

ESG & Economie

Groep Economie | 12 november 2024

Klimaatdoelen Nederland buiten bereik

Aline Schuiling, Senior Econoom Duurzaamheid aline.schuiling@nl.abnamro.com

- Het Planbureau voor de Leefomgeving PBL heeft zijn jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2024 gepubliceerd
- Zoals al duidelijk werd na de publicatie van de beleidsplannen en het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Schoof deze zomer, concludeert het PBL dat 'het halen van het klimaatdoel voor 2030 heel erg onwaarschijnlijk is geworden' en dat 'extra beleid met snel effect nodig is'.
- De wettelijke doelstelling van de nieuwe regering voor de netto vermindering van de uitstoot van broeikasgassen is volgens de EU-regelgeving vastgesteld op 55% in 2030 ten opzichte van 1990, wat minder ambitieus is dan de doelstelling van de vorige regering.
- Volgens het PBL zet het huidige uitgewerkte beleid ('vastgesteld en voorgenomen') Nederland op koers voor een reductie van 44%-52% in 2030 ten opzichte van 1990. Berekenbare plannen ('voorgenomen beleid') voegen hier niet veel aan toe: een netto reductie van 45%-52%.
- Naast de doelstellingen voor broeikasgasemissies zal Nederland waarschijnlijk ook de afzonderlijke mondiale en EU-doelstellingen voor methaanemissies, eindverbruik van energie en het aandeel hernieuwbare energie niet halen.
- Aangezien Nederland waarschijnlijk niet voldoet aan de EU-regelgeving, is het risico dat de regering onderworpen wordt aan inbreukprocedures toegenomen.

Inleiding

Nadat het nieuwe kabinet Schoof deze zomer haar belangrijkste beleidsplannen en regeerakkoord presenteerde, werd al duidelijk dat het halen van de wettelijke doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies onwaarschijnlijk zou worden (zie onze eerdere publicatie Nieuwe Nederlandse regering schroeft klimaatambities terug, [hier](#)). Eind oktober publiceerde het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2024 2024 ([hier](#)). Het concludeert dat 'het halen van de klimaatdoelstelling in 2030 heel erg onwaarschijnlijk is geworden (minder dan 5% kans) en dat 'extra beleid met snel effect nodig is'. In deze notitie bespreken we de belangrijkste conclusies van het PBL-rapport. In een vervolgnote gaan we dieper in op de klimaatdoelen en -prestaties per sector.

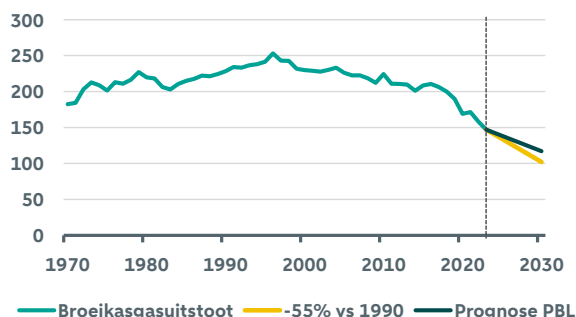
Het is 'heel erg onwaarschijnlijk' dat de broeikasgasreductiedoelstelling voor 2030 wordt gehaald

Volgens het PBL is het heel erg onwaarschijnlijk (minder dan 5% kans) dat Nederland zijn wettelijke klimaatdoelstelling van 55% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 haalt. Met het huidige uitgewerkte beleid ('vastgesteld en voorgenomen') ligt Nederland op koers voor een reductie van 44%-52%. Berekenbare plannen ('geagendeerd beleid') voegen hier niet veel aan toe: een netto reductie van 45%-52%. De huidige verwachte emissiereductie is 5 procentpunten lager dan een jaar geleden. Gemeten in emissieniveau zal de geschatte uitstoot in 2030 tussen 110 en 127 megaton CO₂equivalent liggen, terwijl het doel 103 Mton CO₂eq is. Om het doel met een waarschijnlijkheid van 50% te halen, is een extra

emissiereductie van 16 megaton in 2030 nodig; om het doel met een waarschijnlijkheid van 95% te halen, is 24 megaton extra reductie nodig. Geagendeerde plannen van de overheid kunnen slechts een klein deel van deze reducties overbruggen.

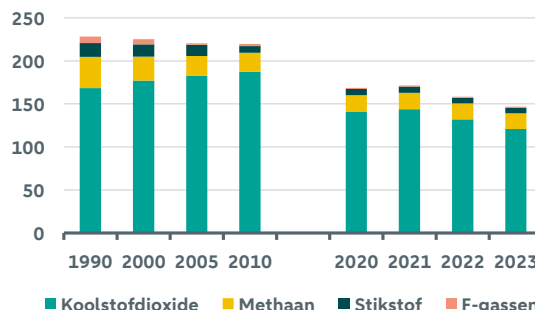
Broeikasgasuitstoot en prognose PBL

Totale BKG, volgens Kyoto-definitie, Mton CO₂eq



Broeikasgasuitstoot Nederland naar type

Mton CO₂eq



Bron: EC EDGAR, CBS, ABN Amro Group Economics

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Nederland

Wat zijn de belangrijkste redenen voor de langzamere reductie van broeikasgassen?

Het lagere pad van emissiereductie is vooral te wijten aan tegenvallers in de uitvoering, zoals vertragingen bij windparken op zee en stagnerende productie van groene waterstof. Het PBL geeft aan dat door vertraging bij de uitrol van windparken op zee haar prognose voor het percentage hernieuwbare elektriciteit in 2030 is gedaald naar ongeveer 70%, tegen ongeveer 85% in de vorige prognose van het PBL. Bovendien dragen politieke keuzes in het afgelopen jaar bij aan een lagere verwachte emissiereductie. Denk hierbij aan het schrappen van Betalen naar Gebruik (kilometerbeprijzing) en beleidswijzigingen door het nieuwe kabinet (zoals de wens tot hernieuwde mest derogatie door boeren, de herinvoering van rode diesel, het verhogen van de maximale rijsnelheid op snelwegen, het verlagen van de belastingkorting op de aanschaf van elektrische voertuigen het afschaffen van de salderingsregeling voor eigenaren van zonnepanelen, het verlagen van de energiebelasting op gas voor huishoudens en het schrappen van de geplande extra emissiebelasting voor bedrijven). Ook leidt een hogere finale elektriciteitsvraag tot meer binnenlandse fossiele elektriciteitsproductie en hogere emissies in de sector elektriciteit, aldus het PBL. Kortom, zonder nieuwe plannen - en snelle uitvoering - zal Nederland het doel van 55% broeikasgasreductie niet halen. Een jaar geleden schatte het PBL in dat er een kans van 15% was dat de broeikasgasreductiedoelstelling zou worden gehaald, tegen een kans van minder dan 5% op dit moment.

Hoofdpunten KEV 2024	2023	doel 2030	PBL Prognose 2030 (bandbreedte) *
Reductie broeikasgasuitstoot vs 1990, %	35,6	55	44-52
Reductie methaanuitstoot vs 2020, %	5,7	30	13,2-22,4
Finaal energiegebruik (petajoule)	1.723	1.609	1.606-1.844
Primair energiegebruik (petajoule)	2.259	1.935	2.083-2.346
Hernieuwbare energie (aandeel in finaal energiegebruik), %	17	39	29,9-36,9
ESR uitstoot (totaal budget 2021-2030)		830	781-819

* gebaseerd op uitgewerkt beleid ('vastgesteld en voorgenomen')

Voor de periode na 2030 bevat de KEV ook een projectie voor 2035 en een vooruitblik naar 2040. De projectie van het PBL geeft aan dat de emissiereductiedoelstellingen van 55% die voor 2030 zijn gesteld, waarschijnlijk pas in 2035 worden gehaald. Dit betekent dat de snelheid van emissiereductie onder het huidige beleid onvoldoende is voor klimaatneutraliteit in 2050 of een indicatieve emissiereductie van ongeveer 90% in 2040 binnen de EU (zoals voorgesteld door de Europese Commissie). Om deze doelen te halen zou een emissiereductiesnelheid van 7,3 megaton per jaar nodig zijn. De reductiesnelheid tussen 2018 en 2023 was hoog met 9 megaton CO₂-eq/jaar, maar volgens de projecties zal dit dalen tot slechts 3,8 megaton/jaar in de jaren tot 2035.

Wereldwijde en EU-doelstellingen voor methaanemissies, energieverbruik en hernieuwbare energie zullen waarschijnlijk ook niet worden gehaald

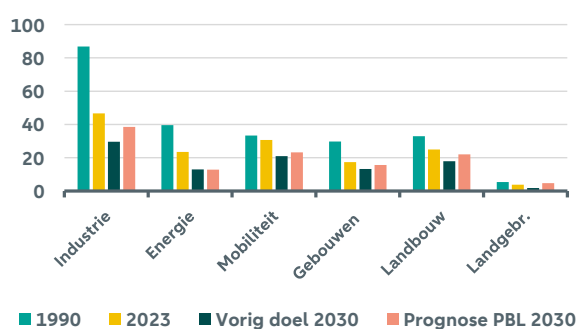
Nederland heeft zich aangesloten bij de *Global Methane Pledge*, wat betekent dat de methaanuitstoot in 2030 met 30% moet zijn verminderd ten opzichte van 2020. In Nederland vindt ongeveer 75% van de methaanuitstoot plaats in de landbouwsector. Volgens het PBL zal de daadwerkelijke emissiereductie van Nederland ongeveer 18,5% zijn op basis van de huidige uitgewerkte beleidsmaatregelen ('vastgesteld en voorgenomen'), wat betekent dat de kans dat de doelstelling wordt gehaald lager is dan 5%. Wanneer geplande beleidsmaatregelen worden meegenomen (zoals de wens voor hernieuwde mest derogatie door boeren) zou de emissiereductie volgens het PBL met ongeveer 3,5 procentpunt afnemen, wat betekent dat de kans om het doel te halen verder afneemt.

Ook heeft de Europese *Energy Efficiency Directive* doelen gesteld voor primair en finaal energiegebruik in Nederland. De doelstelling voor finaal energiegebruik is bindend, die voor primair energiegebruik indicatief. Het doel voor het finale energieverbruik in Nederland is vastgesteld op 1.609 petajoule in 2030. In 2023 was het finale energiegebruik 1.723 petajoule, maar volgens het PBL zal dit stijgen naar 1.833 in 2025 (bijvoorbeeld omdat de productie in de industrie en tuinbouw zal stijgen en huishoudens meer gas zullen gebruiken omdat de gasprijzen zijn gedaald). Na 2025 zal het eindenergiegebruik weer dalen door energiebesparende maatregelen, met een geschat gebruik van 1.744 petajoule in 2030. Volgens het PBL betekent dit dat de kans dat de EU-doelstelling wordt gehaald rond de 5% ligt. Inclusief geplande beleidsmaatregelen (zoals extra subsidies voor isolatie in de industrie en gebouwen en het uitfasen van slechtste energielabels voor gebouwen) zou het eindenergiegebruik nog iets meer kunnen dalen (tot ongeveer 1.710), waardoor de kans om het EU-doel te halen stijgt tot ongeveer 10%.

Tot slot worden de doelen voor hernieuwbare energie waarschijnlijk ook niet gehaald volgens het PBL. In 2023 kwam 17% van het energiegebruik uit hernieuwbare bronnen, waarmee het doel van 16% in 2023 werd gehaald (in lijn met het Energieakkoord uit 2013). Vorig jaar is de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie voor Nederland fors verhoogd van 27% in 2030, naar 39% in 2030. Hoewel het aandeel hernieuwbare energie de komende jaren naar verwachting zal blijven stijgen, zal de noodzakelijke versnelling in het tempo waarschijnlijk achterblijven. Het PBL voorspelt een aandeel van 33,4% in 2030, wat aanzienlijk lager is dan de nieuwe doelstelling. Ook is de raming ten opzichte van vorig jaar met 1-4 procentpunt gedaald door minder wind op zee, minder zonnepanelen, minder warmtepompen en minder energiebesparing.

Broeikasgasemissies per sector en prognoses voor 2030

Totale BKG, volgens Kyoto-definitie, Mton CO₂eq



Bron: CBS, PBL, doelstelling juli 2023 op basis van Nederlandse Klimaatwet

Belangrijkste aannames PBL

	2023	2030
bbp (index 2023 - 100)	100	109
Olie (Brent, USD/vat)	76	84
Gas (eurocent/m ³)	52	23
Kolen (EUR/tonne)	177	66
Electriciteit (EUR/MWh)	96	68
CO ₂ -prijs ETS1 (EUR/ton)	85	108
CO ₂ -prijs ETS2 (EUR/ton)		55

Bron: PBL, Klimaat- en Energieverkenning Nederland (KEV) 2024

2030-doelstellingen ook bedreigd door lange implementatiefase van nieuwe beleidsmaatregelen

Het PBL heeft geëvalueerd hoeveel tijd er de afgelopen tien jaar is verstreken tussen bepaalde beleidsbeslissingen en de daadwerkelijke implementatie ervan. Veranderingen in wetgeving kunnen meerdere jaren duren en marktpartijen moeten voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op een nieuwe norm. Zo zal de in 2020 aangekondigde bijmengverplichting voor groen gas, als deze snel door de Tweede en Eerste Kamer wordt aangenomen, pas in 2026 worden geïmplementeerd. Voor grote investeringen is vijf tot tien jaar de norm. Het CO₂-opslagproject Porthos is bijvoorbeeld al sinds 2018 in ontwikkeling, maar zal waarschijnlijk pas in 2026 operationeel zijn. Beprijzing kan echter veel sneller effect hebben. Het wijzigen van bestaande belastingregels kan al binnen een jaar resultaat opleveren, terwijl de implementatie van gloednieuwe

belastingmaatregelen meer tijd in beslag neemt. Beleidsmaatregelen die lang op zich laten wachten, zullen dus niet in staat zijn om de kloof tussen bindende doelstellingen en verwachte resultaten te overbruggen in de vijf jaar die nog resteren tot 2030.

Europese emissiedoelstelling ESR binnen bereik

Positief is dat het PBL inschat dat Nederland goed op weg is om de Europese emissiedoelen onder de *Effort Sharing Regulation* (ESR) voor sectoren buiten het emissiehandelssysteem ETS1 voor industrie en elektriciteit te halen (gebaseerd op een emissiereductie van 48% in 2030 ten opzichte van 2005). Dit cumulatieve doel levert een emissiebudget op van 830 megaton voor de periode 2021-2030 voor de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw. In de prognoses blijft Nederland met 781-819 megaton ruim onder dit plafond. Dit is deels te danken aan een daling van de uitstoot door COVID-19, hogere energieprijzen en de groei van wind- en zonne-energie in de afgelopen jaren.

Conclusie

Volgens de prognoses van het PBL is de kans groot dat Nederland de belangrijkste EU-klimaatdoelstellingen en -doelen voor 2030 niet haalt. Aangezien er grote ideologische verschillen zijn tussen de partijen in de Schoof-coalitie over klimaatverandering en klimaatbeleid, zal het waarschijnlijk moeilijk zijn om het eens te worden over het beleid dat Nederland weer op weg zou helpen om de doelstellingen te halen; ook omdat er doorgaans veel tijd zit tussen het maken van beleid en de daadwerkelijke uitvoering ervan. Daarom is het waarschijnlijk dat Nederland niet zal voldoen aan de EU-regelgeving, waardoor het risico is toegenomen dat de regering wordt onderworpen aan inbreukprocedures (zie [hier](#)).

DISCLAIMER

Dit document is opgesteld door ABN AMRO. Het is uitsluitend bedoeld om financiële en algemene informatie over economie te verstrekken. De informatie in dit document is strikt vertrouwelijk en wordt u uitsluitend ter informatie verstrekt. Het mag niet (geheel of gedeeltelijk) worden gereproduceerd, gedistribueerd of doorgegeven aan derden of worden gebruikt voor andere doeleinden dan hierboven vermeld. Dit document is informatief van aard en vormt geen aanbod van effecten aan het publiek, noch een uitnodiging tot het doen van een dergelijk aanbod.

Er mag voor geen enkel doel worden vertrouwd op de informatie, meningen, prognoses en aannames in het document of op de volledigheid, juistheid of redelijkheid ervan. Er wordt door of namens ABN AMRO, haar directeuren, functionarissen, agenten, gelieerde ondernemingen, groepsmaatschappijen of werknemers geen enkele uitdrukkelijke of stilzwijgende verklaring of garantie gegeven met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de informatie in dit document en er wordt geen aansprakelijkheid aanvaard voor enig verlies dat direct of indirect voortvloeit uit het gebruik van dergelijke informatie. De opvattingen en meningen in dit document kunnen op enig moment wijzigen en ABN AMRO is niet verplicht om de informatie in dit document na de datum van dit document te actualiseren.

Voordat u in een product van ABN AMRO Bank N.V. belegt, dient u informatie in te winnen over de verschillende financiële en andere risico's en mogelijke beperkingen waarmee u en uw beleggingsactiviteiten te maken kunnen krijgen op grond van toepasselijke wet- en regelgeving. Als u na het lezen van dit document overweegt om in een product te beleggen, wordt u geadviseerd om een dergelijke belegging te bespreken met uw relatiebeheerder of persoonlijke adviseur en na te gaan of het betreffende product - gezien de risico's - past binnen uw beleggingsactiviteiten. De waarde van uw beleggingen kan fluctueren. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. ABN AMRO behoudt zich het recht voor om wijzigingen aan te brengen in dit materiaal.

© Copyright 2024 ABN AMRO Bank N.V. en gelieerde bedrijven ("ABN AMRO")