

Inleiding seminar "Hoe schoon en hoe zuinig?"

*D.J. Kraan**

Trefwoorden: openbare financiën, economie, klimaat, begroting, energiebeleid

1 Hoe schoon en hoe zuinig?

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën heeft op 23 november 2007 een seminar georganiseerd over het werkprogramma "Schoon en Zuinig. Nieuwe energie voor het klimaat" van het nieuwe kabinet en de daarin voorgestelde nieuwe overheidsuitgaven.

Het werkprogramma "Schoon en Zuinig" is gewijd aan het verminderen en voorkomen van de klimaatproblematiek in Nederland. Aangezien energiegebruik de belangrijkste oorzaak is van de uitstoot van broeikasgassen, gaat het programma ook over het energiebeleid. Het kabinet komt volgens eigen zeggen met ambitieuze plannen, allereerst omdat ze nodig zijn uit een oogpunt van klimaat- en energiebeleid. Daarnaast omdat ze de Nederlandse kenniseconomie en energie-industrie kunnen helpen een Europese, en op sommige gebieden ook mondiale koploper te worden. Nederland wil "gaan voor een trendbreuk".

De bijdrage van Nederland aan de mondiale emissies is ongeveer 0,5 procent, die van Europa rond 12,5 procent. Zelfs als Nederland en de Europese Unie een trendbreuk zouden realiseren, zou klimaatverandering nog onverminderd bedreigend blijven als de rest van de wereld doorgaat op de huidige koers. Het is dus van het grootste belang via internationale onderhandelingen afspraken te maken. Het kabinet vindt dat dit alleen maar geloofwaardig kan als Nederland en de EU laten zien zelf substantiële stappen aan te durven. Dit is een belangrijke reden voor het scherpe kabinetsdoel van 30% reductie van CO₂ emissies in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990. Dit doel is onafhankelijk van de totstandkoming van een breed internationaal klimaatbeleid. De EU heeft ook een 30 procent reductiedoelstelling vastgesteld, maar maakt deze afhankelijk van internationale afspraken. Bij het uitblijven van dergelijke afspraken heeft de EU zich gecommitteerd aan 20 procent reductie. Ter uitvoering van dit werkprogramma heeft het kabinet voor de huidige kabinetsperiode additionele financiële middelen ter beschikking gesteld oplopend van 140 miljoen in 2008 tot 563 miljoen in 2011.

Het klimaatbeleid is interessant omdat het ligt op het kruispunt van drie wetenschappelijke benaderingen die niet altijd tot dezelfde conclusies leiden. De bijeenkomst had tot doel elke van die benaderingen tot zijn recht te laten komen.

2 Drie benaderingen

De milieu-economie heeft zich traditioneel vooral bezig gehouden met de allocatieve aspecten van het milieubeleid. Beleidsinstrumenten zoals heffingen, subsidies, verhandelbare emissierechten (geveild of 'grandfathered') en regulering in de vorm van bedrijfsplafonds ('bubbles') of standards (emissieplafonds per eenheid product), hebben specifieke allocatieve effecten die in de milieu-economie zijn geanalyseerd vanuit het oogpunt van collectieve welvaart en effect op bedrijfswinsten en bedrijfswaarde. De effecten van de instrumenten kunnen worden vergeleken bij gelijkblijvende totale

emissiereductie. Conclusies van dergelijke analyses zijn onder meer dat heffingen en verhandelbare emissierechten het meest efficiënt zijn uit een oogpunt van collectieve welvaart. Subsidies zijn alleen efficiënt indien deze gericht zijn op reductie per eenheid emissie vanaf een basisniveau van emissie en ook gegeven blijven worden nadat de emissie is gereduceerd (dus niet eenmalig). Regulering in de vorm van bedrijfsplafonds is alleen efficiënt indien de regulator volledige informatie heeft en de omvang van de 'bubbles' voortdurend kan aanpassen om de totale reductiedoelstelling te realiseren. Standaards vergen ook volledige informatie bij de regulator en zijn bovendien niet efficiënt, ook niet als ze gecombineerd worden met verhandelbare rechten. In de theorie van de openbare financiën wordt onder meer gekeken naar de verdelingseffecten van het overheidsbeleid en met name naar de gevolgen voor het overheidsbudget. Een subsidie op emissiereductie kan onder bepaalde voorwaarden even efficiënt zijn als een heffing op emissie, maar heeft verschillende gevolgen voor de belastingbetaler. Ook maakt het nogal verschil voor het overheidsbudget of verhandelbare rechten worden geveild of gratis weggegeven aan bestaande emittenten ('grandfathered'). Standaards zijn weliswaar niet efficiënt, maar ze belasten niet het overheidsbudget.

In de politieke economie wordt gekeken naar de besluitvorming over de inzet van beleidsinstrumenten. Belangengroepen hebben voorkeuren voor bepaalde instrumenten in het licht van de herverdelingseffecten. Zo heeft het bedrijfsleven vaak een voorkeur voor regulering, met name in de vorm van bedrijfsplafonds, omdat die met name op korte termijn, als nog geen toetreding mogelijk is, en onder voorwaarde van een gelijk speelveld, tot verhoging van bedrijfswinsten leiden. Het bedrijfsleven heeft ook voorkeur voor 'grandfathering' van emissierechten boven veiling, omdat emissierechten een vermogenswaarde representeren die onder 'grandfathering' gratis wordt verkregen. Subsidies hebben om voor de hand liggende redenen de voorkeur van het bedrijfsleven boven heffingen. Convenanten zijn een beleidsinstrument dat neerkomt op informele regulering, waarbij onderhandeling mogelijk is over de vormgeving. Dit is in de ogen van het bedrijfsleven nog aantrekkelijker dan formele regulering, onder meer omdat het potentiële toetreders uitsluit van de onderhandelingstafel en daardoor kan leiden tot een zekere mate van marktbescherming. Organisaties van werknemers hebben ten dele dezelfde belangen als het bedrijfsleven met name voor zover de continuïteit van de onderneming in het geding is. Werknemers hebben daarnaast meer belang bij instrumenten die de omzet op peil houden dan bij instrumenten die bijdragen tot bedrijfswinsten of de vermogenswaarde van de onderneming (inclusief de waarde van emissierechten). Milieu-organisaties kijken vooral naar de zekerheid dat doelstellingen voor emissiereductie worden gehaald. Dit leidt tot een voorkeur voor regulering, met name standaard, boven heffingen en subsidies. Verhandelbare emissierechten leiden ook tot zekerheid over emissiereductie, maar worden door de milieubeweging soms met argwaan beschouwd omdat zij geïnterpreteerd kunnen worden als een 'recht op vervuiling'. In de politieke economie wordt onderzocht hoe belangengroepen invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming.

Naast deze wetenschappelijke benaderingen staat de pragmatiek van het overheidsbeleid. Beleidsmakers moeten concrete stappen zetten en daarbij rekening houden met al deze wetenschappelijke inzichten. In beginsel is efficiënt milieubeleid

mogelijk zonder beslag op de collectieve middelen (heffingen, geveilde verhandelbare emissierechten), maar zonder draagvlak in de samenleving kan beleid niet van de grond komen. Belangengroepen hebben niet alleen obstructiemacht omdat hun medewerking nodig is bij de uitvoering van maatregelen, maar ook politieke macht omdat politieke partijen in een democratisch land naar hun moeten luisteren op straffe van stemmenverlies. Beleidmakers zullen dus een compromis moeten vinden dat een voldoende draagvlak oplevert bij belangengroepen, ook als dat ten koste gaat van efficiëntie of de belangen van de belastingbetaler. Daarbij geldt echter wel dat de collectieve welvaart een belang van iedereen is. De beste compromissen zijn dus die waarbij de collectieve welvaart het meest wordt beschermd en de efficiëntiewinsten zo nodig worden gebruikt om compensatie te bieden aan de sectoren die pijn moeten leiden. Wat betreft de belastingbetaler gaat het in beginsel om een tijdelijk probleem. Sectoren die bloot staan aan internationale concurrentie kunnen niet onbeperkt hun prijzen verhogen om heffingen te betalen, emissierechten aan te kopen of strenge reguleringsvoorschriften in acht te nemen. Als Nederland voorop wil lopen in emissiereductie zal de belastingbetaler daarvoor een prijs moeten betalen om de betrokken sectoren tegemoet te komen. Naarmate internationale afspraken tot stand komen, mag echter ook worden verwacht dat die prijs weer omlaag gaat.

3 Het seminar "Hoe schoon en hoe zuinig?"

Tijdens het seminar van de Wim Drees Stichting op 23 november 2007 stonden de gevolgen van de beleidsvoornemens van het kabinet voor de overheidsfinanciën centraal. Daarbij was ruimte voor alle wetenschappelijke invalshoeken als hiervoor geschetst.

Als sprekers traden op prof. dr. Ekko van Ierland, hoogleraar milieu-economie aan de Universiteit Wageningen, drs. ir. Ton van Dril, groepsleider Energiegebruik en Emissiereductie bij het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en dr. Pieter Boot, destijds directeur Energiestrategie en verbruik bij het Ministerie van Economische Zaken. In het tweede gedeelte van het seminar vond een paneldiscussie plaats. In het panel hadden politici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zitting: dr. Paul Tang, lid van de Tweede Kamer voor de PvdA, mr. Helma Nepperus, lid van de Tweede Kamer voor de VVD, Mirjam de Rijk, algemeen directeur van de Stichting Natuur en Milieu en drs. Cees Oudshoorn, directeur Economische Zaken van de ondernemingsorganisatie VNO-NCW. Het panel stond onder leiding van drs. Peter van de Berg, plv. Directeur-Generaal van de Rijksbegroting.

Aan alle sprekers is verzocht om hun bijdragen uit te werken tot publicaties.

Deze editie van het *Tijdschrift voor Openbare Uitgaven* bevat deze publicaties. Daarnaast bevat deze editie een samenvatting van de paneldiscussie.

In de eerste bijdrage gaat dr. Pieter Boot in op de beleidsmatige achtergronden van het werkprogramma "Schoon en Zuinig". De heer Boot heeft een centrale rol gespeeld bij de voorbereiding van het werkprogramma en werpt een interessant licht op de beleidvoorbereiding.

In de tweede bijdrage gaat prof. dr. Ekko van Ierland in op verschillende aspecten van het klimaatvraagstuk op lange termijn en op enkele structurele ontwikkelingen op het

gebied van de nationale en internationale energiemarkten. Daarbij besteedt hij speciale aandacht aan de gevolgen voor de overheidsbegroting op lange termijn. In de derde bijdrage behandelt drs. Ton van Dril de vraag hoe het werkprogramma zich verhoudt tot het beginsel "de vervuiler betaalt?". Tevens gaat hij in op mogelijke efficiëntieverbeteringen bij de uitwerking van het werkprogramma inde komende jaren. Deze editie van het tijdschrift wordt afgesloten met een samenvatting van de paneldiscussie. Daarbij komen de opvattingen aan de orde van de genoemde panelleden over enkele kernvragen die panelvoorzitter drs. Peter van de Berg aan hen heeft voorgelegd. Tevens wordt verslag gedaan van hun antwoorden op vragen van de deelnemers aan het seminar.

Dirk-Jan Kraan

*Dr. D.J. Kraan is directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën en senior economist bij het Directoraat Public Governance van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.