

Doel klimaatbeleid waarschijnlijk nog niet gehaald, werk aan de winkel
13-03-2019

Vandaag presenteerde het PBL zijn lang verwachte analyse van het ontwerp-klimaatakkoord. De conclusie is dat het broeikasgasdoel nog niet wordt gehaald. Pieter Boot licht hier de conclusie toe.

In de verwachting is van een grote bandbreedte sprake en het PBL adviseert het kabinet en de bij het akkoord betrokken partijen nu aan de slag te gaan en de uitwerking van de aanpak zo vorm te geven dat de bovenkant van de bandbreedte gehaald kan worden.

Op 21 december vroeg minister Wiebes, mede namens de voorzitter van het klimaatberaad Nijpels, het PBL om het ontwerp-klimaatakkoord door te rekenen op broeikasgasemissies en kosten. Vandaag werden de uitkomsten gepresenteerd, naast die van het CPB dat inging op de budgettaire effecten en gevolgen voor inkomens.

De verwachting van de totale reductie van broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van het basispad uit de Nationale Energieverkenning 2017 is 31 tot 52 megaton CO₂-eq. Omdat het doel 48,7 megaton was, wordt dit waarschijnlijk niet gehaald (statistisch bevindt het doel zich te veel aan het uiteinde van de bandbreedte).

De grootste reductie wordt bereikt in de elektriciteitssector. Door de sluiting van kolencentrales en toename van hernieuwbare energie gaat het hier om een emissiereductie van 18,3 tot 21 megaton. Daarnaast levert de toename van hernieuwbare elektriciteit een emissiereductie in omringende landen tot wellicht 18 megaton op (zoals Nederland in 2020 lagere emissies realiseert door een netto import van elektriciteit). Dan volgt de industrie met een reductie van 6 tot 13,9 megaton. Omdat het doel hier 14,3 bedroeg wordt dit zeker niet gehaald. De bandbreedte bij de industrie is relatief groot omdat veel van het instrumentarium nog niet volledig duidelijk is uitgewerkt, en omdat we niet weten of bedrijven de benadering (reductieplan, malus bij niet- goedkeuring, publieke financiering van reducties via tenderregeling) als een kans zien – waar ze gebruik van maken – of als een bedreiging – waaraan ze zich proberen te onttrekken.

Als derde sector volgt de mobiliteit (4,3 tot 8 megaton). Bevordering van elektrische auto's levert hier de grootste emissiereductie op, gevolgd door stimulering van hernieuwbare brandstoffen. Ook Europese normen zullen emissie-reducerend werken, maar omdat we niet precies weten in welke mate dit overlapt met de stimulering van elektrische auto's, wordt hieraan een grote bandbreedte toegekend. Dat is ook het geval bij de aanpak van nul-emissiezones in steden voor het goederenvervoer, omdat nog onduidelijk is hoe groot deze zones zullen zijn. In de landbouw en het landgebruik wordt 1,8 – 4,6 Megaton gereduceerd, gelijk verdeeld over vermindering van overige broeikasgassen in varkens- en melkveehouderij

en modernisering van de glastuinbouw. De bijdrage door ander landgebruik is wat kleiner. In de gebouwde omgeving staat de wijkaanpak centraal. Ook normering van gebouwen in de utiliteitssector kan daar flink wat opleveren. Opmerkelijk, gezien alle – vaak negatieve – politieke aandacht voor de aanpak in deze sector, is dat het emissie-reducerend effect van het ontwerpakkoord hier met 0,8 tot 3,7 nog het geringst is van alle sectoren.

Omdat het doel nog niet helemaal wordt gehaald is begrijpelijk dat de nationale kosten van het ontwerpakkoord veel lager zijn dan wat minister Wiebes in zijn hoofd had bij de opdracht aan de klimaattafels en bij de bereken

“Het PBL wijst voortdurend op de vele onzekerheden waarmee de analyse gepaard gaat”

Het PBL wijst voortdurend op de vele onzekerheden waarmee de analyse gepaard gaat. Daarom worden de resultaten in de al genoemde bandbreedten gepresenteerd, maar daarenboven op omgevingsonzekerheid geïndiceerd. Enerzijds zijn die onzekerheden er in de te kiezen uitwerking. Daarnaast ligt die in het gedrag waarmee burgers en bedrijven op de aanpak zullen reageren. En ten derde komt het door omgevingsfactoren, zoals mondiale energieprijzen en de economische groei. Ter illustratie van het laatste: er is in de analyse gerekend met de prijzen van de Nationale Energieverkenning 2017, omdat het hele basispad en de opdracht aan de klimaattafels daarop geënt is. Maar bij actuele energie- en CO₂-prijzen zouden de emissies in 2030 hoger zijn. Het laatste voorbeeld geeft ook aan dat deze onzekerheid nooit volledig opgelost zal worden. In de Klimaat- en Energieverkenning die eind van dit jaar zal verschijnen zullen alle cijfers weer anders zijn, en volgend jaar zijn ze weer anders. Dat is lastig, maar in een dynamische wereld onvermijdelijk.

Het PBL adviseert kabinet en bij het akkoord betrokken partijen nu aan de slag te gaan. De analyse is daarvoor robuust genoeg. Nog meer analyses zullen de onzekerheden niet allemaal wegnemen, dat is onmogelijk. Wachten op het ideale eindbeeld brengt ons ook niet verder. En door aan de slag te gaan wordt de vormgeving vanzelf duidelijker. Daarvoor bevatten de aanzetten in het ontwerpakkoord ook voor de transitie op lange termijn voldoende mogelijke inhoud. Een goede borging van het proces kan er dan een transitie van maken waarin we leren door te doen. Mede omdat de extra nationale kosten lager zijn dan waar bij de opdrachtverlening aan het klimaatberaad werd uitgegaan ligt het voor de hand bij de uitwerking van het akkoord in te zetten op de bovenkant van de bandbreedte. Er is werk aan de winkel en dat kan veel opleveren.

Pieter Boot

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