

Vergaderjaar 2018–2019

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2019

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat stuur ik u hierbij de rapportage van het PBL «Korte termijnraming voor emissies en energie in 2020»¹. Deze rapportage betreft een (gedeeltelijke) actualisatie van de energie- en emissieramingen uit de Nationale Energieverkenning 2017 (NEV2017) en is geen integrale doorrekening².

Hieronder geef ik allereerst een samenvatting van de conclusies van de rapportage van het PBL. Vervolgens geef ik mijn appreciatie van de uitkomsten van de analyse van het PBL voor wat betreft de uitvoering van het Urgenda-vonnis en het Energieakkoord. Daarna ga ik in op de vervolgstappen die het kabinet zal zetten voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Middels deze brief voldoe ik ook aan de verzoeken van het lid Van Raan.³

Samenvatting PBL actualisatie

Broeikasgasreductie en Urgenda-vonnis

Uit de actualisatie van het PBL komt naar voren dat de verwachte emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990 naar verwachting uitkomt op 21% (17–24%). De verwachte emissiereductie ligt daarmee, ondanks de aanvullende maatregelen die eerder in 2018 zijn genomen om de

¹ Deze rapportage is uitgebracht omdat er in 2018 geen NEV is uitgebracht en is bedoeld om inzicht te geven in het doelbereik van de afspraken uit het Energieakkoord en de broeikasgasemissies in 2020, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² De actualisatie beperkt zich tot het zichtjaar 2020 en hanteert een eenvoudiger methodiek dan gebruikelijk voor de NEV. Zo is er in deze actualisatie gerekend met de brandstof- en CO₂-prijzen uit de NEV 2017.

³ Verzoeken gedaan in de Regeling van Werkzaamheden op 6 en 19 december en 22 januari j.l., (Handelingen II 2018/19, nr. 33, item 8, nr. 38, item 5 en nr. 43).

doelstellingen van het Energieakkoord volledig te realiseren, onder het niveau dat het PBL had geraamd in de NEV 2017. Deze wordt veroorzaakt door verschillende factoren, waaronder een gunstigere economische groei en bijstellingen van de geregistreerde uitstoot. De ramingen van het PBL zijn voorzien van een onzekerheidsbandbreedte. Het PBL ziet onzekerheden rond de economische en fysieke ontwikkelingen, energie- en CO₂-prijzen, beleid, ontwikkelingen in de elektriciteitsmarkt van buurlanden en weersomstandigheden. Het PBL geeft aan dat wanneer wordt gerekend met de actuele energie- en CO₂-prijzen de emissies in 2020 ruim 1 Mton lager kunnen liggen. Evengoed geldt voor de elektriciteitssector dat het risico van minder import in 2020, en dus meer binnenlandse productie en meer emissies, groter is dan dat van meer import (en minder emissies).

Doelen Energieakkoord

De analyse van het PBL laat zien dat het behalen van de Energieakkoorddoelen weliswaar dichterbij is gekomen, maar de doelen bepaald nog niet binnen bereik zijn. Het aandeel hernieuwbare energie groeit in 2020 naar verwachting naar 12,5% op basis van werkelijke productie (12,2% op basis van de Europese methodiek). Weliswaar is de productie van hernieuwbare energie in 2020 ten opzichte van de NEV2017 in absolute zin toegenomen, maar doordat het totale energieverbruik ook is gestegen, is de relatieve bijdrage (het aandeel) hernieuwbare energie desondanks lager dan in de NEV2017 werd verwacht. De toegenomen hernieuwbare energieproductie komt vooral van meer windenergie op zee, meer zonnestroom en meer biobrandstoffen.

Ten aanzien van het doel om in 2020 te komen tot 100 PJ extra energiebesparing, geeft de analyse van het PBL aan dat de netto extra energiebesparing is toegenomen tot 81 PJ in 2020. De voorgenomen informatieplicht voor energiebesparende maatregelen onder Wet milieubeheer, de regeling Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie voor de glastuinbouw (EHG), en een hoger aantal aanvragen voor warmtepompen onder de ISDE-regeling⁴ leveren hieraan een belangrijk aandeel. Anderzijds wordt het effect van eerdere maatregelen naar beneden bijgesteld, waardoor de energiebesparing ten opzichte van de NEV 2017 6 PJ hoger uitkomt.

Appreciatie PBL-actualisatie

Op dinsdag 9 oktober 2018 heeft het Gerechtshof uitspraak gedaan in het hoger beroep van de rechtszaak tussen stichting Urgenda en de Nederlandse Staat. Het hoger beroep van de Staat is afgewezen, waarmee het reductiebevel uit het vonnis van de rechtbank uit 2015 overeind blijft (Kamerstuk 32 813, nr. 223). Dit betekent dat het kabinet eraan gehouden is om in 2020 de *nationale* uitstoot van broeikasgassen met 25% te reduceren (ten opzichte van 1990).

Met de aanvullende maatregelen die in februari 2018 (Kamerstuk 30 196, nr. 573) zijn aangekondigd om de doelstellingen van het Energieakkoord te realiseren, was de verwachting dat daarmee de 25% reductie binnen bereik zou komen. De rapportage van PBL laat zien dat deze maatregelen weliswaar CO₂-reductie hebben opgeleverd, maar onvoldoende door extra emissies als gevolg van andere factoren.

Op 16 november 2018 is aangegeven dat het kabinet cassatie aantekent tegen de uitspraak van het gerechtshof, maar wel blijft sturen op het

⁴ Investeringsubsidie Duurzame Energie (ISDE) geeft een tegemoetkoming bij de aankoop van zonneboilers, warmtepompen, biomassaketels en pelletkachels.

realiseren van de benodigde emissiereductie voor uitvoering van het vonnis (Kamerstuk 32 813, nr. 248). De resultaten uit de analyse van het PBL stellen het kabinet voor een onverwacht grote aanvullende opgave. Op basis van de gewijzigde ramingen komt de reductieopgave van 25% in 2020 overeen met een aanvullende opgave van 9 Mton CO₂-reductie, uitgaande van de middenwaarde van de bandbreedte (21%).

Voor wat betreft het doelbereik van de Energieakkoorddoelen constateer ik dat nog niet alle aanvullende maatregelen die in februari 2018 zijn aangekondigd in de Uitvoeringsagenda 2018 van het Energieakkoord door het PBL volledig konden worden meegenomen in de analyse. Zo worden bijvoorbeeld de inspanningen van Aedes, om te voldoen aan de afspraak om in 2020 een gemiddeld label B te realiseren, nog niet gewaardeerd en is de inschatting van de productie van windenergie op land lager dan door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) in de laatste monitor (Kamerstuk 33 612, nr. 68) wordt voorzien.

Het is nu aan de Energieakkoordpartijen om naar aanleiding van de analyse van het PBL te bezien wat zij zullen doen om de doelstellingen met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing en de overige doelen uit het Energieakkoord binnen bereik te brengen.

Uitvoering Urgenda-vonnis

De analyse van het PBL geeft aan dat de opgave om 25% CO₂-reductie te realiseren in 2020 groter uitvalt dan eerder voorzien. Op basis van de Nationale Energieverkenning 2017 constateerde het kabinet dat deze opgave binnen bereik was. De nieuwste inzichten van het PBL laten zien dat die inschatting te optimistisch is geweest en we rekening moeten houden met een aanzienlijke extra opgave. Hierboven is reeds aangegeven dat door verschillende factoren, waaronder gunstigere economische groei en bijstellingen van de geregistreerde uitstoot, in 2020 naar verwachting slechts 21% CO₂-vermindering bereikt wordt.

Op basis van de nieuwe PBL-prognose zal het kabinet besluiten welke maatregelen het kan nemen om de CO₂-uitstoot op korte termijn verder terug te dringen. Het kabinet is volop aan de slag met de uitvoering van het vonnis. Uiteraard is het daarbij van belang dat het gaat om maatregelen waarmee het klimaat echt geholpen is en die het draagvlak voor de transitie ook op de langere termijn behouden. Het kabinet ziet zich hiermee gesteld voor een zeer moeilijke opgave.

Vervolgproces

Op dit moment werkt het kabinet diverse mogelijke maatregelen uit die kunnen worden ingezet om in 2020 extra CO₂-reductie te realiseren. Het kabinet hecht er daarbij veel waarde aan om maatregelen te treffen die daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering. Maatregelen die bijdragen aan emissiereductie in Nederland maar die leiden tot weglekeffecten van CO₂-uitstoot naar het buitenland moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen. In 2017 is uw Kamer reeds geïnformeerd dat, indien 25% gehaald moet worden en de maatregelen uit het Energieakkoord hiervoor onvoldoende effect hebben, het vervroegd sluiten van een kolencentrale die geen biomassa bijstookt in beeld komt (Kamerstuk 32 813, nr. 144).

De komende weken zal het kabinet alle mogelijke maatregelen die bij kunnen dragen aan CO₂-reductie in 2020 nader uitwerken. Daarbij wordt in kaart gebracht of deze maatregelen technisch en juridisch realiseerbaar zijn, wat de financiële consequenties zijn en welke overige (maatschappe-

lijke) effecten met de uitvoering van de maatregelen gepaard gaan. Omdat het een forse aanvullende opgave betreft, wil het kabinet een gedegen afweging maken waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan de uitvoering van het vonnis, en anderzijds aan de eventuele negatieve gevolgen van maatregelen. Bovendien speelt daarbij nog de vraag op welke wijze moet worden omgegaan met de onzekerheidsbandbreedte en de aannames over o.a. de ontwikkeling van de CO₂-prijs en de aanvullende beleidsmaatregelen die door het PBL in de actualisatie worden gehanteerd.

Het kabinet streeft ernaar om in april een maatregelenpakket te presenteren. Conform de motie Leijten-Nijboer (Kamerstuk 35 095, nr. 9), wil het kabinet vervolgens met uw Kamer over dit maatregelenpakket in gesprek. Het uitgangspunt is dat het maatregelenpakket door het PBL kan worden meegenomen in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019. In deze integrale doorrekening zal, op basis van een actualisatie van externe factoren, het bestaande beleid en het aanvullende maatregelenpakket, opnieuw inzicht worden geboden in de verwachte broeikasgasreductie in 2020.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes