

# Zonder ideale aanpak toch verstandig klimaatbeleid voeren

Pieter Boot over de voors en tegens van het sluiten van kolencentrales

Energiepodium 6 februari 2018

Eind vorig jaar maakte het Planbureau voor de Leefomgeving een eerste inschatting van het mogelijke effect van opties en maatregelen uit het Regeerakkoord op de emissies van broeikasgassen. De aandachtige lezer zag daarin een grote bandbreedte bij de beoordeling van de sluiting van kolencentrales. Die bandbreedte maakte nogal wat uit. Zo'n sluiting kon 8 Mton emissiereductie opleveren, maar ook 16 Mton - afhankelijk van hoe je er naar keek. Bij een mogelijk totaaleffect van alle maatregelen uit het Regeerakkoord van 11-19 tot 19-26 Mton is dat natuurlijk een groot verschil. Het maakte wel duidelijk dat nog niet de hele ambitie van het kabinet met de voorgestelde aanpak kon worden gerealiseerd.

Nu we richting besprekingen voor het Klimaatakkoord gaan die uitzicht moeten gaan bieden op het bereiken van de hele ambitie van het kabinet, is het uiteraard belangrijk om goed te begrijpen welk effect maatregelen hebben. Wat betekent de bandbreedte en hoe kunnen we er het best mee omgaan?

In de inschatting maakte PBL al duidelijk waar het om gaat. Een voorbeeld verduidelijkt dat. Stel dat het beleid om kolencentrales te sluiten wordt uitgevoerd. Hoeveel emissiewinst levert dat op? Als je vindt dat die elektriciteit toch ergens vandaan moet komen, dan ligt voor de hand om te veronderstellen dat deze sluiting in Nederland elders - binnen of buiten Nederland - wordt opgevangen. Je kunt aannemen dat dan gascentrales in Nederland of daarbuiten meer ingezet moeten worden. Ruwweg veronderstel je dan dat de helft van de emissiedaling als gevolg van de sluiting van kolencentrales in Nederland weer teniet gedaan wordt door extra emissies van gascentrales.

*We leven niet op een eiland. Wat we doen heeft ook invloed elders, en andersom*

Een andere aanpak is om sterker te kijken naar de emissies op het Nederlandse grondgebied in het jaar 2030. In dat jaar zou volgens de Nationale Energieverkenning 2017 Nederland netto exporteur van elektriciteit zijn. Als we de kolencentrales sluiten, exporteren we dan minder elektriciteit. De hele winst aan broeikasgasreductie komt Nederland dan toe! Dat klinkt mooi. Maar als we nadenken over een andere mogelijke maatregel, levert die tweede aanpak juist minder op. Stel het Klimaatakkoord laat zich van zijn groen-industriële kant zien, en besluit nog meer wind op zee tot 2030 neer te zetten. Volgens de eerste aanpak levert dat reducties op, want meer elektriciteitsproductie door wind leidt tot minder productie door het fossiele alternatief. Maar volgens de tweede aanpak schiet je er inzake broeikasgasemissies in Nederland helemaal niets mee op, want we gaan nog meer elektriciteit produceren en reduceren nauwelijks emissies op het Nederlands grondgebied.

Dit is lastig. Geen van beide methoden is helemaal bevredigend. De eerste methode is mooier omdat het meer recht doet aan de interactie van elektriciteitsopties in de Nederlandse energietransitie. Natuurlijk maakt meer windenergie ons elektriciteitspark schoner. En misschien

zijn we in 2030 bij bepaalde veronderstellingen over kosten en prijzen elektriciteitsexporteur, maar enkele jaren daarna weer niet als Duitsland nog meer windturbines heeft neergezet. Die aanpak is dus ook stabiel. Maar de tweede geeft terecht aan dat we niet op een eiland leven. Wat we doen heeft ook invloed elders, en andersom.

Misschien is het dus maar het beste te erkennen dat er geen ideale methode bestaat. Maar dat inzicht zou ons niet moeten belemmeren om verstandig beleid te voeren. Enerzijds is dan af te spreken hoe we voor het Klimaatakkoord op een stabiele manier effecten van afspraken beoordelen. De eerste methode lijkt daarvoor dan de meest aangewezen. Anderzijds moeten we natuurlijk aan de slag om voor elkaar te krijgen dat Europa een hoger emissiedoel afsprekt dat werkelijk recht doet aan het Klimaatakkoord van Parijs. Zweden heeft aangekondigd zich daarvoor in te gaan spannen en noemt Nederland als mogelijke bondgenoot. Een Duitse toponderzoeker komt bij PBL langs om de Duitse en Nederlandse ramingen te vergelijken en te bezien welke invloed zinvol beleid in het ene land op het andere land kan hebben. Kortom, soms zijn er geen ideale cijfers, maar kan je al wel verstandig handelen.

***Pieter Boot is Hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving***

# Klimaatakkoord en -wet prima, maar invulling is bepalend

*Pieter Boot over wat Den Haag kan leren van tien jaar Britse Klimaatwet-ervaring*

Energiepodium 6 maart 2018

Het kabinet laat er bij het energie- en klimaatbeleid geen gras over groeien. Het regeerakkoord voorziet een drieslag: afspraken met mede-overheden om energie en klimaat integraal onderdeel te laten worden van het omgevingsbeleid zijn gemaakt; de aanpak van een te sluiten klimaatakkoord is geschetst en partijen staan te trappelen om aan de slag te gaan. De derde poot is de Klimaatwet die het lange termijnkader moet bieden. Hierover wordt nog binnenskamers gesproken met als doel een brug te slaan tussen het initiatiefvoorstel van vijf politieke partijen dat ruim een jaar geleden aan de Kamer is aangeboden en de wensen van het kabinet. Men probeert daar voor de zomer uit te zijn. Ruim tijd om goed om ons heen te kijken en lessen uit ervaringen in andere landen te trekken. Ook de Raad van State gaat hier in een bijeenkomst aandacht aan schenken.

Er is al veel van anderen te leren. In het Verenigd Koninkrijk is de Klimaatwet binnenkort tien jaar van kracht en worden ervaringen geanalyseerd. Wetten in andere landen zijn recenter, dus ik beperk me hiertoe. De Britse wet bestaat uit vier onderdelen: er is een emissiedoel voor 2050 vastgelegd; een aanpak om dat te bereiken door middel van vijfjaars koolstofbudgetten en afspraken hoe daarmee om te gaan; er is een commissie in het leven geroepen die adviseert en over de voortgang adviseert (het Committee on Climate Change, CCC); en dat laatste geldt ook voor klimaatadaptatie.

De Britten stellen dat de wet duidelijk effect heeft gehad: het klimaatbeleid is zichtbaarder geworden; het heeft geholpen bij de bestendigheid ervan; en het klimaat speelt een grotere rol in overige politieke besluitvorming. Zo is expliciet een van de overwegingen bij de al of niet uitbreiding van het Londense vliegveld Heathrow, en rechtszaken daarover, of dit strijdig zou zijn met de Klimaatwet. Lord Deben, de voorzitter van de genoemde commissie, vindt de belangrijkste successen dat de wet heeft geholpen bruggen te slaan tussen politieke partijen, dat er geen twijfel meer is over de omvang van de opgave en de richting waarlangs deze is aan te pakken, en dat de wet tijden noemt waarop geadviseerd en gereageerd moet worden. De vrijblijvendheid is voorbij.

*Eerste stappen zijn makkelijker dan volhardend doorgaan op  
ingeslagen weg*

Maar dat is niet het hele verhaal. De makkelijke jaren, waarin doelen relatief eenvoudig gehaald werden, zijn ook voorbij. Hoewel er in abstracto veel steun is voor het behalen van de gestelde doelen, is er in de praktijk sprake van een 'beleidstekort'. Dat zit als volgt. De al de genoemde commissie heeft geadviseerd over het vierde (2023-2027) en vijfde (2028-2032) koolstofbudget en beide adviezen zijn door de Britse regering geaccepteerd. In 2023-2027 moeten de broeikasgasemissies 51 procent lager zijn dan in 1990, in 2028-2032 57 procent, wat volgens de CCC nodig is om minimaal 80 procent reductie in 2050 te bereiken. Het CCC is dus minder optimistisch dan het Nederlandse beleid over het gemak van de inspanning na 2030: om een lager doel dan het Nederlandse te bereiken, wil men in 2030 al aanmerkelijk verder zijn. Dat is

begrijpelijk, want men is eerder begonnen, maar illustreert wel dat Nederland ook na 2030 een grote opgave voor zich heeft.

In zijn reactie, de [Clean Growth Strategy](#), heeft de Britse regering tegengaan van klimaatverandering centraal onderdeel van het nieuwe industriebeleid gemaakt. Maar hoewel de Britse regering deze doelen heeft geaccepteerd, is het voorgenomen beleid onvoldoende concreet en telt het niet op om het doel te halen. De CCC constateert dat er in de elektriciteitsvoorziening veel gebeurt (kolencentrales zijn of worden gesloten, de opwekking door wind- en zonne-energie neemt snel toe). Ook in de industrie dalen de emissies, maar niet genoeg en er is te weinig geld voor de afvang en opslag van koolstof. De energiebesparing in gebouwen en in de landbouw is tot stilstand gekomen, in het vervoer nemen de emissies zelfs toe en koolstofopvang door bossen is onvoldoende. Iedereen erkent dat er een beleidstekort is en dat dit opgelost moet worden, maar men weet niet precies hoe groot het gat is. Door een nieuwe referentieraming van de regering zijn de broeikasgasemissies in 2025 en 2030 plotseling 3 procent lager, waardoor het beleidstekort van de koolstofbudgetten niet 65 Mton CO<sub>2</sub>eq., maar 10 Mton bedraagt. Het probleem van referentieramingen die van jaar tot jaar kunnen verschillen speelt dus niet alleen in Nederland, is inherent aan de snel veranderende energiewereld, maar maakt sturing van beleid wel lastig.

De Engelsen trekken hier zelf twee lessen uit: de Klimaatwet heeft een goed kader geschapen en de kosteneffectiviteit van het beleid vergroot. Maar het komt uiteindelijk op de invulling aan. Dus de in Nederland gekozen drieslag is zo gek nog niet, maar zowel bij de akkoorden als bij de wetgeving komt het nu op goede invulling aan. En de eerste stappen zijn dan makkelijker dan het voortdurend en volhardend doorgaan op de ingeslagen weg.

***Pieter Boot is Hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving***