

Vergaderjaar 2005–2006

**28 240**

## **Evaluatienota Klimaatbeleid**

**Nr. 45**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2006

14 Maart (kamerstuk 28 240, nr. 42) respectievelijk 14 februari (kamerstuk 28 240, nr. 41) heeft u van de Staatssecretaris van VROM het *Optiedocument energie en emissies 2010/2020* en het daarop gebaseerde *Analyserapport*<sup>1</sup> toegezonden gekregen. In deze brief ga ik, zoals toegezegd in het Energierapport, in op de vraag wat deze rapporten betekenen voor het energiebesparingsbeleid. Ik plaats dit in een bredere energiepolitieke context en besluit met mijn concrete werkzaamheden komend halfjaar.

#### **Inleiding**

Het energieverbruik in Europa stijgt voortdurend. Dit leidt tot toenemende kwetsbaarheden inzake de voorzieningszekerheid en belast het milieu. Bij een olieprijs die nu is opgelopen tot 70 dollar per vat wordt de energierekening hoger en hoger. Dit is op termijn onhoudbaar. De Europese Raad van maart 2006 heeft de ambities van het te voeren beleid helder geformuleerd: zekerder, meer markt, meer milieu en meer samen. Energiebesparing levert aan al deze ambities een cruciale bijdrage.

In de Tweede Kamer is meermalen en uitvoerig gesproken over de vraag wat het juiste ambitieniveau van het Nederlandse energiebesparingsbeleid zou moeten en kunnen zijn: 1,5%, meer, of zelfs 2% per jaar? In deze brief ga ik op die vraag in. Maar dit is niet de kern van de zaak. De kern, en daarmee mijn ambitie, is om bij een gezonde economische groei toe te werken naar een stabilisatie en daarna een daling van het fossiel energieverbruik. Mijn inzet is zo'n ontkoppeling rond het jaar 2015 te realiseren. In de EU zal het fossiele energiegebruik tot 2020 en daarna volgens de ramingen blijven doorgroeien en ook de scenario's voor Nederland geven dit aan. Het realiseren van een stabilisatie van het fossiele energiegebruik bij een gezonde economische groei zou daarmee een zeer ambitieuze uitdaging zijn. Ik zal bezien hoe we dat – mede met behulp van een krachtige Europese inzet – in Nederland kunnen realiseren. Wanneer we uiteindelijk naar een dalend fossiel verbruik willen,

<sup>1</sup> Voluit: Potentieelverkenning klimaatdoelstelling en energiebesparing tot 2020, Analyses met het Optiedocument energie en emissies 2010/2020» ECN/MNP 2006.

dan zal stabilisatie immers de eerste noodzakelijke stap moeten zijn. In de besprekingen binnen de EU over het klimaatbeleid na 2012 komt deze noodzaak stellig ook aan de orde.

Voor stabilisatie van het fossiele energiegebruik is energiebesparing een belangrijke pijler. Uit het genoemde Optiedocument blijkt dat in alle sectoren – gebouwde omgeving, land- en tuinbouw, transport, industrie en energiesector – technisch gesproken een potentieel aanwezig is om een nationaal besparingstempo van 2% per jaar mogelijk te maken. Het bijzondere van energiebesparing is daarbij dat deze tot op zekere hoogte voor de maatschappij als geheel winstgevend is. Er is een veelheid aan opties die volgens de sommen niets kosten en toch niet worden uitgevoerd. Ieder kent de voorbeelden: de aanschaf van kleinere of zuinigere auto's, het vermijden van standby elektriciteitsverbruik van apparaten of zuiniger stookgedrag in huishoudens. Kennelijk is er een grote weerstand tegen gedragsverandering. Het illustreert de opgave waarvoor we staan om echt iets te bereiken.

### **Energiebesparingsbeleid in Europa en Nederland**

In Nederland hebben we de indruk dat we het op het gebied van energiebesparing helemaal niet slecht doen. In sommige opzichten is dat ook zo. In een overzicht van internationaal energiebeleid noemt het Internationaal Energie Agentschap bijvoorbeeld de benchmark aanpak in de grote industrie en meerjarenafspraken toonaangevend<sup>1</sup>. Maar andere landen hebben best-practices uit het Nederlandse beleid inmiddels overgenomen en de indruk bestaat dat ze ons soms al zijn voorbijgestreefd. Zo nam in de jaren 1992–2004 (het laatste jaar waarover cijfers bekend zijn) het energieverbruik in Nederland twee maal zo snel toe als in het Verenigd Koninkrijk, bij gemiddeld lagere economische groei. In Duitsland daalde het energiegebruik na 2000 terwijl het bij ons nog fors toenam, bij vergelijkbare economische groei.

Wakker geschrokken door het klimaatprobleem, de stijgende olieprijs en de dreiging van kwetsbare voorzieningszekerheid, is Europa in actie gekomen. De Europese Raad van 23 en 24 maart 2006 heeft opgeroepen de voortrekkersrol van de EU te versterken en een ambitieus en realistisch actieplan inzake energie-efficiëntie aan te nemen, indachtig het door de Commissie geraamde energiebesparingspotentieel van 20% in 2020. De Commissie zal tijdens de VTE-raad van 8 juni een presentatie geven van dit actieplan. Ik vind dat daarbij hoge prioriteit gegeven moet worden aan het ontwikkelen van minimum efficiency normen voor apparaten en vervoer. Voor apparaten is dit mogelijk via de kaderrichtlijn Ecodesign. Normen voor energie-efficiëntie en standby gebruik van televisies, elektromotoren en normen voor auto's en bestelwagens moeten het eerst aan bod komen. Ook dient de labelling richtlijn voortvarend te worden geactualiseerd.

Voor het eerst sinds de vroege jaren negentig heeft dit kabinet energiebesparing weer op de agenda gezet. De inzet is om weer voorop te lopen in de EU waar het gaat om energie-efficiency. Hiertoe is de EPC voor nieuwbouwwoningen verlaagd, afspraken met het MKB zijn verbreed en verdiept, aan een tweede generatie benchmark afspraken met de industrie en ondersteuning van investeringen in warmtekracht wordt gewerkt, de belasting voor schone auto's is verminderd, op delen van autowegen is een maximumsnelheid van 80 km ingevoerd, het nieuwe rijden wordt geïntensiveerd, er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de energie-neutrale kas, aan het restwarmtebedrijf Rotterdam en aan de ontwikkeling van een extra besparingsinstrument in de gebouwde omgeving. In bijlage één is nog eens duidelijk weergegeven in welke verhouding de extra

---

<sup>1</sup> IEA, Energy Policies of IEA Countries, 2004.

inspanningen van dit kabinet ten opzichte van het bestaande beleid staan. Toch is er meer nodig.

### **Wat gaan we verder doen?**

Bij de aanbieding van het Actieplan Energietransitie, «*Meer met Energie*» heb ik gezegd dat het er bij doeltreffend ambitieus beleid om gaat een lange termijn ambitie te koppelen aan acties hier en nu. Het één zonder het ander heeft niet veel betekenis.

Mijn lange termijn ambitie sluit aan bij die van de Taskforce Energietransitie: een jaarlijks oplopende energiebesparing tussen de 1,5 en 2% per jaar als cruciale bijdrage aan een reductie in 2050 van CO<sub>2</sub>-emissies met 50%. Eerste toetssteen daarvoor is zoals gezegd dat vanaf 2015 het fossiel energieverbruik niet langer meer mag toenemen. Dit kan uiteraard alleen lukken in een context van krachtig Europees beleid. Ik zet hier in EU verband krachtig op in en met het actieplan energie-efficiency zijn de eerste aanzetten daartoe gezet. Deze ambitie zal zo mogelijk worden aangescherpt als er doeltreffende internationale klimaatafspraken voor de periode na 2012 komen. De Europese inzet bij het komen tot deze afspraken is daarbij zoals bekend een reductie van broeikasgassen in 2020 van 15 tot 30 procent ten opzichte van 1990.

Ik zal snel reageren op het genoemde Actieplan Energietransitie. Hierin heeft de Taskforce Energietransitie een portfolio gepresenteerd van verschillende transitiepaden – zoals ketenefficiency in de industrie of duurzaam transport – en daaraan gekoppelde concrete projecten. Sommige daarvan zijn tijdens deze kabinetsperiode al gestart zoals de hierboven al genoemde aanleg van het restwarmtenet Rotterdam en de constructie van energie zuinige kassen, bij andere zal ik aangeven welke initiatieven van mij zijn te verwachten. In juni ontvangt u een eerste reactie, in het najaar een verder uitgewerkte. Voor de zomer hopen de minister van VROM en ik nadere besluiten inzake energiebesparing in de gebouwde omgeving te nemen. Daarvoor hebben wij ons onder meer georiënteerd op best practices in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en is uitgebreid overlegd met de energiesector. In het nieuwe beleid is een belangrijke plaats weggelegd voor het Europese energiecertificaat EPBD gekoppeld aan het inschakelen van de energiebedrijven voor het realiseren van energiebesparing. Ten slotte maak ik momenteel concrete energiebesparingsafspraken met andere departementen. In het najaar ontvangt u van mij een overzicht over de voortgang van deze activiteiten.

### **Naar twee procent besparing?**

Het Optiedocument laat zien dat de maatregelen waarmee de 1,5% energiebesparing uit het Energierapport zijn opgebouwd, maatschappelijk winstgevende opties zijn. Verder maakt het Optiedocument duidelijk dat een reductie van CO<sub>2</sub>-emissies met 15% in 2020 ten opzichte van 1990 op de meest kosteneffectieve wijze kan plaatsvinden als jaarlijks 1,7% energie wordt bespaard (in ruime zin gemeten). Technisch lijkt het zelfs mogelijk om 2,3% per jaar te realiseren. De kosten van zo'n besparingspakket lopen echter dramatisch op: een pakket energiebesparing van de genoemde 1,7% kost de maatschappij zo'n 125 miljoen euro, van 2,3% meer dan 4,5 miljard. Dit soort bedragen zijn uiteraard indicaties. Cruciale variabelen daarbij zijn ondermeer de economische groei (bij hoge groei wordt er meer geïnvesteerd en stijgt de energie efficiency) en de energieprijzen (waarbij echter het gedragseffect van een hogere olieprijs grotendeels gecompenseerd wordt door de moeilijker positie van warmtekrachtkoppeling).

Even belangrijk als de vraag naar kosten is die naar de instrumenten. Daar zijn de afgelopen maanden veel suggesties voor gedaan – bijvoorbeeld door de Stichting Natuur en Milieu – maar het ontbreekt aan een echt goed beeld van kosten en effecten. Om de afweging te kunnen maken tussen extra besparingen en de haalbaarheid en betaalbaarheid daarvan, zal ik samen met de betrokken bewindslieden van VROM, LNV en V&W en in overleg met ECN een instrumentenpakket schetsen waarmee conform de motie Van der Ham/Spies een energiebesparing in ruime zin van 2% per jaar in beeld zou kunnen komen.

Het uitwerken van deze instrumenten is een omvangrijk en complex traject, maar het materiaal in het Optiedocument biedt een goed vertrekpunt. Ik zal daarbij ook maatregelen meenemen die raken aan de keuzevrijheid van consumenten. Ook zal bezien worden waar het Optiedocument wellicht onvolledig was. Er mag in geen enkele sector besparingspotentieel buiten beeld blijven. De instituten gaan hierbij uit van een olieprijs van 40 dollar per vat, maar ik zal ook laten bezien wat hogere prijzen voor betekenis kunnen hebben.

Ik streef ernaar in het najaar een uitgewerkte set maatregelen te hebben en deze in de vorm van een werkprogramma te presenteren. Zoals gezegd zal ik daarbij ook rapporteren over de voortgang van het nu lopende beleid en de maatregelen die ik al in gang heb gezet met het Energie-rapport. Op basis van de besparingsopbrengst van de maatregelen enerzijds en de consequenties ervan voor burgers en bedrijven anderzijds, zal ik in overleg met de betrokken bewindslieden aangegeven welke delen van het werkprogramma nu al uitgevoerd kunnen worden, tot welke delen nog niet besloten kan worden maar die we wel voorbereiden, en welke moeten wachten. Zo ontstaat een uitgewerkt programma.

### **Conclusies**

Volgens ECN en MNP zou een kosteneffectieve invulling van 15% broeikasgasreductie in 2020 ten opzichte van 1990 vragen om een besparing in ruime zin van 1,7%. Een hoger besparingstempo is technisch gezien denkbaar. Technisch gezien zou er zelfs 2,3% besparing in ruime zin mogelijk zijn volgens het Analyserapport. In die zin lijkt uitvoering van de motie Van der Ham/Spies mogelijk.

Een afweging inzake eventuele hogere besparingsdoelstellingen kan alleen goed gemaakt worden als daarbij ook de instrumenten om het doel te bereiken worden betrokken. Voor ambitieuze doelen zijn vergaande maatregelen noodzakelijk. Ik zal daarom dit najaar in overleg met ECN een instrumentenpakket schetsen waarmee een energiebesparing in ruime zin van 2% per jaar mogelijk zou worden. Dit moet leiden tot een helder werkprogramma. Ik sluit daarbij minimaal aan bij de hoge olieprijsvariant uit het Analyserapport.

Wanneer duidelijk is hoe dit instrumentenpakket er uit zal moeten zien en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven, zal ik in overleg met de betrokken bewindslieden van VROM, LNV en V&W een uitgewerkt programma presenteren. Daarin geef ik aan hoe het staat met de door het kabinet gestarte initiatieven, welke instrumenten in aanvulling hierop nu al ingevoerd kunnen worden, welke beter eerst verder uitgewerkt kunnen worden, en welke niet verstandig lijken.

Mijn ambitie is op deze wijze uitzicht te bieden op een situatie waarin bij een gezonde economische groei binnen 10 jaar stabilisatie optreedt van het fossiele energiegebruik. Een ambitie waarmee we ook in dit opzicht weer tot de top van Europa gaan behoren. Hiermee is tevens een duidelijke stap in de transitie naar een duurzame energiehuishouding gezet, die aansluit bij het Transitie Actieplan «*Meer met Energie*».

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

Op de volgende pagina is weergegeven hoe het besparingstempo in Nederland is opgebouwd respectievelijk opgebouwd zou kunnen zijn.

Het onderste witte deel van de staaf bestaat uit de zogenoemde autonome besparingen. Deze besparing ontstaan door inspanningen van huishoudens en marktpartijen die zonder overheidsbeleid plaatsvinden. Zo geldt bijvoorbeeld dat een nieuwe productiefaciliteit vrijwel altijd efficiënter is dan een oude omdat de techniek zich verder heeft ontwikkeld. Uit werk van ECN blijkt dat van het huidige besparingstempo van één procent ongeveer 0,7 procent autonoom is.

Het volgende lichtgrijze deel van de staaf bestaat uit het effect van het reeds bestaande besparingsbeleid. Dit is ruwweg goed voor 0,3 procentpunt van het totale besparingstempo.

Het volgende grijzere deel van de staaf bestaat uit het extra nationale besparingsbeleid zoals door dit Kabinet is geagendeerd in het Energie-rapport. Uit de figuur blijkt duidelijk dat dit gaat om niet minder dan een verdubbeling van de beleidsaanpak.

Daarnaast, het volgende grijzere deel van de staaf, geldt dat dit Kabinet in EU verband werkt aan extra Europees besparingsbeleid. Realisatie daarvan leidt tot nog een 0,2 procentpunt extra besparingen.

Het bovenste donkergrijze deel van de staaf bestaat uit extra mogelijkheden die naar voren komen uit het optiedocument. Er is een aantal voorbeelden uit het optiedocument gegeven.

De opsomming van bestaande en in voorbereiding zijnde maatregelen (het niet cursieve deel) is voor de overzichtelijkheid niet geheel compleet. Dit geldt vooral voor de maatregelen die door het optiedocument worden aangereikt (de cursief afgedrukte maatregelen).

**Opbouw besparingstempo**

extra opties uit Optiedocument 0,5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• drastische verdere verlaging EPC</li> <li>• ingrijpen keuzevrijheid consument</li> <li>• duurdere maar energie-efficiëntere productie energie-intensieve industrie</li> <li>• nieuwe auto's alleen nog met A of B label</li> <li>• etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• duurdere maar energie-efficiëntere elektriciteitsopwekking</li> <li>• elektriciteitsbesparing in gebouwde omgeving</li> <li>• extra inzet mja aanpak MKB</li> <li>• niet vrijblijvende aanpak in MKB</li> <li>• lagere snelheden autowegen</li> <li>• vermindering warmtevraag in glastuinbouw</li> <li>• etc</li> </ul>
extra beleid via EU 0,2%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU normen efficiency apparaten</li> <li>• EU normen stand-by verbruik apparaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU normen efficiency voertuigen</li> <li>• EU normen efficiency bestelwagens</li> </ul>
extra binnenlands beleid 0,3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• witte certificaten</li> <li>• regeling CO<sub>2</sub>-reductie gebouwde omgeving</li> <li>• extra 80 km/h zones</li> <li>• BPM differentiatie</li> <li>• Het Nieuwe Rijden III</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ontwikkeling en uitbreiding kapitaalmarktinstrumenten</li> <li>• nieuwe afspraken industrie</li> <li>• WKK focus op nieuwe WKK</li> <li>• warmtebedrijf Rotterdam</li> <li>• programma elektromotoren</li> </ul>
bestaand beleid 0,3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• energiebelasting</li> <li>• energieprestatienorm nieuwbouw</li> <li>• energieprestatieadvies</li> <li>• labeling apparaten</li> <li>• AMvB glastuinbouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• energie-investeringsaftrek</li> <li>• CO<sub>2</sub> reductieplan</li> <li>• benchmark convenant</li> <li>• MKB informatiecentrum</li> <li>• MJA's</li> <li>• Het Nieuwe Rijden I en II</li> </ul>
autonome besparingen 0,7%	besparingen niet als gevolg van beleid	