Centraal Planbureau

CPB Notitie | 13 september 2018

Beoordeling 'Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord'

Uitgevoerd op verzoek van de voorzitter van het Klimaatberaad

Centraal Planbureau

CPB Notitie

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Sander van Veldhuizen
Martin Mellens
Maurits van Kempen
Daniel van Vuuren

Aan: De voorzitter van het Klimaatberaad

Datum: 13-09-2018
Betreft: Beoordeling 'Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord'

1 Inleiding

Deze notitie gaat in op maatregelen in het zgn. 'Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord' (VHK) zoals dat door het Klimaatberaad is vastgesteld. De voorzitter van het Klimaatberaad heeft het CPB verzocht om, in samenspraak met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), een beoordeling te geven van maatregelen op lasten voor burgers, bedrijven en de overheid, budgettaire effecten en inkomenseffecten. In het verzoek geeft de voorzitter aan dat "mogelijk niet van alle onderdelen een beoordeling op voornoemde drie onderdelen is te maken", omdat het VHK nog niet op alle onderdelen concreet is uitgewerkt.

Het CPB beperkt zich bij de beoordeling tot maatregelen die 'voldoende concreet' door het Klimaatberaad zijn aangereikt. Het VHK kenmerkt zich in hoge mate door zgn. streefbeelden, ambities, 'benodigde inspanningen' en 'mogelijke maatregelen'. Hoewel dit richting geeft, is nog onduidelijk *welke concrete stappen worden genomen door welke partijen in welk tijdsbestek en hoe de partijen aan dergelijke afspraken worden gebonden*. Zo kan stimulering van elektrisch rijden in de consumentenmarkt op veel verschillende manieren worden ingevuld (o.a. fiscale maatregelen of subsidies). Om een beoordeling te kunnen maken van de budgettaire, lasten- en inkomenseffecten dient voor het CPB echter helder te zijn welke maatregel wordt gekozen, met welke intensiteit, op welk moment deze wordt ingevoerd door welke partij, etc. De analyse van het PBL gaat wel in op de streefbeelden. Daardoor besteedt het PBL soms aandacht aan maatregelen uit het VHK, terwijl het CPB niet in staat is om de lasten-, budgettaire, en inkomenseffecten te beoordelen. Voor een algemene toelichting op de werkwijze van het CPB – zoals die zal worden toegepast bij de doorrekening van het uiteindelijke klimaatakkoord – wordt verwezen naar de Appendix.

Bijgevolg bevat de onderhavige beoordeling alleen maatregelen met betrekking tot mobiliteit en elektriciteit. Voor de andere klimaattafels is geen beoordeling van de lasten-, budgettaire, en inkomenseffecten mogelijk gebleken. De instrumenten voor de klimaattafel Gebouwde Omgeving zijn bijvoorbeeld nog niet voldoende uitgewerkt.[1]

Doordat het VHK nog niet op alle onderdelen concreet is uitgewerkt, is sprake van een 'partiële beoordeling' van maatregelen. Dat wil zeggen dat maatregelen in isolatie zijn beoordeeld en niet als onderdeel van een pakket. Op het gebied van klimaat en energie is dit een belangrijke beperking, omdat de interactie tussen maatregelen inherent groot is.[2] De inschatting van effecten van een maatregel op zichzelf kan een (zeer) vertekend beeld geven ten opzichte van effecten van dezelfde maatregel als deze onderdeel zou uitmaken van een pakket. Zo is een mutatie in de accijnstarieven op brandstof op zichzelf door te rekenen. In combinatie met 'vergroening' van het wagenpark zou het budgettaire belang van de accijnsmaatregel afnemen. Echter, indien de wagenparkvergroening niet kan worden meegenomen in de beoordeling, omdat deze niet voldoende is gespecificeerd, geeft de accijnsmaatregel vertekende effecten te zien voor de overheidsfinanciën. Er wordt dan gerekend met een te hoge grondslag.

Een gevolg van de partiële beoordeling is dat de effecten van de individueel beoordeelde maatregelen niet optelbaar zijn. Bovendien bevat het VHK soms meerdere varianten van dezelfde maatregel. Om deze twee redenen is er geen totaalbeeld te geven van de lasten-, budgettaire en inkomenseffecten als gevolg van het VHK.

Voor de maatregelen in het VHK met betrekking tot elektriciteit en mobiliteit is gekeken of deze passen binnen de grondwettelijke en internationale wettelijke kaders. Zo is een laag btw-tarief voor fietsen in tegenspraak met de Europese regelgeving, waardoor het niet eenzijdig door Nederland kan worden toegepast. In dat geval wordt de maatregel niet in de beoordeling meegenomen.

Bij de beoordeling van maatregelen is intensief samengewerkt met het PBL. De door het PBL gemaakte kosteninschattingen zijn consistent met de lasten en uitgaven die in deze notitie zijn gerapporteerd. In deze notitie geldt steeds het Regeerakkoord als uitgangspunt ('CPB-RA-pad').[3]

[1] Een meer uitgebreide toelichting is te vinden in de rapportage van het PBL.

[2] In een complete doorrekening dient tevens te gelden dat vraag en aanbod van alle energiedragers (elektriciteit, groen gas, waterstof, biobrandstof, warmte, etc.) met elkaar in evenwicht zijn. Afhankelijk van de energiedrager kan dat een evenwicht zijn op een lokale markt (warmte) of Europese markt (elektriciteit). Om te kunnen beoordelen of sprake kan zijn van een evenwicht dienen *alle maatregelen* in de beoordeling te worden betrokken. Merk op dat maatregelen met een budgettaire impuls kleiner dan 100 mln euro in de beoordeling *taakstellend* worden meegenomen.

[3] Zie Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, 27 oktober 2017 (link). Het PBL rapporteert effecten ten aanzien van de NEV 2017. Dit leidt in een aantal gevallen tot verschillende bedragen. De relevante verschillen tussen NEV 2017 en het Regeerakkoord staan weergegeven in de Appendix.

Maatregelen die behoren tot het domein van gemeenten en provincies zijn meegenomen in de berekeningen, omdat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deelnemer is in het Klimaatberaad.[4] We veronderstellen in deze notitie dat de achterban van de VNG is geraadpleegd en alle relevante decentrale overheden juridisch zijn gecommitteerd. Alternatief kan het Rijk een ultimum remedium aangeven, als maatregelen die behoren tot het domein van lokale overheden niet worden nagekomen.

Op basis van de aangereikte informatie is het niet mogelijk om inkomenseffecten te beoordelen. Ten tijde van het Centraal Economisch Plan[5] heeft het CPB een ruwe inschatting gemaakt van de inkomenseffecten van de klimaatmaatregelen in het Regeerakkoord. Ondanks dat het VHK het beeld van de klimaatmaatregelen in het CEP deels actualiseert, zou een hernieuwde exercitie nauwelijks nieuwe inzichten opleveren ten aanzien van het destijds gepubliceerde beeld. Bovendien zou zo een hernieuwde exercitie zeer partieel zijn en daardoor geenszins een representatief beeld kunnen geven van wat het uiteindelijke inkomenseffect zou zijn van een klimaatakkoord. Indien de maatregelen in een verder uitgewerkt klimaatakkoord concreet genoeg zijn, dan kan het CPB een inschatting maken van de inkomenseffecten van de klimaatmaatregelen.

De huidige notitie maakt nog geen onderscheid tussen de lasten voor bedrijven en de lasten voor gezinnen. Bij de beoordeling van het uitgewerkte klimaatakkoord zal dit wel gebeuren.

2 Maatregelen

2.1 Uitgaven

Tabel 1 bevat een overzicht van de uitgavenmaatregelen met budgettaire effecten. Maatregelen die niet konden worden verwerkt, zijn niet opgenomen in de tabel. De maatregelen uit de pakketten S en L, behorende bij mobiliteit, zijn geclusterd om de onderlinge vergelijking te faciliteren. De tabel werkt met de steekjaren 2021, 2025 en 2030. Het Regeerakkoord geeft aan dat een emissiereductiedoel van 49% in 2030 uitgangspunt wordt van een nieuw klimaat- en energieakkoord. Het klimaatakkoord van Parijs vraagt daarbij nog verdergaande emissiereductie in 2050. De tabel biedt inzicht in het budgettaire verloop van de maatregel (ingroei, tijdelijkheid). Er is een nul opgenomen als er voor dat jaar geen bedrag is ingeboekt.

[4] De status van deze maatregelen is vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Hoofdlijnenkakkoorden in de zorg, waarbij de regering en de partijen uit 'het veld' een overeenkomst sluiten.
[5] Zie het tekstkader 'Lastenverzwaring door klimaatbeleid denivelleert, nu en in de toekomst' in het *Centraal Economisch Plan 2018* van het CPB (p. 71).

Tabel 1 Overzicht budgettaire effecten uitgavenmaatregelen (mln euro)

Nummer	Maatregel	2021	2025	2030
VHK_1	Verbod op kolenstook elektriciteitsopwekking	0	0	0
VHK_8	Zero-emissiebussen	-100	-100	0
VHK_9	Dieseltreinen vervangen voor waterstof of elektriciteit	-50	-50	0
VHK_10a	Intensiveren in infrastructuur OV, S-pakket	-69	-19	0
VHK_10b	Intensiveren in infrastructuur OV, L-pakket	-69	-1069	-1069
VHK_11a	Intensiveren in fietsinfrastructuur, S-pakket	-405	-405	0
VHK_11b	Intensiveren in fietsinfrastructuur, L-pakket	-900	-900	0
VHK_12	Ombouw van weginfrastructuur tot busbaan	-33	0	0
VHK_13	Verschuiving binnen MIRT, L-pakket	0	0	0
VHK_21	Intensiveren in fietsstallingen	-15	-15	0
VHK_22	Met prijsprikkel (korting) verschuiving 220mln rkm van hyperspits naar schouderspits	-24	0	0
VHK_25a	Restrictief parkeerbeleid auto (nieuw gebied), S-pakket	0	0	0
VHK_25b	Restrictief parkeerbeleid auto (nieuw gebied), L-pakket	0	0	0
VHK_30	Auto delen	0	0	0
VHK_32	Ondersteuning realisatie van bioraffinaderijen	5	5	5
VHK_39	Subsidie elektrificeren in de binnenvaart	0	0	0
VHK_40	DKTI-binnenvaartsubsidie pilots en demonstratie	0	0	0
VHK_41	TKI-watersubsidie voor aandrijfslijninnovatie en logistieke ketenoptimalisatie en randvoorwaarden	-5	-5	-5
VHK_47a	CAPEX-subsidiëring HRS, S-pakket	-4	-21	0
VHK_47b	CAPEX-subsidiëring HRS, L-pakket	-10	-31	0
VHK_48	Aankoopsubsidie voor de eerste 8500 FCEV	-26	0	0
VHK_49	Restwaardegarantiefonds voor FCEV	-4	0	0
VHK_51	Ondersteuning pilots en demonstratie via continuering DKTI-Transport	-10	0	0
VHK_52	Campagne Maatschappelijke bewustwording, voorlichting	-1	-1	-1
VHK_54	Aanscherping c.q. instrumentatie criterium 'zero emissie' nieuwverkopen	0	0	0
VHK_56	Intensiveren uitrol logistieke software	-20	-20	-20
VHK_57a	Masterplan Bestelbussen, S-pakket	-17	-17	0
VHK_57b	Masterplan Bestelbussen, L-pakket	-30	-30	0
VHK_58a	Masterplan Binnenvaart, S-pakket	-50	-50	-50
VHK_58b	Masterplan Binnenvaart, L-pakket	-100	-100	-100
VHK_59	Financiële stimulering duurzame mobiele werktuigen	-2	-2	-2

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend. De bedragen zijn consistent met de sleuteltabel 2018 van het ministerie van Financiën.

2.1.1 Elektriciteitsproductie

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor een verbod op kolenstook voor elektriciteitsproductie. Dit zit al in het CPB-RA-pad van het CPB (maar niet in dat van PBL, zie Appendix) en heeft dus geen budgettair beslag (VHK_1).

2.1.2 Openbaar Vervoer (OV) en fiets

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om 100 mln euro per jaar taakstellend te intensiveren in zero-emissiebussen. In pakket L is dit een taakstellende intensivering van 100 mln euro per jaar gedurende de jaren 2019 tot 2029. (VHK_8)

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om dieseltreinen te vervangen door treinen op waterstof of elektriciteit. In pakket L is dit een taakstellende intensivering van 50 mln euro per jaar voor de jaren 2019-2029. (VHK_9).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om taakstellend in de infrastructuur voor het OV te intensiveren. In pakket S betreft dit een intensivering van 4 mln euro per jaar voor onderhouden en ontwikkelen IT platform, een intensivering van 20 mln euro per jaar voor bottlenecks uit het landelijke systeem voor betere doorstroming van 2019 tot 2025, een intensivering van 15 mln euro per jaar voor first- en lastmile-aanpassingen bij OV-knooppunten van 2020 tot 2030, en een intensivering van 10 mln euro per jaar om 100 kleinere overstappunten tussen weg/fiets/ov te realiseren van 2020 tot 2025. Het totaalbedrag loopt van 44 mln euro in 2019 naar 69 mln euro voor de jaren 2020-2024 en 19 mln euro in de periode 2025-2029. Dit totaalbedrag bevat ook kosten voor het onderhoud. (VHK_10a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om te intensiveren in infrastructuur voor het OV. Naast de inhoud van het S-pakket (zie boven), wordt in pakket L in de periode 2022-2042 taakstellend 1 miljard euro per jaar extra in OV-infrastructuur geïntensiveerd ten behoeve van het uitbreiden van de capaciteit en het versnellen van het spoor, de introductie van de lightrail en het oplossen van knelpunten in Amsterdam en Utrecht. Het totaalbedrag loopt van 44 mln euro in 2019 naar 69 mln euro voor de jaren 2020-2022 en 1069 mln euro in de periode 2023-2029. Dit totaalbedrag bevat ook kosten voor het onderhoud. (VHK_10b).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om te intensiveren in fietsinfrastructuur. In pakket S is dit van 2019 tot 2030 een taakstellende intensivering van 300 mln euro per jaar (gelijk verdeeld over Rijk, provincies en gemeenten) voor het ontwikkelen en aanleggen van snelle fietsroutes tussen woon-werkgebieden en een intensivering van 105 mln euro per jaar (gelijk verdeeld over Rijk, provincies en gemeenten) voor opschaling van fietsnetwerk met gebiedsgerichte aanpak. Het totaalbedrag van 405 mln euro per jaar bevat ook kosten voor het onderhoud. (VHK_11a)

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om te intensiveren in fietsinfrastructuur. Deze maatregel uit pakket L bevat naast de invulling bij pakket S (zie boven) een taakstellende intensivering van 495 mln euro per jaar (gelijk verdeeld over Rijk, provincies en gemeenten) voor opschaling van fietsnetwerk met gebiedsgerichte aanpak. Het totaalbedrag van 900 mln euro per jaar bevat ook kosten voor het onderhoud. (VHK_11b)

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om tussen 2019 en 2025 taakstellend cumulatief 200 mln euro te intensiveren in de ombouw van weginfrastructuur tot busbaan (VHK_12).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om, in pakket L, binnen het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) van 2022 tot 2030 500 mln euro per jaar van het wegenbudget te schuiven naar intensiveringen in OV en fiets. Omdat dit een verschuiving binnen een bestaande subsidie betreft, heeft dit geen budgettaire effecten. Deze andere prioritering van de bestaande

subsidieregeling is niet geconcretiseerd. De implementatie van deze maatregel kan stuiten op vastliggende verplichtingen (VHK_13).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om fietsstallingen en stationsstallingen aan te leggen volgens de afspraken in het Bestuursakkoord fietsparkeren.[6]Dit is een taakstellende intensivering van 37 mln euro per jaar in 2019 en 2020 en van 15 mln euro per jaar vanaf 2021 tot en met 2029 (VHK_21).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om met een tijdelijke prijsprikkel (korting) 220mln reizigerskilometers (rkm) van de hyperspits naar de schouderspits te verschuiven. Dit is een taakstellende intensivering van 40 mln euro in 2019, 32 mln euro in 2020, 24 mln euro in 2021, 16 mln euro in 2022 en 8 mln euro in 2023 (VHK_22).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om een restrictief parkeerbeleid voor de auto in nieuw gebied in te voeren. In pakket S maximeert het Klimaatberaad het aantal parkeerplaatsen per nieuwe woning tot 1, en verlaagt het de norm per arbeidsplaats met 10%. Dit heeft nul budgettair beslag (VHK_25a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om een restrictief parkeerbeleid voor de auto in nieuw gebied in te voeren. In pakket L maximeert het Klimaatberaad het aantal parkeerplaatsen per nieuwe woning tot 0,5 en verlaagt het de norm per arbeidsplaats met 10%. Dit heeft nul budgettair beslag (VHK_25b).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om het autodelen te stimuleren, onder andere door middel van campagnes. Dit is een intensivering van cumulatief 1,5 mln euro voor de periode 2019-2030 (VHK_30).

2.1.3 Biobrandstoffen en waterstof

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om vanaf 2021 de realisatie van bio-raffinaderijen te ondersteunen. Dit is een taakstellende intensivering van 5 mln euro per jaar voor de jaren 2021-2031 (VHK_32).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om vanaf 2019 een jaarlijkse subsidie in te voeren van 2 mln euro voor het elektrificeren van de aandrijflijnen in de binnenvaart. Aangezien dit wordt gefinancierd door een gewijzigde prioritering binnen de bestaande DKTI-subsidie heeft dit geen budgettaire effecten. Deze gewijzigde prioritering gaat ten koste van bestaande uitgaven binnen de DKTI-subsidie (VHK_39).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om pilots op te zetten voor innovatie in het gebruik van alternatieve brandstoffen in de binnenvaart. Dit wordt betaald uit het

[6] Zie Bestuursakkoord fietsparkeren bij stations, 12 december 2016 (link)

budget van de DKTI. Dit heeft nul budgettair beslag. Deze gewijzigde prioritering gaat ten koste van bestaande uitgaven binnen de DKTI-subsidie (VHK_40).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor een taakstellende intensivering voor van 5 mln euro per jaar vanaf 2019 voor de ontwikkeling van kennis op het gebied van technologieontwikkeling voor aandrijfinnovatie en logistieke keteninformatie (VHK_41).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om in pakket S een tijdelijke subsidie in te stellen voor de aanleg van extra vulpunten voor waterstofenergie vanaf 2019. Dit is een taakstellende intensivering over de jaren 2019-2026 van 97 mln euro. Het jaarlijkse bedrag varieert van 4 mln euro tot 21 mln euro, afhankelijk van het aantal aangelegde vulpunten (VHK47a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om in pakket L een tijdelijke subsidie in te stellen voor de aanleg van extra vulpunten voor waterstofenergie vanaf 2019. Dit is een taakstellende intensivering over de jaren 2019-2026 van 171 mln euro. Het bedrag op jaarbasis varieert van 10 mln euro tot 32 mln euro afhankelijk van het aantal aangelegde vulpunten (VHK47b).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om vanaf 2019 een aankoopsubsidie in te voeren voor de eerste 8500 auto's op brandstofcellen die worden verkocht. Dit is een intensivering van 88,5 mln euro (VHK_48).[7]

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om een door de overheid gefinancierd restwaardegarantiefonds in te stellen voor auto's op brandstofcellen van 2019 tot en met 2022. Dit is een tijdelijke en taakstellende intensivering van cumulatief 15 mln euro voor de jaren 2019-2022 (VHK_49).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om de DKTI-subsidie te verruimen voor de ondersteuning van pilots en demonstraties van biobrandstoffen in de transportsector. Dit is een taakstellende intensivering van 10 mln euro op jaarbasis voor de periode 2018-2022 (VHK_51).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor extra campagnes voor extra voorlichting over het mogelijk gebruik van biobrandstoffen en waterstof in de transportsector. Dit is een taakstellende intensivering van 1 mln euro per jaar voor de periode 2018-2030 (VHK_52).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor een aanscherping van het zero-emissiecriterium voor alle nieuwverkopen vanaf 2030. Deze maatregel heeft nul

[7] Bij een belastingsubsidie geldt in principe dat iedereen die aan de vereisten voldoet, in aanmerking komt en de regeling dus niet kan worden afgetopt op aantallen. Een reguliere subsidie kan wel worden begrensd.

budgettair beslag. Echter, de maatregel kan in strijd zijn met Europese regelgeving indien deze wordt opgevat als een non-tarifaire handelsbelemmering (VHK_54).

2.1.4 Logistiek

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om voor de periode 2019-2029 taakstellend 20 mln per jaar te intensiveren in de uitrol van logistieke software. (VHK_56).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om langs een groot aantal verschillende maatregelen (subsidies, campagnes, pilots) het gebruik van elektrische bestelbussen te vergroten. In pakket S is dit een taakstellende intensivering van 17 mln euro per jaar voor de periode 2019-2025 (VHK_57a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om langs een groot aantal verschillende maatregelen (subsidies, campagnes, pilots) het gebruik van elektrische bestelbussen te vergroten. In pakket L is dit een taakstellende intensivering van 30 mln euro per jaar voor de periode 2019-2025 (VHK_57b).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voorextra stimulering van het gebruik van hernieuwbare brandstoffen in de binnenvaart in het kader van het zogenoemde Masterplan Binnenvaart. In pakket S is dit een taakstellende intensivering van 50 mln euro per jaar in de periode 2019-2030 (VHK_58a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor extra stimulering van het gebruik van hernieuwbare brandstoffen in de binnenvaart in het kader van het zogenoemde Masterplan Binnenvaart. In pakket L is dit een taakstellende intensivering van 100 mln euro per jaar in de periode 2019-2030 (VHK_58b).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om het gebruik van milieuvriendelijke mobiele voertuigen te stimuleren. Dit is een taakstellende intensivering van 2 mln euro per jaar voor de periode 2019-2030 (VHK_59).

2.2 Lasten

Tabel 2 bevat een overzicht van de lastenmaatregelen met budgettaire effecten. Maatregelen die niet konden worden verwerkt zijn niet opgenomen in de tabel. De maatregelen uit de pakketten S en L behorende bij mobiliteit zijn geclusterd om de onderlinge vergelijken te faciliteren De tabel werkt met steekjaren 2021, 2025 en 2030. Het Regeerakkoord geeft aan dat een emissiereductiedoel van 49% in 2030 uitgangspunt wordt van een nieuw klimaat- en energieakkoord. Het klimaatakkoord van Parijs vraagt daarbij nog verdergaande emissiereductie in 2050. De tabel biedt enig inzicht in het budgettaire verloop van de maatregel (ingroei, tijdelijk). Er is een nul opgenomen als er voor dat jaar geen bedrag is ingeboekt.

Tabel 2 Overzicht budgettaire effecten lastenmaatregelen (mln euro)

Nummer	Maatregel	2021	2025	2030
VHK_3a	CO2-minimumheffing	0	0	0
VHK_3b	Terugdraaien CO2-minimumheffing	-190	-220	-110
VHK_14	Verhoging Accijns op benzine en diesel met 10%	0	526	0
VHK_15	Differentiëren onbelaste reiskostenvergoeding	0	-100	-100
VHK_16	Vastleggen normstelling in keurmerken en groene inkoop door overheid	0	0	0
VHK_17	Vrijstelling WKR fiets	-70	-70	-70
VHK_23	Ruime parkeernormen fiets	0	0	0
VHK_24	Restrictief parkeerbeleid auto (parkeertarief 50% omhoog)	71	166	285
VHK_27a	Pilots met Anders Betalen, S-pakket	0	4100	4100
VHK_27b	Pilots met Anders Betalen, L-pakket	0	5500	5500
VHK_31	Voortschrijdende normen voor verlagen CO2 intensiteit ingezette energiedragers	0	0	0
VHK_46	Bijmengverplichting van biobrandstof: 30% in 2030	0	0	0
VHK_55	BPM-verhoging benzine en diesel door invoering WLTP CO2-meetmethode per 1-1-2019	0	0	0

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend. De bedragen zijn consistent met de sleuteltabel 2018 van het ministerie van Financiën.

2.2.1 Elektriciteitsproductie

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om in variant A een minimum CO2-prijs voor e-productie in te voeren van 18 euro/ton in 2020 (incl. ETS-prijs) oplopend naar 43 euro/ton in 2030. Deze maatregel zit al in het CPB-RA-pad en heeft nul budgettair beslag (VHK3a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om in variant B geen minimum-CO2-prijs in te voeren. Dit is een lastenverlichting van 140 mln euro in 2020, 190 mln euro in 2021, 220 mln euro in de jaren 2022 tot en met 2025, 200 mln euro in 2026, 190 mln euro in 2027, 160 mln euro in 2028, 140 mln euro in 2029 en 110 mln euro in 2030 (VHK3b).

2.2.2 OV en fiets

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om de accijns op benzine en diesel met 10% te verhogen van 2022 tot 2030 (pakket L). Dit is jaarlijks een lastenverzwaring van 526 mln euro in 2022 - 2029 (VHK_14).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om door differentiatie van de reiskostenvergoeding het gebruik van OV en fiets te stimuleren ten koste van motorvoertuigen op fossiele brandstoffen. De onbelaste reiskostenvergoeding van de eerste twee transportmiddelen wordt verhoogd, die van motorvoertuigen met fossiele brandstoffen verlaagd. Een gedeelte van deze maatregel wordt teruggesluisd via lagere loonbelasting. Per saldo resulteert dit in een negatief effect op het EMU-saldo vanaf 2025 van 100 mln euro door gederfde accijns (VHK_15).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om de normstelling in keurmerken en groene inkoop door overheid vast te leggen. Dit heeft geen relevant effect op de lasten (VHK_16).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om de fiets vanaf 2021 onder de vrije ruimte van de Werkkostenregeling te brengen. Dit is een lastenverlichting van 70 mln euro. (VHK_17)

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om ruime parkeernormen bij nieuwbouw voor de fiets te realiseren via een convenant tussen overheden die ruimtelijke plannen maken. Dit heeft geen effect op de lasten (VHK_23).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor een restrictief parkeerbeleid voor auto's door bij de realisatie van nieuwe omgevingsplannen het gemiddelde aantal parkeerplaatsen met 20% te verlagen en door parkeertarieven met 50% in 2030 (excl. inflatie) te verhogen. Dit is een lastenverzwaring van 285 mln euro in 2030 (VHK_24).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om na een pilot landelijk een congestieheffing met een vlakke heffing voor personen en bestelauto's in te voeren. In 2025 is dit systeem operationeel op landelijk niveau. In pakket S is gerekend met een tarief van 3,1 cent per kilometer voor personenauto's, 5,8 cent voor bestelauto's en 11 cent extra congestieheffing op drukke wegvakken in drukke uren voor zowel personen- als bestelauto's. Voor de pilots zijn geen kosten opgenomen. Deze zitten al in het CPB-basispad, omdat ze onderdeel uitmaken van het Regeerakkoord. Vanaf 2025 heeft het rekeningrijden een netto opbrengst (inclusief accijnsderving en investerings- en exploitatiekosten) van 4,1 mld euro per jaar (VHK_27a).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om na een pilot landelijk een congestieheffing met een vlakke heffing voor personen en bestelauto's in te voeren. In 2025 is dit systeem operationeel op landelijk niveau. In pakket L is gerekend met een tarief van 3,1 cent per kilometer voor personenauto's, 15 cent voor bestelauto's en 15 cent extra congestieheffing op drukke wegvakken in drukke uren voor zowel personen- als bestelauto's. Voor de pilots zijn geen kosten opgenomen. Deze zitten al in het CPB-basispad, omdat ze onderdeel uitmaken van het Regeerakkoord. Vanaf 2025 heeft het rekeningrijden een netto opbrengst (inclusief accijnsderving en investerings- en exploitatiekosten) van 5,5 mld euro per jaar (VHK_27b).

2.2.3 Biobrandstoffen en waterstof

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om de normen voor de CO2-intensiteit van energiedragers aan te scherpen door het instellen van een bovengrens of een bijmengverplichting. Indien biobrandstof duurder is dan fossiele brandstoffen, kan dit hogere kosten voor bedrijven en gezinnen zonder budgettaire effecten betekenen (VHK_31).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht om een bijmengverplichting naar 30% biobrandstoffen voor de binnenvaart na te streven in 2030. Indien biobrandstof duurder is dan fossiele brandstoffen, dan kan dit tot hogere kosten voor bedrijven leiden. (VHK_46).

In het Klimaatberaad is de optie ingebracht voor een verhoging van de BPM op benzine- en dieselvoertuigen door invoering van een WLTP-CO2-meetmethode. Dit zit al in het CPB-RA-pad[8] en heeft daarom nul budgettair beslag (VHK_55).

Appendix: Werkwijze CPB

Er zijn meer wegen naar de doelstellingen van het klimaatakkoord in Parijs. Er valt het nodige te kiezen: wie wanneer welke doelen gaat halen, hoe dat gaat gebeuren, wat dat gaat kosten en wie dat gaat betalen. Maatregelen hebben voor- en nadelen, afruilen zijn niet te vermijden. De doelstellingen per klimaattafel hebben daarbij een zekere sturende werking.

Voorwaarde is dat vraag en aanbod van alle energiedragers (elektriciteit, groen gas, waterstof, biobrandstof, warmte, etc.) met elkaar in evenwicht zijn. Afhankelijk van de energiedrager kan dat een evenwicht zijn op een lokale markt (warmte) of op een Europese markt (elektriciteit).

De interactie tussen verschillende klimaat- en energiemaatregelen is inherent groot. Het effect van een specifieke maatregel wordt mede bepaald door het totaalpakket en door de context waarbinnen de maatregel wordt bezien. De uitkomsten van akkoorden per klimaattafel kunnen daardoor opgeteld afwijken van de integrale doorrekening, qua kosten, verdelings- en programmaeffecten. De effecten (en bijbehorende afruilen) van maatregelen variëren bovendien met de gekozen tijdshorizon; sommige dure maatregelen voor 2030 kunnen kostenefficiënt blijken met het oog op 2050 en verder. Daarnaast beïnvloedt klimaatbeleid in het buitenland de uitkomsten in Nederland.

Net als bij andere verzoeken legt het CPB een beperkt aantal criteria aan alvorens een maatregel mee te kunnen nemen in de beoordeling.[9] Als onderdeel van de maatregel dient te worden aangegeven *welke concrete stappen worden genomen door welke partijen in welk tijdsbestek en hoe de partijen aan dergelijke afspraken worden gebonden*. Om een beoordeling te kunnen maken van de budgettaire, lasten- en inkomenseffecten, dient voor het CPB helder te zijn welk instrument wordt gekozen, met welke intensiteit, op welk moment het wordt ingevoerd door welke partij, etc.

[8] Deze maatregel zit echter niet in het PBL-basispad.
[9] Zie de Aanwijzingen voor de planbureaus (link).

De maatregel moet eenzijdig door het Rijk kunnen worden doorgevoerd. Voor zover het akkoord een weergave is van contracten of afspraken met andere partijen[10], zijn deze juridisch gecommitteerd. Alternatief kan het Rijk een ultimum remedium aangeven, als maatregelen die behoren tot het domein van overige partijen, niet worden nagekomen.

De maatregel dient in de komende kabinetsperiode te worden doorgevoerd, dan wel een logisch ingroeipad te hebben.[11] De maatregel dient ook na 2030 logisch bij te dragen aan de emissiereductiedoelstelling zoals die voor 2050 is afgesproken in Parijs. De maatregel moet juridisch houdbaar zijn en uitvoeringstechnisch haalbaar. De juridische toets heeft niet de zwaarte van een formele juridische analyse, maar er is wel gekeken of een maatregel past binnen de grondwettelijke en internationale wettelijke kaders. Ook de uitvoeringstoets is er één op hoofdlijnen.

Het CPB beoordeelt de maatregelen ten opzichte van de doorrekening van het Regeerakkoord.[12] Het PBL beoordeelt de effecten ten aanzien van de NEV 2017. De voor deze analyse EMU-relevante maatregelen binnen de kabinetsperiode die wel in het CPB-basispad en niet in het PBL-basispad zitten, zijn weergegeven in Tabel 3. Daarnaast zit de sluiting van de kolencentrales in het CPB-basispad en niet in het PBL-basispad.

Tabel 3 Relevante basispadverschillen van RA-MLT ten opzichte van NEV2017 (mld euro)

Nummer	Maatregel	2018	2019	2020	2021	Structureel
508	Verhoging infrastructuurfonds	-0,5	-1,0	-0,5	-0,1	-0,1
509	Intensivering klimaat ten behoeve van energietransitie	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	0,0
619	Incidentele verhoging Deltafonds	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
663	Intensivering in de ombouw van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
606	Schuif energiebelasting	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
607	Verlaging belastingvermindering energiebelasting	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4
609	Invoeren luchtvaartbelasting	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
610	Afschaffen salderingsregeling	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3
611	Invoeren terugleversubsidie	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
612	Oplopende CO2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking	0,0	0,0	0,2	0,3	0,6

[10] De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is deelnemer in het Klimaatberaad.
[11] CPB, 2017, Keuzes in kaart 2018-2021 (p. 15).
[12] Zie Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, 27 oktober 2017 (link). De Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2018 zit niet in het CPB-basispad en is ook nog niet verwerkt in het *Centraal Economisch Plan 2018*.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2018