

Duiding KEV2023 en mogelijkheden om hoog in de bandbreedte terecht te komen

9 november 2023

De Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2023 raamt een substantieel lagere CO₂-emissie voor 2030 dan die van vorig jaar. Voor het eerst ligt ook het doel uit de Klimaatwet (55% emissiereductie ten opzichte van 1990) binnen de bandbreedte van de KEV (46-57%). De emissies gaan enerzijds mogelijk nog verder naar beneden door geagendeerd, nog niet doorrekenbaar beleid; het potentiële effect daarvan schatten we in op 1,5-4,5% extra emissiereductie. Anderzijds rekent de KEV ook enkele beleidsplannen door die met de val van het Kabinet 'on hold' zijn gezet; daardoor staat 1,5% emissiereductie weer op losse schroeven.

Gegeven deze marges is het nog lang niet zeker dat we het doel gaan halen. Daarvoor is het in elk geval nodig om de huidige en nieuwe plannen voortvarend uit te werken en te implementeren; zo vergroten we de kans dat de effecten van de beleidsinstrumenten aan de bovenkant van hun bandbreedtes uitkomen. Voor de tien instrumenten die in de KEV de grootste onzekerheidsmarge hebben geven we in deze notitie een aanzet voor een voortvarende aanpak. De grootste vertragingen worden momenteel veroorzaakt door lange doorlooptijden van projecten, deels vanwege de stikstofcrisis. Ook daar doen we een aantal suggesties voor versnelling.

Op 26 oktober is de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van dit jaar uitgekomen. Het eerste deel over de broeikasgasemissies was medio september al gepubliceerd. Deze notitie bevat:

- Enige duiding op instrumentenniveau van de KEV
- Een overzicht van de grootste veroorzakers van de 'bandbreedte' in de KEV, met voorstellen hoe de kans te vergroten om aan de goede kant van de bandbreedte uit te komen.
- Een aantal voorstellen over het verkorten van doorlooptijden, één van de grootste algemene knelpunten in de energietransitie.

De notitie focust op de broeikasgasemissieraming en het instrumentarium dat daarbij hoort. De effecten van het beleid op energiebesparing en het aandeel hernieuwbaar blijft hier buiten scope.

1. Duiding

De belangrijkste emissiecijfers zijn samengevat in de volgende tabel:

Geraamde totale emissies van broeikasgassen^{1,2} voor 2030 en de sectorale restemissies in megaton CO₂-equivalenten op basis van maatregelen waarvan een effectinschatting gemaakt kon worden

	KEV 2022: ra- ming 2030 met vastgesteld en voorgenomen beleid	KEV 2022: ra- ming 2030 met vastgesteld, voorgenomen en geagen- deerd beleid	KEV 2023: ra- ming 2030 met vastgesteld, voorgenomen en geagen- deerd beleid	Indicatieve restemissies uit voorjaars- pakket
Elektriciteit	7 - 21	10 - 25	9 - 23	13,0
Industrie	32 - 47	28 - 43	27 - 42	29,6
Gebouwde omgeving	15 - 21	13 - 19	12 - 18	13,2
Mobiliteit	26 - 31	25 - 30	18 - 25	21,0
Landbouw (inclusief glas- tuinbouw)	21 - 24	21 - 24	19 - 22	17,9
Landgebruik	3,0 - 4,2	1,8 - 3,1	2,5 - 3,7	1,8
Totaal ³	114 - 139	108 - 133	97 - 123	93*
Reductie vanaf 1990 (pro- cent) ⁴	39 - 50	41 - 52	46 - 57	59

Kans nog steeds groot dat we het doel voor 2030 niet halen: best mogelijke uitvoering nodig

De bandbreedte in de emissies van de KEV 2023 is nog steeds erg groot: de emissies worden geschat tussen 97 en 123 Mton, oftewel 46-57% reductie ten opzichte van 1990. Daarmee ligt het doel uit de Klimaatwet van 55% voor het eerst binnen de bandbreedte. Maar dat doel bevindt zich nog wel hoog binnen die marge; de kans dat het doel niet gehaald wordt is nog steeds levensgroot. Het is dus belangrijk om extra beleid te ontwikkelen én de doorgerekende maatregelen zo te implementeren dat we zo hoog mogelijk in de bandbreedte van emissiereducties uitkomen.

De emissieraming voor 2030 komt in de KEV 2023 substantieel beter uit dan in de KEV 2022

Dat komt vooral omdat er meer beleid is meegenomen dan vorig jaar, deels als vastgesteld/voorgenomen, deels als geagendeerd beleid. In totaal gaat het om zo'n 16 Mton (7 procentpunt) extra emissiereducties in de KEV 2023 ten opzichte van de KEV 2022 met het vastgestelde en voorgenomen beleid (KEV 2022-VV). Ten opzichte van de KEV 2022 met vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid (KEV 2022-VVG) is de extra reductie zo'n 10 Mton (4 procentpunt). De grote brokken zijn in dit geval:

	Gemiddelde reductie t.o.v. KEV 2022-VV (Mton, afgerond)	Belangrijkste maatregelen
Elektriciteit	+2	Extra elektriciteitsvraag uit andere sectoren leidt tot extra inzet gascentrales en dus extra emissies. Dit wordt deels gecompenseerd door extra hernieuwbaar op land en zon-pv.
Industrie	-5	Maatwerk, beleid groene waterstof
Gebouwde omgeving	-3	Woningen: verduurzaming slechte labels huursector (0,7), normering hybride warmtepomp (0,5) Diensten: aanscherpen energiebesparingsplicht en actualisatie EML en normering hybride warmtepomp.
Mobiliteit	-7	Implementatie RED III (incl. 20 PJ extra biobrandstoffen, 1,5) Betalen naar gebruik personen- en bestelvervoer (2,5) Verduurzaming bestel- en vrachtvervoer (en ETS-2, 1,8)
Landbouw	-2	Aanpassing derogatie en diverse regelingen voor de veehouderij, beperking EB-vrijstelling WKK (glastuinbouw).
Landgebruik	-1	Meer bosaanplant, vastlegging koolstof in landbouwbodems.
Totaal	-16	

Er liggen nog extra geagendeerde, nog niet doorrekenbare plannen

Naast het in de KEV doorgerekende beleid zijn er nog geagendeerde voorstellen die PBL niet heeft kunnen doorrekenen omdat ze daar nog niet concreet genoeg voor waren. Deze zijn veelal wel met een effectschatting in de voorjaarsplannen vermeld en zijn volgens die schatting samen goed voor zo'n 10 Mton extra reductie. De grote brokken hierbij (effecten volgens voorjaarspakket, niet geheel optelbaar) staan in de tabel op de volgende pagina.

Daarnaast is ook de aanscherping van de nationale CO₂-heffing voor de industrie niet doorgerekend in de KEV. De overheid wil met deze verhoging [4 Mton extra reductie](#) realiseren in deze sector. De KEV merkt hierbij op dat het de vraag is in hoeverre de bestaande en tot 2030 geplande infrastructuur verdere maatregelen en emissiereductie nog kan faciliteren.

• AVI's (negatieve emissies en CO ₂ -heffing)	Industrie	3 Mton
• Negatieve emissies bij elektriciteitsproductie	E-sector	1,5 Mton
• Subsidieregeling CO ₂ -vrije gascentrales	E-sector	1,3 Mton
• Nationaal Programma Landelijk Gebied	Landbouw	4 Mton
• Normering circulair slopen en biobased bouwen	Industrie	0,6 Mton
• Programma demand response	E-sector	0,5 Mton
• Binnenvaart naar label B	Mobiliteit	0,5 Mton

- Verplichting batterijen bij zonneparken E-sector 0,35 Mton
- Intensivering veenweide-aanpak Landbouw 0,4 Mton

Onze inschatting is dat de totaal ruim 10 Mton aan reducties door deze maatregelen het maximale effect van dit pakket aangeeft. Omdat de uitwerking van de instrumenten nog openligt en omdat de tijd richting 2030 krap is zouden wij het minimale effect ervan op 3 Mton inschatten. Een bandbreedte dus van 1,5-4,5% aan extra reducties. Wanneer ook dit niet-doorrekenbare pakket wordt meegenomen (met een effect van 3-10 Mton extra reductie) ligt zelfs de 60%-doelstelling van het kabinet binnen de bandbreedte. Tegelijk: ook met het niet-doorgerekende pakket ligt 55%-doel pas in het midden van de bandbreedte, met nog steeds een reële kans om hem niet te halen. Snelle uitvoering van de plannen gericht op maximaal effect blijft dus prioriteit.

Er zijn ook enkele plannen in de KEV doorgerekend die geen voorgenomen beleid meer zijn

Tussen het 'sluiten' van de KEV en de publicatie ervan is het kabinet gevallen. Intussen heeft de Kamer enkele voorstellen met een substantieel effect in de KEV controversieel verklaard. Het duidelijkste voorbeeld is Betalen Naar Gebruik (Mobiliteit), in de KEV als geagendeerd beleid opgenomen voor 0,5 tot 2,5 Mton, maar het is inmiddels onzeker of het (tijdig) gaat worden ingevoerd. Dat lijkt onwaarschijnlijk, gezien de complexiteit van invoering en de grote politieke verschillen van mening. Ook de taakstelling van 1,2 Mton CO₂-reductie via tariefaanpassingen van de energiebelasting is wel doorgerekend maar geen beleid meer. Dat betekent afgerond 1,5% minder emissiereductie op beide kanten van de bandbreedte.

2. Hoe komen we zo goed mogelijk uit in de bandbreedte?

De bandbreedte van meer dan tien procentpunten laat zien dat de onzekerheden groot zijn. Omdat een deel van die bandbreedte niet te beïnvloeden heeft de Raad van State in de [Concept Klimaatnota 2023](#) nogmaals geadviseerd om veiligheidshalve uit de gaan van de onderkant van de bandbreedte (i.e. 46% reductie). Dat motiveert ook om in te zetten op het maximaal effectief uitwerken en implementeren van beleid, omdat daarmee de onderkant van de bandbreedte omhooggaat.

De bandbreedte wordt voor ruim de helft veroorzaakt door niet-beïnvloedbare factoren

De KEV geeft zelf al aan dat er een aantal oorzaken zijn van de onzekerheden in de raming die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. De belangrijkste zijn de economische groei, de ontwikkeling van de energieprijzen, de plaats van de Nederlandse elektriciteitscentrales in de Europese markt, en het weer. Deze externe onzekerheden hebben uiteraard op de ene sector meer effect dan op de andere. Op basis van de bandbreedtes die worden gegeven bij de specifieke beleidsinstrumenten is onze indruk dat een aanzienlijk deel van de bandbreedte wordt veroorzaakt door deze niet-beïnvloedbare factoren. Reden te meer om maximaal in te zetten op de zaken waar we wél invloed op hebben, namelijk de uitwerking van de beleidsinstrumenten.

We kunnen wel zorgen dat we relatief beter uitkomen in de bandbreedte

De KEV geeft een paar algemene voorwaarden om gunstig in de bandbreedte uit te komen. Die zijn te groeperen in twee onderdelen:

Beleidskeuzes:

- Het snel op orde krijgen van wet- en regelgeving
- Snelle keuze voor instrumenten (normering beprijzing, subsidie) waar nog niet gedaan
- Zorgen voor financiering
- Goede timing van instrumenten

Implementatiekwesities:

- Voldoende aandacht voor uitvoering, monitoring, borging, handhaving
- Voldoende snelheid in procedures en verkorting van realisatietermijnen, voor productie van schone energie, aanpassingen in de vraagsectoren, en voor de infrastructuur

Bij diverse instrumenten geeft de KEV aan wat de bandbreedte is, afhankelijk van beleidskeuzes en implementatie. De grote posten hier zijn (verschil onderkant-bovenkant bandbreedte weergegeven, niet-optelbaar):

a.	Verduurzaming van Tata, minder restgassen naar elektriciteit	E-sector	4 Mton
b.	Goede uitvoering maatwerkafspraken (inclusief infra)	Industrie	2,5 Mton
c.	Invulling transpositie REDIII	Mobiliteit	2,5 Mton
d.	Invulling Betalen Naar Gebruik	Mobiliteit	2 Mton
e.	Verminderen netcongestie Hernieuwbaar op Land	E-sector	0,5 Mton ¹
f.	Invulling REDIII groene waterstof	Industrie	0,8 Mton
g.	Normering uitfasering slechte labels huurwoningen	GO	0,8 Mton
h.	Normering hybride warmtepomp woningen	GO	0,5 Mton
i.	Dienstensector: handh. EML, uitf. sl. labels, DUMAVA, budg. Rijksvastgoed	GO	0,7 Mton
j.	Jaarverplichting groen gas	Alle gasgebruikende sectoren	0,7 Mton

¹ De KEV geeft een bandbreedte van 35-41 TWh voor grootschalig wind en zon. Met de emissiefactoren uit het PBL-eindadvies voor de SDE 2023 (zichtjaar 2034) komen wij op een bandbreedte van 0,5 Mton

Next step: het beleidskeuze- en implementatieproces per instrument versnellen

Hieronder geven we in eerste aanzet weer welke beleidskeuzes en implementatiekwesaties concreet spelen per instrument.

Instrument	Beleidskeuzes	Implementatie
a. Verduurzaming Tata	<ul style="list-style-type: none"> • Concretisering maatwerk Tata • Ontwikkeling extra WoZ • Facilitering bijbehorende infra 	<ul style="list-style-type: none"> • Versnelling procedures
b. Maatwerk industrie	Per partij met maatwerk: <ul style="list-style-type: none"> • Concr. maatwerk bedrijf zelf • Ontwikkeling extra aanbod • Facilitering bijbehorende infra 	<ul style="list-style-type: none"> • Snelheid geboden
c. Transpositie REDIII	<ul style="list-style-type: none"> • Hoogte verplichtingen • Verhouding binnenl./bunkers 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid bio-grondstoffen en productiebedrijven
d. Betalen naar Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Differentiatie naar CO₂. • Zie variantenstudie 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding techniek
e. Netcongestie HoL	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering LAN 	<ul style="list-style-type: none"> • Versnelling procedures
f. REDIII groene waterstof	<ul style="list-style-type: none"> • Hoogte verplichting • Keuze opties nationale vrijstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Versnelling procedures
g. Uitfas. slechte labels huur	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking verplichting 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving
h. Normering hybride WP	<ul style="list-style-type: none"> • Snelle uitwerking details normering 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving • Borging afspraken installateurs, fabrikanten
i. Dienstensector: EML, slechte labels, DUMAVA, RVG	<ul style="list-style-type: none"> • Rekenmethodiek EML-lijst (b.v. referentie-energieprijzen) • DUMAVA/RVG: Uitwerking regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • EML en labels: Handhaving • DUMAVA/RVG: uitvoering regelingen
j. Jaarverplichting groen gas	<ul style="list-style-type: none"> • Hoogte verplichting, buy-out • Andere vormgevingskeuzes 	<ul style="list-style-type: none"> • Versnelling procedures groengasprojecten • Zie verder Programma Groen Gas

3. Doorlooptijden: de olifant met de lange snuit

In het algemeen geldt dat beleidskeuzes en nadere uitwerking van instrumenten al gauw 1 tot 2 jaar vergen (waarbij we overigens in de meeste gevallen gelukkig al niet meer op nul beginnen). Die tijd is er zich nog. Maar doorlooptijden van complexe projecten liggen momenteel [vaak rond de 10 jaar](#). Bovendien zijn er op dit moment legio projecten die na uitvoering leiden tot een reductie van stikstofemissies, maar niet tot uitvoering dreigen te komen vanwege zeer beperkte emissies tijdens het bouwproces (zie [inventarisatie NVDE](#)). Het moge duidelijk zijn dat de algemene opmerking van PBL dat de bovenkant van de bandbreedte een zeer voortvarende beleidsontwikkeling en -implementatie vereist geen loze opmerking is. De NVDE heeft daar eerder al aanbevelingen voor gedaan waar we hieruit putten.

Oplossingen voor vertraging door stikstof

Mogelijke oplossingen die wij op dit punt zien:

1. Verdere uitwerking van een aparte categorie van “projecten met dwingende reden van groot openbaar belang” voor de energietransitie op basis van de Europese hernieuwbare energierichtlijn (REDIII) in een programmatische aanpak.
2. De hoogste prioritering voor de energietransitie in het verdelen van vrijgekomen stikstofruimte in zowel het Stikstofregistratiesysteem (SSRS), als de Rijksbank Klimaat & Energie. Vul deze stikstofbanken zo snel mogelijk met stikstofruimte vrijgekomen uit diverse bronmaatregelen.
3. Het maken van een juridisch kader voor intern en extern salderen bij en via energietransitieprojecten. Werk de aangekondigde aangepaste regels voor extern salderen, zoals een lager afroompercentage voor energietransitieprojecten, verder uit en heb aandacht voor stikstofreductie in de waardeketen en door de tijd.

Naast de drie genoemde primaire oplossingen zijn er ook flankerende maatregelen die helpen om zoveel mogelijk vertraging te voorkomen:

4. Zorg dat er naast het Transitiefonds Landelijk Gebied een innovatiefonds komt voor het toepassen van de ‘Best Beschikbare Technieken’ op het gebied van stikstofreductie. Dit fonds wordt ingezet om nieuwe technologieën te financieren, aan te jagen en op te schalen. Richt dit fonds dusdanig in dat deze cross sectoraal functioneert, zodat innovaties uit de industrie, mobiliteit en landbouwsectoren onderling uitgewisseld worden.
5. Het versneld uitvoeren van de Routekaart Schoon & Emissieloos Bouwen 2030 om stikstofemissievrij bouwmaterieel zo snel mogelijk op te schalen. Projectontwikkelaars en bouwers zijn hier al volop mee bezig, maar lopen aan tegen enerzijds beschikbaarheid en anderzijds geschiktheid: er is nog relatief weinig uitstootvrij bouwmaterieel en voor sommige activiteiten zijn de benodigde machines nog in ontwikkeling. Verdere stimulans voor opschaling en innovatie is nodig.

Voorstellen voor het verkorten van doorlooptijden in het algemeen

De Europese Unie vraagt de lidstaten via het [RepowerEU](#) Plan en via haar [noodverordening](#) voor de versnelde inzet van hernieuwbare energie om de doorlooptijden van vergunningsprocedures voor energietransitieprojecten te verkorten. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat onderzoekt [meerdere mogelijkheden](#) voor het aanpassen van wet- en regelgeving, om de aanpak van de energietransitie te versnellen. Een coalitie van bedrijven riep eerder al op tot [snellere besluitvorming](#) en een [andere werkwijze](#).

Het verkorten van doorlooptijden is een gezamenlijke inspanning. Samenwerking tussen overheden, netbeheerders en bedrijfsleven is hierin cruciaal. Een stevige en gezamenlijke aanpak, integraal en slim tussen energiesysteem, ruimtelijke ordening en ook de ondergrond is nodig. Dit vraagt om een brede aanpak op alle thema's die relevant zijn voor betere samenwerking in de uitvoering: snellere en betrouwbare besluitvorming, programmeren en prioriteren, voldoende kennis & capaciteit, efficiënte organisatie van samenwerking, transparantie / delen van informatie, (project)communicatie en participatie, meer planning en vasthouden aan wettelijke termijnen, betere kwaliteit van aanvragen (subsidies en vergunningen), snellere bezwaar & beroepsprocedures en het leren van goede voorbeelden uit de praktijk.

Mogelijke oplossingen die wij hiervoor zien op nationaal niveau:

- Versnelde implementatie van de derde Renewable Energy Directive (REDIII), in het bijzonder het aanwijzen van acceleration areas.
- Duidelijkheid over het moment van inwerkingtreding van de Energiewet, de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).
- Snellere voorbereiding voor besluitvorming op relevante technieken (bijvoorbeeld groene waterstof, industriële elektrificatie, wind op zee, warmtebronnen) met een kleine groep, ambtelijke vertegenwoordiging op hoog niveau (en/of de betrokken ministers zelf).
- Een actielijn in ieder sectoraal programma gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en initiatiefnemers. Met daarin aandacht voor het verbeteren van het kwaliteitsniveau van aanvragen voor subsidies en vergunningen. Bedrijven kunnen een bijdrage leveren aan lopende expertisecentra en expertisecentra in oprichting in kennis, ervaring, expertise en waar mogelijk capaciteit.
- Handreikingen en trainingen voor een meer projectmatige manier van werken tussen overheden en initiatiefnemers, met daarin aandacht en samenwerkingsafspraken op het gebied van een gezamenlijke projectorganisatie en (project)planning.
- Versnelde implementatie van de [aanbevelingen van de Rijksuniversiteit Groningen](#). Zij heeft een uitvoerige analyse gemaakt van de problematiek van beroep- en bezwaarprocedures en potentiële versnellingsmaatregelen. Uit dit overzicht komen een aantal potentiële maatregelen die wel tot versnelling kunnen leiden maar die niet leiden tot inperking van rechten.