

Brede heroverwegingen Klimaat & Energie

Delft, 10 december 2009

Aan : Werkgroep Energie & Klimaat
Betreft : Visie op kostenreductie van klimaat/energiebeleid
Van : Frans Rooijers, directeur CE Delft

Het Kabinet inventariseert de mogelijkheden om forse besparingen op de Rijksuitgaven te bereiken. Hiervoor kan enerzijds gekeken worden naar de huidige uitgaven en anderzijds naar mogelijkheden voor vergroting van de inkomsten die een positief effect hebben op klimaat/energie.

Tot nu toe is de effectiviteit van het Nederlandse Duurzame Energie en Energiebesparingsbeleid beperkt, terwijl er grote hoeveelheden geld naartoe gaan.

De belangrijkste uitgaven zijn:

- energiebesparingsbeleid/innovatiesubsidies;
- SDE - duurzame energie;
- uitvoeringskosten voor diverse energie/milieuwetten.

Hier kan fors op bespaard worden zonder de effectiviteit aan te tasten. Mits normen en beprijzing van CO₂ hiervoor in de plaats komen.

Er zijn substantiële mogelijkheden om de inkomsten uit verschillende heffingen te vergroten die een fors positief effect zullen hebben op het energiegebruik en CO₂-emissie.

De EU-20-20-20-doelstellingen laten geen vrijheid om het energie/klimaatbeleid te temperen, wel om het kosteneffectiever te doen.

Juist om een (kosten)effectief energie/klimaatbeleid tot stand te laten komen is het nodig om zo spoedig mogelijk om te schakelen naar andere overheidsinstrumenten.

- 1 Zonder overheidsbeleid vindt geen absolute energiebesparing en CO₂-reductie plaats.
- 2 Het energie/klimaatbeleid van de afgelopen jaren is beperkt succesvol.
- 3 Er zijn (kosten)effectieve instrumenten voorhanden die minder kosten voor de overheid en voor de samenleving.
- 4 Het klimaatprobleem is urgent genoeg om krachtige instrumenten in te zetten.

1 Zonder overheidsbeleid geen effectief energie/klimaatbeleid

Om een succesvolle uitfasering van fossiele energie te krijgen is het nodig dat de overheid de concurrentie tussen schoon en vervuilend structureel beïnvloedt. De fossiele brandstoffen zijn bij lange na niet uitgeput. Duurzame energie zal altijd duurder blijven dan fossiele energie.

Als duurzame energie goedkoper wordt, zal zonder overheidsingrijpen fossiele energie ook goedkoper worden (de winningskosten zijn vaak nog zeer laag in vergelijking met de huidige marktprijzen). Ook de huidige hausse aan groene marketing en groen ondernemen is waarschijnlijk onvoldoende om een forse omslag in ons energiegebruik te brengen. Het is vaak scoren op het zichtbare, maar achterwege laten van het moeilijke (en daar zit vaak het volume). Het stopzetten van overheidsinterventies vanwege budgettaire redenen zou zeer slecht zijn voor het energie/klimaatbeleid.

2 Het energie/klimaatbeleid van de afgelopen jaren is beperkt succesvol

Er wordt jaarlijks circa € 1 miljard aan technisch onderzoek en subsidies uitgegeven. Daartegenover zijn er forse vrijstellingen (subsidies?) voor energiegebruik bij industrie en glastuinbouw. Met de huidige instrumenten zal, om de EU-20-20-20-doelstellingen te halen, dat fors gaan groeien, met name door de SDE.

- a Efficiencyverbetering heeft de volumevraag gecompenseerd zodat de vraag naar fossiele energie stabiel is gebleven, evenals de CO₂-emissie.
- b De efficiency bij de industrie is toegenomen, maar de verbetering stagneert de afgelopen jaren.
- c Subsidiebeleid in de gebouwde omgeving heeft veel isolatie en HR-ketels gebracht, ook normering van nieuwe woningen speelde hierbij een belangrijke rol.
- d Convenantenaanpak in industrie is weinig effectief.
- e Apparaten en installaties zijn efficiënter geworden, voertuigen nog nauwelijks doordat efficiencywinst werd gecompenseerd door toename van het gewicht.
- f De grootste bijdrage aan de CO₂-reductie in de gebouwde omgeving is afkomstig van de energiebelasting.
- g Innovatie is beperkt effectief geweest (weinig concrete aanwijsbare successen, met uitzondering van onder andere HR-ketel, HR++glas).
- h Subsidies zijn soms beperkend voor innovatie.
- i De grootste groei van de CO₂-emissie zit in het verkeer en luchtvaart.

Het energiebeleid is grotendeels ingezet op het ontwikkelen van schone en zuinige technieken door innovaties te stimuleren. Voor innovaties zijn subsidies een belangrijk hulpmiddel, maar onvoldoende om tot een succesvolle opschaling van de innovaties te komen. Daarvoor is naast de push ook de pull nodig. De markt moet vragen om zuinige en schone technieken. Hieraan is de afgelopen jaren veel te weinig aandacht besteed, waardoor nieuwe technieken na de subsidiefase genadeloos onderuit gingen. Normen en prijzen kunnen zorgen voor een structurele marktverraag voor die schone en zuinige producten.

3 Er zijn (kosten)effectieve instrumenten voorhanden

CE Delft komt op basis van het vele onderzoek dat al jaren wordt verricht, tot de conclusie dat voor een effectief energie/klimaatbeleid harde **normering in combinatie met beprijzing** nodig is om de forse ambities te kunnen waarmaken. In Green4sure heeft CE Delft dit voor de milieu- en vakbeweging uitgewerkt.

Mits normering op voldoende hoog niveau plaatsvindt, zijn de uitvoeringskosten beperkt en is de effectiviteit groot. Beprijzing van CO₂-emissie is een adequaat instrument om de vervuiler te laten betalen.

Het is goed een onderscheid aan te brengen in vijf sectoren om dit wat verder te concretiseren:

- 1 Industrie (energie-intensief):
 - energiebelasting ook voor industrie, maar met slimme terugsluizing.
- 2 Landbouw:
 - heffing op veevoerders en/of hogere BTW op vlees.
- 3 Gebouwen:
 - verplicht label B voor bestaande gebouwen;
 - verhoging energiebelasting.
- 4 Mobiliteit:
 - hogere accijns op motorbrandstoffen;
 - snelle invoering kilometerbeprijzing.
- 5 Energiebedrijven:
 - Omzetten SDE in verplicht aandeel duurzame energie voor elektriciteit, warmte en gas.

Industrie

- Hogere energieprijzen, lagere energiekosten. De uitdaging voor de industrie is om de technische potentiëlen die er zijn om energie te besparen te realiseren. Hier liggen de goedkoopste maatregelen. Op dit moment is de CO₂-prijs dermate laag dat er weinig effect is op de energieprijzen. De industrie betaalt niets tot weinig aan de Energiebelasting, dat is een gemiste kans. Door een slimme terugsluizing van een verhoging van de EB kan een effectief besparingsbeleid ontstaan. Lage kosten voor de samenleving, hoge effectiviteit. Dit levert echter per saldo geen verbetering op van de financiële positie van de overheid.
- De uitgespaarde kosten zijn beperkt tot uitvoeringskosten benchmark-akkoord, huidige besteding EIA bij elkaar circa € 70 miljoen per jaar.

Landbouw

- De mondiale effecten van de vleesproductie zijn de afgelopen jaren duidelijk geworden. De cijfers liggen rond de 20% van de mondiale CO₂-emissie. De Nederlandse vleesproductie bestaat bij de gratie van goedkope, milieubelastende veevoerders uit vooral Zuid-Amerika. Een heffing op veevoer heeft een belangrijk effect op de productie van vlees en werkt sterker door voor klimaatintensief vlees (rund). Het niet langer hanteren van het verlaagde BTW-tarief op vlees (van 6% naar 19%) kan zorgen voor een matigend effect op de vleesconsumptie.
- Daarmee is het ook een nieuwe inkomstenbron voor de overheid. CE Delft acht € 2,5 miljard per jaar aan inkomsten mogelijk.

Gebouwde omgeving

- Het succes van de EPC voor nieuwbouwwoningen kan gekopieerd worden voor de bestaande bouw. De juridische aanknopingspunten zijn lastiger, maar uit onderzoek blijkt dat het kan. Daarom een verplicht label B voor alle bestaande gebouwen, waarbij controle plaatsvindt op het moment van overdracht voor koop (woningen en overige gebouwen) en een uitvoeringsplan wordt opgesteld

voor huur. Het Platform energiebesparing Gebouwde Omgeving (PeGO) heeft hiervoor een voorstel gemaakt.

- Tegelijkertijd kan de Energiebelasting worden verhoogd met een CO₂-afhankelijk deel zodat duurzame energie wordt bevorderd en fossiele energie sterker wordt belast. Hiermee is € 2,5 miljard per jaar te innen dat voor een deel besteed zou moeten worden om met subsidies het energieprestatiesysteem met verplicht label B in de benen te helpen en structureel voor handhaving.

Mobiliteit

- Minder uitbreiding van de infrastructuur spaart kosten uit en lokt minder mobiliteitsgroei uit.
- CO₂-tax op alle motorbrandstoffen en stoppen met lage accijnzen voor LPG en rode diesel.
- Een ticketheffing voor de luchtvaart kan de groei van de luchtvaart temperen, met voordelen voor energie/klimaat en lokale leefbaarheid.
- En natuurlijk de kilometerbeprijzing, dat moet een rem gaan geven op de CO₂-emissie in het verkeer. Met op termijn tarieven voor vrachtauto's verhogen van de 2,5 €ct naar een niveau dat ze tenminste infrastructuurkosten dekken (ca. 20 €ct. per vkm) en later ook de externe kosten.
- Continuering van de BPM-differentiatie. Dit is een zeer effectief instrument om de aanschaf van zuinigere auto's te stimuleren. In het Anders Betalen voor Mobiliteit (kilometerbeprijzing) dreigt dit instrument geheel te verdwijnen.
- Op termijn is een EU-klimaatbudget (zie Green4sure) voor de verkeerssector noodzakelijk om de absolute emissies te kunnen laten dalen.

Energiebedrijven

- De concurrentie tussen fossiel en duurzaam is ongelijk. De SDE-subsidie is in het leven geroepen om dat verschil te overbruggen. Het kost echter erg veel geld (in 2020 € 1 à 2 miljard per jaar) terwijl het een substantieel deel wordt van de elektriciteitsmarkt. De aangekondigde verandering van de inkomsten voor de SDE-regeling is een belangrijke verbetering, maar nog steeds blijft de SDE op de Rijksbegroting staan. Subsidies zorgen voor onvoldoende belang¹ bij de energiebedrijven, dat kan het beste via een verplichting. Daarbij kan een mix van verschillende bronnen worden 'afgedwongen' door bij die verplichting een weging te hanteren van wind = 2, biomassa = 1, wkk = 0,5. Hierdoor neemt ook de kans op windfall profits af.

Samenvattend kan dit tot een forse verhoging van de inkomsten en verlaging van de uitgaven leiden. Een deel van de kosten verschuift naar de energiegebruiker die de prikkel krijgt om zuiniger met energie om te gaan en zo zijn kostenstijging kan beperken. Door uitsparen van uitvoeringskosten en door marktwerking zijn de kosten voor de samenleving voor het halen van de EU-20-20-20-doelstellingen lager dan bij voortzetting van het huidige beleid.

¹ Tenzij net als in Duitsland een overmatige subsidie wordt verleend waarbij er door tussenpersonen geld kan worden verdiend. Dat lijkt nu niet aan de orde.

Sector	Maatregel	Opbrengsten (mld. €)*
Industrie	• Verbreden van de energiebelasting, waarbij tarief voor 2 ^e en 3 ^e schijf gelijk gesteld wordt aan (huidige) tarief voor 1 ^e schijf.	2,7
	• Slimme terugsluizing.	-2,7
	• Lagere uitvoeringskosten en vervallen huidig EIA/VAMIL.	0,3
Landbouw	• Een heffing op veevoeder van € 0,25 per kg.	2,5
	• Afschaffen verlaagd accijnstarief rode diesel.	0,1
	• BTW-verhoging op vlees naar 19%.	0,5
Gebouwde omgeving	• CO ₂ -component bovenop de EnergieBelasting	2,5
	• Subsidies gebouwde omgeving	0,1
	• Verplicht label B.	-0,5
Verkeer	• CO ₂ -heffing op alle motorbrandstoffen.	0,5
	• Continuering BPM.	0,2
	• Kilometerheffing.	-
Energie-bedrijven	• Verplichting duurzame energie.	-
	• Stopzetten SDE.	1
Totaal	Per saldo	€ 7 miljard/jaar

De inschatting van de belastinginkomsten houdt rekening met het (beoogde) gedragseffect.

4 Het klimaatprobleem is urgent genoeg om krachtige instrumenten in te zetten

Budgettaire redenen zouden de verleiding kunnen geven om te stoppen met het huidige instrumentarium, zonder nieuw instrumentarium te ontwikkelen. Dat zou zeer schadelijk zijn voor de verplichtingen die we als Nederland in Europees verband hebben. Het is ook niet nodig zoals hiervoor is getoond.

De baten bestaan ook uit:

- verlaging van de maatschappelijke kosten;
- verlaging van de uitvoeringskosten;
- verlaging van de kosten door goedkopere technieken.

Als we niet een rigoureuus klimaatbeleid voeren dan zullen de schadekosten de komende decennia fors gaan toenemen (zie commissie Veerman).