

# Klimaatbeleid in het regeerakkoord 2017

## *Reyer Gerlagh*

Het nieuwe regeerakkoord is ambitieus. De broeikasgasemissies moeten in 2030 met 49% omlaag ten opzichte van 1990. Dat is een grote extra stap ten opzichte van de vorige doelstelling. Het klimaatprobleem wordt serieus genomen; het vorige kabinet begon er al mee, en het nieuwe kabinet gaat met frisse moed verder. Maar, er is een belangrijke kanttekening. Het kabinet verandert niet veel aan de gereedschapskist, en het is de vraag of de ambities haalbaar zijn met oud gereedschap.

Het regeerakkoord benadrukt dat het voor economische sectoren belangrijk is om de langetermijndoelen te kennen. De doelstellingen beperken zich niet tot de komende 4 jaar, maar bestrijken ten minste 3 regeerperiodes: de komende 12 jaar. Het is prettig om te zien dat er een langetermijnplan ligt. Maar het is onvoldoende. Voor individuele bedrijven zijn de langetermijnsectoraledoelen niet direct relevant; voor individuele investeringsbeslissingen is het belangrijker om te weten welke belastingen en subsidies er zijn, of komen.

Het belangrijkste instrument dat het kabinet wil inzetten is een forse subsidie; er wordt meer dan 3 miljard euro per jaar gebudgetteerd voor de SDE+. Er wordt ook gesproken over het beprijzen van emissies, in de context van een minimum CO2-prijs voor de elektriciteitssector. De directe emissies door de industrie worden niet aan een CO2-prijs onderworpen. Dit is een gemiste kans, omdat op deze manier investeringen in het bedrijfsleven met een hoge maatschappelijke waarde (veel vermeden CO2-emissies voor weinig kosten) niet genomen zullen worden. Om toch de doelen te halen moeten, in plaats daarvan, andere duurdere maatregelen genomen worden, ondersteund door forse subsidies.

Twee projecten springen eruit. Er wordt op grote schaal ingezet op CO2-afvang en -opslag. Er moet 18 Mton koolstofdioxide per jaar worden opgeslagen, 1000 kg per inwoner per jaar. De SDE+ nodigt bedrijven als Shell uit om met voorstellen te komen over hoe ze CO2 de grond in kunnen pompen in plaats van het in de lucht te blazen. Daar mogen deze bedrijven een prijskaartje aanhangen. Het bedrijf met de laagste kosten wint de aanbesteding. De aanbesteding werkt efficiënt als meerdere partijen het project kunnen leveren, en met elkaar concurreren om het project binnen te halen. Een minimumvoorwaarde daarvoor is dat de totale leveringscapaciteit in de markt veel groter is dan de vraag. Dat is lastig te realiseren als er, zonder veel ervaring, zoveel CO2 moet worden verwerkt. Hier ligt een grote uitdaging voor het kabinet. Naast dit probleem van de uitvoering, is er nog een fundamenteel probleem waar de milieugroepen herhaaldelijk

op wijzen. Voor de lange termijn is een transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie nodig. Afvang en opslag van CO<sub>2</sub> is misschien nodig als tijdelijke oplossing, maar misschien vertraagt het vooral deze transitie. Bij een voldoende hoge CO<sub>2</sub>-prijs kan de markt zelf beslissen welke technologie de goedkoopste oplossing levert om de uitstoot te beperken. Bij een te lage CO<sub>2</sub>-prijs kan de markt niet zelf bepalen of fossiele brandstoffen plus afvang en opslag een plaats verdienen in het klimaatbeleid, of dat energiebesparing en hernieuwbare energie goedkopere oplossingen zijn. Door een lage CO<sub>2</sub>-prijs moet de keuze door beleidsmakers worden gemaakt, te implementeren via de SDE+, met de bijbehorende risico's van een verkeerde inschatting.

Het tweede project is de sluiting van de kolencentrales; dat levert een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot op van 12 Mton. De kernvraag voor dit project is hoeveel schadevergoeding de eigenaren van de kolencentrales zullen ontvangen. Een efficiënte markt, die wordt ondersteund door efficiënt klimaatbeleid, heeft een CO<sub>2</sub>-prijs die zo hoog is dat eigenaren van de kolencentrales zelf besluiten dat het niet rendabel is de kolencentrales open te houden. Om een kolencentrale te sluiten bij een lage CO<sub>2</sub>-prijs moet de overheid de eigenaar compenseren voor het onteigenen van het producentensurplus dat de kolencentrale oplevert. Waar het kabinet uit zal komen, is ongewis.

De CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag, en de sluiting van de kolencentrales, wijzen op een breed probleem in het regeerakkoord dat onvoldoende wordt herkend. Betalingen aan het bedrijfsleven, als compensatie of door subsidies, en de CO<sub>2</sub>-prijs, zijn communicerende vaten. Een lage CO<sub>2</sub>-prijs leidt tot hoge publieke uitgaven om de uitstoot te reduceren. Hoge subsidies voor 'groene' maatregelen, op hun beurt, verlagen de vraag naar CO<sub>2</sub>-rechten, en daarmee de CO<sub>2</sub>-prijs. Er is een goed en een slecht evenwicht. Het goede evenwicht heeft hoge CO<sub>2</sub>-prijzen en geen subsidies, het slechte evenwicht heeft lage CO<sub>2</sub>-prijzen en grote subsidies. De reden dat we het ene evenwicht goed noemen en het andere slecht is omdat publieke uitgaven hoge maatschappelijke kosten hebben. Ouderenzorg, gezondheidszorg en onderwijs vragen allemaal om extra publieke financiering. Elke euro die wordt uitgegeven aan onnodige subsidies kan niet meer worden uitgegeven aan een van deze doelen.

De keuze van het evenwicht is politiek. Daarbij lijkt de keuze te worden bepaald door het minimaliseren van politieke kosten, in plaats van een focus op het minimaliseren van de maatschappelijke kosten. Het regeerakkoord gebruikt het frame dat "de Nederlandse industrie niet in gevaar [mag komen]". De interpretatie van dit frame is dat een hoge CO<sub>2</sub>-prijs slecht is voor de Nederlandse industrie, en subsidies voor 'groene' projecten goed. Het is een misverstand. Het is hardnekkig, omdat de meeste mensen niet in staat zijn indirecte en zogenaamde algemene evenwichtseffecten mee te nemen in de redenering. Het frame zegt dat belastingen slecht zijn, en subsidies goed. Maar andere belastingen zullen omhoog moeten, of andere uitgaven omlaag, om groene subsidies te betalen. En er zijn nog ingewikkelder patronen. Een hoge CO<sub>2</sub>-prijs is goed voor 'groene' bedrijven, vanwege evenwicht op kapitaal en arbeidsmarkten. Uit empirisch en theoretisch

onderzoek komt naar voren dat een vergroening van belastingen weinig effect heeft voor de industrie als geheel, maar wel specifiek leidt tot een grote verschuiving van vieze naar schone bedrijven. De opstellers van het regeerakkoord hebben er geen vertrouwen in dat ze dit soort effecten aan de stemmers kunnen uitleggen. Daarom kiezen ze ervoor om, via het klimaatbeleid, een paar miljard aan de industrie te geven. Dit wekt herinneringen aan het energieakkoord. En inderdaad stelt het regeerakkoord voor om dit proces nog een keer over te doen. Alle partijen aan tafel mogen meepraten; samen verdelen ze de koek. Dat zorgt voor algemene instemming in, en trots op, de polder. We moeten hopen dat in de volgende ronde er ook vertegenwoordigers van de burgers worden bijgehaald, die begrijpen dat een cadeautje voor iedereen mooi klinkt, maar dat de kosten uiteindelijk neerslaan bij de burger. Het is beter om de kosten efficiënt te verdelen, dan een suggestie in stand te houden dat zelfs de CO<sub>2</sub>-intensieve industrie kan verdienen aan het klimaatbeleid.

Tot slot. Er staan leuke details in het regeerakkoord. De binnenlandse vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt geflankeerd door het opkopen van ETS-rechten, zodat andere landen onze extra inspanningen niet ongedaan zullen maken. Dit is een uniek voorstel waarin de hand van D66 herkenbaar is. Het geeft onverwachte prikkels aan het internationaal beleid. Wat wordt het doel van de Nederlandse afvaardiging bij de onderhandelingen over de ETS? Een lager EU-plafond leidt tot hogere prijzen en hogere kosten voor de Nederlandse overheid die ETS-rechten moet opkopen. Of zal de Nederlandse overheid een lager EU-plafond aangrijpen als reden om minder ETS-rechten op te kopen? Waarschijnlijk zullen de onderhandelaars zich niet bewust zijn van deze indirecte effecten.

De ambities van het regeerakkoord zijn groot. Wie weet hebben we een lerende overheid die zo nu en dan het akkoord durft aan te passen, als blijkt dat effectief klimaatbeleid nog goedkoper kan.

**Auteur**

Reyer Gerlagh is hoogleraar economie aan de Tilburg Universiteit.