

Nederland kan veel meer doen aan groen begrotingsbeleid

Klimaatbestendig begrotingsbeleid is nodig voor houdbare overheidsfinanciën. De nieuwe Europese begrotingsregels sporen daarom aan om het klimaat in het begrotingsbeleid te integreren. Nu komt het aan op de uitvoering. Hoe kan dat worden gedaan?

IN HET KORT

- Nederland kan zowel de begrotingsrisico's van klimaat als de kosten en baten van klimaatbeleid, beter in beeld brengen.
- In Europa moet Nederland zich inzetten voor de vergroening van de schuldhoudbaarheidsanalyses.
- Er zijn Europese fondsen nodig die de energietransitie in de hele Unie betaalbaar maken.

SARA MURAWSKI
Onderzoeker bij het Sustainable Finance Lab

RENS VAN TILBURG
Lid van het Sustainable Finance Lab

Groen begrotingsbeleid is modieus in ambtelijk Nederland. De Studiegroep Begrotingsruimte, het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State besteedden er in hun recente adviezen aan de overheid aandacht aan (CPB, 2023; Raad van State, 2023; SBR, 2023). En terecht, want klimaatverandering werkt op tal van manieren op de begroting door. Het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering, het aanpassen eraan en het beperken ervan zijn kostbaar. Tegelijkertijd nemen de zorgen om het oplopende overheidstekort, na een periode van hoge uitgaven, toe. Het uitstellen van klimaatmaatregelen betekent echter dat later aanzienlijk hogere kosten gemaakt moeten worden. Nu investeren in de energietransitie zorgt ervoor dat toekomstige kosten zullen slinken, bijvoorbeeld omdat de impact van klimaatverandering kleiner wordt en groene investeringen gaan renderen.

Begrotingsrisico's door klimaatverandering

Klimaatverandering raakt op tal van manieren aan begrotingsbeleid (tabel 1). Allereerst zijn er gevolgen van fysieke en transitierisico's voor de uitgavenkant. De kosten van klimaatschade (zogenaamde *loss & damage*) en van klimaatadaptatie kunnen hoog oplopen – zeker voor een land dat grotendeels onder de zeespiegel ligt. Het CPB (2023) raamt de schade die de overheid als gevolg van de klimaatverandering zal moeten compenseren voor de tweede helft van deze

eeuw op 134 miljard euro (zonder aanvullende adaptatiemaatregelen; dat is waarschijnlijk een conservatieve inschatting). Recent werd becijferd dat alleen al de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met funderingsproblematiek in Nederland kunnen oplopen tot 54 miljard (RLL, 2024). Bovendien moeten overheden zich voorbereiden op migratiestromen. Deze zullen gepaard gaan met zowel extra uitgaven, zoals huisvesting en scholing, als inkomsten, bijvoorbeeld via belastingen.

Ondertussen zijn de kosten van de transitie (mitigatie) ook niet gering: het PBL (2020) schat de klimaatinvesteringen die nodig zijn voor de duurzame energietransitie tussen 2020 en 2040 op 200 tot 300 miljard. Berenschot (2023) becijferde dat als gevolg van de hoge rente de extra kosten die gepaard gaan met investeringen in hernieuwbare energie tot 2050 kunnen oplopen tot 163 miljard. Ook aan sociale transitieplannen (werknemers begeleiden naar en opleiden voor nieuw werk) zijn hoge kosten verbonden: de Eerlijke Klimaatagenda becijferde een bedrag van bijna 1 miljard voor de periode 2022–2025 (SEO, 2021).

Klimaatverandering en beleid om dat te beperken hebben ook gevolgen voor de overheidsinkomsten. Zo kan klimaatverandering de kwaliteit van landbouwgrond aantasten (fysieke risico's) en zullen er lagere inkomsten zijn van sectoren die wegens de transitie krimpen, zoals belastingen afkomstig uit de fossiele industrie of belastingen op brandstof (transitierisico's). Daarentegen treedt er een tijdelijk effect op van hogere inkomsten uit CO₂-belastingen en bieden schone energiebronnen (zoals wind en zon) nieuwe belastinggrondslagen.

Verder dient de overheid rekening te houden met *stranded assets*, oftewel activa die aan waarde verliezen vanwege de duurzame energietransitie (zoals de luchtvaart en daaraan gerelateerde investeringen). Dat geldt zowel voor de eigen balans als voor die van bedrijven en de financiële sector: in tijden van crisis is de kans groot dat de overheid moet bijspringen om erger te voorkomen – denk aan bankreddingen tijdens de eurocrisis.

Tegelijkertijd is er veel onzeker over de gevolgen van klimaatverandering, ook voor de overheidsfinanciën. Hoe en wanneer bepaalde risico's optreden, welke effecten dat heeft en met welke kosten deze gebeurtenissen gepaard gaan, is lastig te voorspellen. Bijkomend probleem is dat de klimaatmodellen waarmee veel instellingen werken, de nodige beperkingen kennen. Deze modellen gaan doorgaans uit

van evenwicht in de economie en groei door technologische vooruitgang, zonder rekening te houden met ecologische schokken en ineens stortingen, en hoe deze op elkaar inwerken. In het geval van klimaatverandering is er echter sprake van fundamentele onzekerheden en kantelpunten – onomkeerbare processen die in versneld tempo tot een heel ander klimaat kunnen leiden. Het gevolg is dat de huidige klimaatmodellen de gevolgen en de kosten van klimaatverandering hoogstwaarschijnlijk flink onderschatten (Trust, 2023).

Europese initiatieven

In de EU staat klimaatbeleid hoog op de agenda. De EU komt nog ruim 600 miljard euro (Europese Commissie, 2023) tekort voor de extra investeringen die nodig zijn voor de groene transitie, om de doelen te behalen van de Green Deal en RePowerEU. Een recent rapport van het instituut Rousseau (2024) becijferde dat de EU 2,3 procent van het bruto binnenlands product extra moet investeren om in 2050 klimaatneutraal te worden, waarvan 1,6 procent publiek. Zuid-Europa wordt harder getroffen door de gevolgen van klimaatverandering, en de investeringsopgave is juist daar relatief groot omdat er veel potentie voor schone energieopwekking is, onder meer via zonnepanelen (Rousseau, 2024). De financieringscapaciteit is echter relatief klein, onder meer vanwege hoge overheidsschulden.

Gelukkig heeft de EU met de herziening van de Europese begrotingsregels meer aandacht voor klimaatrisico's gekregen. Het nieuwe raamwerk voor het Europees begrotingsbeleid bevat een aantal belangrijke handvatten voor lidstaten om in kaart te brengen wat klimaat betekent voor hun begrotingsbeleid (European Council, 2024).

Allereerst worden daarin de Green Deal en het doel van klimaatneutraliteit in 2050 expliciet genoemd als Europese prioriteiten. De Commissie kan lidstaten in de beoordeling van de meerjarenplannen een langere periode toestaan (zeven in plaats van vier jaar) om de overheidsschuld weer op een neerwaarts pad te brengen als de plannen gericht zijn op het bevorderen van deze Europese prioriteiten.

Ook worden landen aangespoord om aan te tonen hoe hun begroting bijdraagt aan nationaal en internationaal klimaatbeleid. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen om binnen de budgettaire planning voor de middellange termijn "voor zover mogelijk" aandacht te besteden aan klimaatgerelateerde begrotingsrisico's, inclusief de gevolgen voor het milieu en de verdeling van de lasten.

Tot slot wordt van lidstaten verwacht dat ze rekening houden met rampen en klimaatschokken, om te beginnen door het verzamelen en publiceren van informatie over de kosten van eerdere van zulke gebeurtenissen. Kortom: er is duidelijke erkenning van het feit dat klimaat een bedreiging vormt voor houdbare overheidsfinanciën.

Kleine, groene stapjes in Nederland

Er zijn de afgelopen jaren al wat stappen gezet. Sinds 2022 brengt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) jaarlijks een klimaatnota uit, waarin verantwoording wordt afgelegd over het klimaatbeleid en de voortgang wordt besproken. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat vermeldt klimaatuitgaven in zijn begroting en Financiën doet dat in de Miljoenennota.

Risico's aan de uitgaven en inkomstenkant

TABEL 1

	Uitgaven	Inkomsten
Fysische risico's en daaraan gerelateerd beleid	Herstel schade als gevolg van o.a. droogte, stormen en overstromingen, inclusief migratie (loss & damage, ook internationaal), beleid om deze schade te beperken (adaptatie)	Lagere belastinginkomsten getroffen sectoren, lagere inkomsten overheidsbezit als landbouwgrond, vastgoed en spoorwegen
Transitierisico's en daaraan gerelateerd beleid	Kosten energietransitie (mitigatie), inclusief herscholing, sociale transitieplannen en mogelijke steun voor bedrijven en financiële sector (<i>stranded assets</i>)	Lagere belastinginkomsten krimpsectoren (inclusief deelnemingen als Schiphol) en tijdelijk hogere maar vervolgens verdwijnende belastinggrondslagen (o.a. fossiele energie)

ESB

Dankzij de Algemene Rekenkamer (2023), die vorig jaar constateerde dat er in deze rapportages verschillende definities gehanteerd werden van wat er onder 'klimaatbeleid' valt, is er nu een eenduidige definitie van klimaatuitgaven, namelijk uitgaven "die als hoofddoel hebben om bij te dragen aan het nationale klimaatbeleid gericht op de reductie van broeikasgassen en de verduurzaming van de energievoorziening" (Tweede Kamer, 2023a). Deze definitie is weliswaar beperkt en verdient nadere ontwikkeling, precisering en harmonisering met internationale definities zoals de Europese taxonomie, maar vormt een begin van een beter inzicht in de Nederlandse klimaatuitgaven.

Ook de rapporten van adviesorganen die de overheid waarschuwen voor aan het klimaat gerelateerde begrotingsrisico's, zijn talrijk. Het CPB (2023) heeft de gevolgen van klimaatverandering voor de overheidsfinanciën langs drie kanalen onderzocht, te weten schade, mitigatie en adaptatie, en stelt dat de mitigatiekosten deze eeuw de grootste kostenpost zullen vormen, terwijl de kosten voor schade en adaptatie in de 22e eeuw toenemen. De geschatte schadekosten voor deze eeuw vallen bij aanvullende adaptatiemaatregelen zelfs opvallend laag uit: het CPB schat deze voor de overheid op 32 miljard in 2100. Het CPB geeft wel aan dat de klimaatschade aanzienlijk fors zal uitvallen wanneer er bepaalde kantelpunten optreden.

Ook in het Advies bij de Miljoenennota van de Raad van State (2023) wordt de noodzaak van een "klimaatinclusief begrotingsraamwerk" benadrukt. De Raad stelt voor om de beleidsprioriteiten en doelstellingen op het gebied van klimaat te koppelen aan het doel en de basisprincipes van het begrotingsbeleid (doelmatige allocatie van publieke middelen, beheersing van de overheidsfinanciën en bijdragen aan economische stabiliteit). Het niet verankeren van klimaat in het begrotingsbeleid kan immers betekenen dat de basisprincipes in gevaar komen, terwijl het meenemen van klimaatbeleid in begrotingsbeleid voor een meer integraal afwegingskader zorgt. In lijn met het CPB en de Algemene Rekenkamer benadrukt de Raad daarbij het belang van betere definities en classificaties van klimaatbeleid (inclusief 'bruine', oftewel aan vervuiling gerelateerde uitgaven en inkomsten) en het meenemen van eerste- en tweede-orde-effecten van klimaatverandering in de schuldhoudbaarheidsanalyses en het basispad.

De zorgen van deze adviesorganen bleken ook in de Tweede Kamer te leven. Zo werd in oktober een motie aan-

genomen die aan het CPB vroeg om klimaat integraal mee te nemen in de houdbaarheidsanalyses en die de regering om concrete aanbevelingen verzocht om klimaat meer te laten terugkomen in het begrotingsbeleid (Tweede Kamer, 2023b). De Studiegroep Begrotingsruimte zette een eerste stapje en adviseerde het volgende kabinet om klimaatuitgaven en inkomsten vollediger in kaart te brengen, te beginnen bij de investeringen van netbeheerders, de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE), het Europese emissiehandelssysteem (ETS), de energiebelasting en de inkomsten uit veilingen van Wind op Zee (SBR, 2023).

Tijdens de Financiële Beschouwingen zegde toenmalig minister van Financiën Kaag toe om nader aan te geven hoe klimaat verder geïntegreerd kan worden in het begrotingsproces, inclusief de duurzaamheidsverslaggeving (Tweede Kamer, 2023c). En in de Klimaatnota van 2023 beloofde het kabinet zich in te zetten voor duidelijke definities en betere overzichten van klimaatgerelateerde uitgaven en lasten (MinEZK, 2023).

Nederland kan groene koploper zijn

Het is lovenswaardig dat de overheid op verschillende manieren onderzoekt hoe klimaat beter geïntegreerd kan worden in begrotingsbeleid, en de kosten en baten van klimaatbeleid beter in kaart wil brengen. Dat moet even snel als grondig gebeuren. Tegelijkertijd kan Nederland nu al meer doen voor groen begrotingsbeleid.

Wat betreft binnenlands beleid zou de overheid nadrukkelijk aandacht moeten hebben voor de kosten van niet-handelen. Inzicht in de kosten van niet-handelen leidt er namelijk toe dat er weloverwogen en integrale begrotingsafwegingen gemaakt kunnen worden. Het gevaar is nu dat we publieke klimaatinvesteringen achterwege laten vanwege de angst voor een oplopend tekort, terwijl we als gevolg daarvan in de toekomst met veel hogere kosten worden geconfronteerd.

De overheid zou een coördinerende rol kunnen spelen in het vergaren van de juiste en vergelijkbare data over klimaatschade, -mitigatie en -adaptatie. In Nederland werken het CPB, PBL en KNMI met verschillende ramingen. Tegelijkertijd zijn er tal van Europese en internationale datasets die kunnen bijdragen aan een veelomvattender overzicht van de gevolgen van klimaatverandering en klimaatbeleid voor de overheid. De Ministeries van Financiën en EZK kunnen hierin het voortouw nemen.

Op Europees niveau kan Nederland zich inzetten voor klimaatinclusieve schuldhoudbaarheidsanalyses. Binnen het nieuwe Europese begrotingsraamwerk wordt straks een DSA-werkgroep ingesteld die de methodologie van de schuldhoudbaarheidsanalyses (DSAs) van de Europese Commissie moet verbeteren. Deze werkgroep bestaat uit nationale experts, de Commissie en de ECB. Via de band van nationale experts kan Nederland zich straks inzetten voor DSAs die de effecten van klimaatverandering en klimaatbeleid beter in kaart brengen voor de begroting, op de middellange en lange termijn. Daarbij kan ook rekening gehouden worden met het groene multiplier-effect, ofwel de positieve gevolgen van klimaatmaatregelen voor de overheidsfinanciën.

Zowel in Nederland als in de rest van Europa is het van belang dat ook scenario's worden meegenomen waar-

bij slecht kwantificeerbare maar wel waarschijnlijke gevolgen worden betrokken, zoals de interactie tussen klimaatkantelpunten, de interactie tussen klimaat en natuur, en de sociaal-economische en (geo)politieke gevolgen.

Ook kan Nederland zich aansluiten bij Duitsland, dat pleit voor de vergroening van de zogeheten Procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Deze procedure werd in het leven geroepen na de eurocrisis om macro-economische risico's die kunnen overslaan naar andere landen beter te monitoren. In de huidige procedure speelt duurzaamheid geen enkele rol. Toevoeging van indicatoren die de kwetsbaarheid van landen voor zowel fysieke als transitierisico's weergeven, zoals de uitstoot van broeikasgassen of zogenaamde stranded assets, is daarom wenselijk. Duitsland heeft voorstellen gedaan voor dergelijke indicatoren (waaronder de toevoeging bruine assets in de economie).

Tot slot kan Nederland voorstellen steunen voor Europese fondsen die lidstaten ruimte bieden om groene investeringen te doen. Hierbij geldt dat er lessen getrokken kunnen worden uit het Europees herstellfonds, waarbij landen giften en leningen kregen in ruil voor hervormingen en investeringen. Met name voor landen met hoge schulden heeft het Europees herstellfonds substantieel bijgedragen aan herstel na de crisis en investeringen in de toekomst. Gegeven de enorme stappen die veel lidstaten nog moeten zetten om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Green Deal en andere Europese afspraken, verdient deze aanpak navolging.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2023) *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid*. Publicatie Algemene Rekenkamer, 25 januari. Te vinden op www.rekenkamer.nl.
- Berenschot (2023) *Impact of rising interest rates on sustainable projects*. Nederlandse Vereniging Duurzame Energie Rapport, mei. Te vinden op www.nvde.nl.
- CPB (2023) *Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten*. CPB Studie, september.
- European Council (2024) *Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of fiscal rules*. Persbericht, 21 februari. Te vinden op www.consilium.europa.eu.
- Europese Commissie (2023) *2023 Strategic Foresight Report – Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy*. Rapport te vinden op commission.europa.eu.
- MinEZK (2023) *Klimaatnota 2023*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- PBL (2020) *Nationale kosten van maatregelen gericht op het realiseren van doelstellingen uit het Energieakkoord 2013*. Planbureau voor de Leefomgeving Rapport, 29 mei.
- Raad van State (2023) *Advies Miljoenennota 2024 en rapportage begrotings-toezicht 2023*. Advies, 19 september.
- RLI (2024) *Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak funderingsproblematiek*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur Advies, februari.
- Rousseau (2024) *Road to Net Zero - Bridging the green investment gap*. Instituut Rousseau Publicatie, januari.
- SEO (2021) *Doorrekening Eerlijke Klimaatagenda*. SEO Economisch Onderzoek Rapport, 9 juni. Te vinden op milieudefensie.nl.
- SBR (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst: 17e Studiegroep Begrotingsruimte*.
- Trust, S., S. Joshi, T. Lenton en J. Oliver (2023) *The emperor's new climate scenarios*. University of Exeter Rapport, juli. Te vinden op actuaries.org.uk.
- Tweede Kamer (2023a) *Kabinetsaanpak klimaatbeleid: brief van de Minister voor Klimaat en Energie*, 32813, nr. 1235. Te vinden op www.eerstekamer.nl.
- Tweede Kamer (2023b) *Algemene Financiële Beschouwingen*, 5 oktober. Activiteit 2023A06590.
- Tweede Kamer (2023c) *Motie van de leden Van der Lee en Grinwis over het planbureau verzoeken om klimaat integraal mee te nemen in de houdbaarheidsanalyse*, 36410 IX, nr. 13.