

Wat kunnen wij leren van Zweden?

07-05-2019, Energiepodium.nl

Zweden heeft een variant van de warmtevoorziening die Nederland zich tot doel heeft gesteld in 40 jaar gerealiseerd en Pieter Boot leert graag van de Noordelingen die een concrete beleidsaanpak combineren met een volgehouden lange-termijnoriëntatie.

In de Climate Change Performance Index 2019 (CCPI), het overzicht dat landen rangschikt op prestaties en ambities inzake klimaatbeleid, staat Zweden met afstand bovenaan. Nederland staat op nummer 28. Ook de recente in-depth review van het Internationaal Energieagentschap (IEA) roemt Zweden als het land dat vooroploopt richting koolstofarme economie. Wat doen ze daar toch en kunnen we er iets van leren?

Eerst wat cijfers. Zweden heeft de op één na laagste CO₂-emissie per eenheid BNP van alle rijke landen, ook op een na de laagste per hoofd van de bevolking. Het heeft van alle rijke landen het laagste aandeel fossiele brandstoffen (Nederland het op een na hoogste). De daling van broeikasgasemissies sinds 2005 was het dubbele van die van Nederland, met vooral een groot verschil in de (exportgeoriënteerde) industrie. De economische groei is er sinds 2007 iets hoger dan bij ons.

Van een afstand lijken drie dominante factoren van invloed op deze prestaties: de aandacht voor langetermijnbeleid en een bepaald pragmatisme, een bereidheid in de toekomst te investeren en het belang dat wordt gehecht aan marktconforme oplossingen.

“Zweden zet in 2045 koolstofemissie op nul”

Het huidige beleid kreeg vorm in 2016 met een Energieakkoord van een groot aantal politieke partijen, inclusief uit de oppositie. Dit akkoord formuleerde het doel om in 2045 een netto koolstofemissie van nul te hebben, te bereiken door een halvering van de energie-intensiteit van de economie in 2005-2030 en 100 procent hernieuwbare elektriciteit in 2040. Dit akkoord was niet door de regering voorbereid maar door deze partijen samen. In 2017 werd het gevolgd door klimaatwetgeving, die het doel voor 2045 vastlegt en reductie van broeikasgasemissies van 63 procent in 2030 en 75 procent in 2040 voorschrijft. Verder heeft het een procesmatig karakter, te vergelijken met de Nederlandse klimaatwet. Nu weten we dat het makkelijker is doelen te stellen dan ze te realiseren, dus hoe gaat dat?

Het huidige Zweedse energiebeleid ontstond na de oliecrisis. In de elektriciteitsvoorziening werden tussen 1973 en 1986 kerncentrales gebouwd. Daar is altijd oppositie tegen geweest, maar ook de oppositie erkent de laatste jaren dat kernenergie uit klimaatoptiek beter is dan veel alternatieven. Bij de klimaatwetgeving vond een uitruil plaats tussen politiek links – die

klimaat relatief belangrijk vindt – en midden – dat veel waarde hecht aan concurrerende elektriciteitsprijzen. Er was altijd al veel waterkracht, dus relatief vroeg kreeg Zweden een grotendeels koolstofarme elektriciteitsvoorziening. De toename van het elektriciteitsverbruik kon daarna met hernieuwbare energie worden ingevuld.

“Geen angst voor collectieve oplossingen”

Zweden is niet bang voor collectieve oplossingen, dus na de oliecrisis werd in de grootstedelijke gebouwde omgeving overgeschakeld op eerst kolen- en daarna olie-gestookte stadsverwarming omdat dit efficiënter was. Gaandeweg werd uit klimaatoverwegingen de oliestook vervangen door afval en biomassa, die in het land ruimschoots aanwezig is. Ongeveer 55 procent van het verbruik in de gebouwde omgeving wordt nu door stadsverwarming verzorgd, waarvan driekwart voorzien door biomassa en afval. Een kwart van de warmte in de gebouwde omgeving is afkomstig van elektriciteit (warmtepompen) en een vijfde is biomassa. Eigenlijk heeft Zweden dus ongeveer de warmtevoorziening zoals wij ons die ten doel stellen. Die is vrij geleidelijk in 40 jaar gerealiseerd.

Welke beleidsinstrumenten gebruikt men? Vooral marktconforme. Het kernstuk van de aanpak in de gebouwde omgeving was regelgeving en CO₂-beprijzing. De stapsgewijs verhoogde CO₂-prijs zorgde ervoor dat de stadsverwarmingsbedrijven kolen en later olie gingen vervangen door biomassa en afval, ook omdat de stort van afval werd verboden (zoals ook in Nederland). Maar voor individuele huizen- of kantorenbezitters is stadsverwarming niet verplicht: ze mogen ook warmtepompen installeren. Omdat men naar een alternatief kan overstappen zijn de prijzen van stadsverwarming niet gereguleerd. De meeste stadsverwarmingsbedrijven zijn vanaf 2011 wel zo verstandig geweest zelf de prijstransparantie te vergroten, zodat klanten vertrouwen in hun aanpak houden. Energie- en CO₂-belasting is hoog. Industrie die onderdeel vormt van het EU-ETS systeem is vrijgesteld van de CO₂-belasting, maar betaalt wel energiebelasting.

“Na 2030 geen auto's op fossiele brandstof meer”

De grootste emissies heeft Zweden nog in het transport. Hier worstelt men mee, mede door de lange afstanden. Belangrijke instrumenten zijn de verplichte bijmenging van biobrandstoffen – tot 18 procent in 2017 – en een bonus-malussysteem voor personenauto's en bestelbusjes. Door dit systeem krijgen zeer schone auto's bij aankoop een bonus die voor nul-emissie auto's het hoogst is, terwijl nieuwe auto's met een hogere uitstoot dan 95 g CO₂/km een malus krijgen in de eerste drie jaar dat ze rijden en die oploopt met de uitstoot. Dieselauto's betalen meer. Het voorstel is dat er na 2030 geen auto's op fossiele brandstof meer verkocht mogen worden.

Is dit alles probleemloos? Natuurlijk niet. Ook in Zweden fragmenteert het politieke landschap en kostte het maanden om in januari 2019 een nieuwe regering te vormen. Die bevestigde het

vastgelegde klimaat- en energiebeleid. Het IEA maakt zich het meest bezorgd over de lage groothandelsprijzen voor elektriciteit, omdat alle investeringen dan ondersteuning nodig zullen hebben. Zweden kent overigens geen subsidie voor hernieuwbare energie, maar een verplicht toenemend aandeel voor leveranciers, waardoor vooral windenergie een door de leveranciers gefinancierde extra beloning ontvangt. Het zodoende stijgende aanbod bij gelijke vraag heeft een prijsdrukkend effect. Door de lage elektriciteitsprijzen zullen steeds meer mensen warmtepompen gaan aanschaffen. Maar de stadsverwarming speelt een centrale rol bij de balancering van het energiesysteem die dan lastiger wordt. Verder verwacht het Europees Milieu Agentschap (EEA) weliswaar dat Zweden met het huidig beleid zijn Europese niet-ETS doel voor 2030 haalt, maar de nationale doelen zijn hoger. Hierbij wordt het land wel geholpen door investeringen in energie R&D die per eenheid BNP het dubbele zijn van die in Nederland.

Ambities kunnen altijd hoger. Zweden is ook het land waar de klimaatacties van scholieren begonnen. Het genoemde CCPI zette Zweden weliswaar bovenaan, maar liet de eerste drie plaatsen onbezet omdat geen enkel land op weg is zijn bijdrage aan een temperatuurstijging van 1,5 graad ter leveren. Maar zowel de lang volgehouden lange-termijnnoriëntatie als de concrete beleidsaanpak kunnen ons tot lering strekken. Er is meer mogelijk dan velen denken.

Pieter Boot

Pieter Boot is Hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving