



Groenregeling verdient waardering

Auteur(s):

Leurs, B.A

De auteur was ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam bij milieuvadvisbureau ce te Delft. Hij dankt Geert Bergsma voor commentaar. bleurs@yahoo.com

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4400, pagina 186, 18 april 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

De Tweede Kamer heeft vooralsnog kunnen voorkomen dat de Groenregeling afgeschaft wordt. Daarvoor zijn goede redenen.

Sinds 1995 is de groenregeling van kracht. Binnen deze regeling zijn meer dan 2200 projecten groen verklaard: innovatieve projecten die de duurzaamheid bevorderen maar financieel (nog) niet rendabel zijn. Ultimo 2001 was het ingelegde vermogen opgelopen tot 2,4 miljard euro. Drijvende krachten achter deze investeringen zijn de heffingskorting die beleggers ontvangen (1,3 procent van het belegde vermogen) en de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing (1,2 procent). Daarmee wordt het netto rendement van de beleggingen op hetzelfde niveau als staatsobligaties met een zelfde risicoprofiel gebracht. Dit fiscale voordeel wordt door de groenbanken gebruikt om ondernemers tegen een aantrekkelijke rente financiering te verstrekken. Het afschaffen van de heffingskorting levert extra belastinginkomsten op voor de overheid, maar betekent tevens de nekslag voor de groenregeling. In 1998 stelde Bert Scholtens dat de overheid inzicht behoeft in de resultaten van de groenregeling om te beoordelen of deze opwegen tegen de gederfde belastinginkomsten¹. In dit artikel wordt getracht deze vraag te beantwoorden. De kosten van de regeling bestaan uit gederfde belastinginkomsten. De baten van de regeling bestaan uit milieuwinst, stimulering van innovatie en vergroting van het maatschappelijke bewustzijn bij beleggers en banken. De milieuwinst is in geld uit te drukken door middel van milieukundige schaduwpijzen. Uitgangspunt daarbij zijn de milieudoelstellingen waar de overheid zich toe heeft verplicht en een kosteneffectieve oplossing voor het behalen van die doelstellingen².

Rendement

Hoe hoog zijn de gederfde belastinginkomsten...

Bij een projectvermogen van 2,4 miljard euro (ultimo 2001) zijn de gederfde belastinginkomsten voor de groenregeling zestig miljoen euro per jaar³. Voor de categorieën die we beschouwen⁴ zijn de gederfde belastinginkomsten iets meer dan helft van het totaal, 31 miljoen euro per jaar. Ruim de helft hiervan komt voor rekening van stimulering van duurzame energieprojecten zoals windmolens, biomassa en stadsverwarming. De stimulering van biologische landbouw, duurzaam bouwen en overige projecten middels de groenregeling is beperkter. De baten die tegenover de kosten van 31 miljoen euro staan komen hieronder aan bod.

...en hoeveel uitstoot wordt vermeden?

Om de door groenprojecten vermeden uitstoot te becijferen is een vergelijking nodig tussen groene en reguliere productie. De uitstoot van schadelijke stoffen van het groene alternatief is beperkt. Voor het bepalen van de milieuwinst is de keuze voor de referentie van belang: hoe zou hetzelfde product (eenheid energie, woning, landbouwproduct) op alternatieve wijze zijn voortgebracht? In een studie van kpmg en ce is ervoor gekozen om de referentie te gebruiken, die aan de marge geldt⁵. Dit houdt in dat gerekend wordt met de referentie die bij een marginale uitbreiding van de productie voor de hand ligt. Voor de elektriciteitsvoorziening geldt bijvoorbeeld als referentie de uitstoot per opgewekte kilowattuur voor een gasgestookte centrale van 250 megawatt. Deze referentie wordt in verschillende beleidsstukken pas in 2010 als referentie voorgesteld⁶. Bewust is gekozen voor de conservatieve inschatting van de milieuwinst. Op deze wijze kunnen voor verschillende milieuschadelijke emissies de verschillen tussen groenprojecten en reguliere projecten worden vastgesteld. Diverse jaarrapportages over de groenprojecten boden vervolgens inzicht in de hoeveelheid geproduceerde groene energie, duurzame woningen en opgezette biologische bedrijven onder de Regeling Groen Beleggen. Daarmee kon worden vastgesteld hoeveel milieuwinst de groene projecten opgeleverd hebben: ze vermeden dezelfde productie op reguliere wijze. In [tabel 1](#) staat de milieuwinst voor verschillende milieuthema's⁷. We zien dat vooral broeikasgassen fors minder uitgestoten worden. Over andere milieueffecten, zoals de productie van finaal afval en de uitstoot van fijn stof van de groenprojecten, is nauwelijks informatie beschikbaar op het gewenste detailniveau.

Tabel 1. Door groenprojecten vermeden milieueffectena

Milieuthema	vermeden uitstoot (in tonnen)	milieu-schaduwpijzen (in € per ton)	vermeden kostenb (in mln €)

broeikasewfect (koolstofdioxiue)	747.000	50	37,3
verzuring (stikstofoxiuen)	151	6600	1,0
vermesting (ammoniak)	303	9500	2,9
humane toxiciteit) (1,4-dichloor -benzeenequivalenten)	819	12.200	10,0

- a. In hoeverre de Groenprojecten alleen door de Groenregeling tot stand zijn gekomen, is onduidelijk.
b. De bedragen in deze kolom zijn het product van de bedragen in de twee voorafgaande kolommen.
Bron: kpng/ce, 2002.

Kosteneffectiviteit als uitgangspunt

Gegeven de beperkte budgettaire ruimte van de overheid, is het in toenemende mate van belang om beleidsdoelstellingen op een zo slim mogelijke wijze te behalen. Op basis van vastgelegde milieudoelstellingen is het goed mogelijk de milieuwinst in geld uit te drukken. Voor ieder van de milieu-beleidsthema's zijn gegevens beschikbaar over de beleidsdoelstelling en de beschikbare maatregelen. De kosten van de laatste maatregel, die nodig is om de doelstelling te bereiken, bepalen de waardering van de milieueffecten⁸ (zie de tweede kolom in [tabel 1](#)). Zo is waardering van koolstofdioxiue-emissies mogelijk door terug te vallen op de doelstelling die in Kyoto is vastgelegd (zes procent minder uitstoot in 2010 ten opzichte van 1990) en de intentie die de Nederlandse overheid heeft uitgesproken om van deze reductie de helft in het binnenland te realiseren. Wanneer we alle reductiemaatregelen die mogelijk zijn in Nederland op een rij zetten, blijkt dat de duurste maatregel die nodig is vijftig euro per ton koolstofdioxiue kost. De intuïtie hierachter is de volgende: als de milieuwinst van de groenprojecten wegvalt, moeten andere maatregelen worden genomen om de doelstellingen te bereiken. De kosten van maatregelen om de milieuwinst van de groenprojecten op te vangen kunnen op deze wijze worden ingeschat op ruim vijftig miljoen euro (zie de derde kolom in [tabel 1](#)). Deze kosten worden dus uitgespaard door de groenprojecten.

Betaalt de overheid niet veel meer?

De overheid steekt naast de eerder genoemde 31 miljoen euro ook nog middels directe subsidies geld in de groenprojecten, zoals de Energie-investeringsaftrek voor duurzame energie en de omschakelsubsidie voor biologische landbouw. Voor andere groenprojecten als stadsverwarming en de toepassing van biomassa zijn andere vormen van steun niet of nauwelijks aanwezig. Aangezien er geen nulmeting is geweest voor de Groenregeling begon, valt moeilijk vast te stellen hoeveel extra groene projecten er door de regeling zijn gekomen. Niettemin kan gesteld worden dat de groenregeling een belangrijk effect heeft op het al of niet doorgaan van groene projecten (zie ook het kader). Zonder de prikkel die een lage rente introduceert, zullen de ondernemers de stap richting duurzame activiteiten minder snel overwegen, en de omgekeerde route eerder.

Aanbevelingen

Wellicht is er op sommige punten sprake van overstimulering, maar op basis van het bestaande materiaal kan dat niet worden geconcludeerd. Een beoordeling van kosten en baten voor verschillende projectcategorieën kan een basis bieden om selectiever te zijn bij het inzetten van de regeling groen beleggen: alleen de projecten met een positieve balans blijven over, hetgeen een beperkter budgetbeslag kent. De groenregeling biedt naar alle waarschijnlijkheid meer baten dan kosten. Het lijkt dus onverstandig om dit instrument uit te kleden. Dit artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op: KPMG Milieu/CE, Duurzame winst!: De milieuwinst van de groenregeling inzichtelijk gemaakt, De Meern/Delft, september 2002.

Inkomen biologische varkenshouderij daalt substantieel

Wanneer we de financiering van een typische biologische varkenshouderij beschouwen, kunnen we zien dat het inkomen voor een dergelijk bedrijf met tien procent kan dalen wanneer de marktrente (die tweeënhalf procent hoger is dan de rente bij de Groenregeling) in rekening wordt gebracht. Voor een gemiddelde varkenshouderij is externe financiering benodigd ten bedrage van ongeveer € 450.000. Bij het afschaffen van de groenregeling zal een dergelijk bedrijf geconfronteerd worden met een hogere rente. Wanneer het rentepercentage anderhalf procentpunt hoger ligt, stijgen de rentelasten met € 6750, hetgeen bij een inkomen van een goed draaiende varkenshouderij, € 45.000, maar liefst vijftien procent uitmaakt.

¹ L.J.R. Scholtens, Groenfondsen: de markt en het milieu, ESB, 13 februari 1998, blz.132-134.

² Bijvoorbeeld de verplichtingen in het kader van het Kyoto-protocol en de keuze om de helft van de reductie van broeikasgassen binnen Nederland te realiseren.

³ De gederfde belastinginkomsten zijn immers gelijk aan tweeënhalf procent van het totale ingelegde vermogen.

⁴ Duurzame energie, biologische landbouw, duurzaam bouwen en de categorie overige projecten voor zover op CO₂-besparing gericht. Projecten uit deze categorieën maken ruim de helft uit van alle projecten, gerelateerd aan het totale geïnvesteerd vermogen.

⁵ In tegenstelling tot het gemiddelde: de gemiddelde elektriciteitsproductie in Nederland is, gemeten naar emissie van koolstofdioxiue per opwekte kilowattuur, ongeveer de helft vervuilender dan de marginale referentie en zou leiden tot meer milieuwinst.

⁶ Zie onder andere het nieuwe protocol voor berekening energiebesparing duurzame energiebronnen, opgesteld door NOVEM in

opdracht van de ministeries van VROM en EZ (www.novem.nl).

7 Dit zijn milieuproblemen waarvoor de overheid milieudoelstellingen heeft vastgesteld. Het gaat om het broeikas-effect, verzuring, vermesting en humane toxiciteit. De vermeden uitstoot op dit laatste thema is bepaald door het vermeden gebruik van bestrijdingsmiddelen te wegen naar schadelijkheid voor de menselijke gezondheid.

8 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze methodiek bijvoorbeeld G. de Wit, M.D. Davidson en A.N. Bleijenberg, Prijzen voor het milieu nu volwassen, ESB, 26 juni 1998, blz. 516-519.