

Vergaderjaar 1997–1998

24 785

Vervolgnota klimaatverandering

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 december 1997

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 12 november 1997 overleg gevoerd met minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister Wijers van Economische Zaken over de brief van 17 oktober 1997 inzake de **Nederlandse inzet voor de klimaatonderhandelingen in Kyoto** (24 785, nr. 4).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Crone** (PvdA) ging allereerst in op de internationale doelstellingen die een bindend karakter zouden moeten hebben. Welke resultaten verwacht de minister in dit opzicht van landen als de VS, Russische Federatie, Japan en de EU? Hij zei onder de indruk te zijn van de vooruitgang die president Clinton maakt in de VS. Zal in Kyoto worden gestreefd naar een doelstellingen- of een budgetbenadering?

De Russische Federatie heeft na de omwenteling een forse CO₂-reductie bereikt. Wat niet mag gebeuren is dat de rijke landen de in Russische Federatie gerealiseerde reserves opkopen en op die manier aan hun verplichtingen willen voldoen.

Vervolgens ging de heer Crone in op de toe te passen instrumenten. Tijdens de hoorzitting is wel gebleken dat voor iedereen (inclusief de werkgevers) de no-regretfase voorbij is. Het is zonneklaar dat het gaat om een zelfstandig beleid en dat de beleidsimpuls eigen kosten met zich meebrengen. Hij zei blij te zijn met de grondige inventarisatie die het kabinet heeft voorgelegd. Daaruit blijkt wat er nodig is om de 10% CO₂-reductie te halen bij een economische groei van 3,3%. Het grootste deel van het pakket bestaat uit energiebesparing. ECN en CPB hebben te kennen gegeven dat een besparing in de orde van grootte van 20 Mton kostenneutraal kan worden gerealiseerd. Het overige deel bestaat uit backstops en joint implementation, zaken die macro-economisch gezien wel geld kosten. Het leek de heer Crone dat het besparingspakket sowieso moet worden uitgevoerd. Zeker als een behoedzaam groeiscenario wordt gevolgd (niet 3,3% maar 2,2% of 2%) is een reductie met 20 Mton haalbaar. Dat zou betekenen dat al meer dan de helft van de doelstellingen is gerealiseerd. Hopelijk zal in de binnenkort te verschijnen nota

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijssel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), A. de Jong (PvdA), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Meijer (CDA), Visser-van Doorn (CDA) en Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Dijkzma (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Hendriks, Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA), De Haan (CDA) en Blauw (VVD).

over de energiebesparing als concrete doelstelling (in de vorm van een actieplan) een reductie van 20 Mton worden geformuleerd. Daarbij gaat het om een aanscherping van de efficiency-eisen aan apparaten en zuinige auto's. In zo'n actieplan zouden de meer algemene termen uit de thans voorliggende brief moeten worden geconcretiseerd. Aan dat actieplan zou dan een uitvoeringsplan moeten worden gekoppeld. Op het terrein van energiebesparingen in bestaande woningen en bedrijven is nog een wereld te winnen. Hoe staat het inmiddels met de invoering van het energiecertificaat per woning? Ook dienen de efficiency-eisen voor de nieuwbouw te worden aangescherpt en moeten impulsen worden gegeven aan schone energie. Verder moet worden gedacht aan een gestage verhoging van de energiebelastingen als onderdeel van een totaal belastingpakket waarin de lasten op arbeid en inkomen omlaag gaan. Een deel zou kunnen worden aangewend voor positieve prikkels in de vorm van energiebesparingssubsidies aan gezinnen en bedrijven. Uiteraard dient bij dit alles ook aandacht te worden besteed aan het mobiliteitsvraagstuk en aan proefprojecten voor joint implementation en CO₂-opslag. Gezien de berekeningen van het CPB en de ECN liggen hier gouden kansen voor het energiebesparingsbeleid. Met een dergelijk beleid zou niet moeten worden gewacht tot na de verkiezingen, ook al omdat er Kamerbrede steun voor is. De heer Crone pleitte er nadrukkelijk voor de energiebesparingsnota in de door hem bepleite richting op te waarderen. Hij wees nog op het positieve neveneffect dat de verzuringsdoelstellingen sneller worden gerealiseerd. Hoe verlopen de onderhandelingen over de verhandelbare rechten en de joint implementation? In de VS wordt gewerkt aan verhandelbare rechten voor CO₂ en het leek de heer Crone dat dit navolging verdient. Het zou heel mooi zijn als de proefprojecten van auto-industrieën met betrekking tot zuinige auto's internationaal gecoördineerd werden en als de technologie-impulsen internationaal kunnen worden afgedwongen. Ziet de minister van EZ mogelijkheden om op dit punt initiatieven te nemen? Tot nu toe wacht iedereen op iedereen, terwijl de kennis van de schone auto wel in huis is. Ten slotte ging de heer Crone in op de positie van ontwikkelingslanden die terecht voorlopig nog geen reductieplan krijgen opgelegd. Het zou ook te gek voor woorden zijn de ontwikkelingslanden in hun economische groei te belemmeren terwijl het Westen de CO₂-problemen heeft veroorzaakt. Wel moet worden voorkomen dat de groei van de ontwikkelingslanden gepaard gaat met dezelfde energieverspilling en CO₂-problemen als in het Westen. Worden er aan het Kyotoverdrag fondsen gekoppeld ten behoeve van technologische en financiële steun aan ontwikkelingslanden? Hoeveel geld heeft Nederland wat dit betreft in de achterzak?

De heer **Lansink** (CDA) zei waardering te hebben voor de brief over de inzet tijdens en de verwachtingen van de klimaatconferentie in Kyoto. In de brief wordt het internationale kader geschetst waarbinnen de afspraken van Rio moeten worden bevestigd. De voortekenen stemmen echter niet tot optimisme. De minister heeft zich goed gewoerd in Europa en terecht ingezet op een optimaal communautair beleid. Dat was geen gemakkelijke opgave, gezien de grote verschillen binnen Europa en gezien de reacties van werkgeverszijde in Nederland. Zijn er overigens signalen dat het tij zich aan het keren is in Japan en de VS?

Nederland heeft aangegeven dat zonder communautair beleid het aan Nederland toebedeelde aandeel (een reductie van 10% in 2010) niet kan worden gehandhaafd. Waarom niet? Wordt door deze taakstelling de concurrentiepositie uitgehold? Is de variatie in energiedragers in Europa te groot? De verschillen in taakstellingen impliceren toch dat de uitgangsposities van de EU-landen verschillend zijn?

Tijdens de begrotingsbehandeling is gesproken over de onderhandelings-tactiek en -strategie van Europa en is minister De Boer bekritiseerd

vanwege het op voorhand aangeven van een terugtrekkende beweging. Die beweging is even begrijpelijk als ongewenst, althans als het verdrag van Rio nog steeds uitgangspunt van het klimaatbeleid is. Dat verdrag is natuurlijk niet voor niets afgesloten. De taakstellingen dienen te worden gehandhaafd en ook te worden onderbouwd.

Op de keper beschouwd houdt de taakstelling voor Nederland in dat in 2010 40 Mton tot 50 Mton CO₂-eq (CO₂, methaan en lachgas) moet worden bespaard. De heer Lansink achtte die inzet haalbaar, ondanks de relatief hoge kosten die met de pakketten 1 en 2 zijn gemoeid. De vraag is wel of de eindgebruikersbenadering de enig juiste benadering is. Een deel van de kosten kan bij voldoende innovatieve kracht worden terugverdiend, zeker op langere termijn, terwijl een ander deel van het geld een maatschappelijk nuttige weg vindt via de bevordering van de werkgelegenheid.

De backstops nemen in de pakketten 1 en 2 met resp. 17 Mton en 11 Mton een belangrijke plaats in. Uit een oogpunt van kringloopbeheer zijn bezwaren tegen de opslag van CO₂ aan te voeren. Daar staat tegenover dat de vervanging van methaan door CO₂ in de bodem feitelijk het onttrekken is van energie aan een stof die bij ontsnapping bijdraagt aan de klimaatproblematiek. Als zodanig kunnen de backstops als verantwoord worden beschouwd, vooropgesteld dat de kosten binnen de perken blijven.

Het CO₂-reductiebeleid dient op twee peilers te rusten: energiebesparing en verschuiving van fossiele naar niet-fossiele energiedragers als zonne- en windenergie. Aan dat laatste moet in Nederland echt meer worden gedaan. Tegen deze achtergrond moeten de pakketten 1 en 2 haalbaar en uitvoerbaar zijn. Tijdens het rondetafelgesprek bleek VNO/NCW de enige te zijn die de –10%-taakstelling niet realistisch vond.

De stimulering van duurzame energie, met name fotovoltaïsche zonne-energie, kan een grotere bijdrage leveren dan uit de brief kan worden afgeleid. Een deel van de intussen vrijgemaakte middelen voor de CO₂-reductie moet besteed worden aan de bevordering van het gebruik van zonne-energie. Een grotere productie van zonnepanelen leidt tot een lagere prijs. Als bovendien een heffingensysteem wordt gerealiseerd waarbij een deel van de opbrengsten wordt aangewend voor subsidiëring van projecten met een lange levensduur kan het verschil zodanig worden verkleind dat zonne-energie voor milieubewuste mensen aantrekkelijker wordt.

De heer Lansink wees er verder op dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen financiële beleidsmaatregelen die vrijwel volledig in Europees verband moeten worden gerealiseerd – bijvoorbeeld accijnzen op brandstoffen – en nationale maatregelen die de concurrentiepositie niet beïnvloeden. Er dient voorts een fundamentele discussie plaats te vinden over enerzijds heffingen die worden aangewend om technologische ontwikkelingen te stimuleren en anderzijds de regulerende belastingen die op de een of andere manier worden teruggesluisd. In de brief wordt wel een onderscheid gemaakt tussen energieheffingen en (brandstof-)accijnzen, maar niet tussen belastingen en daarmee gelijk te stellen heffingen en regulerende belastingen. Een dergelijke discussie zou ertoe kunnen bijdragen dat er iets minder moeilijk wordt gedaan over de concurrentieverschillen met de omringende landen.

Ook het instrument van de certificaten en de verhandelbare emissierechten vergt nadere uitwerking. Als dat op korte termijn gebeurt, kan nog in de loop van 1998 beoordeeld worden met welke mix aan beleidsinstrumenten het beste resultaat kan worden behaald. Als dat lukt, kan andere landen duidelijk worden gemaakt hoe Nederland zich voorstelt de CO₂-reductie van 10% te halen. Ook dat is een goede reden om deze doelstelling te handhaven.

Concluderend merkte de heer Lansink op waardering te hebben voor de informatieve brief plus bijlagen, maar kritiek te hebben op het van tevoren

ingeboekte wisselgeld door het Europese en Nederlandse beleid afhankelijk te maken van de uitkomsten van Kyoto. Hij pleitte nadrukkelijk voor het handhaven van de taakstellingen (al was het maar om andere landen geen ontsnappingsmogelijkheid te bieden) en voor een versterking van het beleid op het gebied van duurzame energie. Er moet worden gewerkt aan een verbreding van het politieke en maatschappelijke draagvlak in Nederland en daarbuiten voor een verantwoord heffingen-systeem met de opbrengst waarvan een deel van de kosten van de CO₂-reductie kan worden gedekt. Verhandelbare emissierechten en joint implementation kunnen uiteraard alleen in internationaal verband worden geregeld.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) complimenteerde de minister voor haar inzet tijdens het EU-voorzitterschap en de voorbereiding van de Kyotoconferentie. De fractie van GroenLinks was aanvankelijk van mening dat de EU-doelstelling van 15% CO₂-reductie aan de magere kant is, maar achteraf bezien en zeker ook gezien de positie van de VS en Japan verdient dat oordeel enige nuancering. Zij bleef echter van mening dat gestreefd moet worden naar een hogere nationale reductie dan 10%, al realiseerde zij zich dat, indien de Nederlandse inzet wordt gerealiseerd, een goed resultaat is geboekt.

Mevrouw Vos kon zich niet vinden in de mening van de minister dat, als in Kyoto geen overeenstemming wordt bereikt, de doelstellingen van Nederland en van de EU moeten worden herzien. Het leek haar dat de gekozen beleidsinzet haalbaar is, gezien de grote mogelijkheden op het gebied van energiebesparing en duurzame energie. Ook als er in Kyoto geen internationale overeenstemming wordt bereikt, is het moderniseren van de nationale economie op die punten zeer gewenst. Bovendien zijn ook de economische perspectieven van een dergelijke ontwikkeling gunstig. De Klimaatcommissie heeft te kennen gegeven dat een reductie van 15% een eerste stap is. Dat op zich al is een reden om te blijven vasthouden aan de doelstellingen. Het is van groot belang dat de EU en Nederland laten zien dat het mogelijk is om zonder grote economische debacles tot een substantiële reductie van CO₂ te komen.

Hoe oordeelt de minister over de inzet van de VS en Japan? Mevrouw Vos zei de houding van de VS onaanvaardbaar te vinden. Zij sloot zich aan bij de opmerking van de heer Crone over het opkopen van elders gerealiseerde reserves. Het leek haar ongewenst dat door het hanteren van dergelijk emissiebudgetten landen als de VS onbelemmerd kunnen doorgroeien.

De herbebossing mag worden meegeteld bij het formuleren van doelstellingen en bij verhandelbare rechten. Mevrouw Vos zette hier vraagtekens bij omdat de effecten van de herbebossing nog niet duidelijk zijn.

De groep van G77-landen heeft voorgesteld om de boetes die worden opgelegd als de afgesproken doelstellingen niet worden gehaald in een fonds te storten waarmee de ontwikkelingen in derdewereldlanden kunnen worden gestimuleerd. Mevrouw Vos zei dit voorstel positief te beoordelen en graag van de minister te vernemen hoe zij daarover denkt. In ieder geval verdient het aanbeveling de technologieoverdracht te stimuleren en het dumpen van oude technologieën te verbieden.

De regering is voornemens om ten behoeve van de 3%-reductie in 2000 joint implementation toe te passen. Mevrouw Vos zei niet per definitie tegen joint implementation te zijn, maar wenste er wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Zij wees erop dat de technologieontwikkeling in Nederland niet mag worden gefrustreerd, al was het maar om de voorbeeldfunctie te kunnen blijven vervullen. Joint implementation dient met name te leiden tot technologische vernieuwingen, energiebesparingen en end of pipetechnieken in andere landen. Verder is de fractie van GroenLinks van mening dat de winsten die Nederlandse bedrijven boeken in Oost-Europa niet volledig moeten worden bijgeschreven op Neder-

landse rekeningen. Ook mogen niet alle goedkope reductiemogelijkheden in Oost-Europa worden weggekocht.

De fractie van GroenLinks zet ook vraagtekens bij de backstops. Er mag in ieder geval niet te snel worden gegrepen naar dit instrument dat absoluut niet in de plaats mag treden van energiebesparing en het gebruik van duurzame energie.

Energiebesparing en het gebruik van duurzame energie kunnen realisatie van de -10%-doelstelling een heel stuk dichterbij brengen. De regering zou op korte termijn met een plan van aanpak moeten komen waarin precies staat hoe zij de doelstelling denkt te realiseren. GroenLinks heeft wat dit betreft al voorstellen gedaan met betrekking tot energie-investeringen in de woningbouw. Ook op het gebied van isolatie van bestaande woningen is er veel meer mogelijk dan nu gebeurt.

Aanscherping van het beleid op dit punt is dringend gewenst. Uiteraard moet ook aandacht worden besteed aan de noodzaak van snel en efficiënt openbaar vervoer tussen de randstadlocaties.

Hoe denkt de minister de doelstelling van 3% CO₂-reductie in 2000 te realiseren en is zij bereid nog dit kalenderjaar met een plan van aanpak te komen? Het jaar 2000 nadert snel en mevrouw Vos gaf in overweging een verbrede energieheffing (ook voor grootverbruikers) in te voeren. Een CPB-model laat zien dat op een verantwoorde manier een CO₂-reductie van 7 Mton à 10 Mton kan worden gerealiseerd. Als de minister er echt niet in slaagt om nog tijdens deze kabinetsperiode met voorstellen te komen, dient zij in ieder geval voorbereidingen te treffen voor invoering in de volgende kabinetsperiode.

Aan de minister van Economische Zaken vroeg mevrouw Vos hoe het mogelijk is dat de sector plannen maakt voor de sluiting van oude gascentrales en voor de verlenging van kolenvermogen, terwijl de Kamer zich buigt over de noodzakelijke reductie van CO₂-uitstoot. Met het oog op de noodzaak de reductie van 3% te realiseren vroeg zij nadrukkelijk aandacht voor de berekeningen van het RIVM op dit punt.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) zei dat tijdens dit overleg in de eerste plaats de inzet van Nederland en van EU tijdens de klimaat-onderhandelingen in Kyoto aan de orde is en niet zozeer de opties om tot CO₂-reductie te komen.

De CO₂-problematiek draagt een mondiaal karakter. Op dit moment zijn ongeveer 2 miljard mensen verstoken van elektriciteit. Als die mensen wel van elektriciteit worden voorzien door centrales die door fossiele brandstoffen worden gestookt, zou het broeikasprobleem alleen maar groter worden. Het Westen verstookt momenteel driekwart van de fossiele brandstoffen en draagt dus een bijzondere verantwoordelijkheid. Daar tegenover staat dat het Westen grote kansen heeft op het gebied van technologie en de inzet van duurzame energie. Het Westen verkeert aldus in de positie om elders het voordeel van de achterstand gestalte te geven; nieuwe technieken dienen te worden overgeplant naar ontwikkelingslanden waarbij moet worden vermeden dat in die landen dezelfde fouten worden gemaakt. Dat betekent dat sommige stappen kunnen worden overgeslagen. Het doorverkopen van oude technieken naar landen in Oost-Europa is absoluut een gemiste kans. Dat soort transacties zou moeten worden vermeden.

Het is een grote verdienste van het Nederlandse EU-voorzitterschap dat Europa nu een eigen doelstelling van -15% heeft. Het is van groot belang dat in Kyoto het geloof in eigen kunnen blijft en blijkt. Realisering van de doelstelling van -10%, die afgeleid is van de Europese doelstelling, zal in de komende jaren veel geld vergen. 3 mld. à 4 mld. per jaar is bepaald geen kleinigheid. Er zijn tussen de doelstellingen van de diverse landen grote verschillen. Oost-Europa zet in op een stabilisatie in 2005, terwijl daar grote kansen liggen voor veel scherpere doelstellingen met behulp van joint implementation. Mevrouw Augusteijn beschouwde de

doelstelling van de VS (stabilisatie in 2010) als een grote omslag en een grote stap voorwaarts. Als die doelstelling niet was geformuleerd, zou rekening moeten worden gehouden met een stijging van 25%. Zij vond het merkwaardig dat de Russische Federatie ook stabilisatie in 2010 nastreeft nu zich op het gebied van de energiebesparing geweldige kansen voordoen in dat land.

Vanuit het EP zijn de EU-doelstellingen gepreciseerd. Aangedrongen wordt op bindende strategieën met duidelijke streefcijfers en termijnen waarbij het nodige financiële en regelgevende instrumentarium tot stand wordt gebracht. Mevrouw Augusteijn sloot zich daarbij aan. Na Kyoto moet er een plan van aanpak komen om de afgesproken doelstellingen te halen. Ook wordt er vanuit het EP op aangedrongen in het kader van het energiebeleid voorrang te geven aan de bestrijding van de emissie van broeikasgassen. Verder wordt gepleit voor een krachtige verhoging van EU-middelen voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratieprojecten op energiegebied met het oog op de energie-efficiency, besparen en het gebruik van duurzame energiebronnen. Ten slotte wordt verzocht alle beschikbare middelen te benutten om eindelijk eens te komen tot een communautaire energiebelasting. Interessant is nog dat de EP-commissie vraagt om het instellen van een internationaal klimaatagentschap met een adviserende functie dat informatie verzamelt over projecten die relevant zijn voor het klimaatbeleid.

ECN acht de doelstellingen in Europees verband haalbaar en het CPB ziet evenals de stichting Natuur en milieu en het Wereldnatuurfonds goede kansen. Het bedrijfsleven heeft echter nog aarzelingen over de haalbaarheid van de doelstellingen. Over het belang van de maatregelen is iedereen het overigens wel eens. Mevrouw Augusteijn vond al met al dat de tijd rijp is voor een krachtig beleid en sprak de hoop uit dat VNO/NCW zich zal willen laten overtuigen door het CPB.

In de komende tijd zullen de inspanningen zich moeten richten op energiebesparing bij consumenten en in de woningbouw. Verder dient het gebruik van duurzame energie te worden gestimuleerd. Mevrouw Augusteijn herinnerde in dit verband aan haar motie over het gebruik van zon-pv in openbare gebouwen en infrastructurele werken. Ook op het terrein van windenergie liggen er nog kansen. Joint implementation zal een wezenlijk onderdeel kunnen zijn van de na 2000 te nemen maatregelen. Verder zullen nieuwe technieken moeten worden ontwikkeld, onder andere op het gebied van verkeer en vervoer. Nu het instrument van joint implementation ook door landen buiten Europa is ontdekt, zou de spoeling overigens wel eens dun kunnen worden, terwijl bewustwording van de kansen in Oost-Europese landen ook kan leiden tot het minder gemakkelijk benutten van dit instrument. De fractie van D66 meent dat de prijzen van duurzame en fossiele energie langzaam naar elkaar toe moeten worden gebracht, door duurzame energie goedkoper en fossiele energie duurder te maken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD) begon met de opmerking dat de regering regeert en dat de Kamer controleert. Het leek hem daarom niet verstandig de regering met een bepaalde boodschap naar Kyoto te sturen. Na Kyoto zal er ongetwijfeld opnieuw met de bewindslieden van gedachten worden gewisseld over het Nederlandse CO₂-beleid.

Het aandeel van Nederland in de mondiale CO₂-uitstoot is iets minder dan 0,7%. Dat gegeven zou moeten leiden tot enige relativering – niet minimalisering – van de inzet van Nederland in Kyoto. Nederland moet niet de illusie hebben door een betweterige opstelling jegens de rest van de wereld of door nationale maatregelen het CO₂-probleem te kunnen oplossen. Bovendien noopt het gegeven dat Nederland er hoogstwaarschijnlijk niet in zal slagen de doelstelling van –3% in 2000 te realiseren ook tot enige bescheidenheid. Er is al met al reden genoeg om in dit

overleg geen onrealistische verwachtingen te wekken waarvan al bij voorbaat vaststaat dat ze niet haalbaar zijn. Met dit alles wilde de heer Te Veldhuis niet zeggen dat Nederland maar achterover moet gaan leunen. Hij complimenteerde minister De Boer met het feit dat zij de EU heeft meegekregen in een streefpercentage van –15. De inzet van de EU in Kyoto steekt met kop en schouder boven de rest van de wereld uit. De Russische Federatie en de VS willen in 2010 op het niveau van 1990 zitten, terwijl Japan niet verder wil gaan dan een reductie van 5%. De doelstellingen van emerging markets als China, India, Brazilië en Mexico – die over tien jaar meer zullen uitstoten dan de huidige mondiale emissie – zijn nog niet bekend. Het leek de heer Te Veldhuis van groot belang dat in Kyoto in Europees verband wordt opgetrokken. Een solitaire rol van Nederland leidt tot niets. De inzet moet zijn, een zo hoog mogelijke reductie te bereiken van CO₂-uitstoot en andere broeikas-effectveroorzakende gassen. Als een reductiepercentage van 15 wordt gerealiseerd, zou er een fenomenale prestatie zijn geleverd. Maar de kans is groot dat dat niet lukt. Een reductiepercentage van 10 zou al heel mooi zijn. Een reductiepercentage tussen de 5 en 10 zou waarschijnlijk heel wat teleurgestelde reacties opleveren in Europa, maar worldwide gezien zou dat natuurlijk nog een goede prestatie zijn als de emerging markets en de VS en de Russische Federatie daarmee instemmen. Een uitkomst tussen de 0 en –5 is buitengewoon dubieus en een uitkomst van 0 is zonder meer slecht te noemen.

De Klimaatcommissie heeft indertijd uitgesproken dat energiewinning door waterkracht internationaal gesproken een haalbare optie is. Joint implementation vonden sommige leden zeer haalbaar en andere leden matig haalbaar. Alle andere alternatieven werden gekarakteriseerd als matig, onvoldoende of moeilijk haalbaar. In Kyoto zal duidelijk moeten worden of de Klimaatcommissie de diverse mogelijkheden in internationaal verband realistisch heeft ingeschat. Graag vernam de heer Te Veldhuis van de minister hoe zij de internationale haalbaarheden inschat. Na Kyoto zal moeten worden gesproken over de maatregelen die in Nederland moeten worden genomen. Een land als Nederland dat wat betreft energie-efficiency bij de top 5 van de wereld hoort, hoeft zich niet te schamen. De enige manier om het probleem op te lossen, is gelegen in harmonisatie op het gebied van energie, energieprijzen, heffingen en subsidies en geboden en verboden. Eenzijdige heffingen en verboden zullen ertoe leiden dat investeerders uitwijken naar het buitenland waar in het algemeen minder strenge milieueisen gelden. Nederland zal dat probleem in ieder geval niet in zijn eentje kunnen oplossen, want daarvoor is zijn economie te open. De EU heeft wat dit betreft terecht drie harde voorwaarden geformuleerd. Andere industrielanden moeten vergelijkbare maatregelen nemen en er zullen vergelijkbare beleidsmaatregelen moeten worden genomen. De heer Te Veldhuis was blij dat 50% van het EU-budget zal worden besteed aan joint implementation. Hij wenste ten slotte de minister veel succes in Kyoto.

Ook de heer **Van Middelkoop** (GPV) was tevreden over de inzet van minister De Boer tijdens het EU-voorzitterschap. Zij heeft de basis weten te leggen voor een bevredigende EU-stellingname. In Canada komt eind november de Asian Pacific Economic Cooperation bijeen waaraan ook landen als de VS, China en Japan deelnemen. Is de EU daar in het geheel niet vertegenwoordigd? Hoe realistisch is de veronderstelling dat in Canada voorafgaande aan Kyoto zaken worden gedaan?

Als de EU niet zo'n ambitieuze doelstelling zou hebben geformuleerd, zou Europa volstrekt ongeloofwaardig zijn tegenover de rest van de wereld en de ontwikkelingslanden in het bijzonder. Dan zou immers het beeld worden bevestigd dat welvaart en het onvermogen om CO₂-emissies te reduceren samengaan. De empirische gegevens bevestigen dat in hoge mate, maar als gesproken wordt over de intenties voor de toekomst mag

dat beeld niet meer bestaan. Als Europa investeert in landen als China en India en niet duidelijk kan maken dat tegelijkertijd de emissies worden gereduceerd, kan de Nederlandse delegatie net zo goed Kyoto mijden. De heer Van Middelkoop zei de indruk te hebben dat de discussie zich verengt – ten onrechte – tot het spreken over doelstellingen en percentages waarbij de kwalitatieve aspecten uit het oog worden verloren. Er kunnen in Kyoto prachtige resultaten worden geboekt, uitgedrukt in percentages, maar dan moeten er nadien wel de nodige beleidsinstrumenten zijn om de afspraken na te komen. Het is goed dat er een EU-doelstelling is geformuleerd, maar als het gaat om de implementatie van het beleid zullen toch weer voornamelijk nationale beleidsinstrumenten moeten worden ingezet. De minister schrijft zelf al dat de meeste lidstaten geen hoge prioriteit toekennen aan een verdere uitwerking van een gecoördineerd EU-beleid, voorafgaande aan Kyoto. Dat gegeven nuanceert enigszins de alom uitgesproken tevredenheid over de EU-doelstelling van –15%.

Vastgesteld moet worden dat het klimaatprobleem op zich niet voldoende is om gewenste veranderingen te bewerkstelligen ten aanzien van energiegebruik, mobiliteit en landbouw. Er dient derhalve een koppeling te worden gelegd met andere wenselijke beleidsdoelstellingen. In de GEF zitten zo langzamerhand miljarden guldens en er is sprake van een forse overtekening. Wordt daar in Kyoto iets mee gedaan en welke positie neemt Nederland in dezen in? Op de lange termijn is overdracht van technologie van enorm belang voor een adequate aanpak van het probleem. Dat kan ook sociale technologie zijn. In veel landen is onvoldoende kennis aanwezig om het probleem te definiëren en te meten. Op dat punt zou de EU uitstekend hulp kunnen verlenen. Welke inzet plegen de andere EU-landen om te komen tot een begin van een aanpak van het CO₂-probleem?

Vervolgens vroeg de heer Van Middelkoop of de minister iets kan zeggen over de status van het protocol van Kyoto. Hopelijk zal het niet blijven bij een stuk met enkel goede voornemens. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de afspraken inderdaad worden nagekomen? Het zou mooi zijn als de minister iets van de geest van Rio zou meenemen naar Kyoto en niet alleen over middelen zou praten maar ook over de doelstellingen. Het gaat immers om een goed leefmilieu voor komende generaties en schadebeperking op de lange termijn.

Minister De Boer heeft op 27 augustus tijdens een werkconferentie over klimaatverandering verklaard dat aan een reductie van 10% een prijskaartje hangt dat oploopt tot 4,5 mld. per jaar in 2010. Zal het kabinet bereid zijn om, als de conferentie in Kyoto succesvol is, een dienovereenkomstig beleid op de rails te zetten waarmee zulke enorme bedragen zijn gemoeid?

Het antwoord van de regering

Minister **De Boer** zei dat de G77 en China de onderhandelingsinzet van de EU steunen, maar vinden dat de reducties vooral moeten plaatsvinden op grond van nationale maatregelen. Ook vinden ze dat de klimaatonderhandelingen alleen maar tot een succes kunnen worden gebracht als er compensatie komt voor de OPEC-landen. Met dat gegeven zal rekening moeten worden gehouden in Kyoto. Het bod van de VS heeft enkele interessante aspecten, ook al houdt het een stabilisatie ten opzichte van 1990 in. Men moet zich echter wel realiseren dat er voorheen geen enkel bod voorlag en dat die stabilisatie een daadwerkelijke reductie inhoudt van 35% in 2010. Overigens moeten alle gemakkelijke maatregelen nog genomen worden in de VS en kan de doelstelling gemakkelijker worden gerealiseerd dan in Nederland. De VS hebben wel duidelijk gemaakt dat de emerging markets en Japan een betekenisvolle reductie op zich dienen te nemen. Als dat niet gebeurt, zullen de VS afstappen van

hun stabilisatiedoelstelling. Nog niet bekend is wat de VS verstaan onder een «betekenisvolle reductie» en als zodanig kan deze opstelling worden beschouwd als een moeizame factor in de onderhandelingen. Bovendien wordt op deze manier de in Berlijn gemaakte afspraak dat vooralsnog geen reductieverplichtingen van ontwikkelingslanden kunnen worden gevraagd, ontkracht. Het standpunt van de VS leidt tot veel irritatie bij China en India die het gevoel hebben dat ze nu toch een verplichting opgedrongen krijgen. Ze verzetten zich tegen het instrument van joint implementation omdat ze de indruk hebben dat de industrielanden dit instrument hanteren om hun eigen verplichtingen niet te hoeven nakomen. Ook staan ze buitengewoon terughoudend tegenover de internationale emissiehandel. De minister vond dat deze instrumenten in ieder geval bespreekbaar moeten zijn in Kyoto.

Nederland maakt zich vooral hard voor internationaal gecoördineerde maatregelen in het protocol. Hiervoor is steun van onder andere Midden- en Oost-Europese landen, maar de VS, Australia, Japan en Canada vinden dat de maatregelen door de landen zelf genomen moeten worden. Deze landen erkennen dat er criteria moeten komen voor industrieën, maar vinden niet dat er internationale verplichtingen moeten worden opgelegd. De minister zei zich zorgen te maken over de grote meningsverschillen tussen de EU en G77/China enerzijds en de andere grote industrielanden anderzijds. Vandaar dat er momenteel erg veel «milieudiplomatie» plaatsvindt. De afgelopen week heeft de EU-trojka in Washington overlegd met vertegenwoordigers van het Amerikaanse milieubureau en vertegenwoordigers van de Amerikaanse regering. Afsproken is dat er wekelijks contact zal zijn tussen de trojka en de VS om te bezien of de meningsverschillen kunnen worden verkleind. Hoewel de EU vindt dat de VS niet ver genoeg gaan, kan toch worden geconstateerd dat dit land serieus bezig is en verder wil gaan op de weg van terugdringing van de CO₂-uitstoot.

Het grote winstpunt van de bijeenkomst in Tokio was dat alle deelnemers van mening waren dat de wereld het zich niet kan veroorloven om Kyoto te laten mislukken en dat de bal aan het rollen moet worden gebracht. Dat betekent niet dat er ook overeenstemming was over de doelstellingen. De ontwikkelingslanden hebben erop gewezen dat stabilisatie nog steeds toevoeging van CO₂ aan de atmosfeer inhoudt. Algemeen werd als belangrijkste stap gezien dat er nu wordt onderhandeld over een protocol met juridisch verbindende verplichtingen. Wat betreft het sanctie-instrument is overigens nog niet veel voortgang geboekt. Brazilië heeft, sprekende namens de G77, voorgesteld dat landen, die niet aan hun verplichtingen voldoen, een bijdrage leveren aan een fonds waaruit bijvoorbeeld technologieoverdracht aan ontwikkelingslanden wordt betaald. De minister zei dat een dergelijke constructie het gevaar in zich draagt dat rijke landen hun verplichtingen afkopen, maar het feit dat het voorstel van Brazilië niet direct terzijde werd geschoven, betekent dat alle landen van mening zijn dat een of andere sanctieregeling op zijn plaats is. Zij verklaarde desgevraagd dat het laatste woord hierover nog niet is gesproken en dat er ook nog niet over gesproken is in het kabinet.

Interessant was ook dat van de grote weerstand die er aanvankelijk was tegen het Europese model (verschillende taakstellingen per land om een communautaire doelstelling te realiseren) tijdens de bijeenkomst in Tokio weinig meer bleek.

Technologieoverdracht aan ontwikkelingslanden is een absolute must. Sommige landen denken aan een apart fonds en andere aan de GEF of de ODA. Hierover zal ook nog verder onderhandeld moeten worden.

Internationale maatregelen hebben meer effect dan nationale maatregelen en zijn bovendien minder bedreigend voor de nationale concurrentieposities. Er zullen echter ook nationale maatregelen moeten worden genomen. De minister verwees in dit verband naar de in de brief vermelde voorbeeldpakketten. Het zal niet gemakkelijk zijn, maar een reductie van 10% in 2010 is haalbaar. 10% reductie is een goede onderhandelingsinzet

en past ook heel goed in de vervolgnota Klimaatverandering en de conclusies van de commissie-Van Middelkoop. Het klimaatbeleid gaat natuurlijk wel geld kosten aan de overheid en de doelgroepen. Dat geld zal er hoogstwaarschijnlijk ook wel zijn, gezien de verwachte groei van 2,8% per jaar. Het kabinet heeft al tweemaal 750 mln. beschikbaar gesteld. De minister zei van geen van de andere EU-lidstaten te hebben vernomen dat men extra middelen ter beschikking stelt in het kader van de bestrijding van de broeikasgassen. In veel andere landen kan men overigens nog op andere wijze (sluiten van kolenmijnen, kolengestookte centrales e.d.) de doelstellingen voor een groot deel realiseren. Ook in het NMP3 zal ook het nodige worden gezegd over de CO₂-reductie. Sommigen hebben ten onrechte de indruk gekregen dat Nederland zijn nationale CO₂-beleid afhankelijk maakt van de uitkomsten van Kyoto. Het kan zijn dat de EU naar aanleiding van de uitkomsten van Kyoto wederom over haar CO₂-beleid gaat praten, maar Nederland zal in ieder geval een nationaal CO₂-beleid moeten blijven voeren met als uitgangspunt de 3%-reductie. Die zal hoogstwaarschijnlijk niet gehaald worden in 2000, maar er dient naar te worden gestreefd die reductie zo snel mogelijk na 2000 te realiseren. De Kamer zal worden geïnformeerd zodra hierover binnen het kabinet besluitvorming heeft plaatsgevonden. Joint implementation kan een belangrijk bijdrage leveren aan de vermindering van de broeikasgassen. De minister zei dat Nederland niet voor de volle 100% mag crediteren. Als in een ander land activiteiten worden ondernomen die broeikasgassen genereren, zal een deel van de creditering ten gunste moeten komen van dat andere land. Dat uitgangspunt wordt ook onderschreven door een land als de VS. In pakket 1 wordt de 3%-doelstelling zonder joint implementation gehaald. Joint implementation speelt alleen een rol in het 10%-scenario. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat het «CO₂-gat» van Rusland wordt opgekocht door de VS. Er kan middels joint implementation geweldig veel worden bereikt in de Oost-Europese landen, maar de kans is groot dat er een concurrentieslag om die joint implementation zal ontstaan. Het ligt voor de hand dat deze landen daar een slaatje uit willen slaan en de prijs zullen verhogen.

De VS en Japan voelen veel voor een budgetbenadering, terwijl de EU een doelstellingenbenadering hanteert. Dit leek de minister overigens niet het grootste probleem als maar de noodzakelijke reductie wordt gerealiseerd.

De minister merkte vervolgens op dat het instrument van de backstops pas mag worden gehanteerd als de andere mogelijkheden uitgeput zijn. Er wordt inmiddels ook op andere wijze gekeken naar mogelijkheden van CO₂-opslag. Bij waterstofproducerende processen zijn de kosten laag – ongeveer f 25 tot f 30 per ton – terwijl CO₂-verwijdering uit de schoorsteen ongeveer f 100 tot f 150 per ton kost.

In de brief wordt de nadruk gelegd op de eindgebruikersbenadering. In de brief wordt een vergelijking gemaakt met de maatschappelijkekostenbenadering. Bij eerstgenoemde benadering is een reductie van 10% een grote opgave.

Er kunnen inderdaad vraagtekens worden geplaatst bij het meetellen van de herbebossing in het realiseren van de reductiedoelstellingen. Het gaat ook niet om een substantiële bijdrage maar toch moet ook deze methode worden geaccepteerd. Wel moet erop worden gelet dat van dit instrument geen misbruik wordt gemaakt.

Minister **Wijers** deelde mee dat de nota over de energiebesparing waarschijnlijk in maart 1998 zal worden uitgebracht. Er mag van worden uitgegaan dat deze nota een hoger niveau van energie-efficiency – 2% – zal kennen dan de energienota en dat er concrete maatregelen inclusief tijdschema en verantwoordelijkheden worden vermeld. De nota zal een agenderend karakter hebben omdat de financiële discipline die het kabinet

zich heeft opgelegd het niet mogelijk maakt om lopende dit begrotingsjaar met nieuwe uitgaven te komen. Het kabinet verkeert niet in de positie om nog tijdens deze kabinetsperiode met verhogingen van regulerende energiebelastingen te komen. De minister wees erop dat de CPB-berekeningen van de regulerende energiebelasting en de brandstofbelasting in het kader van de WBM betrekking hebben op 2010 en niet op 2002. Aan deze berekeningen liggen enkele forse maatregelen ten grondslag: een verviervoudiging van de regulerende energiebelasting tot 5000 m³ terwijl die van 5000 m³ tot 170 000 m³ drie keer zo hoog zal zijn. Deze maatregelen zullen moeten worden ingepast in de belastingplannen waaraan het kabinet thans werkt.

De internationale technologie-impuls voor schone auto's regardeert de EU. De Commissie is nog in overleg met het bedrijfsleven en zal hierover met een rapport komen.

Op de lange termijn dienen via heffingen en reguleringen de prijs van fossiele brandstoffen dichterbij de prijs van duurzame energie te worden gebracht. Dat moet de essentie zijn van het beleid en daartoe dienen op internationaal niveau afspraken te worden gemaakt. Gezien het open karakter van de internationale economie doemen daarbij al snel allerlei grenzen op. Kyoto kan alleen maar een succes zijn als daarover afspraken worden gemaakt. Dat laat onverlet dat er ook op nationaal niveau verdergaande stappen moeten worden gezet.

De minister benadrukte dat wat hem betreft een verlenging van de levensduur van kolengestookte centrales niet aan de orde is.

Het IEA heeft na RIO een organisatie opgezet die zorgdraagt voor de verspreiding van technologische kennis, gericht op de bestrijding van broeikasgasemissies. Draconische maatregelen als het verbod van handel in bepaalde apparatuur liggen niet voor de hand. Ook hierbij zal sprake moeten zijn van een geleidelijk proces. In de joint implementationprojecten wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag of de nieuwe technologieën relatief goedkoop kunnen worden verstrekt.

In het kader van het actieprogramma duurzame en fotonuclaire energie is een jaarbudget van 34 mln. beschikbaar gesteld. Samen met minister Pronk worden de mogelijkheden van fotonuclaire energieopwekking in ontwikkelingslanden geïnventariseerd.

Nederland is verder dan de meeste andere landen als het gaat om de toepassing van nieuwe technieken in het kader van het CO₂-beleid. Nederland moet verhoudingsgewijs veel meer doen om de volgende stap in het reductieproces te zetten en wordt derhalve geconfronteerd met relatief hoge marginale kosten per ton reductie. Het is wellicht goed dit vraagstuk nog eens fundamenteel te bestuderen en de Kamer hierover te rapporteren.

Als de conferentie in Kyoto lukt, betekent dat dat de industrielanden gelijkwaardige inspanningen leveren, dat er afspraken zijn gemaakt over een gecoördineerd beleid en dat er joint implementation zal plaatsvinden. Dat is natuurlijk nogal wat en het zou fantastisch zijn als dat zou worden gerealiseerd. Het spreekt voor zich dat Nederland dan de nodige middelen zal moeten vrijmaken om naar de gemaakte afspraken te handelen.

Tweede termijn

De heer **Crone** (PvdA) herhaalde zijn vraag of het kabinet ruimte ziet voor een financieel bod om de technologieoverdracht naar ontwikkelingslanden op gang te brengen. Om dat proces op gang te brengen, zal in ieder geval door een aantal landen een financiële opening moeten worden geboden.

Het CPB rept van een verdubbeling of een verdrievoudiging van de brandstofheffingen op een termijn van tien jaar en niet van een verviervoudiging.

Ten slotte vroeg de heer Crone nog naar de stand van zaken met betrekking tot het energiecertificaat voor huizen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) stelde vast dat minister De Boer de doelstelling van 3%-reductie handhaaft, ook al zal dat niet in 2000 worden gerealiseerd. Het beleid van het kabinet op dit punt heeft dus gefaald. Het is van groot belang dat in de komende nota over het energiebesparingsbeleid concrete maatregelen staan. Welke rol zullen de heffingen daarin precies gaan spelen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD) zei blij te zijn met de realistische benadering van de bewindslieden.

Minister **De Boer** antwoordde dat de onderhandelingen over de aanvulling van de GEF nog niet zijn afgerond. Nederland is bereid zijn bijdrage van 100 mln. te continueren. Daarnaast lopen er nog diverse bilaterale programma's.

Aan het adres van mevrouw Vos merkte zij op dat van kabinetszijde al diverse malen is gezegd dat de reductie van 3% niet wordt gehaald in 2000. In deze kabinetsperiode zullen geen voorstellen worden gedaan om de regulerende energiebelastingen te verhogen.

Minister **Wijers** merkte aan het adres van de heer Crone op er niet veel voor te voelen om een energiecertificaat verplicht te stellen nu het proces met betrekking tot aanscherping van de bouwnormen in volle gang is. Er kunnen natuurlijk wel stimulansen worden gegeven. De minister veronderstelde dat de verschillen van mening over de CPB-berekeningen te maken hebben met het feit dat er verschillende varianten in het geding zijn.

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,
De Gier