft van deze eeuw.

5.3. Om de risico's voor de continuïteit van de energievoorziening en andere risico's te verminderen is een zo veelzijdig en evenwichtig mogelijk gebruik van verschillende soorten energie en energiebronnen van primair belang.

5.4. De grote vraag die naar aanleiding van het Commissiedocument kan worden gesteld is of met behulp van de door de Commissie voorgestelde maatregelen, te weten een efficiënter gebruik van energiebronnen en bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de trend van toenemende afhankelijkheid van externe energiebronnen en toename van de uitstoot van broeikasgassen daadwerkelijk kan worden gekeerd binnen de gestelde termijn, zonder dat de economische en werkgelegenheidsdoelstellingen in het gedrang komen.

5.5. Om het hoofd te kunnen bieden aan de serieuze uitdagingen die in het Groenboek geschetst worden, zou de Commissie het gemeenschappelijke actiekader verder moeten uitwerken en referentiewaarden voor de hele EU moeten vastleggen. Het recht van de lidstaten om zelf te beslissen over hun energiebeleid, met name de verschillende vormen van energiewinning, dient daarbij het uitgangspunt te vormen.

5.6. Het Comité zou de volgende vraag aan die van de Commissie willen toevoegen: welke maatregelen zou de EU kunnen nemen om inspanningen van derde landen ter ontwikkeling van vormen van duurzame energie te ondersteunen?

5.7. De belangrijkste antwoorden van het Comité op de vragen van de Commissie zijn:

5.7.1. Afhankelijkheid van externe energiebronnen is een gegeven waar men niet om heen kan, maar de risico's kunnen en moeten verkleind worden.

5.7.2. De EU dient zich in haar externe betrekkingen ervoor in te zetten dat ondernemingen tegen onderling overeen te komen voorwaarden handel kunnen blijven drijven op een vrije energiemarkt. Met de producerende landen zouden langetermijnbetrekkingen moeten worden opgebouwd.

5.7.3. In het energiebeleid dient het subsidiariteitsbeginsel in acht te worden genomen. Optreden van de EU is wel nodig om een efficiënte werking van de interne markt te garanderen en de externe betrekkingen te regelen, vooral ten aanzien van producerende landen en de WTO.

5.7.4. Gestreefd dient te worden naar een energiebelasting die de functie van sturingsinstrument op het gebied van milieu vervult, zonder dat aan een dergelijke belasting nadelige gevolgen kleven voor het concurrentievermogen en de sociale ontwikkeling.

5.7.5. De vorming van reservevoorraden in alle EU-landen ter waarborging van de steenkoolvoorziening is niet nodig. Wel dienen lidstaten in verband met de toename van het aardgasverbruik maatregelen te treffen om een continue voorziening te waarborgen. Bekeken moet worden onder welke voorwaarden gemeenschappelijke reservevoorraden kunnen worden ingevoerd.



5.7.6. Uitgangspunt voor de consolidering, bouw en exploitatie van transmissienetwerken is in de eerste plaats de markt zelf. De EU dient de consolidering van transmissienetwerken te ondersteunen en gemeenschappelijke spelregels in te voeren. Investerings in netwerken met naburige en andere belangrijke regio's, bijvoorbeeld Noord-Rusland, dienen zo nodig te worden ondersteund met middelen uit de speciale steunfondsen van de Unie.

5.7.7. Om het potentieel van hernieuwbare energiebronnen te kunnen benutten, zijn steunmaatregelen nodig. Bovendien dienen voor deze steunmaatregelen zo snel mogelijk gemeenschappelijke regels te komen. De traditionele energiesector neemt nu reeds een deel van de financiering voor zijn rekening, maar het probleem is dat objectieve financieringscriteria en -modellen ontbreken.

5.7.8. Aan kernenergie kleven nadelen, maar zijn ook duidelijke voordelen verbonden. De beslissing ligt bij de lidstaten. Toch is het moeilijk voor te stellen hoe de EU een continue energievoorziening en redelijke prijzen kan waarborgen en iets aan het probleem van de klimaatverande-

ring kan doen, zonder dat tenminste het huidige aandeel van kernenergie in de elektriciteitsproductie wordt gehandhaafd.

5.7.9. Er zijn tal van mogelijkheden voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken om de efficiëntie van de energieproductie en het gebruik ervan te verbeteren.

5.7.10. Het Comité wacht op het witboek van de Commissie over het vervoersbeleid om dan in een apart advies zijn visie daarover uiteen te zetten.

5.7.11. Bouwnormen zijn een belangrijk sturingsinstrument voor de energiebesparing in gebouwen. Gemeenschappelijke bouwnormen voor de EU zijn vanwege de verschillen in klimatologische en andere omstandigheden echter uitgesloten. Het Comité zal hierop nader ingaan in zijn advies over de betreffende ontwerprichtlijn die in aantocht is.

5.7.12. Onderzoek en ontwikkeling en het zesde kaderprogramma O&TO spelen een cruciale rol om keuzes te kunnen maken voor het energiebeleid van de toekomst en om een duurzame ontwikkeling mogelijk te maken.

Brussel, 30 mei 2001.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS