

Stuur bij fossiele subsidies en koolstofbeprijzing op gewenste situatie in 2050

In 2050 moeten alle Europese landen klimaatneutraal zijn. In de tussentijd riskeren we echter dat er bedrijvigheid wegtrekt als Nederland met het klimaatbeleid te ver op de troepen vooruitloopt, maar ook dat we vasthouden aan de bestaande activiteit tegen hoge maatschappelijke kosten. Een afwegingskader met de blik op 2050 kan beide voorkomen.

IN HET KORT

- Tot 2050 kan de prijs van uitstoot tussen landen verschillen als gevolg van fossiele subsidies en additionele nationale beprijzing.
- Nederland moet voorzichtig zijn met het beprijsen van uitstoot van 'groene' productie die in 2050 een relatief voordeel heeft.
- Een afwegingskader met de blik op 2050 helpt om het beleid af te wenden van de huidige situatie en de kortetermijndynamiek.

NILS VAN DER VEGTE

Onderzoeker bij
het Instituut voor
Publieke Economie

JASPER J. VAN DIJK

Onderzoeksleider bij
het Instituut voor
Publieke Economie

Het emissiehandelssysteem van de Europese Unie zorgt ervoor dat de economie van alle lidstaten in 2050 netto klimaatneutraal zal zijn: de CO₂-uitstoot die nog plaatsvindt, zal moeten worden gecompenseerd of afgevangen. Een Europese grensheffing – het Carbon Border Adjustment Mechanism – zorgt er bovendien voor dat de import gehouden is aan dezelfde vereisten als de productie in Europa zelf.

Tot 2050 kan de prijs van uitstoot echter tussen landen verschillen, zowel als gevolg van fossiele subsidies als van additionele nationale beprijzing van CO₂-uitstoot.

De laatste tijd is er veel discussie over het risico dat er economische activiteit weglekt als Nederland de bestaande fossiele subsidies op korte termijn afschaft, of de nationale beprijzing opvoert (Heerma van Voss, 2024a; 2024b; Brink et al., 2023). Mulder et al. (2024) waarschuwen voor het risico dat economische activiteit zich kan verplaatsen naar andere landen met lagere emissiekosten, waardoor we bedrijven verliezen zonder dat de uitstoot afneemt. Gerlagh et al. (2024) stellen dat dit risico wel meevalt, omdat de uitstootkosten ook in andere landen toe zal nemen en verplaatsing kostbaar is en tijd vergt. Ze waarschuwen dat een te lage uitstootprijs voor sommige sectoren de transitie duurder maakt voor de sectoren zonder die subsidies: die

zullen de achterblijvende uitstootreductie moeten compenseren. Een risico is daarbij ook dat het vasthouden aan de bestaande activiteit de met het oog op de transitie gewenste verandering van de economische structuur vertraagt (Dix en Loorbach, 2023; Van Wijnbergen et al., 2023).

Zowel het risico op weglek van economische activiteit als de risico's van te veel vasthouden aan de bestaande economische bedrijvigheid zijn reëel. Wat is dan verstandig beleid? In welke gevallen is het beter om te beprijsen, en in welke gevallen zijn fossiele subsidies te rechtvaardigen?

In dit artikel, gebaseerd op een rapport dat gelijktijdig verschijnt (Van Dijk en Van der Vegte, 2024), betogen we dat de afweging per productieproces verschilt, afhankelijk van de productiekosten in het buitenland en de verwachting wat betreft het toekomstperspectief van de economische activiteit in Nederland. Is het realistisch dat de productie hier in 2050 nog plaatsvindt, of hebben andere landen comparatieve voordelen die het mogelijk maken tegen lagere kosten te produceren? Door per activiteit te kijken naar de situatie in 2050 kunnen beleidsmakers bepalen welke industrie ze nu wel of niet willen behouden, om vervolgens de afweging te maken of deze wordt gesubsidieerd dan wel beprijsd.

Afwegingskader en scenario's

Om een goede inschatting te maken van de relatieve productiekosten ten opzichte van het buitenland, is inzicht in zowel de private als de publieke kosten noodzakelijk. De private kosten bestaan onder andere uit kapitaal, arbeid en grondstoffen, maar beslaan ook de hoogte van belastingen en subsidies. Daarnaast ontstaan er bij productie publieke kosten vanwege (vaak immateriële) schade. Deze publieke kosten worden – zonder beleid – niet door de producent maar door de samenleving gedragen (Krozer, 2017). Voor de eenvoud beperken we de publieke kosten in dit artikel tot de prijs van de uitstoot van CO₂. De publieke en private kosten tezamen noemen we de maatschappelijke productiekosten.

De maatschappelijke kosten van productie bepalen of een economische activiteit in 2050 in Nederland nog gewenst is (figuur 1). Als dat niet het geval is, kunnen we de activiteit per direct, al dan niet volledig, beprijsen: het verstrekken van (impliciete) subsidies vormt dan immers slechts uitstel van executie en verhoogt de kosten van de transitie onnodig.

Als verwacht wordt dat de productie in Nederland in 2050 plaatsvindt tegen lage maatschappelijke kosten, bepalen de private kosten van productie ten opzichte van die in het buitenland of de activiteit gesubsidieerd moet worden, of al geheel of gedeeltelijk kan worden betaald.

Uit dit afwegingskader volgen per productieproces drie mogelijke scenario's. De afweging is een continu proces waarbij wijzigingen in de (verwachte) kosten een nieuwe afweging vereisen.

Scenario 1: Productie in Nederland houden is maatschappelijk onwenselijk

In het eerste scenario is er in Nederland of in het buitenland in 2050 een productieproces met lagere maatschappelijke kosten dan het Nederlandse productieproces waar we beleid voor overwegen. Bijvoorbeeld omdat duurzame productie in het buitenland naar verwachting goedkoper is dan in Nederland vanwege comparatieve voordelen zoals goedkope duurzame energie. Als we accepteren dat Nederland uiteindelijk niet de juiste standplaats is voor deze activiteit, dan kunnen we de uitstoot beter zo veel mogelijk beprijsen, zelfs als de productie zich hierdoor naar het buitenland verplaatst. Zo stimuleren we duurzame productie in Nederland of productieverplaatsing naar een ander land waar in 2050 de maatschappelijke kosten van productie lager zullen zijn. Kortom, eventuele weglek is in dit geval niet maatschappelijk onwenselijk.

Scenario 2: Productie in Nederland houden is maatschappelijk wenselijk en goedkoop

In het tweede scenario heeft het Nederlandse productieproces in 2050 de laagste maatschappelijke kosten, vergeleken met alle binnen- en buitenlandse alternatieven. Daarnaast is het productieproces nu al goedkoper dan alle buitenlandse concurrenten, bijvoorbeeld omdat de comparatieve voordelen van duurzame productie in Nederland zo hoog zijn dat het goedkoper is dan alle andere productie in het buitenland. We weten dus dat in 2050 deze productie het beste in Nederland kan plaatsvinden.

Op korte termijn kan de prijs in het buitenland echter eveneens lager zijn dan maatschappelijk gewenst is. Om de productie in Nederland te behouden, zullen we dan een onvolledige beprijzing moeten accepteren, zodat de private kosten in Nederland lager blijven dan die in het buitenland. Dit kan bijvoorbeeld met soepelere normen, een lagere beprijzing van de uitstoot of door volledige beprijzing/normering te combineren met een subsidie. Als we geen rekening houden met de voorlopig nog goedkopere productie elders, kunnen de productie en de CO₂-uitstoot naar het buitenland verplaatst worden.

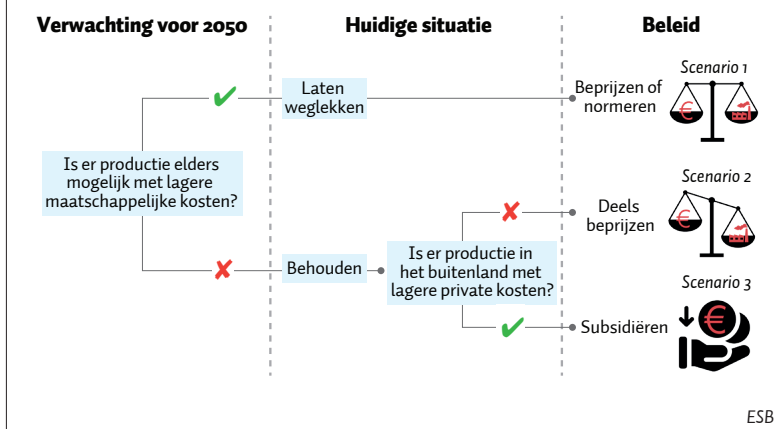
Het beprijzingsstekort kan mettertijd worden afgebouwd omdat geleidelijk alle uitstoot in Europa wordt betaald door ETS en CBAM. Eventueel kan dit worden versneld als het proces in Nederland efficiënter wordt en de private kosten dalen.

Scenario 3: Productie in Nederland is maatschappelijk wenselijk, maar duur

In het laatste scenario zijn de maatschappelijke kosten voor het Nederlandse productieproces in 2050 lager dan alle

De afweging voor een productieproces in Nederland

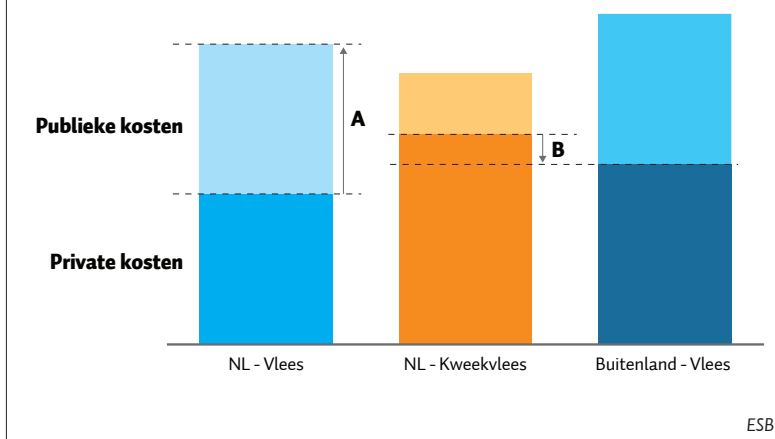
FIGUUR 1



ESB

Hypothetische private en publieke productiecosten van kweekvlees

FIGUUR 2



ESB

alternatieven, maar zijn de huidige private kosten op dit moment nog hoger dan elders. Dit zou het geval kunnen zijn bij (kweek)vlees, als de maatschappelijke kosten van de productie van kweekvlees lager zijn dan die van 'gewoon' vlees. Op dit moment is de productie van kweekvlees niet rendabel, maar op termijn kan dit veranderen als de uitstoot bij de vleesproductie internationaal meer wordt betaald. Nederland kan dit op de korte termijn niet oplossen door de CO₂-uitstoot van (kweek)vlees te beprijsen, omdat de onbetaalde buitenlandse vleesproductie dan goedkoper is (figuur 2). Er ontstaat dan onwenselijke weglek. Ook het beleid uit scenario 2 – ervoor kiezen om de uitstoot van kweekvlees niet te beprijsen – is niet toereikend als kweekvlees dan nog steeds duurder is dan onbetaald 'gewoon' vlees in het buitenland. Er is dus subsidie nodig om de maatschappelijke baten van deze technologie binnen te halen. De hoogte van de subsidie moet worden afgestemd op het huidige en verwachte toekomstige verschil in private kosten tussen (kweek)vlees in Nederland en de kosten in het buitenland.

Nut van afwegingskader

Het gebruik van ons afwegingskader heeft als voordeel dat het klimaatbeleid meer gericht wordt op de lange termijn: de nadruk komt te liggen op 2050. Dat is nuttig omdat de

nadruk nu vaak sterk op de korte termijn ligt. Een voorbeeld is de recente analyse naar de toekomst van Tata Steel, die zich onder andere richtte op de vraag of Nederland vanuit Europees perspectief een logische locatie is om staalproductie te behouden en die te verduurzamen (Blom en Wijers, 2024). Daarbij was een belangrijk argument voor het behoud van Tata Steel dat de productie van groen staal in andere Europese landen in 2030 nog beperkt zal zijn. Het kabinet concludeerde dat het beprijzen van Tata Steel nauwelijks zou bijdragen aan klimaatverbetering omdat de CO₂- en andere emissies simpelweg mee zouden verhuizen. Tegen 2050 kan dat er echter heel anders uitzien als dan bijvoorbeeld relatief goedkoper groen staal uit Spanje en Noorwegen de markt domineert. Steun aan de eigen staalindustrie is dan uitstel van executie, tegen hoge maatschappelijke kosten.

Die nadruk op de korte termijn zien we ook elders. De nationale technologiestrategie van het Ministerie van Economische Zaken richt zich bijvoorbeeld op tien sleuteltechnologieën waar Nederland zich voor 2035 in dient te ontwikkelen (MinEZK, 2024). En ook de eerste stappen van maatwerkafspraken met acht andere industriële bedrijven laten een focus op 2030 zien (MinEZK, 2023).

Een tweede voordeel van het afwegingskader is dat het beleidsmakers helpt om strategischer na te denken over structuuradaptaties in de economie. Het maakt in dit kader bij de beoordeling niet uit of een productie al plaatsvindt, of dat deze in de toekomst mogelijk wordt. Op dit moment wordt er veel nadruk gelegd op het behoud van bestaande productieprocessen in Nederland, terwijl veel productieprocessen onvermijdelijk zullen verdwijnen door de energietransitie (CE Delft, 2023), onder andere door verschuiving naar het buitenland. Sommige processen zullen beter op hun plaats zijn in een ander land, andere passen in de nieuwe situatie juist beter bij Nederland. Het gevaar van het steunen van bestaande bedrijven die daarom vragen, is dat potentieel duurzamere alternatieven geen ruimte krijgen om tot wasdom te komen.

Ten slotte geeft het kader een rationale voor wanneer beprijzing nuttig is, en wanneer fossiele subsidies nog noodzakelijk zijn. Het sturen op gelijke beprijzing van verschillende vormen van productie, wat economen veelal als ideaalbeeld zien, leidt in een open internationale economie niet per definitie tot effectief klimaatbeleid: wat goed beleid is, hangt ook af van hoe groot de publieke en private kosten van productie in andere landen zijn.

Conclusie

Klimaatbeleid gericht op het dichten van beprijzingstekorten is soms wel en soms niet verstandig. Als het maatschappelijk wenselijk is dat de productie in 2050 in Nederland plaatsvindt in plaats van in het buitenland, kunnen beprijzingstekorten gerechtvaardigd zijn. Als productie in Nederland niet maatschappelijk wenselijk is, kan de overheid overwegen de beprijzingstekorten volledig te dichten, ondanks de mogelijke weglek van productie op de korte termijn.

Om het afwegingskader in de praktijk toe te passen, moet de Nederlandse overheid in kaart brengen voor welk productieproces welk scenario waarschijnlijk is. Hiervoor

moet een inschatting gemaakt worden van de maatschappelijke productiekosten in binnen- en buitenland in 2050. Het is lastig te voorspellen welke duurzame technologieën in 2050 kostenefficiënt zijn en welke landen een comparatief voordeel hebben bij duurzame productie. Maar als we weigeren om keuzes te maken omdat we niet alles weten, komen we uit bij beleid dat alles een beetje overeind houdt. Dat is richting 2050 onhoudbaar.

Literatuur

- Blom, F. en H. Wijers (2024) *Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?* Ministerie van Economische Zaken & Klimaat Rapport, maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Brink, C., A. Trinks, H. Vollebergh en P. Zwaneveld (2023) *Afschaffing fossiele-energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer*. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, oktober.
- CE Delft (2023) *Verkenning van een fossielvrije industrie: Productie binnen het carbonbudget*. CE Delft, publicatienr. 23.220351.065
- Dijk, J.J. van en N. van der Vegte (2024) *Wegleffecten*. Instituut voor Publieke Economie. Te vinden op instituut-pe.nl.
- Dix, G. en D. Loorbach (2023) *Eenzijdige reactie planbureaus op fossiele subsidies vertraagt transitie*. Blog op esb.nu, 3 november.
- Gerlagh, R., S. Smulders en D. van Soest (2024) *Europese emissiehandel en grensheffing helpen bij afbouw fossiele subsidies*. ESB, 109(4832), 164–167.
- Heerma van Voss, B. (2024a) *Aanpak fossiele subsidies begint met definitie die aansluit bij klimaatbeleid*. ESB, 109(4832), 152–155.
- Heerma van Voss, B. (2024b) *Zowel ontkennen als oplazen weglek helpt niet bij afbouw fossiele subsidies*. ESB, 109(4832), 156–159.
- Krozer, Y. (2017) *Economics of sustainable technologies: Private and public costs and benefits*. In: M.A. Abraham (red.), *Encyclopedia of sustainable technologies*. Amsterdam: Elsevier, p. 11–21.
- MinEZK (2023) *Maatwerk aanpak verduurzaming industrie: 8 getekende intentieverklaringen goed voor circa 10 megaton CO₂-reductie*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Nieuwsbericht 27 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinEZK (2024) *De Nationale Technologiestrategie*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al., (2024) *Europees emissiesysteem bepaalt halen CO₂-doelen, fossiele subsidies secundair*. ESB, 109(4832), 160–163.
- Wijnbergen, S. van, J. Boersema, A. Boot et al. (2023) *Fossiele subsidies ondermijnen het klimaatbeleid*. Blog op esb.nu, 18 september.