

Wat betekent regeerakkoord voor klimaatbeleid? Een vergelijking met verkiezingsprogramma's

Het Regeerakkoord geeft aan te streven naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050, maar mist nog de concreetheid om te kunnen spreken van een krachtig klimaatbeleid. Het belooft wel een versterking ten opzichte van het bestaande beleid. Vooral de aanscherping van de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 springt in het oog. Toch scoort het klimaatbeleid in het Regeerakkoord niet meer dan gemiddeld in vergelijking tot de verkiezingsprogramma's van de verschillende partijen. D66 en GroenLinks deden het in dit opzicht het beste. In het programma van de VVD was nauwelijks sprake van beleidsversterking. Die was er wel bij de PvdA, maar dan toch vooral gericht op doelstellingen op de korte termijn. In die zin is de uitkomst geen verrassing.

Inleiding

In het klimaatbeleid zijn er doelstellingen voor de lange termijn, die van groot belang zijn om de temperatuuropname op aarde op termijn te beperken tot 2 graden Celsius. In Europa wordt een vermindering van

broeikasgasemissies in 2050 van 80-95% ten opzichte van 1990 noodzakelijk geacht. Dat betekent voor elk Europees land een opgave die waarschijnlijk in dezelfde orde van grootte ligt. Analyses laten zien dat die aanzienlijke vermindering alleen maar kan worden gerealiseerd met ingrijpende veranderingen die aan geen enkele speler in de maatschappij voorbij zullen gaan. De energietransitie staat daarin centraal. Ingrijpende maatschappelijke veranderingen vragen veel tijd en een periode van 40 jaar is daarvoor krap. De realisatie dient daarom nu al volle aandacht te krijgen. Het is dan ook een uitdaging voor het beleid goede en krachtige impulsen te geven.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in samenwerking met CPB en ECN de plannen van de politieke partijen doorgerekend voor de effecten op de broeikasgasemissies in 2020. De resultaten daarvan zijn voor de verkiezingen gepresenteerd in het rapport 'Keuzes in kaart' (CPB/PBL 2012). Deze geven

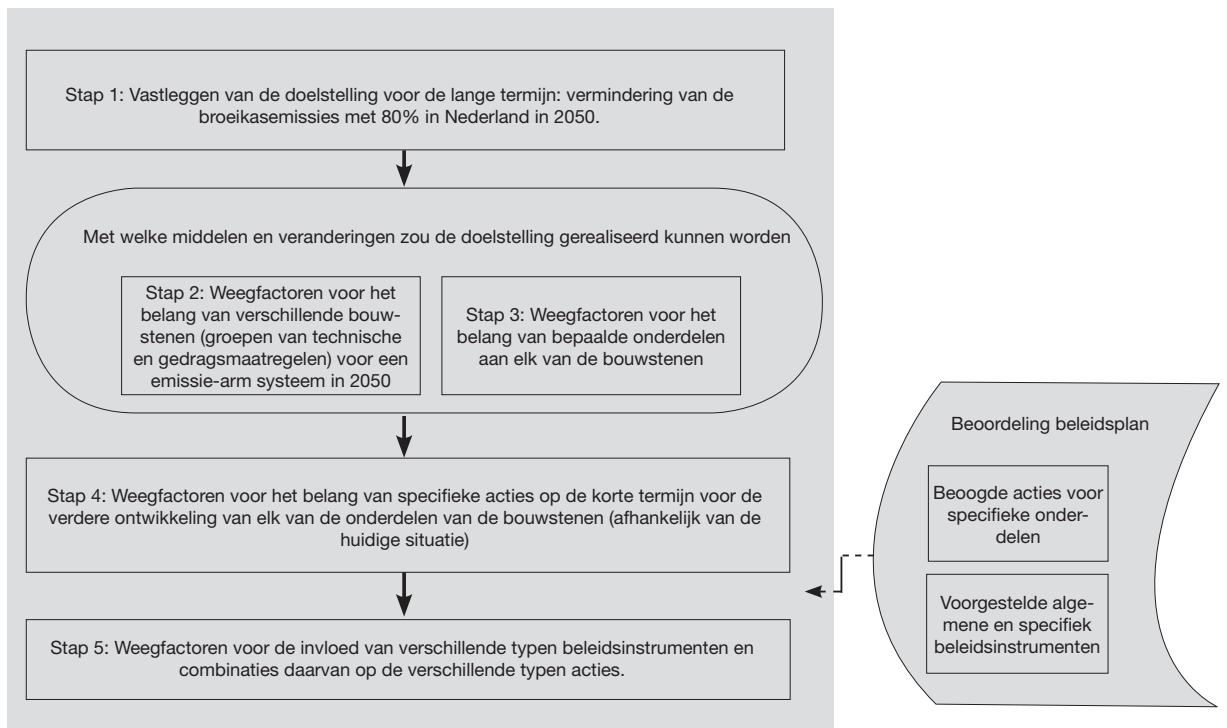


Jan Ros en Robert Koelemeijer
Beide auteurs zijn werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL); Contactpersoon: Jan Ros: Jan.Ros@pbl.nl.

een belangrijke indicatie voor de rol van de overheid bij de aanpak van het klimaatprobleem, maar het optimaliseren op een emissiereductie in 2020 is niet altijd in lijn met en soms zelfs een hindernis voor het realiseren van een verdergaand doel in 2050. Zo'n energietransitie vraagt immers meer. We noemen enkele belangrijke facetten:

- het formuleren van een richtinggevende visie op de lange termijn;
- het stimuleren van fundamenteel onderzoek naar verbetering van technologie;
- het als eerste toepassen van nog relatief dure, maar potentieel belangrijke technieken in demonstratieprojecten of nichemarkten;
- het scheppen van condities waardoor investeringen in nieuwe energie-infrastructuur van de grond komen;
- het faciliteren van nieuwe samenwerkingsverbanden;
- het opzetten van nieuwe instituties;
- het creëren van maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende veranderingen.

Dergelijke stappen leveren geen emissievermindering op de korte termijn. Ze zijn



Figuur 1. Schets van de methodiek

wel essentieel voor het veranderingsproces. Overheidsbeleid speelt daarin een belangrijke rol. Daarom heeft PBL, naast de berekening van de effecten op emissies en aandeel hernieuwbare energie voor 2020, ook een bredere, meer kwalitatieve (of semi-kwantitatieve) analysemethode voor de beoordeling van klimaatbeleid op lange termijn ontwikkeld en toegepast. De basisvraag in deze analyse is: in hoeverre stimuleert het beleid al op korte termijn stappen die nodig zijn voor een transitie naar een koolstofarme economie?

Hieronder wordt allereerst de analysemethodiek geschetst. Vooropgesteld: de methodiek is nieuw, nog niet breed getoetst en voor een belangrijk deel gebaseerd op een kwalitatieve expertbeoordeling. In die zin is de hier gepresenteerde uitwerking een eerste proeve.

Tabel 1. Het belang van bepaalde groepen van maatregelen voor een emissiearm Nederland in 2050.

Bouwsteen	Weegfactor(en)	Toelichting
Energiebesparing	4	Technische besparingsopties, logistieke en gedragsaanpassingen in de gebouwde omgeving, verkeer en industrie
Schone elektriciteit	3	Windmolens, zonnepanelen, kernenergie, balancing (en uitfasering kolencentrales)
Elektrificatie	2	Transport en warmte op elektriciteit of op waterstof (verondersteld te worden geproduceerd met elektriciteit)
Biomassa	4	Voor alle toepassingen: transportbrandstoffen, groen gas, grondstof voor chemie, verbranding voor warmte en elektriciteit
CO ₂ -afvang en -opslag	3	Bij grote puntbronnen: centrales en grote bedrijven (ook bij nieuwe installaties voor biomassaverwerking)
Decentrale warmte	1	Warmte-uitwisseling, WKK, geothermie
Overige procesemissies	2	Procesemissies uit de landbouw en de industrie (inclusief veel niet-CO ₂ -broeikasgassen)

De analyse is echter zodanig gestructureerd opgezet, dat de subjectiviteit - die in geval van een kwalitatieve analyse moeilijk helemaal te vermijden is - wordt verminderd. De onderlinge vergelijkbaarheid van verschillende beleidsplannen is door de semi-kwantitatieve aanpak minder gevoelig gemaakt voor subjectieve oordelen. De analyses zijn gebaseerd op gegevens in het Regeerakkoord en de verkiezingsprogramma's. Daarin zijn vele voorstellen niet in detail uitgewerkt. Dat betekent bijvoorbeeld dat er geen gegevens zijn over het budget voor energiegerelateerde Research & Development (R&D) of concrete invulling van publiek-private samenwerking gericht op energie-infrastructuur. De resultaten geven daarom een eerste indicatie van de kracht van het lange termijn klimaatbeleid.

Analysemethodiek

Figuur 1 schetst de opzet van de methodiek, waarin vijf stappen worden onderscheiden. Op elke stap wordt een korte toelichting gegeven.

Stap 1. Het uitgangspunt van de analyse is een vergaande vermindering van broeikasgasemissies binnen Nederland van 80% in 2050 ten opzichte van 1990, overeenkomstig het uitgangspunt in de klimaatbrief van het vorige kabinet. Het is onmogelijk om te toetsen of met de beleidsplannen deze emissievermindering in 2050 kan worden bereikt. Daarvoor zijn er veel te veel onzekerheden. Dit uitgangspunt is wel van belang voor invulling van de tweede stap.

Stap 2. Er worden in deze analyse zeven bouwstenen voor een toekomstig emissiearm systeem onderscheiden. Deze bouwstenen omvatten een groep van technieken en soms enkele aanvullende gedragsveranderingen. Deze bouwstenen hebben we verschillende weegfactoren toegekend, waarbij een hoge weegfactor een hoog relatief belang van de bouwsteen aangeeft. De weegfactoren zijn gebaseerd op analyses van honderden varianten van systeemopties waarmee in 2050 de gewenste emissiereductie zou kunnen worden bereikt (zie hiervoor het rapport 'Naar een schone economie in 2050', PBL/ECN 2011). Deze weegfactor is een maat die aangeeft hoeveel lastiger de realisatie van



het einddoel wordt als zo'n bouwsteen buiten beeld wordt gelaten. De wegging van de bouwstenen is aangegeven in tabel 1. Daaruit wordt dus duidelijk dat zonder de inzet van biomassa of zonder energiebesparingsmaatregelen het realiseren van een vermindering van de broeikasgasemissies met 80% in 2050 bijna onmogelijk wordt. Decentrale warmtevoorziening daarentegen kan een zeer nuttige bijdrage leveren, maar als het niet wordt gedaan, dan zijn er voldoende alternatieven om alsnog het gewenste resultaat te bereiken. Kosten zijn hierin niet meegenomen, mede omdat kostenramingen op een termijn van 40 jaar grote onzekerheden omvatten.

Stap 3. Zoals gezegd omvatten de bouwstenen vele technieken (slechts in enkele gevallen aanvullende gedragsveranderingen). Ook deze zijn geconcretiseerd. Op basis van een inschatting van het potentieel van deze technieken zijn in de derde stap weer weegfactoren toegekend, die aangeven in welke mate ze kunnen bijdragen aan de bouwsteen. Dit is vergelijkbaar met de weegfactoren van de bouwstenen als bijdrage aan het totaal. Geen enkele specifieke technische maatregel is onmisbaar. Voor een krachtig langetermijnbeleid hoeven daarom niet alle opties te worden gestimuleerd. Dat geeft ruimte voor keuzen. Indicatief kan worden gesteld dat ruim de helft van de meegenomen specifieke technologische opties nodig is om een emissiereductie van 80% mogelijk te maken. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is ook meegenomen in de beoordeling, zoals nieuwe kolencentrales die het realiseren van het einddoel moeilijker maken en biobrandstoffen op basis van landbouwgewassen met mogelijk ongewenste effecten buiten onze grenzen. Het

meestoken van biomassa bij kolencentrales – met wel een duidelijk effect op de emissies en aandeel hernieuwbare energie op de korte termijn – draagt in de analyse niet bij aan een betere score voor deze langetermijnanalyse, omdat deze optie niet goed past in vele varianten van een schone economie. Dit komt onder andere door onzekerheid over voldoende aanbod van duurzaam geproduceerde biomassa, waarbij andere toepassingen zonder schone alternatieven prioriteit verdienen.

Stap 4. Voor elke techniek is een inschatting gemaakt van het belang van bepaalde typen acties op de korte termijn om de ontwikkeling van die techniek verder te helpen. Het zijn acties die door maatschappelijke spelers moeten worden uitgevoerd. Daarbij hebben we de volgende typen acties onderscheiden:

- Verdere implementatie van bestaande technieken
- Aanleggen of uitbreiden van energie-infrastructuur
- R&D gericht op energie-innovatie
- Demonstratieprojecten
- Ontwikkeling van nichemarkten
- Kennisuitwisseling
- Versterking van samenwerking

De invulling verschilt per techniek. Daarbij is gebruik gemaakt van de resultaten van eerdere analyses van belangrijke stappen op de korte termijn (PBL/ECN 2012). Voor sommige technieken is meer R&D essentieel, voor andere gaat het vooral om de inrichting van infrastructuur of versterken van samenwerking tussen bedrijven, maar het kan natuurlijk ook gaan om meer toepassing in de praktijk. Het hangt af van de huidige stand van zaken in de ontwikkeling. Bij de beoordeling wordt stimulering van belangrijk geachte acties en maatregelen hoger gewaardeerd dan stimulering van minder relevante acties.

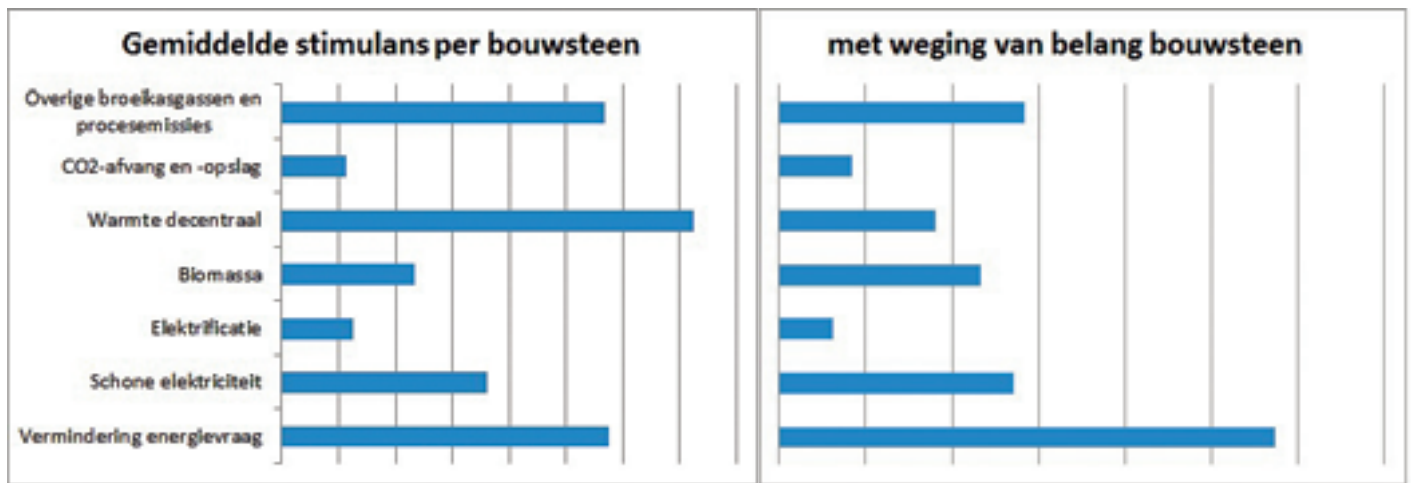
Het is niet gezegd dat al deze acties in Nederland moeten worden uitgevoerd. De ontwikkeling van nieuwe technologie is een internationaal proces. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur vergt in vele gevallen eveneens samenwerking tussen landen. Omdat er niets zou gebeuren als alle landen naar elkaar wijzen, is uitgegaan van een noodzakelijke bijdrage van Nederland

in dit proces. Een voorbeeld van de doorwerking van dit uitgangspunt is de beoordeling van Nederland aan Research, Development & Demonstration (RD&D). Nederland levert slechts een kleine bijdrage aan de mondiale technologieontwikkeling en kiest daarin speerpunten. Bij een relatief goede inzet van Nederland aan RD&D wordt dit als een stimulerend voorbeeld gezien voor mondiale ontwikkelingen. Daarom wordt dit geacht door te werken op de ontwikkeling van alle technieken. Hierbij konden slechts kwalitatieve voornemens worden meegenomen.

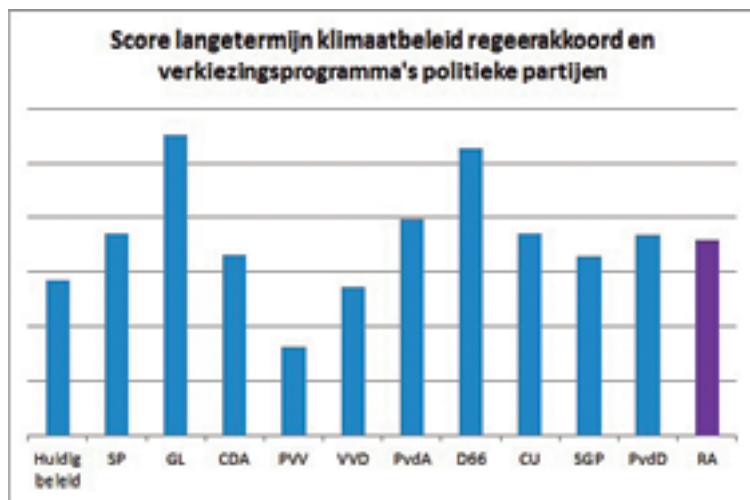
Stap 5. In bijna alle gevallen is het nodig om beleid in te zetten zodat de genoemde acties daadwerkelijk plaats zullen vinden in de maatschappij. Er zijn verschillende beleidsinstrumenten onderscheiden, die weer zijn gewogen op hun invloed:

- Algemene beleidsinstrumenten die van invloed zijn op vele acties
 - RD&D-budget (hier profiteren alle technieken van, zoals hiervoor toegelicht)
 - Aanscherping van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem (ETS) en een doelstelling voor 2030
 - Algemeen financieel beleid (energiebeleving, CO₂-prijs en dergelijke)
- Beleidsinstrumenten die effect hebben op een specifieke actie/maatregel
 - Normen met onderscheid in de mate waarin deze specifiek zijn voor de techniek
 - Subsidiereregelingen
 - Andere financiële instrumenten (bijvoorbeeld fiscaal)
 - Publiek-private samenwerking
 - Facilitering door de overheid (waaronder vergunningverlening)
 - Procesrol van de overheid
 - Communicatie door de overheid

Voor elk type actie is ingeschat welk type beleidsinstrument daarop van invloed kan zijn. Zo werkt een specifieke norm veel sterker door op implementatie dan bijvoorbeeld communicatie. Dat laatste kan in samenspel met een procesrol van de overheid wel weer krachtig doorwerken op het bevorderen van samenwerking. Er zijn ook combinaties van beleidsinstrumenten mogelijk. Ook voor de doorwerking van de beleidsinstrumenten zijn weegfactoren gekozen.



Figuur 3. De mate waarin partijprogramma's verschillende groepen van (vooral technische) maatregelen stimuleren (gemiddeld over alle partijen). In het rechterplaatje zijn de stimulansen per bouwsteen gewogen met hun relatieve belang (conform de weegfactoren in tabel 1)



Figuur 2. Indicatie van het effect van beleidsplannen gericht op een vergaande vermindering van broeikasgasemissies in 2050 in het Regeerakkoord (RA) en de verkiezingsprogramma's van verschillende politieke partijen.

Toepassing van de methodiek

Het analysekader en de gehanteerde weegfactoren vormen de basis van de methodiek om verschillende beleidspakketten met elkaar te vergelijken. Voor de beoordeling van beleid moet inzicht worden verkregen op welke bouwsteen of welk onderdeel van een bouwsteen de beoogde maatregelen en acties van invloed zijn. De mate van beïnvloeding hangt af van het type beleidsinstrumenten waarmee dit wordt ondersteund. Dit is in eerste instantie gedaan voor het tot nu toe gevoerde beleid. De plannen in het Regeerakkoord en van de verschillende politieke partijen zijn als veranderingen op het bestaande beleid ingevuld.

De beoordeling is door de twee auteurs onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. De invulling van de beoogde acties is gebeurd met een ja of nee. Bij de invulling van de ondersteunende instrumenten is ook de kracht meegenomen

waarmee het instrument wordt ingezet (met een score 0 tot 3). Dit kan te maken hebben de met hoogte van een budget, de vormgeving en het niveau van een norm of de invulling van specifieke activiteiten van de overheid.

Resultaten

Op basis van de weegfactoren en de scores op onderdelen kan voor het voorgestelde beleid een totaalscore worden afgeleid die een maat vormt voor de kracht waarmee het lange termijnklimaatbeleid vorm wordt gegeven. Het geeft een eerste indicatie. De resultaten voor zowel het Regeerakkoord als voor de partijprogramma's staan in figuur 2.

Het Regeerakkoord neemt een middenpositie in ten opzichte van de programma's van de verschillende politieke partijen. Het resultaat zit ook tussen dat van VVD en PvdA in, al komt het dichterbij de laatste. De versterking ten opzichte van het huidige beleid zit

in de eerste plaats in extra impulsen voor hernieuwbare energie, al is de tijdshorizon hierbij tamelijk kort en ontbreekt nog de concreetheid en zekerheid die voor marktpartijen voor de langere termijn van belang is. Het is nog de vraag met welke technieken de doelstelling voor hernieuwbare energie wordt ingevuld. Een snelle toename van biomassameestook bijvoorbeeld biedt weinig impuls aan innovatie en kan mogelijk leiden tot extra barrières om kolencentrales te vervangen. De procesrol van de overheid in het transitieproces komt wel nadrukkelijk aan de orde: partijen bij elkaar brengen, gezamenlijke voorbereiding van plannen, nieuwe deals afsluiten en barrières voor vernieuwing wegnemen.

GroenLinks en D66 hebben de krachtigste invulling van beleid gericht op het versnellen van de energietransitie. GroenLinks zet daarbij vooral in op maatregelen waarmee de emissies snel worden verminderd. Het is een zodanig uitgebreid pakket van maatregelen, dat daarbij ook een stevige basis voor de lange termijn wordt neergezet. D66 is daarin selectiever, maar geeft op enkele punten aan nadrukkelijk stimulansen te willen geven voor specifieke innovatieve ontwikkelingen die naar onze inschatting op de lange termijn van groot belang kunnen zijn. Bij de PvdA is er relatief meer accent bij maatregelen die de emissies in 2020 omlaag brengen. Gericht op de lange termijn liggen de SP en de CU daar niet ver achter. De PvdD legt slechts krachtige accenten bij enkele onderdelen. Twee andere partijen geven voor het langetermijnklimaatbeleid in beperkte mate extra impulsen (of signalen daartoe) ten opzichte van het bestaande beleid: CDA en SGP. PVV schrapt



vooral in het bestaande beleid, in lijn met het niet ondersteunen van de doelstelling van vergaande emissiereductie.

Interessant is het daarnaast om te bezien aan welke bouwstenen vooral impulsen wordt gegeven. Figuur 3 laat de gemiddelde score van alle partijen zien. Er is vooral in de meeste verkiezingsprogramma's veel aandacht voor een decentrale aanpak, die herkenbaar is voor warmte, maar ook een belangrijk aandeel in stimulans voor schone elektriciteit heeft. Daarnaast krijgen vermindering van de energievraag en vermindering van de overige broeikasgassen veel impulsen. Aanpak van industriële procesemissies (biobased economy in de chemie) en de emissies uit de voedselketen krijgen ruime aandacht. Het feit dat met de genoemde maatregelen op korte termijn al flink wat emissievermindering kan worden bereikt, speelt waarschijnlijk een belangrijke rol. Juist bij CO₂-afvang en -opslag en elektrificatie gaat het vooral om voorbereidende activiteiten en minder om implementatie. Er zijn specifieke ontwikkelingstrajecten voor nodig en stimulansen daarvoor blijven in het algemeen wat achter. Als ook het belang van de bouwsteen voor de lange termijn wordt meegewogen, dan springt vooral energiebesparing eruit. Op zich een goede zaak, maar de impulsen voor andere bouwstenen met een groot belang, met name voor afvang en opslag van CO₂ en elektrificatie, zijn nog mager. Daarbij past de kanttekening dat vele ontwikkelingsprocessen zich afspelen op internationale schaal. Nederland kan gerichte keuzen maken voor bijdragen aan specifieke technologieën, maar

die zijn op dit moment niet helder.

Het Regeerakkoord wijkt hier niet wezenlijk af van het in figuur 3 geschetste patroon. Dezelfde accenten voor onderdelen als energiebesparing, decentrale aanpak en biobased economy zijn herkenbaar.

Conclusies

Het Regeerakkoord kondigt een versterking aan van het klimaatbeleid. Maar voldoende vertrouwen voor een succesvolle breed gedragen energietransitie biedt het nog niet, net als vele partijprogramma's overigens. Te veel belangrijke bouwstenen voor de lange termijn krijgen daarvoor nog te weinig krachtige impulsen.

Een absolute score voor een gewenst beleid gericht op een emissiearme economie in 2050 kan niet worden gegeven. Niet alle specifieke technologische opties zijn nodig om dat doel te halen, maar een aanzienlijk deel daarvan is wel vereist. Noch het regeerakkoord noch veel partijprogramma's omvatten zodanig beleid dat de eerstvolgende stappen in de ontwikkeling van potentieel belangrijke opties al voldoende worden ondersteund. Alleen GroenLinks en D66 komen met hun beleidsplannen dicht bij een score die aanmerkelijk maakt dat er voldoende steun over de volle breedte van de energietransitie wordt gegeven om de doelstelling voor 2050 binnen bereik te houden.

In het Regeerakkoord ligt de nadruk op maatregelen met concrete resultaten in de vorm van vermindering van emissies of meer toepassing van hernieuwbare energie op de korte termijn. Het Regeerakkoord geeft slechts enkele voorbeelden van een visie op de lange termijn die richtinggevend is voor voldoende concrete gewenste ontwikkelingen en daarbij passende concrete acties op de korte termijn. Een brede visie zou de basis kunnen bieden voor een nieuwe vorm van Green Deals met een wat langere looptijd voor innovatietrajecten. Het Regeerakkoord



geeft wel aanwijzingen voor een dergelijke koers en ook de stappen van de Sociaal Economische Raad (SER) in de richting van een breed maatschappelijk akkoord passen daarbij.

Ten slotte nog enkele opmerkingen met betrekking tot de methodische aanpak. De stappen 1 tot en met 3 kennen een stevige basis met betrekking tot inschatting van het potentieel van technieken in de toekomst, met inbegrip van modelanalyses op systeemniveau. Ook voor stap 4, het belang van bepaalde acties voor specifieke technieken, kon worden uitgegaan van eerder uitgevoerde analyses. In beperkte mate zijn de gevoeligheden van weegfactoren bekeken en deze bleken klein. Relevante verbeteringen zijn vooral mogelijk in stap 5. Verdere ontwikkeling van de methode zal vooral daarop worden gericht. Voor een verbeterde uitvoering van deze stap is het echter vooral van belang meer concrete en soms kwantitatieve informatie te krijgen over de beleidsplannen dan in het Regeerakkoord en de verkiezingsprogramma's is te vinden.