

Toelichting bij Pleidooi 2.0

Klimaat en Economie

Om aan de internationale afspraken van Parijs te voldoen zal Nederland grootschalige reductie van CO₂-emissies moeten realiseren. De urgentie en uitdaging zijn fors. De uitstoot van broeikasgassen is in Nederland in 2016 gereduceerd met 11% ten opzichte van 1990 (CBS, 2017). Het Parijs-akkoord vergt dat Nederland de uitstoot van broeikasgassen tot circa 95% reduceert in 2050. Omdat veel investeringen in fabrieken en infrastructuur een afschrijvingstermijn kennen van 20 tot 40 jaar, moeten investeringskeuzen zich nu al richten op het realiseren van CO₂-vrije of -arme ontwikkelingen.

Naast de urgentie van het klimaatvraagstuk is het nodig om continue te investeren in de concurrentiekracht van onze economie. Trends als globalisering, digitalisering en technologische ontwikkeling maken dat we ons voortdurend moeten vernieuwen om onze welvaart te behouden of zelfs te vergroten. Het ligt dan in de rede om het klimaatvraagstuk en economisch-sociale wensen te verenigen in een aanpak gericht op (nieuwe) klimaatneutrale sectoren die ook concurrerend zijn op de wereldmarkt.

De overheidssturing op de energietransitie in Nederland vindt plaats langs transitiepaden voor verschillende sectoren. Om de opgaven van deze transitiepaden in de praktijk te realiseren stellen wij voor om een programmatische aanpak te volgen. Wind op Zee is een voorbeeld van een dergelijk succesvol programma uit het huidige Energieakkoord, dat bedrijven met succes kunnen oppakken en leidt tot nieuwe vormen van bedrijvigheid.

Hieronder wordt het Pleidooi 2.0 verder toegelicht aan de hand van de volgende elementen:

1. De programma-aanpak als sturingsmechanisme voor het Klimaat en Energie akkoord
2. Kenmerken van een programma in termen van klimaat en economie,
3. Randvoorwaarden voor de succesvolle toepassing van programma's in de transitiepaden.

We benadrukken dat de energietransitie alleen zal slagen als nationale ambities (waar nodig) worden vertaald naar regionale opgaven, die betaalbaar zijn en die kunnen rekenen op draagvlak. In meerdere programma's is het noodzakelijk dat relevante stakeholders (onder andere VNG, IPO, consumentenorganisaties) een trekkende rol kunnen vervullen in de vormgeving en uitvoering. Een programma als Klimaatneutraal wonen is daar een goed voorbeeld van.

Een programma-aanpak als sturingsmechanisme voor het Klimaat en Energie akkoord

Programma's vormen de verbindende schakel tussen de klimaatopgave met CO₂-reductiedoelen in de transitiepaden enerzijds en de uitwerking in concrete projecten anderzijds. Projecten die tegelijkertijd ook bijdragen aan onze werkgelegenheid en welvaart. Sturing op het beleid inzake de reductiedoelen vindt plaats op internationaal (Parijs) en op nationaal niveau (klimaatdoelen en transitiepaden). Een versnelling van de energietransitie en een voortvarende reductie van CO₂-uitstoot vraagt om een samenhangende sturing over projecten en andere activiteiten heen. Dit geeft een sterkere verbinding tussen beleidskaders, bedrijfseconomische kansen en projectuitvoering op voldoende schaal. Een programmatische aanpak is dan het juiste sturingsmechanisme, zoals uit het programma Wind op Zee blijkt.



Figuur 1. Van internationale politiek naar concrete uitvoering in projecten

Op dit moment ziet de nationale beleidssturing er grofweg als volgt uit:

1. *Wettelijke verankering van de klimaatdoelen*
Van Parijs in 2050, inclusief tussendoelen voor 2030 en 2040, via een Klimaatwet.
2. *Integraal Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK)*
Is een belangrijk Europees instrument waarin de lidstaten aangeven welke bijdrage ze zullen leveren aan de Europese doelstellingen.
3. *Maatregelen- en beleidspakketten*
Die kunnen rekenen op brede maatschappelijke steun, bijvoorbeeld verkregen door een (samenwerkings)proces in een Klimaat en Energie akkoord of nationale programma's/akkoorden.
4. *Borging, inclusief monitoring en bijsturing*
Op basis van onafhankelijke ondersteuning van planbureaus.

De programma-aanpak die de Transitiecoalitie voorstaat, heeft met name betrekking op het 3^e onderdeel: de maatregelen die kunnen rekenen op een breed draagvlak. In de afgelopen jaren zijn deze maatregelen tot stand gekomen via een veelomvattend Klimaat en Energie akkoord. Via onderhandelingen over de vraag 'hoe en met welke middelen' de doelen moeten worden gerealiseerd, kwam de overheid samen met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties tot akkoorden.

Wij stellen nu voor om dat effectiever in te richten via herkenbare en aansprekende programma's. Programma's die aansluiten bij (historische) sterkten van de Nederlandse economische en kennis-infrastructuur, waar al natuurlijke comparatieve voordelen bestaan. We zien opschalingsprogramma's die zich richten op grootschalige uitrol van klimaatneutrale technologie. Daarnaast voorzien we innovatieprogramma's die zich daar op voorbereiden. Denk aan een perspectief van de waterstofeconomie: die technologie is nog sterk in ontwikkeling en niet klaar voor opschaling. Een innovatieprogramma is de kraamkamer voor toekomstige opschalingprogramma's. Er moet ook een duidelijke samenhang zijn met het Topsectorenbeleid en de TKI programma's.

Een start kan worden gemaakt met tenminste acht tot tien nationale programma's die in de zomer van 2018 worden vastgesteld en samen het Klimaat en Energie akkoord vormen. Later kunnen daar nog andere programma's bijkomen. Per programma werken alleen de direct betrokken sectoren (bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden) aan solide en meerjarige afspraken. Dit kan leiden tot akkoorden met verschillende snelheden. Belangrijk is ook dat afzonderlijke programma's aansprekende iconen kunnen worden voor stakeholders en burgers in de samenleving. Verschillende pro-

gramma's en iconen bieden meerdere mogelijkheden voor identificatie en brengen een breder draagvlak. De focus op programma's maakt het tenslotte mogelijk om de grote complexiteit en vele belangen te verdelen over overzichtelijke en herkenbare, kleinere opgaven met ieder een eigen mix van doelstellingen, maatregelen, rollen en actoren.

Kenmerken van een succesvol programma voor klimaat en economie

Het afsprakenpakket voor Wind op zee in het huidige Klimaat en Energie akkoord heeft een succesvolle aanpak opgeleverd. Het draagt namelijk bij aan een sterk vernieuwde en concurrerende economische sector als ook aan een forse reductie van broeikasgassen. Deze gecombineerde aanpak kan zorgen voor versnelling van de transitie en integreert klimaatbeleid met een proactieve uitvoering door industrie en bedrijfsleven. De TransitieCoalitie vertaalde dit naar een programma-aanpak die past bij andere sectoren en transitiepaden.

Succesfactoren van het bestaande programma Wind op zee:

1. Een **wederkerige afspraak met duidelijke doelen**. In dit geval de overheid die toezegt 3.500 MW wind op zee capaciteit aan te besteden en een sector die 40% kostenreductie realiseert door innovatie en opschaling.
2. Een **op de sector toegesneden beleidsinstrument** c.q. financieel arrangement, die voor alle bedrijven toegankelijk is: een tendersystematiek waardoor maximaal gebruik wordt gemaakt van concurrentie en marktwerking.
3. Een **faciliterende overheid die regie neemt** in het beheer en de verdeling van risico's, zodanig dat de kosten van risico's omlaag kunnen: de overheid doet vooronderzoek en verstrekt bij de tender ook de vergunning, marktpartijen ontwikkelen de kavel en TenneT verzorgt netaansluiting.
4. Deze aanpak stimuleert bedrijven tot **sterke innovaties** (geholpen door internationale ontwikkelingen).

Deze aanpak voor Wind op zee kan een voorbeeld vormen voor andere omvangrijke opgaven in de transitie, waar kosten nu nog hoog zijn en een doorbraak nodig is. Te denken valt aan grootschalige besparing in de gebouwde omgeving, aan een schone en concurrerende staalindustrie of aan het grootschalig gebruik van aardwarmte. De toepassing van de lessen van Wind op Zee brengen de volgende 6 essentiële bouwstenen voor een succesvol klimaat-economisch programma:

Dubbeldoelstelling voor Klimaat en Economie

Het programma draagt bij aan meerdere doelen: duurzame energie, CO₂-reductie, werkgelegenheid, economische groei, innovatie. Een voorbeeld: het gaat om zowel een klimaatneutrale staalindustrie als om een Nederlandse staalindustrie die -door de uitgelokte innovaties- straks kan concurreren met de beste staalbedrijven in de wereld. Het bedrijfsleven kan investeren als klimaatbeleid en proactief industriebeleid worden gecombineerd.

Wederkerige prestatieafspraken

De belangrijkste succesfactor is dat in ieder programma zowel de overheid als bedrijven en andere betrokken stakeholders, zoals maatschappelijke organisaties uit de sector prestaties afspreken en deze ook nakomen.

Committerend partnership van overheden, bedrijven, regio's, allianties

Om de energietransitie te versnellen is een faciliterende overheid nodig, die -waar nodig- ook de regie neemt. Bijvoorbeeld om marktfalen op te lossen, stakeholders bij elkaar te brengen of investeringsrisico's te beperken. Zodat bedrijven en huishoudens hun investeringen kunnen versnellen en kosten

laag kunnen worden gehouden. Een belangrijke les uit het programma Wind op Zee is de essentiële rol van een directeur bij de rijksoverheid, die een operationele regierol vervult, doorzettingsmacht heeft en de verbinding organiseert met betrokken sectoren en verschillende bestuurslagen.

Technologie klaar voor opschaling.

Een programma kan in principe alleen opschalen als technologische concepten voldoende ver zijn ontwikkeld. In deze fase brengt opschalen kostenreductie en stimuleert samenwerking in bijvoorbeeld een ketenaanpak.

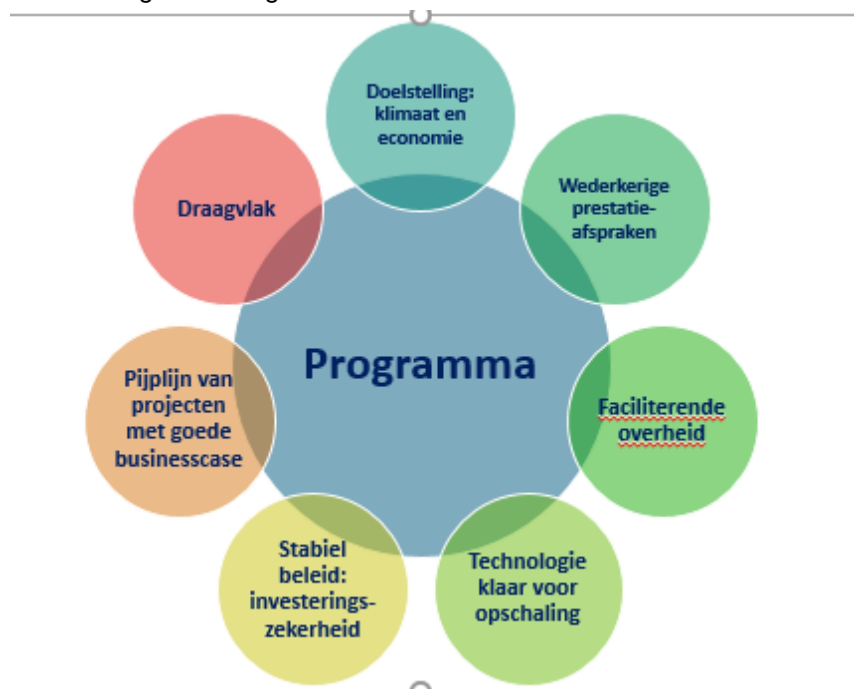
Stabiel voorspelbaar beleid gericht op investeringszekerheid

Het gaat hier zowel om het invoeren van generiek en voorspelbaar beleid om de markt te versnellen en langjarige investeringszekerheid te geven als om het wegnemen van belemmeringen in bestaande regelgeving en fiscaal beleid.

Het toevoegen van een beleidselement in het programma is van belang om alle actoren te kunnen laten deelnemen (niet alleen betrokkenen bij een bepaald project of bepaalde techniek) en om te zorgen dat er over een breed front een investeringsprikkel ontstaat zodat innoveren en investeren loont. Bedrijven en burgers krijgen daardoor het vertrouwen om te investeren. Door een generieke prikkel (als subsidie/SDE+, risicofonds, normen, fiscale prikkels) krijgt de markt de ruimte om te bepalen welke techniek het meest aantrekkelijk is en wordt innovatie aangejaagd.

Pijplijn aan projecten met gezonde business case

Een succesvol programma kent in potentie een substantiële jaarlijkse CO₂-reductie van tenminste 5 Mton tot 2030 (indicatief) en leidt tot een vernieuwde robuuste sector die kan concurreren met de top van de relevante markt. Dit kan alleen als een programma een pijplijn aan projecten kan genereren en in uitvoering kan brengen.



Figuur 2. Zeven essentiële bouwstenen voor een succesvol klimaat-economisch programma

Governance

De Transitiecoalitie is van mening dat de programma's integraal onderdeel zijn van een Klimaat en Energie akkoord en tot stand komen door onderhandelingen tussen betrokken stakeholders. Deze onderhandelingen betreffen alle elementen die van belang zijn voor een succesvolle uitvoering, zoals de doelstellingen van het programma, de wederkerige prestatieafspraken, noodzakelijke randvoorwaarden zoals beleid en de rol van de verschillende actoren (waaronder maatschappelijk draagvlak) binnen een programma. Op hoofdlijnen zou gekozen kunnen worden voor een volgende aanpak:

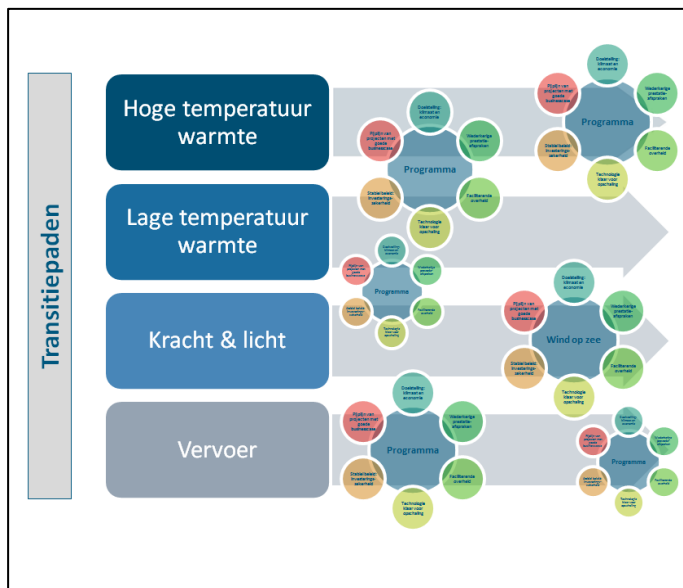
1. Het kabinet stelt de hoofdlijnen van de afspraken in het regeerakkoord vast in een klimaatwet, zoals de klimaatdoelstelling van 49% in 2030 en de termijnen daarna. De doelstellingen vormen vervolgens het kader voor de onderhandelingen.
2. Het kabinet vraagt de SER om als onafhankelijk platform om de governance voor de onderhandelingen over een nieuw 'Klimaat- en energieakkoord' samen met de verantwoordelijke bewindspersoon (Minister van Economische zaken en Klimaat) in te richten. Hiertoe wordt een regiegroep opgericht.
3. De 'regiegroep' stelt eerst algemene uitgangspunten van een 'klimaat- en energieakkoord' vast en definiëren de eerste acht tot tien programma's en benoemen conform hiermee net zoveel onderhandelingstafels en voorzitters. De Transitiecoalitie pleit er in ieder geval voor dat de Rijksoverheid één van de partijen is aan de onderhandelingstafels per programma. Belangrijke uitgangspunten zijn:
 - a. Afspraken in het regeerakkoord;
 - b. Taken, rollen en verantwoordelijkheden van iedere stakeholder. De Transitiecoalitie stelt voor om aan iedere programma-onderhandelingstafel alleen de betrokken belanghebbenden mee te laten doen om op die manier snelheid te kunnen maken en complexiteit van de vraagstukken met voldoende kwaliteit te kunnen aanpakken. Concreet betekent dit dat voor sommige programma's wellicht maximaal 10 partijen aan tafel zitten, waaronder de overheid, relevante branches, ondernemersorganisatie, werknemersorganisatie, NGO, consumenten-organisatie, etc. Bekeken zal moeten worden hoe de 'trekkracht' van individuele bedrijven en organisaties betrokken kunnen worden zonder dat deelbelangen gaan prevaleren. Zo is voor het programma 'Aardwarmte' het verstandig om een bedrijf zoals EBN aan tafel te hebben.
 - c. Doelstellingen; een programma richt zich zowel op het bereiken van de benodigde reductie van broeikasgassen als een versterking van de economische kracht en marktkansen van de betreffende (sub)sector,
 - d. Bevat factoren, zoals een wederkerige prestatieafpraak en langjarig beleid, zoals ook zijn toegepast in het succesvolle programma 'wind-op-zee'.
 - e. Rol en inzet van (plan)bureau's om tijdens de onderhandelingen interactief en onafhankelijk kennis ter beschikking te stellen en tussentijds effecten door te rekenen van concept-afspraken.
 - f. Communicatie en interactie met partijen in de samenleving;
 - g. Etc.

Qua urgentie en ambitie van de opgaven in het regeerakkoord is het wenselijk om snel te beginnen met de onderhandelingen van een nieuw klimaat- en energieakkoord. In lijn hiermee past een planning waarin begin 2018 onderhandelingen van de programma's starten en voor de zomer van dat jaar

resulteren in een nieuwe akkoord met tenminste acht programma's die tezamen met een algemene paragraaf het nieuwe klimaatakkoord vormen. “

Randvoorwaarden succesvolle toepassing programma's in transitiepaden

Om succesvol te zijn, is er meer nodig dan de zes essentiële elementen van een programma. De ontwikkeling en uitvoering van een effectief programma op het snijvlak van klimaat en economie vraagt een juiste 'setting' of voedingsbodempl. Programma's en programmasturing gaan over de transitiepaden heen:



Figuur 3. Samenhang programma's en transitiepaden

Wat maakt dat een programma werkt?

Een programma:

Betrekt alle stakeholders

De relevante stakeholders, tenminste de juiste bedrijfssectoren, overheden en NGO's, zijn betrokken bij de samenwerking en bij de onderhandelingen die leiden tot een programma en delen samen het eigenaarschap van het programma.

Is aansprekend en kent boegbeelden

De programma's moeten tot de verbeelding spreken voor een brede groep mensen in de samenleving om een breed draagvlak te mobiliseren. Boegbeelden met leiderschap, die een programma kunnen ontwikkelen en aanjagen, helpen.

Heeft een sterke samenhang

Tussen de doelen binnen het programma en met de doelen van andere programma's. Een sterke en zichtbare samenhang versterkt de kracht en uitstraling van afzonderlijke programma's en van de opgave. Energieopslag en mobiliteit hangen samen, net als warmtenetten en hoge temperatuurwarmte in de industrie. Goede regie op de samenhang is essentieel.

Kent een heldere rolverdeling

Tussen de stakeholders binnen het programma. De rolverdeling kent per programma andere accenten, moet worden uitgesproken en helder zijn. Is de rol van de overheid meer gericht op 'level playing field', op regelgeving of op de gezamenlijke ontwikkeling van financiële arrangementen? Staan bedrijven aan de lat voor technologische innovatie, voor een sterkere organisatie van de keten of voor krachtiger ondernemerschap van marktleiders?

Is techniekneutraal

Dan kan iedereen mee doen en kan concurrentie tussen bedrijven, technieken en oplossingen tot lagere kosten leiden. Een programma richt zich op doelen en biedt deze ruimte. Bij mobiliteit gaat het dan bijvoorbeeld om zero-emissie auto's, zodat zowel elektrische auto's als voertuigen op waterstof worden gestimuleerd. *De uitzondering: een programma kan zich wel richten op een specifieke techniek, als er voldoende zekerheid en consensus is dat deze techniek op grote schaal nodig is om de klimaatdoelen te bereiken. Naast wind op zee kan het bijvoorbeeld ook gaan om aardwarmte.*