

Beleid essentieel voor ont koppeling

Auteur(s):

Kruitwagen, S.,
Wesselink, L.G.,
Hanemaaijer, A.H.

De auteurs zijn verbonden aan het Milieu- en Natuurplanbureau van het rivm te Bilthoven.

sonja.kruitwagen@rivm.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4381, pagina 786, 1 november 2002

Rubriek:

Thema

Trefwoord(en):

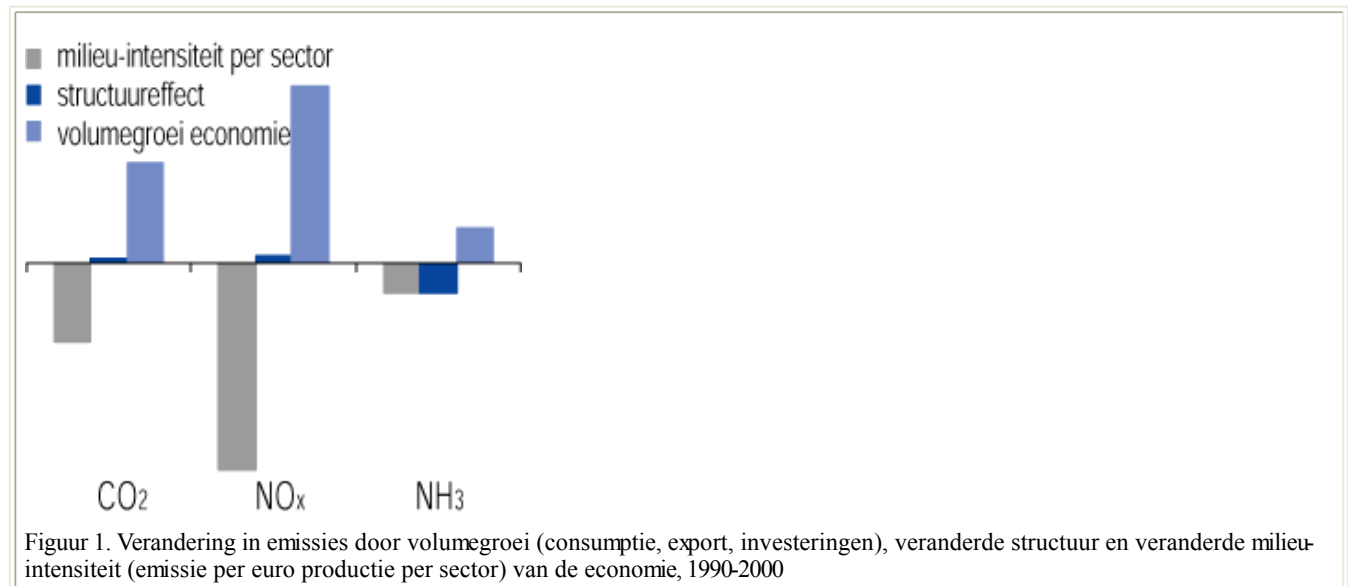
milieu

Burgers vinden dat de overheid het milieu moet bewaken. De overheid zelf wenst de eigen verantwoordelijkheid van burgers te benadrukken. Zo kan een patstelling ontstaan.

Hoewel het kabinet demissionair is, blijft het Strategisch akkoord actueel. Vvd en cda - die volgens de eerste opiniepeilingen in januari een kamermeerderheid gaan halen - geven immers aan dat ze dit akkoord in grote lijnen willen gaan uitvoeren. Dit impliceert dat het streven naar ont koppeling tussen economische groei en milieudruk wordt vastgehouden.

Succes door producenten

In de periode 1990-2000 groeide de economie gemiddeld met drieënhalf procent per jaar. Ondanks deze hoge groei is de uitstoot van de meeste vervuilende stoffen gedaald. Een belangrijke uitzondering is de uitstoot van koolstofdioxide. De ont koppeling in Nederland is in de afgelopen jaren voornamelijk veroorzaakt door technische reductiemaatregelen bij bedrijven. Hierdoor daalde de hoeveelheid emissie per euro productie (de milieu-intensiteit) (zie [figuur 1](#)). [figuur 1](#) illustreert eveneens dat de verandering van de economische structuur in de periode 1990-2000 geen significante bijdrage heeft geleverd aan de ont koppeling.



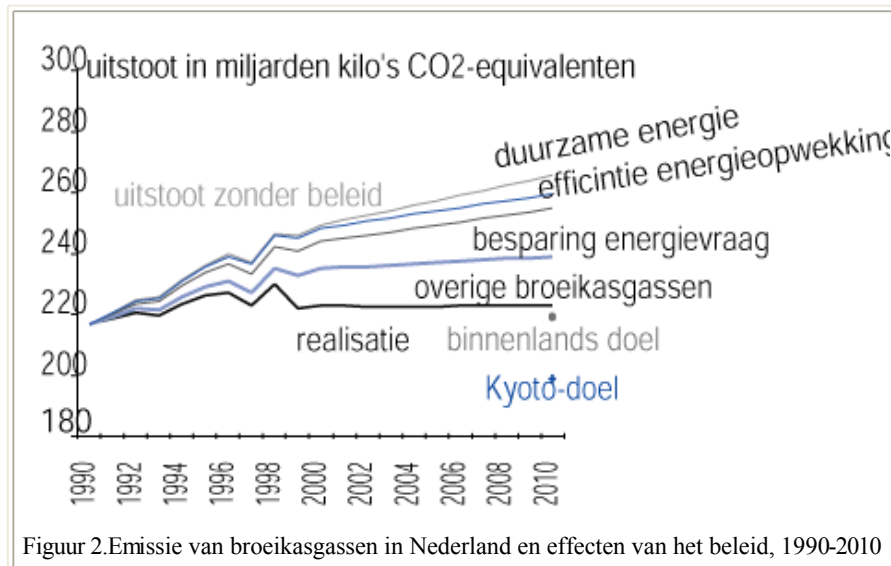
In de afgelopen tien jaar werd in het milieubeleid steeds meer accent gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. In plaats van nieuwe regelgeving kwamen er vrijwillige afspraken in de vorm van convenanten, meerjarenafspraken en maatstafvergelijking, en aangevuld met financiële prikkels. Voorbeelden hiervan zijn energiebelasting en fiscale aftrek voor milieu-investeringen. Uit een analyse van zeven cases ¹ blijkt dat voor een absolute daling van de milieudruk nationale en internationale regelgeving doorslaggevend is geweest.

Milieuproblemen die dichtbij (lokaal) en zichtbaar (een stinkende schoorsteen) zijn, vormen de belangrijkste prikkel om ambitieuze voornemens om te zetten in regelgeving. Voor het wegnemen van weerstand bij bedrijven die internationaal concurreren, blijkt internationale regelgeving van groot belang. Als aan buitenlandse bedrijven vergelijkbare milieueisen worden gesteld, ontstaat er immers voor Nederlandse bedrijven geen concurrentienadeel ².

Koolstofdioxide blijft gekoppeld

De absolute ont koppeling die voor veel vervuilende emissies is gerealiseerd, is bij koolstofdioxide nog niet bereikt. De Nederlandse uitstoot neemt sinds 1990 jaarlijks met gemiddeld een procent toe³ en vormt daarmee een hardnekkig milieuprobleem. In het algemeen werd de toename van de CO₂-emissie in de afgelopen tien jaar vooral veroorzaakt door een groei van elektriciteitsgebruik door huishoudens en industrie. Ook in het verkeer nam de CO₂-emissie toe. Zelfs het afgelopen jaar, waarin de economische groei beperkt bleef tot één procent, nam de emissie toe.

De als maar stijgende emissie impliceert niet dat beleid geen zin heeft gehad. Zonder beleid zou de totale emissie van broeikasgassen in 2000 tien procent hoger zijn geweest (zie [figuur 2](#)).



Figuur 2. Emissie van broeikasgassen in Nederland en effecten van het beleid, 1990-2010

In de afgelopen tien jaar is de energie-efficiëntie van industrie- en energiebedrijven mede als gevolg van energie- en klimaatbeleid verbeterd. De gerealiseerde energiebesparing per eenheid product is echter onvoldoende om de groeiende energievraag voor productie te compenseren. Volumeontwikkelingen overcompenseren de efficiëntieverbeteringen. De verwachting is dat het energiebesparingstempo de komende jaren zal afnemen omdat het Convenant Benchmarking onvoldoende druk biedt voor het treffen van duurder energiebesparende maatregelen. Daardoor zal de CO₂-emissie door de industrie verder toenemen.

In tegenstelling tot bij de industrie- en energiebedrijven, heeft het beleid de afgelopen tien jaar weinig effect gehad op de emissie door verkeer. De belangrijkste maatregel was de verhoging van de brandstofaccijnzen. Diverse voorgenomen overige maatregelen om het verkeersvolume terug te dringen zijn niet of slechts ten dele doorgevoerd of hebben niet het gewenste effect gehad. Zo wordt door het niet invoeren van een kilometerheffing een reductiepotentieel van 0,7 tot 1,5 miljard kilogram CO₂ niet benut⁴. Het afschaffen van het kwartje van Kok leidt tot een extra uitstoot van circa 0,3 miljard kilogram koolstofdioxide. Als deze voorgestelde lastenverlichting van 500 miljoen euro via een verlaging van de belasting op personenauto's en motorrijwielen of de motorrijtuigenbelasting wordt doorgevoerd, is het effect mogelijk neutraal of in positieve zin om te buigen.

Weinig bijdrage van consumenten

In tegenstelling tot de productie wordt de consumptie in Nederland steeds energie-intensiever. De consument wordt welvarender. Dat gaat gepaard met een alomtegenwoordig toenemend energiegebruik onder andere door de toename van de mobiliteit, de aanschaf en het gebruik van steeds meer elektrische apparaten en vliegvakanties (vaker, korter, verder). Een relatief groot deel van de inkomensstijging wordt aan dergelijke energie-intensieve uitgaven besteed. Ter illustratie: modaal en tweemaal modaal gebruiken respectievelijk vier- en zevenmaal zo veel motorbrandstoffen als huishoudens met een minimuminkomen.

De overheid tracht het huishoudelijke gas- en elektriciteitsgebruik te ontmoedigen door de regulerende energiebelasting (reb). Samen met diverse subsidieregelingen leidt de reb tot meer isolatie en meer hoog-rendementketels. Het gezamenlijk effect van deze maatregelen was in 2000 goed voor een CO₂-reductie van tussen de anderhalf en twee miljard kilogram. Het elektriciteitsgebruik wordt behalve door de reb ook beïnvloed door de introductie van energielabels voor witgoedapparatuur, gecombineerd met een energiepremie op efficiënte apparaten. Het marktaandeel in de verkopen van deze energiezuinige apparaten nam in de afgelopen drie jaar toe van twintig tot tussen zeventig en negentig procent. De consument is op dit terrein dus alert op de prijs. Ook voor groene stroom lijkt de consument prijsgevoelig. Door de tot nu toe geldende reb-vrijstelling voor groene stroom is deze niet-vervuilende elektriciteit financieel aantrekkelijk. Bij circa vijftien procent van de huishoudens komt er inmiddels groene stroom uit het stopcontact.

De rol van de overheid

Uit nipo-enquêtes blijkt dat de bezorgdheid van de Nederlander op het milieu in de afgelopen tien jaar sterk is gedaald op de lijst van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. De meerderheid van de burgers ziet het milieu als een collectief probleem, waarbij van de overheid een sturende rol wordt verwacht. Waar de burgers voor de overheid een belangrijke rol zien weggelegd, maar de overheid juist de burgers wil aanspreken op hun verantwoordelijkheden, kan een patstelling ontstaan.

Volgens het Strategisch akkoord moet ook op internationaal milieubeleid worden ingezet. De onlangs gehouden vn-top in Johannesburg illustreerde dat het maken van wereldwijde afspraken een moeizaam en traag proces is. In plaats van mondiale afspraken waar de zwakste

partij het tempo bepaalt, lijkt het effectiever om met een kleinere groep landen of bedrijven internationale afspraken te maken die voldoende concreet en daadkrachtig zijn. Het Kyoto-protocol is hiervan een voorbeeld.

De toekomst

In het verleden is regelgeving bij bedrijven effectief gebleken om emissies te reduceren. Dit neemt niet weg dat bij een voortgaande economische groei herkoppeling dreigt. Het milieubeleid is immers doorgaans geformuleerd in termen van relatieve doelen. Om een voortgaande emissiereductie te garanderen, biedt beleid dat niet gevoelig is voor volumeontwikkeling uitkomst. Een systeem van verhandelbare emissierechten met een absoluut emissieplafond - zoals onlangs voorgesteld door de eu voor koolstofdioxide - is hiervan een voorbeeld.

Consumenten zijn tot op heden minder onderhevig geweest aan milieubeleid en een groei van het inkomen lijkt onvermijdelijk tot meer emissies te leiden. De overheid kan dit tij keren door milieuvriendelijke keuzes te stimuleren. In het recente verleden is gebleken dat de consument voor milieu kiest, mits goed geprijsd (groene energie, energiepremies). De overheid kan znodig ook nog dwingender optreden door milieu-onvriendelijke keuzes onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door strenge normstelling aan huishoudelijke apparaten en auto's.

Premier Balkenende gaf tijdens zijn speech in Johannesburg aan dat "The degradation of the environment is largely on our account. So we will have to encourage sustainable production and consumption." Als een toekomstig kabinet dit waar wil maken, is een actieve rol in internationale onderhandelingen onmisbaar. Het eu-voorzitterschap in 2004 biedt een goede mogelijkheid.

Dit artikel is hoofdzakelijk gebaseerd op RIVM, Milieubalans 2002, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002, met name hoofdstuk 1

1 Te weten: waterverontreiniging, zwavel, mest, broeikasgassen, Schiphol, dioxines uit afvalverbrandingsinstallaties en stikstofoxiden.

2 Zie J.J. van Wijk en L.G. Wesselink, Milieu en economie in de Milieubalans, artikel in voorbereiding.

3 Met uitzondering van het jaar 1999; in dat jaar daalde de CO2 emissie door de sterk toegenomen import van elektriciteit in dat jaar.

4 Dit is de besparing tot 2010. Zie CPB/RIVM, Economie, energie en milieu; een verkenning tot 2010, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.