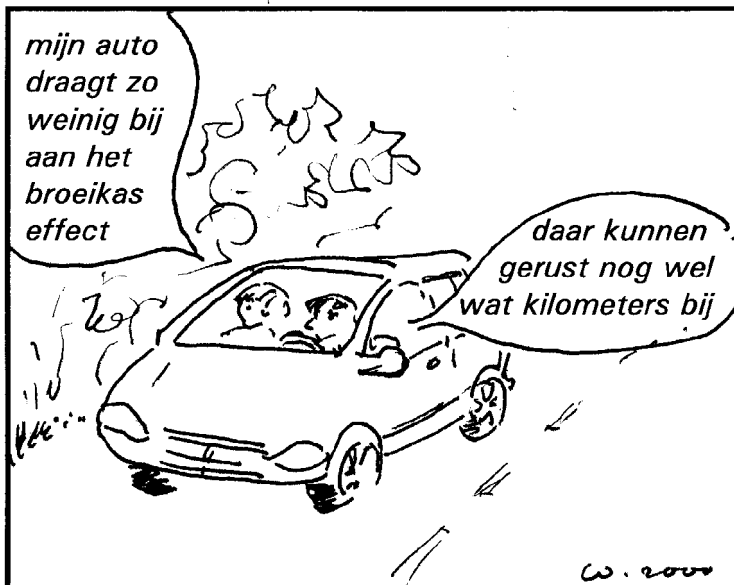


Verhandelbare CO2 rechten voor verkeer en vervoer als uitdagend instrument voor het klimaatbeleid

Wietske Jonker-ter Veld 8 juni 2001

Eén van de belangrijke bronnen van CO2 uitstoot in ons land is de sector verkeer en vervoer. Deze draagt volgens het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 voor circa 18% bij aan de nationale CO2 uitstoot en kent de snelst groeiende emissies. Tot 2010 streeft het NVVP naar een demping van de groei van de uitstoot door middel van technische maatregelen zoals zuiniger auto's, beïnvloeding van aankoopgedrag en naleving van snelheidslimieten. Allemaal uiterst voorzichtige, vaak paternalistische maatregelen zonder garantie op reductie.

Klimaatbeleid



Het "kwartje van Kok" heeft niet meer gedaan dan de groei enigszins afremmen, en ook de huidige plannen voor kilometerheffing streven niet naar een plafond aan de gezamenlijke uitstoot. Een aanzienlijk hogere brandstofprijs zal remmend werken op de uitstoot, maar levert ongetwijfeld protesten, onder andere omdat dit onevenredig zwaar drukt op lagere inkomensgroepen. Hogere brandstofprijzen vormen geen garantie voor een limiet.

Het onderzoek van de hoogleraren Nentjes en Rietveld

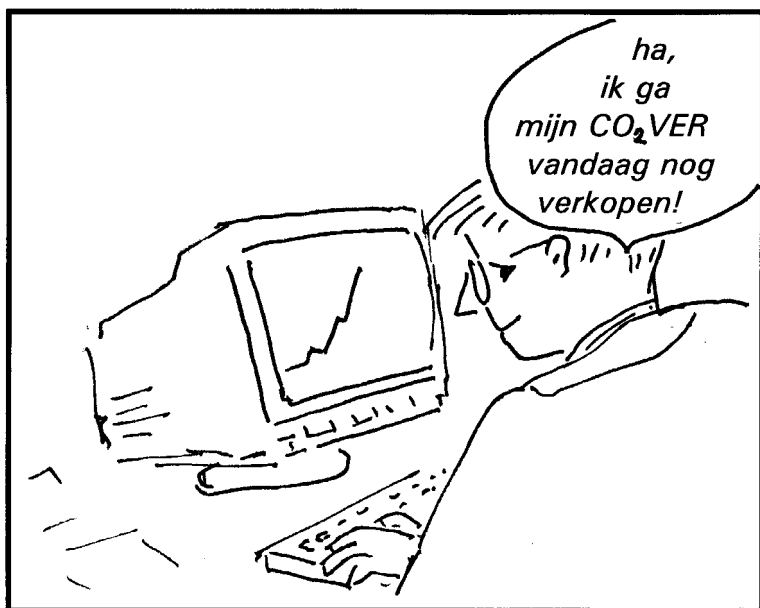
Maatregelen die wel een limiet stellen aan de CO2 uitstoot van verkeer zijn uitgewerkt in het onderzoek naar verhandelbare rechten voor verkeer en vervoer als instrument van klimaatbeleid. Dit onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. Andries Nentjes (RUG) en prof. dr. Piet Rietveld (VU) en vormde één van de achtergrondstudies voor het VROM-raadsadvies 'Mobiliteit met beleid'. (ISBN 90-75445-68-7) Deze publicatie is op zijn beurt weer een achtergronddocument voor het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 "Van A naar Beter".

Nentjes en Rietveld benoemen een CO2 emissie recht voor verkeer en vervoer als recht of vergunning om een ton koolstof uit te stoten ten behoeve van verkeer en vervoer (VER-VV). Op het eerste gezicht lijkt het moeilijk om verhandelbare emissierechten toe te passen in een sector met zoveel kleine bronnen, zoals het vervoer. Er zijn weliswaar veel auto's maar er is een klein aantal brandstofimporteurs en brandstofproducenten.

De eerste stap in het systeem is dat de overheid een plafond vaststelt voor de jaarlijkse CO2-emissies van auto's. Deze emissies worden op basis van heldere criteria gratis uitgedeeld aan de gebruikers. Gratis omwille van de politieke haalbaarheid. De eenheden mogen vrij verhandeld worden. De VER-eenheden staan op een chipkaart. Bij het tanken rekent men naast geld ook VER af met een chipkaart vergelijkbaar met de kaarten voor gewone elektronische betalingen.

De controle geschiedt bij de importeurs: zij moeten een equivalent aantal VER inleveren tegenover de geleverde autobrandstoffen. Hierdoor sluit het systeem naadloos aan bij de controle van de fiscus.

De één zal VER overhouden, een ander zal tekort komen. Het totale emissie plafond bepaalt de krapte op de markt en de VER prijs zal fluctueren afhankelijk van de vraag. De afrekening vindt plaats aan het einde van het jaar, en overschotten mogen worden meegenomen naar een volgend jaar. De combinatie van een vast plafond voor de totale emissies en de individuele flexibiliteit zorgen voor een efficiënte verdeling. De eenvoudige handhaving voorspelt een hoge milieu-effectiviteit.



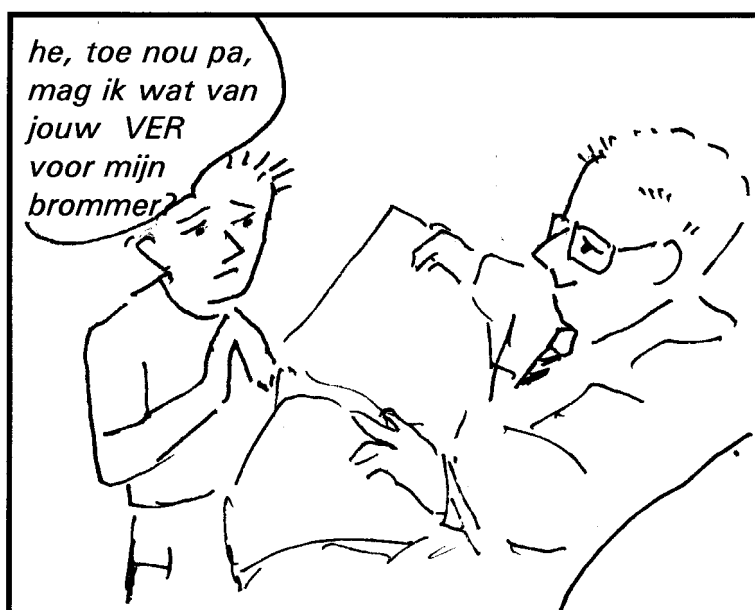
Het systeem verdraagt zich goed met internationale emissiehandel. De Nederlandse overheid kan CO₂ rechten aankopen in het buitenland en op de binnenlandse markt brengen.

Het systeem past binnen de regels van het Nederlands en Europees recht. Over de grens tanken zal zich voordoen, maar ook de andere Europese landen zullen niet ontkomen aan een systeem van emissiebeperking dat prijsverhogend zal werken.

Hoe ziet de verdeling van de CO₂ VER er uit? Het onderzoek verdeelt de autogebruikers in drie groepen: grote zakelijke verbruikers, kleine zakelijke verbruikers en huishoudens. Eerst wordt de uitstoot van CO₂ over een referentiejaar berekend, en daarna de verdeling over de groepen. De emissie worden berekend op basis van de koolstof-inhoud van de brandstoffen.

Huishoudens krijgen VER voor personen van 18 jaar en ouder.

De uitvoering, toezicht en handhaving moet worden opgedragen aan een nationaal VER-agentschap waar alle deelnemers 'in de computer' zitten. Ieder krijgt één of meer chipkaarten. Bij de kassa van het tankstation staat hiervoor een aparte betaalautomaat. Bij afrekening aan de kassa worden eenheden overgeschreven van de eigen kaart naar de VER-rekening die het tankstation heeft bij het nationale agentschap. Wie zijn kaart vergeten heeft, moet VER bijkopen tegen dagprijs.



De fanatieke fietser verkoopt zijn VER via automaten die door ondernemingen geëxploiteerd worden die beroepsmatig in VER handelen. Uiteindelijk belanden de VER bij importeurs en binnenlandse producenten van brandstoffen. Dit is een beperkt aantal en allen hebben een VERrekening bij het nationale agentschap. Een toezichthouder moet controle uitoefenen.

Uiteindelijk komt het systeem neer op een brandstofquotering voor autorijders waarbij de quota verhandeld worden. Dankzij de moderne chiptechnologie kan dit systeem tegen beperkte kosten worden uitgevoerd.

Een consument- vriendelijk systeem

Het systeem is consument-vriendelijker dan een hogere benzineprijs. De inkomsten van een hogere benzineprijs komen terecht bij het rijk; de verhandelbare quota blijven bij de consument. Dat maakt het een uitdagend systeem.



- Wie alles op de fiets doet spaart niet alleen uit, maar krijgt geld toe;
- Personen en bedrijven kopen zuiniger vervoermiddelen;
- Een busonderneming in de problemen stopt en heeft automatisch een uittredingspremie.

Uit een oogpunt van efficiëntie zouden ook trein en tram onder het VER systeem moeten worden gebracht.

Ook de emissies van huishoudens en andere kleinverbruikers kunnen in het VER systeem worden ingebracht zonder dat de

werking ervan wezenlijk verandert. Alle andere instrumenten gericht op kleinverbruikers kunnen dan worden afgeschaft. Zuinigheid met energie levert geld op.

Is er enige kans dat een dergelijk systeem politiek haalbaar is?

Het NVVP noemt het idee op blz. 115:

"Naar verwachting zullen verkeer en vervoer in de periode na 2010 te maken krijgen met veel grotere beperkingen van broeikasgassen (sic, bedoeld wordt wrsch. "van de uitstoot"). Gezien de verwachte omvang van de noodzakelijke CO₂-reductie, moet de periode tot 2010 gebruikt worden om ons voor te bereiden op deze uitdaging. Dit vraagt nieuwe beleidsinstrumenten.

Er zijn kosten. De onderzoekers schatten administratieve kosten in de orde van grootte van tientallen miljoenen guldens per jaar. Of dit duur is hangt af van wat andere maatregelen voor CO₂ beperking zouden kosten.

Wat zijn de tegenkrachten?

De politiek mag dan beseffen dat CO2 reductie nodig is; dat wil nog niet zeggen dat daarmee de politieke wil ook aanwezig is, laat staan de politieke durf om een werkelijk plafond gevolgd door reductie in te stellen.

Voor een werkelijke landelijke CO2 beperking zou een VER systeem met plafond ook aan andere sectoren moeten worden opgelegd. In een systeem van benchmarking kan de CO2 uitstoot van exportsectoren zoals de basismetaal en de basischemie blijven groeien.

Het NMP 4 is bijna klaar



Een andere handicap is dat het erg moeilijk zal zijn om luchtvaart en zeevaart onder te brengen in een VER systeem zolang deze vrijgesteld zijn van BTW en brandstofaccijns. Deze sectoren zijn buiten het Kyoto verdrag gebleven. De mobiliteit in sector luchtvaart groeit sneller dan de automobiliteit. Kortom; de wetenschap draagt boeiende oplossingsrichtingen aan; de politiek kan Kyoto ratificeren, maar het wachten is op een kabinet dat besluiten durft te nemen en uit te voeren.

Deze tekst is een enigszins geactualiseerde versie van wat ik in overleg met Andries Nentjes heb bijgedragen aan de VVM [vereniging van milieuprofessionals] exchange 8 juni 2001: Kennismanagement in relatie tot duurzaamheid.

De laatste cartoon toont de dg [directeur-generaal] VROM [Hans van der Vlist] en de minister [Jan Pronk] uit die tijd.

Naschrift 18 april 2020

Onderzoek naar Verhandelbare Emissierechten is genoemd in "Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020" op blz. 115. (*)

Het idee is niet uitgevoerd. Toen ik informeerde waarom er niets van terecht gekomen is kreeg ik antwoorden als "Het zou te goed gewerkt hebben".

'Kyoto' is opgevolgd door 'Parijs': beperking van de mondiale opwarming van het klimaat tot 2 graden. Deze twee graden grens is besproken op de IPCC conferentie van maart 2009 in Kopenhagen; de motivering was "het moet haalbaar zijn". Nader onderzoek naar de gevolgen van twee graden leidde tot maximaal anderhalve graad.

Op dezelfde pagina wordt ook een systeem van verhandelbare emissierecht genoemd voor de luchtvaart. Deze viel buiten het Kyoto Protocol en werd overgelaten aan ICAO. De systematiek van het Akkoord van Parijs spreekt van mondiale opwarming en daar valt luchtvaart wel onder. Zie ook de promotie van Paul Peeters in 2017; als vliegtuigbouwer opgeleid. <https://www.tudelft.nl/2017/tbm/paul-peeters-in-diverse-media-over-luchtvaart-maakt-doelen-klimaatakkoord-parijs-onhaalbaar/>

(*) Het onderzoek wordt halverwege de volgende passage op blz.115 van

<http://publicaties.minienm.nl/documenten/van-a-naar-beter-nationaal-verkeers-en-vervoersplan-2001-2020-be>

genoemd: "Ook de internationale lucht- en zeevaart stelen broeikasgassen uit. Hiervoor is internationale beleidsontwikkeling nodig. In het Kyoto-protocol is vastgelegd dat reductie dan wel limitering van broeikas effecten als gevolg van de lucht- en zeevaart bewerkstelligd moet worden via ICAO en de IMO. Voor de

luchtvaart gaan in ICAO de gedachten uit naar technologische en operationele verbeteringen. Parallel daaraan wordt in ICAO met prioriteit gewerkt aan opties voor marktconforme maatregelen, waaronder heffingen en verhandelbare emissierechten, om de emissie van broeikasgassen te reduceren. Nederland participeert actief bij het onderzoek naar deze marktconforme maatregelen en zet hiertoe het Nederlandse beleidsanalytische model AERO in. Voor eventuele invoering van een emissieplafond met daaraan gekoppelde emissierechten worden alternatieven onderzocht, waarbij handel in rechten binnen en buiten de sector mogelijk is. Het initiatief ligt hier nadrukkelijk bij de rijksoverheid in samenwerking met internationale partners en bedrijfsleven. Binnen de IMO wordt momenteel onderzocht wat de mogelijkheden zijn van CO₂-reductie bij de zeescheepvaart.”

Vrijgave

Het stuk “Verhandelbare CO₂ rechten voor verkeer en vervoer als uitdagend instrument voor klimaatbeleid” dat ik presenteerde op de VVM exchange 8 juni 2001 met de titel: ‘Kennismanagement in relatie tot duurzaamheid’ mag vrijelijk gebruikt worden, inclusief het nawoord.



Wietske Jonker-ter Veld
Oud-docent Integrale Milieukunde

20 april 2020