

Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen

Verduurzaming van de economie is noodzakelijk voor een succesvolle aanpak van de klimaattransitie, en om het toekomstig verdienvermogen van Nederland te versterken. Hoe kunnen we deze opgave ter hand nemen?

IN HET KORT

- Met overheidsinvesteringen kunnen korte- en langetermijndoelen met elkaar worden verbonden.
- Voor groei en verduurzaming moet de overheid het stikstofprobleem aanpakken en een (door)leercultuur stimuleren.
- Financier de aanpak van de klimaattransitie meer uit algemene middelen.

LIDEWIJDE ONGERING

Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken & Klimaat

De wereld kampt momenteel met een aantal crises op mondiaal niveau. De twee meest urgente zijn de huidige COVID-19-crisis en de dreigende klimaatcrisis. De COVID-19-crisis heeft de wereldeconomie op ongekende wijze ontwricht. Door de contactbeperkende maatregelen zijn talloze sectoren compleet stilgelegd. Mondiale productieketens kwamen onder druk te staan, en economische onzekerheid en angst voor besmetting hebben geleid tot grote binnen- en buitenlandse vraaguitval. Onze samenleving worstelt nog steeds met het virus en de gevolgen die de pandemie heeft voor gezondheid en economie. Nu er een vaccin beschikbaar is, neemt de hoop op verlichting van de gezondheidscrisis toe. Ook voor de economie komt er geleidelijk weer zicht op herstel. Voor de overheid en het bedrijfsleven ligt hier een kans. Door nú te investeren in een groen herstel kunnen korte- en langetermijndoelen met elkaar worden verbonden, en kan de dreigende klimaatcrisis worden aangepakt.

Enorme verduurzamingsopgave

Ondanks de tijdelijk gedaalde CO₂-uitstoot gedurende de COVID-19-crisis koerst de wereld – als aanvullende acties zouden uitblijven – nog altijd af op een opwarming van de aarde van ruim drie graden in deze eeuw (UNEP, 2020). Deze opwarming brengt aanzienlijke klimaatrisico's met zich mee, die aan zowel de samenleving als de economie grote schade kunnen toebrengen. Het is voor het in stand houden van ons toekomstig verdienvermogen dus noodzakelijk om in te grijpen.

Echt resultaat kan alleen geboekt worden met een totale omslag van de huidige wijze van energieopwekking en -ver-

bruik, en vereist ook een andere benadering van productie, consumptie en landgebruik. Alleen overschakelen op meer hernieuwbare energiebronnen is niet voldoende om de klimaatdoelen te halen. Zeker zo belangrijk is het dat burgers en bedrijven een omslag maken naar een energie-efficiëntere en CO₂-neutrale economie en maatschappij. Dat vraagt om inzet van burgers, bedrijven en de overheid.

De aanpak van de klimaatopgave is van groot belang om het Nederlandse verdienvermogen toekomstbestendig te maken. Bedrijven zullen de stap naar duurzaamheid moeten zetten, om zo op de (middel)lange termijn bestaansrecht te behouden. Een groeiend aantal bedrijven herkent de noodzaak tot verduurzaming. Zo heeft Philips reeds in 2016 de koers verlegd en is daarop in 2020 richting een volledig CO₂-neutrale bedrijfsvoering gegaan. Ook werken diverse Nederlandse industriebedrijven met hun toeleveranciers, afnemers en het midden- en kleinbedrijf gezamenlijk aan de benodigde oplossingen om – op basis van de afspraken in het Klimaatakkoord – klimaatneutraliteit te kunnen bereiken. De benodigde omslag bij bedrijven staat in veel sectoren echter nog in de kinderschoenen.

Ook in de financiële sector moeten er nog stappen worden gezet. Financiële instellingen kunnen via hun investeringsbeleid en verstrekte bedrijfsleningen bijdragen aan de aanpak van de klimaattransitie. Maar veel financiële instellingen zijn hier nog niet actief mee bezig. Volgens de Europese Centrale Bank (ECB) moeten Europese banken zich sterker inspannen om hun blootstelling aan de klimaat- en milieurisico's in kaart te brengen, en deze informatie te delen. Nationale centrale banken zoals De Nederlandsche Bank (DNB) sturen hier ook op aan. Vooralsnog maakt DNB hoofdzakelijk gebruik van zijn stimulerende rol door de bewustwording van klimaatrisico's te vergroten, en de financiële instellingen te vragen om in hun portfolio's deze risico's te onderzoeken.

Dat de beurswaarde van de fossiele sector al ruim vijf jaar achterblijft bij de algemene aandelenkoers is ook veelzeggend (MSCI, 2020). Bovendien presteren niet-fossiele energiebedrijven de afgelopen jaren qua beurswaarde structureel beter dan de grote fossiele energiebedrijven (figuur 1). Zo is het bedrijf Nextera, dat wind- en zonneparken ontwikkelt, met een beurswaarde van zo'n 147 miljard dollar inmiddels zelfs bedrijven als Shell, BP en Total gepasseerd.

Dit illustreert dat de trend naar een duurzamere economie inmiddels is ingezet. Tegelijkertijd blijft er nog enorm veel werk te doen. Bedrijven en financiële instellingen voelen die urgentie, maar vele ervan staan nog slechts aan de start.

Rol overheid

De overheid zal waar nodig de economie moeten bijsturen om de klimaatverandering tijdig aan te pakken. De Nederlandse economie en het huidige verdienvermogen draaien ten dele op de CO₂-intensieve industrie en landbouw. Zonder verduurzaming is het risico groot dat de toekomstige groei van deze sectoren zal stilvallen. Het is aan de overheid om nu het perspectief van een schone en CO₂-neutrale economie te schetsen en dit met burgers en bedrijven tot uitvoering te brengen.

Meer sturing betekent niet dat de overheid op de stoel van de ondernemer gaat zitten. De overheid fungeert als marktmeester, en zorgt voor duidelijke, actuele spelregels en prijsprikkels die tot doel hebben om de maatschappelijke belangen te borgen. Dit biedt ondernemers ruimte om op een eerlijke wijze met elkaar te concurreren, en zorgt ervoor dat consumenten voldoende bescherming genieten. Soms zal deze rol van marktmeester tevens gepaard gaan met normering en regelgeving, om de markt een duwtje in de juiste richting te geven (denk aan het verbieden van de klassieke gloeilamp).

En uiteraard moet de overheid ook zelf haar steentje bijdragen, bijvoorbeeld door investeringen in lijn te brengen met zowel de langetermijndoelen wat betreft de klimaattransitie als met andere maatschappelijke belangen.

Innovatieve bedrijven en burgerinitiatieven kunnen op de door de overheid bepaalde richting inspelen. Zo kan de overheid functioneren als een katalysator voor innovatie, zonder dat ze zelf alles ter hand hoeft te nemen (Mazzucato en Dibb, 2020). Maar net zo belangrijk is de rol van de overheid als partner in de samenleving, als verbinder tussen maatschappelijke partijen die gezamenlijk tot een beweging komen (Hajer, 2011; Van der Steen et al., 2014).

Beprijzing

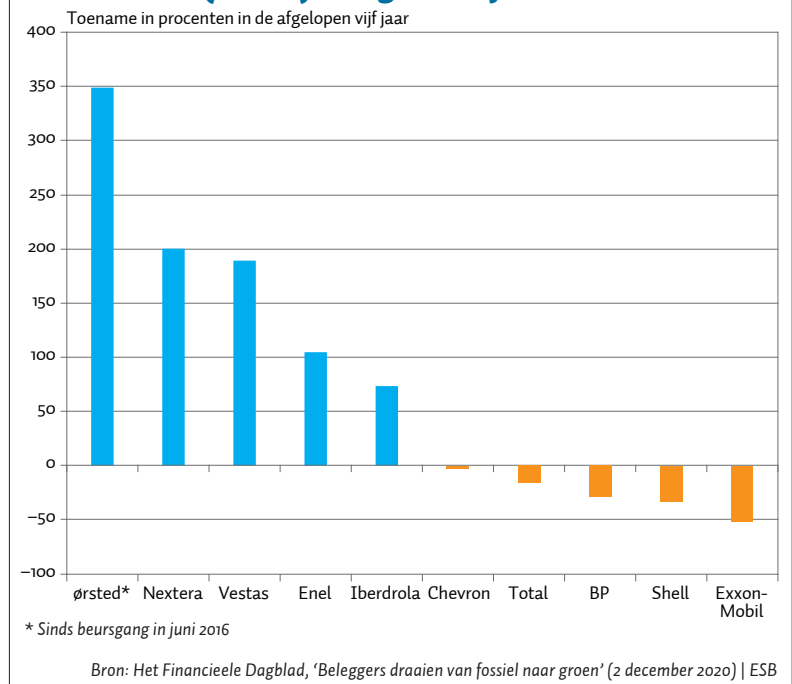
Traditioneel ligt bij klimaatbeleid de nadruk op prijsmaatregelen zoals subsidies en heffingen, aangevuld met wet- en regelgeving. Dit is vanuit economisch perspectief de meest voor de hand liggende oplossing. Prijsmaatregelen bevorderen dat negatieve en positieve externe effecten in de prijs tot uiting komen, en kunnen zo het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden.

Bestaande subsidies en heffingen zijn echter nog onvoldoende afgestemd op het klimaatbeleid en de schade aan milieu en natuur wegen nu nog onvoldoende mee in de prijzen van goederen en diensten. Schattingen voor Nederland laten zien dat de directe monetair milieuschade, als gevolg van de schadelijke uitstoot van stoffen, zo'n 4,5 procent van het bruto binnenlands product bedraagt (Drissen en Vollebergh, 2018). Het is essentieel om deze milieukosten op een juiste manier te beprijzen.

Bij voorkeur worden er afspraken gemaakt over de beprijzing op Europees niveau, zodat een gelijk speelveld voor alle EU-landen blijft gelden. Er zijn afspraken nodig over aanpassing van de huidige Europese richtlijn Energiebelastingen, om zo de bestaande belastingvrijstellingen voor fossiele bronnen af te bouwen. Dit is van belang om de prikkels voor het gebruik van CO₂-neutrale alternatieven de goede kant op te sturen. Het Europese handelssysteem voor CO₂-emissierechten (ETS) creëert voor de grote

Koersontwikkeling van fossiele (oranje) en niet-fossiele (blauw) energiebedrijven

FIGUUR 1



industriële economische druk om emissies te reduceren. De CO₂-uitstoot is hierbij leidend. Idealiter zou de reikwijdte van het ETS moeten worden vergroot naar sectoren waar nog geen CO₂-beprijzing plaatsvindt en het aantal beschikbare emissierechten sneller worden afgebouwd.

Een dusdanig ambitieus Europees klimaatbeleid betekent wel dat dit aan de buitengrens moet worden gecorrigeerd, omdat Europese bedrijven anders niet meer kunnen concurreren met bedrijven buiten Europa, waar er een minder stringent klimaatbeleid wordt gevoerd. Een Europese CO₂-importheffing, zoals de Europese Commissie voorstelt in de Green Deal, is noodzakelijk om verdere stappen te kunnen blijven zetten.

Gelijktijdig kan er, om waar nodig nieuwe technieken te stimuleren, subsidiëring plaatsvinden voor de meer duurzame alternatieven die de aantrekkelijkheid van deze alternatieven zullen vergroten zolang de beprijzing onvoldoende is.

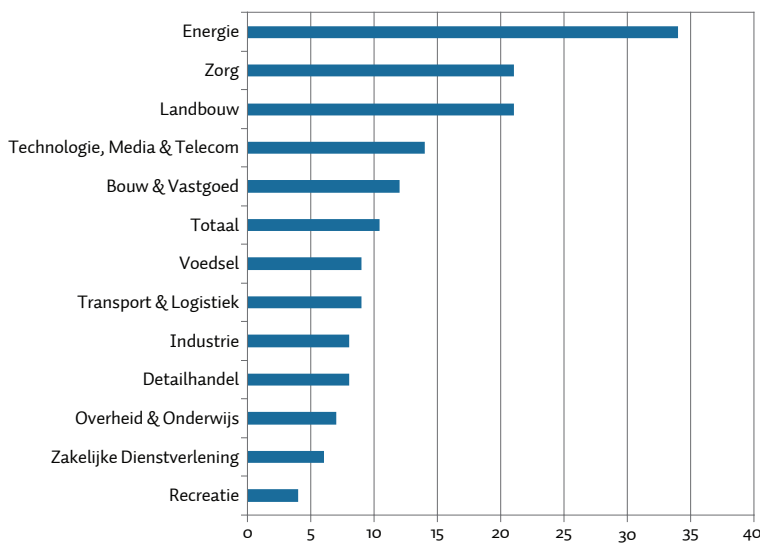
Ook op nationaal niveau kan de overheid voor betere beprijzing zorgen, bijvoorbeeld voor sectoren die buiten de ETS vallen, of door ook maatregelen te treffen voor consumenten. Denk bijvoorbeeld aan rekeningrijden, waarmee milieukosten kunnen worden beprijsd, om consumenten bewust te maken van de milieukosten van autogebruik. Hiermee kan er tegelijkertijd worden gestuurd op mobiliteitspreiding, zodat het ook een bijdrage levert aan het terugdringen van files als mensen straks weer vaker op kantoor gaan werken.

Overheidsinvesteringen

In dit nieuwe jaar wordt het tijd om de focus van het crisisbeleid voor de korte termijn sterker te verleggen naar het economische stimuleringsbeleid, met een duidelijke blik op de toekomst. Hierbij kan de overheid helpen om

Percentage onvervulbare vacatures per sector

FIGUUR 2



Bron: ABN Amro arbeidsmarktupdate, 23 juni 2020 | ESB

zowel het herstel te bevorderen als om richting te geven aan langeretermijndoelstellingen voor verduurzaming, naast ook andere maatschappelijke doelstellingen.

Door met extra publieke investeringen duidelijk te kiezen voor verduurzaming van de economie, ontstaat er voor private investeerders en institutionele beleggers meer comfort om ook extra op verduurzaming in te zetten. Extra investeringen in het economisch herstel renderen ook beter als deze ook in lijn zijn met de maatschappelijke uitdagingen waarvoor de economie en maatschappij zich op de lange termijn gesteld zien. Per thema zijn de uitdagingen voor investeringen anders.

Goede infrastructuur, zowel fysiek als qua kennis, is van oudsher een basis voor economische groei (OESO, 2006). Investeringen in een schone en klimaatadaptieve infrastructuur zijn ook nodig om de klimaattransitie tijdig het hoofd te kunnen bieden (IMF, 2020). Investeringen in hernieuwbare energie en de bijbehorende infrastructuur, energiebesparing in de gebouwde omgeving en ook klimaatadaptatie lenen zich bovendien goed voor een economisch-herstelbeleid, omdat ze vaak een hoge multiplier hebben (Hepburn et al., 2020, Global Commission on Adaptation, 2019).

De overheid kan via noodzakelijke investeringen in de (energie-)infrastructuur (zoals bij CO₂-afvang en -opslag en de warmterotonde) bijdragen aan innovatie, verduurzaming van de economie, en aan een toekomstbestendig verdienvermogen. Daarnaast kunnen extra subsidies gebruikt worden om onrendabele toppen af te dekken, waardoor private partijen en investeerders met hun verduurzamingsinvesteringen sneller verder kunnen.

Daarnaast kunnen investeringen in de gebouwde omgeving benut worden om de CO₂-uitstoot op de korte en lange termijn te verlagen en zo de blootstelling aan klimaatrisico's te verminderen. Op korte termijn is extra investeren in bouw en renovatie een optie om de economie te stimuleren en gelijktijdig publieke doelen, zoals verduurzaming en woningbouw, te bevorderen. Zo biedt bijvoor-

beeld de toenemende leegstand van winkels in binnensteden kansen om deze bestaande bouw te transformeren tot woningen – zeker als deze locaties goed ontsloten zijn door openbaar vervoer (PBL, 2020). Isolatie van bestaande (oude) gebouwen kan de CO₂-uitstoot fors terugdringen en bespaart op de kosten van energieverbruik. Tegelijkertijd gaat ook het wooncomfort vaak omhoog.

Renovatie- en isolatieprojecten kunnen ook worden benut voor klimaatadaptatie, zodat straten en gebouwen meer hitte- en waterbestendig worden. Aandacht voor klimaatadaptatie voorkomt dat extra investeringen in de gebouwde omgeving nu zullen leiden tot hogere aanpassingskosten later. Daarnaast bieden de kennis en ervaring opgedaan door de bouw- en ontwerpsectoren in klimaatadaptatie ook exportkansen.

De bouw is bovendien een traditioneel conjunctuurgevoelige en arbeidsintensieve sector. Extra investeringen hebben hierdoor ook gunstige werkgelegenheidseffecten. De fouten die gemaakt zijn tijdens de vorige crisis, waarbij bouw personeel massaal uitstroomde en niet meer in de sector terugkeerde, kunnen zo vermeden worden (Camps, 2019).

Om de genoemde investeringen mogelijk te maken, is er op korte termijn een oplossing voor de stikstofcrisis nodig. Deze crisis vormt een directe belemmering voor investeringen in woningbouw, infrastructuur en de energietransitie op vele plekken. Ook voor de landbouwsector is een structurele stikstofoplossing hard nodig. Om te voorkomen dat de landbouwsector alsmat met veranderend beleid wordt geconfronteerd, moet er een samenhangende strategie komen die zich richt op de verduurzaming en het behoud van de (internationale) concurrentiekracht van deze sector. De bestaande innovatiekracht in de kennisclusters rond agritech bij de universiteiten van Wageningen, Delft en Eindhoven kan worden benut om de stikstofuitstoot te beperken. Tegelijkertijd blijven moeilijke keuzes, zoals inkrimping van de veestapel, onafwendbaar.

Doorleercultuur stimuleren

Zonder extra instroom van gekwalificeerde arbeidskrachten in met name de energietechniek en bouw is het vrijwel onmogelijk om tijdig de verduurzaming van de economie te realiseren. In de huidige arbeidsmarkt blijft de vraag naar vaardige werknemers in krapsectoren zoals (energie)techniek, bouw en zorg groot (figuur 2). Hier ligt een taak voor de overheid om, samen met sociale partners, meer te sturen op sectoroverschrijdende arbeidsmobiliteit. Daarnaast staan er in Nederland nog altijd veel mensen werkloos langs de zijlijn. Een randvoorwaarde voor toekomstige groei is om te zorgen voor het benodigde menselijk kapitaal dat aan de slag kan in groeisectoren. Omscholingsprogramma's naar tekortsectoren kunnen uitkomst bieden door mensen te begeleiden naar sectoren waar de vraag naar extra arbeidskrachten groot is.

De huidige opleidingsinfrastructuur is nog niet toegepast op mensen die werk en (bij)scholing willen combineren. Sociale partners en overheid werken binnen het crisispakket nu aan scholingsinitiatieven. Het is zaak om dit crisisbeleid niet te zien als een tijdelijke oplossing, maar om deze initiatieven te verankeren in de arbeidsmarkt en het onderwijsbeleid. Dit is een noodzakelijke stap om het toe-

komstige verdienvermogen van de Nederlandse economie op de lange termijn te versterken.

De Nederlandse visie op doorleren tijdens de loopbaan is aan herziening toe. Nu ligt de verantwoordelijkheid voor (bij)scholing van werkenden in de eerste plaats bij de bestaande werkgever. Door onder andere de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt is dit geen werkbare verantwoordelijkheidsverdeling meer. Overheid, werkgevers en werkenden moeten gezamenlijk meer gaan investeren in doorleren tijdens de loopbaan, om de risico's te verlagen op de veroudering van kennis en vaardigheden, en om het toekomstig verdienvermogen te versterken.

De huidige kennisinfrastructuur is nog te weinig op doorleren gericht (zowel voor hoger als lager opgeleiden). Elk extra opleidingsjaar verzilvert zich in een structureel hogere productiviteit (CPB, 2011). Een brede aanpak, gericht op het doorleren tijdens de loopbaan, kan de toegankelijkheid van scholing vergroten. Bijvoorbeeld door studieverlof voor werkenden te introduceren, door de huidige fragmentatie van financieringsregelingen voor bij- en omscholing verder te vereenvoudigen, het instellingstarief voor een tweede opleiding in het hoger onderwijs gelijk te trekken met het wettelijk collegegeld, en door deeltijd- en praktijkleren extra te stimuleren. Dit vereist ook een betere samenwerking tussen werkgevers en onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld wat betreft de inhoud van opleidingen en afspraken over leerwerkplekken).

Bekostig transitie uit algemene middelen

Om de klimaatambities waar te kunnen maken, is het noodzakelijk om tot een andere wijze van bekostiging te komen. Het is duidelijk dat er de komende decennia miljarden aan investeringen nodig zijn voor verduurzaming. De uitdagingen van de klimaattransitie raken immers alle sectoren. Ook bij burgers zal het huidige energieverbruik (en consumptiegedrag) moeten veranderen om de klimaatdoelen te kunnen halen. Hogere ambities en een sneller afbouwpad van CO₂-emissies resulteren bij de bestaande bekostigingswijze in hogere lasten voor de huidige generaties.

Het belangrijkste subsidie-instrument waarmee de overheid verduurzaming stimuleert – de Stimulering Duurzame Energie (SDE++) – wordt bekostigd uit de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE). Nadeel van deze systematiek is dat de extra inspanningen voor verduurzaming automatisch tot uiting komen in een hogere energierekening. Hiermee vernauwt de politieke discussie over meer of minder verduurzamingsmiddelen zich onnodig tot de keuze tussen een hogere of lagere energierekening. Dat zet het draagvlak voor verduurzamingsbeleid onder druk.

Een verstandig alternatief is om meer uit de algemene middelen te putten. Daarmee ontstaat er meer controle over de verdelingseffecten van het financieren van klimaatmaatregelen, en kan er beter controle worden uitgeoefend over de wijze waarop de lasten neerslaan. Ook biedt het meer flexibiliteit in de wijze van financiering.

Klimaatinvesteringen kunnen gedurende de transitieperiode behalve met de belastinginkomsten ook deels met schulduitgifte worden gefinancierd. De baten van investeringen in de aanpak van de klimaatcrisis liggen vaak bij de volgende generaties. Vanuit een welvaartspectief is het

dan logisch om via schulduitgifte een bijdrage te vragen van toekomstige belastingbetalers. Het klimaatbeleid is immers deels ook een verzekering tegen de risico's van klimaatveranderingen die pas op de langere termijn zichtbaar worden. Net zoals bij de COVID-19-crisis is de overheid de enige partij die dergelijke risico's kan afdekken – en die bovendien de kosten ervan via de schuld kan uitsmeren over generaties.

Bij de vormgeving van een bekostigingsstructuur vanuit de algemene middelen moet er worden geborgd dat de middelen meerjarig beschikbaar zullen zijn en dat de jaarlijkse saldi overgeheveld kunnen worden. Hiermee wordt de continuïteit en flexibiliteit van de middelen voor het klimaatbeleid geborgd.

Conclusie

De gewenste aanpak van de klimaattransitie is cruciaal voor het toekomstige groeivermogen van de Nederlandse economie. Het niet tijdig realiseren van de transitie-aanpak brengt het risico met zich mee dat de waarde van de huidige economische activiteiten afneemt, en zelfs op termijn mogelijk helemaal verdwijnt.

Door de COVID-19-crisis vergt de huidige fase van de laagconjunctuur extra uitgaven om de economie te stimuleren. Dit biedt de overheid een kans om het stimuleringsbeleid voor de economie op korte termijn in lijn te brengen met de langetermijndoelstellingen van de klimaattransitiebenadering. Deze transitie vereist een structureel andere wijze van bekostiging. Bekostiging vanuit de algemene middelen is een verstandig alternatief voor de huidige systematiek.

Met het beschreven beleid kunnen we nú de economie stimuleren en tegelijkertijd, via het aanpakken van de klimaatverandering, het verdienvermogen van de Nederlandse economie op de lange termijn verstevigen.

Literatuur

- Camps, M. (2019) Sturen op economische groei. ESB, 104(4769), 6–9.
- CPB (2011) *Onderwijsbeleid in Nederland: de kwantificering van effecten*. CPB Achtergronddocument, 6 juni.
- Drissen, E. en H. Vollebergh (2018) *Monetaire milieuschade in Nederland: een verkenning*. PBL Policy Brief, 15 juni.
- Global Commission on Adaptation (2019) *Adapt now: a global call for leadership on climate resilience*. Global Center on Adaptation en World Resources Institute, 13 september.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving*. PBL-publicatienummer 500246001.
- Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern et al. (2020) Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? *Oxford Review of Economic Policy*, 36(51), 5359–5381.
- IMF (2020) Public investment for the recovery. In: *Fiscal Monitor 2020: policies for the recovery*. Washington, DC: IMF, hoofdstuk 2.
- Mazzucato, M. en G. Dobb (2020) *Innovation policy and industrial strategy for post-Covid economic recovery*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief, 10.
- MSCI World Energy Index (2020) *MSCI World Energy Index*. Te vinden op www.msci.com.
- OESO (2006) *Infrastructure to 2030: telecom, land transport, water and electricity*. Parijs, OECD Publishing.
- PBL (2020) *Van coronacrisis naar duurzaam herstel*. PBL Policy Brief, 4209.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer et al. (2014) *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Te vinden op www.nsob.nl.
- UNEP (2020) *Emissions gap report 2020*. United Nations Environment Programme. Te vinden op www.unenvironment.org.