

Planbureau voor de Leefomgeving

Aan de Secretaris-generaal van het
Ministerie van VROM,

Vestiging Den Haag

Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag

Tel (070) 328 8700
Fax (070) 328 8799

www.pbl.nl
info@pbl.nl

Onderwerp
Analyse regeerakkoord

Geachte heer

Op uw verzoek heeft het PBL geanalyseerd waar op het gebied van de leefomgeving in brede zin knelpunten kunnen ontstaan bij het uitvoeren van het regeerakkoord. In deze eerste analyse richten wij ons primair op bestaande Europese afspraken. We bouwen hierbij voort op de aanpak die wij tezamen met het CPB hanteerden in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's in het rapport *Keuzes in Kaart*. Dit betekent dat het basispad uit *Keuzes in Kaart* het fundament vormt voor de nu uitgevoerde analyse.

De analyse van het regeerakkoord in het licht van Europese afspraken leidt tot de volgende bevindingen:

- Het aandeel hernieuwbare energie neemt toe, maar het in het regeerakkoord genoemde verhoogde budget is niet toereikend om aan de Europese verplichting voor hernieuwbare energie te voldoen.
- De verhoging van de maximumsnelheid kan tot spanning leiden met de Europese luchtkwaliteitseisen, met name rond de steden. De extra CO₂- en NO_x-emissies door deze snelheidsverhoging zijn beperkt.
- Door de ingezette ombuigingen op het EHS-beleid wordt het risico groter dat Nederland de Europese natuurdoelen niet realiseert.
- Vanwege de korting op het budget voor de Kaderrichtlijn Water moet Nederland aangepaste plannen bij de EU indienen waarin de bijgestelde ambitie voor de waterkwaliteit is verwerkt. Het is de vraag of de Europese Commissie deze plannen accepteert.
- Het regeerakkoord heeft geen gevolgen voor:
 - het voldoen aan het Europese doel voor CO₂-emissies;
 - het al dan niet realiseren van Europese verplichtingen voor emissies door de landbouw;
 - het al dan niet realiseren van Europese richtlijnen voor nationale emissieplafonds voor SO₂, NH₃, en NMVOS (NEC).

In de bijlage worden de bevindingen van onze eerste analyse van te verwachten knelpunten per thema (energie, mobiliteit, natuur en water) nader toegelicht.

Datum
12 oktober 2010

Ons kenmerk
150/10 PBL MH/SK/hvk

Blad
1/5

Behandeld door

Bijlagen
1

Als vervolg op deze eerste analyse kan het PBL in de komende weken ook veelbelovende beleidsopties ter uitvoering van het regeerakkoord in kaart brengen, in het verlengde van de hier gepresenteerde eerste analyse. Ik zou dit graag in een eerste gesprek met de Minister van Infrastructuur & Milieu ter sprake brengen.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur

Datum
12 oktober 2010

Ops kenmerk
150/10 PBL MH/SK/hvk

Blad
2/2

BIJLAGE: Inventarisatie knelpunten Regeerakkoord – Europese afspraken

ENERGIE

CO₂-reductie

Voor de Nederlandse overheid is alleen het reductiedoel voor de CO₂-emissies die buiten het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen, relevant. Het Europese doel voor deze niet-ETS-sectoren bedraagt voor Nederland maximaal 99 Mton CO₂ in 2020¹. Dit doel ligt binnen de geraamde emissiebandbreedte van 94-110 Mton in 2020. De belangrijkste niet-ETS-sectoren zijn de gebouwde omgeving, verkeer, landbouw en kleine industriebedrijven. Het regeerakkoord impliceert geen beleidswijzigingen die deze geraamde emissiebandbreedte substantieel beïnvloeden. De verhoging van de maximumsnelheid leidt weliswaar tot een extra emissie van circa 0,5-1 Mton CO₂, maar deze toename is beperkt in het licht van de onzekerheidsbandbreedte van 16 Mton.

Kerncentrales

De nieuwe regeringscoalitie wil de bouw van nieuwe kerncentrales mogelijk maken. Dit leidt tot een vermindering van broeikasgasemissies. Aangezien de emissies door elektriciteitscentrales onder het ETS vallen, telt de broeikasgasreductie door kernenergie niet mee voor het door de EU aan Nederland opgelegde emissiedoel van maximaal 99 Mton; dat betreft immers de toegestane emissies door niet-ETS-sectoren. Wel vereenvoudigt een nieuwe kerncentrale de EU-brede inspanning die nodig is om binnen het Europese emissieplafond te blijven. Overigens is de verwachting dat een kerncentrale pas na 2020 operationeel zal zijn; pas dan zullen de hiermee verbonden emissiereducties voor een positief effect zorgen.

CO₂-afvang en -opslag

De EU wil dat kolencentrales CO₂-afvang en -opslag (CCS) gaan toepassen zodra deze commercieel beschikbaar en rendabel is. Het afhankelijk maken van CCS van de vergunningverlening voor een nieuwe kerncentrale kan op gespannen voet staan met dit Europese beleidsvoornemen. EU-regels stellen immers dat bij de bouw van nieuwe kolencentrales voorzieningen moeten worden getroffen die de toepassing van CCS in de toekomst mogelijk moeten maken.

Hernieuwbare energie

Door de geleidelijke toename van het budget voor hernieuwbare energie naar maximaal 1,4 miljard euro per jaar neemt het aandeel hernieuwbare energie in de totale energievraag toe met 2 tot 3,5 %-punt tot circa 9%. Dit is onvoldoende om aan de Europese verplichting van een aandeel van 14% hernieuwbare energie te voldoen. De geraamde 9% houdt overigens geen rekening met mogelijke import van hernieuwbare energie en de mogelijke invoering van een verplicht aandeel hernieuwbare

¹ Dit komt overeen met 16% reductie ten opzichte van 2005, conform de *Effort Sharing Directive* van de Europese Commissie. De 20% reductie die het regeerakkoord als Europese reductiedoelstelling noemt, geldt voor alle broeikasgasemissies van de EU-27 (dat wil zeggen van zowel niet-ETS- als ETS-sectoren) ten opzichte van 1990.

energie². Deze opties worden in de voorgenomen evaluatie van het SDE-beleid in 2014 nader bezien. Aangezien projecten voor hernieuwbare energie doorgaans een lange doorlooptijd kennen, is het de vraag of Nederland de Europese verplichting voor hernieuwbare energie tijdig kan realiseren met bijstellingen in het beleid na 2014.

MOBILITEIT

De effecten van een verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/uur op snelwegen zijn sterk afhankelijk van de invulling die het kabinet gaat kiezen (wegvakken en tijdstippen). Op basis van de tekst van het regeerakkoord kunnen de effecten op dit momenteel niet specifiek worden geanalyseerd. In algemene zin is het aannemelijk dat door de snelheidsverhoging in de omgeving van steden spanning kan ontstaan met Europese luchtkwaliteitseisen. Daarnaast kan dit leiden tot een toename van het aantal mensen dat last heeft van geluidhinder met maximaal 10-15% en zal het aantal verkeersslachtoffers naar verwachting toenemen. Tegenover deze negatieve effecten staat een per saldo positief effect op de bereikbaarheid vanwege reistijdwinst. De hogere maximumsnelheid zorgt enerzijds voor kortere reistijden op rustige momenten en trajecten. Die reistijdwinst leidt tot een kleine toename van het autoverkeer, waardoor mensen anderzijds weer meer in de file staan. De kosten van eventuele maatregelen om de extra geluidhinder (geluidschermen, sneller vernieuwen van ZOAB) en het verlies aan luchtkwaliteit te compenseren, kunnen in de periode tot 2020 oplopen tot enkele miljarden euro's. Na 2015 ontstaat binnen het wettelijk kader voor luchtkwaliteit overigens wel ruimte voor een verhoging van de maximumsnelheid, onder andere vanwege Europese afspraken over de invoering van schonere (vracht)automotoren.

NATUUR

Conform Europese afspraken dient Nederland Natura 2000-gebieden te beschermen. Daartoe moeten de leefgebieden en de dier- en plantensoorten in de zogenoemde gunstige "staat van instandhouding" worden behouden of hersteld. Hieraan is geen jaartal of periode gekoppeld. Momenteel verkeert 90% van de Nederlandse natuur in de Natura 2000-gebieden niet in een goede staat van instandhouding. Om dit Europese doel wel te bereiken, is vermindering van de milieudruk, het verbeteren van de waterhuishouding en het bevorderen van aaneengesloten natuur nodig. Het huidige beleid was onvoldoende om dit doel te realiseren. Het nieuwe kabinet richt zich op de Natura 2000-gebieden en heeft zich voorgenomen om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te herijken. Echter, juist de inbedding van de Natura 2000-gebieden in de EHS zorgt dat een gunstige staat van instandhouding dichterbij kan komen. Het risico dat Nederland de Europese natuurdoelen niet realiseert, wordt met de voorgenomen ombuigingen op het EHS-beleid groter.

In het Europese *Biodiversiteitsverdrag* is afgesproken om de verdere achteruitgang van biodiversiteit in 2020 te stoppen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken. Met de voorgenomen ombuigingen op het beleid voor de EHS wordt het risico groter dat Nederland het Europese doel niet realiseert. Ook de intrekking van het Besluit beheer Haringvlietsluizen ('Kierbesluit'), dat invulling geeft aan internationale afspraken tot verbetering van de vismigratie, staat op gespannen voet met de realisering van biodiversiteitsdoelen.

² Beide opties worden in de toelichting van de financiële bijlage bij het regeerakkoord genoemd.

WATER

Om te voldoen aan de EU Kaderrichtlijn Water (KRW) moet in 2015 een (gespecificeerde) Goede Toestand van grond- en oppervlaktewater zijn bereikt. Het regeerakkoord meldt expliciet dat de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt verbeterd, met name in stedelijke gebieden. Verder wil de coalitie in zijn algemeenheid de rek en ruimte binnen Europese richtlijnen optimaal benutten. In het geval van de KRW wordt die ruimte al maximaal benut, aangezien Nederland in het bestaande beleid reeds heeft gekozen voor temporisering (fasering tot 2027) en voor haalbare en betaalbare maatregelen.

De in het regeerakkoord aangekondigde structurele bezuiniging van 50 miljoen euro doet de effecten van het huidige KRW-beleid vrijwel teniet. Hierdoor zal ruwweg 30-50% van de wateren in 2027 de Goede Toestand bereiken in plaats van de eerder verwachte 40-60% van de wateren en zal Nederland meer tekortschieten ten opzichte van de Europese normen van de KRW. Dit geldt evenzeer voor de waterkwaliteit in stedelijk gebied als voor de specifiek beschermde drinkwater-, zwemwater- en Natura2000-gebieden (EU-richtlijnen voor elk van deze onderwerpen).

Vanwege de korting op het budget voor de Kaderrichtlijn Water moet Nederland aangepaste plannen bij de EU indienen waarin de bijgestelde ambitie is verwerkt. Het is de vraag of de Europese Commissie deze plannen zal accepteren.