



TER ADVISERING

Aan de Minister

11.1

Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging  
Programmadirectie Energie-  
uitdagingen 2020

Auteur  
10.2.e  
T 070 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

Datum  
17 september 2015

Kenmerk  
DGEM-E2020 / 15126680

Kopie aan

nota

Plan van aanpak Urgenda-vonnis en Energieakkoord

11.1

## Parafenroute

## Digitaal akkoord

10.2.e

10.2.e

Medeparaaf

## Digitaal akkoord 18-09-2015

10.2.e

10.2.e

Medeparaaf

## Digitaal akkoord 18-09-2015

10.2.e

10.2.e

Medeparaaf

## Bijlage(n)

## BBR-paraaf akkoord 17-09-2015

10.2.e

11.1

11.1

## Aanleiding

Op 2 september heeft u met stas I&M afgesproken om gezamenlijk een plan van aanpak op te stellen hoe de komende tijd om te gaan met extra maatregelen om aan de Urgenda-uitspraak te voldoen en daarbij te kijken hoe hierbij lopende dossiers slim benut kunnen worden. U heeft in dat kader ook gevraagd om hierbij mogelijke extra maatregelen te betrekken die nodig zijn om de doelstelling uit het Energieakkoord van 100 PJ energiesparing te halen.

## Advies

- Ik adviseer u in te stemmen met het bijgevoegde plan van aanpak. Het plan van aanpak is op ambtelijk niveau afgestemd met I&M.
- Ik geef u tevens in overweging dit plan van aanpak samen met stas I&M voor een komend coalitieoverleg te agenderen.

## Kernpunten

- Het plan van aanpak gaat ervan uit dat het behalen van de doelen van het Energieakkoord een eerste stap is in het uitvoeren van de Urgenda-uitspraak. Om aan te tonen dat het kabinet serieus werk maakt van uitvoering van het Urgenda-vonnis is het dus allereerst belangrijk om te laten zien dat alles in het werk wordt gesteld om de doelen uit het Energieakkoord te halen.
- De Nationale Energieverkenning (NEV) 2015, die op 8 oktober uitkomt, laat zien dat de doelen uit het Energieakkoord voor 2020 nog niet gehaald worden. Ten aanzien van het doel van 14% hernieuwbare energie concludeert de NEV dat in 2020 12-13% gehaald wordt. Het doel van 16% in 2023 is overigens wel binnen bereik. Het doel om 100 PJ energiebesparing te realiseren in 2020 is

Ontvangen BBR

18/9 - 22/9





11.1

volgens de NEV met de huidige maatregelen buiten bereik. De NEV verwacht dat 55 PJ wordt gerealiseerd in 2020.

- In het plan van aanpak wordt voorgesteld dat u in de aanbiedingsbrief van de NEV aan de TK aankondigt nieuwe maatregelen te willen nemen op het terrein van hernieuwbare energie en energiebesparing en dat u hierover met de partijen bij het Energieakkoord in gesprek wilt. De uitkomsten van dat gesprek moeten hun beslag krijgen in de Voortgangsrapportage van de Borgingscommissie Energieakkoord, die op 17 november uit zal komen.
- Door in de aanbiedingsbrief de bereidheid te tonen om bestaande maatregelen te verbeteren en eventueel extra maatregelen af te spreken laat u aan de TK zien dat u de uitkomsten van de NEV slagvaardig oppakt. In de aanbiedingsbrief kunt u desgewenst al richting geven aan de discussie met de partners in het Energieakkoord door alvast een aantal nieuwe maatregelen aan te kondigen of te benoemen welke specifieke maatregelen u met partners wilt bespreken. Zoals besproken tijdens uw gesprek met 10.2.e op 14 september jl. zal de aanbiedingsbrief voor verzending aan de TK door 10.2.e ETM ook met 10.2.e afgestemd worden ten behoeve van een goed proces in de Borgingscommissie.
- Maatregelen die in de aanbiedingsbrief genoemd zouden kunnen worden om richting te geven aan de discussie zullen de komende periode moeten worden uitgewerkt in afstemming met I&M, BZK en FIN. Deze departementen zullen zelf ook met voorstellen voor verbeterde en nieuwe maatregelen moeten komen, vooral op het terrein van energiebesparing.
- Nieuwe maatregelen op het terrein van hernieuwbare energie waar binnen EZ op dit moment aan gedacht wordt betreffen voornamelijk reeds in voorbereiding zijnde maatregelen. Deze zijn dan ook te categoriseren als onderdeel van de huidige afspraken uit het Energieakkoord.
- Nieuwe maatregelen voor energiebesparing waar binnen EZ aan gedacht wordt zijn nog niet concreet in voorbereiding, maar zouden wanneer deze worden doorgevoerd verder gaan dan de huidige maatregelen in het Energieakkoord.
- In het plan van aanpak wordt aangehaald dat met het behalen van de doelen van het Energieakkoord een CO<sub>2</sub>-reductie van ongeveer 21% ten opzichte van 1990 wordt bereikt. Voor de overige 4% zullen aanvullende maatregelen bovenop het Energieakkoord genomen moeten worden. Daarvoor is nader onderzoek nodig naar de effecten van mogelijke maatregelen, omdat deze, anders dan de maatregelen uit het Energieakkoord, primair gericht moeten zijn op CO<sub>2</sub>-reductie. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Effectiviteit CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen' (IBO CO<sub>2</sub>) is hier een belangrijke stap in. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2015 afgerond zijn en het kabinet zal hier begin 2016 op reageren.
- Het plan van aanpak geeft aan dat het uitvoeren van het Urgenda-vonnis via bovenstaande lijnen geen effect heeft op het Energierapport 2015 dat in december uitkomt. Het Energierapport 2015 geeft een visie op de lange termijn ontwikkelingen. Daarmee is het Energierapport op zichzelf wel een belangrijke bouwsteen om te zorgen dat eventuele beslissingen begin 2016 over vervolgstappen bij de uitvoering van het Urgenda-vonnis consistent zijn met de lange termijn visie.



## Toelichting

### Kernpunten NEV 2015

- In de NEV 2015 wordt geconcludeerd dat het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 niet wordt bereikt, maar dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 uitkomt op 12-13%. Daarbij speelt onder andere mee dat de 6.000 MW wind op land niet wordt gerealiseerd, maar blijft steken op 5.100 MW. Ook opties zoals geothermie, mestvergisting en kleine warmteopties blijven volgens de NEV achter op het potentieel.
- Daar staat tegenover dat het doel van 16% hernieuwbare energie in 2023 conform het Energieakkoord wel wordt gerealiseerd. Volgens de NEV wordt de doelstelling wind op zee volledig gehaald, inclusief de geplande kostenreductie van 40%. In 2023 verwacht de NEV dat wel 6.000 MW wind op land wordt gerealiseerd.
- In het Energieakkoord is het doel afgesproken van een jaarlijks energiebesparingstempo van 1,5%, waarmee ook aan het besparingsdoel van de Europese Richtlijn energie-efficiency wordt voldaan. Deze beide doelen worden volgens de NEV gehaald.
- Voor energiebesparing is in het Energieakkoord daarnaast afgesproken dat 100 PJ aan energiebesparing in 2020 gerealiseerd moet worden. Dit doel blijkt met de in het Energieakkoord afgesproken en reeds ingezette maatregelen niet haalbaar. De NEV 2015 verwacht 55 PJ energiebesparing (bandbreedte 33 PJ – 76 PJ). Voor het realiseren van 100 PJ is dus extra beleid nodig waar het Energieakkoord nog niet in voorziet.
- Op basis van bovengenoemde resultaten met de doelen van het Energieakkoord verwacht de NEV in 2020 een CO<sub>2</sub>-reductie van 18-19% ten opzichte van 1990. Dit percentage neemt toe tot ongeveer 21% wanneer de doelen uit het Energieakkoord gehaald worden.

11.1

buiten reikwijdte

# buiten reikwijdte

## 11.1

10.2.e

Programmadirectie Energie-uitdagingen 2020

## Plan van aanpak Urgenda-vonnis en samenhang met huidige energie- en klimaatbeleid

### Aanleiding

Op 1 september heeft de staatssecretaris van IenM, mede namens de minister van EZ, de Tweede Kamer geïnformeerd dat de Staat uitvoering zal geven aan het vonnis, aangezien dit uitvoerbaar bij voorraad is verklaard, en in hoger beroep gaat tegen het vonnis in de Urgenda-zaak en dat de Staat. In de Kamerbrief is aangegeven dat voor de uitvoering van het vonnis aanvullende maatregelen nodig zijn en dat reeds lopende onderzoeken, zoals het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Effectiviteit CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen' (IBO CO<sub>2</sub>), bouwstenen zullen aandragen voor deze aanvullende maatregelen.

In de Kamerbrief wordt in hoofdlijnen de planning benoemd van het IBO CO<sub>2</sub>, de besluitvorming over vervolgstappen en de relatie met het huidige energie- en klimaatbeleid. Het voorliggende plan van aanpak geeft op basis hiervan zo concreet mogelijk aan met welke stappen uitvoering wordt gegeven aan het vonnis. Daarbij komen de volgende stukken aan de orde:

- Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 – verschijnt op 8 oktober;
- Voortgangsrapportage van de Borgingscommissie Energieakkoord – verschijnt op 17 november;
- Energierapport 2015 – verschijnt december 2015;
- IBO CO<sub>2</sub> – wordt eind 2015 afgerond;
- Evaluatie Energieakkoord – wordt oktober 2016 afgerond.

### Samenvatting

- Op 8 oktober verschijnt de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015, waarin wordt aangegeven dat de doelen uit het Energieakkoord nog niet worden gehaald. In de brief waarmee de NEV 2015 op 8 oktober aan de TK wordt aangeboden kondigt het kabinet aan nieuwe maatregelen te onderzoeken om de doelen van het Energieakkoord te halen en te streven naar besluitvorming hierover in het najaar van 2015 middels de Voortgangsrapportage van de Borgingscommissie Energieakkoord. Over nieuwe maatregelen moet in de periode na het verschijnen van de NEV met de andere partijen bij het Energieakkoord overeenstemming worden bereikt. Met het volledig halen van de doelen uit het Energieakkoord wordt een eerste stap gezet in de uitvoering van het Urgenda-vonnis.
- Op 17 november publiceert de Borgingscommissie Energieakkoord haar Voortgangsrapportage. In de Voortgangsrapportage worden de nieuwe maatregelen benoemd waarover de partijen bij het Energieakkoord, inclusief de Rijksoverheid, sinds het verschijnen van de NEV overeenstemming hebben bereikt. Dit kunnen zowel maatregelen zijn om bestaande acties effectiever te maken alsook maatregelen die in het Energieakkoord nog niet waren afgesproken.
- Begin 2016 besluit het kabinet naar aanleiding van het afronden van het IBO CO<sub>2</sub> over twee zaken:
  1. Kan op basis van het IBO CO<sub>2</sub> besloten worden tot het invoeren van specifieke maatregelen?
  2. Is er nader onderzoek nodig en zo ja, welk onderzoek?

### Doelen Energieakkoord – sine qua non voor uitvoering van het Urgenda-vonnis

Het behalen van de doelen uit het Energieakkoord vormt een belangrijke stap in de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Op basis van het huidige beleid, waarmee volgens de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 de doelen uit het Energieakkoord nog niet gehaald worden, wordt een CO<sub>2</sub>-reductie van 18% ten opzichte van 1990 behaald. Wanneer alle doelen uit het Energieakkoord gehaald zouden worden, zou de reductie toenemen tot 21%.

In de NEV 2015, die op 8 oktober uitkomt, wordt aangegeven dat de doelen uit het Energieakkoord nog niet worden gehaald. Ten aanzien van het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 verwacht de NEV 2015 een aandeel van 12% in 2020, met een toename tot 13% bij gunstige omstandigheden. Voor de doelstelling van 100 PJ energiebesparing in 2020 geeft de NEV aan dat in 2020 waarschijnlijk 55 PJ wordt gerealiseerd, met een toename van 76 PJ in gunstige omstandigheden. Beide doelstellingen dragen bij aan het uitvoeren van het Urgenda-vonnis.

Om aan te tonen dat het kabinet werk maakt van het uitvoeren van het Urgenda-vonnis is de eerste stap om maatregelen te nemen om de doelen uit het Energieakkoord te halen. Aan deze doelen heeft het kabinet zich immers hoe dan ook gecommitteerd. Hiervoor kan het volgende proces gevolgd worden:

- Op 8 oktober stuurt de minister van EZ, mede namens de staatssecretaris van IenM en de minister voor WenR, de NEV 2015 naar de Kamer met een aanbiedingsbrief waarin het kabinet aankondigt nieuwe maatregelen te onderzoeken om de doelen uit het Energieakkoord te halen en te streven naar besluitvorming hierover najaar 2015. In de brief wordt aangehaald dat volledige uitvoering van het Energieakkoord een eerste stap is die bijdraagt aan het uitvoeren van het Urgenda-vonnis.
- In de aanbiedingsbrief bij de NEV worden maatregelen aangekondigd om de 14% doelstelling te halen. Deze maatregelen zijn reeds in voorbereiding en kunnen op relatief korte termijn worden ingevoerd. Partners bij het Energieakkoord zullen waarschijnlijk zonder veel problemen kunnen instemmen met deze maatregelen.
- In de aanbiedingsbrief bij de NEV wordt aangegeven dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor het doel van 100 PJ energiebesparing. In de brief wordt een aantal mogelijke maatregelen genoemd en wordt aangegeven dat het Rijk hierover met de partners van het Energieakkoord in gesprek wil. De ministeries van EZ, BZK, IenM en FIN stemmen op korte termijn een pakket aan mogelijke maatregelen af voor energiebesparing in de gebouwde omgeving, de industrie en de mobiliteit die als mogelijke maatregelen in de aanbiedingsbrief opgenomen kunnen worden om richting te geven aan het gesprek met de Energieakkoord-partners.

In de Borgingscommissie Energieakkoord bij de SER, waarin alle partijen bij het Energieakkoord vertegenwoordigd zijn, is afgesproken dat in de Voortgangsrapportage van deze commissie een gezamenlijke reactie op de NEV 2015 wordt opgenomen. Onderdeel van die reactie zal zijn dat de Borgingscommissie acties zal benoemen om de uitvoering van het Energieakkoord te verbeteren. De aanbiedingsbrief bij de NEV die het kabinet verstuurt zal in de Borgingscommissie een (onderhandelings)proces op gang brengen om met alle partijen afspraken te maken over nieuwe maatregelen. Dit kunnen zowel maatregelen zijn om bestaande acties effectiever te maken alsook maatregelen die in het Energieakkoord nog niet waren afgesproken. De nieuwe maatregelen die worden afgesproken worden allemaal zo snel mogelijk in gang gezet. Het beleidspakket uit het Energieakkoord inclusief de nieuwe maatregelen wordt vervolgens bij de evaluatie tegen het licht gehouden. De evaluatie blijft gehandhaafd voor het najaar 2016.

### **IBO-CO<sub>2</sub> - Aanvullende maatregelen ter uitvoering van het Urgenda-vonnis**

Het Urgenda-vonnis vraagt om een reductie van broeikasgasemissies met 25% in 2020. Het Energieakkoord draagt hieraan bij, maar kent geen specifieke doelstelling voor reductie van CO<sub>2</sub>, behalve voor mobiliteit maximaal 25 Mton in 2030, en bevat ook geen maatregelen waarvan het primaire doel het reduceren van CO<sub>2</sub>-emissies is. Bovendien zijn voor het uitvoeren van het Urgenda-vonnis maatregelen nodig die bovenop het behalen van de doelen uit het Energieakkoord moeten komen.

De maatregelen die mogelijk zijn om aan het Urgenda-vonnis te voldoen zijn nagenoeg allemaal ingrijpend en zullen onderwerp zijn van forse politieke discussie. Extra onderzoek is nodig om in kaart te brengen welke maatregelen die als primaire doel hebben het reduceren van CO<sub>2</sub>-emissies genomen kunnen worden en welke andere relevante aspecten daarbij een rol spelen. Ook moet gekeken worden naar het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid en de kosteneffectiviteit van mogelijke maatregelen. Het IBO CO<sub>2</sub>, dat eind 2015 wordt afgerond, biedt hier een eerste inzicht in. Het kabinet zal hierop begin 2016 een reactie geven. In de reactie op het IBO CO<sub>2</sub> zal het kabinet twee vragen moeten beantwoorden:

1. Kunnen op basis van het IBO CO<sub>2</sub> al maatregelen benoemd worden die zonder verder onderzoek ingevoerd kunnen worden?
2. Is er nader onderzoek nodig naar de effecten van mogelijke maatregelen en zo ja, welk onderzoek?

**Aansluiting op lange termijn ontwikkelingen**

De uitvoering van het Urgenda-vonnis vraagt om maatregelen op de korte termijn die in 2020 effect hebben. Bij besluitvorming over aanvullende maatregelen ter uitvoering van het vonnis moet echter wel rekening worden gehouden met de ontwikkelingen op lange termijn in het energie- en klimaatbeleid. In dat kader zijn het Energierapport 2015 en het Europese energie- en klimaatbeleid relevant. Het Energierapport 2015 komt in december 2015 uit en zal een visie geven op de thema's en dilemma's die van belang zijn voor de ambitie om in 2050 een volledig duurzame energievoorziening te realiseren. Het Europese energie- en klimaatbeleid voor 2030 moet de komende maanden verder vertaald worden naar lidstaten. Aangezien het Energierapport 2015 en het Europese energie- en klimaatbeleid gericht zijn op de (middel)lange termijn na 2020 hebben zij feitelijk geen directe invloed op de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Wel biedt de visie uit het Energierapport 2015 en doorvertaling naar de Nederlandse context van het Europese energie- en klimaatbeleid handvatten om te bepalen of mogelijke aanvullende maatregelen passen in het lange termijn energie- en klimaatbeleid. In de tijd sluit het uitkomen van het Energierapport 2015 aan op het geven van een reactie op het IBO CO<sub>2</sub> begin 2016.



TER ADVISERING

Aan de Minister

Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging

Auteur

10.2.e  
T 070 10.2.e  
10.2.e s@minez.nl

Datum

14 januari 2016

Kenmerk

DGETM-EI / 15175833

nota

IBO-rapport Kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductie maatregelen

Kopie aan

MT E&I  
MT E2020  
10.2.e  
10.2.e  
MT E&O

Bijlage(n)

## Parafenroute

Digitaal akkoord 15-01-2016

10.2.e  
10.2.e

Digitaal akkoord 18-01-2016

10.2.e

Paraaf

Per mail akkoord 14-01-2016

10.2.e  
MT-lid AEP

Per mail akkoord 15-01-2016

10.2.e  
WJZ

Medeparaaf

BBR digitaal akkoord 15-01-2016

10.2.e

## Aanleiding

Naar verwachting zal eind januari het rapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) "Kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductie maatregelen" worden opgeleverd. Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat dit IBO-rapport één van de bouwstenen is om uitvoering te geven aan het Urgendavonnis. De komende maanden zal een kabinetsreactie van u en de staatssecretaris van I&M worden opgesteld die dan in principe samen met het IBO-rapport voor de zomer naar de Tweede Kamer wordt verzonden.

## buiten reikwijdte

## Advies

Wij adviseren u akkoord te gaan met snelle verzending van het IBO-rapport naar de Tweede Kamer medio of ultimo maart aanstaande **buiten reikwijdte**

## buiten reikwijdte

Ontvangen BBR

18/1

22 JAN 2016



buiten reikwijdte

- ECN en PBL hebben in de doorrekening van maatregelen voor dit IBO een beperkte kostendefinitie gevolgd (het nationale kostenbegrip) waardoor niet alle kosten in beeld worden gebracht. Dit speelt onder andere bij de maatregel om vóór 2020 alle kolencentrales te sluiten. De berekening leidt tot een onderschatting van de werkelijke kosten van sluiting, doordat bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met claims van betrokken elektriciteitsproducenten. Het rapport signaleert de beperkte bruikbaarheid van de kostenoverzichten, maar desondanks is een stevige duiding van het rapport in een kabinetsreactie van groot belang.

- buiten reikwijdte

- buiten reikwijdte

- 

- buiten reikwijdte

- buiten reikwijdte

buiten reikwijdte

- buiten reikwijdte

- buiten reikwijdte

#### **Verband met de lopende discussie over kolencentrales**

Los van het hoger beroep dat de Staat heeft aangespannen tegen het vonnis van de rechtbank Den Haag, speelt in het kader van de uitvoering van het Urgendavonnis ook de discussie over het uitfaseren van alle kolencentrales. In de motie Jan Vos c.s. wordt u verzocht onderzoek te doen naar de effecten van sluiting van alle kolencentrales in 2020 en in de motie Van Weyenberg/Van Veldhoven wordt u gevraagd met de sector een plan uit te werken voor uitfasering van alle kolencentrales. In uw brief van 18 december jl. heeft u aangegeven dat u voor de uitvoering van de laatstgenoemde motie een project zult starten waarvan u resultaten verwacht in het najaar van 2016. Dit traject heeft echter niet als uitgangspunt dat de kolencentrales in 2020 al dicht moeten.

Het is onvermijdelijk dat sluiting van kolencentrales een rol zal spelen bij discussies over de uitvoering van het Urgendavonnis. Qua timing sluiten deze processen niet helemaal goed op elkaar aan, aangezien het IBO in alle gevallen voor de zomer naar de Kamer zal moeten. Wanneer het IBO versneld zou worden gepubliceerd, zou dit er mogelijk in kunnen resulteren dat u onder druk gezet wordt om het traject rond de kolencentrales eerder af te ronden dan het najaar. Op 19 januari heeft u over het traject rond de uitfasering van de kolencentrales een gesprek met Energie Nederland en de CEO's van de energiebedrijven met kolencentrales.

U wordt in de bijlage bij deze nota geïnformeerd over de inhoud en conclusies van het IBO-rapport.

DIRECTIE ENERGIEMARKT EN INNOVATIE

10.2.e

### **Bijlage – Kernpunten IBO-rapport**

Het IBO CO<sub>2</sub> beschrijft zes lessen die relevant zijn voor de vormgeving van het klimaatbeleid. Daarnaast wordt op basis van een doorrekening van ECN en PBL de kostenefficiëntie beschreven van 34 maatregelen voor CO<sub>2</sub>-reductie. De maatregelen zijn gegroepeerd in twee horizonnen, namelijk het bestaande beleid tot en met 2020 (met name Energieakkoord) en aanvullende maatregelen gericht op een versnelling in 2020 (Urgenda). De lessen zijn in horizon 3 toegepast om conclusies te trekken voor de langere termijn.

Het IBO trekt de navolgende lessen:

1. Zorg voor een adequate (internationale) beprijzing van CO<sub>2</sub> en stuur primair op reductie van CO<sub>2</sub> uitstoot;
2. Stimuleer klimaatinnovatie naast het CO<sub>2</sub>-reductiebeleid en generieke innovatiebeleid;
3. Bevorder de aanleg van de benodigde infrastructuur voor klimaatvriendelijke technologie in verband met het bestaan van lock-in;
4. Hanteer als overheid een brede, adaptieve portefeuillebenadering bij de inzet op technieken;
5. Stuur primair op de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot;
6. Borg dat de overheid koersvast is.

Opvallende conclusies uit de doorrekening van de horizonnen:

#### *Conclusies Horizon 1 (Bestaand beleid tot en met 2020, hoofdzakelijk Energieakkoord)*

- De maatregelen die qua kosteneffectiviteit in negatieve zin opvallen zijn de uitrol van zon PV via de SDE+ en de salderingsregeling voor zonnepanelen. Dat is op zichzelf niet verrassend, aangezien grootschalige zon-PV de duurste techniek is binnen de SDE+. Van kleinschalige stimulering van zonnepanelen door middel van saldering is ook bekend dat dit duurder is dan stimulering van grootschalige uitrol via de SDE+.
- Over het algemeen zijn, binnen het bestaande beleid, de nationale kostenefficiëntie en overheidskostenefficiëntie van maatregelen in de niet-ETS-sectoren ongunstiger dan die van maatregelen in de industrie en elektriciteitssector.
- Zoals bekend, is de SDE+ in termen van de productie van hernieuwbare energie in PJ zeer kosteneffectief. Ook de nationale kostenefficiëntie in euro per ton vermeden CO<sub>2</sub> is ten aanzien van de SDE+ relatief hoog. Dit SDE+-beleid levert tegelijk een relatief grote bijdrage aan de binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductie.
- De nationale kostenefficiëntie van het huidige energiebesparingsbeleid loopt uiteen: de kostenefficiëntie is niet gunstig voor de maatregelen gericht op de bestaande gebouwde omgeving, terwijl hij wel gunstig is voor maatregelen gericht op de nieuwbouw en op energiebesparing in bedrijven, zoals de handhaving van de Wet Milieubeheer.
- Maatregelen die onder het Europese ETS vallen (hernieuwbare energiemaatregelen binnen de energiesector en energiebesparingsmaatregelen



binnen de industrie) leiden de facto niet tot enige broeikasgasreductie vanwege het optredende waterbedeffect.

### Conclusies Horizon 2 (Urgenda)

Om in 2020 aan het gestelde in het vonnis van de Haagse Rechtbank te voldoen, moeten de emissies van broeikasgassen in 2020 met extra 14 Mton worden verlaagd.

- Er zijn slechts een paar maatregelen uit de lijst van 34 die kunnen worden ingezet voor versnelling van broeikasgasreductie tot en met 2020. Dit is de bekende lijst: sluiten kolencentrales, kilometerheffing voor personen- en vrachtverkeer, terugdraaien maximumsnelheid op snelwegen en CCS bij kolencentrales.
- Ook ten aanzien van horizon 2 concludeert het rapport dat maatregelen die onder het Europese ETS vallen, de facto niet tot CO<sub>2</sub>-reductie in Europa leiden. Alleen als de overheid de emissierechten, die door de maatregel worden uitgespaard, opkoopt is er wel effect. Dan nemen de jaarlijkse kosten echter extra toe.
- Het sluiten van kolencentrales door bijvoorbeeld het fors aanscherpen van de rendementseisen lijkt op het eerste gezicht een *quick win*. Daarmee kan per saldo circa 14 Mton op Nederlandse bodem worden gereduceerd. De kosten daarvan bedragen circa 17 euro per ton CO<sub>2</sub> in 2020. Daarmee wordt rekening gehouden met de gedeeltelijke inzet van gascentrales in Nederland om de wegvallende elektriciteitsproductie op te vangen. Bij deze aanname past een aantal cruciale kanttekeningen die in het IBO-rapport nadrukkelijk worden genoemd:
  - De kosten lijken dan wel relatief laag uit te vallen, maar in de doorrekening van ECN en PBL wordt de vraag niet beantwoord of snelle sluiting juridisch mogelijk is. Er wordt ook geen rekening gehouden met eventuele schadeclaims (nadeelcompensatie ter hoogte van de investeringskosten van de drie nieuwe centrales die nu net in bedrijf gaan). De sector zelf geeft aan dat de investeringskosten 6 miljard euro bedragen. De werkelijke kosten per ton vermeden CO<sub>2</sub> zullen dus fors hoger uitvallen, nog los van eventuele verdere schadeclaims;
  - Sluiting betekent dat bij- en meestook van biomassa niet langer mogelijk is. Daardoor komt het hernieuwbare doel (14% hernieuwbare energie) voor 2020 buiten bereik of is dan alleen nog tegen hogere uitgaven mogelijk. In de doorrekening gaan ECN en PBL ervan uit dat de SDE+-uitgaven verminderen door het wegvallen van bij- en meestook. Dit vormt een meevaller voor de Staat. Op basis van die aanname is het sluiten van kolencentrales in de kostenberekening relatief goedkoop. Maar een dergelijke aanname is onrealistisch.
- Sluiting betekent dat het CCS-ROAD demonstratieproject geen optie meer is voor de toekomst, terwijl dit voor een lange termijn strategie een aantrekkelijke optie kan zijn (reductie 1,2 Mton, kosten circa 65 euro per ton CO<sub>2</sub>).
- Andere maatregelen om een versnelling van broeikasgasreductie tot en met 2020 te realiseren, zijn beperkt. Kilometerbeprijzing van personen- en

vrachtverkeer zou leiden tot maximaal 2,5 Mton reductie in 2020, terwijl een beperking van de maximum snelheid tot 120 kilometer/uur slechts 0,1 Mton reductie oplevert. Extra hernieuwbare energie of extra energiebesparing leiden naar verwachting in 2020 nog niet ten volle tot extra reductie van broeikasgassen.

- Het IBO-rapport constateert in het algemeen dat een consistente langetermijnstrategie op weg naar 2050 kostenefficiënter is dan een pakket aan maatregelen dat alleen voor de heel korte termijn effectief is.

#### *Conclusies horizon 3 (conclusies voor 2050)*

- Bij de vormgeving van lange termijn klimaatbeleid is het verstandig om primair te sturen op CO<sub>2</sub>-uitstoot. Sturen op meerdere doelen is inefficiënt als een CO<sub>2</sub>-emissiedoel en het daarbij ingezette instrumentarium al goed aansluit bij het doel om klimaatverandering tegen te gaan.
- Korte termijndoelen dragen niet bij aan efficiënt beleid voor de lange termijn. Korte termijn maatregelen kunnen juist remmend werken voor de langere termijn en zogenoemde lock-in veroorzaken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de maatregel om alle kolencentrales te sluiten. CCS wordt algemeen gezien als innovatieve optie die nodig is om in 2050 te voldoen aan de reductiedoelstelling, maar demonstratieprojecten zoals ROAD kunnen niet meer worden benut na sluiten van kolencentrales. Ook meer innovatieve mogelijkheden voor biomassa bij- en mestook (getorreficeerde biomassa) worden uitgesloten na sluiting van kolencentrales. Ten slotte is er fors nadeel voor restwarmtebenutting, die voor de toekomst van belang is om de gasvraag te kunnen vervangen.
- Specifiek klimaatinnovatiebeleid is belangrijk om naast generiek innovatiebeleid in te zetten. Het IBO-rapport beveelt in dat kader aan om een portefeuillebenadering te kiezen en dus breed in te zetten op een groot aantal mogelijke innovaties, omdat het onbekend is welke maatregelen op een dergelijke lange termijn de beste zijn.
- Er zijn in de lijst van 34 maatregelen een paar specifieke maatregelen die voor de lange termijn relevant kunnen zijn. Het gaat om maatregelen op EU-niveau (transport en aankoop ETS rechten), innovatieve maatregelen (CCS, kernenergie), maatregelen met effecten bij de energiesector (bodemprijs naar Brits model, SDE+ wind op zee), of nationale transportmaatregelen (kilometerheffing, verlagen maximum snelheid op snelwegen, verhogen aandeel biobrandstoffen verkeer).

#### *Samenstelling werkgroep IBO CO<sub>2</sub>*

- De werkgroep staat onder voorzitterschap van 10.2.e r, 10.2.e bij SZW.
- Verder hebben de meest betrokken departementen op directeursniveau zitting in de werkgroep: I&M, BZK, FIN (als eerstverantwoordelijke voor dit IBO) en EZ. EZ wordt vertegenwoordigd door 10.2.e : en 10.2.e . 10.2.e heeft zitting in het secretariaat van dit IBO.





> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw S.A.M. Dijksma  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

10.2.e

T 070-10.2.e

F 070-10.2.e

10.2.e @minfin.nl

**Ons kenmerk**

2016-0000012062

Datum **16 FEB 2016**  
Betreft IBO CO2

Geachte mevrouw Dijksma,

Bijgaand doe ik u het eindrapport van het *Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen* toekomen. Op 3 februari 2016 heeft de Ambtelijke Commissie Heroverwegingen dit rapport conform de gangbare procedure behandeld en goedgekeurd.

Ik verzoek u om – samen met minister Kamp – in overleg met de Inspectie der Rijksfinanciën een inhoudelijk kabinetsstandpunt over dit rapport voor te bereiden, in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer. In de ministerraad van 22 januari is afgesproken dat het kabinet half maart, uiterlijk 1 april deze brief naar de Kamer zal sturen.

Samen met de brief dient u één gedrukt exemplaar van het IBO-rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer. Voor het overige kan volstaan worden met toezending van het rapport en van de brief in digitale vorm.

Hoogachtend,  
De minister van Financiën,

**10.2.e**

J.R.V.A. Dijsselbloem



TER ADVISERING

Aan

10.2.e

Energie, Telecom en Mededinging

Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging

Auteur

10.2.e

T 070 10.2.e

10.2.e

@minez.nl

Datum

25 februari 2016

Kenmerk

DGETM-EI / 16030042

nota

Kopie aan

Bijlage(n)

## Parafenroute

Paraaf

10.2.e

E2020 akkoord 25/2

Medeparaaf

Paraaf

Paraaf

Medeparaaf

Medeparaaf

## Aanleiding

I&M en EZ hebben samen bijgaande kabinetsreactie opgesteld die op de agenda staat van het DG-overleg van 1 maart aanstaande. De intentie is dat de brief inclusief het IBO-rapport nog voor 1 april aanstaande naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Daardoor kan de Landsadvocaat het IBO-rapport benutten in de Memorie van Grieven t.b.v. het hoger beroep tegen het Urgenda vonnis. Inhoudelijk zijn er geen geschilpunten. buiten reikwijdte

buiten reikwijdte

## Advies:

Inhoudelijk kunt u instemmen met dit concept. buiten reikwijdte

## Kernpunten:

- In de kabinetsreactie wordt aangehaakt bij de lijn van het Energierapport: sturen op broeikasgasreductie; ETS is daarvoor het leidende instrument. In de brief wordt aangegeven dat ETS zal moeten worden versterkt om zodoende een adequate beprijzing te realiseren, die nodig is voor de langere termijn transitie.
  - Op verzoek van I&M is daar aan toegevoegd dat aanvullend op Europees beleid om ETS te versterken, ook nationaal beleid kan

Ontvangen BBR

worden ingezet om daardoor de innovatie verder te stimuleren, gericht op de langetermijn-transitie en om voor de toekomst een lock-in in vervuilende technologie te voorkomen. Dit is ook exact zo benoemd in het IBO-rapport. Daarmee kunnen wij instemmen.

- Ten aanzien van de maatregelen die in verband met het Energieakkoord worden getroffen, wordt in de brief aangegeven dat niet alle maatregelen uit het Energieakkoord even effectief zijn in termen van CO<sub>2</sub>-reductie. Dit komt doordat sommige maatregelen voornamelijk gericht zijn op het realiseren van energiebesparing en hernieuwbare energie en niet zozeer op de reductie van broeikasgassen. Dat gekozen is voor sturen op basis van doelen rond energiebesparing en hernieuwbare energie is het gevolg van de Europese verplichtingen, en de focus die is gekozen door de partijen die betrokken zijn bij het Energieakkoord. De uitkomsten van het IBO CO<sub>2</sub>, die specifiek gericht zijn op broeikasgasreductie, dienen daarom vanuit deze invalshoek te worden genuanceerd.
- In de kabinetsreactie luistert met name de passage over uitvoering van het Urgenda-vonnis nauw.
- De focus moet bij de uitvoering van dat vonnis worden gelegd op kosteneffectieve CO<sub>2</sub> reducerende maatregelen die zo veel als mogelijk passen binnen de Europese kaders, het lange termijn perspectief en de lessen voor het klimaatbeleid.
- De passage omarmt het IBO rapport waarin wordt aangegeven dat de kostenberekening ten aanzien van het sluiten van kolencentrales in dit opzicht misleidend is:
  - Biomassa bijstook kan niet langer worden toegepast; andere opties om alsnog het doel van 14% hernieuwbare energie te realiseren, zijn duurder en verslechteren daardoor de kosteneffectiviteit.
  - Ook worden de kosten van kapitaalvernietiging die met name optreden ten aanzien van de 3 nieuwe kolencentrales niet meegenomen en ook schadeclaims van bedrijven aan de overheid ontbreken.
  - Dit staat nog los van de werking van het ETS, waardoor een volledig waterbedeffect kan optreden: reductie binnen Nederlandse grenzen leidt Europees niet tot reductie. De kosteneffectiviteit van het sluiten van kolencentrales verslechtert daardoor nog verder.
- De brief besluit met een beschrijving van het vervolgtraject:
  - Aangekondigd wordt een "nadere richtinggevende reactie op verschillende beleidsopties voor de zomer, waarbij nadrukkelijk gekeken zal worden naar beleidsopties die zowel bijdragen aan CO<sub>2</sub>-reductie binnen Nederland als de EU en daarnaast ook op lange termijn verstandig zijn. Daarbij ligt het voor de hand om, naast het traject van de kolencentrales, in eerste instantie vooral ook te kijken naar niet-ETS-maatregelen, en stil te staan bij aspecten als maatschappelijk draagvlak, kosteneffectiviteit en budgettaire implicaties". Overigens zullen I&M en EZ gezamenlijk pakketten ontwikkelen om hier invulling aan te geven.
  - Ook wordt het verband geschetst met het door de minister aangekondigde onderzoek naar de toekomst van de kolencentrales: "De minister van Economische Zaken zal, zoals verwoord in de brief van 18 december jl. (Kamerstukken 2015-

2016, 30196, nr. 380), scenario's ontwikkelen rond het uitfaseren van kolencentrales". Daarbij wordt in de brief benadrukt dat het kabinet nog in deze kabinetsperiode een besluit zal nemen, afhankelijk van de ontwikkelde scenario's, over een uitfaseringsvariant en de hierbij behorende tijdshorizon. Daarmee sluiten we uit dat het kabinet reeds in dit najaar – bij het gereedkomen van het onderzoek – tot een besluit komt.

- buiten reikwijdte





17/3  
0.30-9.00  
17.15-17.45

TER ADVISERING

Aan de Minister

Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging  
Directie PD Energie uitdagingen  
2020

Auteur  
10.2.e  
T 070 10.2.e  
@minez.nl

Datum  
9 maart 2016

Kenmerk  
DGETM-E2020 / 16035881

Bhm: 16036648

Kopie aan

Bijlage(n)  
3

# nota

Concept-kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub>, notitie over efficiënt energie- en klimaatbeleid voor discussie in BPO en toelichting over rapport van De Nederlandse Bank over het energie- en klimaatbeleid

## Parafenroute

<u>Digitaal akkoord 10-03-2016</u>	<u>Mondeling akkoord 11-03-2016</u>
10.2.e	10.2.e
10.2.e	
<u>Per mail akkoord 11-03-2016</u>	
10.2.e	

## Aanleiding

De afgelopen maanden is onder leiding van EZ en I&M een **kabinetsreactie** opgesteld **op het** Interdepartementaal Beleidsonderzoek Kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen (**IBO CO<sub>2</sub>**). De planning is om deze kabinetsreactie op 1 april in de MR te bespreken. De conceptversie van de kabinetsreactie is door I&M aan de Stas voorgelegd. Stas I&M heeft aangegeven deze brief niet ambitieus genoeg te vinden. Concrete tekstsuggesties hebben wij van I&M echter nog niet gehad. In de bijlage treft u een conceptversies van de kabinetsreactie aan zoals wij die graag zouden willen zien. Deze versie is op een aantal punten aangepast ten opzichte van de brief die Stas I&M heeft gezien.

Relevant in het kader van de bespreking in het kabinet van de reactie op het IBO CO<sub>2</sub>, is dat de minister van W&R u op 21 januari na afloop van de MR gevraagd heeft om in het BPO een notitie in te brengen over efficiënt energie- en klimaatbeleid. Een voorstel voor deze notitie vindt u in de bijlage. Een discussie over het energie- en klimaatbeleid kan logischerwijs gekoppeld worden aan de bespreking van de kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub>.

buiten reikwijdte

## Advies

- Graag vernemen we uw reactie op de concept-kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub>-reductie en de notitie over efficiënt energie- en klimaatbeleid voor het BPO. Wij

Ontvangen BBR

11/3 21/3



PD  
Energie  
Telecom  
&  
Mededinging  
Directie PD Energie uitdagingen  
2020

Kenmerk  
DGTM-E2020 / 16035881

stellen voor om deze stukken aanstaande dinsdag in het Strategisch overleg nader te bespreken.

- Ik adviseer u in te stemmen met de inzet dat u de kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub> mede ondertekent, naast Stas I&M. Indien u hiermee instemt zullen wij dit aan I&M kenbaar maken.
- Ik adviseer u de notitie over efficiënt energie- en klimaatbeleid te agenderen voor het BPO van 17 maart, eventueel samen met de concept-kabinetsreactie.
- U kunt kennisnemen van de toelichting op het DNB-rapport.

### Kernpunten

#### Kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub>

NB: Jan M 1, EZ 2

1. In de concept-kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub> wordt de lijn uit het Energierapport aangehouden over verstandig energie- en klimaatbeleid. De kabinetsreactie gaat kort in op de belangrijkste aanbevelingen en conclusies uit het IBO CO<sub>2</sub>. De analyse in het IBO CO<sub>2</sub> wordt onderschreven, waarbij in het bijzonder ingegaan wordt op de lessen die het IBO CO<sub>2</sub> biedt voor verstandig klimaatbeleid op de lange termijn. Die lessen zijn onder andere dat er gestuurd moet worden op CO<sub>2</sub>-reductie, dat adequate (internationale) beprijzing van CO<sub>2</sub> van belang is, dat innovatie gestimuleerd moet worden om CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren en dat de overheid een stabiel langetermijnbeleid moet voeren om investeringszekerheid te bieden.
2. In het IBO CO<sub>2</sub> en de kabinetsreactie wordt aangegeven dat niet alle maatregelen uit het Energieakkoord even kostenefficiënt zijn in termen van CO<sub>2</sub>-reductie. Dit komt doordat deze maatregelen voornamelijk gericht zijn op het realiseren van energiebesparing en hernieuwbare energie en niet zozeer op CO<sub>2</sub>-reductie. Dat gekozen is voor sturen op doelen rond energiebesparing en hernieuwbare energie is onder andere het gevolg van Europese verplichtingen. Dat heeft eraan bijgedragen dat de energietransitie in gang is gezet, maar voor de lange termijn achten wij sturen op CO<sub>2</sub>-reductie de meest efficiënte methode om richting te geven aan het energie- en klimaatbeleid.
3. In de kabinetsreactie luistert met name de passage over uitvoering van het Urgenda-vonnis nauw. Het Urgenda-vonnis is gericht op extra CO<sub>2</sub>-reductie op Nederlandse bodem. CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland draagt echter niet per se bij aan CO<sub>2</sub>-reductie binnen EU vanwege het waterbedeffect. Het sluiten van kolencentrales is hierbij een goed voorbeeld; in het IBO CO<sub>2</sub> wordt benoemd dat dit ter eventuele invulling van het Urgenda-vonnis een complexe en weinig kostenefficiënte maatregel is, omdat dit door het waterbedeffect niet leidt tot CO<sub>2</sub>-reductie in de EU, maar er wel hoge kosten aan zijn verbonden.
4. De kabinetsreactie benoemt om die reden dat bij de uitvoering van dat vonnis gekeken moeten worden naar kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen die zo veel mogelijk passen binnen de Europese kaders, het lange termijn perspectief en de lessen uit het IBO CO<sub>2</sub> voor het klimaatbeleid.
5. In de kabinetsreactie wordt aangekondigd dat er voor de zomer een nadere richtinggevende reactie op verschillende beleidsopties aan de Kamer zal worden gestuurd. In die reactie zal ingegaan worden op twee nader uitgewerkte sporen waar I&M en EZ gezamenlijk invulling aan zullen geven:

Van twee sporen:

- sturen op CO<sub>2</sub>-reductie
- CO<sub>2</sub> adequaat en internationaal beprizen
- innovatie stimuleren
- met stabiel langetermijnbeleid inv. zekerheid bieden

2

3

Kijken naar

Centrales

dat sluiten van centrales



- Verkennen*
- ⓧ Er zal verkend worden welke maatregelen er in de EU genomen kunnen worden om extra CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren in de ETS-sectoren. Dit volgt logisch uit de constatering dat nationale maatregelen in de ETS-sectoren niet bijdragen aan CO<sub>2</sub>-reductie in de EU vanwege het waterbedeffect. Maatregelen in de ETS-sectoren zouden zowel in het ETS zelf kunnen zitten, als aanvullende maatregelen die gelden voor de ETS-sectoren in heel Europa. Op die manier zou zowel op Nederlandse bodem als in de EU CO<sub>2</sub>-reductie in deze sectoren kunnen worden gehaald.
- ⓧ Ten aanzien van nationale maatregelen zullen we bekijken of maatregelen in de niet-ETS sectoren mogelijk zijn. Uitgangspunt voor de maatregelen is dat ze moeten bijdragen aan de energietransitie op lange termijn. De brief geeft aan dat bij het verder bekijken van deze maatregelen stilgestaan zal worden bij aspecten zoals maatschappelijk draagvlak, kosteneffectiviteit en budgettaire implicaties.
- In afwijking van de concept-versie van de brief die Stas I&M heeft gezien, hebben wij in de brief in de bijlage bij deze nota een aantal passages scherper en duidelijker gemaakt. Bovendien hebben we de brief een inleidende passage toegevoegd over de brede ambitie van het kabinet rond het energie- en klimaatbeleid en de acties die op dit terrein al worden ingezet. Daarnaast hebben we aan de brief een passage toegevoegd over de toekomstige versterking van het ETS. De passage die wij ingevoegd hebben is afkomstig uit een kamerbrief die in voorbereiding is over de huidige CO<sub>2</sub>-prijs in het ETS en waarover ambtelijk overeenstemming is.
  - Vanwege het feit dat Stas I&M nog niet tevreden was met de brief wordt de kabinetsreactie niet geagendeerd in de CEZIM van aankomende dinsdag zoals eerder voorzien. Wel blijft de planning staan dat de brief behandeld wordt in de REZIM van 29 maart en de MR van 1 april. De reden dat deze planning gehandhaafd blijft is dat het IBO-rapport op verzoek van de Landsadvocaat zo snel mogelijk openbaar moet worden. De Landsadvocaat kan in dat geval het IBO-rapport benutten in het hoger beroep tegen het Urgenda-vonnis.

#### Notitie voor BPO

- De concept-kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub> is in lijn wat in het Energierapport en het IBO CO<sub>2</sub> wordt beschreven als verstandig energie- en klimaatbeleid. De lijn uit het Energierapport en het IBO CO<sub>2</sub> hebben wij ook gebruikt om in de notitie voor het BPO de uitgangspunten van efficiënt energie- en klimaatbeleid te beschrijven; 1) streef zo veel mogelijk naar internationale afspraken en instrumenten; 2) stuur op CO<sub>2</sub>-reductie; en 3) bevorder klimaat-relevante innovatie.
- In dat kader geven wij een korte toelichting op het ETS, het waterbedeffect dat hiermee samenhangt en op de nationale doelstelling die Nederland heeft voor de sectoren die niet onder het ETS vallen.
- Vervolgens gaan we in op het Urgenda-vonnis en de resultaten van het IBO CO<sub>2</sub> over specifieke maatregelen. Op basis van de beschreven pijlers voor efficiënt energie- en klimaatbeleid kan geconcludeerd worden dat uitvoering van het Urgenda-vonnis niet goed aansluit op efficiënt energie- en klimaatbeleid, doordat het vonnis vraagt om nationale maatregelen zonder



rekening te houden met de internationale context van het energie- en klimaatbeleid.

- Wij geven daarna een korte toelichting op de opgave die er ligt om het Urgenda-vonnis uit te voeren. Het IBO CO<sub>2</sub> concludeert op basis de Nationale Energieverkenning 2015 dat een extra broeikasgasreductie van 14 – 15 Mton nodig is om 25% reductie te halen in 2020 ten opzichte van 1990. Wanneer echter alle doelen uit het Energieakkoord worden gehaald zou de extra opgave echter afnemen tot ongeveer 7,5 Mton extra broeikasgasreductie.
- Het IBO CO<sub>2</sub> laat zien dat alleen het sluiten van alle kolencentrales in één keer leidt tot de benodigde CO<sub>2</sub>-reductie. Over de kostenefficiëntie hiervan concludeert het IBO CO<sub>2</sub> echter dat de berekening van ECN en PBL misleidend is, omdat geen rekening is gehouden met eventuele schadeclaims of met het waterbedeffect. Het waterbedeffect is bij geen van de maatregelen door ECN en PBL meegenomen in de berekening van de kostenefficiëntie. Dat heeft tot gevolg dat de maatregelen in de ETS-sectoren in de praktijk veel minder kostenefficiënt zijn dan op basis van de berekeningen van ECN en PBL het geval lijkt. De maatregelen in de niet-ETS sectoren, waar het waterbedeffect geen rol speelt, worden door ECN en PBL als minder kostenefficiënt beoordeeld dan de ETS-maatregelen.
- We sluiten de notitie af met een beschrijving hoe het Urgenda-vonnis uitgevoerd zou kunnen worden als de pijlers voor efficiënt energie- en klimaatbeleid hierbij leidend zouden zijn. Dat zou betekenen dat vooral maatregelen bekeken worden in de niet-ETS sectoren, zoals de gebouwde omgeving, de landbouw en de transportsector. Maatregelen in deze sectoren zijn nuttig in het licht van de lange termijn energietransitie en leiden bovendien daadwerkelijk tot CO<sub>2</sub>-reductie, in tegenstelling tot maatregelen in de ETS-sectoren waar door het waterbedeffect niet noodzakelijkerwijs CO<sub>2</sub>-reductie op Europese schaal mee wordt gerealiseerd.

### **Toelichting**

Hieronder geven wij een korte toelichting op de stappen die reeds zijn gezet rond het Urgenda-proces, de trajecten die hierover zijn opgestart en de planning voor het vervolg de komende maanden.

- *Instellen hoger beroep:* In september 2015 heeft het kabinet hoger beroep aangetekend tegen het vonnis in de Urgenda-zaak. Een uitspraak in hoger beroep wordt op dat moment op z'n vroegst begin 2017 verwacht. In de tussentijd moet de Staat het vonnis uitvoeren, omdat dit bij voorraad uitvoerbaar is verklaard.
- *Start IBO CO<sub>2</sub>:* Om invulling te geven aan het Urgenda-vonnis heeft het kabinet aangegeven dat het IBO CO<sub>2</sub> benut zal worden als bouwsteen om te beoordelen welke maatregelen geschikt zijn om invulling te geven aan het Urgenda-vonnis. In het debat over het Urgenda-vonnis op 24 september 2015 heeft het kabinet aangegeven nader onderzoek in aanvulling op het IBO CO<sub>2</sub> niet uit te sluiten. Het IBO CO<sub>2</sub> is in de tweede helft van 2015 uitgevoerd en eind januari afgerond.
- *Kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub>:* Op dit moment wordt gewerkt aan een kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub>. EZ en I&M trekken dit samen, maar I&M is



hiervoor primair verantwoordelijk omdat het klimaatbeleid betreft. Het streven is om de kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub> uiterlijk 1 april af te ronden. De REZIM-behandeling van de kabinetsreactie is voorzien op 29 maart, waarna behandeling in de MR van 1 april is gepland. Inzet voor de kabinetsreactie is op dit moment dat we de komende maanden benutten om van enkele maatregelen uit het IBO CO<sub>2</sub> in kaart brengen of deze kunnen worden omgezet in concrete uitvoerbare maatregelen waarbij onder andere inzicht wordt verschaft in de concurrentiepositie voor bedrijven, de koopkracht van burgers, en het draagvlak van maatregelen, zowel politiek als maatschappelijk.


- *Memorie van Griefen voor hoger beroep:* De kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub> moet zo snel mogelijk verstuurd worden, omdat de Landsadvocaat het IBO CO<sub>2</sub> wil gebruiken in het hoger beroep. Het IBO CO<sub>2</sub> bevat belangrijke cijfermatige onderbouwing waarmee de Landsadvocaat wil aantonen dat het nemen van ingrijpende maatregelen vóór 2020 niet kostenefficiënt is en het vonnis ten onrechte geen rekening houdt met het waterbedeffect. Het IBO CO<sub>2</sub> zal door de Landsadvocaat aan de processtukken worden toegevoegd in de zogenoemde Memorie van Griefen. De Memorie van Griefen zal openbaar worden nadat de Landsadvocaat deze heeft ingediend. Bij indiening van de Memorie van Griefen in april wordt een uitspraak in hoger beroep verwacht in het tweede kwartaal van 2017.
- *Richtinggevend debat met de Kamer:* In het debat met de Kamer in september 2015 over het Urgenda-vonnis heeft het kabinet toegezegd dat voor de zomer van 2016 "richtinggevend" met de Kamer gesproken zal worden over invulling van het Urgenda-vonnis. Dit debat zal waarschijnlijk plaatsvinden op basis van de kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub>. In de concept-kabinetsreactie op het IBO CO<sub>2</sub> wordt daarnaast echter ook aangekondigd dat het kabinet voor de zomer van 2016 nog een brief zal sturen aan de Kamer met daarin een nadere duiding van mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om het Urgenda-vonnis uit te voeren.
- *Uitkomsten scenario's rond kolencentrales:* Een debat voor de zomer over de uitvoering van het Urgenda-vonnis komt te vroeg om hierin ook de uitkomsten mee te nemen van het project om scenario's op te stellen voor de uitfasering van alle kolencentrales in Nederland. Uitkomsten van dit project zijn toegezegd voor het najaar van 2016. Het kabinet heeft toegezegd dat nog in deze kabinetsperiode een besluit genomen zal worden over het uitfaseren van alle kolencentrales en de bijbehorende tijdshorizon.
- *Mogelijk kort geding Urgenda:* De kans bestaat dat Urgenda in het najaar een kort geding zal starten met als inzet dat de Staat gedwongen wordt actie te ondernemen in de uitvoering van het vonnis van de rechtbank.

## 10.2.e

Programmadirectie Energie-uitdagingen 2020

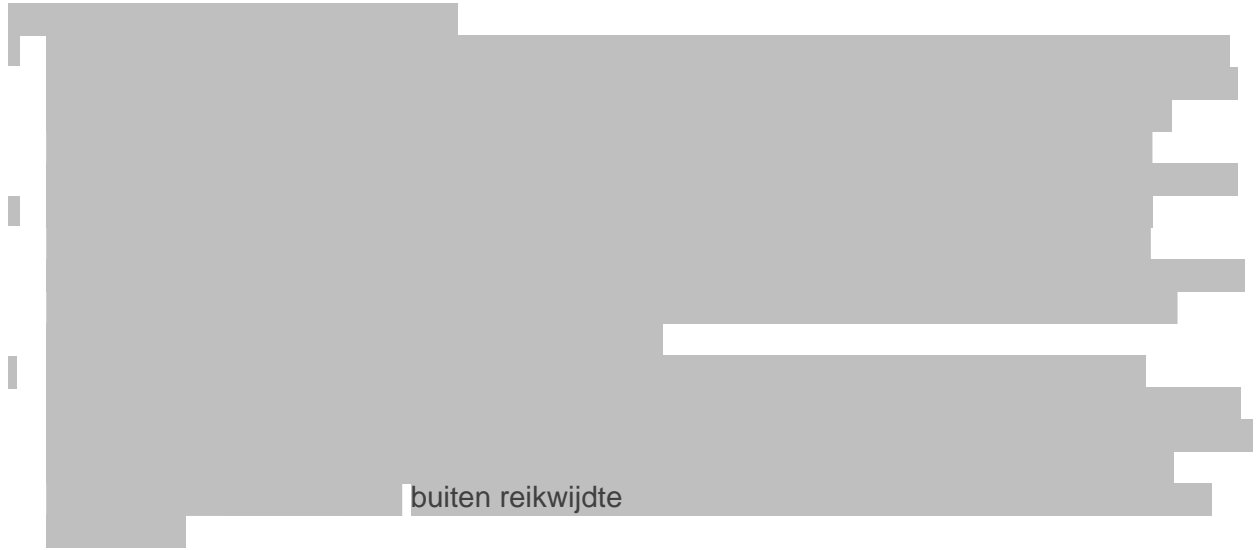

**Notitie efficiënt energie- en klimaatbeleid / kabinetsreactie IBO CO<sub>2</sub>**

buiten reikwijdte



buiten reikwijdte

buiten reikwijdte



buiten reikwijdte

#### **Urgenda-vonnis en resultaten IBO CO<sub>2</sub>**

- In juni 2015 heeft de Rechtbank Den Haag in de zaak rond Urgenda gevonnisd dat de Nederlandse broeikasgasemissies in 2020 met 25% verminderd moeten zijn ten opzichte van 1990. De rechter maakt daarbij geen onderscheid tussen emissies in de ETS-sectoren en in de niet-ETS sectoren. De rechter gaat daarmee dus voorbij aan het Europese karakter van het klimaatbeleid. Het ambitieniveau dat de rechter aan Nederland oplegt is bovendien hoger dan het ambitieniveau dat in Europees verband is afgesproken.
- In het IBO CO<sub>2</sub> wordt gesteld dat de opgave om te komen tot 25% CO<sub>2</sub>-reductie in 2020 betekent dat een additionele CO<sub>2</sub>-reductie van 14 tot 15 Mton moet worden gerealiseerd. Dit is de additionele CO<sub>2</sub>-reductie die nodig is op basis van inschatting van de verwachte CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2020 in de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015. In de NEV 2015 wordt er echter vanuit gegaan dat niet alle doelen uit het Energieakkoord worden gehaald. In het geval dat wel alle doelen van het Energieakkoord worden gehaald, zoals door alle partijen bij het Energieakkoord in december 2015 is vastgesteld, zou hiermee als een additionele CO<sub>2</sub>-reductie worden gerealiseerd



van ongeveer 6,5 Mton in 2020 ten opzichte van de NEV 2015. Extra maatregelen voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis zouden in dat geval ongeveer 7,5 Mton extra CO<sub>2</sub>-reductie moeten opbrengen.

- Er is één maatregel die in een klap zorgt voor voldoende CO<sub>2</sub>-reductie op Nederlandse bodem om direct aan het vonnis te voldoen: het sluiten van alle kolencentrales. Wel moet daarbij de kanttekening gemaakt worden dat deze maatregel waarschijnlijk maar in beperkte mate bijdraagt aan CO<sub>2</sub>-reductie in Europa, vanwege het waterbedeffect. In de berekeningen die ECN en PBL hebben gedaan voor het IBO CO<sub>2</sub> komt het sluiten van alle kolencentrales naar voren als een kostenefficiënte maatregel. In het IBO CO<sub>2</sub> wordt echter geconcludeerd dat de kostenberekening van ECN en PBL met name voor deze maatregel "misleidend" is. Dit komt met name doordat er geen rekening is gehouden met het waterbedeffect en omdat eventuele schadeclaims niet in de berekening zijn meegenomen bij deze maatregel.
- Het versneld sluiten van alle kolencentrales zou betekenen dat een aantal andere opties die in het IBO CO<sub>2</sub> zijn doorgerekend niet meer mogelijk zijn. De sluiting van alle kolencentrales beperkt de ontwikkeling van CCS, doordat het Rotterdam Opslag en Afvang Demonstratieproject (ROAD) bij een kolencentrale op de Maasvlakte niet meer door zou kunnen gaan. Het ROAD-project wordt in het IBO CO<sub>2</sub> benoemd als een relatief kostenefficiënte maatregel. Ook de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales zou niet meer mogelijk zijn. Bij- en meestook wordt in het IBO CO<sub>2</sub> genoemd als kostenefficiënt op de korte en lange termijn en scoort voor wat betreft kostenefficiëntie beter dan wind op land en wind op zee.
- Met alle maatregelen in de ETS-sectoren die in het IBO CO<sub>2</sub> zijn doorgerekend, naast het sluiten van kolencentrales, kan in totaal 6,5 Mton extra CO<sub>2</sub>-reductie worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om maatregelen op het gebied van de energie-intensieve industrie (o.a. verhoging van de energiebelasting op aardgas voor grootverbruikers) en introductie van een CO<sub>2</sub>-bodemprijs voor de elektriciteitssector, waardoor de CO<sub>2</sub>-prijs voor die sector kunstmatig wordt verhoogd. Met name die laatste maatregel kan zorgen voor aanzienlijke CO<sub>2</sub>-reductie en is op basis van de berekeningen van ECN en PBL zeer kostenefficiënt.
- In algemene zin geldt dat alle maatregelen in de ETS-sectoren door ECN en PBL zijn beoordeeld als relatief kostenefficiënt. Dit komt doordat ECN en PBL alleen hebben gekeken naar de kosteneffectiviteit bij CO<sub>2</sub>-reductie binnen Nederland zonder daarbij het waterbedeffect mee te wegen. Als het waterbedeffect wel meegenomen zou worden, zouden de maatregelen in de ETS-sectoren maatregelen beduidend minder kostenefficiënt zijn, omdat het de vraag is of ze op Europese schaal daadwerkelijk tot CO<sub>2</sub>-reductie leiden.
- Met extra maatregelen in de niet-ETS sectoren kan op basis van het IBO CO<sub>2</sub> gezamenlijk ook ongeveer 6,5 Mton extra CO<sub>2</sub>-reductie in 2020 worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om maatregelen zoals het invoeren van verplichtingen voor woningeigenaren en corporaties, de invoering van kilometerheffing en het terugdraaien van de maximumsnelheid op snelwegen. Ten aanzien van het terugdraaien van de maximumsnelheid is een variant doorgerekend waarbij de maximumsnelheid op snelwegen teruggaat van 130 km/u naar 120 km/u. Een meer ingrijpende variant waarbij de maximumsnelheid wordt teruggebracht tot 100 km/u leidt tot een reductie van 1,2 Mton. In dat geval kan met maatregelen in de niet-ETS sectoren 7,6 Mton worden gereduceerd. Alle maatregelen in de niet-ETS scoren relatief slecht in het IBO CO<sub>2</sub> op het punt van kostenefficiëntie.

#### **Mogelijke uitvoering Urgenda-vonnis passend bij efficiënt energie- en klimaatbeleid**

- Voor het realiseren van deze 7,5 Mton extra CO<sub>2</sub>-reductie is het onvermijdelijk dat ingrijpende maatregelen overwogen worden die in politiek en maatschappelijk beperkt draagvlak hebben.
- In het IBO CO<sub>2</sub> is voor de geselecteerde maatregelen alleen gekeken naar hun kosteneffectiviteit voor het realiseren van CO<sub>2</sub>-reductie, maar deze maatregelen kunnen ook op een andere manier beoordeeld worden om te bezien of ze zinvol zijn voor het uitvoeren van het Urgenda-vonnis. De eerdergenoemde principes voor efficiënt energie- en klimaatbeleid worden in het IBO CO<sub>2</sub> ook benadrukt en bieden een alternatieve maatstaf om potentiële maatregelen voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis mee te beoordelen.

- Bovendien is het in dit kader goed om de uitgangspunten mee te nemen uit het Energierapport dat de vier verschillende energiefuncties (lage temperatuur warmte, hoge temperatuur warmte, vervoer en elektriciteit) een eigen snelheid en aanpak van de energietransitie zullen hebben. Bij de verduurzaming van de lage temperatuur warmte en het vervoer kunnen met nationaal beleid grote stappen gezet worden, bij de hoge temperatuur warmte en elektriciteit is Europese samenwerking nodig om te borgen dat de stappen die we nationaal zetten niet elders teniet worden gedaan.
- Maatregelen die slecht scoren op basis van de principes voor efficiënt energie- en klimaatbeleid en het uitgangspunt voor de verschillende transitiepaden per energiefunctie zijn maatregelen in de ETS-sectoren. De reden dat maatregelen in deze sectoren niet goed scoren is dat zij sectoren interfereren met de werking van het ETS, waardoor het risico bestaat dat deze maatregelen door het waterbedeffect niet daadwerkelijk bijdragen aan CO<sub>2</sub>-reductie in Europa. Voor het invoeren van een CO<sub>2</sub>-bodemprijs voor elektriciteitsproductie geldt bijvoorbeeld dat hierdoor de inzet van kolen voor elektriciteitsproductie in Nederland direct afneemt en de verminderde productie wordt opgevangen door import van elektriciteit. Die import zal waarschijnlijk uit Duitsland komen en het is daarbij ook goed mogelijk dat de geïmporteerde elektriciteit is geproduceerd met kolencentrales.
- Maatregelen die wel goed scoren op basis van de eerdergenoemde principes voor efficiënt energie- en klimaatbeleid zijn maatregelen binnen de niet-ETS sectoren. Het gaat dan met name om maatregelen in de mobiliteitssector, in de land- en tuinbouw en in de gebouwde omgeving. In deze sectoren zijn maatregelen niet het meest kostenefficiënt, maar ze passen wel goed in de langetermijnopgave van de energietransitie.
- Dat blijkt ook uit de doelen voor 2030 die er al zijn voor enkele niet-ETS sectoren. Zo is voor de gebouwde omgeving het doel vastgesteld in het Energieakkoord en het Energierapport dat in 2030 alle gebouwen gemiddeld energielabel A hebben. Voor de mobiliteitssector is daarnaast afgesproken dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot in deze sector in 2030 maximaal 25 Mton bedraagt, ten opzichte van de ruim 32 Mton die op dit moment wordt uitgestoten. Aanvullende maatregelen zullen waarschijnlijk ook nodig zijn om het nieuwe nationale niet-ETS doel voor 2030 te realiseren, dat later dit jaar waarschijnlijk in de EU zal worden vastgesteld. Bovendien hebben maatregelen in de niet-ETS belangrijke neveneffecten, zoals het feit dat deze maatregelen in de gebouwde omgeving ook kunnen helpen om versneld af te stappen van (Groningen)gas, terwijl voor de landbouw geldt dat maatregelen bijdragen aan de aanpak van de mestproblematiek.
- Op basis van bovenstaande ligt het voor de hand om voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis allereerst maatregelen te bekijken in de niet-ETS sectoren die ook bijdragen aan de lange termijn energietransitie. Wanneer met maatregelen uit de niet-ETS sectoren niet de gehele opgave kan worden ingevuld, zou gekeken kunnen worden naar maatregelen in de ETS. Gezien de omvang van de opgave die er ligt lijkt het onvermijdelijk dat er ook gekeken wordt naar maatregelen rond kolencentrales. Daarbij ligt het wel voor de hand dat er gekeken wordt of er een onderscheid gemaakt kan worden tussen de twee kolencentrales uit de jaren '90 en de drie kolencentrales die in 2015 in bedrijf zijn genomen.

## Resultaten IBO CO<sub>2</sub>: mogelijke extra maatregelen tot 2020

	reductie in Mton	nationale kosten per jaar in mln €	kosten effectiviteit in € per vermeden ton CO <sub>2</sub>
	2020	2020	
-----	-----	-----	-----
<b>Maatregelen binnen niet-ETS sectoren</b>			
<i><b>Verkeer/transport</b></i>			
Verlaging maximumsnelheid van 130 naar 120 km/u	0,1 <sup>1</sup>	7	59
Verhogen aandeel biobrandstoffen transport	0,6	139	223
Kilometerheffing personenverkeer	1,7	814	490
Kilometerheffing vrachtverkeer	0,4	127	294
<i><b>Gebouwde omgeving</b></i>			
Label C koopwoningen binnen 2 jaar na verhuizing	0,6	122	220
Minimaal Label B huurwoningen	0,9	234	265
<i><b>Kleine industrie en landbouw</b></i>			
Reductie methaanslip uit (WKK-)gasmotoren	1,0	64	66
Verplichting mono-mestvergisting	1,3	175	132
-----	-----	-----	-----
<b>Maatregelen binnen ETS</b>			
<i><b>Energie-intensieve industrie</b></i>			
Aanpassen 3e en 4e schijf EB aardgas (+2 cent/m <sup>3</sup> )	0,1	-2	-18
Budget-neutrale prijsprikkels energie-intensieve industrie	0,6	18	33
<i><b>Elektriciteitssector</b></i>			
CO <sub>2</sub> bodemprijs elektriciteitsopwekking	4,6	6	1
CCS demonstratieproject ROAD	1,2	79	65
Gedwongen sluiting van alle kolencentrales voor 2020 <sup>2</sup>	14,7	657 + PM	45 + PM

<sup>1</sup> Verlaging maximumsnelheid naar 100 km/u leidt tot een reductie van 1,2 Mton.

<sup>2</sup> Kosten exclusief kapitaalvernietiging en waarschijnlijke schadeclaims.



Staatssecretaris

**Bestuurskern**

Dir.Klimaat, Lucht en Geluid  
Afd. Klimaat  
Plesmanweg 1-6  
Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

10.2.e  
10.2.e  
M +31(0)610.2.e  
10.2.e @minienm.nl

# beslisnota

Kabinetsreactie IBO CO2

**Datum**

23 maart 2016

**Kenmerk**

IENM/BSK-2016/68826

**Bijlage(n)**

1

**Inleiding**

Bijgevoegd vindt u de kabinetsreactie op het IBO CO2, die in overleg met ambtelijk EZ is overeengekomen. In de kabinetsreactie zijn alle elementen opgenomen van het A4tje, waarover u afgelopen maandagochtend 21 maart overleg heeft gevoerd.

**Geadviseerd besluit**

Graag verneem ik van u of u in kunt stemmen met deze brief, zodat deze kan worden aangeboden aan de extra REZIM van 5 april 2016.

**Beslistermijn**

Uiterlijk dinsdag 29 maart, in verband met verzending van de brief naar de REZIM van 5 april.

**Inhoud van de brief**

Bijgevoegde brief is tot stand gekomen na uitgebreid en intensief ambtelijk overleg met EZ. EZ hecht sterk aan het benoemen van nuances en het uitgebreid beschrijven van het bestaande en lange termijn beleid en de mogelijke maatregelen, hetgeen heeft geleid tot een omvangrijke brief. De inhoud van het A4-tje is in bijgevoegde brief 'overeind' gebleven; de lijn ten aanzien van de kolencentrales zit er goed in. Twee aandachtspunten:

- EZ hecht er sterk aan dat in de brief zelf wordt aangegeven hoe de uitkomsten van het IBO gelezen moeten worden (maatregelen kunnen niet worden opgeteld, niet alle kosten zijn meegewogen en er is geen rekening gehouden met het waterbedeffect). U heeft eerder aangegeven dit in een bijlage bij de brief te willen benoemen.
- EZ wil geen indicatieve schatting noemen ten aanzien van het sluiten van de 2 kolencentrales uit de jaren '90, omdat ze eerst uitgebreider onderzoek willen doen om meer zekerheid te krijgen over de cijfers.

10.2.e

Coördinerend Beleidsmedewerker