



Nu reductiebeleid of straks narigheid

Auteur(s):

M.J. Blom*

*De auteur is consultant bij CE Delft en secretaris van de Bezinningsgroep Energie.blom@ce.nl***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4369, pagina 538, 12 juli 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

klimaat

Op het niet halen van de Kyoto-norm voor CO₂-uitstoot staan sancties. Slimme maatregelen kunnen deze voorkomen.

De verkiezingen van 15 mei hebben het politieke landschap ingrijpend veranderd. De nieuwe coalitie koerst aan op een beperkte CO₂-reductie ¹. Dit is niet zonder gevaren.

Bindende afspraken

Recent heeft Nederland de internationale afspraken over het klimaatbeleid, zoals vastgelegd in Kyoto, en het Nederlandse aandeel van de Europese klimaatverplichtingen geratificeerd. Nederland mag gemiddeld in 2008-2012 niet meer uitstoten dan 199 miljard kilo CO₂-equivalenten, een vermindering van zes procent ten opzichte van 1990. Zonder klimaatbeleid komen de emissies uit op 239 miljard kilogram. De verplichting is juridisch bindend.

De beleidsinspanningen zijn er op gericht om de helft van de totale opgave van veertig miljard kilogram reductie in het binnenland te realiseren. Er gelden geen kwantitatieve restricties voor de verhouding van binnenlandse en buitenlandse emissiereductie. Op de Conferentie van Partijen in Marrakesh is het nalevingregime vastgesteld. Afgesproken is dat er straffen komen voor landen die het Kyoto-protocol schenden. Haalt Nederland zijn doelstelling van 199 miljard kilogram niet, dan zal het tekort in een volgende periode met een factor 1,3 goed-gemaakt moeten worden ². Ook verliezen zowel de overheid als Nederlandse bedrijven dan het recht om als verkoper gebruik te maken van de flexibele Kyoto-mechanismen, zoals verhandelbare emissierechten.

Een belangrijke hoeksteen van het eu-beleid is een voorstel voor een systeem van emissiehandel voor grote emissiebronnen. Hoe groter het aantal deelnemers, hoe lager de prijs per ton CO₂. Nederland heeft belang bij een dergelijk systeem van emissiehandel, omdat de kosten van emissiereductie in ons land relatief hoog liggen. De eerste fase van Europese handel zou mogelijk in de periode 2005-2007 van start kunnen gaan.

Pijlijnbeleid

Nederland moet alle zeilen bijzetten om de twintig miljard kilogram reductie in Nederland te realiseren. Redelijk zeker is de veertien miljard kilogram die door bestaand beleid kan worden gehaald. Over het beleid dat in de pijlijn zit, bestaat veel onzekerheid. Het vorige kabinet ging ervan uit hiermee nog eens drie tot zes miljard kilogram ton extra te kunnen bereiken, waardoor de klimaatverplichting bij een strakke naleving van alle gemaakte en nog te maken afspraken net haalbaar zou zijn. Door rinv en ecn zijn bij deze ramingen destijds serieuze kanttekeningen gezet.

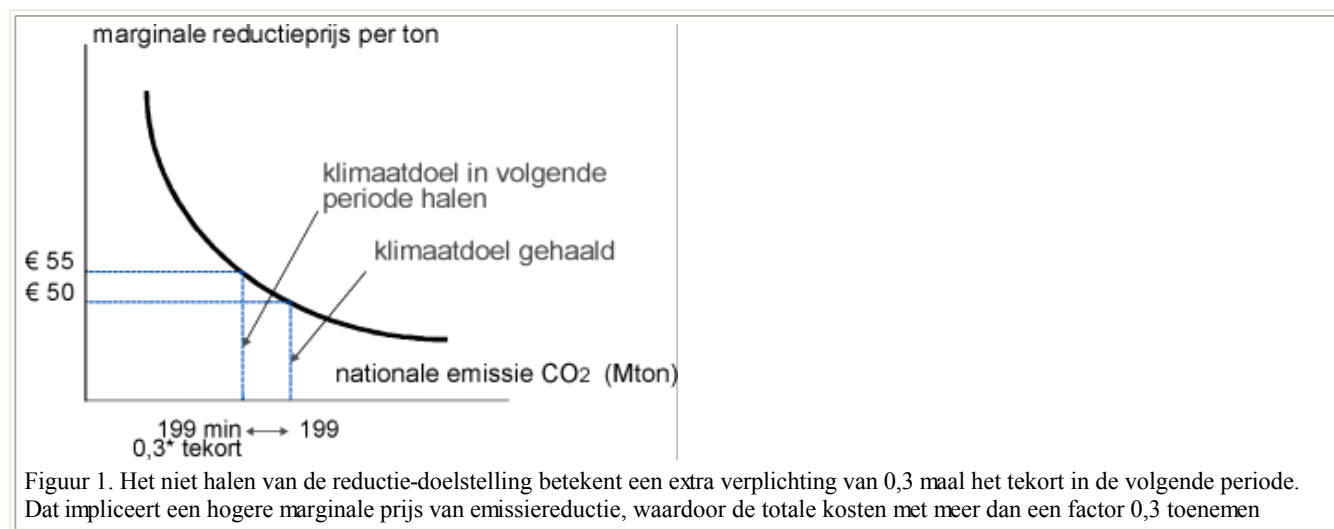
Tot het pijlijnbeleid behoren onder andere het windenergieconvenant en het kolenconvenant die reeds getekend zijn, maar waarvan de uitkomsten onzeker zijn. Daarnaast zijn de effecten van een kilometerheffing ingecalculleerd voor circa 0,7 tot 1,5 miljard kilogram. In de kabinetsformatie is afgesproken dat er van invoering van een kilometerheffing geen sprake is in de komende vier jaar. Bovendien komt er waarschijnlijk nieuw asfalt bij, waardoor de mobiliteit en emissies extra zullen toenemen. Ook het windconvenant staat op de tocht, nu de provincies Noord-Holland en Friesland opnieuw om de tafel willen als gevolg van het niet doorgaan van het windpark langs de Afsluitdijk.

Risico's van uitstel

Het nieuwe kabinet kan in principe twee benaderingen volgen ten opzichte van de toegenomen onzekerheid over het halen van Kyoto-doelen. De eerste is wachten met het nemen van extra maatregelen. In deze gedachtelijn kunnen in de toekomst betere technieken (bijvoorbeeld opslag van CO₂) en instrumenten (emissiehandel) beschikbaar komen, die op een effectieve manier bijdragen aan het bereiken van de doelen.

De tweede benadering behelst versnelde actie om de risico's van uitstel te beheersen. De ontwikkeling van nieuwe technologie en het in gebruik nemen daarvan vergen forse investeringen, die pas op termijn rendement opleveren. De leercurven van klimaattechnologieën zijn lang en kunnen pas na aanzienlijke periodes concurreren met bestaande alternatieven ³. Belangrijker nog is dat het vervangen van bestaande technologieën, inzetten op transitie en economische structuurveranderingen een kwestie is van lange adem.

Haalt Nederland bovendien zijn doelen niet, dan zullen de inspanningen in een volgende periode met een factor 0,3 toenemen. De daaraan verbonden kosten zullen bij een gelijk blijvende reductiekostencurve (zie [figuur 1](#)) zelfs met meer dan de factor 0,3 toenemen.



Beleidsrichtingen

Het zal geen verbazing wekken dat een centrumrechts kabinet ingrijpende maatregelen, die ten koste gaan van de economische groei, zal vermijden.

Economische groei kan geschaad worden door aantasting van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Hierin spelen twee elementen een belangrijke rol: kosten van emissiereducties en transactiekosten. Welke richtingen zijn er om te komen tot de benodigde extra reductie van emissies in 2008-2012 tegen de laagste reductie- en transactiekosten?

Reductieverhouding

Op de eerste plaats kan Nederland de eerdergenoemde verhouding tussen in het binnenland en in het buitenland gerealiseerde emissiereductie veranderen. Nederland kent een energie-intensieve economie, waarin reeds veel goedkope maatregelen zijn getroffen, zoals de overschakeling op koolstofarme brandstoffen in de elektriciteits-opwekking. In het buitenland liggen deze kosteneffectieve opties nog voor het oprapen. Inkoop van buitenlandse reducties kan met de flexibele Kyoto-mechanismen, waar Nederland als een van de eerste landen al veel ervaring mee heeft. De marktprijs in de eerste tender voor inkoop van buitenlandse reducties is gemiddeld € 5 per ton CO₂, terwijl een belangrijk deel van de Nederlandse reducties meer dan € 22 per ton kost⁴.

Nadeel is dat er tegen extra inkoop in het buitenland, zowel nationaal als internationaal, veel politieke en maatschappelijke weerstand bestaat, omdat Nederland daarmee op lange termijn zijn eigen verantwoordelijkheid zou ontlopen. Bovendien draagt Nederland zo vooral bij aan buitenlandse technologieën, waardoor de leercurven van klimaattechnologieën in het Nederlandse bedrijfsleven onvoldoende gestimuleerd worden. Op termijn leiden deze leercurven tot een vermindering van marginale kosten van reductietechnologieën. Nederland kan daarbij gebruik maken van belangrijke comparatieve voordelen door zich te profileren als aardgasland, CO₂-opslagland, kennisland en als aanvoerhaven (Rotterdam)⁵.

Handel

Ten tweede zijn er instrumenten met een klein effect op economische groei maar een effectieve bijdrage aan reductie. Emissiehandel is zo'n instrument. Een dergelijk systeem leidt ertoe dat besparingen en inzet van schonere brandstoffen plaatsvinden waar dat het goedkoopst kan.

Het is goed denkbaar dat de besluitvorming over Europese emissiehandel vertraging oploopt. In dat geval ligt een nationale variant van emissiehandel voor de hand. Een probleem is echter dat het handelen in emissierechten voor de internationale concurrerende energie-intensieve sectoren een zware last met zich meebrengt. Een mogelijke oplossing is een systeem waarbij partijen handelen rondom relatieve prestatienormen (tonnen CO₂ per eenheid product), zoals de ser en de commissie-Vogtländer hebben voorgesteld. Nadeel hiervan is evenwel dat de normen op bedrijfs- en mogelijk op productniveau vastgesteld moeten worden en dus forse transactiekosten met zich meebrengen.

Een alternatieve wijze ter voorkoming van economische schade is het laten meezweven van het emissieplafond per sector, bijvoorbeeld op basis van productiegroei. Voordeel daarbij is dat de administratieve last van het bedrijfsleven wordt beperkt, terwijl de prijsontwikkeling van CO₂ wordt beheerst.

Beleidsvaluatie

In de derde plaats zullen beleidsvaluatie en -verantwoording een meer voorname plaats moeten krijgen. Instrumenten die niet het verwachte effect sorteren, moeten worden afgeserveerd of substantieel verbeterd. Instrumenten dienen ook beter beoordeeld te worden op concurrentie-effecten en administratieve lasten. Dit impliceert dat er in Nederland meer wetenschappelijke en beleidsmatige duidelijkheid zou moeten komen over de invloed van milieubeleid op de internationale concurrentieverhoudingen en het

ondernemersklimaat. Door het gebrek aan duidelijkheid is er mogelijk teveel aandacht geweest voor mogelijke schade van milieubeleid voor de economie.

Indien de kosten van reductiebeleid in de energiekosten zouden worden verdisconteerd, stijgen deze met ongeveer twintig procent. De energiekosten als percentage van het bbp blijven echter dalen, omdat het bbp sterker groeit dan het energieverbruik ⁶.

Conclusie

Nu een centrumrechts kabinet klaar staat om te gaan regeren, is de onzekerheid groot. Wachten met het nemen van extra maatregelen is evenwel onverstandig en duur. De kosten van het toepassen van CO₂-arme technologieën zullen, mede door de sanctieclausule, in volgende budgetperiodes aanmerkelijk hoger liggen. Instrumenten voor klimaatbeleid moeten derhalve slimmer, makkelijk uitvoerbaar door bedrijven en bovenal tijdig worden ingezet

¹ Zie M. Mulder en M.G. Lijesen, Klimaatbeleid: heffen of handelen?, ESB, 26 april 2002,

² Zie Ministerie van VROM, Evaluatienota klimaatbeleid, Den Haag, 2002.

³ Centraal Planbureau, On the optimal timing of CO₂, Den Haag, 2001.

⁴ Zie www.senter.nl (carboncredits).

⁵ Algemene Energieraad, Post-Kyoto energiebeleid, Den Haag, januari 2002.

⁶ Bezinningsgroep Energie, Klimaatprobleem: oplossing in zicht, Delft, 2000.