

Notitie implicaties klimaatbeleid Urgenda-vonnis

Petten, 7 september 2015

Afdeling Policy Studies

ECN-N--15-022

Van drs. ir. Ton van Dril, Energieonderzoek Centrum Nederland

Ter ondersteuning van het rondetafelgesprek in de Commissie I&M van de Tweede Kamer over de uitspraak van de rechter in Den Haag inzake het Nederlandse klimaatbeleid op donderdag 10 september 2015.

Inleiding

Ten behoeve van de politiek-bestuurlijke afweging hebben ECN en PBL in een 'quick scan' het reductiepotentieel van extra klimaatbeleidsmaatregelen in 2020 en een eerste inschatting van de daarmee verbonden kosten in kaart gebracht¹. Deze notitie geeft nadere overwegingen voor mogelijke beleidsvorming als reactie op de bovengenoemde uitspraak van de rechter. ECN wil vooral pleiten voor een structurele vermindering van de uitstoot op langere termijn.

Nederlands klimaatbeleid in de context van EU-beleid

In 2009 is voor de EU een Europese doelstelling van 20% reductie in 2020 ten opzichte van 1990 vastgelegd². Deze doelstelling is binnen bereik met het huidige Europese beleid. De EU ontwikkelt ook concreet beleid op langere termijn om te komen tot vergaande reductie van broeikasgassen, een belangrijk deel daarvan wordt opgelegd aan de lidstaten. De EU heeft een "low carbon roadmap" om te komen tot 80% emissiereductie in 2050 en een beleidsraamwerk om in 2030 tenminste 40% reductie te realiseren. Nederland conformeert zich aan dit beleid. Het vonnis gaat verder dan dit Europese kader.

Handelingsruimte van de Nederlandse overheid

Volgens het vonnis is er een afweging gemaakt tussen de beleidsverantwoordelijkheid van de wetgever en de grondwettelijke zorgplicht. Het vonnis geeft wel vrijheid aan de Nederlandse overheid hoe 25% uitstootreductie ten opzichte van 1990 kan worden ingevuld. De overheid kan handelingsperspectieven voor beleid, kostenafwegingen en andere maatschappelijke doelen meewegen. Het vonnis legt de Nederlandse overheid twee belangrijke beperkingen op: de beperking tot het grondgebied van Nederland en de beperking tot de korte termijn van 2020.

Grondgebiedbenadering heeft beperkingen

Het vonnis is gebaseerd op doelen voor emissies die plaatsvinden op Nederlands grondgebied (IPCC-methode), dus daarom is de quick scan ook primair daarop gericht. Beschouwd vanuit het handelingsperspectief is de grondgebiedbenadering beperkend:

- Reductiemaatregelen bij de Nederlandse zware industrie en elektriciteitsproductie scheppen ruimte binnen het Europese plafond van het emissiehandelssysteem en kunnen elders weer tot meer uitstoot leiden via verkoop van uitstoot rechten (dit wordt wel het waterbedeffect genoemd). Aanpak van deze sectoren kan ook leiden tot verplaatsing van productie naar elders (dit

¹ <https://www.ecn.nl/publicaties/PdfFetch.aspx?nr=ECN-O--15-038>

² http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

wordt carbon leakage genoemd). Het ligt voor de hand dat deze nadelige effecten worden vermeden met aanvullend beleid.

- Anderzijds kan de Nederlandse overheid door opkopen koolstofrechten, export van technologie en door b.v. beleid gericht op de consumptie van broeikasgasintensieve producten zoals o.a. vlees, verpakkingen en vliegreizen zinvol de uitstoot reduceren, maar niet per se in Nederland.

Hoe past het vonnis ook in een perspectief op lange termijn?

Een sterke focus op 2020 brengt het risico met zich mee dat alle aandacht en middelen gaan naar emissiedaling op de korte termijn. Het is daarom nuttig van tevoren na te gaan of de gekozen korte-termijn maatregelen niet ten koste gaan van de opties die een basis leggen voor de verder weggelegde toekomst. Dat zijn de opties waarmee uitstoot wordt vermeden, zoals vergaande (nul-energierekening) energiebesparing, hernieuwbare energie, circulair materiaalverbruik, koolstofvastlegging, elektrificatie en biomassatoepassingen. Het nu verder optimaliseren van fossiele energietechnologie kan de keuze van hernieuwbare energie in de weg staan. Het is noodzakelijk om een concreter beeld te scheppen hoe een koolstofarm Nederland er op termijn uit ziet en hoe je dat met beleidsplannen kunt bereiken. Daarvoor moet consensus gezocht worden, niet alleen in Europa, maar vooral ook met de Nederlandse doelgroepen. PBL en ECN hebben een eerste technologische aanzet gemaakt in een routeverkenning uit 2011³. Introductie van innovatieve duurzame opties is van groot belang voor emissiereductie op de lange termijn. Maar innovatieve opties kunnen in 2020 vaak nog slechts een beperkte bijdrage leveren aan de emissiereductie omdat toepassing nog verder ontwikkeld moet worden en grootschalige uitrol afbreukrisico's met zich meebrengt. Op basis waarvan kunnen hier de juiste keuzes gemaakt worden?

- Past de maatregel in een Nederlands lange termijn plaatje?
- Zet de maatregel ook verdere ontwikkeling van technologie in gang die nodig is voor verdere broeikasgasreductie? Vergaande besparing (niet fossiel optimaliseren maar vermijden); Zuinig materiaalgebruik; optimaal biomassagebruik, koolstofafvang en -opslag elektrificatie.
- Verhoog je ook het maatschappelijk draagvlak voor verdergaand beleid, of schep je juist meer weerstand? Wordt alleen ontmoedigd, of worden ook alternatieven geboden?
- Heeft Nederland specifieke voordelen die je kunt benutten?
- Kan het bijdragen aan mondiale broeikasgasreductie door toepassing in andere landen?

Conclusie

Kies vooral acties die op langere termijn bijdragen aan structurele vermindering van de uitstoot. Inzet op technologie waarmee uitstoot wordt vermeden heeft daarbij de voorkeur boven marginale verbeteringen op korte termijn. Beleid gericht op het stimuleren van genoemde specifieke oplossingen heeft de voorkeur boven generieke financiële prikkels. De oplossingen moeten deel gaan uitmaken van een samen met belanghebbenden en doelgroepen nog te ontwikkelen beleidsplan voor een koolstofarm Nederland binnen een koolstofarm Europa. Mogelijk wordt daar op termijn van 2020 nog geen 25% reductie mee gehaald, maar op langere termijn biedt het meer uitzicht op de noodzakelijke drastische vermindering van de uitstoot.

³ <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2011-Routekaart-energie-2050-500083014.pdf>