



Klimaatbeleid in Nederland

Auteur(s):

Mulder, M.

* Hoofd van de afdeling Energie en Grondstoffen, Centraal Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4328, pagina D21, 11 oktober 2001

Rubriek:

Dossier: Klimaatbeleid

Trefwoord(en):

uitvoering

De hardnekkigheid en de mondiale dimensie van het klimaatprobleem maken dat het voeren van nationaal klimaatbeleid een problematische aangelegenheid is. Een effectief en efficiënt klimaatbeleid kan alleen in internationaal verband worden gevoerd.

In Nederland wordt nu ruim tien jaar beleid gevoerd om de emissies van broeikasgassen te verminderen. De doelstellingen voor de reductie van CO₂-emissies in deze periode zijn niet gerealiseerd. De verwachtingen voor de realisatie van toekomstige doelen zijn evenmin rooskleurig ¹. Dit is de reden dat ook het kabinet, in het onlangs uitgebrachte Nationaal Milieubeleidsplan-4, het klimaatprobleem als een hardnekkig milieuprobleem beschouwt.

Dit artikel evalueert het in de afgelopen jaren gevoerde nationale klimaatbeleid en geeft daarmee inzicht in de factoren die de effectiviteit van dat beleid bepalen. Hoe hebben de doelstellingen zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet om die doelstellingen te realiseren? Wat was het effect van deze instrumenten op de emissies? Wat betekent een en ander voor het toekomstige Nederlandse klimaatbeleid?

De aandacht wordt hier alleen gericht op het CO₂-beleid en niet op het beleid voor de reductie van de overige broeikasgassen. Doordat CO₂-emissies sterk gerelateerd zijn aan energiegebruik en economische groei, vormt reductie van deze emissies het meest problematische onderdeel van het klimaatbeleid.

Minder ambitieuze doelstellingen

Het nationale CO₂-beleid is eind jaren tachtig van start gegaan. In 1989 is in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) als doelstelling opgenomen dat de CO₂-emissies in 2000 niet hoger zijn dan in 1990. Deze doelstelling is later aangescherpt: het NMP-plus en het NMP-2 hebben als doelstelling dat de CO₂-emissies in 2000 drie procent lager zijn dan in 1990. Medio jaren negentig werd ingezien dat deze ambitieuze doelstelling niet gerealiseerd zou worden. Omdat het versterkte broeikaseffect het gevolg is van de emissie van diverse broeikasgassen en de locatie van emissiereductie voor de oplossing van dit mondiale milieuprobleem niet relevant is, is het nationale klimaatbeleid aangepast.

Deze herformulering van het beleid heeft plaatsgevonden in het kader van het Kyoto-protocol. De doelstelling voor de binnenlandse emissie van CO₂ is vervangen door een doelstelling voor de emissies van alle broeikasgassen, terwijl de reductie van deze emissies niet meer alleen in Nederland, maar ook deels in het buitenland mag plaatsvinden. Het resultaat van deze wijziging is dat wanneer de doelstellingen voor reductie van overige broeikasgassen en voor de reducties in het buitenland worden gerealiseerd, de totale binnenlandse emissie van CO₂ gemiddeld in 2008-2012 ongeveer

vijftien procent hoger mag zijn dan in 1990 om toch nog de Nederlandse verplichting binnen het Kyoto-protocol na te komen. Deze verplichting behelst zes procent reductie van de totale broeikasgasemissie. In vergelijking met het beleid van ongeveer tien jaar geleden, is de doelstelling voor binnenlandse reductie van CO₂-emissies dus aanmerkelijk minder ambitieus.

Marktconforme instrumenten

De binnenlandse emissiedoelstelling wordt nagestreefd via diverse beleidsinstrumenten: voorlichting, subsidies, regelgeving en convenanten. In de loop der jaren is het aantal specifieke regelingen sterk toegenomen. Er bestaat nu bijvoorbeeld een groot aantal verschillende financiële regelingen ter stimulering van energiebesparing en duurzaam opgewekte energie.

Al deze instrumenten hebben een groot maatschappelijk draagvlak. Dat geldt veel minder voor de inzet van marktconforme instrumenten als heffingen. Door de hardnekkigheid van de problematiek neemt de aandacht voor dit type instrumenten de laatste jaren evenwel toe. De Regulerende Energiebelasting (REB) is in 1996 ingevoerd voor kleinverbruikers en sindsdien verhoogd en verbreed naar grotere energiegebruikers. Over de wenselijkheid van verdere verhoging en verbreding bestaan echter grote verschillen van inzicht ².

Effectiviteit van het beleid

Het problematische karakter van het CO₂-beleid is dat deze emissies sterk worden bepaald door de economische groei in het algemeen en door energie-intensieve activiteiten in het bijzonder. In de toekomst zullen vooral de ontwikkeling van de mobiliteit, het elektriciteitsgebruik en de ontwikkelingen bij de elektriciteitsproductie, zoals de concurrentieverhoudingen tussen technieken en tussen landen, van grote betekenis zijn voor de binnenlandse emissies.

De effectiviteit van het beleid hangt verder af van de keuze van beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan. Het energiebesparingsinstrumentarium in de afgelopen jaren bestond vooral uit instrumenten met een relatief gering effect op het energiegebruik, zoals voorlichting, subsidies en convenanten. De convenanten met de industrie bijvoorbeeld blijken maximaal een derde te hebben bijgedragen aan de gerealiseerde efficiëntieverbeteringen bij de convenantpartners³. Convenanten blijken soms niet veel verder te gaan dan wat zonder zulke afspraken ook zou worden gerealiseerd.

Tijdigheid en volledigheid

Een factor die eveneens van belang is voor de realisatie van beleidsdoelstellingen is de tijdigheid en volledigheid waarmee het beleid wordt uitgevoerd. Uit de evaluatie over het verleden is gebleken dat de inzet van verschillende instrumenten beperkter is geweest dan was voorgenomen. Zo zijn er minder convenanten met het bedrijfsleven afgesloten dan was beoogd en is er binnen de wel tot stand gekomen convenanten beduidend minder strikt met het sanctie-instrument omgesprongen dan volgens de opzet daarvan mogelijk was. Een ander voorbeeld van een achterblijvende uitvoering is dat de veronderstelde introductie van de Europese energieheffing, door het ontbreken van draagvlak binnen Europa daarvoor, niet kon worden gerealiseerd.

De effectiviteit van beleid om veranderingen in het energiegebruik teweeg te brengen, hangt verder af van de periode die in beschouwing wordt betrokken. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de lange-termijnprijselasticiteiten groter zijn dan de korte termijn prijselasticiteiten⁴. Dit betekent dat van een (geringe) verhoging van de energieprijzen op korte termijn niet al te grote effecten op het energiegebruik mogen worden verwacht.

Invulling toekomstig beleid

In de *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid* is aangegeven welke maatregelen zullen worden ingezet om de binnenlandse emissiedoelstellingen voor 2008-2012 te realiseren. De effecten van verschillende van die maatregelen zijn nog onzeker. Dit is een reden waarom wordt onderzocht hoe marktconforme instrumenten als energieheffing en emissiehandel (versterkt) kunnen worden ingezet. Het achterliggende idee daarbij is de relatieve prijs van energie te verhogen zonder bedrijven en huishoudens met hogere kosten te confronteren. Dit is de reden dat de opbrengst van heffing of veiling wordt teruggesluisd. Uit berekeningen voor de werkgroep Fiscale Vergroening komt naar voren dat verhoging en verbreding van de REB tot significante effecten op de emissies kan leiden⁵.

Gevolgen voor concurrentiepositie

Het centrale discussiepunt bij de invoering van marktconforme instrumenten is, hoe negatieve effecten voor de concurrentiepositie van energie-intensieve en internationaal concurrerende sectoren kunnen worden voorkomen. Doordat deze sectoren een aanzienlijk groter aandeel in het nationale energiegebruik hebben dan in de belastingopbrengsten, is het problematisch om met generieke maatregelen, zoals een verlaging van de vennootschapsbelasting, een heffing op energie evenredig naar deze sectoren terug te sluisen. Andere oplossingen, zoals het specifieke terugsluisen en het introduceren van een omvangrijke heffingsvrije voet stuiten op juridische en praktische bezwaren. Een verhoging van de energieprijzen kan voor bedrijven waar de energiekosten een groot aandeel van de totale kosten vormen, daardoor een flinke kostenstijging betekenen. Afhankelijk van (klimaat)beleidsmaatregelen die in andere landen worden genomen, kunnen kostenstijgingen resulteren in het vertrek van bepaalde bedrijven uit Nederland. Op korte en middellange termijn leidt herallocatie van bedrijven naar het buitenland tot macro-economische kosten voor Nederland. Op lange termijn zal verplaatsing van een aantal energiegebruikers naar het buitenland in theorie een maatschappelijke efficiënte manier kunnen zijn om binnenlandse emissies te reduceren. Door het mondiale karakter van het klimaatprobleem leidt verplaatsing van emissies evenwel niet tot milieuwinst.

Het draagvlak voor de invoering van een energieheffing op het grootgebruik zou worden vergroot, wanneer ook bedrijven in het buitenland met de daarmee samenhangende kostenstijging worden geconfronteerd. Om dat te kunnen bereiken, is internationale samenwerking bij het voeren van klimaatbeleid een vereiste.

Conclusies

De hardnekkige relatie tussen CO₂-emissies en economische groei brengt met zich mee dat die emissies slechts in beperkte mate kunnen worden gereduceerd door de inzet van instrumenten als subsidies, voorlichting en convenanten. Daarom wordt in toenemende mate gewezen naar de effectievere, marktconforme instrumenten. Voor de inzet van dit type instrumenten bij grootgebruikers bestaat echter geen groot draagvlak, vanwege de aanpassingskosten die daarbij op korte en middellange termijn zullen optreden. Deze aanpassingskosten zijn geringer wanneer marktconforme instrumenten ook in het buitenland worden ingezet. Internationale overeenstemming over het voeren van klimaatbeleid is daarom niet alleen van belang om dit mondiale milieuprobleem te kunnen bestrijden, maar ook om nationaal op efficiënte wijze reductiedoelstellingen te kunnen realiseren door middel van de inzet van marktconforme instrumenten.

Dossier Klimaatbeleid

J.P. Pronk: [Klimaatbeleid na Bonn](#)

A.M. Gielen, H.L.F. de Groot, P.R. Koutstaal en P.J.G. Tang: [Klimaat en economie](#)

E.C. van Ierland en R.S.J. Tol: [Aanpassen of reduceren](#)

T. Wams en J. Korff: [Doorstoken en dijken bouwen is geen optie](#)

M. Harmelink, K. Blok, D. de Jager en C. Hendriks: [Emissiereductie: welke gassen en sectoren?](#)

H.L.F. de Groot en P.J.G. Tang: [Klimaatbeleid: nu of later?](#)

J.C. Bollen en A. Manders: [Klimaatbeleid: hier of daar?](#)

A.M. Gielen en P.R. Koutstaal: [Over het kind en het badwater](#)

T. Hoff: [Interne emissiehandel: bedrijven en het klimaatprobleem](#)

M. Mulder: [Klimaatbeleid in Nederland](#)

H.R.J. Vollebergh: [Van de regen in de drup](#)

B. Metz: [Wie gaan reduceren](#)

H. Bersee: [Internationale klimaatonderhandelingen](#)

A.J. de Zeeuw: [Klimaatonderhandelingen vanuit speltheoretisch perspectief](#)

M. Davidson en J.P. van Soest: [Het klimaat van de economie](#)

1 RIVM, *Milieubalans 2001*, Bilthoven, 2001.

2 Dit blijkt bijvoorbeeld uit de minderheidsstandpunten in het onlangs verschenen rapport *Fiscale vergoening; een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten* van de werkgroep Vergoening van het Fiscale Stelsel II, Sdu, Den Haag, 2001.

3 CPB, *Naar een efficiënter milieubeleid*, Den Haag, november 2000.

4 Zie OECD, *Behavioral responses to environmentally-related taxes*, Parijs, 2000.

5 CPB, *Fiscale vergoening en energie II; economische effecten van verhoging en verbreding van de regulerende energiebelasting*, document 006, Den Haag, juli 2001