Een spel van ‘blokken en belangen’

‘Het klimaatprobleem is de grootste marktimperfectie aller tijden. De veroorzakers van het probleem merken er zelf veel te weinig van. Je zult ze tot maatregelen moeten dwingen via regelgeving of grove verleiding,’ vertelt Luc Werring, senior fellow van het Clingendael International Energy Programma. ‘Stel reële doelen met meetbare tussendoelen en reken politici af binnen hun eigen regeerperiode.’

Tekst en foto’s Peter de Koning

Luc Werring ziet wel brood in de komende derde generatie biobrandstoffen, vooral algen: ‘Groot voordeel voor Nederland is dat je algen kunt kweken in zeewater en daarvan hebben we genoeg.’

Werring was tot half 2007 directeur in het Directoraat Generaal Transport en Energie van de Europese Commissie. Zijn jarenlange ‘Brusselse’ ervaring doet hem vermoeden dat de aanstaande klimaattop in Kopenhagen geen concreet akkoord zal opleveren. ‘Vooral voor Amerika komt een concreet akkoord nu te vroeg, daar is men intern nog niet ver genoeg voor. En ook China zal de kaarten nog tegen de borst houden,’ vermoedt Werring. Kopenhagen zal volgens hem duidelijk maken dat de internationale gemeenschap op het gebied van energie en duurzaamheid verdeeld is in een aantal groepen. ‘Zeg maar interessesferen. Je hebt de landen die oprecht geïnteresseerd zijn in milieuvraagstukken en zeer bezorgd zijn omdat ze het effect van klimaatverandering al beginnen te voelen, bijvoorbeeld droogte. Dit zijn over het algemeen ontwikkelingslanden zonder grote invloed. Voor deze groep is het de kunst om de publieke opinie mee te krijgen. Verder bestaan er grote belangen op het gebied van de energiepolitiek zowel in landen met en als in landen zonder fossiele energiebronnen. Voor Rusland en de OPEC-landen bijvoorbeeld zijn de hoge inkomsten vanuit fossiele energie van levensbelang voor hun economie en de invloed die zij hebben op de wereldpolitiek. India en China zullen voor hun economische ontwikkeling nog veel extra fossiele energie nodig hebben en dit streven vooralsnog voorrang geven boven de milieubelangen. Het zal daarom erg lastig worden om vaste reductie-percentages vast te stellen voor dit soort ‘emerging economies’, waar de welvaart nu flink in de lift zit en die tot nu toe geen doelstellingen hadden onder het Kyoto-verdrag.. En dan zijn er nog de economische belangen van de energie-intensieve industrie in Europa en de VS, die zich bedreigd voelt als er geen gelijk speelveld ontstaat. Ook dat heeft zijn invloed op het eindresultaat in Kopenhagen. Kortom, het wordt een spel tussen blokken van landen met elk hun eigen belangen, vooral economische.’

30 procent haalbaar
Als eindresultaat verwacht Werring een weinig concreet akkoord, hopelijk met als houvast in ieder geval één concreet cijfer: de 20 procent CO2-reductie in 2020 in de EU ten opzichte van 1990 wordt eventueel opgehoogd naar 30 procent. 'Dat zit er wel in, ja. En met extra investeringen in efficiency is dat ook goed haalbaar. Het stelt namelijk minder voor dan het lijkt. De EU is de afgelopen jaren uitgebreid met Oost-Europese landen met veel en vaak verouderde kolencentrales en verouderde industrie. Daar is de CO2-uitstoot in korte tijd flink omlaag gegaan, daar hing nog veel 'laaghangend fruit'. Door dit effect is die '20 procent ten opzichte van 1990' (het referentiejaar voor Kyoto) slechts '14 procent ten opzichte van 2005'. Daarvan kun je ongeveer de helft afdekken met het kopen van emissierechten in het buitenland. Dan blijft 6 tot 7 procent CO2-reductie over die we werkelijk moeten realiseren. Met de economische crisis als duwtje in de rug is dat een fluitje van een cent. Heel anders is de situatie voor Amerika. Obama streeft in zijn land naar het terugkeren tot het niveau van 1990 en dat lijkt minder dan wat de EU voorstelt maar het betekent voor de US 16 procent CO2-reductie ten opzichte van 2005, zonder buitenlandse emissierechten. Dat zijn 16 echte procenten en als dat lukt, is dat misschien wel een grotere prestatie dan de 20 of 30 procent in Europa. Ik bedoel maar, laten we een beetje voorzichtig zijn met onze kritiek op de VS.'
Werring hoopt van harte dat Kopenhagen resulteert in enkele concrete en vooral meetbare afspraken. Wat hij zou adviseren? 'Een helder en eerlijk systeem om de grootste CO2-producenten te dwingen tot maatregelen. Elektriciteitscentrales, de staalindustrie, de chemie, kunstmestproducenten en de cementindustrie, dat zijn de vijf dikste pijlers onder het broeikaseffect. Het moet toch mogelijk zijn om met deze vijf sectoren wereldwijd concrete afspraken te maken met reële en meetbare tussendoelen en indien nodig duidelijke sancties. Mondiaal meten bij deze industrieën geeft duidelijkheid over de uitstoot die plaatsvindt, en het is makkelijker en beter dan het meten en controleren van de totale uitstoot van een land. Als zo'n systeem in deze sectoren succesvol van de grond komt, zullen andere sectoren gaan volgen.'

ETS werkt niet
Het emissiehandelssysteem (ETS) is nu het mechanisme dat in de EU wordt gepropageerd om de grootste CO2-vervuilers tot reductie te verleiden. Tot nog toe is dit systeem echter volgens Werring meer een speeltje voor handelaren dan een mechanisme voor klimaatbeheersing. De prijs van CO2 is veel te onzeker, ondernemers weten niet waar ze aan toe zijn en willen daardoor nauwelijks investeren. De CO2-prijs is veel te laag door de huidige recessie en door de mogelijkheid om de ruim overgebleven CO2-rechten uit de huidige handelsperiode mee te nemen naar de derde periode tot 2020, ziet het er naar uit dat die prijs voorlopig ook laag blijft. 'Het huidige CO2-prijspeil heeft dan ook geen enkel raakvlak met de werkelijke schade die CO2 op termijn toebrengt,' constateert Werring. 'Het is dus een systeem zonder voldoende financiële incentive voor de sectoren en ondernemingen die het zou moeten beïnvloeden. De enige mogelijkheid die overblijft is aanvullend ingrijpen vanuit de overheid, in de vorm van subsidiëring of verplichtingen. Maar dat wordt helaas vaak afgedaan als een zwaktebod voor een systeem dat zou moeten functioneren op basis van een gezonde marktwerking. Natuurlijk, bij de toewijzing voor de derde handelsperiode neemt Brussel de lead en op papier is dat een stap in de richting van een meer eerlijke en meer transparante markt. Maar Brussel heeft in de praktijk onvoldoende macht om direct te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden zoals deze crisis die een reservoir van ongebruikte CO2-rechten gaat veroorzaken. Daardoor zullen de elektriciteitssector en energie intensieve industrieën niet worden gedwongen om zo snel mogelijk met transitie naar een koolstofarme productie te beginnen. Dus moet je concluderen dat het emissiehandelssysteem een slecht idee is als de aanvullende maatregelen die effectiever zijn daarmee worden tegengehouden.'

Offshore wind troef Nederland
Werring vervolgt: ‘In 2050 wil de energieopwekking in Europa carbon free zijn. Om dat te bereiken moeten we nu al volop investeren in duurzame opwektechnieken. Dat betekent niet scoren op de korte termijn maar kiezen voor lange termijn oplossingen. Daarvoor moet je kijken naar de leercurves van de diverse technieken. Offshore windenergie bijvoorbeeld is een doorontwikkelde techniek met een vrij vlakke leercurve vanwege de hoge installatiekosten.

Om binnen de twee-graden-grens te blijven, moeten de Westerse landen in 2050 80 procent CO2-reductie bewerkstelligen en de ontwikkelingslanden 15 procent. ‘Dat is voor de Westerse landen veel makkelijker dan voor de ontwikkelingslanden die nog heel veel moeten groeien in welvaart,’ aldus Werring

Niet voor niets wordt in deze sector flink geïnvesteerd in het vereenvoudigen van de installatietechnieken. Zonne-energie voor elektriciteit is een veel duurdere techniek maar wel met een veel steilere leercurve. Deze sector is sterk in opkomst. Als ik alleen naar Nederland kijk, zie ik echter vooral kansen voor de offshore windindustrie. Zonne-energie is voor Nederland een gepasseerd station. De toepassing ervan is rond de Middellandse zee sowieso 50 procent effectiever dan hier en voor het opzetten van een enigszins omvangrijke Nederlandse solarindustrie is het gewoon te laat. Die boot hebben we gemist, Duitsland was ons voor. Wel zie ik een gezonde toekomst voor het veel meer toepassen van zonneboilers in ons land. Een uitontwikkelde, betrouwbare en kostenefficiënte techniek. Verder zou Nederland zo snel mogelijk een stabiel feed-in-tarief moeten invoeren zoals in Duitsland al meer dan 10 jaar het geval is. Niet een subsidieregeling die er wel op lijkt, maar toch weer net andere voorwaarden heeft. Plus concrete doelen stellen met meetbare tussendoelen binnen één regeerperiode. Dan kunnen politici daadwerkelijk worden afgerekend en worden ze gedwongen tot een reëel en resultaatgericht beleid. Het bouwen van kolencentrales zou ik onmiddellijk stopzetten. Niet alleen vanwege de grote CO2-uitstoot, ook vanwege de onregelbaarheid die het moeilijk maakt om duurzaam opgewekte elektriciteit voorrang te geven op het net. Goed regelbare gascentrales bieden op dat vlak veel betere mogelijkheden en zijn vooral daarom een prima alternatief in de transitieperiode.’

EPBD Nederland rampzalig
Energiebesparing in de (bestaande) bouw biedt grote mogelijkheden voor CO2-reductie en het creëren van werkgelegenheid. Met dit als uitgangspunt werd in december 2002 de Europese richtlijn voor energieprestaties in gebouwen (EPBD) aangenomen. Werring was zeer nauw betrokken bij de totstandkoming van deze richtlijn. De kernpunten:

- Het berekenen van de energieprestatie van gebouwen en het vastleggen ervan in een energiecertificaat dat de eigenaar moet verstrekken bij verkoop/verhuur. Het certificaat geeft inzicht in de energetische toestand en geeft aanbevelingen voor verbeteringen.
- Minimumeisen voor de energieprestatie van nieuwe gebouwen én minimumeisen voor de energieprestatie van bestaande grote gebouwen (bvo vanaf 1.000 m2) die een ingrijpende renovatie ondergaan. Dat wil zeggen de totale geplande renovatiekosten bedragen meer dan 25 procent van de waarde van het gebouw (exclusief grond).
- Regelmatige keuring van cv-ketels en aircosystemen en een eenmalige totale keuring van verwarmingsinstallaties met een ketel ouder dan vijftien jaar.

Werring fronst de wenkbrauwen als dit onderwerp ter sprake komt. 'Dat is nog steeds een rampzalige zaak in Nederland,' moet hem van het hart. 'De verplichte certificering van woningen in Nederland is destijds onderuit gehaald door acties van onder andere de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond, met als resultaat een onwerkbaar compromis: wel een verplichting maar dan zonder sanctie. Iedereen blij. De Europese Commissie had Nederland gewoon voor het gerecht moeten dagen, daar was aanleiding genoeg voor. In de nieuw voorgestelde verbeterde Europese bouwrichtlijn, die momenteel wordt besproken, wordt dat alsnog rechtgetrokken met de ondubbelzinnige regel dat elk land voor een 'afschrikwekkende sanctie' moet zorgen. Een zinsnede die rechtstreeks verband houdt met het laakbare gedrag van Nederland bij de invoering van de huidige EPBD. Maar het zou me niet verbazen als Nederland zich opnieuw uitspreekt tegen een sanctie.'

De aanstaande nieuwe Europese bouwrichtlijn zal nogmaals, maar nu met meer klem, benadrukken dat het energiecertificaat gepaard moet gaan met adviezen voor verbeteringen. Ook de verplichting om de energieklasse duidelijk kenbaar te maken in koopadvertenties wordt onderdeel van de richtlijn. Bovendien komt er nu voor alle gebouwen en woningen een verplichte energieklasse-verbetering bij verbouwingen vanaf 25 procent van de totale gebouwwaarde of verbouwingen waarbij meer dan 25 procent van de gevel wordt gewijzigd. 'Banken mogen wat mij betreft worden verplicht om hiervoor financiering te geven. Ik weet dat dit hard klinkt, maar vergeet niet dat energiebesparing de gebouweigenaar uiteindelijk geld oplevert.'