

DRAAGVLAK VOOR LEEFSTIJLBELEID TEGEN KLIMAATVERANDERING

DUIDING VAN EEN VERKENNEND ONDERZOEK
NAAR EEN PERSOONLIJK EMISSIEHANDELSSYSTEEM

Juni 2021

02329613

IJVEER 52

Max. 240 Personen

Voetgangers/Fietsers

(Bromfietsen
motoren afzetten)

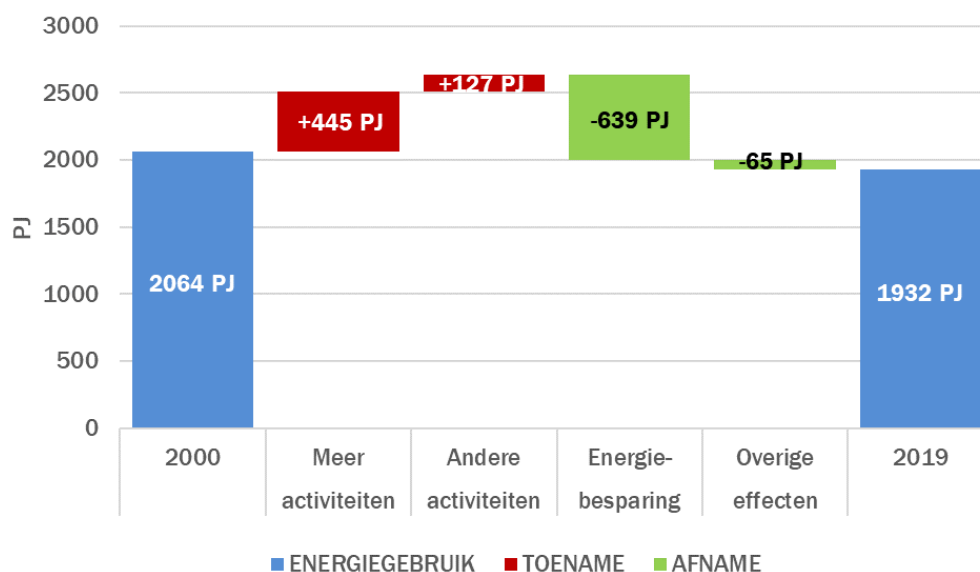
TNO innovation
for life

Auteur: Joost Gerdes – TNO EnergieTransitieStudies
Met dank aan Jacqueline Stam, Lieke Dreijerink en Geerte Paradies
Omslagfoto: Rinke Dohmen

› BELEID VOOR LEEFSTIJLVERANDERING IS EEN EXTRA MOGELIJKHEID OM NATIONALE EMISSIEDOELEN TE HALEN

Het halen van het nationale emissiereductiedoel van 49% in 2030 is niet eenvoudig. Dat blijkt onder meer uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 en uit een analyse van aanvullend beleid uit het Klimaatakkoord (PBL 2019). Met de verwachte aanscherping van het reductiedoel voor 2030 zal het halen ervan nog lastiger worden. Ondanks de grote steun voor energiebesparing en hernieuwbare energie bestaan er nu ook al bezwaren tegen uitbreiding van belangrijke opties voor verdere emissiereductie, zoals meer wind op land en zonneweiden, woningen van het aardgas afhalen, de inzet van houtige biomassa voor warmte en CO₂-afvang en -opslag. Het verminderen van energiegebruik kan helpen de inzet van deze opties te beperken.

Het beleid voor het verminderen van energiegebruik is nu vooral gericht op energiebesparing. Dat houdt in dat de energie gebruikende activiteiten die bedrijven en consumenten uitvoeren doorgaan, maar dan met minder energiegebruik. Omdat er echter ook een groei van de omvang van activiteiten en een verschuiving naar andere activiteiten zijn geweest heeft energiebesparing niet geleid tot een grote afname van het energiegebruik. Energiebesparing heeft die ontwikkelingen vooral gecompenseerd zodat het gebruik in 19 jaar amper is gedaald, zoals in Figuur 1 te zien is.



Figuur 1 - De achterliggende oorzaken van de verandering van het energiegebruik door eindgebruikssectoren in Nederland tussen 2000 en 2019. “Overige effecten” omvat gedragsverandering. Bron: <https://www.odyssee-mure.eu>

Beleed dat zich richt op de omvang van activiteiten en het soort activiteit – wat bij consumenten neerkomt op leefstijlverandering – kan het energiegebruik een stuk verder beperken. Een deel van het bestaande beleid heeft al wel een zeker effect op de omvang van en het soort activiteiten. Daarbij gaat het om fiscaal beleid (energiebelasting), faciliterend beleid (zoals fietsinfrastructuur) en informerend beleid (zoals campagnes over een energiezuinige leefstijl). Zoals de ontwikkelingen tot nu toe laten zien heeft dit echter niet geleid tot een zodanige verandering van activiteiten dat het energiegebruik sterk gedaald is. Voor een groter effect is nieuw beleid nodig dat energie-intensieve activiteiten meer dan nu beperkt.

› ALS ALLE EMISSIES WORDEN TOEGEREKEND AAN INDIVIDUELE CONSUMENTEN KAN OOK BELEID GERICHT OP DE OMVANG VAN EN HET SOORT ACTIVITEITEN BIJDAGEN AAN EMISSIEREDUCTIE

Het Nederlandse en Europese klimaatbeleid verdeelt de verantwoordelijkheden door emissiedoelen per sector op te leggen. Een alternatief voor de sectorbenadering is om alle emissies aan individuen toe te rekenen; dan kan emissiereductiebeleid zich effectiever richten op beperking van en de soort activiteiten van consumenten. Naast emissies door energiegebruik in huis, door autorijden en vliegen zijn er nog emissies die worden veroorzaakt door productie en transport van voedsel, kleding, woningen, auto's, allerlei andere consumentenproducten en door collectieve voorzieningen. De hierbij behorende emissies vinden voor een deel plaats in het buitenland omdat veel consumentengoederen worden geïmporteerd. Aan de andere kant zijn er emissies in Nederland door de productie van goederen die worden geëxporteerd en die dus aan buitenlandse consumenten moeten worden toegerekend. Als je kiest voor deze voetafdrukbenadering is een vraag die moet worden beantwoord wat je kunt bereiken bij Nederlandse emissies met beleid dat zich richt op hoeveel en wat consumenten doen en kopen.

› PERSOONLIJKE EMISSIEHANDEL IS EEN MOGELIJKHEID DIE EERLIJK EN EFFECTIEF KAN ZIJN EN KEUZEVRIGHEID LAAT

Beleed voor verandering van de omvang van en het soort activiteiten van consumenten komt zoals gezegd neer op het veranderen van gedrag en leefstijl. Om dit te ondersteunen zal er meer dan nu aandacht moeten zijn voor verandering van leefstijl, waarbij het resultaat alleen voldoende groot zal zijn als iedereen meedoet. Voor de acceptatie van te nemen maatregelen is het van belang dat de effecten groot genoeg zijn en dat ze als rechtvaardig worden gezien. Onderzoek wijst uit dat er meer draagvlak is voor beleid dat als eerlijk en effectief wordt ervaren (TNO 2020, TNO2021a). Het kan zijn dat er mensen zijn die dit soort maatregelen als een inperking van hun keuzevrijheid beschouwen. Het doel is natuurlijk niet om de activiteiten van mensen te beperken, maar de uitstoot van broeikasgassen die daarmee gepaard gaat. Zodra de door die activiteiten veroorzaakte emissies dalen omdat er bijvoorbeeld veel meer CO₂-vrije energie beschikbaar komt of de energie-efficiëntie sterk toeneemt ontstaat er weer meer ruimte.

Effecten van dergelijke veranderingen in leefstijlbeleid zijn bijvoorbeeld het in de ban doen van bepaalde producten of activiteiten, CO₂-beprijzing of het invoeren van persoonlijke emissiehandel. Een belangrijk voordeel van persoonlijke emissiehandel is dat mensen zelf kunnen kiezen hoe ze hun emissies verminderen. Vanwege de goede doorrekenbaarheid van de effecten, zekerheid van het halen van het doel, betere mogelijkheden voor een eerlijke opzet en de keuzevrijheid hebben we onderzoek gedaan naar het draagvlak voor persoonlijke emissiehandel waarbij zoveel mogelijk emissies aan individuen zijn toegerekend.

› ONS ONDERZOEK NAAR LEEFSTIJLBELEID VOOR EMISSIEREDUCTIE LAAT ZIEN DAT ER ONDER VOORWAARDEN EEN RUIME MEERDERHEID IS VOOR EEN PERSOONLIJK EMISSIEHANDELSSTYEM

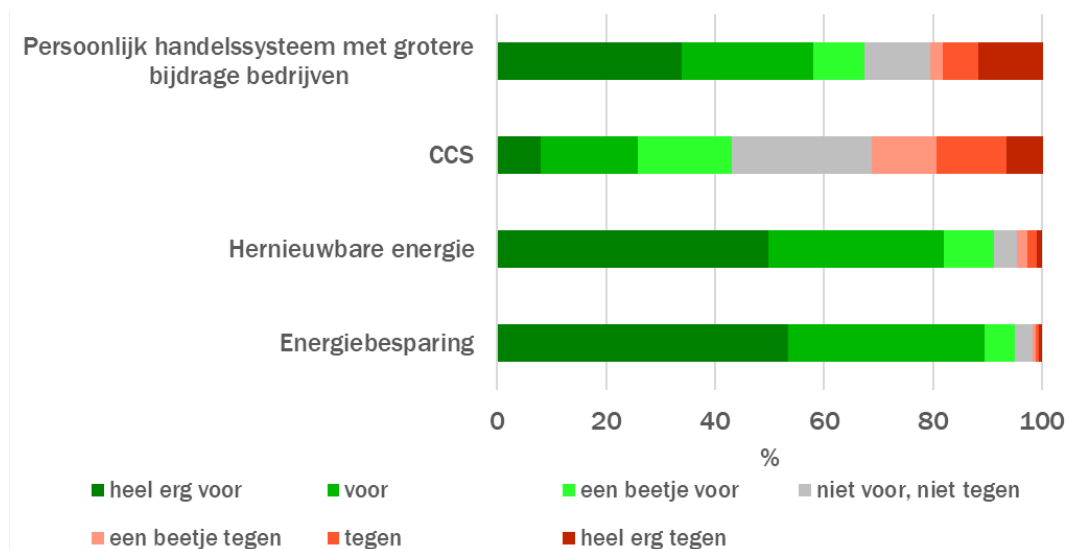
Voor het onderzoek naar draagvlak voor een persoonlijk emissiehandelssysteem is een vragenlijst voorgelegd aan een representatieve groep mensen. In het door ons onderzochte systeem moeten er voor het gebruik van energie in huis, vlees, autobrandstoffen en vliegen persoonlijke emissierechten worden ingeleverd. Emissies door de productie en het vervoer van producten vallen er buiten vanwege gebrek aan gedetailleerde gegevens. Het totaal aantal emissierechten is in deze opzet beperkt en de rechten zijn verhandelbaar. Elk huishouden krijgt in dit concept gratis rechten die genoeg zijn voor een gemiddeld huishouden van die samenstelling.

De enquêteresultaten laten zien dat er een grote consensus is over de realiteit van klimaatverandering, de menselijke oorzaak ervan en de noodzaak er iets aan te doen (steeds 84% of meer). Er is met 36% voorstanders weliswaar een beperkt draagvlak voor het voorgestelde handelssysteem, maar dat draagvlak stijgt sterk onder de voorwaarde dat bedrijven meer gaan betalen voor CO₂-emissies dan ze nu doen. De steun voor invoering van het handelssysteem stijgt namelijk tot 67% onder de in de enquête als optie meegenomen voorwaarde dat “Het systeem wordt ingevoerd als grote bedrijven ook meer moeten betalen (dan ze nu al moeten) voor extra CO₂-uitstoot”.



Figuur 2 - Vergelijking van het oordeel over het voorgestelde handelssysteem met het oordeel over het handelssysteem met als extra voorwaarde een grotere bijdrage van bedrijven

Er is ook gevraagd om vier soorten maatregelen tegen klimaatverandering, namelijk energiebesparing, hernieuwbare energie, ondergrondse CO₂-opslag (CCS) en het persoonlijk handelssysteem op volgorde van voorkeur te zetten. Energiebesparing en hernieuwbare energie eindigen bovenaan. CCS is een stuk minder populair, net als het voorgestelde handelssysteem zonder de extra voorwaarde voor bedrijven. Met de extra voorwaarde dat bedrijven meer bijdragen komt het handelssysteem op de derde plaats te staan. In het onderzoeksverslag over de enquête zijn een beschrijving van het voorgestelde systeem en de volledige resultaten van de meerkeuzevragen te vinden (TNO 2021b).



Figuur 3 - Oordeel over verschillende manieren om broeikasgasemissies te verminderen

› HET ONDERZOCHE SYSTEEM HEEFT EEN AANTAL BEPERKINGEN EN SLUIT NIET GEHEEL AAN OP DE NATIONALE DOELEN

Naast de voordelen van een persoonlijk handelssysteem heeft het systeem zoals dat is voorgesteld ook enkele beperkingen. De emissies van bedrijven vallen er niet onder omdat consumentenproducten erin ontbreken. Daardoor gaat er geen remmende werking van uit op de aanschaf van die producten, en is er ook geen indirecte stimulans voor bedrijven om de uitstoot bij de productie te verminderen. Dat is binnen het voorgestelde concept van het handelssysteem op te lossen als er meer gegevens beschikbaar komen over de emissie-intensiteit van de productie van consumentenproducten en door die producten dan alsnog in het systeem op te nemen. Ook andere ontbrekende emissies zoals van ander voedsel dan vlees kunnen worden toegevoegd om tot een volledige dekking van de aan consumenten toe te rekenen emissies te komen.

Een andere beperking is dat een deel van de emissies in het voorgestelde systeem buiten het doel voor Nederland valt, vooral die door vliegverkeer. Als consumentenproducten zouden worden toegevoegd geldt dat ook voor geïmporteerde producten. Het in het systeem meenemen van vliegen betekent dat als er minder gevlogen wordt er meer emissierechten overblijven voor emissies die wel binnen de Nederlandse doelstellingen vallen. Dit is binnen het systeem op te lossen door vliegen niet op te nemen, maar dan vallen deze belangrijke aan personen toe te rekenen emissies buiten het systeem.

Een laatste beperking is een soms beperkte effectiviteit voor het halen van de Nederlandse doelen. Minder binnenlandse vraag naar vlees door het invoeren van CO₂-rechten zal waarschijnlijk een beperkt effect hebben op de emissies van de Nederlandse landbouw omdat dit door meer export gecompenseerd kan worden. Hetzelfde geldt voor Nederlandse industriële bedrijven als die via consumentenproducten in het systeem zouden worden opgenomen.

De benadering van emissiereductie vanuit het oogpunt van de consument en de benadering op basis van nationale doelen stroken dus niet geheel met elkaar, en aanpassingen kunnen dit niet helemaal oplossen. Dit is een reden om ook naar andere varianten voor beleid voor leefstijlverandering te kijken.

› DE BEVINDINGEN UIT HET ONDERZOEK NAAR EEN PERSOONLIJK EMISSIEHANDELSSYSTEEM WIJZEN OP DRAAGVLAK VOOR EEN VOLLEDIG DEKKEND EMISSIEPLAFOND ALS UITGANGSPUNT VOOR BELEID VOOR LEEFSTIJLVERANDERING

De resultaten van de enquête bieden aanknopingspunten om te komen tot haalbaar beleid voor leefstijlverandering met voldoende draagvlak. Het is opvallend dat mensen bereid zijn een beperking van hun emissie-intensieve activiteiten te accepteren zolang die maar eerlijk is, dus als ook bedrijven een eerlijke bijdrage leveren en de bijdragen van mensen onderling eerlijk verdeeld zijn. Het belangrijkste resultaat van het onderzoek is dan ook de kennis over het draagvlak voor de verschillende aspecten van leefstijlbeleid zoals de eerlijke verdeling en bijdragen van bedrijven, meer nog dan die voor een persoonlijk emissiehandelssysteem op zich. Wat er uitspringt is hoe sterk de steun stijgt onder de voorwaarde dat grote bedrijven meer gaan betalen voor hun emissies dan ze nu doen. Een manier om bedrijven financieel meer te laten bijdragen aan emissiereductie is door consumentenproducten in het persoonlijk emissiehandelssysteem op te nemen. Dan zijn er ook voor de aanschaf van consumentenproducten persoonlijke emissierechten nodig, wat bedrijfsinvesteringen in productie met minder emissies zal stimuleren.

Energiebesparing en hernieuwbare energie hebben weliswaar de voorkeur boven leefstijlbeleid in de vorm van persoonlijke emissiehandel, maar daar zijn wel wat kanttekeningen bij te plaatsen. De steun voor energiebesparing is begrijpelijk omdat het, als het gaat om zuiniger auto's en apparaten, nauwelijks verandering van gedrag vraagt. Als energiebesparing betekent dat er dingen in huis moeten gebeuren, zoals isolatie bij van het aardgas afgaan, zou dat draagvlak echter wel eens lager kunnen uitpakken dan mensen aangeven. Er is ook veel steun voor hernieuwbare energie, maar de praktijk laat zien dat die ook geregeld minder wordt als de opwekking in de eigen omgeving plaatsvindt. Omdat er grenzen zitten aan wat met hernieuwbare energie en energiebesparing te bereiken is blijven ook minder populaire opties zoals leefstijlbeleid belangrijke mogelijkheden.

Om voldoende draagvlak te krijgen voor een manier om tot veranderingen van leefstijl te komen zijn gezien de bevindingen op zijn minst aanpassingen aan het voorgestelde systeem nodig en mogelijk een andere opzet. De eerste mogelijkheid is om het handelssysteem in aangepaste vorm in te voeren, waarbij de emissies van bedrijven er via het opnemen van consumentenproducten indirect ook onder vallen en er een volledige dekking van aan consumenten toe te rekenen emissies ontstaat. Het is nog niet duidelijk of bedrijven op deze manier meer laten bijdragen tot voldoende steun voor het systeem leidt. Dat zou aanleiding zijn om het handelssysteem in die vorm verder te onderzoeken.

Daarnaast kan het niet geheel aansluiten op de nationale doelen een reden zijn een alternatief voor het persoonlijk emissiehandelssysteem te overwegen. Het persoonlijk emissiehandelssysteem is namelijk slechts één van de mogelijke vormen van een systeem waarin de emissies die aan consumptie zijn toe te rekenen worden begrensd. Een opzet op basis van emissierechten voor aanbieders van energie, voedsel en andere producten, zoals genoemd in het rapport Bestemming Parijs (Van Geest 2021), is een interessant alternatief. Ook dat biedt mogelijkheden voor een systeem waarin voor alle emissies ten gevolge van Nederlandse consumptie een plafond bestaat maar waarbij consumenten geen eigen emissierechten hoeven te beheren. Het zou ervoor zorgen dat zowel burgers als bedrijven belang hebben bij innovatie op het gebied van emissie-arme producten, omdat burgers in hun rol als consument hun leefstijl dan minder hoeven aan te passen en bedrijven producten kunnen blijven verkopen terwijl je toch binnen het afgesproken emissieplafond blijft. Het is een benadering die de impasse waarin

burgers naar bedrijven wijzen en bedrijven naar burgers kan doorbreken; een systeem waarin iedereen zijn bijdrage levert en waarvan je weet dat het effectief is.

In alle gevallen is een heldere uitleg van het gekozen systeem nodig die vragen en zorgen adresseert en ervoor zorgt dat de belangrijkste aspecten goed begrepen worden. Er moet in verband met het grote belang dat aan eerlijkheid wordt gehecht goed worden uitgelegd hoe bedrijven in het gekozen systeem hun bijdrage leveren, en dat het systeem een gemiddeld huishouden niets of weinig extra kost door een vorm van kostencompensatie. In het concept van het persoonlijk handelssysteem zorgen de gratis rechten daarvoor. Laat zien dat het voorgestelde systeem effectief is door het beperkte en afnemend aantal rechten. Omdat het mensen in hun dagelijkse doen en laten zal raken is het aan te bevelen burgers te betrekken bij de opzet van dergelijk beleid.

› REFERENTIES

Geest, van (2021): Beleidsopties in Annex 5, CO₂-budgets voor de gebouwde omgeving en voor de transportsector:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/29/aanbieding-eindrapport-studiegroep-klimaatopgave-green-deal>

PBL (2019): Het achtergronddocument “Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten” beschrijft de effecten van beleid uit het Klimaatakkoord dat nog niet voldoende is uitgewerkt voor een betrouwbare doorrekening:

<https://www.pbl.nl/publicaties/het-klimaatakkoord-effecten-en-aandachtspunten>

TNO (2020): Dreijerink, L. en Peuchen, R.; Maatschappelijk draagvlak voor klimaat- en energiebeleid. Resultaten van een vragenlijstonderzoek; TNO 2020 P10030:

<http://publications.tno.nl/publication/34636533/Bq83Sb/TNO-2020-P10030.pdf>

TNO (2021a): Dreijerink, L. en Klösters, M.; Wat is het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid? Onderzoek naar beleidsopties van de studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal; TNO 2021 P10473: <http://publications.tno.nl/publication/34637958/Hf9QVe/TNO-2021-P10473.pdf>

TNO (2021b): Stam, J.V. en Gerdes, J.; Draagvlak voor een persoonlijk emissiehandelssysteem; TNO 2021 P10448:

<http://publications.tno.nl/publication/34638029/1WJTd8/TNO-2021-P10448.pdf>