

Vergaderjaar 1996–1997

25 026

Reductie CO₂-emissies

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER, VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 september 1996

1. Inleiding

Voortgaande stevige economische groei heeft belangrijke consequenties voor de ontwikkeling van onder meer de mobiliteit en van de CO₂-emissies. In dat kader heeft het kabinet twee plannen ontwikkeld. Eén daarvan is het bereikbaarheidsplan («Samen werken aan bereikbaarheid»)¹ dat gericht is op het oplossen van knelpunten in de infrastructuur om de steeds maar stijgende mobiliteit af te remmen. Het andere is het «CO₂-reductieplan». In deze brief wordt een eerste aanzet gegeven tot dit plan. Mede gezien de huidige CO₂-ontwikkeling heeft het kabinet hiervoor fl. 750 mln vrijgemaakt. Dit geld zal worden aangewend voor het structureel verminderen van CO₂-emissies.

2. Ontwikkeling CO₂-emissies

Mede met het oog op meer werkgelegenheid streeft het kabinet naar een stevige economische groei van 3% per jaar. De uitdaging daarbij is om een duurzame economische ontwikkeling tot stand te brengen waarin economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid, hand in hand gaan met een beter beheer van de ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van milieubelastende emissies. Een dergelijke daling van broeikasgassen in Nederland, in het bijzonder CO₂, is complex, maar in de tijd realiseerbaar in de context van een internationale aanpak. Dit vraagt om een structurele op de lange termijn gerichte aanpak. De derde Conferentie van de Partijen betrokken bij het Klimaatverdrag in Kyoto (eind 1997) zal voor het internationaal beleid richtinggevend zijn. In de Vervolgnota Klimaatverandering is hierop reeds ingegaan.

¹ Kamerstuk 25 022, nr. 1.

S-AFE
S-MN

Uit de Milieubalans 1990–1995 van het RIVM, die als toelichting bij de begroting van het Ministerie van VROM 1997 is gepubliceerd, blijkt dat de CO₂-emissies zijn gestegen, terwijl in het NMP-2 voor de periode tot 2000 juist een daling is beoogd. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door een energie-intensivering van de economie, een iets hogere economische groei dan verwacht, een sterke toename van de sector verkeer en vervoer en een incidenteel hogere koleninzet bij de elektriciteitsproductie.

Ondanks het feit dat het beleid voor wat betreft energiebesparing en duurzame energie op koers ligt, en er andere maatregelen genomen worden, leidt dit niet tot de gewenste vermindering van CO₂-emissies. Een groot aantal CO₂-reductiemaatregelen waartoe het kabinet eerder heeft besloten, is nog in de fase van voorbereiding («pijplijn») of is te kort van kracht om nu al een zichtbaar effect te hebben. Echter, ook wanneer wordt aangenomen dat deze maatregelen het beoogde effect zullen hebben, kan slechts worden geconcludeerd dat de recente ontwikkeling van de CO₂-emissies tot gevolg heeft dat de doelstelling van een afname van de CO₂-emissies met 3% in 2000 ten opzichte van 1990 sterk onder druk komt te staan.

Mede debet aan de geconstateerde CO₂-ontwikkeling zijn de lage mondiale energieprijzen waardoor (wereldwijd) investeringen op het terrein van efficiënte energie-infrastructuur, schone energiedragers, duurzame energie en efficiency van het energiegebruik niet vanzelfsprekend van de grond komen.

Hoewel het probleem van de stijgende CO₂-emissies zich thans in meer industrielanden voordoet, wil het kabinet zich hierbij niet neerleggen. Het streven naar een stevige economische groei heeft belangrijke consequenties voor ondermeer de CO₂-emissies. De gewenste duurzame economische ontwikkeling vereist een verdergaande beleidsinspanning ter vermindering van de CO₂-emissies en daarom heeft het kabinet besloten tot een CO₂-reductieplan.

3. Het CO₂-reductieplan

Voor het CO₂-reductieplan zal uit het Fonds Economische Structuurversterking (Fes) fl. 750 mln beschikbaar komen voor investeringen die de energie-huishouding structureel versterken en daardoor een tastbare bijdrage leveren aan een reductie van de CO₂-emissies en een verduurzaming van de energievoorziening. In het pakket van maatregelen krijgt de verdere ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis en technologie speciale aandacht, waardoor wordt bijgedragen aan de versterking van de economische structuur, en waarvan een spin-off te verwachten is. De maatregelen zijn gericht op het efficiënter energieverbruik en de ontwikkeling van schone en duurzame energiedragers.

De binnen het CO₂-reductieplan geformuleerde projecten zullen moeten voldoen aan de Fes-criteria. Voorts is bij de beoordeling van de projecten een goede kosten-effectiviteit van belang. Waar mogelijk zullen projecten in de tijd naar voren worden gehaald.

De beschikbare middelen zullen over de volgende categorieën worden verdeeld.

categorie 1: Projecten die het verbeteren van de energie-infrastructuur beogen in de gebouwde omgeving, in glastuinbouwgebieden en op grote industrieterreinen.

categorie 2: Projecten gericht op de ontwikkeling van schone energiedragers.

categorie 3: Projecten gericht op zogenoemde doorbraaktechnologieën.

Naar verwachting zal meer dan de helft van het budget aan projecten uit categorie 1 besteed worden, aan categorie 2 meer dan een kwart en aan categorie 3 het resterende deel. Uiteraard zal één en ander afhangen van de uitkomsten van de definitieve toetsing van de projecten.

Om nu reeds enig inzicht te geven in de aard van de te stimuleren projecten wordt hieronder een nadere omschrijving van deze categorieën gegeven en voorbeelden van projecten die mogelijk onder deze categorieën kunnen vallen.

Toelichting categorie 1. Verbetering energie-infrastructuur

De CO₂-emissies van de energievoorziening kunnen worden verminderd door bij nieuwbouwlokaties (VINEX), bestaande dicht-bebouwde gebieden, glastuinbouwgebieden en ook industriegebieden te kiezen voor restwarmtebenutting of geoptimaliseerde geïntegreerde systemen van productie en distributie (te denken valt daarbij aan de toepassing van warmtepompen, koude-opslag, e.d.). Het gaat hierbij om systemen met productie en distributie van warmte en stoom (en CO₂ in glastuinbouwgebieden). Een financiële injectie moet invloed uitoefenen op de keuzes die op regionaal niveau de komende jaren op dit terrein gemaakt moeten worden. In de bestaande bouw en in glastuinbouwgebieden liggen kansen die goed te benutten zijn, waarbij te denken valt aan de levering van restwarmte uit bestaande centrales, AVI's of industriële processen. Ook voor grote industriegebieden zijn voorstellen gedaan voor verbeteringen van de energie-infrastructuur bijvoorbeeld door geavanceerde WKK-systemen.

Toelichting categorie 2. Ontwikkeling van schone energiedragers

Er bestaan vele manieren om schone energiedragers (elektriciteit, methanol, ethanol, waterstof) voort te brengen voor verschillende toepassingen. Deze technieken worden gevoed met enerzijds duurzame energie (windenergie, zonne-energie en biologische koolwaterstoffen zoals biomassa ten behoeve van de elektriciteitsproductie of de inzet van agrarische grondstoffen ten behoeve van biotransportbrandstoffen en andere agrifcatieproducten) en anderzijds met fossiele koolwaterstoffen die geheel of gedeeltelijk worden ontkoold.

Bovengenoemde voorbeelden van projecten zijn voor de lange termijn van grote betekenis, maar kunnen ook op de korte termijn in de vorm van demonstraties en proefprojecten een bijdrage aan de CO₂-reductie geven. Het gaat hier zowel om toepassingen bij bestaande installaties (bijvoorbeeld in de elektriciteitsvoorziening) als om nieuwe installaties.

Toelichting categorie 3. Doorbraaktechnologieën

Voor het dichterbij halen van een structurele ont koppeling tussen economische activiteiten en CO₂-emissies zijn doorbraaktechnologieën nodig. Met een specifieke ondersteuning kan de realisatie hiervan naar voren worden gehaald. De ondersteuning vindt met name plaats door ontwikkeling van nieuwe technologieën, proefprojecten en investeringssteun bij implementatie.

Voorbeelden van belangrijke doorbraaktechnologieën bij de industrie zijn: ontwikkelingen bij membraantechnologie (ten behoeve van efficiencyverbetering bij scheidingsprocessen), droogtechnologie, bouwtechnologie en andere procestecnologische verbeteringen. Bij de sector verkeer en vervoer gaat het ondermeer om de ontwikkeling en introductie van motoren voor alternatieve brandstoffen, elektrische en

hybride voertuigen en om de inzet van schone energiedragers. Verder kan de informatietechnologie bijdragen aan het loskoppelen van handelsstromen en transportstromen waardoor de energie-efficiency wordt vergroot.

4. Verdere procedure

De Stuurgroep «CO₂-reductieplan», bestaande uit EZ, VROM, LNV en V&W, zal verder werken aan de opstelling van het integrale pakket van maatregelen. De projecten zullen geïdentificeerd, geconcretiseerd en getoetst worden aan onder meer de onderstaande criteria:

criterium 1: commitment mede-overheden en particulieren

De meeste, en in kwantitatief opzicht de belangrijkste, voorstellen gaan uit van een zeer omvangrijk bestuurlijk en financieel commitment van mede-overheden en derden.

criterium 2: criteria Fonds economische structuurversterking

Op grond van de Wet Fes moet het gaan om investeringen, van nationaal belang, die de economische structuur versterken. Fiscale- of subsidieregelingen zijn uitgesloten. Het additionaliteitscriterium geldt, hetgeen betekent dat er geen substitutie met reguliere begrotingsmiddelen mag plaatsvinden. De projecten mogen in beginsel niet leiden tot structurele rijksuitgaven.

criterium 3: structurele CO₂-reductie, in het bijzonder door:

3a) energie efficiëntie-verbetering

3b) ontwikkeling en toepassing schone en duurzame energiedragers

Efficiënt energiegebruik is een belangrijk factor voor de verbetering van onze economische structuur met het oog op onze internationale concurrentiepositie. Daarnaast heeft ook de ontwikkeling en toepassing van de schone en duurzame energiedragers een positief effect op CO₂-reductie.

criterium 4: doelmatigheid en doeltreffendheid van rijksuitgaven t.b.v CO₂-reductie, mede in het licht van de beoogde termijnverkortung

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de projecten bijdragen aan CO₂-reductie; doelmatigheid betreft de verhouding tussen de omvang van de financiële rijksbijdrage en de omvang van de CO₂-reductie. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is de bijdrage aan CO₂-reductie op de korte termijn. Het is mogelijk dat projecten met een structureel effect in de tijd naar voren kunnen worden gehaald.

criterium 5: synergie met kabinetsdoelstellingen

Vele voorstellen hebben een nauwe wisselwerking met de kabinetsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld genoemd in de brief «Versterking van de ruimtelijk-economische structuur; investeren in de toekomst» van de ministers van Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer & Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer (september 1996).

Voor het verder uitwerken van de plannen zal de Stuurgroep een uitvoeringsorganisatie opzetten.

In het kader van flankerend beleid zal eveneens gewerkt moeten worden aan het zoveel mogelijk wegnemen van andere dan financiële knelpunten, waaronder bestuurlijke en planologische. Om een afzetmarkt voor

projecten m.b.t. schone (motor)brandstoffen (categorie 2) te creëren zal het kabinet bezien of dergelijk projecten buiten het Fes fiscaal ondersteund kunnen worden (b.v. conform art. 36-o REB voor schone elektriciteit).

Verwacht wordt dat de eerste projecten binnen enkele maanden beschikbaar zijn. Gestreefd wordt het gehele pakket maatregelen binnen een jaar gereed te hebben. De hiervoor beschikbaar gestelde fl. 750 mln zal naar verwachting tot een totale investering kunnen leiden van fl. 3 à 4 mrd.

5. Relatie met andere plannen

Sinds de CO₂-brief van september 1995 is veel nieuw beleid geformuleerd, dat qua uitvoering nog in de pijplijn zit of nog te kort van kracht is om al effect te hebben. Het gaat daarbij o.a. om de volgende activiteiten:

- Maatregelen waartoe reeds besloten was voor september 1995, maar waarvan de resultaten nog niet zichtbaar zijn in de cijfers. Het gaat hierbij onder meer om de Regulerende Energiebelasting (REB), nieuwe meerjarenafspraken (MJA's) en aanvullende regulering, zoals de Energieprestatienorm.

- Uitvoering van maatregelen uit de CO₂-brief is gaande, zoals houtbijstook in elektriciteitscentrales, intensivering ondersteuning gemeentelijk energiebeleid en handhaving maximumsnelheid personen- en vrachtverkeer.

- In december 1995 is de Derde Energienota gepubliceerd. Deze nota richt zich op de periode tot 2020. In deze nota is aangekondigd dat vanaf 1997 structureel meer geld vrij gemaakt zal worden voor energiebesparing en duurzame energie. Van 1996 op 1997 nemen de middelen toe van circa 300 mln naar ruim 500 mln (incl. fiscale stimulansen). In de jaren hierna wordt dit bedrag nog hoger. Deze beleidsintensivering zal onder meer worden besteed aan de introductie van een energie-investeringsaftrek (bevordering duurzame energie en energiebesparing in industrie en MKB) en aan onderzoek en demonstratie van duurzame energie en besparing in industrie en gebouwde omgeving.

- Duurzame energie is ook één van de thema's waarvoor in het kader van het programma Economie, Ecologie, Technologie middelen beschikbaar worden gesteld voor ontwikkeling en toepassing van technologie.

- Het kabinet heeft in het kader van Joint Implementation, dat gericht is op energiebesparings- en duurzame energie projecten in ontwikkelingslanden en Midden en Oost-Europa, besloten fl. 85 mln beschikbaar te stellen vanaf 1997 tot 1999.

- In het kader van het overleg met de energiedistributiesector over de nieuwe Set van Afspraken met betrekking tot het derde Milieu Actie Plan (MAP) dat een looptijd heeft van 1997 tot en met 2000, zullen de verwachte CO₂-ontwikkelingen centraal staan. Er wordt daarbij van uitgegaan dat ook de energiedistributiesector zich maximaal zal inzetten voor energiebesparing, duurzame energie en CO₂-reductie. Daarbij is de inzet om te komen tot afspraken, die ook bindend zijn voor de individuele energiebedrijven.

- In de door het Kabinet uitgebrachte nota's «Samen werken aan bereikbaarheid», «Transport en balans» en «Voertuigtechniek en brandstofkwaliteit» is een aantal maatregelen opgenomen die zullen leiden tot een duidelijke reductie van de CO₂-emissie door personen- en vrachtauto's.

6. Samenvatting

Het kabinet wil de stevige economische groei waarop wordt ingezet combineren met extra maatregelen ter vermindering van de CO₂-emissies om zo tot een duurzame economische ontwikkeling te komen. Ook wil het kabinet zich niet neerleggen bij de verontrustende ontwikkeling die zich op dit moment bij de CO₂-emissies voordoet en waardoor de 3% reductiedoelstelling voor 2000 onder druk is komen te staan. In zijn reactie, het CO₂-reductieplan, kiest het kabinet voor een benadering gericht op structurele CO₂-effecten en het zoveel mogelijk naar voren halen van de start van projecten. Het CO₂-reductieplan is in overeenstemming met de missie voor de versterking van de ruimtelijk-economische structuur en het belang van toekomstgerichte, structurele investeringen. Het vormt een aanzet tot een duurzame economische ontwikkeling. Nederland kan hiermee in het internationale milieu-overleg zijn vooraanstaande positie behouden en hanteren. Het CO₂-reductieplan zal in zijn definitieve opzet, samen met andere activiteiten, een goede start en een belangrijke schakel moeten vormen. De hiervoor beschikbaar gestelde fl. 750 mln zal naar verwachting tot een totale investering kunnen leiden van fl. 3 à 4 mrd.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink