

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Editie jaargang 40, 2008, nr. 3

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	77
2 Inleiding seminar "Hoe schoon en hoe zuinig?" <i>D.J. Kraan</i>	78
3 Het werkprogramma "Schoon en zuinig" <i>P.A. Boot</i>	82
4 Schoon en zuinig: energie, klimaat en de overheidsbegroting <i>E.C. van Ierland</i>	91
5 Betaalt de vervuiler? <i>A.W.N. van Dril</i>	97
6 Samenvatting van de paneldiscussie <i>D.J. Kraan</i>	104
7 Boekbespreking: Toegang tot de collectieve sector <i>G. de Jong</i>	110

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuittend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. N.P. Mol, Nico
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

Eindredactie

drs. L. Hoffman (Leen)

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Deze 3e aflevering van TvOF van dit jaar is vrijwel geheel gewijd aan het seminar dat de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën op 23 november 2007 organiseerde over het werkprogramma "Schoon en Zuinig. Nieuwe energie voor het klimaat" van het huidige kabinet en over de daarin voorgestelde nieuwe overheidsuitgaven. Na een inleidende beschouwing van Dirk-Jan Kraan zijn de inleidingen opgenomen van Pieter Boot, destijds directeur Energiestrategie en -verbruik bij het Ministerie van Economische Zaken, Ekko van Ierland, hoogleraar milieu-economie aan de Universiteit Wageningen en Ton van Dril, groepsleider Energiegebruik en Emissiereductie bij het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Het seminar werd afgesloten met een paneldiscussie tussen Helma Nepperus, lid van de Tweede Kamer voor de VVD, Cees Oudshoorn, directeur Economische Zaken van VNO-NCW, Paul Tang, lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en Mirjam de Rijk, algemeen directeur van de Stichting Natuur en Milieu. Het panel stond onder leiding van Peter van den Berg, plv. directeur-generaal van de Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën. Kraan geeft in deze aflevering een samenvatting van deze discussie.

Leen Hoffman, eindredacteur

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 standaards (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 regelingsvoorschriften 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 in de 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.

Het werkprogramma "Schoon en Zuinig"

*P.A. Boot**

Kort geleden heeft het kabinet het werkprogramma "Schoon en Zuinig" naar de Tweede Kamer gezonden (VROM 2007). In deze bijdrage ga ik in op enkele achtergronden van dit stuk en op de afwegingen die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de voorbereiding ervan.

De bijdrage bestaat uit drie onderdelen. Eerst enkele feiten over de inhoud van het programma (par. 1). Vervolgens wil ik nader ingaan op drie dilemma's die een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de voorbereiding van het programma en de wijze waarop geprobeerd is daarvoor een oplossing te vinden (par. 2). Tenslotte maak ik enkele opmerkingen over de budgettaire kant van het programma (par. 3).

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

1 De inhoud van het programma

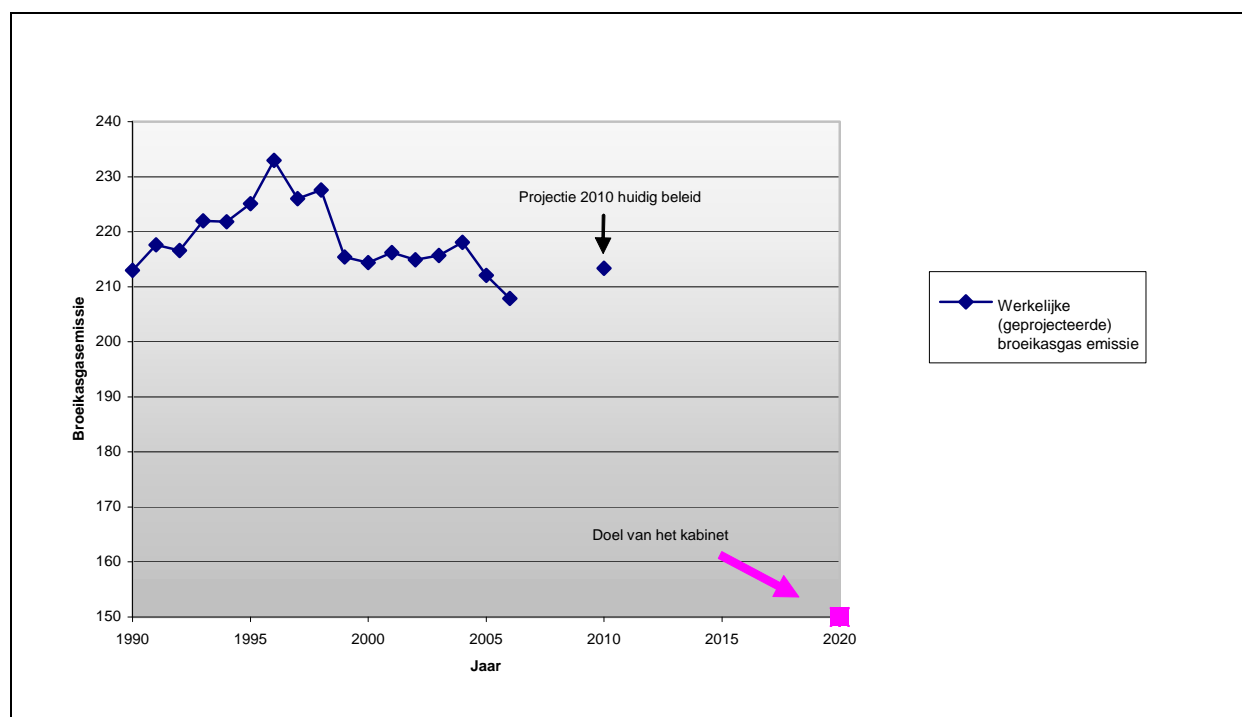
Een belangrijk uitgangspunt van het programma "Schoon en Zuinig" is dat het klimaatprobleem een internationaal probleem is dat internationaal opgelost moet worden (vgl. IEA 2006). De Nederlandse aanpak kan dus niet volledig onafhankelijk zijn en zal moeten passen in het internationale beleid, in het bijzonder het Europese beleid. De Europese Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat als er overeenstemming bereikt wordt over een wereldwijde aanpak, Europa bereid is een doelstelling voor emissiereductie van broeikasgassen van 30 procent in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990 op zich te nemen. Zolang dat niet het geval is zal Europa ten minste zelfstandig 20 procent emissiereductie in 2020 realiseren. Het kabinet meent dat Nederland binnen die taakstelling het goede voorbeeld moet geven, niet om daarmee zelfstandig de wereld te kunnen redden, maar om de andere Europese landen te stimuleren ook hun taakstelling te realiseren. Nederland zal derhalve streven naar 30 procent emissiereductie.

Wat zijn de doelstellingen van het kabinetsprogramma? Als overkoepelend doel geldt krachtens het regeerakkoord dat Nederland een land wil zijn dat binnen Europa behoort tot de landen met de meest efficiënte en duurzame energievoorziening. Dat moet primair bereikt worden door energiebesparing. Energiebesparing is het meest economische en meestal ook het meest efficiënte beleidsscenario. Het tempo van de energiebesparing moet verdubbelen ten opzichte van de huidige situatie van 1 procent per jaar tot 2 procent per jaar vanaf 2011. In de tweede plaats moet het aandeel van de duurzame energie (hernieuwbare energie zonder broeikasgasemissies) binnen het totale energieverbruik verachtvoudigen van 2,5 procent nu tot 20 procent in 2020. Tenslotte moet de doelstelling van 30 procent emissiereductie in 2020 ten opzicht van het niveau van 1990 worden gehaald.

Het regeerakkoord noemt ook nog enige voorwaarden. Ten eerste moeten de genoemde doelstellingen gerealiseerd worden met kostenefficiënte maatregelen, dus tegen zo laag mogelijke kosten, en ten tweede moet het programma bijdragen tot innovatie in de industriële sector, dus tot introductie en opschaling van schone technologieën. Kostenefficiëntie impliceert maximaal effect, ook al op korte termijn, innovatie impliceert dat we goed toegerust de volgende fase ingaan, zodat we na 2011 kunnen beschikken over nieuwe alternatieven en niet uitsluitend afhankelijk zijn van bestaande instrumenten en technieken waarvan de marginale kosten na 2011 gaan stijgen.

Wat betekenen die doelstellingen nu in historisch perspectief? Dat wordt geïllustreerd in figuur 1. In de afgelopen vijftien jaar, sinds het referentiejaar 1990, is de emissie van broeikasgassen eerst wat gestegen en daarna wat gedaald. We zijn nu weer ongeveer op het niveau van 1990. De emissies van het jaar 2006 zijn in deze figuur nog niet verwerkt. Die zijn wat lager dan die van 2005, dus het gaat wel de goede kant op. In de figuur is tevens aangegeven wat vanaf 2007 gerealiseerd moet worden om de doelstellingen van het programma "Schoon en Zuinig" te realiseren (emissieontwikkeling nieuwe doelen). Tevens is aangegeven wat er zou gebeuren bij ongewijzigd beleid, als we na het aflopen van het Kyoto-protocol in 2012 helemaal geen maatregelen meer zouden treffen (BAU = Business as Usual). De taak waarvoor het kabinet zich gesteld ziet, bestaat dus uit het dichten van het gat tussen die twee lijnen. In het licht van de prestaties van de afgelopen vijftien jaar is dat betrekkelijk veel. Er moet dus een echte trendbreuk gerealiseerd worden.

Figuur 1. Dertig procent reductie van broeikasgassen: een trendbreuk



Bron: ECN/MNP, *Beoordeling werkprogramma "Schoon en Zuinig"*, ECN--E-07-067, september 2007.

Bij de voorbereiding van het programma "Schoon en Zuinig" zijn de betrokken ministeries in de eerste plaats te rade gegaan bij wetenschappelijke onderzoekinstellingen, zoals het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Dat leverde twee interessante inzichten op. Ten eerste: er zijn veel beleidsalternatieven, maar er zijn ook veel onzekerheden, met name op het gebied van effectiviteit en kostenefficiëntie op lange termijn. Ten tweede: uit een oogpunt van kosten maakt het een groot verschil of het beleid uitsluitend wordt gericht op de emissiereductiedoelstelling van 30 procent, dan wel of ook de doelstellingen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie gerealiseerd moeten worden. In het eerste geval zouden de kosten beperkt kunnen blijven tot een bedrag in de orde van 4 miljard euro, in het tweede geval moet eerder worden gedacht aan 8 miljard. Hierbij is van belang dat het minst kostbare alternatief voor realisering van de emissiereductiedoelstelling bestaat uit de aankoop van emissierechten in het buitenland. Hierbij zijn echter ook politieke overwegingen in het geding. Het zou zowel in Nederland als in het buitenland slecht worden begrepen indien Nederland zou proberen zijn taakstelling vooral in het buitenland te realiseren. Dat is de achtergrond van de additionele doelstellingen op het gebied van binnenlandse energiebesparing en binnenlandse overschakeling op duurzame energiebronnen. Deze doelstellingen dwingen Nederland ertoe het grootste deel van de taakstelling binnen Nederland te realiseren.

Nadat op deze wijze duidelijkheid was ontstaan over wat het kabinet wil bereiken, hebben de betrokken ministeries het bedrijfsleven en de medeoverheden uitgenodigd voor overleg. Daarbij gold als vraaginstelling: "Welke bijdrage kan van uw sector worden verwacht bij de realisering van de doelstellingen van het kabinet?" Het overleg met het bedrijfsleven leidde tot drie plannen: van de woningcorporaties, van de energiesector en van de ondernemingsorganisaties in de industriële sector. Daarnaast kwam de milieubeweging met een plan. De milieubeweging heeft ongeveer dezelfde doelen als het kabinet, maar hanteert een langere tijdshorizon dan 2020 en legt vanuit die optiek meer nadruk op verandering in consumptiepatronen. De betrokken ministeries hebben vervolgens een ontwerpprogramma op tafel gelegd. Geprobeerd is om daarin zoveel mogelijk elementen uit de sectorale plannen over te nemen. Dat heeft geleid tot een duurzaamheidsakkoord met het bedrijfsleven en tot een bestuursakkoord met de gemeenten. Het programma van "Schoon en Zuinig" is mede op die akkoorden gebaseerd.

Kenmerkend voor het programma is een aanpak in drie golven van maatregelen. De voorbereiding van elk van die golven moet nu starten, maar de implementatie van de maatregelen kent een verschillende fasering. De eerste golf is in het programma aangeduid als "meters maken". Het betreft maatregelen die al op de plank liggen en onmiddellijk uitgevoerd kunnen worden. Hierbij moet worden gedacht aan isolatie van woningen, zuinige huishoudelijk apparaten, tenders voor windenergie, fiscale vergroening. Dat zijn maatregelen die betrekkelijk snel en tegen lage kosten gerealiseerd kunnen worden. Woningen isoleren levert veel energiebesparing op. Windmolens bouwen op het land kost niet veel subsidie meer. Wanneer in het kader van fiscale vergroening de benzine hoger belast wordt en de mensen schone auto's gaan kopen dan kost dat per saldo weinig geld. De tweede golf is aangeduid als "meters

voorbereiden". Het gaat hierbij om het versneld werken aan opties die over enkele jaren voluit kunnen worden ingezet, maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben. Hierbij kan worden gedacht aan een op milieu-aspecten gericht concessiestelsel voor het openbaar vervoer, technieken voor Carbon Capture and Storage, winning van windenergie op zee.

Op zee waait een mooie wind, maar windmolens op zee zijn nog wel duur. Bovendien moet de zee wel beschikbaar zijn. Er varen schepen, er zijn gasplatforms en je kunt er niet zomaar windplatforms neerzetten. Dat vergt maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening en dat kost tijd. De derde golf is in het programma aangeduid als "verdergaande innovaties". Dit vergt uitvoering van de innovatieagenda voor de middellange en lange termijn. Hierbij kan worden gedacht aan energieopslag, Zero Emission Power Plants, Smart Grids, en dergelijke. Echte innovaties in deze sfeer zijn niet alleen nodig om de doelstellingen voor 2020 te halen, maar zijn ook essentieel voor de periode daarna. Het zou dan immers nodig kunnen blijken om het aandeel van de duurzame energie verder op te voeren tot 30 of 40 procent.

Er is soms de indruk gewekt dat het programma alleen maar uit convenanten bestaat. Critici vinden die aanpak niet hard genoeg. Hier is echter sprake van een misverstand. Het pakket bestaat uit 5 soorten maatregelen: marktprikkels, normering, innovatie, subsidie en internationale diplomatie. Fiscale vergroening is bijvoorbeeld een marktprikkel en iedereen voelt dat direct in zijn portemonnee. Normering van apparaten is een hard instrument. Je kunt vervuilende apparaten op een gegeven moment niet meer kopen. Innovatie en subsidie worden veelal verpakt in convenanten met het bedrijfsleven. Convenanten zijn belangrijk omdat ze op korte termijn effectief zijn. Als je convenanten en normerende wetgeving tegenover elkaar zet, dan zijn wetten op lange termijn het meest sluitende instrument. Dat is evident. Iedereen moet de wet in acht nemen. Het voorbereiden van een wet kost echter gauw twee tot drie jaar. Convenanten brengen dynamiek teweeg bij partijen die aan de slag willen. Ze kunnen snel ingevoerd worden en kunnen tot enthousiasme leiden. Daarom heeft het kabinet geen uitsluitende keus gemaakt, maar geprobeerd beide benaderingen te combineren. Tenslotte zal de internationale diplomatie een belangrijke bijdrage moeten leveren. Ook in Europees verband zal er een effectief pakket tot stand moeten komen.

Waar staan we in 2020? Dat hebben we laten bekijken door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en door het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Het is niet absoluut zeker dat we de doelstellingen halen, maar de doelen komen in zicht. De energiebesparing gaat met dit pakket in de richting van de 2 procent per jaar, in het gunstigste scenario zelfs iets daarboven. Wat betreft de duurzame energie zouden we in een gunstig scenario tot een aandeel van 15 á 17 procent kunnen komen. Dan zijn we aardig in de buurt van de 20 procent van de doelstelling. Dat zou een grote prestatie zijn als je je realiseert dat het aandeel van duurzame energie nu nog 2,5 procent bedraagt en dat we daar 15 jaar over hebben gedaan. In totaal halen we waarschijnlijk 22 tot 27 procent reductie van broeikasgassen, inclusief de effecten van de emissiehandel (waarbij de reductie dus ook elders in Europa wordt gerealiseerd). Als je je realiseert dat er tot 2020 ook nog veel innovatie zal plaatsvinden, dan kan je zeggen dat de doelen van 2020 in zicht komen. Om dat zeker te stellen zullen we in 2010 een herijking organiseren,

waarbij vastgesteld moet worden hoe het tweede deel van het traject moet worden aangepakt om het resterende deel van de doelstellingen te realiseren.

2 Enkele dilemma's

Bij de voorbereiding van het programma hebben vooral vier dilemma's een belangrijke rol gespeeld. Het eerste is de verhouding tussen nationaal en Europees beleid. Het is een gegeven dat de Nederlandse doelstelling ambitieuzer is dan de Europese doelstelling, maar de overheid wil ook een gelijk speelveld handhaven met de name voor de sectoren die aan internationale concurrentie bloot staan (de 'exposed sectors'). We zijn in verschillende opzichten afhankelijk van het Europese beleid. Dat gaat in de eerste plaats om het Europese systeem van emissiehandel (het Emission Trade System, ETS). We rekenen erop dat 40 procent van de reducties gerealiseerd zal worden via het ETS, maar we weten het niet zeker. In de tweede plaats gaan we er vanuit dat Europa het eens zal worden over een emissienormering voor personenauto's van 80 gram CO₂ per kilometer. Als die veronderstellingen niet uitkomen of indien de Europese afspraken op een minder ambitieus niveau uitkomen, zal Nederland meer zelf moeten doen. Maar dan rijst de vraag of daar een politiek draagvlak voor is. Het bedrijfsleven, in het bijzonder de 'exposed sectors', wil vasthouden aan een gelijk speelveld. Ik heb het dan nog niet over de mondiale concurrentie. Ook moeten we nog afwachten of de fiscale vergroening zal worden geaccepteerd, zelfs indien we in Europa gelijk optrekken. Bedacht moet worden dat fiscale vergroening tot belangrijke verschuiving tussen de sectoren zal leiden. Op dit punt zullen we de Europese ontwikkeling op de voet moeten volgen en het beleid naar bevind van zaken moeten bijstellen in het licht van de politieke mogelijkheden.

Het tweede dilemma is de innovatie. Er is een spanning tussen concrete doelen voor het jaar 2020 en de fundamentele onzekerheid over de opbrengsten van toekomstige innovaties. Het kabinet heeft ervoor gekozen om een kwart van de middelen die voor het programma beschikbaar zijn te reserveren voor de innovatie. We hopen dat dat voldoende zal zijn, maar we weten het niet zeker. Ook de onderzoekers en wetenschappelijke instituten weten het niet zeker. Op basis van ervaring kan je misschien zeggen dat ongeveer drie van de tien innovatieprojecten effect zullen hebben en zeven niet, maar welke drie dat zijn, dat weet niemand. En ook weet niemand of er dit keer misschien vijf projecten succesvol zullen zijn. Het is een lastige en vrijwel onbeantwoorbare vraag.

Het derde dilemma is de keus tussen zachte aanpak van convenanten en de harde aanpak van regelgeving. Ook als de overheid in bepaalde gevallen voor convenanten kiest, om redenen die hiervoor aan de orde zijn gekomen, dat wenst zij natuurlijk toch dat wat afgesproken wordt ook wordt nagekomen. Anderzijds bereik je dat niet door voortdurend met een pistool achter de deur te staan en te schieten als er iets mis gaat. Er moet een wederzijds vertrouwen bestaan dat afspraken niet als vrijblijvend worden beschouwd, maar tegenvallers moeten bespreekbaar zijn. Dat kunnen we wel in Nederland. We hebben in ander verband meerjaren afspraken gemaakt met de industrie en dat heeft goed gewerkt. We zullen op dit gebied ook moeten laten zien dat het werkt.

Het vierde en laatste dilemma is de keus tussen generiek en specifiek beleid. Volgen we met het subsidie- en innovatiebeleid een brede benadering of gaan we ons concentreren op terreinen waar Nederland waarschijnlijk een voorsprong heeft op andere landen, bijvoorbeeld de gastechnologie of de biotechnologie (met het onderzoekcluster Wageningen en EIM). Of gaat Nederland er bijvoorbeeld voor kiezen om zich tot een proeftuin voor duurzame mobiliteit te ontwikkelen. Misschien is het nog te vroeg om hierbij definitieve keuzen te maken, maar die vraag komt wel op ons af en zal in de komende jaren moeten worden beantwoord.

3 De budgettaire gevolgen van het programma

Het is evident dat de totale kosten van duurzaamheidsbeleid door alle partijen gedragen zullen moeten worden. De verantwoordelijkheid voor emissiereductie ligt niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, bij de overheid, maar bij de bedrijven en huishoudingen die de emissies veroorzaken. De overheid draagt wel bij. De kosten van het bestaande beleid in 2008 bedragen ongeveer 1,4 miljard. Het leeuwendeel daarvan gaat naar duurzame energie, ongeveer 0,85 miljard (60 procent). Duurzame energie is het kostbaarste onderdeel van het klimaatbeleid. Naar energiebesparing gaat relatief weinig, ongeveer 0,25 miljard (20 procent). De reden daarvan is dat energiebesparing in beginsel een renderende activiteit is, waarbij de overheid zich kan beperken tot weghalen van onvolkomenheden in de markt. Een voorbeeld is dat huurders wel willen besparen, maar dat de verhuurder dan eerst moet investeren. Wet- en regelgeving moeten dat mogelijk maken, niet in de eerste plaats subsidies. Naar innovatie gaat ook niet zoveel: ongeveer 0,1 miljard (7 procent) en naar internationaal beleid waaronder het aankopen van emissiereductie in het buitenland gaat ongeveer 0,2 miljard (15 procent).

De tabel geeft een overzicht van de kosten van het bestaande beleid en het nieuwe beleid dat daaraan in het programma "Schoon en Zuinig" wordt toegevoegd.

Tabel 1. Financieel overzicht klimaatbeleid (kasuitgaven in miljoenen euro)

	2008	2009	2010	2011
Energiebesparing	292	293	282	287
Bestaande middelen	247	224	182	165
Intensiveringen "Schoon en Zuinig"	45	69	100	165
Hernieuwbare energie	902	1009	1042	1049
Bestaande middelen	841	894	875	828
Intensiveringen "Schoon en Zuinig"	61	115	167	221
Innovatie	136	182	239	270
Bestaande middelen	104	104	114	95
Intensiveringen "Schoon en Zuinig"	32	78	125	175
CCS	-	-	9	25
Intensivering "Schoon en Zuinig"	-	-	9	25
Internationaal Beleid	188	197	199	196
Bestaande middelen	188	197	199	186
Intensivering	-	-	-	10
Overig	2	16	16	10
Intensivering "Schoon en Zuinig"	2	16	16	10
Totaal bestaande middelen	1.380	1.419	1.370	1.274
Totaal intensiveringen	140	278	417	563
Totaal incidenteel	28	50	61	61
Totaal generaal	1.548	1.747	1.848	1.898

Voor de realisering van het kabinetsprogramma "Schoon en Zuinig" is een bedrag beschikbaar gesteld oplopend tot ruim een half miljard in 2011, additioneel aan de bestaande middelen. De verdeling daarvan is ruim 160 miljoen energiebesparing (krap 30 procent), ruim 220 miljoen duurzame energie (40 procent) en ruim 170 miljoen innovatie (ruim 30 procent). Bij besparing vindt de intensivering in samenhang plaats met het opheffen van marktbelemmeringen en richt het extra geld zich verder op het internationaal concurrerende bedrijfsleven. Het forse aandeel voor innovatie kan worden aangemerkt als een stoutmoedige aanpak. Het gaat om de realisering van een kwalitatieve verbetering, waar het kabinet vertrouwen in heeft, maar waarover op dit moment geen zekerheid bestaat. Over ongeveer een half jaar komt er een 'energie-innovatie agenda'. Die agenda wordt opgezet in overleg met het maatschappelijke veld van actieve bedrijven die bezig zijn met zogenaamde energie-transities. De middelen voor innovatie zullen worden ingezet op basis van de op te stellen agenda. Het kabinet meent dat dit de beste garantie biedt voor effectieve besteding van deze middelen. De energiebesparing krijgt ook een groter aandeel dan in het bestaande beleid omdat daar vooral op de korte termijn relatief veel gerealiseerd kan worden. Duurzame energie is ook nog een groot aandeel, zij het iets lager dan in het bestaande beleid.

Gevoegd bij de additionele middelen die reeds bij het regeerakkoord ter beschikking waren gesteld, zal dit kabinet 1 miljard additioneel besteden aan het klimaatbeleid en dat is geen gering bedrag. Verder valt op dat het programma "Schoon en Zuinig" door de verdeling van middelen die afwijkt van die van het bestaande beleid, leidt tot een verdubbeling van de financiële inspanningen voor energiebesparing en innovatie.

Tenslotte nog een opmerking over duurzame energie. Deze is nu en in 2011 het meest kostbare onderdeel van het overheidsbeleid. Dat lijkt paradoxaal, want de technologie wordt steeds efficiënter. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van windenergie worden vergeleken met de kosten van energieopwekking uit fossiele brandstoffen, dan is sprake van een convergentie. De kosten van windenergie per kilowattuur worden steeds lager. Dat betekent dat de subsidiekosten om het verschil te overbruggen steeds lager worden. Daar staat echter een volume-effect tegenover. De hoeveelheid windenergie groeit veel sterker dan de subsidiekosten per kilowattuur afnemen. Om in 2020 een aandeel van 20 procent duurzame energie te realiseren, en behoudens belangrijke technologische doorbraken is ongeveer 3 miljard subsidie nodig om het kostenverschil met energie uit fossiele brandstoffen te overbruggen.

Nu zou men kunnen redeneren dat dat bedrag niet gesubsidieerd hoeft te worden, indien de energiebedrijven eenvoudigweg verplicht worden om in 2020 een aandeel van 20 procent duurzame energie te produceren. Het is dan de vraag hoe de bedrijven op een dergelijke verplichting zullen reageren. Dat hangt weer samen met de structuur van de elektriciteitsmarkt. Aangezien die markt sterk geïntegreerd is, valt te verwachten dat de marginale kosten bepalend worden voor de prijszetting. Aangezien de marginale kosten bij 20 procent duurzame energie nogal hoog kunnen worden, is het goed denkbaar dat bij een wettelijke verplichting om 20 procent duurzame energie te produceren de energieprijzen voor de klanten aanzienlijk sterker zullen stijgen dan bij een gedifferentieerd subsidiebeleid. Dit is een lastig dilemma. Het kabinet heeft er voorshands voor gekozen om de duurzame energie te blijven subsidiëren. Tot 2011 is ongeveer 1 miljard aan kasuitgaven gereserveerd voor duurzame energie. Het instrument daarvoor is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). De dekking van deze uitgaven komt ten dele van de afloop van bestaande regelingen, waaronder de subsidieregeling Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP). Kenmerkend voor de SDU is dat voor hetzelfde subsidiebedrag veel meer duurzame energie beschikbaar komt dan onder de oude regelingen. Dat hangt samen met de genoemde verlaging van de kosten per kilowattuur duurzame energie ten gevolge van technologische verbeteringen. Maar in 2011 zijn we nog ver verwijderd van de doelstelling van 20 procent duurzame energie. Hoe het daarna verder moet en of het kabinet dan zijn politieke keuze voor subsidiëring als beleidsinstrument zal willen handhaven, komt aan de orde bij de herijking die voorzien is voor het jaar 2010.

Pieter Boot

* Directeur Energiestrategie en verbruik bij het Ministerie van Economische Zaken.

Literatuur

ECN/MNP (2007), *Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig*, ECN-E-07-067, Petten.

International Energy Agency (2006), *Energy Policies of IEA Countries*, International Energy Agency, Paris.

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

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.

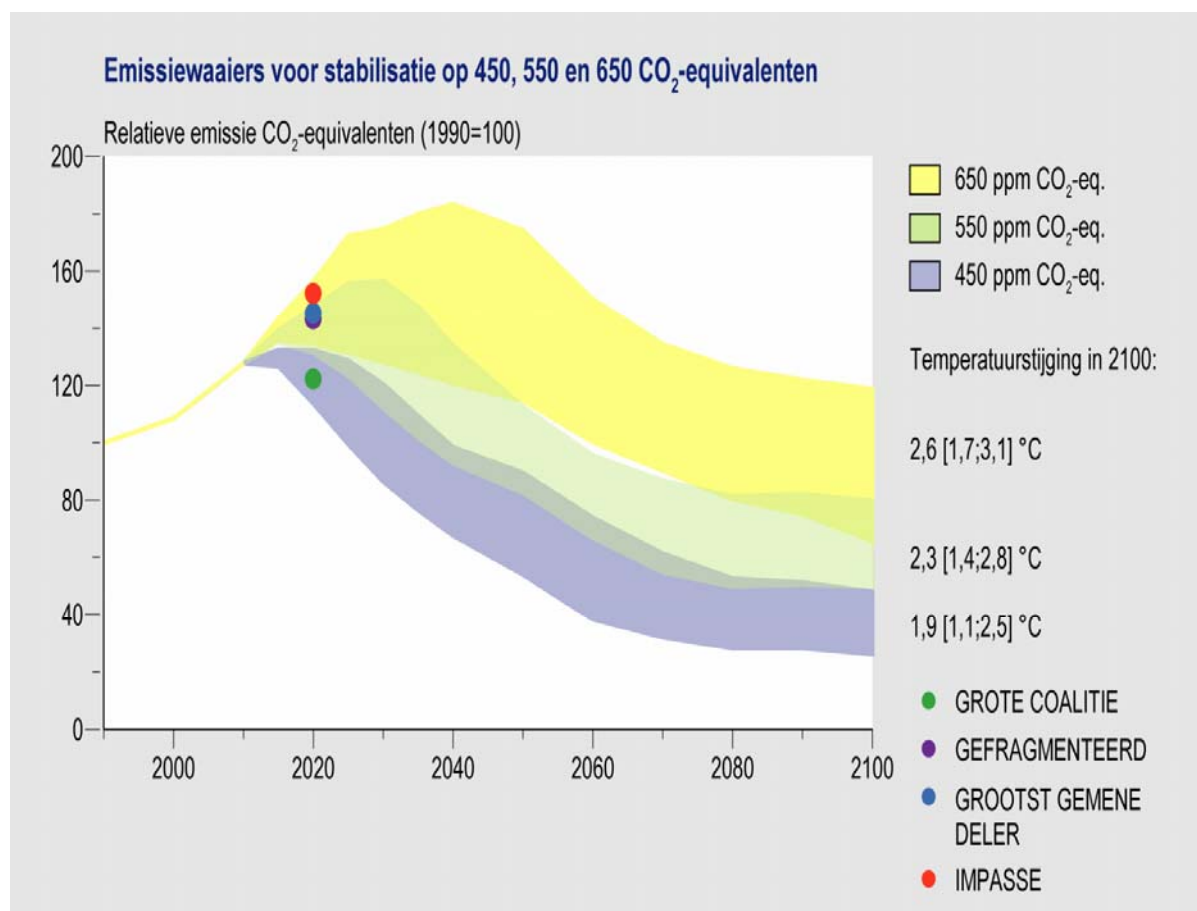
2 Klimaatverandering

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: Emissiewaaier 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 ontnemen. 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.

Betaalt de vervuiler?

A.W.N. van Dril*

Op Prinsjesdag 2007 heeft Minister Cramer het Werkprogramma “Schoon en Zuinig” gepresenteerd met als wervende titel *Nieuwe energie voor het klimaat*. In dat programma wordt aangegeven met welk beleid het kabinet haar ambitieuze doelen voor energie en klimaat wil realiseren. Ten opzichte van 1990 wordt een reductie van de uitstoot van broeikasgassen voorgesteld van 30% in 2020. Bovendien moet het energiebesparingtempo naar 2% per jaar en wordt in 2020 een aandeel duurzame energie van 20% nagestreefd. Energiebesparing en duurzame energie dragen voor een belangrijk deel bij aan het invullen van de doelstelling voor broeikasgassen. In dit artikel wordt beoordeeld welke keuzen zijn gemaakt bij de lastenverdeling in het voorgestelde beleidspakket. Onderzocht wordt of de vervuiler betaalt en welke afwegingen een rol spelen bij de beleidsontwikkeling. Deze beleidsontwikkeling wordt onderscheiden in drie fasen: doelstelling, instrumentkeuze en uitwerking. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor beleid dat meer tegemoet komt aan het principe van “de vervuiler betaalt” en worden conclusies getrokken.

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

1 Vraagstelling

Wat bedoelen we eigenlijk met “de vervuiler betaalt”? Volgens de literatuur wordt bedoeld dat een bedrijf dat vervuult de kosten betaalt voor de verwijdering of een schadevergoeding betaalt aan gedupeerden. Als we dit betrekken op broeikasgassen is het verwijderen nog niet echt van de grond gekomen en ook het vaststellen van de schade is moeilijk. Voor broeikasgassen ligt het voor de hand om te onderzoeken of de kosten voor het voorkomen van uitstoot, de maatregelkosten, voor rekening van de veroorzaker zijn. Voorkomen is natuurlijk nog beter dan verwijderen. Heffingen op energiedragers of CO₂-uitstoot hebben in dit licht een twijfelachtige reputatie: ze lijken het gebruik van energie niet echt te voorkomen. Het publiek stelt vast dat de heffingsopbrengsten niet worden aangewend voor maatregelen tegen uitstoot, maar voor het vullen van de schatkist. Er is weinig draagvlak voor verhoging van de energiebelasting en de brandstofaccijnzen en voor nieuwe belastingen op autogebruik of vliegtickets. Bewindslieden hebben grote moeite om uit te leggen dat het hen gaat om een gedragseffect, en dat de opbrengsten terugkomen in de vorm van lagere belasting op inkomen. Het “offer” van minder consumptie wordt weliswaar gebracht door de vervuiler, de waarde daarvan is echter niet direct gerelateerd aan de heffingsopbrengst.

2 Doelen stellen voor energie- en klimaatbeleid

Een belangrijke fase in de beleidsvorming is het stellen van de doelen. Welke doelgrootheden worden gekozen, welke geografische reikwijdte wordt nagestreefd, welk tijdspad en welk ambitieniveau? In het coalitieakkoord is geen expliciete onderbouwing

voor de gestelde doelen gegeven. Uit een berekening van ECN (Menkveld en van den Wijngaart, 2007) blijkt dat deze doelen moeilijk haalbaar zijn en de kosten ervan aanzienlijk. De bevordering van energiebesparing en duurzame energie lijken de belangrijkste strategieën voor reductie van broeikasgassen. Echter, voor de termijn van 2020 zijn andere opties goedkoper, zoals de afvang en opslag van CO₂ en maatregelen ter reductie van de overige broeikasgassen, zoals lachgas en methaan. Te hoge ambities voor energiebesparing en duurzame energie hebben relatief grote gevolgen voor de overheidsfinanciën en de kosten voor de burger. Een andere belangrijke keuze is het schaalniveau waarop energie- en klimaatdoelen worden gesteld. Moet het mondiaal, Europees, nationaal of lokaal? De internationale besluitvorming is ingewikkeld en de regering is zich bewust van de geografische reikwijdte van de problematiek. Expliciet wordt in het werkprogramma het belang van een Europese en mondiale strategie aangegeven en wordt daarin een nationale positie gekozen. Reductiemaatregelen kunnen elders in de wereld goedkoper zijn, maar voor internationale geloofwaardigheid is ook actie op eigen bodem vereist. Er wordt in het werkprogramma nog geen expliciete keuze gemaakt over de mate waarin Nederland op eigen bodem uitstoot reduceert. Ook de keuze van het tijdspad en ambitieniveau lijken meer te zijn ingegeven door politiek-strategische dan door puur rationeel economische overwegingen. De beleidswetenschap kan in dit complexe en dynamische speelveld wel deeloplossingen en richtingen aangeven maar moeilijk het ultieme antwoord bieden.

3 Samenstellen van het instrumentenpakket

Instrumenten moeten in de eerste plaats effectief zijn. Zijn ze onvoldoende hard en expliciet in het bereiken van effecten, dan heeft beleid geen zin. In tabel 1 is getracht een volgorde te geven van de "hardheid" van instrumenten voor energie- en klimaatbeleid.

Tabel 1 *Overzicht van beleidsinstrumenten voor energie- en klimaatbeleid, gerangschikt naar hardheid.*

voorlichting, algemene afspraken en doelen	PB 51, communicatie over doelen, transitiebeleid
Niet bindende afspraken, wel gekwantificeerd en gemonitord	ACEA, Kolenconvenant, EU directives EPBD, WKK, ESD
labels, niet bindende normen	Energielabels
generieke subsidie	CO ₂ -reductieplan, EIA-generiek
subsidie op technologie	MEP, EIA-(lijst)
heffing op fysieke in/output	Energiebelasting
generieke fysieke verplichting, verhandelbaar	Emissiehandel, Witte Certificaten
generieke fysieke verplichting, bindend convenant	Convenanten BM en MJA2; Energieprestatie gebouwen
specifieke fysieke verplichting	Wet milieubeheer

Instrumenten onderin de tabel waarborgen een zekere fysieke verandering, maar ook heffingen en subsidies kunnen als relatief “hard” worden aangemerkt. Verder naar boven in de tabel zijn minder dwingende instrumenten aangegeven. Om een effect te bereiken moet ten minste een fysieke verplichting of een financiële prikkel ingezet zijn.

4 Fysieke of financiële instrumenten?

Welk van de twee is beter? De markt is creatiever en efficiënter met oplossingen dan de overheid, dus financiële prikkels leiden in principe tot minder welvaartsverlies. Toch worden fysieke verplichtingen veel toegepast, bijvoorbeeld in milieuvergunningen en in bouwvoorschriften. Er is wel een ontwikkeling naar een meer flexibele invulling van fysieke verplichtingen, zodat de doelgroep nog tussen oplossingen kan kiezen. Dit gebeurt bij de energieprestatie van gebouwen en doelstellingen in convenanten, en in nog verdere mate bij verhandelbare emissierechten. Dat stelt marktpartijen toch in staat om efficiënte oplossingen te kiezen. Toch zijn er ook andere redenen om voor fysieke voorschriften te kiezen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij efficiëncynormen voor auto's en elektrische apparaten. Het is voor consumenten immers relatief kostbaar om betrouwbare kennis op te bouwen en afgewogen keuzen te maken betreffende de energiezuinigheid van apparaten en voertuigen.

Tabel 2. Beoordeling energiebeleid m.b.t. allocatie van kosten

	Beleid in 2007	betaalt de vervuiler?	“Schoon en Zuinig”	betaalt de vervuiler?
Glastuinbouw	subsidies, convenant	nee	subsidies, CO ₂ verevening	nee
Industrie en energiebedrijven	convenanten, subsidies	nee	emissiehandel; convenanten, subsidies	?
Duurzame energie	MEP-subsidie	nee	SDE-subsidie	nee
Wegverkeer	accijnzen, ACEA-convenant	ja	extra heffingen, fysieke regels	ja
Nieuwbouw	fysieke regels	ja	fysieke regels	ja
Bestaande bouw	energiebelasting	?	energiebelasting, subsidie, voorlichting, convenanten	nee
Apparaten	voorlichting, energiebelasting	?	fysieke regels, energiebelasting, voorlichting	ja

5 Hoe worden de kosten gealloceerd?

In tabel 2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsterreinen en instrumenten. Bij de beantwoording van de vraag “Betaalt de vervuiler?” zijn de volgende aspecten meegewogen:

1. Subsidies komen uit algemene middelen, vervuilers dragen daar relatief niet meer aan bij.

2. Zacht beleid, zoals voorlichting en veel convenanten leiden niet tot extra maatregelen terwijl ze worden gefaciliteerd door overheidsgeld, hier draagt de vervuiler niet relatief meer aan bij.
3. Bij heffingen betaalt de vervuiler relatief meer, maar ze leiden vaak niet tot de beoogde reductie van de uitstoot. Hier is het antwoord op de vraag vaak niet goed te geven.
4. Bij fysieke regels betaalt de vervuiler, omdat de vereiste maatregel voor zijn rekening komt.

Uit het overzicht blijkt dat in het beleid geen duidelijke omslag wordt gemaakt naar het principe “de vervuiler betaalt”. Verder worden er instrumenten toegevoegd en geïntensiveerd, maar is er geen sprake van een trendbreuk op het gebied van beleid.

6 Waarom subsidie en geen heffingen of verhandelbare verplichtingen?

Op veel beleidsterreinen van het Werkprogramma “Schoon en Zuinig” worden subsidies ingezet. Met subsidies wordt een beroep gedaan op algemene middelen en wordt een instrument toegepast dat in economisch opzicht niet optimaal is. Kosten van maatregelen worden niet geïnternaliseerd, zodat feitelijk energie-intensieve activiteiten worden gestimuleerd. Subsidie is gericht op geselecteerde technologie, in tegenstelling tot heffingen en verhandelbare verplichtingen die niet selectief zijn. Dat een subsidie stuurt op technologie kan een nadeel zijn, de subsidiegever heeft een beperkt blikveld. Alternatieve technieken moeten een proces doorlopen om toegelaten te worden. Dit gaat gepaard met extra kosten en tijdverlies. Subsidie heeft evenwel als voordeel dat investeerders worden gesteund in de technologiekeuze. De geldstromen hebben alleen betrekking op deze selectie en getoetst kan worden of de maatregel ook daadwerkelijk plaatsvindt. De subsidieverlener kan beter randvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld aan de duurzaamheid van de technologie. Subsidiebeleid is echter ook politiek kwetsbaar, vooral voor kostenescalatie en vervolgens bezuinigingen. De stimulering van duurzame energie heeft recent forse kritiek gehad vanuit alle belanghebbenden: het beleid wordt onvoldoende betrouwbaar gevonden. Tenslotte kan subsidie ook marktfalen oplossen. Ondersteuning van technologieontwikkeling in plaats van technologie-toepassing kan er op termijn toe leiden dat beleidsdoelen tegen lagere kosten worden bereikt. Een effectieve vormgeving van dergelijke subsidies is echter niet eenvoudig.

7 De uitwerking: hoe worden kosten afgewenteld?

Belangrijke factoren bij de instrumentkeuze zijn de wijze waarop en de mate waarin de vervuiler zijn kosten weer kan afwentelen. Van bedrijven wordt verondersteld dat ze de kosten van heffingen, emissierechten en maatregelen doorberekenen in de productprijs. Zodoende wordt ook de afnemer geprikkeld om minder te consumeren van een energie-intensief product. Bij de energiebelasting is echter gekozen voor een sterk degressief tarief om intensieve energieverbruikers te ontzien. Ook transportbedrijven hebben een lager tarief van de dieselaccijns. Dit zijn vaak bedrijven die bloot staan aan internationale concurrentie en niet goed in staat zijn om hogere energiekosten af te wentelen op hun klanten. Ook in andere landen worden deze bedrijven ontzien. Grotere vervuilers betalen dus relatief veel minder heffingen. Daardoor ontstaat een soort

patstelling bij dit beleidsinstrument, met suboptimale uitkomsten voor de maatschappij als geheel.

Energiebelasting en accijnzen voor consumenten worden niet rechtstreeks afgewenteld, maar meegewogen bij het bepalen van de belastingdruk. Het mes van de heffing is zodanig "bot" geworden dat een verhoging nauwelijks meer leidt tot vermindering van verbruik en vooral tot meer belastingopbrengst. Verondersteld mag worden dat daarom hogere energiebelastingen en accijnzen dan ook leiden tot minder hoge inkomstenbelastingen. Dit wordt ook wel de vergroening van het belastingstelsel genoemd. De meerkosten van maatregelen die consumenten treffen ten gevolge van deze heffingen komen echter voor hun eigen rekening en worden niet afgewenteld.

8 Uitwerking van subsidies

Bij subsidies worden de kosten afgewenteld op de belastingbetaler. Deze betaalt voor het onrendabele deel van de getroffen maatregelen. In hoeverre is de belastingbetaler ook de uiteindelijke vervuiler? Bij subsidie voor duurzame elektriciteitsopwekking betaalt elke belastingbetaler, maar iedereen gebruikt elektriciteit. De vervuilers zijn dus ongeveer dezelfde groep als de betalende. Alleen wie veel stroom verbruikt, draagt niet meer bij aan de subsidie. We betalen nog niet naar rato van het verbruik van met fossiele brandstof opgewekte elektriciteit. Dit zou gerealiseerd kunnen worden met een bestemmingsheffing op de elektriciteitsprijs waaruit de subsidie gefinancierd wordt. Een bijkomend voordeel is dat deze financiering buiten de rijksbegroting kan verlopen en daardoor minder kwetsbaar voor bezuinigingen is.

Ook de grondslag voor subsidies is bepalend voor de overheidsfinanciën. Wordt de subsidie verleend naar rato van de milieuprestatie dan leidt het instrument tot een optimaal volume en selectie van de gunstigste technologie. Wordt echter per technologie bepaald of die subsidiabel is en hoeveel geld nodig is om de milieuprestatie te realiseren, dan zijn de kosten relatief hoger. Zo is bijvoorbeeld subsidie voor kleinschalige biomassa-installaties per geleverd kilowattuur veel hoger dan subsidie voor windmolens.

9 Ongewenste effecten bij emissiehandel

Emissiehandel is een instrument dat relatief onkwetsbaar is voor kritiek op hoge belastingen of subsidie-uitgaven. Er vinden immers geen geldstromen via de overheid plaats. Ook hier wentelen bedrijven de kosten af op hun klanten. Dit werd eind 2005 zichtbaar (Sijm et al, 2005) toen de elektriciteitsproducenten de kosten van CO₂-rechten gingen doorberekenen in de stroomprijzen. Dit gebeurde op basis van koersindicaties¹ terwijl er geen sprake was van schaarste en de rechten gratis uitgedeeld waren. Hier boekte de vervuiler dus per saldo winst door de invoering van emissiehandel. Bij de plannen voor na 2012 staat mede daarom nu de gratis allocatie ter discussie en wordt voor de elektriciteitssector veilen van emissierechten voorgesteld. Los van de wijze van allocatie blijft ook bij emissiehandel een concurrentieprobleem bestaan voor de energie-intensieve industrie. Deze heeft door de CO₂-prijs hogere marginale kosten dan bedrijven die niet onder het handelssysteem vallen. Zolang er geen wereldwijd emissiehandelssysteem is moeten deze bedrijven dus bijvoorbeeld met importheffingen beschermd worden.

10 Toedeling van risico's

Ook in de verdere uitwerking van beleidsinstrumenten worden keuzen gemaakt die mede bepalen wie de kosten van de vervuiling draagt. Om de overheidsfinanciën in de hand te houden wordt bij energie- en klimaatsubsidies vaker gebruik gemaakt van vaste budgetten en tenderregelingen. Dit scheidt bij de investeerder onzekerheid of hij de subsidie daadwerkelijk binnenhaalt. Investerings in energiebesparing en CO₂-reductie krijgen daardoor een hoger risicoprofiel. Het gevolg is dat de kosten voor de investeerder stijgen en de staat relatief meer geld kwijt is voor dezelfde milieuprestatie. Deze kosten moeten door beleidsmakers worden afgewogen tegen de onzekerheid voor de staatskas. Als subsidieregelingen tijdelijk worden stopgezet ontstaat nog meer onzekerheid. Diepte-investeringen in technologie-ontwikkeling of productiecapaciteit komen dan helemaal niet van de grond. Daardoor daalt de effectiviteit van beleid nog verder. Ook bij emissiehandel worden risico's bij bedrijven gelegd, meer dan bij heffingen. De te verwachten prijs van CO₂ is onzeker en daardoor ook de rentabiliteit van investeringen in emissiereductie.

CO₂-rechten worden pas een normaal bedrijfsmiddel als er een stabiele emissiemarkt en stabiel beleid is.

11 Kansen voor verbetering

Op basis van de globale beoordeling van "Schoon en Zuinig" lijken er nog mogelijkheden te liggen voor een betere uitwerking van beleid. Daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Beleidsdoelen wat betreft definitie, geografische reikwijdte, ambitie en tijdspad zorgvuldig afwegen op basis van verkenningen van kosten en andere gevolgen.
- Een duidelijke en voorspelbare financiële prikkel invoeren voor industrie, delen van energiesector en glastuinbouw, die vergelijkbaar is met de prikkel in andere sectoren. Deze sectoren beschermen tegen concurrentie door importheffingen of andere handelsbepalingen. Door ECN is eerder een bonus/malus-systeem gesuggereerd (Daniels et al., 2006), met een vastgestelde marginale heffing waarbij minder efficiënte bedrijven betalen en efficiënte bedrijven ontvangen. De geldstromen zijn dan relatief klein en blijven binnen de energie-intensieve sectoren.
- De financiering van subsidie voor duurzame energie financieren uit een heffing op het fossiel energiegebruik. Daarmee blijven de geldstromen binnen de energiesector en is de ontwikkeling van duurzame energie minder kwetsbaar voor bezuinigingen. Op termijn kan dit ook overgaan in een systeem met verhandelbare verplichtingen.
- Voor de bestaande bouw een verplichtend instrument invoeren. Naar verwachting is een subsidie ontoereikend om de doelen te halen.
- Zorgvuldig afwegen welke risico's investeerders lopen en welke indirecte implicaties dit heeft voor de overheidsfinanciën en de effectiviteit van beleid.

Ton van Dril

* De auteur is verbonden aan ECN-Beleidsstudies als groepsleider Energiegebruik en Emissiereductie.

Literatuur

Menkveld, M. en Van den Wijngaart, R.A. (ed.) (2007), *Verkenning potentieel en kosten van klimaat en energiemaatregelen voor Schoon en Zuinig*, ECN-E--07-032, MNP 500115004, Petten.

Daniëls, B.W., et al. (2006): *Instrumenten voor energiebesparing; Instrumenteerbaarheid van 2% besparing per jaar*. ECN-E--06-057, Petten.

Tilburg, X. van, Jansen, J.C., Uyterlinde, M.A., Lensink, S.M. (2006): *Verplichting voor duurzame elektriciteit in Nederland - Verkenning van mogelijkheden en randvoorwaarden*, ECN-E--06-038, Petten.

Sijm, J.P.M.; Bakker, S.J.A.; Harmsen, H.W.; Lise, W.; Chen, Y (2005).: *CO₂ price dynamics. The implications of EU emissions trading for the price of electricity*, ECN-C--05-081, Petten.

Menkveld, M.; Dril, A.W.N. van; Daniëls, B.W.; Tilburg, X. van; Lensink, S.M.; Seebregts, A.J.; Kroon, P.; Uyterlinde, M.A.; Boerakker, Y.H.A.; Tigchelaar, C.; Zeijts, H. van; Peek, C.J. (2005)

Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN-E--07-067, Petten.

¹ Voornamelijk www.pointcarbon.com

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 drieledige 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 tijdspad 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 uitsluitsel 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 beprezen 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

Boekbespreking: Toegang tot de collectieve sector

G. de Jong*

Jan Donders en Raymond Gradus, *Toegang tot de collectieve sector*, Sdu 2007, 311 blzz

Het komt tegenwoordig nog zelden voor dat er in ons taalgebied een nieuw boek verschijnt over de leer van de openbare financiën. Het is de verdienste van de Rijksacademie voor Financiën en Economie dat zij het verschijnen van het boek van Donders en Gradus faciliteert. Zoals in het Voorwoord wordt vermeld, kan het boek worden gezien als een vervolg op *Toegang tot de Rijksbegroting* dat in 2005 eveneens onder de vleugels van de Rijksacademie verscheen en de negende druk is van het oorspronkelijk door Tobias Witteveen en Ron Brinks in 1987 verschenen geschrift onder dezelfde titel. In die tijd was dit laatste boek vooral bedoeld nieuwe kamerleden in te wijden in het lezen van de begroting. Of het aan die doelstelling heeft beantwoord is moeilijk te achterhalen, maar dat *Toegang tot de Rijksbegroting* verplichte literatuur is voor kamerleden geldt onverminderd. De beide geschriften vormen tezamen een mooi geheel voor een ieder die een begin wil maken met de studie van de openbare financiën. Jarenlang werd de student openbare financiën in het vak ingewijd aan de hand van *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën* van Goedhart, dat dateert uit 1957. Tezamen met de standaardwerken van Musgrave, *Theory of Public Finance* (1959) en Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (1973) vormde dit boek de basis voor het vak openbare financiën. Een groot verschil met het boek van Donders en Gradus is in elk geval de omvang. Goedhart telde een kleine 500 bladzijden en de beide Musgraves kwamen tezamen boven de 1400 bladzijden. Als het waar is dat er minder wordt gelezen dan vroeger dan hebben Donders en Gradus in dat opzicht de tijdgeest verstaan. Het boek van Donders en Gradus voorziet ook daarom in een behoefte omdat er een beweging gaande is waarin de literatuur voor ieder die de macro-economie lief is aan het afkalven is. *Economisch Statistische Berichten* verschijnt nog maar eens per veertien dagen, het *Maandschrift Economie* is een kwartaalschrift geworden, het *Tijdschrift voor Politieke Economie* is verdwenen, *Openbare Uitgaven*, later *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is als tijdschrift verdwenen en alleen via het internet te lezen en ook de toekomst van *De Economist* is in discussie.

Was het nog niet lang geleden ben ton dat een hoogleraar openbare financiën een werk het licht liet zien op zijn vakgebied zoals Koopmans *Overheidsfinanciën* (1971), Stevers *Openbare Financiën en Economie* (1971) en Wolfson *Publieke sector en Economische orde* (1988), tegenwoordig komt dit niet meer voor. Het kan zijn dat het werken aan een universiteit het schrijven van handboeken niet bevordert.

Wat de inhoud betreft dekken Donders en Gradus het hele veld. Het enige onderwerp dat ik heb gemist is de tertiaire inkomensverdeling, die de invloed van de overheidsuitgaven op de inkomensverdeling weergeeft. Het onderwerp is sinds het een jaar of dertig geleden is opgepakt door het Sociaal en Cultureel Planbureau, met als motoren Ritzen en De Kam, niet meer uit de belangstelling verdwenen en verdient in een volgende druk zonder meer een plaats. Daar staat tegenover dat het boek een hoofdstuk bevat over

privatisering en arbeidsmarkt, wat in de oudere handboeken niet was te vinden. Met Gradus als mede-auteur had ik eigenlijk ook niet anders verwacht.

Wat niet onvermeld mag blijven is dat het boek uiterst plezierig is geschreven. De toon is goed, omdat het argumenten aandraagt in plaats van meningen. Ook weten de auteurs goed zin van onzin te scheiden en gebruiken zij soms het understatement om dit duidelijk te maken. Na een uiteenzetting over het moeizame gebruik van kosten-batenanalyses heet het "dat kosten-batenanalyses de kwaliteit van het debat over projecten of beleidsvoorstellen niet noodzakelijkerwijs verhogen" (blz. 176). Ook qua redactie is het boek zeer leesbaar en daarin is ongetwijfeld de hand van Jan Donders te herkennen.

Het is een plezier het boek te lezen en het is een aanrader voor iedereen die kennis wil nemen van de beginselen van de openbare financiën.

Gerrit de Jong

* Lid Algemene Rekenkamer