

Klimaatbeleid 2.0: Naar een Systeembenadering

Jeroen C.J.M. van den Bergh

Vrije Universiteit, Universitat Autònoma de Barcelona & ICREA
18 Januari 2023

Het huidige klimaatbeleid van Nederland is een lappendeken van veel partiële, sectorspecifieke maatregelen. Deze bieden geen garantie dat broeikasgasemissies flink gaan dalen. Een opstapeling van partieel beleid resulteert namelijk niet in systeembeleid. Daarvoor dient men alle emissies zonder uitzondering en met identieke prikkels te ontmoedigen.

Partieel beleid heeft vijf effecten die netto emissiereductie frustreren: (1) verplaatsing van emissies naar andere sectoren vanwege ad hoc sectorbeleid; (2) verschuiving van emissies naar andere landen vanwege verschillen in nationaal beleid; (3) fluctuerende prijzen op energiemarkten doordat klimaatbeleid zwak en onzeker blijft; (4) onnodig hoge kosten van emissiereductie; en (5) onbedoelde effecten van energiebesparing zonder prijsbeleid – het zgn. *rebound* of *terugkaatseffect*.

Het goede nieuws is dat al deze effecten zijn in te dammen door één instrument, namelijk systeem-brede beprijzing van koolstof. Dit reduceert emissies in elke fase van complexe productieketens. Als je dan een relatief goedkoop product aanschaft is de kans groot dat dit relatief weinig emissies genereert in elke fase.

Een dergelijke aanpak ontmoedigt alle emissies in de economie, zowel door producenten als consumenten. Daardoor wordt pijn gespreid en gedeeld, wat bijdraagt aan een soepele en draagbare transitie naar een koolstofarme samenleving. Beprijzing levert ook financiële opbrengsten op die arme huishoudens kunnen compenseren voor overmatige kosten. Het garandeert voorts dat in private en publieke investeringbeslissingen alle klimaatkosten automatisch worden meegewogen, wat momenteel niet het geval is en een reden is voor meer rebound. Koolstofbeprijzing is subtieler dan standaarden of verboden, welke suggereren dat een technologie schoon of vuil is. Maar alle alternatieven zijn in zekere mate vervuilend. De enige manier om dat helder weer te geven is via koolstofbeprijzing.

Twee concrete voorstellen in dit kader zijn: (1) Nederland zou onmiddellijk alle bestaande energieheffingen en brandstofaccijnzen moeten stoelen op koolstofinhoud om een nauwkeuriger signaal af te geven voor effectieve emissiereductie. En (2) Nederland zou een koolstofheffing moeten invoeren voor alles wat niet onder de EU-emissiehandel valt om intersectorale lekkage te minimaliseren

Hoe zit het met andere instrumenten?

Wel, andere instrumenten ontberen de genoemde voordelen. Zij garanderen niet uniforme regulering van het gehele systeem. Het is namelijk moeilijk consistentie van bijv. technische standaarden tussen sectoren te realiseren, in termen van emissiereductie of kosteneffectiviteit. Het wordt ook al snel ingewikkeld om een

compleet stelsel van standaarden op te zetten gezien het enorme aantal technologieën in de moderne wereld.

Technische standaarden voor energiebesparing stimuleren veelal intensiever gebruik, wat emissiedaling frustreert – het eerdergenoemde “rebound effect”. Energiebesparingen die tevens geld opleveren kunnen vervolgens extra uitgaven uitlokken, zoals aan vliegvakanties, waardoor emissies weer toenemen. Een ander populair instrument als subsidies voor adoptie van energiezuinigere producten bevorderen zelfs nog sterker het rebound effect omdat de kosten voor de gebruiker worden verlaagd. En subsidies voor de aankoop van zonnepanelen of elektrische auto’s komen overwegend ten goede aan bemiddelde huishoudens

Het huidige beleid is sterk gericht op het verminderen van directe CO₂ emissies. Naar mijn idee raakt hierdoor onderbelicht dat indirecte emissies over de gehele productieketen en levenscyclus van producten en diensten net zo belangrijk dan wel belangrijker zijn. Een recente overzichtsstudie van experts geeft aan dat rebound 50% tot zelfs meer dan 100% op macroniveau bedraagt. Dit verklaart waarom we ondanks zoveel klimaatmaatregelen geen scherpe emissiedaling waarnemen.

Door een prijs op elk koolstofatoom te zetten biedt een koolstofprijs de meest complete en nauwkeurige, en dus effectieve, regulering van CO₂-emissies. Beprijzing beïnvloedt zowel de aankoop als het gebruik van producten – wat een rem zet op rebound. Daarentegen hebben standaarden en subsidies alleen een positief effect op de aankoop, en dus moet je die vanwege rebound nooit toepassen zonder koolstofbeprijzing in de gebruiksfase.

Beprijzing zorgt er ook voor dat binnen de categorie “relatief schone technologieën” de schoonste wordt gekozen. Denk aan zonnepanelen of elektrische auto’s – in de productiefase genereren beiden emissies. Beheersing hiervan via systeemwijde koolstofbeprijzing zorgt ervoor dat de relatief vuile variant duurder uitvalt en dus minder aantrekkelijk wordt. Mijn eigen onderzoek vindt bijv. dat zonnepanelen uit China relatief goedkoop zijn maar meer emissies veroorzaken in de gehele productieketen dan panelen uit de VS of Duitsland.

Ik hoor wel eens “bestaande koolstofbeprijzing heeft niet gewerkt”. Dat is pertinent onjuist. Ik kan wel 30 studies met empirisch bewijs tonen. Deze vinden een emissiereductie-elasticiteit van de koolstofprijs tussen de 0.3 en 0.7, hetgeen betekent dat je met een prijs van 150 Euro de emissies tot nul zou kunnen reduceren. Natuurlijk is dit lineair denken en het ligt gecompliceerder. De huidige carbon price van de EU-emissiehandel ofwel EU-ETS is meer dan de helft van deze ideale prijs, dus dat is toch wel veelbelovend. Het probleem is echter dat de EU-ETS slechts ongeveer de helft van alle emissies in de Europese Unie omvat. Als je prijsbeleid invoert dan moet je het wel over de gehele linie doen en niet slechts voor een deel van de economie want dan lekt het weg tussen sectoren.

Nog een aanbeveling: hou het klimaatbeleid zo simpel mogelijk

De kern van ideaal klimaat- ofwel transitiebeleid is dus koolstofprijsbeleid. Dit kan worden aangevuld met technische standaarden en tijdelijk subsidies. Maar hou het beleid zo simpel mogelijk. Pas op met instrumenten te stapelen omdat dit geen effectieve emissiereductie garandeert. Het kan zelfs zo zijn dat instrumenten overlappen en niet extra emissies opleveren of zelfs emissies verhogen, wat bekend staat als negatieve synergie.

Complex beleid staat transparantie in de weg, wat enerzijds onduidelijk maakt waar beleid precies te kort schiet als emissiereductie tegenvalt; anderzijds is het beleid dan moeilijk te vergelijken tussen landen, wat internationale harmonisatie belemmert. Beleidsharmonisatie is echter essentieel voor “deep decarbonisation” wereldwijd, om twee redenen. Landen zijn sterk verbonden via internationale handel van veelal energie-intensieve producten. En klimaatoplossingen zijn uitermate gevoelig voor zgn. free riding ofwel opportunistisch gedrag, op het niveau van burgers en bedrijven als ook landen. Indien een klimaatstrategie of -beleid free riding niet beperkt, zal het geen echte oplossing bieden.

Harmonisatie lukt ook weer het beste met beprijzen want dat is simpel, goed vergelijkbaar, en eenvoudig aan te passen. En ook belangrijk is het inzicht dat emissiehandel ofwel een koolstofmarkt beter functioneert dan een koolstofheffing of -belasting. De EU-ETS bijv. harmoniseert maar liefst 30 landen. Geen ander instrument heeft dit bereikt. Bovendien heeft de EU-ETS veruit de hoogste koolstofprijzen wereldwijd. Het is ook technisch en administratief vrij eenvoudig om nieuwe landen te integreren in een bestaand emissiehandelsysteem – in tegenstelling tot een supranationale koolstofbelasting.

Voorts is relevant dat tijdens de recente hoge energieprijzen vanwege de inval door Rusland in de Oekraïne, in heel veel landen energiebelastingen zijn geannuleerd of verlaagd, terwijl de EU-ETS in takt is gebleven. Het is een instrument of zelfs een institutie waar de nationale politiek op korte termijn geen invloed op heeft, en dat is goed. Want we hebben stabiliteit nodig in het klimaatbeleid, wat o.a. essentieel is voor lange-termijn investeringsbeslissingen door private actoren.

Tot slot iets over systeembeleid op internationaal niveau

De enorme diversiteit aan klimaatambities, zoals vastgelegd in het Parijsakkoord, impliceert tevens partieel beleid op mondiaal niveau. Rijke landen hebben veelal de meest ambitieuze Parijsdoelen. Indien werkelijk geïmplementeerd in consistent beleid, zal de concurrentiepositie van landen met minder ambitieuze doelen erdoor verbeteren. Emissies verplaatsen zich dan naar armere landen, via herschikking van handelsstromen en verplaatsing van bedrijven. Regeringen lijken zich hiervan bewust want ze koppelen nauwelijks streng beleid aan hun Parijsbeloftes (NDC's). Het gevolg is dat landen blijven doormodderen met zwak beleid.

De enige definitieve oplossing die de wetenschappelijke literatuur biedt in dit kader is een klimaatclub van landen met geharmoniseerd klimaatbeleid. Dit omzeilt de typische tekortkomingen van voortgaande mondiale klimaatonderhandelingen (zgn. COPs ofwel Conferences of the Parties) onder auspiciën van de Verenigde Naties. Aangezien daar alle landen ter wereld meepraten, bepaalt de zwakste schakel – denk aan Rusland, de Arabische oliestaten of China – in sterke mate de onderhandelingsuitkomst.

Een landenclub functioneert slechts indien deze haar gezamenlijk prijsbeleid kan beschermen tegen zwak beleid ofwel goedkope concurrentie van niet-leden. Daartoe zijn grensheffingen op importen met een hoge koolstofintensiteit nodig. Dit oefent tevens druk uit op de overige landen om toe te treden tot de club. [De Europese Commissie heeft onlangs besloten om dergelijke grensheffingen, het zgn. carbon border adjustment mechanism \(CBAM\), te implementeren aan de grenzen van de EU.](#)

De Nederlandse regering zou haar invloed kunnen gebruiken om een klimaatclub van ambitieuze landen van de grond te krijgen. Dat is op langere termijn veel effectiever dan je druk te maken over nationale emissies, gezien het feit dat Nederland een 1% landje is – maar uiteraard sluit het een het ander niet uit.

De beste aanpak lijkt dat de VS en de EU een club vormen en dan China aan boord proberen te krijgen. Als dat lukt krijg je een domino-effect. De club kan dan vervolgens groeien totdat een kritisch massa is bereikt. Bovendien zal de club met een krachtige gezamenlijke stem in toekomstige COP-onderhandelingen kunnen spreken zodat die ook meer gericht zullen worden op effectiviteit en harmonisatie van klimaatbeleid. Een dergelijk [tweesporenbeleid](#) maximaliseert de druk op de klimaatbeleidsketel.

Samenvattend, wat we nodig hebben is zgn. “klimaatbeleid 2.0”, van een partiële naar een systeemaanpak, op Nederlands als wel internationaal niveau. Indien we deze weg niet inslaan moet men verwachten dat onze samenleving blijft doormodderen met halfslachtig en inconsistent klimaatbeleid, wat zal uitmonden in teleurstelling over gerealiseerde emissiereducties.

Dit verhaal is deels gebaseerd op een artikel met prof. Wouter Botzen in de Volkskrant van 18 juli 2022: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-betalen-voor-koolstof-dat-is-de-sleutel-voor-een-beter-klimaat-mits-iedereen-meedoet~b4b8dfda/>