

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten”

(2004/C 108/06)

Op 17 juli 2003 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over: „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd (rapporteur was mevrouw SIRKEINEN).

Het Comité heeft tijdens zijn 405 zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, is goedgekeurd.

1. Doelstellingen en achtergronden

1.1. Evenals de rest van de geïndustrialiseerde wereld is Europa in hoge mate afhankelijk van fossiele brandstoffen. De EU is voor haar vervoerssector vrijwel geheel en voor de opwekking van haar energie sterk – en in toenemende mate – afhankelijk van olie, kolen en aardgas. Het aandeel van deze brandstoffen in de energie-opwekking in de EU bedraagt ongeveer 50 % en zal naar verwachting stijgen tot 70 % in 2020. Ook de overheidsinkomsten zijn voor een aanzienlijk deel afkomstig uit fossiele brandstoffen, met name in de vorm van hoge heffingen op transportbrandstoffen.

1.1.1. De sterke afhankelijkheid van fossiele brandstoffen levert een aantal problemen op. De toekomstige uitputting van de fossiele-brandstofbronnen leidt op langere termijn waarschijnlijk tot moeilijkheden met de brandstofvoorziening. De problemen zijn momenteel echter nog niet zodanig dat ze niet meer door de flexibiliteit van de markt kunnen worden opgevangen. Fossiele brandstoffen staan internationaal evenwel steeds hoog op de politieke agenda. De meeste olie- en gasreserves bevinden zich in politiek instabiele regio's of zijn om andere redenen niet onderworpen aan de gebruikelijke marktregelels en concurrentie. Het meest urgente probleem vormt momenteel echter de klimaatverandering als gevolg van de bij de verbranding van fossiele brandstoffen vrijkomende kooldioxide.

1.2. Het Europese energiebeleid moet erop gericht zijn, het gebruik van duurzame energiebronnen te bevorderen. In het Groenboek over een continue energievoorziening in Europa worden hernieuwbare energiebronnen aangemerkt als één van de steunpilaren van een Europese energiestrategie voor duurzame ontwikkeling.

1.3. In het Groenboek worden twee hoofddoelstellingen van de besproken strategieën genoemd:

- het vergroten van de voorzieningszekerheid door diversificatie van energiebronnen ten gunste van niet-ingevoerde energiebronnen, en
- het bestrijden van de klimaatverandering door fossiele brandstoffen te vervangen door energiebronnen die geen broeikasgassen veroorzaken.

De derde doelstelling van het energiebeleid is – in het verlengde van de strategie van Lissabon – waarborging van het concurrentievermogen van Europa.

1.4. De belangrijkste Commissievoorstellen inzake duurzame energiebronnen zijn vervat in het Witboek over duurzame energie uit 1997, de in 2001 goedgekeurde richtlijn inzake de bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen („RES-E”) en een in 2003 goedgekeurde richtlijn inzake biobrandstoffen.

1.4.1. Het EESC heeft over elk van deze voorstellen advies uitgebracht, en heeft daarnaast in 2000 een initiatiefadvies opgesteld over Duurzame energie in de landbouw. In al deze adviezen heeft het Comité zijn volledige steun uitgesproken voor de doelstelling om intensiever gebruik te maken van duurzame energie. Ook gaf het Comité zijn steun aan de voorgestelde beleidsmaatregelen, hoewel het een aantal gedetailleerde kanttekeningen plaatste. In zijn advies over de RES-E-richtlijn toonde het Comité zich bezorgd dat er concurrentieverstoringen in de interne markt zouden kunnen optreden wanneer de keuze en de omvang van de ondersteunende maatregelen wordt overgelaten aan de lidstaten.

1.5. Er moeten ondersteunende maatregelen voor duurzame energie worden genomen, aangezien veel hernieuwbare energiebronnen en technologieën niet altijd kunnen concurreren met traditionele energieopwekking, maar wellicht wel concurreren kunnen worden. Ondersteunende maatregelen ten gunste van duurzame energie kunnen ook worden gezien als tegengewicht voor de overheidssteun die de traditionele energiebronnen en productiemethoden in de loop der tijd hebben genoten en voor de externe kosten die worden veroorzaakt maar niet worden gedragen door traditionele-energieproducenten en -gebruikers. Deze argumenten worden door veel – maar niet alle – onderzoeken ondersteund.

1.6. Dit initiatiefadvies heeft tot doel om, nu de Commissie haar RES-E-richtlijn gaat herzien, feiten te presenteren, analyses te geven en aanbevelingen te doen als bijdrage aan de levendige discussie over duurzame energie. Hoewel de einddatum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn nadert, is in de lidstaten al veel tot stand gebracht.

2. Huidige communautaire doelstellingen en regelgeving

2.1. Op Europees niveau worden doelstellingen geformuleerd om het gebruik van duurzame energie te bevorderen. In de richtlijn inzake de opwekking van duurzame elektriciteit wordt een definitie gegeven van hernieuwbare energiebronnen. Volgens deze richtlijn worden met duurzame energiebronnen hernieuwbare, niet-fossiele energiebronnen bedoeld: wind, zonnewarmte, aardwarmte, golfslag, getijden, waterkracht, biomassa, vuilstortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen. De richtlijn verstaat onder biomassa voorts biologisch afbreekbare bestanddelen van producten, afval en residuen van de landbouw (waaronder plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante sectoren, alsook biologisch afbreekbare bestanddelen van industrieel en huishoudelijk afval.

2.2. In het Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen” wordt gestreefd naar een verdubbeling van het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energievoorziening van de EU. Dit houdt in dat tegen 2010 12 % van de in totaal verbruikte energie in de EU afkomstig moet zijn uit hernieuwbare energiebronnen.

2.3. Om de tenuitvoerlegging van de in het Witboek neergelegde strategie in gang te zetten, is in 1999 een promotiecampagne gestart die tot 2003 moet duren. Voor enkele duurzame energiebronnen zijn voor de periode 1999-2003 streefcijfers geformuleerd.

2.4. In de richtlijn inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (RES-E) wordt als streefcijfer voor het aandeel van duurzame elektriciteit in het totale elektriciteitsverbruik van de EU in 2010 22 % genoemd. De richtlijn bevat per lidstaat streefcijfers voor het aandeel van elektriciteit uit duurzame energiebronnen.

2.5. De in de richtlijn inzake biobrandstoffen genoemde doelstelling bestaat erin, het verbruik van biobrandstoffen te verhogen tot 2 % van het diesel- en benzineverbruik in 2005 en tot 5,75 % in 2010. Tegelijk met deze richtlijn is de richtlijn inzake belastingverlagingen voor biobrandstoffen, die lidstaten een instrument voor de bevordering van biobrandstoffen verschaft, goedgekeurd.

2.6. De RES-E-richtlijn bevat geen duidelijke voorschriften inzake ondersteunende maatregelen voor duurzame energie. Wel wordt bepaald dat de Commissie in 2005 een verslag dient op te stellen over de tenuitvoerlegging en de resultaten, en dan eventueel een besluit neemt over één gemeenschappelijke ondersteuningsprocedure voor de gehele Unie.

2.7. Intussen heeft de Commissie in 2001 communautaire richtsnoeren inzake overheidssteun voor milieubescherming vastgesteld, die in principe ook van toepassing zijn op steun voor duurzame energie. De strekking van de richtsnoeren is dat duurzame energiebronnen in aanmerking komen voor overheidssteun. Steunregelingen moeten echter wel worden gemeld aan de Commissie. Daarbij kan worden gekozen uit vier

verschillende vormen van steunverlening. Slechts een – soms aanzienlijk – deel van de kosten mag worden gedekt door de steun, zodat een te hoge steunbijdrage is uitgesloten. De steun moet van beperkte duur en degressief zijn.

2.8. Tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002 werd overeengekomen het gebruik van duurzame energie wereldwijd te bevorderen, maar er werden geen doelstellingen vastgesteld. De EU verplichtte zich er echter samen met een aantal gelijkgestemde derde landen toe, wereldwijd te streven naar een aandeel van duurzame energie dat overeenstemt met de communautaire doelstellingen. De Commissie werkt aan een mededeling hierover.

3. Aanverwant beleid en aanverwante maatregelen

3.1. De bevordering van efficiëntie op energiegebied is een andere pijler van het energiebeleid, waarmee dezelfde doelstellingen worden nagestreefd als met de bevordering van duurzame energie, namelijk continuïteit van de energievoorziening en bestrijding van klimaatverandering. Een belangrijke technologie die hierbij kan worden ingezet, is warmtekrachtkoppeling; op korte termijn zal een richtlijn inzake warmtekrachtkoppeling worden goedgekeurd. Andere maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie zijn normen voor de efficiëntie van apparaten, etikettering, een ontwerprichtlijn inzake de uitvoering van elektrische apparatuur en een ontwerprichtlijn over het beheer van de vraag naar energie.

3.1.1. Lidstaten hebben ook zelf maatregelen genomen om de efficiëntie op energiegebied te bevorderen. In sommige gevallen zijn vrijwillige overeenkomsten succesvol gebleken. Men is het er algemeen over eens dat op dit gebied nog veel kan worden bereikt.

3.1.2. Over het algemeen is er geen sprake van overlappingen of contradicties tussen maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie en maatregelen ter bevordering van duurzame energie. In het geval van warmtekrachtkoppeling is daarentegen wel sprake van overlapping, aangezien bij warmtekrachtkoppeling biomassa kan worden gebruikt. Deze overlapping zal evenwel niet leiden tot problemen in de markt of bij de naleving van de diverse richtlijnen.

3.2. De communautaire regeling inzake de handel in emissierechten zoals die is vastgelegd in de onlangs goedgekeurde richtlijn hierover, heeft betrekking op energieopwekking waarbij CO₂ vrijkomt. Deze richtlijn geldt niet rechtstreeks voor hernieuwbare energiebronnen of andere energiebronnen die geen CO₂-uitstoot veroorzaken zoals kernenergie; dat wil zeggen: de regeling voorziet niet in directe voordelen of rechten („credits”) die gekoppeld zijn aan het terugdringen van CO₂-emissies door middel van investeringen in uitstootvrije energieopwekking. Niettemin is de „cap-and-trade”-regeling een zeer krachtig instrument dat indirect zal bijdragen tot het gebruik van duurzame energie, aangezien het zal leiden tot een stijging van prijzen en kosten van fossiele brandstoffen, waardoor energiebronnen die geen emissies veroorzaken concurrerende worden.

3.2.1. De richtlijn inzake de handel in emissierechten en met name de richtlijnen betreffende hernieuwbare energiebronnen overlappen elkaar, en zijn waarschijnlijk deels inconsistent. Zo heeft de richtlijn inzake de handel in emissierechten onder meer betrekking op de voor klimaatverandering belangrijke bevordering van duurzame energie. Het is de vraag of de doelstelling van het terugdringen van de CO₂-uitstoot uitsluitend moet worden overgelaten aan de handel in emissierechten; wellicht is een herziening van maatregelen slechts gericht op bevordering van de continuïteit van de energievoorziening. De communautaire handel in emissierechten zal volgens diverse onderzoeken leiden tot een aanzienlijke stijging van de marktprijzen voor elektriciteit (afhankelijk van het onderzoek bedragen deze stijgingen 20 % tot ruim 100 %). Is het economisch en politiek haalbaar om deze financiële lasten verder te verzwaren door een regeling inzake rechtstreekse steun voor duurzame energie in te voeren die de elektriciteitsrekening van de consument nog verder laat oplopen?

3.3. Het communautair landbouwbeleid is in hoge mate van invloed op de beschikbaarheid van biomassa voor de opwekking van energie. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zorgt voor de nodige veranderingen; zo kunnen energiegewassen nu ook op gewone landbouwgrond worden geteeld, met een subsidie van 45 EUR/ha.

3.4. Het communautaire steunprogramma „Intelligente energie voor Europa” voor niet-technologische maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie en duurzame energiebronnen is goedgekeurd in juni 2003. Het programma loopt van 2003 tot 2006 en voorziet in steun voor projecten die zijn gericht op het verwijderen van belemmeringen voor energie-efficiëntie en duurzame energiebronnen. Het programma bestaat uit vier pijlers; daarvan concentreert ALTENER zich op nieuwe en hernieuwbare energiebronnen. De overige pijlers zijn SAVE (voor energie-efficiëntie), STEER (voor transportgerelateerde energie) en COOPENER (voor samenwerking met ontwikkelingslanden).

3.5. Het beleid op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is van cruciaal belang voor zowel de ontwikkeling van nieuwe duurzame energiebronnen als voor de verdere verfijning van technologieën die reeds op de markt zijn of binnenkort op de markt komen. Sommige duurzame energiebronnen die vallen onder de in de RES-E-richtlijn genoemde definitie bevinden zich nog in een vroeg stadium van ontwikkeling en vereisen aanzienlijke inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling alvorens hun potentieel volledig kan worden benut.

3.5.1. De verwachtingen ten aanzien van waterstoftechnologie zijn hooggespannen. Sommige toepassingen hiervan lijken bijna gereed te zijn voor de markt. Waterstof wordt gebruikt als transportbrandstof en in brandstofcellen. De grote voordelen ervan zijn gelegen in het feit dat waterstof bij gebruik geen broeikasgassen veroorzaakt, tot opslag van elektriciteit kan dienen en kan fungeren als vervanging van olie. Waterstof wordt verkregen uit aardgas (primaire fossiele energiedrager), water (via energieverbruik door elektrolyse) of biomassa. Deze

grondstoffen moeten in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn. Aangezien de bekende aardgasreserves beperkt zijn, zou het wenselijk zijn om deze als transportbrandstof te gebruiken. Kernenergie – en in de toekomst hopelijk fotovoltaïsche energie – is de meest geschikte energiebron voor het verkrijgen van waterstof uit water. De productietechnieken moeten bovendien verder worden ontwikkeld om ze goedkoper te maken; hetzelfde geldt voor technologieën die gericht zijn op de veilige omgang met deze hoogst explosieve brandstof.

4. De bevordering van duurzame energie in de lidstaten

4.1. De omzetting in de lidstaten van de richtlijnen ter bevordering van duurzame energie en de richtlijn inzake biobrandstoffen is nog niet voltooid. Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen of alle lidstaten de streefdata voor de omzetting zullen halen, maar waarschijnlijk is dit niet het geval. Alle lidstaten hebben inmiddels hun nationale doelstellingen bekend gemaakt.

4.2. De meeste lidstaten hebben inmiddels nationale steunregelingen voor duurzame energiebronnen ingevoerd. Sommige lidstaten hebben regelingen die reeds bestonden voordat op Europees niveau beleidsverklaringen werden afgelegd, verder uitgebreid. De steunregelingen verschillen echter sterk per lidstaat, evenals de omvang van de steun waarin ze voorzien.

4.2.1. Er kunnen vijf hoofdvormen van steunverlening worden onderscheiden:

- 1) gegarandeerde inkooprijzen en terugkoopverplichtingen;
- 2) groenestroomcertificaten, doorgaans in combinatie met een afnameverplichting;
- 3) openbare aanbestedingen;
- 4) belastingverlagingen of -vrijstellingen, en
- 5) directe investeringssteun.

4.2.2. Het systeem van gegarandeerde inkooprijzen wordt in ieder geval toegepast in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Griekenland. Groenestroomcertificaten bestaan in België, Denemarken, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk; in Italië bestaan plannen om deze certificaten in te voeren. In Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is steun ingebouwd in het systeem van heffingen op energie/koolstoffen.

4.2.3. Een voorbeeld van een regeling van inkooprijzen/terugkoopverplichtingen is de Duitse wet op duurzame energie. Dit systeem biedt producenten van elektriciteit uit duurzame energiebronnen gedurende 20 jaar gegarandeerde inkooprijzen. Er bestaan aparte tariefgroepen per technologie en per efficiëntieniveau. De tarieven bedragen normaliter ruim 80 EUR/MWh en worden doorgaans voor een aantal jaar gegarandeerd, waarna ze gaandeweg lager worden. De kosten worden in gelijke mate doorberekend aan alle consumenten. Deze Duitse wet is getoetst op verenigbaarheid met de in het Verdrag vastgelegde regelgeving inzake staatssteun; de conclusie was dat de regeling geen staatssteun inhoudt, aangezien er geen overheids gelden worden gebruikt.

4.2.4. Een voorbeeld van een stimuleringsmaatregel die is verwerkt in het belastingstelsel is de in Nederland toegepaste Regulerende Energieheffing. Niet uit duurzame energiebronnen opgewekte elektriciteit wordt belast om de opwekking van „groene stroom” te bevorderen. Industriële gebruikers van elektriciteit zijn grotendeels van deze heffing vrijgesteld vanwege een ander instrument dat voor de industrie is ingesteld, namelijk de verplichting om te voldoen aan de mondiale doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie.

4.2.5. De verplichting tot het leveren van elektriciteit uit duurzame energiebronnen in het Verenigd Koninkrijk („Renewables Obligation”) is een voorbeeld van een systeem waarbij gebruik wordt gemaakt van certificaten en verplichtingen. In dit systeem wordt aan leveranciers een verplichting opgelegd (3 % in 2002, 10,4 % in 2010). De kosten daarvan, evenals eventuele boetes (ongeveer 45 EUR/MWh), worden doorberekend aan de consument.

4.3. De stimuleringsmaatregelen gelden doorgaans alleen voor in het land zelf geproduceerde energie, en niet voor ingevoerde energie. Niettemin kunnen exploitanten in sommige gevallen dubbel profiteren. Zo kunnen voor in Duitsland geproduceerde windenergie die naar Nederland wordt geëxporteerd, gegarandeerde inkooprijzen in Duitsland en subsidies in Nederland worden verkregen.

4.4. De verwachting is dat windenergie de grootste bijdrage zal leveren aan de verwezenlijking van de algehele doelstellingen; de steunprogramma's zijn dan ook hierop gebaseerd. De vergoeding voor windenergie bedraagt momenteel 100 EUR per MWh in Italië en België, en ruim 50 EUR in Frankrijk, Oostenrijk, Portugal, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In sommige lidstaten worden de vergoedingen na 5 tot 15 jaar lager.

5. Uitbreiding

5.1. Het aandeel van duurzame energiebronnen in de nationale energieproductie lag in 1997 in slechts drie van de tien nieuwe lidstaten hoger dan het communautaire gemiddelde (12,9 %). Deze drie landen waren:

- Letland, met 42,4 %,
- Slowakije, met 17,9 %, en
- Slovenië, met 29,9 %.

Al deze drie landen maken hoofdzakelijk gebruik van waterkracht, aangezien deze energiebron daar in ruime mate beschikbaar is. In de overige zeven nieuwe lidstaten was het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energieproductie vrij laag, namelijk gemiddeld 2 %.

5.2. De nationale doelstellingen van de nieuwe lidstaten zijn gericht op verhoging van het aandeel van duurzame energiebronnen in hun energieproductie; dit aandeel moet in 2010 meer dan tweemaal zo groot zijn als in 1997. Deze toename komt vrijwel overeen met de doelstelling van de huidige

lidstaten. Eén van de problemen is dat de tien nieuwe lidstaten niet beschikken over een groot potentieel aan windenergie. Deze energiebron lijkt geen grote rol te gaan spelen bij de energieopwekking, waardoor het gebruik van biomassa in de meeste nieuwe lidstaten steeds belangrijker lijkt te worden.

5.3. Voor hun warmtevoorziening kunnen de nieuwe lidstaten grotendeels gebruik maken van uitgebreide netwerken voor stadsverwarming; deze zijn echter deels slecht onderhouden. De mogelijkheden voor gebruik van biomassa en warmtekrachtkoppeling voor stadsverwarming zijn wellicht aanzienlijk, maar nadere gegevens hierover ontbreken.

5.4. Er lijkt in de nieuwe lidstaten een enorm potentieel – veel groter dan in de EU – te bestaan voor het verhogen van de energie-efficiëntie. Naast duurzame energiebronnen moet dit potentieel worden benut. Er moeten met name voorlichtingscampagnes voor burgers worden gelanceerd om hen te informeren over hoe huishoudens energie kunnen besparen.

5.5. Het feit dat de nieuwe lidstaten in een later stadium gebruik zijn gaan maken van duurzame energiebronnen zou van voordeel kunnen zijn; zij kunnen namelijk lering trekken uit de positieve en negatieve ervaringen die in de EU zijn opgedaan met het gebruik van duurzame energie. Om zowel de nieuwe als de huidige lidstaten in staat te stellen hiermee hun voordeel te doen, lijkt het noodzakelijk om de positieve en negatieve ervaringen met het gebruik van duurzame energie in alle lidstaten elk jaar uitgebreid in kaart te brengen. Op deze wijze kunnen geslaagde ontwikkelingen worden gestimuleerd en fouten worden verminderd. De met de opwekking van energie verbonden kosten kunnen aldus worden geoptimaliseerd.

5.6. Het lijkt van groot belang om de nieuwe lidstaten hierbij te ondersteunen, aangezien hun ervaring met de gebruikmaking van duurzame energiebronnen volgens de statistieken – die laten zien dat de meeste duurzame energie wordt opgewekt met behulp van waterkracht – vrij beperkt is.

5.7. Een ander aspect van het gebruik van duurzame energiebronnen zijn de kosten die hiermee gepaard gaan. Alle nieuwe lidstaten kampen met een tekort aan financiële middelen. Elke nieuwe technologie waarvoor veel kapitaal en slechts weinig arbeidskrachten nodig zijn, drukt zwaar op de begroting en maakt het voor de nieuwe lidstaten moeilijker om binnen een bepaald aantal jaren het communautaire niveau te bereiken. Een energieverbruik dat gepaard gaat met hoge kosten kan leiden tot verminderde groei en een ongunstige concurrentiepositie.

5.8. Concurrerende prijzen voor de productie van energie uit duurzame energiebronnen zijn dan ook van cruciaal belang, met name voor de nieuwe lidstaten, aangezien deze zich uiteraard op korte termijn zullen moeten houden aan dezelfde verplichtingen en doelstellingen als de huidige lidstaten van de EU.

6. Hernieuwbare energiebronnen: potentieel en niet-tarifaire belemmeringen

6.1. Het potentieel van duurzame energiebronnen is weliswaar groot, maar in de meeste gevallen toch nog maar beperkt bruikbaar, zelfs wanneer de kosten buiten beschouwing worden gelaten. Het potentieel verschilt per energiebron en – wat nog belangrijker is – verandert in de loop van de tijd. De duurzame energiebronnen die op korte en middellange termijn de meeste mogelijkheden bieden – met name wind, waterkracht en biomassa – hebben tevens onmiskenbaar beperkingen. Andere vormen van duurzame energie, zoals fotonvoltaïsche energie en getijdenenergie, bevinden zich nog in een vroege ontwikkelingsfase, zodat het potentieel hiervan pas na 20 tot 30 jaar (of zelfs meer) zal blijken. De benutting van deze energiebronnen vereist nog veel inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Dit betekent dat, om deze energiebronnen efficiënter en volledig concurrerend te maken, moet worden gekozen voor andere maatregelen en oplossingen dan in het geval van reeds ver ontwikkelde technologieën.

6.2. Het gebruik van windenergie is gebonden aan beperkingen vanwege de noodzaak van noodvoorzieningen en de hieraan gelieerde netcapaciteit. De productie van biomassa wordt bevorderd door het landbouw- en bosbouwbeleid aan te passen. Het gebruik van biomassa voor de opwekking van energie wordt echter beïnvloed door andere gebruiksdoelinden met een grotere meerwaarde. De door de markt bepaalde voorkeur hiervoor kan de productie van biomassa om redenen van concurrentie nadelig beïnvloeden. De aanleg van meer waterkrachtcentrales wordt in Europa bemoeilijkt vanwege natuurbeschermingsmaatregelen; zelfs plannen voor kleine, moderne centrales stuiten op verzet.

6.3. Maatschappelijke weerstand vormt in hoge – en toenemende – mate een belemmering voor het gebruik van duurzame energie. Deze weerstand kan ontstaan doordat men zich onvoldoende bewust is van het belang van een intensiever gebruik van duurzame energie en doordat men onjuist is ingelicht over de eigenschappen van de betreffende technologieën. Om hierin verandering te brengen, moeten voorlichtingscampagnes op touw worden gezet en moeten scholen aandacht schenken aan het belang en de kenmerken van duurzame energie. Bij het kiezen van een locatie moet uiteraard altijd rekening worden gehouden met het draagvlak onder de plaatselijke bevolking. Technologische ontwikkeling kan ook leiden tot goede oplossingen, zoals windenergie die uit de kust in plaats van langs de kust wordt opgewekt.

6.3.1. Technologieën op het gebied van duurzame energie vereisen de nodige inventiviteit en het nodige ondernemerschap. Inventiviteit en ondernemerschap moeten dan ook worden gestimuleerd. Ook moeten de mogelijkheden van de lokale bevolking om bij te dragen aan, en te investeren in, duurzame energie worden vergroot. Ondanks de soms vrij royale steunregelingen moeten de aan duurzame energie verbonden risico's niet worden veronachtzaamd.

6.4. Als gevolg van de lange en omslachtige procedures voor het verkrijgen van vergunningen worden investeringen in duurzame energie vaak te riskant en te duur. Er moeten termijnen worden ingevoerd waaraan overheden zich moeten houden. Maar zelfs dan kunnen vergunningsprocedures lang – zelfs jaren – uitlopen wanneer tegen overheidsbesluiten beroep wordt ingesteld bij een rechtbank.

6.5. In veel gevallen moet voor een intensiever gebruik van duurzame energie nieuwe infrastructuur worden ontwikkeld, wat tijd kan kosten. Ook kan een groeiend gebruik van duurzame energie aanpassingen van de netwerken noodzakelijk maken en leiden tot netwerkproblemen, met name wanneer niet voldoende rekening wordt gehouden met de plaatselijke omstandigheden. Het tempo waarin het gebruik van duurzame energie toeneemt kan dan ook wat achterblijven bij de doelstellingen, ofwel de kosten kunnen hoger uitvallen dan verwacht.

6.6. Praktisch gezien is het doel van de bevordering van duurzame energie het vervangen van fossiele brandstoffen, aangezien deze broeikasgassen veroorzaken en in belangrijke mate worden ingevoerd van buiten de EU. Wanneer de efficiëntiegraad van het gebruik van primaire energie in aanmerking wordt genomen, biedt de rechtstreekse opwekking van elektriciteit met behulp van duurzame energiebronnen – zoals de wind – de beste vervangingsmogelijkheden. Vervanging van primaire fossiele brandstoffen door hernieuwbare brandstoffen is minder efficiënt. Warmtekrachtkoppeling die gebruik maakt van biomassa levert een aanzienlijk hoger rendement op. De Commissie heeft in haar algehele planning rekening gehouden met het substitutiebeginsel, maar bij het opstellen van stimuleringsmaatregelen en het berekenen van resultaten is vaak geen rekening gehouden met dit beginsel.

6.7. De verwachtingen ten aanzien van duurzame energiebronnen zijn hooggespannen. Wanneer de bovengenoemde beperkingen en de vaak lange termijnen in aanmerking worden genomen, is duidelijk dat duurzame energie niet alle problemen op energiegebied in Europa zal kunnen oplossen. Duurzame energiebronnen kunnen in belangrijke mate helpen om in de toegenomen energiebehoefte te voorzien, maar zullen op korte of middellange termijn zelfs volgens het meest optimistische, maar nog steeds haalbare scenario niet kunnen dienen als vervanging van kolen of kernenergie, laat staan van beide. Voor de langere termijn moeten scenario's en concepten worden opgesteld om onderzoek en ontwikkeling – en andere maatregelen – in een vroeg stadium te stimuleren en te sturen.

7. Evaluatie van stimuleringsmaatregelen en resultaten

7.1. De doelmatigheid van de instrumenten bij een groeiend gebruik van duurzame energie hangt in sterke mate af van de opzet ervan. Systemen met gegarandeerde inkooprijzen lijken echter uitermate efficiënt. Toch moet ook rekening worden gehouden met de kosteneffectiviteit, nadelige effecten op markten en andere implicaties van de verschillende systemen.

7.2. De meeste steunregelingen bieden geen ruimte voor concurrentie tussen de verschillende duurzame energievormen, noch tussen duurzame en traditionele energiebronnen. De meeste stimuleringsmaatregelen voorzien evenmin in instrumenten voor verbeteringen op het gebied van technologieën en efficiëntie. Ook ontbreken vaak mechanismen ter voorkoming van een te omvangrijke steunverlening.

7.3. De markten voor verwarming, elektriciteit en transportbrandstoffen verschillen wezenlijk van elkaar. De markt voor verwarming is uitsluitend lokaal, waarbij gebruik kan worden gemaakt van netwerken voor stadsverwarming. De markten voor transportbrandstoffen zijn onderling concurrerend, maar de concurrentieverhoudingen zijn als gevolg van de uiteenlopende belastingstelsels binnen de EU tot op zekere hoogte verstoord. De elektriciteitsmarkt begint zich open te stellen, maar heeft nog te kampen met belemmeringen voor grensoverschrijdende handel. De loskoppeling van infrastructures en de gewaarborgde toegang voor derde partijen zijn van groot belang.

7.3.1. Maatregelen ter bevordering van elektriciteit en transportbrandstoffen uit duurzame energiebronnen mogen vooral de concurrentieverhoudingen in de interne markt niet verstoren; voor bedrijven in de gehele EU moeten dezelfde concurrentievoorwaarden gelden, wat momenteel niet het geval is en een hoofddoelstelling zou moeten worden.

7.3.2. Bij het formuleren van stimuleringsmaatregelen voor duurzame elektriciteit moet worden gestreefd naar een optimaal gebruik van de natuurlijke en klimatologische omstandigheden en van de bestaande netcapaciteit in de gehele EU. Indien dit niet gebeurt, zullen de gekozen oplossingen allesbehalve kostenefficiënt zijn en zullen beduidend hogere kosten voor investeringen en exploitatie moeten worden gemaakt om hetzelfde eindresultaat te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de locatie van windmolenparken; deze moet beter worden afgestemd op gunstige windomstandigheden enerzijds en op de netcapaciteit en het verbruik anderzijds. Momenteel is dit niet het geval, aangezien nationale doelstellingen bepalend zijn.

7.4. De RES-E-richtlijn geeft criteria voor nationale steunregelingen. Deze moeten aansluiten bij de interne markt, rekening houden met de diverse eigenschappen van duurzame energiebronnen, efficiënt en eenvoudig zijn, en voorzien in voldoende overgangsregelingen om het vertrouwen van investeerders te behouden. In zijn advies over de RES-E-richtlijn heeft het Comité de aanbeveling gedaan nog andere beginselen in aanmerking te nemen, zoals het aanvaardbaar houden van de kosten voor energieverbruikers en overheden, het afbouwen van subsidies, het voorkomen van eindeloze steunverlening, het creëren van volledige doorzichtigheid, en het zoveel mogelijk laten beslissen van de markt (met inbegrip van de gebruikelijke risico's van het ondernemerschap).

7.4.1. Deze beginselen zijn nog steeds geldig. Helaas lijkt het erop dat veel van de huidige nationale steunregelingen niet aansluiten bij deze beginselen en er doorgaans op een aantal

punten van afwijken. De steunregeling die lijkt in te druisen tegen sommige van deze beginselen is het systeem met gegarandeerde inkooprijzen en terugkoopverplichtingen.

7.5. Er zijn reeds onderzoeken gedaan naar het functioneren van steunregelingen in het verleden, en er zijn voorspellingen gedaan met betrekking tot de toename van de productie en het gebruik van duurzame energie die de steunregelingen met zich zouden meebrengen. Bij bepaalde onderzoeken is rekening gehouden met het feit dat de meeste communautaire instrumenten nog niet in werking zijn getreden, en in sommige onderzoeken zijn de effecten van op korte termijn te implementeren beleid en instrumenten meegenomen. De onderzoeksresultaten lopen aanzienlijk uiteen, maar het lijkt erop dat de meeste lidstaten hun doelstellingen ten aanzien van duurzame energie voor 2010 slechts met de grootste moeite zullen halen; hetzelfde geldt voor de EU als geheel.

7.6. In een aantal gevallen is het gebruik van duurzame energie echter aanzienlijk toegenomen. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is het groeiende aandeel van windenergie in Denemarken, Duitsland en Spanje. Dit geeft aan dat een intensievere gebruikmaking van duurzame energie mogelijk is, zelfs wanneer de natuurlijke omstandigheden minder gunstig zijn (zoals de mogelijkheden voor windenergie in het binnenland van Duitsland). Als alle lidstaten het voorbeeld zouden volgen van de lidstaten met de beste resultaten, zou de algehele communautaire doelstelling worden gehaald.

7.7. Het is dus niet onmogelijk om de communautaire doelstelling te halen, maar het is de vraag of politici en kiezers bereid zijn om de benodigde middelen vrij te maken. De kosten voor de consument moeten aanvaardbaar blijven, en het wereldwijde concurrentievermogen van Europese ondernemingen mag niet in gevaar worden gebracht.

7.8. Veel lidstaten – en dan met name de drie bovengenoemde – hebben ervoor gekozen een behoorlijk hoge prijs te bepalen voor duurzame energie. De besluiten over de aanvaardbaarheid van de kosten die moeten worden gemaakt om de doelstellingen inzake duurzame energie te halen, zijn van politieke aard. De kosten lijken in veel gevallen zeer hoog te liggen wanneer de vergoedingen voor de producenten, die kunnen oplopen tot boven de 100 EUR per MWh, worden vergeleken met de marktprijs voor elektriciteit, die (exclusief transmissie en belastingen) gemiddeld 25-30 EUR per MWh bedraagt.

7.9. Zolang het volume aan duurzame energie waarvoor steun wordt verleend vrij gering is, blijven de totale kosten eveneens relatief laag. Wanneer dit volume echter overeenkomstig de doelstellingen toeneemt, gaan de kosten zwaarder drukken op de consument. Dit kan tot uiting komen in het stemgedrag van de kiezers – zoals in Denemarken – of tot aantasting leiden van het concurrentievermogen van met name industriële grootverbruikers van energie, wat indruist tegen de doelstellingen van Lissabon en andere economische doelstellingen.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Momenteel lijken de meeste lidstaten en de EU als geheel hun streefcijfers voor de gebruikmaking van duurzame energiebronnen in 2010 niet te gaan halen. De in sommige lidstaten bereikte resultaten laten weliswaar zien dat het niet onmogelijk is om de communautaire doelstelling te verwezenlijken, maar het is onzeker of hiervoor voldoende politieke wil en voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

8.2. Aangezien er op communautair niveau geen richtlijnen voor steunregelingen inzake duurzame energie bestaan, hebben de lidstaten nationale regelingen ingevoerd die sterk verschillen in aanpak, opzet en omvang. Met name de kostenefficiëntie van veel van de huidige regelingen moet kritisch tegen het licht worden gehouden.

8.3. Het feit dat regelingen uitsluitend op nationaal niveau worden vastgesteld en geen betrekking hebben op de invoer van energie, zorgt momenteel voor belemmeringen in de interne markt. Het Hof is van oordeel dat dit bezwaar niet geldt voor elektriciteit, aangezien de interne elektriciteitsmarkt pas in 2007 volledig zal zijn opengesteld. Grensoverschrijdende handel in elektriciteit is niettemin al heel gewoon en neemt in de gehele EU toe.

8.4. Er is evenmin sprake van gelijke concurrentievoorwaarden voor de actoren op de diverse markten in de EU. Hiervoor zijn diverse redenen aan te wijzen, waaronder het oordeel van het Hof⁽¹⁾ dat het Duitse systeem van gegarandeerde inkooprijzen geen staatssteun inhoudt omdat hierbij geen overheidsmiddelen worden gebruikt. Vanuit economisch oogpunt maakt het nauwelijks verschil of de steun rechtstreeks door de consument dan wel indirect via belastingmiddelen uit de staatskas wordt betaald.

8.5. Nergens wordt met welke steunregeling dan ook volledig voldaan aan de eisen die worden gesteld op het gebied van efficiëntie, het niet-verstoren van de marktverhoudingen en het bevorderen van concurrentie en innovatie. Gegarandeerde inkooprijzen worden door de overheden vastgesteld, terwijl het volume wordt bepaald door de markt. Voor de handel op basis van groenestroomcertificaten geldt het omgekeerde. In het geval van regelingen voor gegarandeerde inkooprijzen kunnen – indien ze correct worden toegepast – maatregelen worden genomen om de efficiëntie te vergroten, terwijl het systeem van certificaten wellicht te weinig zekerheid biedt om te investeren in efficiëntie, aangezien de prijzen kunnen fluctueren.

8.6. De kosten van steunregelingen voor duurzame energie zijn in een aantal gevallen al zeer hoog. Dit wordt verontrustend en kan leiden tot politiek verzet tegen de doelstellingen en het beleid inzake bevordering van duurzame energie.

8.7. Op grond van de RES-E-richtlijn moet de Commissie in 2005 de ontwikkelingen in het gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen evalueren; zij kan dan voorstellen één enkele steunregeling in te voeren. Het zal tot 2012 duren alvorens volledige harmonisatie wordt bereikt. De meeste lidstaten zullen zich naar verwachting hevig verzetten wanneer ze een systeem moeten veranderen dat ze al jaren toepassen.

8.8. De invoering van één enkele steunregeling voor duurzame energie wordt in dit stadium door menigeen niet noodzakelijk geacht. Er is bovendien geen ideaal systeem denkbaar. Het Comité is van mening dat er een gemeenschappelijke steunregeling moet worden ontwikkeld en te zijner tijd worden ingevoerd, en dat een verdere fragmentatie van de nationale regelingen nu al moet worden tegengegaan. De opzet van een gemeenschappelijke steunregeling moet met name leiden tot meer innovatie en een groter concurrentievermogen.

8.9. De Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het beleid dat zij heeft voorgesteld. Hoewel het nog te vroeg is voor communautair beleid inzake duurzame energie, moet de Commissie serieus aandacht schenken aan bovengenoemde problemen voordat deze in de loop van de tijd verergeren.

8.10. Het EESC doet DG TREN de aanbeveling

- zich meer in te spannen om het voor lidstaten, regio's en andere actoren makkelijker te maken om voorbeelden van goede praktijken op het gebied van duurzame energie uit te wisselen; hierbij moet de nadruk komen te liggen op de nieuwe lidstaten;
- er bij de lidstaten op aan te dringen om jaarlijks de ontwikkelingen op hun markten voor duurzame energie in kaart te brengen met het doel statistische gegevens en informatie over opgedane ervaringen te verzamelen. Hierover zou DG TREN dan jaarlijks een beknopt verslag moeten publiceren;
- de interactie, samenhang en effecten van het uiteenlopende communautaire beleid dat van invloed is op het gebruik van duurzame energiebronnen en –technologieën diepgaand te evalueren om overregulering te vermijden. Met name de effecten van de richtlijn inzake de handel in emissierechten moeten nader worden bestudeerd en bijgestuurd voordat de richtlijn ten uitvoer wordt gelegd;
- onverwijld een grondig onderzoek te starten naar de ontwikkelingen en de huidige stand van zaken met betrekking tot de bevordering van duurzame energie, waarbij met name moet worden gekeken naar innovatievermogen, markt vraagstukken en de kosteneffectiviteit van ondersteunende maatregelen en de impact daarvan op de kosten voor de consument en op het wereldwijde concurrentievermogen van Europese ondernemingen.

Brussel, 28 januari 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

⁽¹⁾ Europees Hof van Justitie, uitspraak van 13 maart 2001, C-379/98