

Vergaderjaar 2016–2017

34 663

EU-voorstellen: Pakket «Schone Energie voor alle Europeanen» van de Energie Unie COM (2016) 759, 761, 767, 861, 862, 863 en 864

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2017

In het BNC-fiche «Herziening richtlijn over energie-efficiëntie» van 20 januari jl. (Kamerstuk 34 663, nr. 4) heeft het kabinet een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de wenselijkheid van een Europees bindend energie-efficiëntiedoel van 30% in 2030 en een continuering van een energiebesparingsverplichting in de Europese richtlijn energie-efficiëntie (hierna: EED). Dit voorbehoud is gemaakt in afwachting van een nadere analyse door Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Deze analyse, onder de titel «Herziening EED – gevolgen voor Nederland», is nu gereed. Met deze brief en bijbehorend rapport¹ informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, over de belangrijkste conclusies van dit rapport en de betekenis hiervan voor de Nederlandse positie ten aanzien van het Commissievoorstel voor herziening van de EED.

Europese context

De Europese Commissie heeft op 30 november jl., als onderdeel van het Winterpakket in het kader van de Energie Unie, een voorstel tot een gedeeltelijke herziening van de EED gepubliceerd. Hierin stelt de Commissie onder andere een bindend Europees energie-efficiëntiedoel van 30% in 2030 voor (artikel 3). Dit percentage wordt niet doorvertaald naar een nationaal bindende doelstelling. Daarnaast stelt de Commissie een continuering voor van de verplichting voor lidstaten tot het realiseren van 1,5% energiebesparing per jaar in de periode van 2021 tot en met 2030 (artikel 7). Voor een uitgebreide beschrijving van het Commissievoorstel voor herziening van de EED verwijs ik naar het BNC-fiche.

Uw Kamer heeft in vervolg op het Algemeen Overleg over de Energieraad op 23 februari jl. moties aangenomen (Handelingen II 2016/17, nr. 57,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

items 15 en 62) omtrent de herziening van de EED. Met de motie Agnes Mulder en Van Veldhoven (Kamerstuk 21 501-33, nr. 632) is het kabinet verzocht om in te zetten op een vertaling van het Europese winterpakket naar drie nationale doelen, waarbij het doel voor CO₂-reductie wordt ondersteund door doelen met een bandbreedte voor hernieuwbare energie en energiebesparing. Daarnaast is het kabinet met de motie Van Veldhoven c.s. (Kamerstuk 21 501-33, nr. 633) opgeroepen zich in Europa niet langer te verzetten tegen de ophoging van het energiebesparingsdoel van 27% naar 30% en tegen het daarvoor benodigde verplichte energiebesparingstempo van 1,5% per jaar.

Uitkomsten onderzoek ECN

Ik heb aan ECN gevraagd om de gevolgen van het Commissievoorstel voor Nederland in kaart te brengen. Hiertoe zijn de nationale kosten als gevolg van het voorstel van de Commissie berekend, op basis van verschillende beleidsintensiteiten. Dit betekent dat rekening is gehouden met verschillende scenario's van beleidsvarianten, variërend van voortzetting van de intensiteit van het huidige beleid tot het invoeren van zeer ingrijpend beleid in verschillende sectoren, zoals zwaardere verplichtingen en subsidies in de industrie en rekeningrijden. Daarnaast heeft ECN een eerste verkenning gemaakt in hoeverre de energiebesparingsverplichting van 1,5% per jaar aansluit bij een langetermijnstrategie voor broeikasgasemissies gericht op «sturen op CO₂-reductie». In de studie is gekeken naar de minimale kosten die nodig zijn om de doelstellingen te halen, waarbij beleidsinstrumenten selectief de meest kosteneffectieve opties ontsluiten. In werkelijkheid is dit niet altijd mogelijk en praktisch; de werkelijke kosten van de maatregelen zullen daarom hoger liggen.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van ECN zijn als volgt:

- Een nationaal bindend absoluut verbruiksdoel van 30% energie-efficiëntie in 2030 is in de praktijk technisch niet haalbaar met de door ECN geïnventariseerde energiebesparingsopties. Nederland kan slechts in de buurt komen van dit reductiepercentage tegen zeer hoge nationale kosten van 10 miljard euro in 2030, met nieuw, zeer ingrijpend instrumentarium, zoals vergaande verplichtingen in de industrie, dienstensector, landbouw en ingrijpender beleid bij huishoudens in de gebouwde omgeving in de vorm van verplichte labelstappen. Een directe doorvertaling van een 27%-doelstelling op nationaal niveau vergt eenzelfde intensivering van beleid en is slechts haalbaar tegen nationale kosten van circa 1 miljard euro in 2030.
- Een continuering van een jaarlijks energiebesparingspercentage van 1,5% levert een cumulatieve nationale energiebesparingsdoelstelling op van 906 PJ. Met het huidige voorgenomen beleid wordt hiervan naar verwachting reeds 429 PJ cumulatief gerealiseerd. Het voorstel betekent daarmee voor Nederland een aanvullende besparingsopgave van 476 PJ cumulatief. Bij een nationale doelstelling van 36% CO₂-emissiereductie voor de niet-ETS-sectoren moet ten opzichte van het huidige voorgenomen beleid naar verwachting 134 PJ cumulatieve energiebesparing worden gerealiseerd. De jaarlijkse verplichting tot 1,5% energiebesparing vergt derhalve een aanvullende nationale energiebesparingsopgave van 342 PJ cumulatief.
- Uit de analyse van ECN blijkt dat de intensiteit van het huidige voorgenomen beleid in Nederland onvoldoende is om aan deze 1,5%-verplichting te voldoen. Dit houdt in dat met de intensiteit van het huidige beleid onvoldoende goedkope energiebesparingsmaatregelen kunnen worden ontsloten. Met een voortzetting van de huidige voorgenomen beleidsintensiteit bedragen de nationale kosten voor het voldoen aan de energiebesparingsverplichting circa 1,5 miljard euro

per jaar in 2030. Daarmee komt Nederland in de buurt van de doelstelling, maar wordt deze niet volledig gerealiseerd.

- Echter, met een substantiële intensivering van het energiebesparingsbeleid, met name door middel van maatregelen met een dwingender karakter in de industrie in combinatie met stimulerend beleid, kan Nederland relatief goedkoop energiebesparingspotentieel ontsluiten en hiermee aan de 1,5%-doelstelling voldoen. Volgens ECN kunnen dan in plaats van nationale kosten, nationale baten optreden van circa 380 miljoen euro in 2030. Circa 74% van dit potentieel is te behalen in de industrie en circa 17% in de sector handel, diensten en overheid (HDO). Voorwaarde is dat in deze sectoren ingrijpender instrumentarium in de vorm van normeringen, verplichtingen, belastingen of subsidiëring wordt ingezet. Hierdoor zijn minder ingrijpende maatregelen nodig in andere sectoren, zoals landbouw, huishoudens en transport, die slechts tegen hoge nationale kosten te realiseren zijn. Implementatie van dergelijk beleid zal zeer afhankelijk zijn van voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak en laat onverlet dat aanvullende investeringen nodig zijn door de betrokken partijen.
- Energiebesparing leidt tot een reductie van CO₂-emissies en is een essentieel onderdeel van een langetermijnstrategie voor broeikasgasreductie. Sommige maatregelen die in het kader van het voorstel voor de herziening van de EED zijn doorberekend, zijn met zwaarder beleid tegen nationale baten of tegen geringe nationale kosten te realiseren. Deze maatregelen passen daarom goed in een strategie die stuurt op CO₂-reductie tegen lage kosten. Echter, in de studie is niet onderzocht hoe specifieke energiebesparingsmaatregelen zich verhouden tot andere CO₂-emissiereducerende opties, zoals hernieuwbare energieopties en CO₂-afvang en -opslag. Dit vereist een integrale analyse van het gehele transitievraagstuk.

Beoordeling Commissievoorstel naar aanleiding van onderzoek ECN

Nederland heeft in de onderhandelingen over het Winterpakket uitgesproken ambitieus in te willen zetten op CO₂-emissiereductie op een zo kosteneffectief mogelijke wijze. Het kabinet zet zich daarom in voor een ambitieus governance-kader, waarin lidstaten flexibiliteit behouden in de bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en andere CO₂-emissiereducerende maatregelen. Deze flexibiliteit is nodig om het CO₂-emissiereductiedoel voor de lange termijn zo kosteneffectief mogelijk in te kunnen vullen, rekening houdend met innovatie en andere ontwikkelingen die nu nog niet zijn te voorzien.

Tegelijk is duidelijk dat fors moet worden ingezet op energiebesparing en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. In dit licht kan het kabinet instemmen met een Europese energie-efficiëntiedoelstelling van 30% in 2030, mits dit lidstaten de ruimte biedt om een kosteneffectieve invulling te geven aan hun eigen CO₂-emissiereductiepaden voor de lange termijn. Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van ECN is het kabinet geen voorstander van een directe doorvertaling van een Europees energie-efficiëntiedoel van 30% naar een nationale doelstelling van 30%. Een directe doorvertaling van dit doel is overigens ook niet voorzien in het voorstel van de Commissie. De voorgestelde aanvullende cumulatieve energiebesparingsopgave van 1,5% is alleen realiseerbaar indien Nederland inzet op ingrijpender energiebesparingsbeleid, waarmee voornamelijk relatief goedkoop potentieel in de sectoren industrie en HDO ontsloten kan worden. Met dit type beleid is het mogelijk om tegen nationale baten te voldoen aan de doelstelling, mits hiervoor voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak is.

In de Energieagenda (Kamerstuk 31 510, nr. 64) heeft het kabinet reeds aangegeven dat aanvullend nationaal energiebesparingsbeleid noodzakelijk is voor het inzetten van een geleidelijke energietransitie, om stijgende kosten van een abrupt noodzakelijke transitie na 2030 te voorkomen. Hiertoe is een transitieaanpak voor de industrie aangekondigd, die bestaat uit een mix van stimuleringsmaatregelen, normeringen en verplichtingen. Het huidige kabinet voorziet reeds ingrijpender beleid voor energiebesparing in de industrie dan het huidige energiebesparingsbeleid, onder meer door middel van resultatenafspraken of een verplichting voor energiebesparing in de industrie.

Het onderzoek van ECN bevestigt dat het nemen van energiebesparingsmaatregelen met nationale baten past binnen een succesvolle energietransitie op de lange termijn. In het licht van de Energieagenda laat het kabinet momenteel onderzoeken welke aandelen van energiebesparing en hernieuwbare energie passen binnen een kosteneffectief CO₂-reductiepad richting 2030 en 2050. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal hierover naar verwachting eind juni de eerste resultaten opleveren. Op basis hiervan zal het kabinet haar positie in de onderhandelingen nader bepalen en de Kamer hierover informeren in het licht van de eerder aangenomen moties. Het is aan het volgende kabinet om een definitief standpunt in te nemen op de gewenste bijdragen op het gebied van energie-efficiëntie, inclusief de hieraan gekoppelde Europese energie-efficiëntiedoelstelling en de energiebesparingsverplichting (zie ook mijn eerdere brief inzake moties over de Energieagenda, Kamerstukken 31 510 en 30 196, nr. 65).

In de onderhandelingen omtrent de EED zet Nederland zich onverminderd in voor een ambitieus governance-kader, waarin flexibiliteit wordt behouden en gecreëerd ten aanzien van de invulling van de besparingsverplichting na 2020. Dit heeft als doel om Nederland de nodige flexibiliteit te bieden in de inzet op het gebied van energie-efficiëntie in combinatie met andere CO₂-emissiereducerende opties.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp