

WLO-scenario's Klimaat en energie missen urgentie

1.1 Inleiding

De planbureaus CPB en PBL hebben eind 2015 een toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) opgesteld. Hierin zijn nieuwe scenario's geschetst voor onder meer klimaat en energie. Hoe zien deze er in het kort uit en hoe kijken we daar vanuit Ecorys tegenaan? Voor ons staat vast dat de samenleving zich zal moeten ontwikkelen van een fossiele naar een duurzame economie.

Interessant is dat deels parallel een andere denktank ook met scenario's is gekomen waarin een perspectief tot 2050 is geschetst. Het betreft het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI): *Rijk zonder CO2: NAAR EEN DUURZAME ENERGIEVOORZIENING IN 2050*. Aanleiding voor dit advies is de vraag die minister Kamp van Economische Zaken aan deze raad stelde over de wijze waarop we tot een volledig duurzame energievoorziening in 2050 kunnen komen. Waar de WLO-studie 'beleidsarm' is, geeft de RLI juist aan 'hoe het moet'.

Hoewel beide studies een verschillende insteek hebben, is het interessant om hun aanpak te vergelijken.

1.2 Kernthema's scenario's

De WLO-studie kent twee referentiescenario's: laag en hoog. Daarnaast is nog een aanvullende verkenning gedaan naar de gevolgen van het twee graden-doel: beperking van de wereldwijde opwarming met maximaal 2 graden.

Scenario laag (lage economische groei)

- Opwarming met 3,5 tot 4 graden
- CO2-prijs stijgt: € 4/ton naar € 40/ton in 2050
- Beleid:
 - Na 2030 geen bereidheid meer voor verdere aanscherping
 - Beleid vooral nationaal
- Hoge fossiele brandstofprijzen
- Energieverbruik gedaald met 25%; sterke groei hernieuwbare energie
- Fossiel blijft dominant
- CO2-opslag speelt geen rol

Scenario hoog (hoge economische groei)

- Opwarming met 2,5 tot 3 graden
- CO2-prijs stijgt sterk: € 4/ton naar € 160/ton in 2050
- Beleid:
 - In 2025 verdere aanscherping klimaatafspraken
 - Beleid Europees en mondiaal
- Weinig geopolitieke spanningen: lage fossiele brandstofprijzen
- Energieverbruik gedaald met 16%; sterke groei hernieuwbare energie
- Fossiel blijft dominant
- CO2-opslag belangrijk instrument, circa 30% broeikasgassen afgevangen en opgeslagen

Aanvullende verkenning: twee graden-doel

- Opwarming met max. 2 graden
- Emissiereductie van 80-95%
- CO2-prijs stijgt sterk: € 4/ton naar € 200-1000/ton in 2050
- Klimaatbeleid z.s.m. aanscherpen
- Minimum variant (emissies dalen met 80%; hoge economische groei, meer energiebesparing en meer hernieuwbare energie) met twee ruimtelijke beelden:
 - Decentraal: nog meer energiebesparing en hernieuwbare energie; kleinere rol voor CO2-opslag; elektrificatie
 - Centraal: centrale opwekking met grotere rol voor CO2-opslag; collectieve warmtenetten en -transport

De RLI meent dat een hard klimaatdoel wettelijk vastgesteld moet worden. Wat de RLI betreft zou het doel moeten zijn dat de emissie van broeikasgassen in 2050 80 tot 95% lager is dan in 1990. Dit geeft een krachtig sturingsmiddel. Vervolgens onderscheidt de RLI vier functionaliteiten: i) lage temperatuurwarmte in gebouwen voor verwarming en warm water; ii) hoge temperatuurwarmte voor industriële productie; iii) transport en mobiliteit; iv) de werking van verlichting en elektrische apparaten. Voor deze vier functionaliteiten wordt een analyse van de mogelijkheden en de beleidsopgave geschetst.

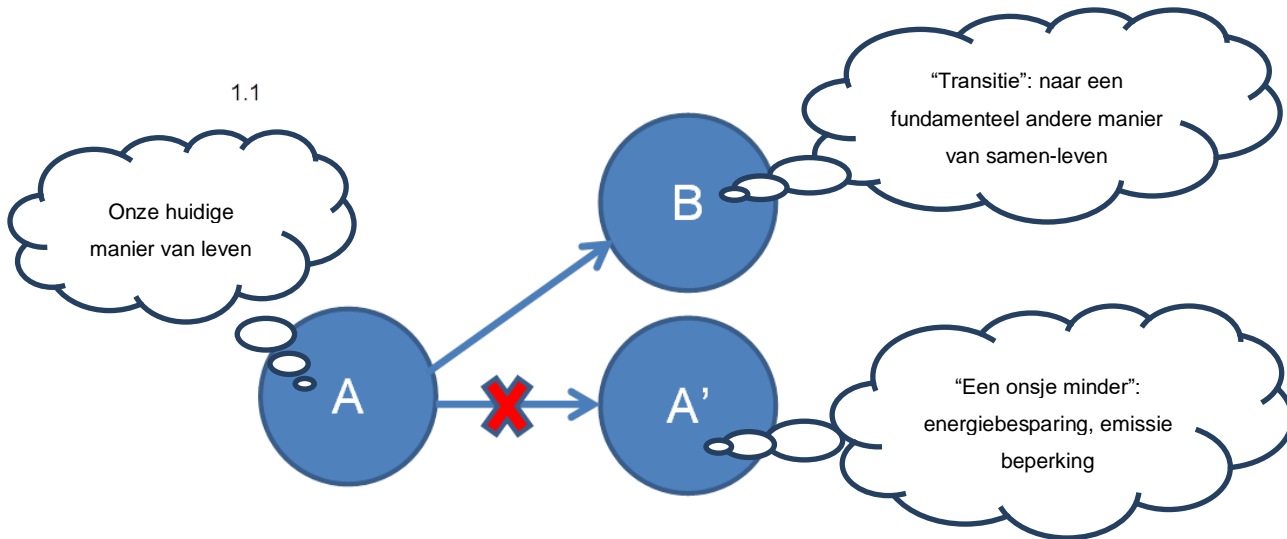
Interessant is dat de RLI geen gedetailleerde scenario's ontwikkelt. De raad meent dat de onzekerheden hiervoor simpelweg te groot zijn en wil bovendien niet redeneren vanuit de huidige situatie of vanuit specifieke bronnen en sectoren. De RLI kiest een ander perspectief, namelijk dat van de energiefunctieiteiten, en redeneert vanuit het harde doel in 2050. Dit betekent feitelijk dat de aanvullende verkenning in de WLO het hoofdscenario is geworden.

1.3 Onsje minder is niet genoeg

Zowel het RLI-advies als de in de Toekomstverkenning WLO geschetste scenario's geven aan voor welke enorme uitdagingen de Nederlandse samenleving op het gebied van emissiereductie de komende decennia komt te staan. Dit beeld wordt alleen nog maar versterkt als we bedenken dat eind vorig jaar in Parijs het COP21-akkoord is gesloten, waarin een maximale gemiddelde mondiale temperatuurstijging van 1,5 tot 2 graden (in 2050) is afgesproken.

Om te beginnen is het van belang dat we ons realiseren dat de gevraagde transitie niet zal worden bereikt als we alleen aan energiebesparing en emissiebeperking werken. Het gaat uitdrukkelijk niet om van alles een 'onsje minder'. We zullen onze héle manier van 'samen-leven' moeten aanpassen. Dat gaat dus niet alleen over energieverbruik, maar ook over wonen, werken, bedrijvigheid, mobiliteit, recreatie, etc. Wij zullen in een paar decennia niet naar een *aangepaste* maar naar een *nieuwe* samenleving moeten groeien. *Van een fossiele naar een duurzame economie.*

1.1



Dit betekent dat we toe moeten naar een andere vormgeving van onze woonomgeving, slimmere, leefbare steden, opvangen van de klimaatveranderingen, kleinschaligheid in nutsvoorzieningen, intelligente transportmodaliteiten (modal shift), anders omgaan met productie en consumptie van voedsel, etc. Om dat mogelijk te maken is een samenhangende aanpak nodig, waarin met alle maatschappelijk-economische sectoren, met alle betrokken stakeholders en door alle bestuurslagen heen gezamenlijk én geregisseerd wordt gehandeld.

Ten tweede constateren wij dat in alle scenario's van de WLO-studie (ook het hoge) het groeipercentage relatief bescheiden is. Dit betekent dat de investeringen die met de benodigde energietransitie gemoeid zijn, niet uit de groei betaald kunnen worden. Er zullen dus middelen moeten worden vrijgemaakt om de energietransitie mogelijk te maken, met als consequenties hogere lasten voor burgers en/of een vermindering van overheidstaken. In een tijd dat Nederland minder gas zal mogen produceren, komt dit extra hard aan. Ergo, zoals de RLI aangeeft: de transitie zal pijn doen, geld kosten en investeringen vergen.

Samenvattend: de WLO-scenario's geven een basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van klimaat en energie in Nederland. Dat is op zich winst. Ook bij ons onderzoeksbureau Ecorys zullen wij er veel gebruik van gaan maken. Wij missen echter de urgentie. De noodzaak om te veranderen is groot, de transitie raakt de hele samenleving en de economische ruimte tot 2050 is beperkt. Dit vraagt om een niet-vrijblijvende, goed geregisseerde, maatschappelijke aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een Klimaatwet en een Klimaatprogramma.

1.4 Aan de slag!

Als wij onze nationale en internationale klimaatdoelstellingen willen halen, is het noodzakelijk om nú te handelen. Uit de recente beleidsontwikkelingen blijkt echter geen enkele urgentie. De Senaat heeft de nieuwe Elektriciteits- en Gaswet naar de prullenmand verwezen om een verandering af te dwingen in een wet waarmee de Senaat in 2007 nota bene zelf akkoord is gegaan en die nodig is om wind op zee te realiseren. Het onlangs verschenen Energierapport, dat naar eigen zeggen een integrale visie geeft op de toekomstige energievoorziening van Nederland, maakt niet duidelijk hoe we de ambitieuze doelen gaan halen. *Last but not least* is de minister voornemens om een brede energiedialoog te voeren met alle stakeholders waarvoor hij een jaar wil uittrekken.

Wij dringen aan op actie en ondersteunen het pleidooi van de RLI om een bindend klimaatdoel voor 2050 vast te leggen. De tijden dat met een oer-Hollandse polderafpraak als het Energieakkoord volstaan kan worden, zijn echt voorbij. Harde keuzes zijn nodig en hierbij hoort een veel dwingender instrumentarium (denk aan een CO2-bodemprijs en harde verplichtingen ten aanzien

van energiebesparingen). In aanvulling hierop pleiten wij ervoor om voor de korte en middellange termijn tussendoelstellingen vast te leggen, die het mogelijk maken om de situatie van dat moment te beoordelen en indien nodig de gevolgde koers bij te stellen. Het is essentieel dat deze doelstellingen worden doorvertaald en vastgelegd voor alle bestuurslagen (Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) en voor de vier functionaliteiten die de RLI onderscheidt. De doelstellingen moeten gebaseerd worden op het potentieel dat bij al deze modaliteiten bestaat, zowel in termen van opbrengsten (minder uitstoot) als kosten (voor vermindering uitstoot en voor verlies aan concurrentiekracht). Het is immers wenselijk dat de transitie tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd. Belangrijk is ook het onderscheid tussen harde maatregelen (vermijden CO₂-uitstoot) gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld tot 2030) en zachte maatregelen, die de weg bereiden voor het behalen van de doelstellingen in de periode erna (bijvoorbeeld tot 2040). Hiermee maken we concreet wat we van elkaar verwachten en stimuleren we creativiteit in de manier waarop de doelen behaald worden.

Maar strenge eisen en stokken achter de deur alleen zijn niet voldoende. Partijen moeten ook geholpen worden om gezamenlijk deze transitie mogelijk te maken. Daarom is het nodig een instrumentarium te ontwikkelen waarmee doelstellingen bepaald kunnen worden voor de bestuursniveaus en de functionaliteiten. Op lokaal niveau is juist een instrumentarium nodig waarmee de afweging tussen verschillende modaliteiten (duurzaam gas, all electric, restwarmte of duurzame warmte) gemaakt kan worden in overeenstemming met maatschappelijke kosten en baten.

Wij pleiten voor een Nationaal Programma Klimaattransitie onder leiding van een programmabureau en een Klimaatcommissaris (vergelijkbaar met de Deltacommissaris). Dit programmabureau heeft het kabinet als opdrachtgever en stuurt op de doelen van het Klimaatprogramma. Het doet dat niet alleen met alle nationale, regionale en lokale overheden om te voorkomen dat de lastige onderwerpen tussen overheden heen en weer worden geschoven, maar ook met betrokken maatschappelijk-economische en overige stakeholders (o.a. adviessector en kennisinstellingen). Het programmabureau regisseert, faciliteert, organiseert, controleert, presenteert; alles om de programmadoelen te halen.

Het gaat om een grote uitdaging die veel van ons zal vragen. Maar ook een die het beste uit Nederland naar boven zal halen, zodat wij niet alleen een beter stukje planeet aan onze kleinkinderen zullen achterlaten, maar ook een economie en een samenleving die de uitdagingen van de rest van deze eeuw aankunnen.

Robert Haffner en Rik van Terwisga

Haffner en Terwisga zijn beiden sector leader bij Ecorys en actief als consultants op het gebied van respectievelijk energietransitie en klimaatadaptatie. Voor het complete Cahier Klimaat en energie: zie http://www.wlo2015.nl/wp-content/uploads/PBL_2015_WLO_Klimaat_en_energie_1684.pdf