



# KLIMAATWET 1.0: LESSEN UIT HET VERENIGD KONINKRIJK

Deze notitie is tot stand gekomen naar aanleiding van een werkbezoek aan de Committee on Climate Change in Londen op 3 mei 2016.

## **Notitie**

**Heleen van Soest, Jos Notenboom, Pieter Boot**

**12 mei 2016**

PBL

## **Colofon**

### **Klimaatwet 1.0: lessen uit het Verenigd Koninkrijk**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2016

PBL-publicatienummer: 2438

## **Contact**

Heleen.vansoest@pbl.nl

## **Auteurs**

Heleen van Soest, Jos Notenboom, Pieter Boot

## **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Deze notitie is tot stand gekomen naar aanleiding van een werkbezoek aan de Committee on Climate Change in Londen op 3 mei 2016, <https://www.theccc.org.uk/>.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Van Soest, H.L., Notenboom, J., Boot, P. (2016), Klimaatwet 1.0: lessen uit het Verenigd Koninkrijk, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Lessen van de Britse klimaatwet

## Drie centrale elementen: langetermijndoel, koolstofbudgetten, en een onafhankelijk adviesorgaan

De Britse klimaatwet uit 2008 is de basis voor het klimaat- en energiebeleid. Het langetermijndoel is een reductie van broeikasgasemissies met minimaal 80% in 2050, ten opzichte van 1990. Dat is de eerste innovatie van de wet. Om het langetermijndoel in te vullen worden carbon budgets ingesteld voor steeds een periode van vijf jaar. En dat is de tweede innovatie. Betrokkenen vinden vijf jaar een goede termijn, omdat het ongeveer de duur van een parlement en gemiddelde CEO is, en lang genoeg om jaarlijkse fluctuaties op te vangen. De derde innovatie van de klimaatwet, ten slotte, is het oprichten van een onafhankelijk orgaan, de Committee on Climate Change (CCC), die de overheid adviseert over de in te stellen carbon budgets. Bij het niet overnemen van het advies moet de regering aangeven waarom. Zo'n commissie kan verder kijken dan de politiek van alledag. De commissie telt 8 leden, elk met hun eigen expertise. De commissieleden zijn erg toegewijd, mede omdat de commissie zo invloedrijk is.

## Klimaatwet bedoeld om zekerheid te bieden

Het oorspronkelijke doel van de wet was meer zekerheid bieden: een signaal naar alle stakeholders in welke richting het VK gaat. Voordat de klimaatwet er was, was het lastig om alle ministeries aan boord te krijgen bij klimaatbeleid. Het waren de NGO's die druk zetten om de wettelijke weg te kiezen. Maar ook de industrie vond dat handig: geen last-minute verrassingen. Het beeld dat na gesprekken met betrokkenen ontstaat, is dat de wet bijdraagt aan stabiliteit van beleid en ook heeft geholpen het onderwerp te depolitiseren. Zodanig dat klimaatverandering niet eens onderwerp van discussie bij de laatste verkiezingen was. De premier ondersteunt de aanpak van carbon budgets. En zoals een van de commissieleden zei: de klimaatwet kan niet zomaar aangepast worden. De CCC biedt zekerheid als de regering verandert, en de carbon budgets zorgen voor institutionele verankering. Dus ook een overheid die minder geïnteresseerd lijkt in klimaatbeleid is nog steeds toegewijd aan de klimaatwet en de bijbehorende aanpak met carbon budgets. De focus is nu meer dan voorheen op het halen van de doelen op een kosteneffectieve manier.

Daar zit nog wel een belangrijk verschil: aan de ene kant de wet, die zekerheid moet bieden, en aan de andere kant het beleid om de doelen te halen. Als dat beleid aangepast wordt zonder een duidelijk vooruitzicht, is zekerheid voor investeerders niet gegarandeerd. De commissie maakt zich dan ook zorgen over hoe de maatregelen die nu geschrappt worden, opgevolgd zullen worden. Alleen op subsidies voor offshore wind is niet radicaal bezuinigd, verder zijn alle groene subsidies flink teruggeschoefd. De zogenaamde 'policy gap', het gat tussen de doelen en wat beleid naar verwachting over een jaar of 10 (het vierde carbon budget) aan emissiereductie zal opleveren, is dit jaar groter dan vorig jaar. De CCC benadrukt

dat een helder signaal voor de periode na 2020 nodig is voor investeerders, met name over de toekomst van de Levy Control Framework (een limiet op de ondersteuning van koolstofarme energie die betaald wordt via de elektriciteitsrekening). Door de wet is de overheid wel verplicht antwoord te geven op de constatering van de commissie dat er een policy gap is. Net zoals ze moet reageren op het voorstel voor het vijfde carbon budget (2027-2032). Door de huidige status van de wet en de CCC, zou het gezichtsverlies voor de overheid zijn om het advies van de CCC niet te volgen. De aanbeveling voor het vijfde budget (-57% ten opzichte van 1990) gaat naar verwachting verder dan wat het VK als aandeel zou krijgen onder het EU-brede doel van 40% emissiereductie in 2030, omdat het volgens de CCC kosteneffectief is op het pad richting 80% reductie in 2050.

## Risico's van kosteneffectiviteit

Kosteneffectiviteit kan op verschillende manieren bekeken worden. Een risico van de focus op kosteneffectiviteit is dat de focus ook korte termijn wordt. Dat hoort overigens wel een beetje bij de carbon budget-aanpak: nu maatregelen nemen. De CCC gebruikt de overheidsprojecties voor koolstofprijzen om kosteneffectiviteit van maatregelen te beoordelen. Maar de commissie interpreteert kosteneffectiviteit wel als 'dynamisch': maatregelen kunnen nu duur zijn, maar als we ze nu niet inzetten, worden ze op de lange termijn duurder. Een voorbeeld is de ontwikkeling van offshore wind. Juist over zulke 'dynamisch kosteneffectieve' maatregelen is het niet makkelijk communiceren, en die roepen ook de meeste discussie op. De klimaatwet heeft volgens de CCC absoluut een verschil gemaakt. Anders zouden er misschien geen klimaatdoelen zijn geweest, of minder ambitieus. Daarnaast is de omschakeling van kolen op gas omgezet in de richting van hernieuwbaar, met een meer fundamentele hervorming van de elektriciteitsmarkt. Vooral in de elektriciteitssector is de vooruitgang zichtbaar. De eerste drie carbon budgets zullen naar verwachting dan ook gehaald worden. Maar, zegt de CCC, dat komt niet allemaal door overheidsbeleid. De recessie heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd. En de uitfasering van kolen zou toch al plaatsvinden als de koolstofprijs omhoog gaat. Desondanks is het volgens de CCC goed dat de overheid het nog eens als doel heeft bevestigd.

## Breed portfolio aan technologieën

Over het algemeen is de CCC technologieënneutraal. Het leidende principe is namelijk de carbon budgets op een kosteneffectieve manier te halen, en daarvoor is van belang dat een portfolio aan technologieën beschikbaar is. Wel wijst de CCC steeds op het belang van tijdig uitrollen van offshore wind en CCS, omdat deze technologieën op de lange termijn een grote rol spelen in het halen van de doelen. Ondanks het (uit financiële overwegingen) schrappen van een groot subsidieprogramma, ziet ook de overheid een rol voor CCS. Zonder CCS zouden de kosten voor het halen van de 2050-doelen verdubbelen, volgens de CCC. Het is ook een essentiële technologie voor het koolstofvrij maken van de industrie. En als de Parijs-ambitie van streven naar maximaal 1.5°C opwarming waargemaakt moet worden, is CCS onmisbaar. Maar ook voor het halen van de 80% emissiereductie wordt de optie al meegenomen. Te beginnen bij elektriciteit, gevolgd door industrie. Over grootschalige inzet van BECCS (biomassa met CCS) is de commissie sceptischer, met zorgen over de duurzaamheid van de biomassa. De commissie doet aannames over wat binnenlands geproduceerd kan worden, en wat een eerlijk aandeel aan biomassa-import zou zijn. Ze ziet biomassa met name toegepast worden in de luchtvaart en industrie, en behalve voor BECCS niet zozeer in de elektriciteitssector. Verrassend genoeg ook niet in het wegtransport, want dat wordt elektriciteit, en alleen een beetje in zwaar transport (maar dat wordt ook waterstof).

## Adaptatie en mitigatie in één wet

Adaptatie is ook onderdeel van de klimaatwet, en vormt een subcommissie in de CCC. Volgens de CCC is het geen probleem zowel mitigatie als adaptatie in één wet te hebben. De twee onderdelen (mitigatie en adaptatie) hebben tot nu toe grotendeels hun eigen weg gevolgd. Adaptatie heeft een andere beleidsdynamiek, met sinds de start een minder duidelijke rol dan mitigatie. De wet is wel duidelijk over het leerproces voor adaptatie, met onder andere risico-assessments. Er komt, zeker sinds Parijs, wel steeds meer integratie. Dat is met name logisch voor landbouw en landgebruik. Aan die integratie had in het begin al wel sterker gewerkt kunnen worden.

## Vier lessen voor Nederland

Wat kunnen we nog meer leren van de Britten? De eerste tip is het langetermijndoel. In de Britse klimaatwet was de minimaal 80% emissiereductie gebaseerd op de toen gangbare 2°C. De commissie onderzoekt nu of dat aangepast moet worden naar aanleiding van Parijs. Maar bij het ontwerpen van een nieuwe wet zou een logischer eindpunt misschien niet 2050 zijn, maar netto nul koolstofemissies, wanneer dat ook realistisch is voor het betreffende land. Van daaruit kunnen dan vijfjaarlijkse carbon budgets ingesteld worden die tot netto nul emissies leiden. Bij het nadenken over een langetermijndoel komt al gauw de discussie over één of meerdere (typen) doelen naar voren. Het VK heeft duidelijk gekozen voor een aanpak met één (emissiereductie)doel. Maar in het beoordelen van de voortgang in het halen van de carbon budgets, houdt de CCC wel allerlei indicatoren bij van maatregelen die het VK de goede kant op sturen. Denk naast emissiereductie aan hernieuwbare energie in aanbouw, voortgang met specifieke technologieën als kernenergie en CCS, en beleidsontwikkelingen.

Tweede tip: let goed op hoe emissies meegerekend worden. De zogenaamde accounting werkt nu op een netto basis in het VK, waarbij de gealloceerde ETS-emissierechten tellen in plaats van de werkelijke emissies. Het idee daarachter was dat het flexibiliteit creëert, waarbij fluctuaties op korte termijn makkelijker opgevangen zouden kunnen worden. Het grote nadeel is dat het proces van carbon budgets afgestemd moet worden op het uitdelen van de EU-emissierechten. Dat heeft tot nu toe nooit goed gewerkt. De ingewikkelde berekeningen en discussies kosten de commissie ongeveer de helft van de tijd. Het advies van de CCC voor een nieuwe wet zou zijn: waarschijnlijk beter bruto accounting (dus de werkelijke emissies van grote industrie en elektriciteitsproductie), maar het is een ingewikkeld verhaal en vooral iets om goed te bestuderen. Als de EU ETS een hogere koolstofprijs zou leveren, zou dit overigens een minder groot probleem zijn. In dezelfde trant kan bij ontwerp van een nieuwe wet nagedacht worden over het meetellen van internationale scheep- en luchtvaart. In 2008 was dat niet mogelijk, nu misschien wel.

Ten derde: de koolstofdoelen geven niet de zekerheid voor investeerders die ze naar verwachting zouden geven. Een nieuwe wet zou voorzieningen kunnen opnemen die die zekerheid bieden. Bijvoorbeeld: de commissie zou dan specifieke subdoelen voorstellen, zoals het doel van 100 gCO<sub>2</sub>/kWh voor de elektriciteitssector, wat zinvol zou zijn om bijvoorbeeld te zien of het aandeel gas in de elektriciteitsproductie niet te hoog wordt. Maar ook: duidelijke regels over hoe subsidies, feed-in-tarieven en andere maatregelen beëindigd zullen worden.

Vierde aandachtspunt is financiering van de commissie. De CCC zet zich sterk in voor haar onafhankelijkheid, maar uiteindelijk komt het geld van de overheid (DECC voor mitigatie, DEFRA voor adaptatie). Een andere denkbare route zou direct van het parlement zijn, om de onafhankelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen.

Tot slot: besteedt ook aandacht aan de kansen voor industrie en breder, de co-benefits van klimaatbeleid. In het VK ging de aandacht vooral uit naar tegengaan van nadelen van klimaatbeleid, minder naar het creëren van kansen. Ook de CCC heeft daar nog relatief weinig aan gedaan, maar ziet dat er met name voor offshore wind kansen liggen voor het VK om een leidende rol te pakken.