

Vergaderjaar 1999–2000

25 405

Milieu en Economie

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 november 1999

1. Inleiding

Eind 1995 is door de Tweede Kamer gevraagd om een «voor milieukosten gecorrigeerd» nationaal inkomenscijfer. Hierop is door mijn ambtsvoorganger gereageerd met het plan van aanpak groen nationaal inkomen (TK 1995/1996, 24 400 XIII, nr. 48) («het plan van aanpak»). Daarin is de vraag naar een groen inkomen welbewust geplaatst in de bredere context van de gehele informatievoorziening over de samenhang tussen economische groei, werkgelegenheid en ontwikkelingen in de kwaliteit van het milieu. Voor beleid op het terrein van milieu en economie is een goede informatievoorziening immers onontbeerlijk.

In 1996 is dit programma van start gegaan. In de zomer van 1997 bent u geïnformeerd over de voortgang en de eerste resultaten (TK 1996/97, 25 405, nr. 2). Ter afsluiting van het in 1996 gestarte programma informeer ik u thans, mede namens de minister van VROM, over de resultaten van het plan van aanpak.

Alvorens in te gaan op de resultaten memoreren wij aan de opzet van het plan van aanpak. Voor het beleid is het van belang om gegevens over enerzijds het nationaal inkomen en anderzijds daarbij behorende milieueffecten naast elkaar te plaatsen. Beleidsrelevante informatie veronderstelt het beschikbaar zijn van goede cijfermatige informatie over de relatie tussen economische groei en fysieke milieudruk. In het verlengde hiervan werd een verbeterde presentatie en koppeling aangekondigd van gegevens over het nationale inkomen en milieueffecten.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de directe integratie van negatieve milieu-effecten in de raming van economische inkomensindicatoren. Het gaat hierbij dan in de eerste plaats om de economische analyse van milieubeleid in toekomstgerichte scenariostudies en in de tweede plaats om modelmatige berekeningen van een hypothetisch inkomen in een

historisch jaar indien een bepaald, op duurzaamheid gericht milieubeleid zou zijn gevolgd.

Bij de onderstaande bespreking van de resultaten van het plan van aanpak wordt de volgende indeling aangehouden:

- Basisgegevens: NAMEA en balansgegevens
- Verbeterde presentatie van milieu- en economie-gegevens
- Milieu en economie in verkennende studies
- Berekeningen van een «groen» of duurzaam nationaal inkomen.

2. Basisgegevens: NAMEA en balansgegevens

Het «plan van aanpak groen nationaal inkomen: informatievoorziening milieu en economie» voorzag allereerst in de verbetering van de informatievoorziening over de samenhang tussen economische activiteiten en milieubelasting onder meer door uitbreiding en actualisering van de NAMEA systematiek (National Accounting Matrix including Environmental Accounts). In de NAMEA worden reeds beschikbare milieu-gegevens gekoppeld aan het informatiesysteem van de nationale rekeningen.

2.1. Uitbreiding van NAMEA-gegevens

Het plan van aanpak omvatte allereerst de uitbreiding van de al bestaande NAMEA-systematiek met nog ontbrekende emissiegegevens. Het CBS heeft onderzoek verricht om emissies die bijdragen aan het thema verspreiding in het kader van de NAMEA te plaatsen en de hiermee gepaard gaande milieudruk samen te vatten in enkele indicatoren¹. Met extra financiële ondersteuning van de Europese Commissie kan dit najaar gestart worden met de samenstelling van een database waarmee jaarlijks de gegevens over toxische stoffen kunnen worden samengesteld in relatie tot de veroorzakende economische activiteiten.

Vervolgens is extra aandacht besteed aan het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in NAMEA. Afgezien van de aardolie- en aardgaswinning waarover de NAMEA jaarlijks rapporteert, is er in 1997 een NAMEA voor watergebruik samengesteld waarin aandacht is geschonken aan zowel de vervuiling van oppervlaktewater als het kwalitatieve gebruik («Water accounts in the Dutch NAMEA for 1991», BPA-nr: 4144-97-ein.pnr). Daarnaast is in het afgelopen jaar in de context van de NAMEA het bodemgebruik door de verschillende economische activiteiten in ons land in kaart gebracht («Land use accounting», 3415-98-ein.pnr).

2.2. Versnelde raming en publicatie van NAMEA-gegevens

De voorgenomen verbetering van de afstemming van gegevens tussen onder andere het CBS en het RIVM en versnelde raming en publicatie van de NAMEA-gegevens is gerealiseerd. In dit kader zijn twee onderzoeken uitgevoerd².

Inmiddels behoort een snelle voorlopige invulling van de NAMEA tot de reguliere werkzaamheden van het CBS. Hierdoor kon in de CBS publicatie De «Nederlandse Economie 1998» een zo actueel mogelijk beeld worden geschetst van de ontwikkeling van de vervuiling in relatie tot economische ontwikkelingen. Ook een stelsel van geïntegreerde energierekeningen behoort vanaf dit jaar tot de reguliere jaarlijkse samenstelling van de NAMEA. Hierdoor ontstaat er binnen het systeem een betere aansluiting van statistieken over vervuiling op de nationale rekeningen. Hiermee kan systematisch een aantal individuele oorzaken van veranderingen in de uitstoot van milieubelastende stoffen uiteen worden gerafeld zoals:

¹ Gorree, M., «Het milieuthema verspreiding in de NAMEA», LNM-reeks 9802, CBS, Voorburg/Heerlen.

² 1. «Methode voor de berekening van broeikasgasemissies», VROM/ER-reeks, Nr. 37, 1997.

2. «Proefinvulling van een snelle voorlopige NAMEA», BPA-nummer 6130-98-EIN.PNR, CBS, Voorburg.

- economische groei
- wijzigingen in de economische structuur
- wijzigingen in de milieuefficiency.

2.3. Internationale afstemming

Vanaf 1995 heeft Eurostat, het statistisch bureau van de Europese gemeenschap, een onderzoeksprogramma gecoördineerd met als doel om in navolging van Nederland de ontwikkeling van NAMEA in andere lidstaten van de EU te ondersteunen. Inmiddels zijn de eerste (voorlopige) NAMEA uitkomsten voor nagenoeg alle lidstaten in een publicatie van Eurostat beschikbaar gekomen («Pilot studies on NAMEAs for air emissions with a comparison at European level», Eurostat Studies and Research, Theme 2, ISBN 92-828-7337-4, European Communities, Eurostat, 1999). Daarnaast wordt op dit moment door een internationale groep van experts, waarin het CBS is vertegenwoordigd, gewerkt aan de samenstelling van een wereldwijd toepasbaar handboek voor geïntegreerde rekeningen voor milieu en economie (System of integrated Environmental and Economic Accounts, SEEA). Dit handboek, dat uiteindelijk onder auspiciën van de VN zal worden gepubliceerd, zal een hoofdstuk bevatten waarin de NAMEA systematiek uitgebreid wordt toegelicht.

2.4. Balansgegevens

Naast het verzamelen en koppelen van basisgegevens over stroomgrootheden als emissies en gebruik van milieufuncties is in het plan van aanpak ook aandacht besteed aan bestandsgrootheden, oftewel het in beeld brengen van milieuvorraden. Begin 1996 beschikte het CBS over een experimentele nationale balans met een opgave van het economische vermogen van Nederland. Het economische karakter van deze balans bracht met zich mee dat uitsluitend activa waarop eigendomsrechten bestaan en die in beginsel verhandelbaar zijn, zijn opgenomen. Het voornemen bestond om na te gaan of het zinvol is om de invloed van milieu-aspecten meer zichtbaar te maken in de nationale balans door bestaande posten uit te splitsen en/of nieuwe posten toe te voegen. In de voorbereiding daarvan is gebleken dat, voordat er sprake kan zijn van integratie in een economisch georiënteerd informatiestelsel, er eerst zal moeten worden voorzien in voldoende eenduidige en volledige basisgegevens. Er is daarom voorrang gegeven aan het verzamelen en systematiseren van basisgegevens over met name flora en fauna, d.w.z. milieuvorraden waarvoor in het algemeen geen eigendomsrechten gelden en waarvoor geen marktprijs bestaat, en die dus ook niet zomaar in een economische balans zijn onder te brengen.

Deze cijfers verschijnen met ingang van 1998 jaarlijks in de Natuurbalans¹. Dit mede als uitvloeisel van de (wettelijke) instelling van de Natuurplanbureaufunctie, uit te voeren in een samenwerkingsverband tussen het RIVM en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Naast de beschrijving van de huidige toestand van de natuur wordt daarin ook ingegaan op de relatie met de kwaliteit van het milieu en de toenemende druk op de ruimte. Beide facetten worden mede beïnvloed door economische groei.

Tevens is door het RIVM in 1998, op verzoek van het ministerie van VROM, een eerste voorzet gegeven voor een «Leefomgevingsbalans»². Hierin worden de verschillende voorraden of activa die bepalend zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zo evenwichtig mogelijk naast elkaar in kaart gebracht. Het gaat daarbij zowel om waarden van de economie en de ecologie, als ook om de (door burgers beleefde) kwaliteit van de directe leefomgeving. De nadruk lag in de RIVM-studie voornamelijk op het ontwikkelen van een conceptueel afwegingskader en een

¹ RIVM/DLO (1998): Natuurbalans 1998. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

² RIVM (1998): Leefomgevingsbalans; voorzet voor vorm en inhoud. Rapportnr. 408504001. RIVM, Bilthoven.

beeld van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het verleden. Het RIVM is thans bezig om – ter aanvulling van de balans – (ook) een prospectief instrument te ontwikkelen: de «Leefomgevingsverkenner». Deze verkenner heeft als doel om de toekomstige ontwikkeling van de omgevingskwaliteit in beeld te brengen en de knelpunten te inventariseren. Ook hier worden drie typen indicatoren gebruikt: economische, sociale en ecologische indicatoren. Een eerste prototype is inmiddels opgeleverd¹.

3. Verbeterde presentatie van milieu-en economie-gegevens

In de afgelopen jaren is de presentatie van gegevens over de samenhang tussen milieu en economie verbeterd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in:

- a. statistische publicaties die terugkijken op een historisch jaar en
- b. verkenningen/ramingen.

Allereerst zijn de op NAMEA gebaseerde publicaties verbeterd. Dit blijkt vooral uit de verbeterde behandeling van het aspect milieu in de jaarlijkse samenvattende en integrerende CBS-publicatie over de Nederlandse economie. Het blijkt voorts ook uit de Milieubalans, waarvan in september 1999 de vijfde editie is verschenen.

Sinds 1997 wordt in de Milieubalans extra aandacht besteed aan de relatie tussen economie en milieu en aan ont koppeling tussen economische groei en milieudruk. Naast een analyse van de huidige toestand van het milieu (en de kosten en financiering van het milieubeleid) wordt vanaf 1999 expliciet aandacht besteed aan de middellange termijn-verwachting voor de komende vier jaar. Dit vindt plaats op basis van de meest recente middellange termijn ramingen van het CPB.

In het verlengde van de Milieubalans wordt met ingang van 1999 door CBS en RIVM gezamenlijk een (tweejaarlijks) achtergrondrapport met statistische gegevens en toelichtingen op methoden, ontwikkelingen en samenhangen gepubliceerd onder de titel Milieucompendium.

4. Toekomstverkenningen

Het ontwikkelen van toekomstscenario's bij uiteenlopende economische en milieu-ontwikkelingen is ook onderdeel van het plan van aanpak. De betekenis van toekomstscenario's voor het onderwerp groen nationaal inkomen bestaat er uit dat op deze manier de inkomensconsequenties van uiteenlopende veronderstellingen over toekomstig milieubeleid inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Centraal hierin staan de middellange en lange termijn verkenningen van het CPB en de milieuverkenningen van het RIVM. Vervolgens zijn ook nog de economische effecten van het voorgestelde klimaatbeleid bestudeerd. In november 1997 heeft het CPB twee nieuwe scenario's voor de middellange termijn gepubliceerd. Deze zijn gepubliceerd in «Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode» van november 1997. Zoals aangegeven in het Plan van aanpak is hierin een paragraaf opgenomen waarin ontwikkelingen op milieugebied zijn geschetst aan de hand van de thema's klimaatverandering, verzuring, vermesting en verwijdering. Deze paragraaf is gebaseerd op gegevens van het RIVM en het CBS². Een van de aanbevelingen van de planbureaus was om voortaan het *gunstig* scenario te gebruiken bij de voorbereiding van het milieubeleid, op dezelfde wijze als *behoedzaam* wordt gebruikt bij de budgettaire beleidsvoorbereiding. Bij een hoger groeiscenario komen de potentiële knelpunten voor het milieu duidelijker in beeld en wordt de kans op «milieutegenvallers» verminderd.

¹ RIVM (1998): Leefomgevingsverkenner; Proeve van een prototype. RIVM, Bilthoven.

² Gerwen, O.J. van et al. (1998): Milieu-ontwikkelingen op de middellange termijn. Rapportnr. 251701032. RIVM, Bilthoven.

Bij de onlangs uitgebrachte Uitvoeringsnota Klimaatbeleid is van dit inzicht gebruik gemaakt en is de beleidsopgave afgezet tegen een hoger groeiscenario.

Eveneens in de loop van 1997 heeft het CPB in samenwerking met Energie Centrum Nederland (ECN) en RIVM de publicatie: Economie en fysieke omgeving uitgebracht. Hierin zijn in drie lange termijnsenario's voor de periode 1995–2020 beleidsopgaven op het gebied van ruimtegebruik, mobiliteit, energie en milieu in kaart gebracht. Tevens worden daarvoor op een systematische wijze diverse oplossingsrichtingen ontwikkeld. Deze publicatie heeft ruime aandacht en verspreiding gekregen, zowel binnen de Rijksoverheid als daarbuiten.

Medio 1997 is de vierde Nationale Milieuverkenning verschenen¹ en de eerste Natuurverkenning². In deze publicaties worden knelpunten gesignaleerd voor het milieu- en natuurbeleid, mede als gevolg van de verwachte beleidseffectiviteit en ontwikkelingen in de economie (met name mobiliteit, energiegebruik en ruimtedruk).

De discussie over de relatie economische groei en milieudruk is ook aan de orde gesteld in het NMP3. Het RIVM heeft daartoe een eerste analyse uitgevoerd naar de gevolgen van extra economische groei voor het milieu³. Hoewel er een positief verband is zijn er onzekerheden over de aard van de extra groei en de effecten daarvan op het milieu, en de instrumentering om de milieutegenvaller te compenseren. In het Regeerakkoord is afgesproken dat bij méér dan behoedzame groei de extra milieudruk zo veel mogelijk zal worden gecompenseerd.

Inmiddels zijn bij het RIVM de werkzaamheden gestart voor de vijfde Milieuverkenning, dit ter voorbereiding van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan. Met het oog op het strategische karakter van het NMP4 zal in de vijfde Milieuverkenning een lange horizon in beschouwing worden genomen (30 jaar vooruit), en zullen de toekomstige ontwikkelingen in historisch perspectief geplaatst worden (30 jaar terug). Verder zal het RIVM de uitkomsten niet alleen in de vorm van «emissiecijfers» presenteren, maar ook vertalen in milieukwaliteiten. Ook het milieubeslag van de Nederlandse productie en consumptie in het buitenland zal in de beschouwing worden getrokken. Bij de hiervoor uit te voeren analyses vormen de NAMEAs van het CBS een onmisbaar instrument.

5. Berekening van een «groen» nationaal inkomen

In 1997 is opdracht gegeven tot een meerjarig onderzoek waarin voor een jaar uit het verleden (1990) wordt geprobeerd om het nationale inkomen te herberekenen, rekening houdend met alle «kosten» van de economie voor het milieu. De vraag naar een dergelijk nationaal inkomenscijfer zou de indruk kunnen wekken dat een «groen» inkomen op statistische wijze bepaald zou kunnen worden als het verschil tussen het traditioneel bepaalde inkomen en de in geld uitgedrukte waarde van alle milieuschade, veroorzaakt door de economische activiteiten in een bepaald jaar. In het plan van aanpak groen nationaal inkomen van juni 1996 is op gezag van leidende Nederlandse economen het standpunt ingenomen dat de berekening van een groen nationaal inkomen nooit een statistische aftreksom kan zijn, maar alleen tot stand kan worden gebracht in een complexe modelberekening.

In het kader van het plan van aanpak is geëxperimenteerd met de methode die in de afgelopen jaren onder leiding van dr. R. Hueting is ontwikkeld voor de modelberekening van een duurzaam nationaal inkomen. Bij deze modelberekening wordt de NAMEA als statistisch raamwerk ingezet.

¹ RIVM: Nationale Milieuverkenning 4 1997–2020. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

² RIVM/IKC/DLO (1997): Natuurverkenning 1997. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

³ RIVM (1998): Milieurendement van het NMP-3; Aanvulling op de Nationale Milieuverkenning 4. RIVM, Bilthoven.

Doel van de berekening is de raming van het inkomen dat op een historisch bepaald moment haalbaar zou zijn geweest indien in de gehele economie van dat moment met de toen beschikbare technologie duurzaam zou zijn geproduceerd en geconsumeerd.

Met de term «duurzaam» wordt uitgedrukt dat het gaat om het inkomen dat hoort bij een situatie die als volledig duurzaam kan worden beschouwd in termen van vervuiling, aantasting en uitputting van milieuvorraden.

Zoals al gesteld kan de berekening van een duurzaam nationaal inkomen geen aftreksom zijn. Immers, bij doorvoering van zodanig strenge milieunormen dat geen milieuschade meer optreedt, wijzigen niet alleen de schadelijke activiteiten, maar verandert de gehele economie. Als gevolg van de doorberekening van de additionele milieukosten veranderen de relatieve prijzen van alle goederen en diensten, waardoor veranderingen in de gehele economie zullen optreden. Berekening van een duurzaam inkomen betekent dan dat een nieuw hypothetisch inkomen moet worden geschat dat hoort bij het gewijzigde economische gedrag in de als duurzaam gedefinieerde situatie.

Op basis van een haalbaarheidsstudie is eind 1997 besloten tot een meerjarig, gefaseerd onderzoek naar de hoogte van het duurzame nationale inkomen in 1990.

De eerste fase is in maart 1999 afgesloten met een voorlopig tussenrapport.

De wetenschappelijke begeleidingscommissie heeft publicatie van dit rapport uitgesteld, totdat enkele verbeteringen in het rapport zijn aangebracht en enkele niet behandelde milieuthema's nader zijn verkend. De rekenuitkomst blijft echter altijd gevoelig voor de gemaakte veronderstellingen, modelspecificaties en gehanteerde milieunormen. Zoals reeds in de brief van juni 1996 werd benadrukt, zijn er feitelijk evenveel groene inkomens mogelijk, als er veronderstellingen kunnen worden gemaakt over de op een bepaald moment geldende preferentie voor milieu, over de voor milieubeheer beschikbare technologie en over de werking van het economisch systeem. Er bestaan dus vele varianten van een groen nationaal inkomen. Een van de varianten is het «duurzame nationale inkomen».

In de afrondingsfase van het onderzoek, welke thans in voorbereiding is en vermoedelijk zal doorlopen tot ongeveer halverwege 2000, zullen de onderzoeksinspanningen zich richten op enerzijds het wegwerken van enkele van de geconstateerde tekortkomingen en anderzijds om te zien of aan de methodologische en datatechnische voorwaarden voor toepassing van het onderzoeksinstrument kan worden voldaan.

6. Samenvatting

De belangrijkste doelstellingen van het plan van aanpak, zoals in 1997 verwoord, zijn gerealiseerd. Onze kennis over de relaties tussen milieu en economie is aanzienlijk verbeterd. Dankzij de activiteiten in het kader van het plan van aanpak groen nationaal inkomen is de beleidsrelevante informatie over de samenhang tussen economische groei, werkgelegenheid en ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu op een hoger niveau gebracht. De verbeteringen betreffen zowel de instrumenten voor middellangetermijn verkenningen en scenario's als de gegevens-(voorziening) over milieu en economie.

De verschillende soorten verkenningsstudies zijn in de afgelopen jaren een waardevol instrument gebleken voor de analyse van de samenhang en wederzijdse beïnvloeding van economie en milieu. Voor het beleid is

het relevant om het effect van toekomstig milieubeleid op de ontwikkeling van inkomen en werkgelegenheid zo goed mogelijk in kaart te brengen. Wat betreft het onderzoek naar het duurzame nationale inkomen zal de Tweede Kamer zodra de onderzoeksresultaten bekend zijn zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten, waarbij ook de mogelijke waarde van een dergelijk instrument voor het beleid inzake milieu en economie wordt betrokken.

In het plan van aanpak vormde de verdere ontwikkeling en versnelling van het NAMEA-informatiesysteem van het CBS één van de speerpunten. Inmiddels worden deze NAMEAs in binnen- en buitenland veel toegepast. Een recente publicatie van Eurostat, waarin NAMEAs voor 13 landen worden beschreven en vergeleken, verwoordt de bruikbaarheid van dit informatiesysteem als volgt: «As the environmental information is compiled in a way consistent with the way economic activities are represented in the national accounts, the NAMEA framework is a powerful tool to assess integration of environmental and economic concerns into policies.» Ook het Europees Parlement heeft recentelijk, bij de behandeling van het nieuwe statistische vijfjarenprogramma van de EU, aanbevolen: «Er zijn tevens plannen om een geïntegreerd systeem van satellietrekeningen te ontwikkelen, in te voeren en te versterken, die een beeld geven van de wisselwerking tussen de economie en het milieu voor alle lidstaten.» In Nederland heeft de NAMEA onder andere meer inzicht geboden in de achtergronden van veranderingen in de milieudruk per thema (economische groei, veranderingen in de economische structuur, toename van de milieu-efficiency, e.d.). Ook voor onderzoek naar internationale aspecten zoals het buitenlands milieubeslag van Nederlandse productie en consumptie is de NAMEA een onmisbaar hulpmiddel.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink