

Voorwaarden voor groene groei

Groene groei moet niet gezien worden als het kortetermijnantwoord op de huidige economische crisis, maar juist als bijdrage aan de versterking van de economische structuur. Groene groei is niet te realiseren met één druk op de knop. De overheid moet echter wel een stip op de groene horizon zetten en maatregelen nemen. Zo kunnen de werkelijke kosten van milieugebruik tot uitdrukking komen in de prijzen en kan het belastingstelsel verder worden vergroend.

door Maarten Hajer, Frank Dietz & Aldert Hanemaaijer

Hajer is directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Dietz is hoofd van de sector duurzame ontwikkeling van het PBL, Hanemaaijer is senior onderzoeker duurzame ontwikkeling van het PBL.

DEZE MAANDEN WORDT ER VEEL GESPROKEN over de noodzaak tot bezuiniging. Duurzaam herstel vraagt echter om herstel van vertrouwen en daar is meer voor nodig. Het vraagt om hervormingen van het maatschappelijk systeem. De stagnatie op de woningmarkt, de snel oplopende zorgkosten en de financiering van de pensioenen zijn bekende voorbeelden. Een minstens zo grote uitdaging is de vergroening van de economie. Groei is onvermijdelijk gegeven de groei van de wereldbevolking naar 9 miljard mensen en ieders streven naar verbetering van de levensstandaard. Maar dan zal die groei ‘groen’ moeten zijn, anders tasten we de natuurlijke basis van de samenleving aan. Vooral klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en toenemende grondstoffenschaarste vragen om aanpassing van het systeem. Die uitdaging wordt mondiaal onderkend, zoals onder andere blijkt uit recente publicaties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het United Nations Environment Programme (UNEP). In juni van dit jaar staat deze uitdaging ook centraal op de agenda voor Rio+20, de mondiale top over duurzame ontwikkeling.

Groene groei ontstijgt in een aantal landen al het stadium van het ‘idee’:

Zuid-Korea, Denemarken, Duitsland, en gek genoeg ook China, werken hard aan vergroening van de economie. Dit perspectief kan ook voor een innovatiegericht Nederland zeer waardevol zijn. Wij bespreken belangrijke economische voorwaarden voor vergroening, zoals milieusporende technologische ontwikkeling, ‘milieu in de prijzen’ en dynamische regulering. Groene groei is een reëel ontwikkelingsperspectief voor Nederland. Het vraagt wel om nieuwe waardencommitments, om nieuwe manieren van meten van succes, om andere verbindingen. Het is denkbaar dat mensen schone technologie en minder vlees eten minder met ‘soft’ gaan associëren en meer met ‘bij de tijd’, efficiënt en gezond. Groene groei kan een nieuwe zingeving bieden: werken aan een duurzame, innovatieve en coöperatieve samenleving. Het vergt wel een nieuwe interactie tussen overheid, bedrijfsleven en burgers en het beter benutten van de dynamiek in de samenleving.

HET BELANG VAN GROENE GROEI

Er komt een moment dat meer kennis niet meer helpt. We weten dat milieugebruik momenteel niet, of maar voor een deel, in de prijzen wordt geregistreerd. Klimaatverandering brengt later grote kosten met zich mee. De wereldwijd toenemende behoefte aan energie, voedsel, water en grondstoffen leidt tot het ontginnen van onconventionele fossiele bronnen met grote milieukosten of -risico's, zoals teerzandolie, schaliegas en diepzeemijnbouw. Onderzoek geeft aan dat deze trends niet houdbaar zijn.¹ Zo

Klimaatverandering gaat grote kosten met zich meebrengen

doorgaan betekent dat de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen een beperkende factor is voor toekomstige economische groei.

Natuurlijk, we weten niet precies wanneer welke hulpbron zo schaars wordt dat er echt knelpunten gaan

ontstaan. We weten wel dat schaarste aan grondstoffen op korte termijn tot prijsstijgingen, protectionisme en geopolitieke spanningen kan leiden. Als grondstoffen en energie duurder worden, merken bedrijven dat als eerste. Niet verrassend dat juist die bedrijven die langetermijninvesteringen moeten doen en die niet vastzitten aan ‘fossiel’, vooroplopen in het pleidooi voor vergroening.

Er is iets aan het veranderen. De OESO lanceerde in 2011 een groenegroei-strategie,² UNEP nam het initiatief om te komen tot een vergroening van de economie,³ de Europese Commissie maakt routekaarten om te komen tot een Europese economie die efficiënt omgaat met natuur-

lijke hulpbronnen.⁴ De Wereldbank publiceerde een raamwerk om te komen tot groene groei.⁵ Centraal in al deze benaderingen staat de bescherming van het natuurlijk kapitaal als basis voor toekomstige economische groei, ofwel het realiseren van economische groei binnen de grenzen van de draagkracht van de aarde.

Al deze studies tonen aan dat het mogelijk is om economische groei te combineren met een beter milieu. Dit vergt absolute ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk: toenemende productie en consumptie combineren met afnemend milieugebruik. De ecologische opgave is enorm: voor broeikasgassen is omgerekend voor Nederland een reductie nodig met een factor vier tot vijf (tachtig tot negentig procent). Voor mondiaal materiaalgebruik denkt het grondstofpanel van het UNEP dat een vergelijkbare reductie nodig is. Hiervoor is een radicale verbetering nodig van de efficiëntie waarmee energie, materialen, water en land worden gebruikt. Dit is niet alleen noodzakelijk, maar ook haalbaar.⁶ Eenvoudig is het echter niet. Temeer omdat blijkt dat een deel van de geboekte efficiëntiewinst vaak wordt opgesnoept door het volume-effect: energiezuinige technieken 'creëren' meer behoefte aan energiegebruikende producten. Dit geldt bijvoorbeeld voor ledverlichting: die is zuiniger dan gloei- of spaarlampen, maar volgens het credo 'my home is my castle' gebruiken we leds nu voor de verlichting van de tuin of de buitenkant van het huis.

Nederland heeft een energie-intensieve economie en is een belangrijke importeur en exporteur van grondstoffen. Nederland is dus kwetsbaar voor prijsstijgingen en de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen. Nederland is daarom gebaat bij een structuurverandering, gericht op de vergroening van de economie. Zo draagt het inzetten op schone energie ook bij aan een betere luchtkwaliteit, wat positieve effecten heeft voor volksgezondheid en natuur. Ervaringen uit het verleden met afvalpreventie en energiebesparing leren dat 'win-win' goed mogelijk is, maar niet onbeperkt. De mondiale trend naar vergroening biedt kansen voor Nederlandse bedrijven in verschillende sectoren. Het is dan ook van belang dat in het huidige topsectorenbeleid wordt aangegeven hoe de kansen voor groene groei in Nederland zijn te benutten.

Inzetten op groene groei kan een harde botsing met natuurlijke grenzen voorkomen. De Wereldbank geeft aan dat als verstandige beleidsmaatregelen worden genomen, dit niet ten koste hoeft te gaan van de groei op korte termijn.⁷ Of groene groei ons ook (versneld) uit de huidige recessie kan helpen, is de vraag. Zo merkt het Centraal Planbureau (CPB) op dat inzetten op groene groei weliswaar leidt tot nieuwe kennis, werkgelegenheid en nieuwe sectoren, maar dat tegelijkertijd andere sectoren zullen krimpen in dit proces van creatieve destructie.⁸ Dat is helder, maar 'business as

usual' zal vroeg of laat vastlopen. Om dit te voorkomen is de omgang met gevestigde belangen en de begeleiding van bestaande sectoren in dit transitieproces van cruciaal belang. Vooralsnog houden die nu vaak vernieuwing tegen.

Groene groei zal in elk geval leiden tot een verschuiving van bruine naar groene banen en op termijn tot een robuustere economische structuur. Door efficiënter om te gaan met energie en materialen worden bedrijven namelijk minder gevoelig voor toekomstige schaarste en prijsstijgingen. Alles wat we aan hernieuwbaar hebben opgesteld (wind, zon, biogas) maakt ons minder afhankelijk van prijsschommelingen in fossiele brandstoffen. Of groene groei uiteindelijk ook meer groei en banen oplevert dan bruine groei, is onder meer afhankelijk van de bestaande economische structuur. Zo kent Nederland een relatief lage werkloosheid en is de verwachting dat er op termijn eerder sprake is van een tekort dan van een overschot aan arbeid. Groene groei moet voor Nederland dan ook niet zozeer gezien worden als het kortetermijnantwoord op de huidige economische crisis, maar als een bijdrage aan de versterking van de economische structuur.

VOORWAARDEN VOOR GROENE GROEI

Groene groei is niet te realiseren met één druk op de knop. Ook is geen blauwdruk te geven voor de implementatie van groene groei. Nieuwe planingsfilosofieën zetten veel meer in op het je richten op een maatschappelijk doel ('groene groei' = minder CO₂, efficiënt gebruik van hulpbronnen, geen grote milieueffecten) en het vervolgens uitlokken van innovatie en het consequent voorrang geven aan die activiteiten die het geformuleerde ideaal dichterbij brengen. Wat zijn belangrijke elementen van zo'n groenegroeistrategie?

Milieu in de prijzen

Op dit moment komen de werkelijke kosten van milieugebruik niet of onvoldoende tot uitdrukking in de prijzen. Door de verborgen milieukosten beter in de prijzen tot uitdrukking te laten komen, wordt investeren in schone en efficiënte technologie aantrekkelijker en verspilling juist duurder. Dit kan bijvoorbeeld door minder CO₂-rechten uit te geven voor bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen, of door een Europese energiebelasting in te voeren. Ook in Nederland kan het belastingstelsel verder worden vergroend. In 2010 bedroeg de opbrengst van groene belastingen in Nederland circa 20 miljard euro, waarmee Nederland tot de koplopers in Europa behoorde. Deze opbrengst heeft het moge-

lijk gemaakt de belasting op arbeid te verlagen. De opbrengst van groene belastingen zal naar verwachting echter de komende jaren afnemen door het schrappen van de belasting op verpakkingen, afval en water, tezamen goed voor circa 750 miljoen euro.

Afschaffen perverse prikkels

Nederland kent nog steeds prijsprikkels die voor milieu juist de verkeerde kant op werken. Het gaat vaak om vrijstellingen en verlaagde tarieven voor specifieke belastingen. Zo is het tarief voor grootverbruikers van elektriciteit en gas maar een fractie van wat kleinverbruikers betalen. Met zulke grote tariefverschillen is het niet verwonderlijk dat in de sectoren met de laagste energiebelasting de minste besparing wordt gerealiseerd.⁹ Een ander voorbeeld van zo'n perverse prikkel is de fiscale vrijstelling voor zakelijk en woon-werkverkeer. Als deze zou worden verlaagd van 19 naar 12 cent per kilometer, zou dit de schatkist jaarlijks ongeveer 1 miljard euro opleveren. Een extra argument voor deze verlaging van de vrijstelling is dat auto's steeds zuiniger zijn geworden. Afschaffen van alle zogenaamde milieuschadelijke subsidies kan de Nederlandse schatkist een bedrag opleveren dat kan oplopen tot 10 miljard euro.¹⁰ Verbetering van de milieukwaliteit kan dus substantieel bijdragen aan bezuinigingen op de rijksbegroting.

Dynamische regulering

Beprijzing is geen panacee. Zo kan de laatste wilde tonijn wellicht worden verkocht voor 1 miljoen dollar, maar om soorten te beschermen ligt regulering meer voor de hand. Zo kunnen eisen worden gesteld aan het energieverbruik van producten zoals elektrische apparaten of auto's. Daar waar in Nederland emissiereducties van meer dan tachtig procent zijn gerealiseerd – zoals bij luchtverontreiniging en afval – blijkt dat regelgeving ook een belangrijke rol heeft gespeeld. Duidelijke afspraken over emissienormen dragen bij aan innovaties en de verspreiding daarvan. Zo is rond het afsluiten van het Kyoto-protocol een piek in patenten waarneembaar. Met zogenaamde dynamische normstelling kunnen de eisen in de tijd naar beneden worden bijgesteld en worden innovatieve bedrijven beloond met een kostenvoordeel. Een voorbeeld hiervan is het Japanse 'Top Runner'-programma, waarvoor de overheid periodiek de best presterende bedrijven als 'benchmark' neemt voor het bepalen van normen.

Duurzame innovatie

Een belangrijke pijler onder groene groei zal innovatie zijn. De uitdaging is te blijven zoeken naar nieuwe mogelijkheden om energie en materialen efficiënter in te zetten in het productieproces, alsook massale toepassing

van reeds bestaande efficiënte technieken te realiseren. Innovatie moet bovendien komen vanuit de bedrijven. Veel bedrijven zien al kansen in mondiaal snel groeiende markten voor groene technologie, en spelen daarop in. Om een concurrentievoordeel te krijgen of te behouden wordt ingezet op Research & Development voor het verhogen van de efficiëntie of substitutie van de input. Wie straks de beschikking over groene technologie heeft, heeft een kostenvoordeel bij stijgende prijzen voor energie en grondstoffen. Vanuit het perspectief van groene groei staan we aan het begin van een ‘groene race’. Bedrijven als Unilever en DSM sorteren hier al op voor. De overheid stimuleert op verschillende manieren milieusparende innovaties, onder andere met subsidies en belastingvoordelen en door op te treden als ‘launching customer’. Het belang van die inkoopmacht moet niet worden onderschat.

Visie

Belangrijk is ook dat de overheid een groene stip op de horizon zet. Daarmee committeert de rijksoverheid zich aan groene groei, ondersteunt dat met stabiel beleid, en is tegelijkertijd bereid om te leren van ervaringen.¹¹ Het terugdringen van regelgeving die groene groei in de weg staat, hoort hierbij.

DE WAARDE VAN WAARDEN EN BETROKKENHEID

Om een betere balans te krijgen tussen de keuzes in het heden en de gevolgen in de toekomst is het nodig om een grotere betrokkenheid in de samenleving te realiseren en de discussie te voeren over wat ertoe doet. Dit vraagt om een debat over de collectieve waarden die ertoe doen, ook vanuit een langetermijnperspectief. Om dit mogelijk te maken zal vooruitgang

ook op een andere manier moeten worden gemeten. Niet alleen gericht op de stromen, maar ook kijkend naar de voorraden. Dus naast bbp ook kijken naar de hoeveelheid vis in de oceaan, fossiele brandstoffen in de bodem en de concentratie broeikasgassen in de lucht. Dit is

Belangrijk is dat de overheid een groene stip op de horizon zet

niet alleen een enorme uitdaging voor de statistici, maar moet ook worden ondersteund vanuit de politiek en samenleving; het gaat immers om ons aller welzijn.

Markt en overheid zijn in de huidige economie niet tegengesteld aan elkaar; ze hebben elkaar nodig. Overheden hebben daarbij ook de taak de

waarden uit de samenleving te vertalen in wat wij van de economie willen. In het licht van de ecologische vraagstukken gaat het er hierbij allereerst om te voorkomen dat het maatschappelijk systeem zich verder ondergraaft. Daarnaast speelt natuurlijk ook de morele dimensie van het kapitalisme. Daarbij zou invulling kunnen worden gegeven aan principes als rentmeesterschap en de zorgplicht voor toekomstige generaties.

Ook het bestuur zal zich moeten aanpassen. In een moderne en goed geïnformeerde samenleving zullen top-down besluiten zelden als optimaal worden ervaren en op verzet van de samenleving stuiten, zeker wanneer burgers en bedrijven veel regels zonder voordelen ervaren. Dit vraagt om een andere interactie tussen overheid, bedrijfsleven en burgers.

Voor de overheid is het zaak hierover een heldere en aansprekende visie te formuleren en een ‘nieuwe voorspelbaarheid’ te creëren omtrent wat zij van de burger en het bedrijfsleven verwacht. Voor het bedrijfsleven is het zaak de bedrijfsvoering en verdienmodellen aan te passen. Voor burgers is het van belang vergroening niet alleen te zien als het oplossen van het abstracte milieu- en klimaatprobleem; het gaat uiteindelijk om de houdbaarheid van de kwaliteit van het leven zelf.

Noten

- 1 J. Rockström e.a., ‘A safe operating space for humanity’, in: *Nature* 461 (2009), pp. 472-475.
- 2 OECD, *Towards green growth*. Parijs: OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en>.
- 3 UNEP, *Towards a green economy. Pathways to sustainable development and poverty eradication*. 2011. http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_en.pdf.
- 4 EC, *Roadmap to a resource efficient Europe*. Communication from the European Commission, COM 2011/571, Brussel: EC, 2011.
- 5 S. Hallegatte, G. Heal, M. Fay en D. Treguer, *From growth to green growth. A framework* (Worldbank Policy Research Working Paper 5872). 2011.
- 6 Planbureau voor de Leefomgeving, *Pathways to sustainability. Achieving major environmental and development goals in 2050* (werktitel van een analyse van het PBL voor Rio+20-analyse PBL). Den Haag/Bilthoven: PBL, 2012 (te verschijnen).
- 7 S. Hallegatte e.a. 2011.
- 8 H. Stolwijk, *Groene groei. Een wenkend perspectief?* (CPB Policy Brief 2011/12). Den Haag: Centraal Planbureau, 2011.
- 9 A. de Buck, M.J. Blom, M. Smit en L.M.L. Wielders, *Convenant Benchmarking Energie-efficiency. Resultaten en vrijstellingen energiebelasting*. Delft: CE, 2010.
- 10 E. Drissen, A. Hanemaaijer en F. Dietz, *Milieuschadelijke subsidies*, PBL-notitie (publicatienummer 500209001). Den Haag/Bilthoven: PBL, 2011.
- 11 M. Hajer, *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL, 2011.