



FORECAST

Is beprijzing van uitstoot een oplossing voor de klimaatopgave?

Het is een open deur dat er crises nodig zijn om grote stappen te zetten in Europees beleid. Pas als de conclusie onvermijdelijk is dat problemen het beste gemeenschappelijk aangevlogen kunnen worden, wordt ook de overdracht van bevoegdheden die daarvoor bij de afzonderlijke lidstaten lagen mogelijk. Aan crises geen gebrek de afgelopen jaren, en vandaag de dag evenmin. De oorzaken van de crises lopen uiteen, maar er is één rode draad zichtbaar: de roep om en de daadwerkelijk grotere rol die overheden op zich nemen. Juist ook op het niveau van de Europese Unie. En ook nog door significant marketingrijpen.

Waar jarenlang het adagium gold dat de rol van de Europese Commissie slechts lag in het creëren van randvoorwaarden voor het optimaal laten functioneren van de interne markt, lijkt nu een kanteling in denken aanstaande. Meerdere factoren dragen hieraan bij: 1) door crises gedwongen heeft de Commissie al een actieve rol moeten spelen in de markt, 2) via juridische weg wordt overheidsingrijpen steeds vaker afgedwongen, en 3) de balans tussen landen met een sterk vrijemarktdenken en landen met een traditie van actieve economische sturing vanuit de overheid lijkt door te slaan ten voordele van de tweede groep. Eén van de gebieden waarop dit een belangrijke rol gaat spelen, is de beprijzing van externaliteiten. Maar voordat ik daar dieper op inga, eerst meer over de veranderingen in opvatting over marktingrijpen op Europees niveau.

De Commissie pakte tijdens de coronapandemie een leidende rol in de aankoop en distributie van medisch materiaal en vaccins. De lessen uit de inkoop van met name vaccins zijn niet eenduidig. Hoewel de EU zich verzekerde van levering van vaccins in een vroeg stadium, werd hier wel de hoofdprijs voor betaald. Het onderzoek van de European Public Prosecutor's Office (EPPO) naar de rol van Ursula von der Leyen bij de onderhandelingen over vaccinaankoop laat tevens zien dat de kaders voor ingrijpen goed afgebakend en transparant moeten zijn.

Sinds de uitbraak van de oorlog in Oekraïne, de volgende systeemshock, en het daaruit volgende gebruik van gas als chantagemiddel, wordt de noodzaak tot ingrijpen op Europees niveau in de sterk vermarkte energiesector hevig bediscussieerd. Kernvraag in het debat was of een prijsplafond niet leidt tot hevige prijschommelingen en -stijgingen, die uiteindelijk als een boemerang zouden terugkomen en de Europese economie zouden treffen. Met name Nederland en Duitsland hielden lang vast aan zo min mogelijk ingrijpen op de gasmarkt, uit angst dat gasleveringen geheel aan de EU voorbij zouden gaan. Ook binnen de Commissie zelf was er weerstand tegen meer marktingrijpen, zoals blijkt uit de universeel bekritiseerde eigen plannen voor een prijsplafond.

En toch landt deze door crisismangement ingezette cultuuromslag in de vruchtbare aarde van een maatschappij die geleidelijk aan steeds meer is gaan verwachten van overheden. De roep vanuit de maatschappij om marktingrijpen om burgers te beschermen tegen afwenteling van wat in verholde termen 'externaliteiten' worden genoemd, is hier een groot onderdeel van. In toenemende mate zal in Europa sprake zijn van via juridische weg afgedwongen ingrijpen. In Nederland kennen we de Urgenda-uitspraak, en ook aan het Europees Hof lopen klimaatzaken. Activisten hebben de weg naar de rechter gevonden.

Bovendien is na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk één van de luider stemmen verdwenen uit het toch al steeds zachter klinkende koor van vrijmarktadepten in de Europese gemeenschap. Zeker voor Nederland betekent dit dat een heroriëntatie nodig is, nu landen met een traditie van overheidsingrijpen in markt en industrie meer gewicht in de schaal zullen leggen¹.

De klimaatcrisis, veelomvattender dan de corona- of Oekraïne-crisis, noodzaakt tot maatregelen, ook of juist op Europees niveau. De angst om competitief te blijven op de wereldmarkt stuurt echter de aanpak die vanuit verschillende hoeken wordt geopperd. Een land als Frankrijk staat bijvoorbeeld een vrij klassieke aanpak voor, die focust op het inzetten van subsidies ter stimulering van de Europese industrie. Hiermee wordt voorkomen dat bedrijven die kosten maken voor vergroening uitwijken naar landen met een guller regime en wordt een impuls gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe inventieve technologieën. Risico hier is een subsidierace tussen landen. Critici merken bovendien op dat veel subsidie nu juist bij de grootste vervuilers belandt.

Een ambitieuzere aanpak ligt in het beprijzen van externaliteiten. Door heffingen op uitstoot in te voeren, wordt een financiële prikkel geïntroduceerd die zou moeten leiden tot meer innovatie en, uiteindelijk, een volledig circulaire economie. Doorwerkingen in de prijzen van vervuilende producten leiden, zo is de hoop, naast een reductie in uitstoot ook nog eens tot veranderende consumptiepatronen. Het risico bij deze maatregelen is dat vervuilende productie alleen verplaatst wordt naar landen met minder stringente eisen. Dit is al de huidige werkelijkheid.² De Europese ambitie de uitstoot te halveren, is nietszeggend als deze uitstoot alleen naar het buitenland wordt geëxporteerd. De oplossing hiervoor wordt gezocht in het beprijzen van uitstoot aan de Europese buitengrens. Een land als Zweden, de huidige voorzitter van de EU, belast ten behoeve van het klimaat al de import van goederen op de elders geproduceerde uitstoot.

1 Adviesraad Internationale Vraagstukken, Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU (2022).

2 Paul Schenderling (2022), Er is leven na de groei: hoe we onze toekomst realistisch veiligstellen.

Wordt 'de vervuiler betaalt' dan ook op Europees niveau het nieuwe adagium? Dit adagium werd tenslotte al in 2012 woordelijk vastgelegd in Artikel 191.2 in de herziene versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Recent onderzoek van de Europese Rekenkamer laat zien dat er met behulp van het vervuiler-betaalt-principe goede, maar nog verre van effectieve, stappen zijn gezet in het tegengaan van de meest in het oog springende vervuiling van bodem en oppervlaktewater.³ De nauwe focus op direct aantoonbare schade aan milieu zorgt er bovendien voor dat veel op de samenleving afgewentelde schade buiten zicht blijft van toezichthouders.

Dat terwijl het streven naar het naleven van het principe wel aansluit bij de ambities van de Commissie voor de Europese Green Deal alsook REPowerEU. Het biedt ook mogelijkheden voor het beschermen van de Europese industrie tegen oneerlijke concurrentie vanuit China en de Verenigde Staten. Door sterker in te zetten op het vervuiler-betaalt-principe laat de EU tevens zien het welzijn van de Europese burger centraal te stellen, sorteert zij voor op eventuele kritiek dat de EU slechts ten behoeve van bedrijven bestaat, en geeft zij een impuls aan het streven naar een innovatieve, circulaire economie die zonder financiële incentive niet spontaan te verwachten is. Een volledig circulaire economie zou tenslotte geen te beprijzen uitstoot meer moeten veroorzaken. De EU beprijst al CO₂ of andere broeikasgassen die in een equivalent hiervan uit te drukken zijn (lachgas, maar niet methaan), maar dit geldt nog slechts voor enkele sectoren. Uitrollen naar alle sectoren is wel de ambitie. Echter, om de in de Green Deal vastgelegde doelstellingen te halen, is nog een flinke slag te maken die, in theorie althans, sneller gaat naarmate de prikkel groter is.

Het debat over het beprijzen van externaliteiten, in Europa uitgestoten dan wel beprijsd aan de Europese buitengrens, is in full swing. Op het moment van schrijven loopt nog een openbare consultatie waarin de Europese Commissie feedback vraagt op het vervuiler-betaalt-principe.⁴ Sinds begin 2023 gebruikt de Commissie de Product Environmental Footprint-methode om te testen of claims van klimaatneutraliteit wel echt voldoen. Met de invoering van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) wordt ook de import gaandeweg beprijsd op CO₂-uitstoot. Het is niet ondenkbaar dat een dergelijk systeem in de toekomst voor meer soorten uitstoot gaat gelden, denkend aan de fosfaatrechten en geopperde Afrekenbare Stoffenbalans voor de stikstofopgave die we kennen uit de Nederlandse context. Zoals collega Paul Schenderling dan ook regelmatig herhaalt, zou hierin ook wel eens de oplossing kunnen liggen voor de klimaatopgave, die inmiddels veel meer omvat dan alleen de uitstoot van broeikasgassen.

Kortom, Brussel heeft steeds meer aandacht voor de ecologische voetdruk van consumptiegoederen, terwijl ook de eerlijke verdeling van de baten en lasten van de klimaat- en energietransitie hoog op de agenda staat. Berenschot houdt zicht op deze ontwikkelingen in Brussel. Dit om bedrijven en overheden te kunnen adviseren over hoe op het gebied van strategie en governance in te spelen op komende wet- en regelgeving en veranderingen in subsidie-instrumenten.



Loek Luiten is consultant openbaar bestuur en EU bij Berenschot.

Vragen? Neem contact op met Loek via l.luiten@berenschot.nl

³ Europese Rekenkamer, Het beginsel 'de vervuiler betaalt': inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU (2021). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_NL.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13546-Beginsel-dat-de-vervuiler-betaalt-geschiedheidscontrole-van-de-toepassing-er-van-op-het-milieu_nl

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl