

Samenvatting van de paneldiscussie

D.J. Kraan

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

Samenstelling van het panel

Het tweede deel van het Dreesseminar "Hoe schoon en hoe zuinig" bestond uit een paneldiscussie. Het panel bestond uit vertegenwoordigers van politieke partijen en belangengroepen. In het panel hadden zitting:

Mevr. Mr. Helma Nepperus, lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

Dhr. Drs. Cees Oudshoorn, Directeur Economische Zaken van VNO-NCW.

Dhr. Dr. Paul Tang, lid van de Tweede Kamer voor de PvdA.

Mevr. Mirjam de Rijk, Algemeen Directeur van de Stichting Natuur en Milieu.

Het panel stond onder leiding van **Dhr. Drs. Peter van den Berg**, plv. Directeur-Generaal van de Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën.

Drie kernvragen

Van den Berg opende de discussie met het verzoek aan de leden van het panel om te reageren op drie kernpunten van het programma "Schoon en Zuinig", te weten:

1. Het voorstel om drie doelstellingen voor het klimaatbeleid te kiezen (30 procent reductie CO₂ uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990, 2 procent energiebesparing per jaar vanaf 2011 en 20 procent duurzame energie in 2020 als doelstellingen) in plaats van slechts één doelstelling (30 procent reductie CO₂ uitstoot). Heeft het kabinet er goed aan gedaan deze drievoudige doelstelling te kiezen gegeven dat de kosten daardoor (volgens van Dril) verdubbelen?
2. De door het kabinet voorgestelde reikwijdte van het beleid: de verhouding tussen wat er in Nederland moet gebeuren en wat in de EU en de wereld moet gebeuren. Heeft het kabinet de juiste keuze gemaakt?
3. Het door het kabinet voorgestelde tijdspad: wat moet nu worden gedaan en wat kan wachten tot na 2011? Volgens Van Ierland blijven de meerkosten van het programma "Schoon en Zuinig" tot 2011 beperkt tot die van een halve tank benzine per inwoner per jaar. Na 2011 kan het echter snel duurder worden als de goedkope oplossingen uitgeput raken en de marginale kosten gaan stijgen (mogelijk verdriedubbelen volgens Boot). Anderzijds kunnen de kosten van nieuwe technieken gaan dalen. Heeft het kabinet de juiste keuze gemaakt?

Hoe denkt het panel over deze vragen?

De Rijk heeft begrip voor de driedubbele doelstelling van het kabinet. Zij meent dat het geen goed beleid zou zijn om bijvoorbeeld alle inspanningen te richten op afvang en opslag van CO₂. De driedelige doelstelling biedt nog voldoende flexibiliteit voor bijsturing in de richting van de meest efficiënte oplossingen in het licht van technische doorbraken en innovaties. Want Nederland kan niet aan India vragen om bepaalde maatregelen te nemen die Nederland zelf achterwege laat, zelfs indien de kosten van die maatregelen in

India lager zijn. Anderzijds meent zij dat niet de gehele emissiereductie in Nederland behoeft te worden gerealiseerd als er duidelijke kostenvoordelen behaald kunnen worden door financiering van emissiereducties in het buitenland. Emissiehandel is een aanvaardbaar instrument omdat het land dat de emissies reduceert hier concreet voordeel van ondervindt. Wat betreft het tijdspad meent De Rijk dat het onjuist zou zijn om te gaan wachten op technische doorbraken en innovaties. Er moet teruggerekend worden vanaf 2020 op basis van bestaande technieken. Dat betekent dat we op korte termijn meer moeten doen. Als de kosten na 2011 dan meevallen door technische doorbraken en innovaties, dan kunnen we na 2011 meer doen dan we nu van plan zijn en de doelstellingen aanscherpen.

Oudshoorn deelt het standpunt dat energiebesparing en duurzame energie een belangrijke plaats moeten houden in het klimaatbeleid. Of dat precies met de percentages moet, die het kabinet nu voorschrijft, lijkt hem de vraag, maar het principe om alle wegen te bewandelen ook als dat op korte termijn wat extra kosten met zich meebrengt, kan hij onderschrijven. Oudshoorn onderschrijft eveneens dat Nederland zelf wat moet doen en niet alle maatregelen moet afkopen in het buitenland. Dat zou niet goed zijn voor de Nederlandse reputatie, en ook niet voor de ontwikkeling van nieuwe producten en technieken. Nederland kan wellicht comparatieve voordelen ontwikkelen in bepaalde milieutechnieken en daarmee buitenlandse markten ontwikkelen. Wat betreft het tijdspad meent Oudshoorn dat we tempo moeten maken in de sfeer van 'research and development'. Innovatie moet komen van het bedrijfsleven en hoe eerder dat gebeurt hoe beter. Als we nu snel zijn, kunnen we misschien later een voorsprong nemen. Wat dat betreft had hij graag meer ondersteuning gezien voor de innovatieagenda op korte termijn.

Nepperus meent dat de doelstellingen niet heilig moeten worden verklaard. Het beleid moet flexibel kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. Zij vraagt zich ook af of het kabinet niet te ambitieus is. Men wil 30 procent reductie van CO₂ uitstoot bereiken in 2020 ten opzichte van 1990; dat is 10 procent meer dan in Europees verband is afgesproken. Nepperus vindt dat het kabinet dan wel duidelijk moet zijn over hoe men dit wil bereiken. Gaan we CO₂ in de grond stoppen of de taakstellingen in het buitenland afkopen? Hoe gaan we het gat dichten tussen de CO₂-doelstelling en de overige doelstellingen? Het kabinet geeft daarover geen duidelijkheid, maar het is vreemd om aan burgers en bedrijfsleven te vragen om zich te committeren aan doelstellingen indien geen inzicht wordt gegeven in de benodigde middelen. Wat betreft de duurzame energie kiest Nepperus voor windenergie. Over duurzame brandstoffen zijn in de milieuwereeld grote twijfels ontstaan, met name indien de verbouw van geschikte gewassen voor de productie van biobrandstoffen ten koste gaat van bossen of voedselproductie. Nepperus meent dat de doelstelling voor de uitstootreductie eventueel ook in het buitenland kan worden gerealiseerd. Hier moeten we flexibel mee omgaan. Het is essentieel dat andere landen ook taakstellingen op zich nemen: China, India en zelfs Afrika. We kunnen meer in Nederland doen naarmate die landen ook meer in eigen land doen. Wat betreft de vraag of er in Nederland op korte termijn genoeg gebeurt, is Nepperus van mening dat het programma "Schoon en Zuinig" weinig concreet is over wat er op korte termijn gaat gebeuren. Met name de afspraken met het bedrijfsleven zijn nog betrekkelijk vaag. Het draagvlak voor grotere offers op korte termijn zal toenemen als mensen ook duidelijker voor zich zien wat er met de ter beschikking gestelde middelen gaat gebeuren.

Tang meent dat de drie doelstellingen niet als absoluut mogen worden gezien. Bijstellingen in het licht van de ervaringen, moeten mogelijk zijn. Het gaat om de toekomst van Nederland. De doelstellingen mogen niet alleen als economische opgave worden gezien. Het gaat ook om een verandering van leefstijl. Of het beleid slaagt, zal ervan afhangen of die omslag in leefstijl er komt. Wat betreft de geografische verdeling van de taakstellingen, meent hij dat er een moreel principe in het geding is. Minder ontwikkelde landen zouden terecht kunnen zeggen: "Jullie hebben de boel vervuild en nou mogen wij het opruimen". Daarom is het belangrijk dat er afzonderlijke doelstellingen zijn voor duurzame energie en energiebesparing. Als die twee doelstellingen beide worden gerealiseerd, dan is de CO₂ doelstelling goeddeels ook gerealiseerd en hoeft er geen afkoop van taakstellingen meer plaats te vinden in het buitenland. Wat betreft het tijdpad merkt Tang op dat het vijf voor twaalf is. We moeten alles uit de kast halen en zo gauw mogelijk aan het werk gaan. De kosten van sommige maatregelen worden duurder als je langer wacht. Daarom moeten we zo snel mogelijk aan de slag. De afspraken met het bedrijfsleven moeten zo snel mogelijk concreet gemaakt worden. Het bedrijfsleven moet beseffen dat dit geen bui is die wel weer over waait. Afspraken moeten worden nagekomen, ook van de kant van de overheid. De afschaffing van de subsidieregeling Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie heeft tot een vertrouwensbreuk geleid. Dit mag niet nog eens gebeuren.

Vragen vanuit de zaal

- *Zijn de ambtenaren die het programma "Schoon en Zuinig" hebben opgesteld wel eens in Duitsland of in Spanje geweest? In Duitsland is enorm veel gebeurd op het gebied van windenergie en in Spanje op het gebied van zonne-energie. In die landen hebben geweldige innovaties plaatsgevonden. Nederland kan die achterstand nauwelijks meer inhalen.*

Boot: "Natuurlijk hebben we goed naar het buitenland gekeken. In het buitenland komen innovaties soms gemakkelijker van de grond door gunstige omstandigheden. Kijk bijvoorbeeld naar de windenergie in Duitsland. Ten eerste heeft de federale overheid daarin heel veel geld gestopt. Dat is niet doorgerekend in de prijzen, dus dat heeft geleid tot een gepeperde rekening voor de belastingbetaler. Ten tweede is het ruimtelijke-orderingsbeleid in Duitsland flexibeler. Een voorbeeld is de Waddenzee. Bij Delfzijl, aan de Nederlandse kant van de grens, zijn plannen gemaakt voor een windmolenpark. Daarover wordt al jaren gepraat en nog steeds bestaat de kans dat het niet lukt. Aan de Duitse kant van de grens geldt een omgekeerde bewijslast. Belanghebbenden moeten bewijzen dat windmolens schade berokkenen. Dat is een betere bewijslastverdeling. EZ heeft moeite met de Nederlandse regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening. We zullen daaraan iets moeten doen, als we voorop willen lopen met windenergie."

Oudshoorn: "Het bedrijfsleven zou enthousiaster worden als de middelen van het FES (Fonds Economische Structuurversterking) zouden kunnen worden ingezet voor energiebesparing en gebruik van duurzame energie. Het bedrijfsleven is bereid tot medewerking, maar het gelijke speelveld met het buitenland moet wel gehandhaafd worden."

De Rijk: "Milieuvriendelijke productiewijzen moeten niet gesubsidieerd worden, maar verplicht gesteld. De wetgeving op de ruimtelijke ordening is niet te streng in Nederland. Als we ergens zuinig op moeten zijn, dan is het op de spaarzame natuurgebieden die in Nederland nog resteren. De Waddenzee is er één van. De Noordzee is natuurlijk wel een bron van duurzame energie. Nederland zou een groot project moeten opzetten om die energie te winnen zonder afbreuk te doen aan natuurwaarden. Dat zou een groot project zijn waarmee de milieubeweging zou kunnen instemmen. Veel zinvoller dan die plannen voor eilanden voor de kust. Het zou een geweldige innovatie kunnen opleveren, gebruik maken van de unieke Nederlandse expertise op het gebied van waterstaatkundige werken en tegemoet komen aan de wens om in Nederland een nieuw groot project van de grond te brengen."

Nepperus: "Is het eens met Boot dat ruimtelijke-ordeningsprocedures in Nederland veel te lang duren. Zij heeft sympathie voor de suggestie van De Rijk voor duurzame energiewinning uit de Noordzee, maar zij heeft de indruk dat nog niet vaststaat dat energiewinning uit de tijbewegingen exploitabel is. Dat is wel een voorwaarde voordat tot grootscheepse investeringen kan worden overgegaan."

Tang: "Minister Cramer gaat kijken naar de maatschappelijke kosten van duurzame energie en zal eventueel ook met voorstellen komen om FES-middelen in te zetten om het betaalbaar te houden. "

- *De heer Boot heeft gesproken over de bijdrage van de overheid aan het klimaatbeleid, maar interessant is evenzeer welke bijdrage geleverd wordt door het bedrijfsleven. Kan het panel daarover uitsluitel geven?*

Oudshoorn: "Tot nu toe is geen maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd voor het Nederlandse klimaatbeleid. Op basis van de doorrekening door het Energie Onderzoek Centrum Nederland (ECN) van het programma "Schoon en Zuinig", kan wel een schatting worden gemaakt van de kosten voor het bedrijfsleven. Uit die doorrekening komt naar voren dat de prijs van een ton CO₂-emissie ongeveer 50 euro zal bedragen indien de mondiale uitstoot zodanig beperkt moet worden dat de temperatuurstijging op aarde beperkt blijft tot 2 graden Celsius. Uitgaande van het behoud van bestaande rechten, moet het bedrijfsleven ongeveer 50 megaton per jaar bijkopen. Dat komt dus neer op 2,5 miljard euro per jaar. Indien zou worden overgegaan op veiling van bestaande rechten, dan zou daar nog ongeveer 4 tot 4,5 miljard euro per jaar bijkomen. Veiling van CO₂-rechten zou neerkomen op een superecotax van ongekende omvang. Indien de eis wordt gesteld dat de Nederlandse concurrentiepositie niet wordt aangetast is veiling van bestaande rechten alleen mogelijk indien dit gebeurt in internationaal verband."

- *Noch in het bestaande beleid, noch in het kabinetsprogramma "Schoon en Zuinig" wordt het principe 'de vervuiler betaalt' in acht genomen. Het kabinet laat ook nog steeds na om aan de Nederlandse burger uit te leggen dat in het verleden is verzuimd om vervuiling te beprijzen en dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. Moeten we hiervoor wachten op de volgende kabinetsnota over het klimaatbeleid?*

Tang: "Het kabinet heeft het principe 'de vervuiler betaalt' niet verlaten. CO₂-rechten zullen worden geveild en in Europees verband worden verhandeld. Dat zal veel geld opleveren. De overheid zal die middelen moeten teruggeven in de vorm van belastingverlaging waardoor de prijs van arbeid verlaagd zal kunnen worden. Dat is goed voor de werkgelegenheid en de economische groei. De indruk moet echter niet worden gewekt dat deze maatregelen geen pijn zullen doen. Natuurlijk zal er pijn worden geleden, want de bedrijven die profiteren van lagere arbeidskosten zijn niet precies dezelfde bedrijven die CO₂-rechten zullen moeten kopen. Dat geldt ook voor de consument. Sommige consumenten zullen erop vooruit gaan en andere zullen erop achteruit gaan, afhankelijk van het consumptiepakket. Mijn ervaring is echter dat als de band tussen vervuilen en betalen zo nauw mogelijk wordt aangehaald, de consument begrip heeft voor prijsverhoging. Dat bleek weer bij de discussie over de vliegtax. Tal van organisaties tekenden protest aan tegen een ongedifferentieerde heffing op het vliegticket, maar het voorstel om de heffing afhankelijk te maken van vliegtuigtype en vliegafstand kon op veel begrip rekenen."

De Rijk: " bracht zojuist naar voren dat in geval van veiling van bestaande CO₂-rechten de kosten van het bedrijfslopen zouden toenemen met 4 tot 4,5 miljard per jaar. Dat lijkt veel geld, maar er zijn ook andere kostenposten die veel geld vergen, maar waar weinig over gepraat wordt. Ik denk bijvoorbeeld aan de kosten van veiligheidsvoorzieningen in bedrijven die in de laatste jaren explosief zijn gestegen. Daar hoor je niemand over, misschien ook omdat het niet van te voren uitgerekend wordt, zoals nu wel het geval is bij de kosten van klimaatbeleid. Die kosten worden gewoon nodig geacht en worden in de prijzen verwerkt. Zo zou het ook moeten gaan met de kosten van CO₂-rechten. Ik wil in dit verband ook nog eens benadrukken dat een groot deel van de Nederlandse bedrijven *niet* op internationale markten opereert. Veiling van CO₂ rechten mag daarom niet met het argument van internationale concurrentievervalsing worden tegengehouden. Dat argument gaat slechts op voor een deel van de bedrijven en het is beter om dan voor die bedrijven iets extra te doen dan om het principe te laten varen."

- *Er is veel gepraat over het beleidsinstrument van subsidies en het feit dat dit instrument geen recht doet aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Hebben de opstellers van het programma "Schoon en Zuinig" ook gedacht aan een beleidsinstrument als het voormalige technische ontwikkelingskrediet? Dit was een lening die terugbetaald moest worden als de innovatie rendabel kon worden geëxploiteerd.*

Boot: "Daarover hebben we inderdaad wel een beetje over nagedacht. Zoals bekend zijn de middelen voor het innovatiebeleid vooralsnog apart gezet. We denken over het flexibeler maken van de bestaande instrumenten. Dat zou wellicht de vorm kunnen krijgen van een uniek instrument dat op allerlei verschillende manieren kan worden ingezet. Daarbij valt ook te denken aan een modaliteit waarbij geen sprake meer is van een bijdrage ineens, maar van een bijdrage die moet worden terugbetaald, zodat een 'revolving fund' ontstaat waaruit weer nieuwe bijdragen kunnen worden verstrekt."

- *De doelstelling van 2 procent energiebesparing per jaar is vanuit psychologisch oogpunt weinig stimulerend. Je vraagt bijvoorbeeld aan Shell om de omzet*

jaarlijks met 2 procent te verminderen en je vraagt aan ondernemers en ingenieurs om nieuwe technologieën te ontwikkelen voor duurzame energie in een krimpende markt. Heeft het kabinet of de Tweede Kamer overwogen om deze doelstelling te schrappen?

Nepperus: “Zoals ik eerder heb opgemerkt mag geen enkele doelstelling heilig worden verklaard. De doelstelling van energiebesparing kan echter wel een stimulans betekenen voor zinvolle maatregelen waaraan niet de bezwaren kleven die de vraagsteller noemt. Ik denk aan regelgeving om producten te moderniseren en energie-efficiënter te maken en aan consumentenvoorlichting om consumenten te wijzen op mogelijkheden om op energiegebruik te besparen.”

Dirk-Jan Kraan