

30 196 Duurzame ontwikkeling en beleid
32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid
29 023 Voorzienings- en leveringszekerheid energie
Nr. 829 Brief van de minister voor Klimaat en Energie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2024

Energie die we niet gebruiken, hoeven we niet te produceren, importeren, transporteren of betalen. Energiebesparing draagt dan ook bij aan een betaalbare energierekening en meer leveringszekerheid voor burgers en bedrijven. Door minder energie te verbruiken, hebben we ook minder ruimte en grondstoffen nodig voor opwek van energie en verminderen we netcongestie.

Met het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) werken we aan een betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam energiesysteem voor heel Nederland. We zetten in op een maximaal aanbod van CO₂-vrije energie en de daarvoor benodigde infrastructuur. De komende jaren - in ieder geval tot 2035 - kan er echter sprake zijn van schaarste. Dat kan resulteren in hogere prijzen en vormt een risico voor de leveringszekerheid. We zetten alles op alles om ons energiesysteem verder uit te breiden en optimaal te benutten. Energiebesparing speelt daarbij een cruciale rol. Daarom is in het NPE aangekondigd dat er sectorale streefwaarden voor energiebesparing komen. Dat sluit bovendien goed aan op de afspraken die in 2023 zijn gemaakt in het kader van de herziening van de Europese Energie-Efficientierichtlijn (EED), waarin is afgesproken dat Nederland 11,7% zal besparen op de prognose voor het finaal energieverbruik in 2030¹. Dit kan door-vertaald worden door per sector streefwaarden vaststellen. Hierdoor kan enerzijds beter gestuurd worden op het doel en zorgen we ervoor dat elke sector rechtvaardig bijdraagt aan dat doel.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van het onderzoek naar een rechtvaardige verdeling van de sectorale streefwaarden, dat ik heb laten uitvoeren samen met de ministers van EZK, BZK, I&W, LNV en Defensie. Ik informeer u ook over het vervolg van het Nationaal Programma Energiebesparing. Het is aan mijn opvolger om de definitieve verdeling vast te stellen.

¹ Finaal energiegebruik is het gebruik bij eindgebruikers, zoals in de gebouwde omgeving, de industrie, de landbouw en de mobiliteitssector. Primair energiegebruik is het finale energiegebruik plus het eigen energiegebruik van, en de omzettings- en distributieverliezen in de energiesector.

Noodzaak voor een nationaal doel en sectorale streefwaarden

Om betere sturing te kunnen geven aan energiebesparing werk ik samen met mijn collega's, binnen het Nationaal Programma Energiebesparing. Het doel is het verminderen van het energiegebruik en het verhogen van de energie efficiëntie in de vraagsectoren. Binnen dit programma werken overheden, bedrijfsleven, (kennis)instellingen en non-gouvernementele organisaties samen aan een energiezuinig en duurzaam nationaal energiesysteem. De kern van het Nationaal Programma Energiebesparing is dat na de vertaling van het nationale besparingsdoel naar sectorale besparingsdoelen, de sector verantwoordelijk is om gerichte maatregelen te treffen om de sectorale streefwaarden te behalen. De verantwoordelijk minister kan hier beleid op voeren. Elke sector draagt op deze wijze bij aan de nationale opgave voor energiebesparing.

De sectorale streefwaarden zijn van belang om effectief te kunnen sturen op het realiseren van het nationale doel. Zonder deze sturing op sectorale streefwaarden zal het aanzienlijk complexer zijn om het EED doel te realiseren en de voortgang te monitoren. Ook de Algemene Rekenkamer (AR) onderschrijft het belang van goede monitoring in haar verantwoordingsonderzoek. Zo geeft de AR aan: "*Het risico bestaat dat Nederland niet op tijd zijn besparingsdoelen haalt en in kortere tijd ondoelmatige maatregelen moet nemen om alsnog zijn afspraken na te komen*"².

Nationale opgave vanuit Europese Energie-efficiëntie richtlijn

In de herziening van de EED zijn de reductiedoelen vastgelegd waarbij de lidstaten hun gezamenlijk finaal en primair energieverbruik dienen te verminderen met 11,7 procent ten opzichte van de prognoses voor het energieverbruik in 2030. Voor Nederland resulteert dit doel in een maximaal 1609 PJ finaal verbruik en maximaal 1935 PJ primair verbruik³. Het doel voor finaal verbruik is daarbij bindend voor de Europese Unie, waarbij de Europese Commissie maatregelen kan opleggen aan landen die niet op koers liggen, om te waarborgen dat het doel wordt gehaald. Het primaire doel op Europees niveau is indicatief.

Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2023 dat we met huidig en aangekondigd beleid de EED doelen alleen behalen wanneer alles

² Algemene Rekenkamer – verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken (XIII), 2024

³ De bijdrage van lidstaten aan het EED-doel voor de EU wordt door de Europese Commissie berekend door rekening te houden met verschillen tussen lidstaten, zoals economische- en bevolkingsgroei, potentieel en energie intensiteit. Dit leidt tot een bovengrens voor het finaal en primair energieverbruik in 2030.

meezit. Dat wil zeggen: als met de voorgenomen beleidsmaatregelen het maximale effect wordt bereikt en ook niet-stuurbare factoren zoals het weer en de energieprijzen gunstig uitpakken. Voor het primaire doel geeft de KEV 2023 aan dat dit buiten de bandbreedte ligt. Om het nationale besparingsdoel door te vertalen naar sectorale streefwaarden is TNO gevraagd om in kaart te brengen wat de restopgave is, bij huidig beleid inclusief het aanvullend klimaatbeleidspakket uit de voorjaarsnota 2023, om de EED-doelstelling uit artikel 4 te behalen. TNO heeft daarbij ook gekeken hoe de opgave kosteneffectief kan worden verdeeld over sectoren. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om ondoelmatige maatregelen te voorkomen. Wanneer alleen zou worden gestuurd op een nationaal doel is de kans aanwezig dat onnodig dure maatregelen in een bepaalde sector worden genomen. Tot slot heeft TNO gekeken naar maatregelen die het energieverbruik verminderen door efficiëntieverbetering en naar de mogelijkheden die er zijn voor vermindering van energieverbruik door een andere invulling van, of een vermindering van bepaalde activiteiten in verschillende sectoren.

Uitkomsten TNO-onderzoek

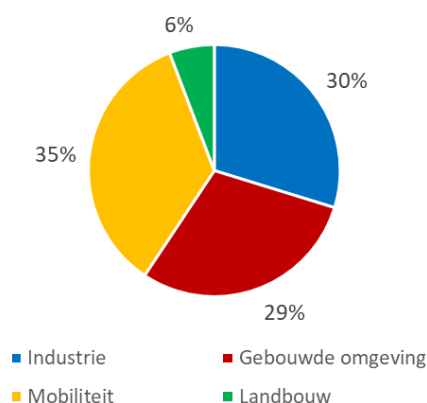
TNO identificeert nog veel besparingspotentieel. Als we dat weten te benutten, is het EED-doel voor vermindering van finaal energieverbruik haalbaar. TNO heeft daartoe in het rapport zowel energie-efficiëntie maatregelen in beeld gebracht als ook besparingspotentieel door verandering of vermindering van activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beter inregelen van installaties voor verwarming, koeling, ventilatie en verlichting of zuiniger stoken. In het rapport wordt over programmering aanbevolen om het EED-doel ook te realiseren bij onverwachte tegenvallers, veroorzaakt door externe factoren zoals het weer, de energieprijzen of om door een geringer dan beoogd effect van geplande beleidsvoornemens.

Met het huidig vastgestelde beleid is, zo concludeert TNO, de kans klein dat de EED-doelen voor zowel finaal als primair energieverbruik worden gerealiseerd. Het doel voor finaal verbruik valt namelijk maar net binnen de bandbreedte van de KEV 2023-raming en het doel voor primair verbruik ligt buiten de bandbreedte. De restopgave is circa 83 PJ besparing op finaal energieverbruik en circa 202 PJ besparing op primair energieverbruik, ten opzichte van het midden van de bandbreedte uit de KEV 2023. Om de EED-doelen te halen is volgens TNO naar verwachting aanvullend beleid nodig.

In het rapport heeft TNO drie verschillende berekeningsvarianten uitgewerkt voor onderbouwde streefwaarden per sector. Daarnaast is een variant 0 'alleen klimaatdoel' doorgerekend om inzicht te

geven in welke van de besparingsmaatregelen toch al nodig zijn voor de klimaatdoelstelling. Met deze variant wordt echter het EED-doel niet gehaald.

Uit de berekeningen van TNO wordt duidelijk dat de synergie tussen de klimaatdoelen en de energiebesparingsdoelen voornamelijk bij het finale gebruiksdoel terug te vinden is. TNO beveelt daarbij aan om bij de bredere klimaattransitie meer prioriteit te geven aan emissiereductie-opties die energieverbruik vermijden. Ook blijkt dat hoewel het totale finaal energieverbruik in de verschillende berekeningsvarianten varieert, in alle vier de varianten de verdeling van het nationale doel over de sectoren nagenoeg gelijk is aan de verdeling in figuur 1. De berekeningen van TNO laten ook zien dat een verdeling van het nationale doel over sectoren mogelijk is op basis van het geïdentificeerde besparingspotentieel. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een kosteneffectieve verdeling over de sectoren mogelijk is.



Figuur 1 Verdeling finaal energieverbruik 2030 naar sectoren in berekeningsvariant 1, sturen op finaal gebruik.⁴

Sturen op finaal energiegebruik lijkt aan de hand van het rapport voor de hand te liggen. Sturen op het EED-doel voor primair beoordeelt TNO namelijk als ambitieus. Echter is een belangrijk gegeven dat het primaire energiegebruik niet onbeperkt toe kan nemen, omdat we – zoals ook in het NPE aangegeven – geconfronteerd worden met schaarste in ruimte en grondstoffen die benodigd zijn voor het energiesysteem, evenals met een nijpende beperking in netcapaciteit. Verschillende verduurzamingsinspanningen die beoogd zijn voor de klimaat- en energietransitie (zowel voor 2030 als 2050), resulteren in een toename van het primaire energiegebruik. Dit geldt bijvoorbeeld voor de productie van hernieuwbare waterstof, groen gas,

⁴ TNO 2024 - Een nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren

biobrandstoffen en een deel CO₂-afvang en -opslag (CCS). Omdat het niet wenselijk is dat de ontwikkeling van deze noodzakelijke technieken wordt ontmoedigd, is in de EU gekozen om het finale verbruiksdoel op Europeesniveau bindend te maken en het primaire doel indicatief. Het is wel van belang om, waar mogelijk, ook het primaire energiegebruik in het oog te houden en maatregelen te treffen die het primaire gebruik minder hard doen stijgen of verminderen.

Vervolgstappen binnen het Nationaal programma Energiebesparing

In alle sectoren wordt al hard gewerkt aan maatregelen, maar zoals TNO concludeert is extra inzet voor het behalen van de EED-doelstelling nodig. Op basis van de voortgangsrapportage van het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan bepaalt de Europese Commissie of Nederland op schema ligt voor wat betreft de nationale bijdrage aan het Europese doel voor energiebesparing. Wanneer dit niet het geval is, heeft Nederland één jaar de tijd om weer op koers te komen. Anders stelt de Europese Commissie maatregelen voor om bij te sturen; Nederland heeft daar geen zeggenschap over. Daarnaast kijkt de EC ook of EU breed het doel wordt behaald. Wordt dit niet behaald dan volgen EU brede maatregelen.

Om dit te voorkomen en om duidelijkheid te bieden aan de sectoren gegeven dat 2030 snel dichterbij komt, liggen op basis van het TNO-rapport verschillende opties voor ten behoeve van het nationale doel en sectorale streefwaarden voor energiebesparing. Het is aan een nieuw kabinet om hier een keuze in te maken. Dit is van belang omdat, naast de EED doelen, we de komende jaren grote investeringen moeten doen om een betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem te kunnen realiseren.

Ondersteunend beleid

Op dit moment worden in alle sectoren al veel maatregelen uitgevoerd die bijdragen aan energiebesparing. Zo zijn er verplichtingen (zoals de energiebesparingsplicht voor bedrijven en instellingen) en subsidies (zoals de ISDE en de DUMAVA). Ook is er extra ondersteuning van burgers, bijvoorbeeld middels fixteams en van bedrijven, zoals via het Ontzorgingsprogramma. Voor mogelijke nieuwe of andere maatregelen geeft het rapport verschillende mogelijkheden waar besparingspotentieel ligt, met naast opties voor efficiëntieverbetering - ook opties voor vermindering van of een alternatieve invulling van activiteiten.

Zoals ook is vastgelegd in het Nationaal Plan Energiesysteem, kunnen voorstellen voor nieuwe subsidiemaatregelen of intensivering van bestaande subsidiemaatregelen die mogelijk nodig zijn om de doelen te realiseren, in het najaar worden ingediend bij het klimaatfonds. In het voorjaar van 2025 kan hier

besluitvorming over plaatsvinden. Na adequate toetsing en bij een positieve beoordeling en instemming door beide Kamers, zouden de benodigde middelen dan halverwege 2025 beschikbaar komen.

Monitoring

Zowel de Algemene Rekenkamer als TNO adviseren om te zorgen voor goede monitoring van trends in de ontwikkeling van het finaal en primair energieverbruik om tijdig te kunnen bijsturen. Het Planbureau voor de Leefomgeving gaat de EED- doelen voor het finaal en primair energieverbruik monitoren via de Klimaat- en Energieverkenning. Verantwoording over de voortgang volgt elk najaar via de jaarlijkse energienota. In het voorjaar kan vervolgens besluitvorming plaatsvinden over eventuele noodzakelijk bijsturing.

De minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten