

ECN-N--12-001
20 januari 2012

Notitie Een inventarisatie van de eerste ronde van Green Deals

Aan :

Kopie aan :

Van : W. Wetzels, M. Hekkenberg, ECN
 B.W. Daniëls, J.R. Ybema

1. Inleiding

Met de Green Deal wil de Rijksoverheid de verduurzaming van de economie versnellen door ondersteuning van initiatieven op het gebied van energie, water, grondstoffen en mobiliteit. Bedrijven, organisaties en overheden hebben hiervoor ruim 200 voorstellen ingediend, waarvan er 59 zijn geselecteerd en uitwerkt tot Green Deals. Een van de criteria bij het beoordelen van de voorstellen was dat het initiatief kan leiden tot nieuwe economische activiteiten of kostenbesparingen voor het bedrijfsleven. De overheid heeft als doel te laten zien dat verduurzaming mogelijk en economisch aantrekkelijk is, waardoor de hele maatschappij in beweging kan worden gezet.

Op 3 oktober 2011 heeft het kabinet een overzicht van de eerste 59 Green Deals naar de Tweede Kamer gestuurd. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in samenwerking met ECN het additionele effect van de Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS broeikasgassen in kaart gebracht (PBL/ECN, 2011).

In aanvulling op de effectinschatting gaat deze notitie in op een aantal vragen met betrekking tot de Green Deals:

- Welke positieve effecten kunnen optreden?
- Leiden de Green Deals tot additionele activiteiten?
- Zijn de resultaten opschaalbaar?
- Zijn de effecten meetbaar?
- Welke effecten zijn er op hernieuwbare energie en emissies in 2020?

Daarna wordt behandeld op welke manieren de positieve effecten van de Green Deals zouden kunnen worden vergroot.

Deze notitie is geschreven naar aanleiding van een rondetafelgesprek over de Green Deal op 27 oktober 2011, georganiseerd door de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de Tweede Kamer. Een korte versie van deze notitie is op 25 oktober 2011 verstuurd naar de vaste commissie voor EL&I.

2. Welke effecten zijn van de Green Deals te verwachten?

Het is nog vroeg om te kunnen beoordelen hoe de samenwerking tussen overheid en andere partijen zal verlopen en tot welke beleidsaanpassingen de Green Deals zullen leiden. Op basis van een eerste beperkte inventarisatie geeft deze notitie een beeld van de mogelijke effecten van de Green Deals.

2.1 Welke positieve effecten kunnen optreden?

De Green Deal richt zich op problemen waarvoor geen vergaand technologiebeleid of subsidie nodig is. Met de Green Deal aanpak kan de Rijksoverheid knelpunten in wet- en regelgeving oplossen, de informatievoorziening verbeteren of samenwerkingsverbanden tot stand brengen.

De overheid speelt duidelijk in op maatschappelijke signalen door zich te verdiepen in praktische knelpunten en barrières. Niet-financiële barrières zijn er in belangrijke mate verantwoordelijk voor dat maar een deel van het verduurzamingspotentieel gerealiseerd wordt. Er zijn bijvoorbeeld beperkingen aan de beschikbaarheid van informatie over energiebesparing, langdurige vergunningsprocedures of partijen die elkaar zonder regie van de overheid niet weten te vinden. Oplossingen voor dit soort problemen bij individuele projecten kunnen bijdragen aan het ontsluiten van een groter potentieel.

De Green deals kunnen een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de zichtbaarheid van waardevolle initiatieven vanuit het bedrijfsleven, en een kader bieden voor nieuwe initiatieven. Ook kunnen de Green Deals bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve technieken die passen in een lange-termijn transitie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om initiatieven gericht op de ontwikkeling en kostprijsverlaging van elektrisch rijden of wind op zee. In (PBL/ECN, 2011) worden hier een aantal voorbeelden van genoemd.

2.2 Leiden de Green Deals tot additionele activiteiten?

De Green Deals zijn veelsoortig van inhoud, schaal en ambitieniveau. Van de huidige ronde van Green Deals lijkt vooral een bestaande voorraad aan lopende initiatieven van het bedrijfsleven te profiteren. Het gaat vaak om een concretisering en besteding van eerdere voornemens van overheid en bedrijfsleven. Dit doet aan de kwaliteit van de initiatieven overigens niets af. Waarschijnlijk is dit vooral een opstarteffect. Voor nieuwe rondes van de Green Deals kan het aandeel nieuwe initiatieven hoger liggen.

Er bestaat op dit moment nog geen zekerheid dat de Green Deals daadwerkelijk worden uitgevoerd en een zekere mate van navolging krijgen. Vanwege het vroege stadium waarin veel Green Deals verkeren is het nog niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre dit zal gebeuren.

Veel van de activiteiten worden ondersteund door provinciale of gemeentelijke overheden. De Green Deal heeft ook veel raakvlakken met ander overheidsbeleid. Vergelijkbare ondersteuning van projecten vindt ook plaats binnen programma's als Kas als Energiebron of de Meerjarenafspraken. Bij recente ramingen (zoals Daniëls en Kruitwagen, 2010) is al uitgegaan van voorzetting van het convenantenbeleid. Veel van initiatieven voor hernieuwbare energie worden gefinancierd vanuit het budget voor de SDE+-subsidie voor hernieuwbare energie. Dit leidt er toe dat de effecten vaak binnen de bandbreedte van bestaande verkenningen van energiegebruik en emissies liggen, omdat bij deze projecties al rekening is gehouden met de voornemens. Voor nieuwe rondes Green Deals kan dit beeld uiteraard anders liggen.

2.3 Zijn de effecten opschaalbaar?

Het is de bedoeling dat succesvolle Green Deals brede navolging krijgen. Veel Green Deals kunnen in principe worden opgeschaald, maar het is niet altijd duidelijk hoe er een vervolg aan gegeven gaat worden. In (PBL/ECN, 2011) zijn per Green Deal factoren geïdentificeerd die hieraan kunnen bijdragen.

Een voorbeeld is het initiatief van de gemeente Groningen om een nieuwe financieringsmethode te ontwikkelen voor het grootschalig aanleggen van zonnepanelen op de daken van woningen. Dit zou zich kunnen ontwikkelen tot een breed toepasbaar financieringsmodel.

Een ander voorbeeld is de toezegging die de overheid heeft gedaan¹ om een maximale inspanning te leveren bij de onderhandelingen met de Europese Commissie om producten uit digestaat als gevolg van mestverwerking af te kunnen zetten als kunstmestvervanger. Als dit tot een resultaat leidt kan dit de kostprijs van mestvergisting verlagen en de toepassing vergroten.

2.4 Zijn de effecten meetbaar?

Er zijn verschillende redenen waarom het totale effect van de Green Deals moeilijk meetbaar is. Vaak is er niet voor gekozen om de afspraken SMART te formuleren (dit staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch/relevant en tijdsgebonden). Omdat standaard een bepaling is opgenomen die zorgt dat de afspraken niet in rechte afdwingbaar zijn, is niet gegarandeerd dat de resultaten daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

Bij ongeveer de helft van de Green Deals zijn de afspraken duidelijk meetbaar. Dit betekent echter niet automatisch dat de Deal ook leidt tot vermindering van energiegebruik en emissies. Er bestaat veel overlap met ander beleid van de Rijksoverheid en decentrale overheden. Veel Green Deals richten zich op projecten voor hernieuwbare energie waar ook SDE+ subsidie voor wordt gegeven (PBL/ECN, 2011) of subsidies zoals de SDE+. Dit maakt het moeilijk om effecten specifiek aan de Green Deals toe te schrijven.

Er is nog geen systeem opgezet om de effecten van de Green Deals te meten. Het is aan te bevelen om de resultaten van de Green Deals systematisch te gaan monitoren.

2.5 Welke effecten zijn er op het aandeel hernieuwbare energie en emissies in 2020?

Op verzoek de Tweede Kamer heeft het PBL in samenwerking met ECN het additionele effect in kaart gebracht van de eerste ronde van Green Deals (PBL/ECN, 2011). Op basis van expert judgement is een inschatting gemaakt van de effecten op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van broeikasgassen buiten het Europese emissiehandelssysteem (ETS).

In een eerdere verkenning van september 2011, waarbij het effect van de Green Deals nog niet kon worden meegenomen, is geraamd dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 waarschijnlijk 9 tot 12% bedraagt. Na bestudering van de Green Deals concluderen PBL en ECN dat het vrijwel uitgesloten is dat de Green Deals het beleidstekort ten opzichte van de Europese doelstelling – een aandeel van 14% - weten te dichten. Doordat de Green Deals vooral bestaande belemmeringen wegne-

¹ In de Green Deal met Green Environmental Technology en LTO Nederland.

men is het wel waarschijnlijk dat het aandeel hernieuwbare energie door de Green Deals hoger in de bandbreedte van 9 tot 12% komt te liggen.

Bij uitvoering van de Green Deals zal de emissie van niet-ETS broeikasgassen in 2020 iets lager in de bandbreedte van 93 tot 109 Mton uitkomen. In de eerdere verkenning voor de Motie-Halsema werd al geconcludeerd dat Nederland bij die bandbreedte op koers ligt om aan het EU-doel voor deze broeikasgassen (indicatief: 105 Mton) te voldoen. Door de Green Deals wordt de kans op realisatie van de Europese emissiedoelstelling iets groter.

3. Hoe kan het effect van de Green Deals worden vergroot?

De samenwerking tussen de overheid en de deelnemende partijen moet de komende tijd in de praktijk verder vorm krijgen. Het kabinet wil de Green Deal aanpak voortzetten en voorziet een volgende ronde begin 2012. Dit biedt mogelijkheden om de effecten van de Green Deals te vergroten.

3.1 Strengere selectiecriteria

In het Energierapport geeft het kabinet aan dat het voeren van een generiek energiebesparingsbeleid in de praktijk lastig blijkt, doordat de mogelijkheden voor en kosten van energiebesparing in verschillende sectoren zeer uiteenlopen. Met de Green Deal wil het kabinet maatwerk bieden. Het is wel belangrijk om hierbij selectief te zijn. Om processen te coördineren, knelpunten structureel op te lossen en behaalde resultaten te monitoren is veel overheids capaciteit nodig.

Om versnippering te voorkomen is het aan te bevelen om strengere selectiecriteria te hanteren en te kiezen voor initiatieven die concreet en goed afgebakend zijn en die bij succes kunnen bijdragen aan het ontsluiten van een groter potentieel. Een voorbeeld is de praktijkpilot voor hoge temperatuur warmte-koude opslag op het glastuinbouw Koppert Cress, dat kan leiden tot het toestaan van een hogere retourtemperatuur. De Green Deal met KLM, waarin is afgesproken dat er circa 200 vluchten op biobrandstof zullen worden uitgevoerd van Amsterdam naar Parijs, kan ook leiden tot aanpassing van de relevante wet- en regelgeving.

3.2 Inventarisatie van knelpunten

De Green Deal is gericht op het wegnemen van knelpunten en barrières. Het is wenselijk dat het hierbij niet blijft bij oplossingen voor afzonderlijke projecten, maar dat daadwerkelijk de weg vrijgemaakt wordt voor andere projecten. Door de knelpunten systematisch te inventariseren en aan te pakken kan meer uitzicht worden geboden op positieve economische en milieueffecten op de lange termijn.

Vershillende provincies en gemeenten hebben aangekondigd revolverende fondsen op te willen richten en lopen daarbij tegen dezelfde barrières en kennistekorten op. De Rijksoverheid heeft toegezegd haar expertise en netwerk in de risicokapitaalmarkt in te zetten bij de ontwikkeling van deze investeringsfondsen. De Rijksoverheid kan zo een nuttige regierol vervullen.

Ook versnelling en vereenvoudiging van vergunningverlening kan de realisatie van projecten vereenvoudigen. In de Green Deal met Geo Power Oudcamp e.a. wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat de vergunningverlening voor de feitelijke winning van aardwarmte wordt versneld via aanpassing van de mijnbouwwet.

3.3 Keuze voor structurele versnelling van de verduurzaming

Bij de selectie van de eerste 59 Green Deals heeft het kabinet als criterium gehanteerd dat de projecten in de kern rendabel moeten zijn en op korte termijn resultaten moeten opleveren. Structurele verduurzaming vraagt ook om een stabiel langetermijnbeleid dat voldoende financiële prikkels biedt.

Het Internationaal Energie Agentschap stelt dat de lock-in van koolstof-intensieve infrastructuur het steeds moeilijker en duurder maakt om de doelstellingen voor energiezekerheid en klimaat te halen (IEA, 2011). Nederland heeft een beleidstekort voor het halen van de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie (PBL/ECN, 2011). Van het Europese emissiehandelssysteem gaat maar een beperkte prikkel voor emissiereductie uit. De Algemene Rekenmaker heeft in oktober 2011 geconcludeerd dat het vierde kabinet Balkende zijn ambities op het gebied energiebesparing niet heeft kunnen waarmaken en dat de beleidsinstrumenten die in de industrie zijn ingezet betrekkelijk weinig hebben opgeleverd (ARK, 2011). CE Delft en Ecofys stellen dat de overheid bedoeld en onbedoeld het gebruik van energie en fossiele brandstoffen nog altijd sterker stimuleert dan hernieuwbare energiebronnen (CE Delft/Ecofys, 2011).

De effectinschatting van het huidige kabinetsbeleid inclusief de Green Deal (PBL/ECN, 2011) laat geen trendbreuk zien. Als de ambitie bestaat om de verduurzaming van de economie structureel te versnellen, dan levert de huidige ronde van Green Deals daaraan maar een beperkte bijdrage. Het is aan te bevelen om bij nieuwe rondes van Green Deals projecten te selecteren die leiden tot tastbare effecten op het nationale niveau.

4. Conclusies

Met de Green Deal aanpak kan de Rijksoverheid knelpunten in wet- en regelgeving oplossen, de informatievoorziening verbeteren of samenwerkingsverbanden tot stand brengen. De overheid speelt duidelijk in op maatschappelijke signalen door zich te verdiepen in praktische knelpunten en barrières. Oplossingen voor problemen bij afzonderlijke projecten kunnen bijdragen aan het ontsluiten van een groter potentieel. De Green deals kunnen een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de zichtbaarheid van waardevolle initiatieven vanuit het bedrijfsleven, en een kader bieden voor nieuwe initiatieven.

- *Leiden de Green Deals tot additionele activiteiten?*

Van de huidige ronde van Green Deals lijkt vooral een bestaande voorraad aan lopende initiatieven van het bedrijfsleven te profiteren. Veel van de activiteiten zijn al in gang gezet en worden ondersteund door provinciale of gemeentelijke overheden. Veel projecten krijgen subsidie vanuit de SDE+ of vallen onder programma's als Kas als Energiebron of de Meerjarenaafspraken.

- *Zijn de resultaten opschaalbaar?*

Het is de bedoeling dat succesvolle Green Deals brede navolging krijgen. Veel Green Deals kunnen in principe worden opgeschaald, maar het is niet altijd duidelijk hoe vervolg gegeven gaat worden aan de initiatieven.

- *Zijn de effecten meetbaar?*

Bij ongeveer de helft van de Green Deals zijn de afspraken duidelijk meetbaar. Dat betekent echter niet automatisch dat de Deal ook leidt tot vermindering van energiegebruik en emissies. Het is aan te bevelen om de resultaten van de Green Deals systematisch te gaan monitoren.

- *Welke effecten zijn er op hernieuwbare energie in 2020?*

Volgens een verkenning van PBL en ECN is het vrijwel uitgesloten dat de Green Deals het beleids-tekort ten opzichte van de Europese doelstelling - een aandeel van 14% - weten te dichten. Doordat de Green Deals vooral bestaande belemmeringen wegnemen is het wel waarschijnlijk dat het aandeel hernieuwbare energie door de Green Deals hoger in de bandbreedte van 9 tot 12% komt te liggen.

- *Welke effecten zijn er op de niet-ETS emissies in 2020?*

Bij uitvoering van de Green Deals zal de emissie van niet-ETS broeikasgassen in 2020 iets lager in de bandbreedte van 93 tot 109 Mton uitkomen. In de eerdere verkenning voor de Motie-Halsema werd al geconcludeerd dat Nederland bij die bandbreedte op koers ligt om aan het EU-doel voor deze broeikasgassen (indicatief: 105 Mton) te voldoen.

Het kabinet wil de Green Deal aanpak voortzetten en voorziet een volgende ronde begin 2012. Er is een aantal mogelijkheden om de effecten van de Green Deals te vergroten:

- *Strengere selectiecriteria*

Om processen te coördineren, knelpunten structureel op te lossen en behaalde resultaten te monitoren is veel overheids capaciteit nodig. Om versnippering tegen te gaan is het aan te bevelen om strengere selectiecriteria te hanteren voor nieuwe Green Deals, waarbij gelet wordt op de mogelijkheden voor opschaling.

- *Systematisch inventariseren van knelpunten*

De Green Deal is gericht op het wegnemen van knelpunten en barrières. Door deze knelpunten systematisch te inventariseren en aan te pakken kan meer uitzicht worden geboden op positieve economische en milieueffecten op de lange termijn.

- *Beleid gericht op structurele versnelling van verduurzaming*

De Green Deals zijn gericht op rendabele projecten en korte-termijn resultaten. Als de ambitie bestaat om de verduurzaming van de economie structureel te versnellen, dan levert de huidige ronde van Green Deals daaraan maar een beperkte bijdrage. Het is aan te bevelen om bij nieuwe rondes van Green Deals projecten te selecteren die leiden tot tastbare effecten op het nationale niveau.

Verantwoording

Deze notitie is te beschouwen als een aanvulling op de notitie ‘*Het effect van 59 Green Deals op hernieuwbare energie en niet-ETS broeikasgassen: een quick scan*’ van PBL in samenwerking met ECN (PBL/ECN, 2011). Een korte versie van deze notitie is op 25 oktober 2011 verstuurd naar de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Naast de auteurs hebben verschillende medewerkers van ECN en PBL een inhoudelijke bijdrage geleverd: Ton van Dril (ECN), Hans Elzenga (PBL), Pieter Hammingh (PBL), Pieter Kroon (ECN), Sander Lensink (ECN), Hamid Mozaffarian (ECN), Casper Tigchelaar (ECN), Hein de Wilde (ECN).

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2011): *Energiebesparing: ambities en resultaten*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, 6 oktober 2011.
- Daniels, B.W., S. Kruitwagen (coörd.) (2010): *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*, ECN-publicatienummer ECN-E—10-004/PBL-publicatienummer 500161001, ECN/PBL, 2010.
- EL&I&M (2011): *Brief van de minister van EL&I en de staatssecretaris van I&M aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de Green Deal*, 3 oktober 2011
- International Energy Agency (2011): *World Energy Outlook 2011*, OECD/IEA, Parijs, Frankrijk, 2011.
- PBL/ECN (2011): *Het effect van 59 Green Deals op hernieuwbare energie en niet-ETS broeikasgassen: een quick scan*, PBL/ECN, PBL- publicatienummer: 500083015. ECN-publicatienummer: ECN-E- -11-060, 2011.
- Visser, E. de, T. Winkel, D. de Jager, R. de Vos, M. Blom, M. Afman (2011): *Overheidsingrepen in de energiemarkt, Onderzoek naar het Nederlandse speelveld voor fossiele brandstoffen, hernieuwbare bronnen, kernenergie en energiebesparing, update oktober 2011*, Ecofys/CE Delft, Utrecht, 2011.