

Het werkprogramma “Schoon en Zuinig”

*P.A. Boot**

Kort geleden heeft het kabinet het werkprogramma “Schoon en Zuinig” naar de Tweede Kamer gezonden (VROM 2007). In deze bijdrage ga ik in op enkele achtergronden van dit stuk en op de afwegingen die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de voorbereiding ervan.

De bijdrage bestaat uit drie onderdelen. Eerst enkele feiten over de inhoud van het programma (par. 1). Vervolgens wil ik nader ingaan op drie dilemma’s die een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de voorbereiding van het programma en de wijze waarop geprobeerd is daarvoor een oplossing te vinden (par. 2). Tenslotte maak ik enkele opmerkingen over de budgettaire kant van het programma (par. 3).

Trefwoorden: openbare financiën, economie, klimaat, begroting, energiebeleid

1 De inhoud van het programma

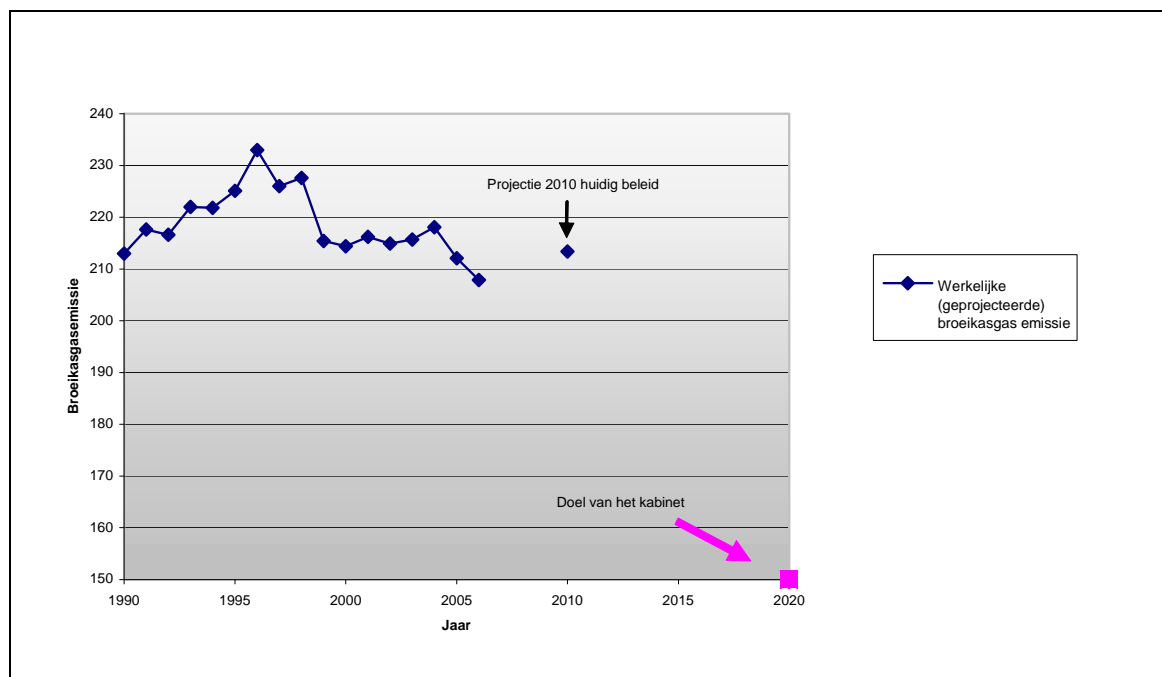
Een belangrijk uitgangspunt van het programma “Schoon en Zuinig” is dat het klimaatprobleem een internationaal probleem is dat internationaal opgelost moet worden (vgl. IEA 2006). De Nederlandse aanpak kan dus niet volledig onafhankelijk zijn en zal moeten passen in het internationale beleid, in het bijzonder het Europese beleid. De Europese Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat als er overeenstemming bereikt wordt over een wereldwijde aanpak, Europa bereid is een doelstelling voor emissiereductie van broeikasgassen van 30 procent in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990 op zich te nemen. Zolang dat niet het geval is zal Europa ten minste zelfstandig 20 procent emissiereductie in 2020 realiseren. Het kabinet meent dat Nederland binnen die taakstelling het goede voorbeeld moet geven, niet om daarmee zelfstandig de wereld te kunnen redden, maar om de andere Europese landen te stimuleren ook hun taakstelling te realiseren. Nederland zal derhalve streven naar 30 procent emissiereductie.

Wat zijn de doelstellingen van het kabinetsprogramma? Als overkoepelend doel geldt krachtens het regeerakkoord dat Nederland een land wil zijn dat binnen Europa behoort tot de landen met de meest efficiënte en duurzame energievoorziening. Dat moet primair bereikt worden door energiebesparing. Energiebesparing is het meest economische en meestal ook het meest efficiënte beleidsscenario. Het tempo van de energiebesparing moet verdubbelen ten opzichte van de huidige situatie van 1 procent per jaar tot 2 procent per jaar vanaf 2011. In de tweede plaats moet het aandeel van de duurzame energie (hernieuwbare energie zonder broeikasgasemissies) binnen het totale energieverbruik verachtvoudigen van 2,5 procent nu tot 20 procent in 2020. Tenslotte moet de doelstelling van 30 procent emissiereductie in 2020 ten opzicht van het niveau van 1990 worden gehaald.

Het regeerakkoord noemt ook nog enige voorwaarden. Ten eerste moeten de genoemde doelstellingen gerealiseerd worden met kostenefficiënte maatregelen, dus tegen zo laag mogelijke kosten, en ten tweede moet het programma bijdragen tot innovatie in de industriële sector, dus tot introductie en opschaling van schone technologieën. Kostenefficiëntie impliceert maximaal effect, ook al op korte termijn, innovatie impliceert dat we goed toegerust de volgende fase ingaan, zodat we na 2011 kunnen beschikken over nieuwe alternatieven en niet uitsluitend afhankelijk zijn van bestaande instrumenten en technieken waarvan de marginale kosten na 2011 gaan stijgen.

Wat betekenen die doelstellingen nu in historisch perspectief? Dat wordt geïllustreerd in figuur 1. In de afgelopen vijftien jaar, sinds het referentiejaar 1990, is de emissie van broeikasgassen eerst wat gestegen en daarna wat gedaald. We zijn nu weer ongeveer op het niveau van 1990. De emissies van het jaar 2006 zijn in deze figuur nog niet verwerkt. Die zijn wat lager dan die van 2005, dus het gaat wel de goede kant op. In de figuur is tevens aangegeven wat vanaf 2007 gerealiseerd moet worden om de doelstellingen van het programma "Schoon en Zuinig" te realiseren (emissieontwikkeling nieuwe doelen). Tevens is aangegeven wat er zou gebeuren bij ongewijzigd beleid, als we na het aflopen van het Kyoto-protocol in 2012 helemaal geen maatregelen meer zouden treffen (BAU = Business as Usual). De taak waarvoor het kabinet zich gesteld ziet, bestaat dus uit het dichten van het gat tussen die twee lijnen. In het licht van de prestaties van de afgelopen vijftien jaar is dat betrekkelijk veel. Er moet dus een echte trendbreuk gerealiseerd worden.

Figuur 1. Dertig procent reductie van broeikasgassen: een trendbreuk



Bron: ECN/MNP, *Beoordeling werkprogramma "Schoon en Zuinig"*, ECN--E-07-067, september 2007.

Bij de voorbereiding van het programma "Schoon en Zuinig" zijn de betrokken ministeries in de eerste plaats te rade gegaan bij wetenschappelijke onderzoekinstellingen, zoals het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Dat leverde twee interessante inzichten op. Ten eerste: er zijn veel beleidsalternatieven, maar er zijn ook veel onzekerheden, met name op het gebied van effectiviteit en kostenefficiëntie op lange termijn. Ten tweede: uit een oogpunt van kosten maakt het een groot verschil of het beleid uitsluitend wordt gericht op de emissiereductiedoelstelling van 30 procent, dan wel of ook de doelstellingen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie gerealiseerd moeten worden. In het eerste geval zouden de kosten beperkt kunnen blijven tot een bedrag in de orde van 4 miljard euro, in het tweede geval moet eerder worden gedacht aan 8 miljard. Hierbij is van belang dat het minst kostbare alternatief voor realisering van de emissiereductiedoelstelling bestaat uit de aankoop van emissierechten in het buitenland. Hierbij zijn echter ook politieke overwegingen in het geding. Het zou zowel in Nederland als in het buitenland slecht worden begrepen indien Nederland zou proberen zijn taakstelling vooral in het buitenland te realiseren. Dat is de achtergrond van de additionele doelstellingen op het gebied van binnenlandse energiebesparing en binnenlandse overschakeling op duurzame energiebronnen. Deze doelstellingen dwingen Nederland ertoe het grootste deel van de taakstelling binnen Nederland te realiseren.

Nadat op deze wijze duidelijkheid was ontstaan over wat het kabinet wil bereiken, hebben de betrokken ministeries het bedrijfsleven en de medeoverheden uitgenodigd voor overleg. Daarbij gold als vraaginstelling: "Welke bijdrage kan van uw sector worden verwacht bij de realisering van de doelstellingen van het kabinet?" Het overleg met het bedrijfsleven leidde tot drie plannen: van de woningcorporaties, van de energiesector en van de ondernemingsorganisaties in de industriële sector. Daarnaast kwam de milieubeweging met een plan. De milieubeweging heeft ongeveer dezelfde doelen als het kabinet, maar hanteert een langere tijdshorizon dan 2020 en legt vanuit die optiek meer nadruk op verandering in consumptiepatronen. De betrokken ministeries hebben vervolgens een ontwerpprogramma op tafel gelegd. Geprobeerd is om daarin zoveel mogelijk elementen uit de sectorale plannen over te nemen. Dat heeft geleid tot een duurzaamheidsakkoord met het bedrijfsleven en tot een bestuursakkoord met de gemeenten. Het programma van "Schoon en Zuinig" is mede op die akkoorden gebaseerd.

Kenmerkend voor het programma is een aanpak in drie golven van maatregelen. De voorbereiding van elk van die golven moet nu starten, maar de implementatie van de maatregelen kent een verschillende fasering. De eerste golf is in het programma aangeduid als "meters maken". Het betreft maatregelen die al op de plank liggen en onmiddellijk uitgevoerd kunnen worden. Hierbij moet worden gedacht aan isolatie van woningen, zuinige huishoudelijk apparaten, tenders voor windenergie, fiscale vergroening. Dat zijn maatregelen die betrekkelijk snel en tegen lage kosten gerealiseerd kunnen worden. Woningen isoleren levert veel energiebesparing op. Windmolens bouwen op het land kost niet veel subsidie meer. Wanneer in het kader van fiscale vergroening de benzine hoger belast wordt en de mensen schone auto's gaan kopen dan kost dat per saldo weinig geld. De tweede golf is aangeduid als "meters

voorbereiden". Het gaat hierbij om het versneld werken aan opties die over enkele jaren voluit kunnen worden ingezet, maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben. Hierbij kan worden gedacht aan een op milieu-aspecten gericht concessiestelsel voor het openbaar vervoer, technieken voor Carbon Capture and Storage, winning van windenergie op zee.

Op zee waait een mooie wind, maar windmolens op zee zijn nog wel duur. Bovendien moet de zee wel beschikbaar zijn. Er varen schepen, er zijn gasplatforms en je kunt er niet zomaar windplatforms neerzetten. Dat vergt maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening en dat kost tijd. De derde golf is in het programma aangeduid als "verdergaande innovaties". Dit vergt uitvoering van de innovatieagenda voor de middellange en lange termijn. Hierbij kan worden gedacht aan energieopslag, Zero Emission Power Plants, Smart Grids, en dergelijke. Echte innovaties in deze sfeer zijn niet alleen nodig om de doelstellingen voor 2020 te halen, maar zijn ook essentieel voor de periode daarna. Het zou dan immers nodig kunnen blijken om het aandeel van de duurzame energie verder op te voeren tot 30 of 40 procent.

Er is soms de indruk gewekt dat het programma alleen maar uit convenanten bestaat. Critici vinden die aanpak niet hard genoeg. Hier is echter sprake van een misverstand. Het pakket bestaat uit 5 soorten maatregelen: marktprikkels, normering, innovatie, subsidie en internationale diplomatie. Fiscale vergroening is bijvoorbeeld een marktprikkel en iedereen voelt dat direct in zijn portemonnee. Normering van apparaten is een hard instrument. Je kunt vervuilende apparaten op een gegeven moment niet meer kopen. Innovatie en subsidie worden veelal verpakt in convenanten met het bedrijfsleven. Convenanten zijn belangrijk omdat ze op korte termijn effectief zijn. Als je convenanten en normerende wetgeving tegenover elkaar zet, dan zijn wetten op lange termijn het meest sluitende instrument. Dat is evident. Iedereen moet de wet in acht nemen. Het voorbereiden van een wet kost echter gauw twee tot drie jaar. Convenanten brengen dynamiek teweeg bij partijen die aan de slag willen. Ze kunnen snel ingevoerd worden en kunnen tot enthousiasme leiden. Daarom heeft het kabinet geen uitsluitende keus gemaakt, maar geprobeerd beide benaderingen te combineren. Tenslotte zal de internationale diplomatie een belangrijke bijdrage moeten leveren. Ook in Europees verband zal er een effectief pakket tot stand moeten komen.

Waar staan we in 2020? Dat hebben we laten bekijken door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en door het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Het is niet absoluut zeker dat we de doelstellingen halen, maar de doelen komen in zicht. De energiebesparing gaat met dit pakket in de richting van de 2 procent per jaar, in het gunstigste scenario zelfs iets daarboven. Wat betreft de duurzame energie zouden we in een gunstig scenario tot een aandeel van 15 á 17 procent kunnen komen. Dan zijn we aardig in de buurt van de 20 procent van de doelstelling. Dat zou een grote prestatie zijn als je je realiseert dat het aandeel van duurzame energie nu nog 2,5 procent bedraagt en dat we daar 15 jaar over hebben gedaan. In totaal halen we waarschijnlijk 22 tot 27 procent reductie van broeikasgassen, inclusief de effecten van de emissiehandel (waarbij de reductie dus ook elders in Europa wordt gerealiseerd). Als je je realiseert dat er tot 2020 ook nog veel innovatie zal plaatsvinden, dan kan je zeggen dat de doelen van 2020 in zicht komen. Om dat zeker te stellen zullen we in 2010 een herijking organiseren,

waarbij vastgesteld moet worden hoe het tweede deel van het traject moet worden aangepakt om het resterende deel van de doelstellingen te realiseren.

2 Enkele dilemma's

Bij de voorbereiding van het programma hebben vooral vier dilemma's een belangrijke rol gespeeld. Het eerste is de verhouding tussen nationaal en Europees beleid. Het is een gegeven dat de Nederlandse doelstelling ambitieuzer is dan de Europese doelstelling, maar de overheid wil ook een gelijk speelveld handhaven met de name voor de sectoren die aan internationale concurrentie bloot staan (de 'exposed sectors'). We zijn in verschillende opzichten afhankelijk van het Europese beleid. Dat gaat in de eerste plaats om het Europese systeem van emissiehandel (het Emission Trade System, ETS). We rekenen erop dat 40 procent van de reducties gerealiseerd zal worden via het ETS, maar we weten het niet zeker. In de tweede plaats gaan we er vanuit dat Europa het eens zal worden over een emissienormering voor personenauto's van 80 gram CO₂ per kilometer. Als die veronderstellingen niet uitkomen of indien de Europese afspraken op een minder ambitieus niveau uitkomen, zal Nederland meer zelf moeten doen. Maar dan rijst de vraag of daar een politiek draagvlak voor is. Het bedrijfsleven, in het bijzonder de 'exposed sectors', wil vasthouden aan een gelijk speelveld. Ik heb het dan nog niet over de mondiale concurrentie. Ook moeten we nog afwachten of de fiscale vergroening zal worden geaccepteerd, zelfs indien we in Europa gelijk optrekken. Bedacht moet worden dat fiscale vergroening tot belangrijke verschuiving tussen de sectoren zal leiden. Op dit punt zullen we de Europese ontwikkeling op de voet moeten volgen en het beleid naar bevind van zaken moeten bijstellen in het licht van de politieke mogelijkheden.

Het tweede dilemma is de innovatie. Er is een spanning tussen concrete doelen voor het jaar 2020 en de fundamentele onzekerheid over de opbrengsten van toekomstige innovaties. Het kabinet heeft ervoor gekozen om een kwart van de middelen die voor het programma beschikbaar zijn te reserveren voor de innovatie. We hopen dat dat voldoende zal zijn, maar we weten het niet zeker. Ook de onderzoekers en wetenschappelijke instituten weten het niet zeker. Op basis van ervaring kan je misschien zeggen dat ongeveer drie van de tien innovatieprojecten effect zullen hebben en zeven niet, maar welke drie dat zijn, dat weet niemand. En ook weet niemand of er dit keer misschien vijf projecten succesvol zullen zijn. Het is een lastige en vrijwel onbeantwoorbare vraag.

Het derde dilemma is de keus tussen zachte aanpak van convenanten en de harde aanpak van regelgeving. Ook als de overheid in bepaalde gevallen voor convenanten kiest, om redenen die hiervoor aan de orde zijn gekomen, dat wenst zij natuurlijk toch dat wat afgesproken wordt ook wordt nagekomen. Anderzijds bereik je dat niet door voortdurend met een pistool achter de deur te staan en te schieten als er iets mis gaat. Er moet een wederzijds vertrouwen bestaan dat afspraken niet als vrijblijvend worden beschouwd, maar tegenvallers moeten bespreekbaar zijn. Dat kunnen we wel in Nederland. We hebben in ander verband meerjaren afspraken gemaakt met de industrie en dat heeft goed gewerkt. We zullen op dit gebied ook moeten laten zien dat het werkt.

Het vierde en laatste dilemma is de keus tussen generiek en specifiek beleid. Volgen we met het subsidie- en innovatiebeleid een brede benadering of gaan we ons concentreren op terreinen waar Nederland waarschijnlijk een voorsprong heeft op andere landen, bijvoorbeeld de gastechnologie of de biotechnologie (met het onderzoekcluster Wageningen en EIM). Of gaat Nederland er bijvoorbeeld voor kiezen om zich tot een proeftuin voor duurzame mobiliteit te ontwikkelen. Misschien is het nog te vroeg om hierbij definitieve keuzen te maken, maar die vraag komt wel op ons af en zal in de komende jaren moeten worden beantwoord.

3 De budgettaire gevolgen van het programma

Het is evident dat de totale kosten van duurzaamheidsbeleid door alle partijen gedragen zullen moeten worden. De verantwoordelijkheid voor emissiereductie ligt niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, bij de overheid, maar bij de bedrijven en huishoudingen die de emissies veroorzaken. De overheid draagt wel bij. De kosten van het bestaande beleid in 2008 bedragen ongeveer 1,4 miljard. Het leeuwendeel daarvan gaat naar duurzame energie, ongeveer 0,85 miljard (60 procent). Duurzame energie is het kostbaarste onderdeel van het klimaatbeleid. Naar energiebesparing gaat relatief weinig, ongeveer 0,25 miljard (20 procent). De reden daarvan is dat energiebesparing in beginsel een renderende activiteit is, waarbij de overheid zich kan beperken tot weghalen van onvolkomenheden in de markt. Een voorbeeld is dat huurders wel willen besparen, maar dat de verhuurder dan eerst moet investeren. Wet- en regelgeving moeten dat mogelijk maken, niet in de eerste plaats subsidies. Naar innovatie gaat ook niet zoveel: ongeveer 0,1 miljard (7 procent) en naar internationaal beleid waaronder het aankopen van emissiereductie in het buitenland gaat ongeveer 0,2 miljard (15 procent).

De tabel geeft een overzicht van de kosten van het bestaande beleid en het nieuwe beleid dat daaraan in het programma "Schoon en Zuinig" wordt toegevoegd.

Tabel 1. Financieel overzicht klimaatbeleid (kasuitgaven in miljoenen euro)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Energiebesparing | 292 | 293 | 282 | 287 |
| Bestaande middelen | 247 | 224 | 182 | 165 |
| Intensiveringen "Schoon en Zuinig" | 45 | 69 | 100 | 165 |
| Hernieuwbare energie | 902 | 1009 | 1042 | 1049 |
| Bestaande middelen | 841 | 894 | 875 | 828 |
| Intensiveringen "Schoon en Zuinig" | 61 | 115 | 167 | 221 |
| Innovatie | 136 | 182 | 239 | 270 |
| Bestaande middelen | 104 | 104 | 114 | 95 |
| Intensiveringen "Schoon en Zuinig" | 32 | 78 | 125 | 175 |
| CCS | - | - | 9 | 25 |
| Intensivering "Schoon en Zuinig" | - | - | 9 | 25 |
| Internationaal Beleid | 188 | 197 | 199 | 196 |
| Bestaande middelen | 188 | 197 | 199 | 186 |
| Intensivering | - | - | - | 10 |
| Overig | 2 | 16 | 16 | 10 |
| Intensivering "Schoon en Zuinig" | 2 | 16 | 16 | 10 |
| Totaal bestaande middelen | 1.380 | 1.419 | 1.370 | 1.274 |
| Totaal intensiveringen | 140 | 278 | 417 | 563 |
| Totaal incidenteel | 28 | 50 | 61 | 61 |
| Totaal generaal | 1.548 | 1.747 | 1.848 | 1.898 |

Voor de realisering van het kabinetsprogramma "Schoon en Zuinig" is een bedrag beschikbaar gesteld oplopend tot ruim een half miljard in 2011, additioneel aan de bestaande middelen. De verdeling daarvan is ruim 160 miljoen energiebesparing (krap 30 procent), ruim 220 miljoen duurzame energie (40 procent) en ruim 170 miljoen innovatie (ruim 30 procent). Bij besparing vindt de intensivering in samenhang plaats met het opheffen van marktbelemmeringen en richt het extra geld zich verder op het internationaal concurrerende bedrijfsleven. Het forse aandeel voor innovatie kan worden aangemerkt als een stoutmoedige aanpak. Het gaat om de realisering van een kwalitatieve verbetering, waar het kabinet vertrouwen in heeft, maar waarover op dit moment geen zekerheid bestaat. Over ongeveer een half jaar komt er een 'energie-innovatie agenda'. Die agenda wordt opgezet in overleg met het maatschappelijke veld van actieve bedrijven die bezig zijn met zogenaamde energie-transities. De middelen voor innovatie zullen worden ingezet op basis van de op te stellen agenda. Het kabinet meent dat dit de beste garantie biedt voor effectieve besteding van deze middelen. De energiebesparing krijgt ook een groter aandeel dan in het bestaande beleid omdat daar vooral op de korte termijn relatief veel gerealiseerd kan worden. Duurzame energie is ook nog een groot aandeel, zij het iets lager dan in het bestaande beleid.

Gevoegd bij de additionele middelen die reeds bij het regeerakkoord ter beschikking waren gesteld, zal dit kabinet 1 miljard additioneel besteden aan het klimaatbeleid en dat is geen gering bedrag. Verder valt op dat het programma "Schoon en Zuinig" door de verdeling van middelen die afwijkt van die van het bestaande beleid, leidt tot een verdubbeling van de financiële inspanningen voor energiebesparing en innovatie.

Tenslotte nog een opmerking over duurzame energie. Deze is nu en in 2011 het meest kostbare onderdeel van het overheidsbeleid. Dat lijkt paradoxaal, want de technologie wordt steeds efficiënter. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van windenergie worden vergeleken met de kosten van energieopwekking uit fossiele brandstoffen, dan is sprake van een convergentie. De kosten van windenergie per kilowattuur worden steeds lager. Dat betekent dat de subsidiekosten om het verschil te overbruggen steeds lager worden. Daar staat echter een volume-effect tegenover. De hoeveelheid windenergie groeit veel sterker dan de subsidiekosten per kilowattuur afnemen. Om in 2020 een aandeel van 20 procent duurzame energie te realiseren, en behoudens belangrijke technologische doorbraken is ongeveer 3 miljard subsidie nodig om het kostenverschil met energie uit fossiele brandstoffen te overbruggen.

Nu zou men kunnen redeneren dat dat bedrag niet gesubsidieerd hoeft te worden, indien de energiebedrijven eenvoudigweg verplicht worden om in 2020 een aandeel van 20 procent duurzame energie te produceren. Het is dan de vraag hoe de bedrijven op een dergelijke verplichting zullen reageren. Dat hangt weer samen met de structuur van de elektriciteitsmarkt. Aangezien die markt sterk geïntegreerd is, valt te verwachten dat de marginale kosten bepalend worden voor de prijszetting. Aangezien de marginale kosten bij 20 procent duurzame energie nogal hoog kunnen worden, is het goed denkbaar dat bij een wettelijke verplichting om 20 procent duurzame energie te produceren de energieprijzen voor de klanten aanzienlijk sterker zullen stijgen dan bij een gedifferentieerd subsidiebeleid. Dit is een lastig dilemma. Het kabinet heeft er voorshands voor gekozen om de duurzame energie te blijven subsidiëren. Tot 2011 is ongeveer 1 miljard aan kasuitgaven gereserveerd voor duurzame energie. Het instrument daarvoor is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). De dekking van deze uitgaven komt ten dele van de afloop van bestaande regelingen, waaronder de subsidieregeling Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP). Kenmerkend voor de SDU is dat voor hetzelfde subsidiebedrag veel meer duurzame energie beschikbaar komt dan onder de oude regelingen. Dat hangt samen met de genoemde verlaging van de kosten per kilowattuur duurzame energie ten gevolge van technologische verbeteringen. Maar in 2011 zijn we nog ver verwijderd van de doelstelling van 20 procent duurzame energie. Hoe het daarna verder moet en of het kabinet dan zijn politieke keuze voor subsidiëring als beleidsinstrument zal willen handhaven, komt aan de orde bij de herijking die voorzien is voor het jaar 2010.

Pieter Boot

* Directeur Energiestrategie en verbruik bij het Ministerie van Economische Zaken.

Literatuur

ECN/MNP (2007), *Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig*, ECN-E-07-067, Petten.

International Energy Agency (2006), *Energy Policies of IEA Countries*, International Energy Agency, Paris.

Ministerie van VROM (2007), *Nieuwe energie voor het klimaat, Werkprogramma Schoon en Zuinig*, Ministerie van VROM.