

Schoon en zuinig: energie, klimaat en de overheidsbegroting

*E.C. van Ierland**

Het kabinet heeft in het werkprogramma "Schoon en zuinig" onder de titel "Nieuwe energie voor het klimaat" een ambitieus werkprogramma neergelegd (ministerie van VROM, 2007). Gecoördineerd door de minister van Ruimte en Milieu, Cramer, hebben de meest betrokken bewindslieden gemeenschappelijk het werkprogramma samengesteld. Het werkprogramma beschrijft de manier waarop Nederland in 2020 over één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van Europa kan beschikken. In dit artikel wil ik de nota plaatsen in het licht van de mogelijke toekomstige economische ontwikkeling, het vraagstuk van klimaatverandering en enkele structurele ontwikkelingen op het gebied van de nationale en internationale energiemarkten. Daarbij besteed ik speciale aandacht aan mogelijke effecten op de overheidsbegroting op de lange termijn.

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

1 De nota

Het werkprogramma is gericht op trendbreuken in het energiegebruik en de energievoorziening. Sterke verbetering van de energie-efficiency en een versterkte inzet van duurzame energiebronnen kunnen volgens de nota leiden tot een beperking van de groei van het energiegebruik en een sterke beperking van de emissies van broeikasgassen. De nota kent 'drie golven van maatregelen', namelijk 'meters maken', 'meters voorbereiden' en 'verdergaande innovaties'. De eerste categorie betreft het gehele pakket aan maatregelen dat nu al 'op de plank ligt'. Deze maatregelen worden ingezet via afspraken met de sectoren en met behulp van kant-en-klare beleidsinstrumenten die de overheid nu al in portefeuille heeft.

De tweede categorie houdt in versneld werken aan opties die over enkele jaren voluit kunnen worden ingezet, maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben. De derde categorie is gericht op verdergaande innovaties door het uitvoeren van een innovatie-agenda voor de middellange en de lange termijn, onder meer via het versterkt doorzetten van de energietransitie als permanente bron van innovaties uit de samenleving, aldus de nota.

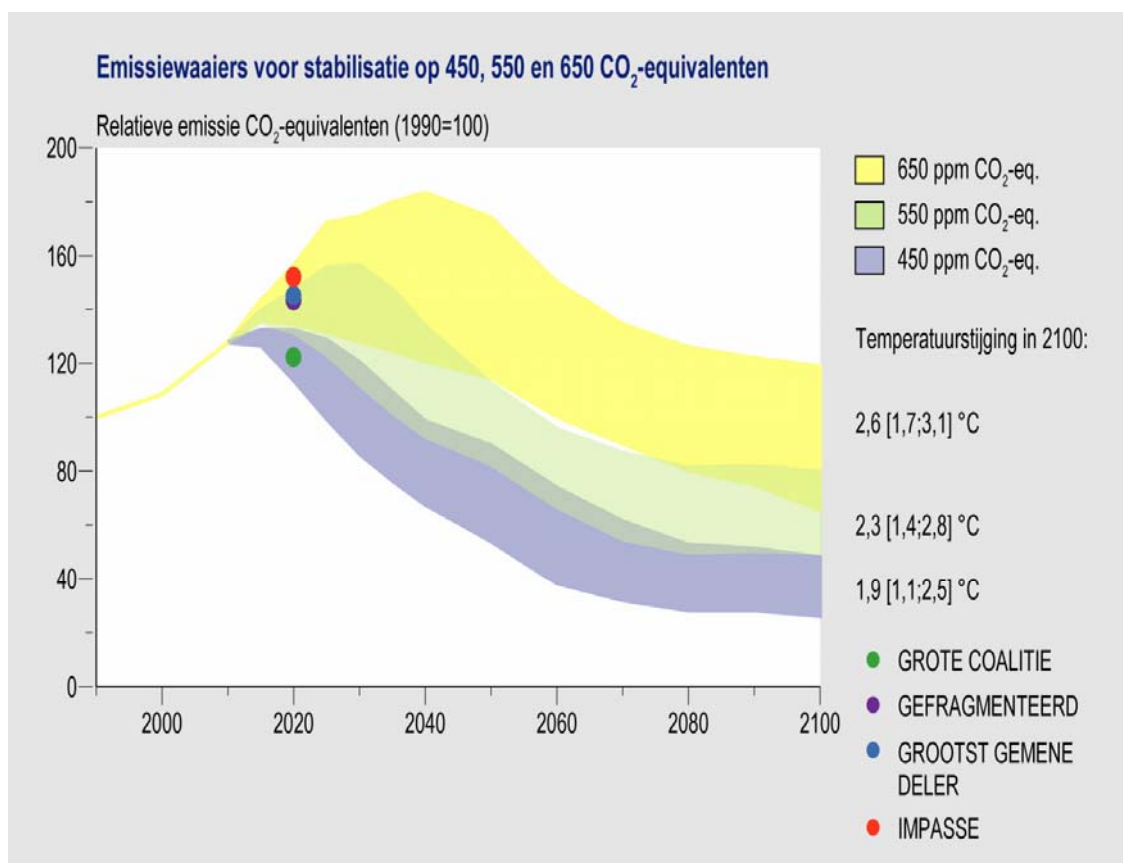
2 Klimaatverandering

In het WRR rapport (WRR, 2006), in het IBO rapport (Ministerie van Financiën, 2007) en in de IPCC rapportages (IPCC, 2007) wordt beargumenteerd dat in het klimaatbeleid zowel mitigatie als adaptatie nodig zijn. Mitigatie is gericht op het beperken van de groei van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer, Daartoe is een zeer omvangrijke emissiereductie vereist. Het Nederlandse beleid is erop gericht om de emissie van broeikasgassen in 2020 terug te dringen met 30% t.o.v. van 1990. Adaptatie is noodzakelijk omdat zelfs bij een stringent mitigatiebeleid de gemiddelde

temperatuur van de atmosfeer met 2 graden Celsius zal stijgen, wat zal leiden tot veranderingen in neerslag en tot veranderingen in weersextremen, zoals stormen en periodes van droogte. Het mitigatiebeleid dient internationaal te worden gedragen omdat pas resultaten kunnen worden geboekt als de grootste emittenten, zoals de Verenigde Staten, China en India een omvangrijke bijdrage leveren. Op Bali zijn afspraken gemaakt om het internationale overleg voort te zetten en de Verenigde Staten nemen tegenwoordig een meer constructieve positie in. In de komende jaren zal moeten blijken welke internationale afspraken worden gemaakt.

Het is duidelijk dat de Nederlandse doelstellingen niet kunnen worden bereikt zonder een reusachtige intensivering van het beleid en zonder een gigantische maatschappelijke krachtsinspanning. We zullen alle zeilen moeten bijzetten en dan nog blijft het moeilijk om de doelstellingen te halen. Ook voor de periode na 2020 kunnen we verwachten dat nog verdergaande emissiereductie noodzakelijk zal zijn. Het is aannemelijk dat de uitstoot van broeikasgassen in de wereld in het jaar 2050 circa 20 tot 60 procent lager moet zijn dan in 1990 om uiteindelijk de gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot 2 graden Celsius, zoals wordt beoogd door de Europese Unie (zie figuur 1). Voor de geïndustrialiseerde landen zal het vereiste reductiepercentage 50 tot 80 procent bedragen.

Figuur 1: Emissiewaaiers voor stabilisatie op 450, 550 en 650 ppm CO₂-equivalenten.



Bron: Ministerie van Financiën/Ministerie van VROM, 2007, Eindrapport IBO Internationaal Toekomstig Klimaatbeleid, Den Haag.

3 Structurele ontwikkelingen op de nationale en internationale energiemarkt

De ambities van de nota moeten worden gezien in het licht van de liberalisering van de energiemarkten en in het licht van de steeds verder voortgaande uitputting van fossiele brandstoffen, in het bijzonder olie en gas. De hoge internationale energieprijzen reflecteren toenemende schaarste van fossiele brandstoffen op de internationale markt. Deze schaarste hangt samen met beperkingen aan de productiekant en de toenemende vraag vanuit China en andere snel groeiende economieën in Azië. In Nederland zijn de aardgasvoorraden aan het afnemen. In de komende jaren moeten we een vermindering van de productie van aardgas in Nederland verwachten en zal de export van aardgas afnemen. Daarmee komen ook de Nederlandse aardgasbaten onder druk te staan en de Nederlandse economie zal bij ongewijzigd beleid steeds verder afhankelijk worden van geïmporteerde fossiele brandstoffen. De vermindering van de aardgasbaten zal de overheidsbegroting onder druk gaan zetten en er is alle reden om meer energie in Nederland op te wekken en om de vraag naar energie verder te beperken. Het gaat in het energiebeleid dus niet alleen om het beperken van de uitstoot van broeikasgassen, maar ook om het handhaven van voldoende voorzieningszekerheid. Uiteindelijk willen we niet afhankelijk worden van buitenlandse leveranciers die de olie- en aardgasvoorziening kunnen manipuleren om economische of politieke druk uit te oefenen.

4 Effecten op de overheidsbegroting op de langere termijn

In het kader van de hierboven geschetste ontwikkelingen heeft het kabinet een intensivering ingezet van het beleid dat is gericht op energiebesparing, efficiencyverbetering en het aanbod van duurzame energie. Om de doelen te bereiken zet de nota in op marktprikkels, normering, instrumenten gericht op innovatie, tijdelijke stimulansen zoals subsidies, en internationale klimaat- en energiediplomatie. Dit betekent dat de kosten van het beleid voor een deel door de private sector en gedeeltelijk door de overheid zullen worden gedragen.

In tabel 1 staan de begrootte kasuitgaven van de overheid opgenomen voor de periode 2008-2011 voor zover gerelateerd aan de nota *Schoon en Zuinig*. De tabel geeft de bestaande middelen aan en de intensivering als gevolg van het in de nota omschreven beleidspakket. In de onderste regels van de tabel kunnen we aflezen dat de beleidsintensivering zal leiden tot extra kasuitgaven van 168 miljoen in 2008 oplopend tot 624 miljoen in het jaar 2011. Uiteindelijk zal in 2011 een bedrag van 1.898 miljoen beschikbaar zijn voor energiebesparing, hernieuwbare energie, innovatie, opvang en opslag van CO₂ (carbon capture and storage; ccs) en voor internationaal beleid, inclusief 'joint implementation' en 'clean development mechanism'.

Tabel 1. Kasuitgaven (miljoen euro's)

	2009	2010	2011
Energiebesparing	293	282	287
Bestaande middelen	224	182	165
Intensivering CA pijler 3, waarvan:	69	100	122
• Rijksoverheid VROM (RGD)	5	5	5
• Gebouwde omgeving VROM	24	38	45
• Industrie EZ	4	10	13
• Landbouw (duurzame productie) LNV	13	15	20
• Verkeer V en W	3	5	5
• Nieuwe installaties WKK EZ	12	20	28
• Oude installaties WKK EZ	8	7	6
Hernieuwbare energie	1.009	1.042	1.049
Bestaande middelen	894	875	828
Intensivering CA pijler 3, waarvan:	115	167	221
• SDE EZ	54	102	160
• Warmte EZ	10	14	10
• Aanvulling bestaande MEP-gelden EZ	51	51	51
Innovatie	182	239	270
Bestaande middelen	104	114	95
Intensivering CA pijler 3	50	83	112
Intensivering CA pijler 2, waarvan:	28	42	63
• Kennis voor klimaat OCW	10	10	10
• Maatschappelijk innovatieprogramma EZ	9	14	18
• EIA/MIA FIN	9	18	35
Internationaal	197	199	196
Bestaande middelen	197	199	186
Intensivering CA pijler 3, waarvan:	-	-	10
• JI/CDM 1/3 EZ / 2/3 VROM	-	-	10
Overig	16	16	10
Intensivering pijler 3 (o.a. BANS2 en HIER) VROM	16	16	10
Totaal bestaande middelen	1.419	1.370	1.274
Totaal intensivering CA pijler 2	28	42	63
Totaal intensivering CA pijler 3	250	375	500
Totaal incidenteel (Borselegelden)	50	61	61
Totaal beschikbaar duurzaam energiebeleid	1.747	1.848	1.898

Bron: Ministerie van VROM, 2007, *Nieuwe Energie voor het Klimaat, Werkprogramma Schoon en Zuinig*, Den Haag.

Gegeven de ambitieuze doelstellingen is de beleidsintensivering en de inzet van middelen op zijn zachtst gezegd bescheiden te noemen. Een extra bedrag van 624 miljoen in 2011 is per hoofd van de bevolking ongeveer 40 euro per jaar (ongeveer het bedrag van iets meer dan een halve tank benzine). We kunnen niet verwachten dat voor een dergelijke beperkte uitgave een echte trendbreuk tot stand kan worden gebracht. Uiteraard zullen ook inspanningen direct door de private sector moeten worden geleverd,

maar dan vertrouwt de overheid wel erg sterk op de draagkracht van de private sector en de bereidheid om mee te werken door middel van convenanten en andere incentives. Naast de kasuitgaven wordt ook gebruik gemaakt van fiscale maatregelen in het jaar 2008, zoals de belasting op vliegtickets, de versterkte differentiatie van de BPM voor personenauto's, beperkte verhoging van de belasting op elektriciteit (eerste schijf), verhoging van belasting op diesel en een bonus voor zeer zuinige auto's van de zaak. Voor de jaren 2009 en verder wordt gedacht aan verruiming van de energie-investeringsaftrek (EIA)); gelijke fiscale behandeling van hoge blends ethanol; accijnsbehandeling van waterstof, terugdringen van werkgerelateerde mobiliteit (o.a. stimuleren van Openbaar Vervoer); milieugerelateerde differentiatie en verhoging van belastingen op brom/snorfietsen; aanscherpingen van regelingen voor groen beleggen; en milieudifferentiatie van de heffingen op vrachtauto's.

Omdat het beleidspad van 2011 tot het jaar 2020 niet in detail is ingevuld, en omdat nog vele nieuwe ministers van Financiën hun stempel zullen drukken op de inkomsten en de uitgaven, is het moeilijk om een gedetailleerde bespreking van de gevolgen voor de overheidsbegroting te geven. Er zullen duidelijk vele miljarden extra uitgaven moeten plaatsvinden, maar daar staat tegenover dat via de vergroening van het belastingstelsel die het kabinet beoogt ook extra inkomsten tot stand komen. In plaats van het importeren van brandstoffen kunnen we nu energiebesparende investeringen doen en investeren in duurzame energie. Dit kan de binnenlandse economische activiteit stimuleren als het Nederlandse bedrijfsleven goed inspeelt op de nieuwe mogelijkheden. Het grotendeels wegvallen van de aardgasbaten in de periode tot 2020 zal de overheidsbegroting onder druk gaan zetten, maar er zijn goede mogelijkheden om in het fiscale beleid voor een compensatie zorg te dragen. In hoeverre er problemen op de overheidsbegroting zullen optreden, is afhankelijk van de economische groei in de periode 2007 tot 2020 en het gevoerde financiële beleid. Bij voldoende toename van de economische activiteit kunnen voldoende belastingmiddelen worden gegenereerd om een ambitieus milieuprogramma te financieren. Bij een stagnatie of zelfs krimp van de economie wordt het moeilijk om de noodzakelijk vernieuwing tot stand te brengen en zullen de inkomsten tegenvallen terwijl een groter beroep op overheidsuitgaven zal worden gedaan. Een voorwaarde is dat de groei in relatief schone sectoren zal optreden.

5 Conclusies

De nota *Nieuw energie voor het klimaat* straalt groot enthousiasme uit en biedt goede uitgangspunten om de Nederlandse economie energiezuiniger te maken en de toenemende afhankelijkheid van geïmporteerd brandstoffen te beperken. Daarmee bereidt Nederland zich goed voor op de toekomst, waarin een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen noodzakelijk is en waarin de roep om een duurzaam productie- en consumptiesysteem steeds verder zal toenemen. De vraag van minister Cramer om brede maatschappelijk steun voor deze initiatieven is volkomen terecht, want alleen door een gezamenlijke inspanning van consumenten, producenten en overheden kan een trendbreuk tot stand worden gebracht. Als we daarin als Nederlandse - en in ruimere context als Europese - samenleving slagen dan kunnen we daaraan veel plezier, welvaart en welzijn ontleen. Dan zullen we dit niet ervaren als een opgelegde beperkende randvoorwaarde, maar als uitdaging die ons in staat stelt om schoon en

plezierig te leven, duurzaam te wonen, werken en reizen. Bovendien kunnen we dan besparen op de energierekening en wie wil dat niet?

In de beleidsvoorbereiding is het daarbij van het grootste belang om de efficiëntie van de beleidsmaatregelen steeds zorgvuldig te toetsen en niet te regeren op basis van intuïtie. Doelen moeten op rationele gronden worden geformuleerd en als ze worden gesteld dan moeten we zeker weten dat ze haalbaar zijn tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten. Te ambitieuze doelen kunnen het vertrouwen in de politiek ondermijnen of ze kunnen leiden tot maatschappelijke kosten die hoger zijn dan noodzakelijk. Het werkprogramma schoon en zuinig voldoet mijns inziens op de meeste punten aan deze eisen, maar voor het beleid na 2011 is nog een zeer zorgvuldige analyse nodig, om te bepalen wat de meest efficiënte maatregelen zijn. Vooral op het gebied van duurzame energie is nog veel technologie in ontwikkeling en het is voorbarig om nu al definitieve keuzes te maken over het aandeel van de verschillende types duurzame energie in de totale energievoorziening. Die aandelen zullen uiteindelijk het resultaat moeten zijn van de economische en milieukarakteristieken van deze technieken en die zullen in de komende jaren nog stevig kunnen veranderen onder invloed van nieuwe technologische ontwikkelingen en beter inzicht in de milieueffecten en kosten van bijvoorbeeld biofuels.

Voor de overheidsfinanciën op lange termijn lijken het programma en de financiële gevolgen ervan goed inpasbaar. Bij voldoende economische activiteit zullen de overheidsinkomsten kunnen toenemen en kunnen de extra uitgaven bij een passende overheidsfinanciering goed worden gedragen. Dat vereist wel een efficiënte en productieve overheid.

Ekko van Ierland

*Hoogleraar Milieu-economie Wageningen Universiteit

Referenties

IPCC (2007), Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Synthesis Report*, Genève, Zwitserland.

Ministerie van Financiën/Ministerie van VROM (2007), Eindrapport IBO *Internationaal Toekomstig Klimaatbeleid*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2007), *Nieuwe Energie voor het klimaat, Werkprogramma Schoon en Zuinig*, Den Haag.

WRR (2006), *Klimaatstrategie - tussen ambitie en realisme*, Den Haag.