

Klimaat- en energiebeleid: een vlucht vooruit

Bij de presentatie van het regeerakkoord stelde Rutte dat zijn kabinet 'het groenste ooit' wordt. Zou het? Een bespreking van het klimaat- en energiebeleid van Rutte III.

**HARMEN
VERBRUGGEN**
Emeritus hoogleraar
aan de Vrije Univer-
siteit Amsterdam

Het regeerakkoord voor het kabinet Rutte III bevat een ambitieuze klimaat- en energieagenda. De lat wordt hoger gelegd dan de EU-doelstelling in het kader van het VN Klimaatverdrag van Parijs van 2015. Geen vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 40 procent in 2030 ten opzichte van 1990, maar Nederland gaat zich voorbereiden op een reductie van 49 procent tot 2030. Ook wil het nieuwe kabinet het EU-doel zelfs verscherpen tot -55 procent. Als dat binnen de EU niet mocht lukken, dan gaat Nederland samen met gelijkgestemde buurlanden alleen op weg. Dat is nogal wat. Zou Rutte III echt 'het groenste kabinet ooit' worden, zoals bij de presentatie van het regeerakkoord werd gesteld? Dan moet er wel een heel nieuw instrumentarium uit de kast gehaald worden om dat voor elkaar te krijgen.

MILIEUBELEIDSINSTRUMENTARIUM

De informateur van het kabinet-Rutte III heeft destijds als minister van Financiën in het eerste kabinet-Kok (1994-1998) een schuchter begin gemaakt met de vergroening van het belastingstelsel. Onder zijn verantwoordelijkheid werd de regulerende energiebelasting op gas en elektriciteit ingevoerd om een efficiënter gebruik van energie te stimuleren. Inmiddels beslaat deze energiebelasting een derde van de energierekening voor kleinverbruikers. Grotere verbruikers, vaak bedrijven, betalen een aanzienlijk lagere energiebelasting en grootverbruikers zijn vrijgesteld, voor zover zij vallen onder het EU-systeem van emissiehandel in broeikasgassen. Met de opbrengst van deze energiebelasting is

bij de introductie de inkomstenbelasting verlaagd.

Na het eerste begin is in Nederland de vergroening van het belastingstelsel mondjesmaat voortgeschreden. Het internaliseren van de externe milieukosten in de prijzen roept altijd grote maatschappelijke, en dus politieke, weerstand op. Het leidt tot inkomenseffecten, vooral ten nadele van de lagere inkomens, en het tast de concurrentiepositie van het bedrijfsleven aan als er geen internationale afspraken worden gemaakt.

Daarnaast zijn er specifieke heilige koeien, die de politiek maar niet op stal krijgt. Rekeningrijden voor automobilisten is daar een voorbeeld van. Het lukt de politiek onvoldoende om de milieukosten (internationaal gecoördineerd) te internaliseren in de prijzen. Het milieu- en klimaatbeleid leunt daarom sterk op alternatieve instrumenten die niet direct pijn doen, zoals standaarden, voorschriften, convenanten en subsidies. Het in 2013 afgesloten 'Energieakkoord voor duurzame groei' is zo'n vergaarbak van verschillende instrumenten. Aan dit convenant nemen maar liefst zo'n veertig partijen deel en het zal niet verbazen dat aan de onderhandelingstafel niet het onderste uit de kan gehaald kon worden. Daarbij moet bedacht worden dat vormen van regulering met standaarden en voorschriften niet economisch efficiënt zijn, en nogal volgend voor wat betreft de milieutechnologische ontwikkelingen. Subsidieprogramma's hebben vaak onbedoelde neveneffecten en waaien mee met de veranderende politieke wind. Vaak kunnen investeerders daar niet op bouwen en bovendien leggen subsidieprogramma's beslag op overheidsmiddelen.

Op Europees niveau werd in 2005 een systeem van emissiehandel in broeikasgassen in werking gesteld voor de grote energiegebruikers in het bedrijfsleven. Inmiddels vallen ongeveer 450 Nederlandse bedrijven onder het EU-handelssysteem. De verwachtingen waren aanvankelijk hoog gespannen. Maar na een goed begin zakte de markt voor CO₂-rechten in. De laatste jaren schommelt de prijs van een ton CO₂ tussen de vijf en zeven euro. Bij deze prijs

is er nauwelijks sprake van een internalisering van de kosten van klimaatverandering. De centrale schatting van de *social cost of carbon* ligt per ton tussen de 40 en 45 euro (Revesz et al., 2017; Poelhekke, 2017). Het huidige systeem zet niet aan tot innovatie en een transitie naar duurzame energie. Er zijn te veel rechten op de markt, die ook nog voor ongeveer de helft gratis worden uitgedeeld.

DE INZET VAN RUTTE III

Voor welk instrumentarium kiest het kabinet-Rutte III om de energietransitie in gang te zetten en de ambitieuze klimaatdoelen voor 2030 en 2050 te realiseren? In 2050 moet Nederland bijna CO₂-neutraal zijn, maar met het huidige instrumentarium is dat doel niet in zicht. De klimaat- en energieparagraaf van het nieuwe regeerakkoord weerspiegelt de hierboven geschetste moeizame politieke afwegingen tussen de verschillende milieubeleidsinstrumenten. Er is weer van alles wat.

Het meeste beleid om de ambitieuze doelstellingen te realiseren moet nog op de wagen gezet worden

Om te beginnen wordt het belastingstelsel verder en gericht vergroend. De bestaande energiebelasting wordt verhoogd voor huishoudens en bedrijven. Bovendien verschuift een deel van de belasting van elektriciteit naar gas, waardoor CO₂-uitstoot gericht wordt belast. Structureel brengen in 2019 de energiebelastingen op de huishoudens 453 miljoen euro op, en op de bedrijven 120 miljoen euro. De belasting op verbranden en storten van afval wordt verhoogd, in 2019 structureel voor zowel huishoudens als bedrijven met 50 miljoen euro. Nieuw is dat er wordt aangestuurd op een belasting op luchtvaart in Europees verband. Mocht dat niet lukken, dan staat er een vliegbelasting op het programma voor lawaaiige en vervuilende vliegtuigen. Dat staat voor 200 miljoen euro ingeboekt voor 2019.

Een opvallende en belangrijke post is nog dat er een oplopende minimumprijs voor een CO₂-recht van het EU-handelssysteem voor elektriciteitsopwekking wordt ingevoerd, die oploopt tot 43 euro in 2030. Deze minimumprijs is een aanvulling op de prijsontwikkeling van het EU-handelssysteem. Ook de modernisering van de saldogeregeling voor duurzame elektriciteit in 2020 wordt onder de vergroening geschaard, maar levert op korte termijn nog weinig op.

Met deze vergroening wordt milieuvervuiling – en CO₂ in het bijzonder – (extra) belast, terwijl de productiefactoren kapitaal en arbeid fiscaal worden ontzien. Het is wel wonderlijk hoe de verschillende beweegredenen van deze vergroening samenkomen. De verhogingen en verschuiving van de groene belastingen geven de juiste financiële prikkels.

De afschaffing van de dividendbelasting en de verlaging van de vennootschapsbelasting is ingegeven door het streven Nederland als vestigingsplaats internationaal concurrerder te maken. De verlaging van de inkomstenbelasting is, naast vereenvoudiging, bedoeld om met name de middeninkomens die fiscaal het meest geleden hebben onder de crisismaatregelen van het kabinet-Rutte II te ontzien. De totale lastenverlichtingen komt structureel op 6,5 miljard euro. Het merendeel daarvan is dus niet vergroend.

Naast deze beperkte vergroening in de belastingen staan er nog tal van afzonderlijke maatregelen op de rol. Om maar enkele te noemen: een kilometerheffing voor vrachtverkeer, waarvan de opbrengst wordt teruggesluisd naar de vervoerssector; meer kavels voor windenergie op zee; geen gasaansluiting meer in nieuwbouwwoningen; en een pakket maatregelen voor verduurzaming van bestaande woningen. Verder is er 100 miljoen euro beschikbaar voor een versnelde isolatie van coöperatiewoningen en dienen in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos te zijn. Ook worden de resterende vijf kolencentrales vóór 2030 gesloten, maar wanneer precies is onduidelijk. Rekeningrijden voor personenvervoer zit er niet in: die heilige koe mag nog vrij grazen.

Een heikel punt bij de voorgestelde maatregelen is dat van de 56 Mton extra reductie van CO₂ die nodig is om de doelstelling van –49 procent voor 2030 te halen, 18 Mton CO₂ onder de grond gestopt moet worden. Dat zou moeten gebeuren in de havengebieden van Rotterdam en Amsterdam. CO₂-opvang en ondergrondse opslag is tot nu toe niet succesvol gebleken. Het is duur en technisch complex, en er is veel maatschappelijke weerstand.

SUBSIDIES EN INVESTERINGEN

De nieuwe regering heeft een groot vertrouwen in het innovatieve vermogen van het bedrijfsleven en consumenten, gesteund door een goed ontwikkelde kennisinfrastructuur en een gunstige economische omgeving voor innovatieve groene start-ups. “Goed en slim klimaatbeleid biedt kansen voor economische groei en werkgelegenheid” (p. 38, regeerakkoord).

Dit vertrouwen is alleen gerechtvaardigd als de vergroening van de economie voldoende omvang en schaal krijgt. Want dan is het mogelijk te profiteren van positieve externe effecten die ook groene technologische ontwikkeling kenmerken. Deze positieve externaliteiten betreffen de zogenaamde leereffecten, netwerkeffecten en spill-over-effecten. Deze effecten rechtvaardigen overheids subsidies voor onderzoek, ontwikkeling en marktintroductie, omdat private partijen zelf onvoldoende van groene innovaties profiteren.

Alleen met deze subsidies is het mogelijk een endogene groene technologische versnelling te realiseren die het mogelijk maakt op een groen groeipad te komen waarbij een duurzame en fossielvrije economie samen kan gaan met economische groei en werkgelegenheid.

Het regeerakkoord had wat dit betreft ambitieuzer mogen zijn, zeker nu het internaliseren van de milieukosten (de vergroening) aan de magere kant blijft. Gezien het overheidsoverschot op korte termijn is er ruimte voor extra groene investeringen in onderzoek en ontwikkeling, voor omvangrijke subsidieprogramma's voor duurzaamheid, en voor het op gang brengen van de energietransitie.

Investeren in groene technologische ontwikkeling is op termijn financieel rendabel, zeker gezien de lage rentestand, en het belast daarmee niet het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën op lange termijn. Voor groene subsidieprogramma's is dat minder zeker. Met deze maatregel kan de energietransitie worden versneld en de economische pijn worden verzacht.

Er zijn al verschillende investerings- en subsidieprogramma's beschikbaar, zoals de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energie (SDE+), InvestNL met risicodragend kapitaal, het topsectorenbeleid en het innovatiebeleid. Voor het opbouwen van expertise en uitvoeren van proefprojecten wordt 300 miljoen euro vrijgemaakt. Sommige programma's worden verbreed, zoals SDE+ om ondergrondse opslag van CO₂ te faciliteren, andere regelingen moeten meer gericht worden op de energietransitie. In totaal is er jaarlijks vier miljard euro beschikbaar.

Het is zaak van al deze programma's een coherent groen investerings- en subsidieprogramma te maken. Participatie van het bedrijfsleven en van financiële instellingen kan beter. Maar de overheid is een onmisbare partij bij deze programma's om de kosten van kapitaal laag te houden en voor het afdekken van langetermijninvesteringen. Dat kan als co-financier en door garant te staan voor private investeerders, de financiële sector en institutionele beleggers.

Een frustrerend gegeven is dat er minder met de 'wortel' in de vorm van subsidieprogramma's gewerkt zou hoeven worden en meer met de 'stok', als het Europese CO₂-handelssysteem naar behoren zou functioneren. Een CO₂-prijs van 40 tot 45 euro zet aan tot innovatie en CO₂-reductie. Het Nederlandse klimaat- en energiebeleid is het meest gebaat bij een verdere hervorming van het CO₂-handelssysteem. Van de Nederlandse bedrijven die onder het handelssysteem vallen, was in 2016 tien procent verantwoordelijk voor 85 procent van de uitstoot (NEa, 2017). Daar is veel CO₂-winst te behalen bij een 'eerlijke' CO₂-prijs.

De recent moeizaam overeengekomen aanpassingen gaan niet ver genoeg. Die aanpassingen behelzen een vermindering van het aantal rechten tot 2030 met gemiddeld ruim twee procent per jaar en een daling van het aantal gratis verstrekte rechten van ruwweg vijftig naar dertig procent. Zoals eerder vermeld, komt er een minimum CO₂-prijs voor de elektriciteitssector. Eventueel worden er rechten opgekocht om te voorkomen dat CO₂-uitstoot wordt verplaatst binnen Europa. Uit beide punten spreekt weinig vertrouwen in verdere aanpassingen van het EU-emissiehandelssysteem. Te overwegen valt of met gelijkgestemde buurlanden een beter functionerend handelssysteem opgezet kan worden, een Europees CO₂-handelssysteem op twee snelheden.

INSTITUTIONELE VERANKERING

Het voorgestelde instrumentarium is van betekenis, maar het meeste belang om de ambitieuze doelstellingen te realiseren moet wellicht toegekend worden aan het beleid dat nog op de wagen gezet moet worden. Het betreft dan de institutionele verankering van het voorgenomen beleid voor langere termijn.

Zo dient er een nieuw nationaal Klimaat- en energieakkoord afgesloten te worden met alle relevante partijen. Dit akkoord krijgt een institutionele verankering. En er komt een klimaatwet waar de hoofdlijnen en de doelstellingen van het klimaat- en energiebeleid in opgenomen zijn, in de tijd en per sector gespecificeerd. Een nieuw akkoord is nodig – als dat nieuwe akkoord maar niet weer met ongeveer veertig partijen, die alle sectoren van het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, lagere overheden en de milieubeweging vertegenwoordigen, om de tafel overeengekomen moet worden. Gezien de ambitieuze klimaatdoelstellingen is het raadzaam voor Rutte III om de poldertraditie te verlaten, en zelf een nationaal Klimaat- en energie-'akkoord' vast te stellen *na* overleg met al die partijen en niet *in* overleg. Het bereiken van consensus duurt te lang en leidt niet tot een optimaal resultaat. Een klimaatwet geeft op langere termijn zekerheid voor investeerders, start-ups, financiële instellingen en consumenten, en geeft ook richting aan de technologische ontwikkeling. Mits het maar geen *soft law* wordt: ruim geformuleerd, vatbaar voor politieke inbreuk en van vooral symbolische betekenis.

Er is wel een minister van Klimaat voor nodig om dit voorgenomen beleid en de institutionele verankering voor elkaar te krijgen. Er komt een minister van Economische Zaken en Klimaat. In ieder geval een minister met een eigen portefeuille en begroting, met voldoende gezag. Want die minister wacht een hele klus als kwartiermaker voor een nieuw coherent klimaatbeleid. Aan ambitie ontbreekt het niet. Alles is gelegen aan de uitvoering.

LITERATUUR

- NEa (2017) *Voortgang Emissiehandel 2017*. Den Haag: Nederlandse Emissieautoriteit.
- Poelhekke, S. (2017) Voor een optimale prijs is een CO₂-belasting nodig. *ESB*, 102(4754), 474-477.
- Revesz, R., M. Greenstone, M. Hanemann et al. (2017) Best cost estimates of greenhouse gases. *Science*, 357(6352), 69-79.

In het kort

- ▶ Het nieuwe kabinet stelt ambitieuze klimaatdoelen voor Nederland.
- ▶ Om de doelen te halen moeten de maatregelen steviger dan het kabinet voorstelt.
- ▶ Belangrijkste aandachtspunt is de institutionele verankering van het klimaatbeleid.