

Vergaderjaar 2003–2004

25 405

Milieu en Economie

Nr. 31

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2003

Hierbij informeer ik u over het kabinetsstandpunt inzake het advies dat de VROM-raad op eigen initiatief heeft uitgebracht getiteld «Milieu en Economie; Ontkoppeling door Innovatie».

Het advies is een forse steun in de rug voor de uitvoering van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) en de vormgeving van transitie. Uit het opinieonderzoek dat de VROM-raad liet uitvoeren blijkt dat een grote meerderheid van de bevolking milieuproblemen weliswaar belangrijk vindt, maar niet bereid is om daarvoor fors op welvaart in te leveren. Zij verwacht dat technologie en slimme oplossingen kunnen helpen om de spanning tussen milieu en economie weg te nemen. Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen het advies van de VROM-raad: verhoog de eco-efficiency van de productie door het internaliseren van milieukosten te koppelen aan verbeteren van het innovatieklimaat. Dit zijn wezenlijke elementen van de gewenste transitie naar een duurzamere samenleving.

Een eensluidende brief heb ik gestuurd naar de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De kern van de reactie

Het belangrijkste element uit het advies is de relatie die de VROM-raad legt tussen een goed innovatieklimaat en de transities naar een duurzame ontwikkeling. De VROM-raad stelt dat hiervoor commitment nodig is op zowel het hoogste politieke als maatschappelijke niveau. Het kabinet zal een Innovatieplatform creëren onder leiding van de minister-president. In lijn met het NMP4, zal voor het realiseren van duurzame ontwikkeling en absolute ontkoppeling de overheid zowel «initiatieven van onderop» met betrekking tot innovatie stimuleren als het generiek beleid versterken waarmee milieukosten verder in prijzen worden doorberekend. Met betrekking tot de initiatieven van onderop zal het kabinet in de Innovatiebrief die dit najaar uitkomt, maatregelen aankondigen om het Nederlandse innovatieklimaat in den brede te versterken. Duurzaamheid wordt waar mogelijk integraal meegenomen in het innovatie-instrumentarium, zoals in het nieuwe instrument gericht op projectmatige technologische samenwerking en bij het selecteren van sleuteltechnologieën. Daarnaast neemt het kabinet extra maatregelen om duurzame activiteiten te stimuleren, zoals het waar nodig organiseren van experimenteerruimte. Het kabinet wil ook een actieve bijdrage leveren aan het EU Actieplan voor Milieutechnologie dat in 2004 uitkomt.

Economische instrumenten zijn belangrijk om het generieke beleid te versterken, zoals ook de VROM-raad aangeeft. In lijn met het NMP4 en de Notitie Vaste Waarden, Nieuwe Vormen heeft het kabinet de implementatie van de EU-richtlijn handel in broeikasgassen ter hand genomen. Hierdoor zullen reducties van CO₂-emissies (uit de grote bronnen) plaatsvinden waar dat tegen de laagste kosten kan. Parallel hieraan is de wetgeving voor het nationale systeem van handel in NO_x-emissierechten in voorbereiding. Het belastingstelsel is de afgelopen jaren al aanzienlijk vergroend, maar het kabinet zal verdere vergroening blijven nastreven. Zo zal in 2005 een verhoging van de REB met 10% (€ 450 mln.) worden doorgevoerd. Ook het huidige bouwwerk van fiscale lasten rond het gebruik van personenauto's verdient nadere studie, zoals de VROM-raad adviseert.

Algemeen: synergie Milieu en Economie op de agenda

De VROM-raad agendeert met het advies opnieuw de noodzaak tot het vinden van synergie tussen milieu en economie. Er liggen urgente problemen op tafel die om een gezamenlijke oplossing vragen; niet alleen de hardnekkige milieuproblemen, zoals in het NMP4 omschreven, maar ook de wegzakkende concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven. De landen van de Europese Unie hebben op de voorjaarstop geconcludeerd dat de economische problemen en de milieuproblemen met elkaar te verbinden zijn: «Zo blijft het van onverminderd belang om de maatregelen op milieugebied krachtig door te zetten. Zij vormen een belangrijke factor ten gunste van innovatie en de invoering van nieuwe technologieën die tot groei en ontwikkeling leiden. Milieudoelstellingen zullen als een katalysator werken voor innovatie en modernisering in sleutelsectoren zoals energie en vervoer, en zullen nieuwe investeringen in schone, meer op een efficiënt gebruik van hulpbronnen gebaseerde technologieën bevorderen» (Uit: Conclusies EU Voorjaarstop 2003). Ook het kabinet wenst deze verbinding te leggen.

Politiek commitment voor (systeem)innovaties richting duurzaamheid

Het kabinet realiseert zich dat, om de verbinding tussen milieu en economie te kunnen leggen, er allereerst commitment nodig is. De VROM-raad draagt hiervoor bouwstenen aan en verwijst naar het Finse model waar betrokken ministers met toonaangevende partijen uit bedrijfsleven en kennisinstituten een maatschappelijk veranderingsproces in gang hebben gezet. De VROM-raad concludeert dat het onwaarschijnlijk is dat de systeeminnovaties, in NMP4 transities genoemd, zonder overheids-interventie of vanuit afzonderlijke beleidssectoren van de grond komen omdat ze gevoelig zijn voor vormen van markt- en systeemfalen. Daarom acht de VROM-raad een zware strategielaag onder leiding van de minister-president en de verantwoordelijke bewindspersonen noodzakelijk. Het «Finse model» kan daartoe als inspiratie dienen.

In het Hoofdlijnenakkoord volgt het Kabinet het Finse model en kondigt het aan een innovatieplatform op te zullen richten. In dit Innovatieplatform zullen de bij onderwijs en innovatiebeleid betrokken ministers en vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke partijen onder leiding van de minister-president plannen uitwerken voor de te volgen strategie voor kennisontwikkeling en exploitatie. Om hier concreet invulling aan te geven is regelmatig interdepartementaal overleg nodig, zowel op ambtelijk als politiek niveau.

Verbeteren van het algemene innovatieklimaat

De VROM-raad doet verschillende aanbevelingen om het algemene innovatieklimaat van Nederland te verbeteren. De raad ziet een gunstig innovatieklimaat als een noodzakelijke voorwaarde om innovaties te kunnen bevorderen die (ook) bijdragen aan het verhogen van de eco-efficiency. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven dat het versterken van de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland binnen de grenzen van draagkracht en duurzaamheid moet plaatsvinden. Dit betekent dat het algemeen innovatieklimaat de duurzame economische groei moet bevorderen. Daarom is het kabinet verheugd dat de VROM-raad extra aanbevelingen doet om tot duurzame innovaties te komen. Binnen het werken aan transities wil het kabinet op de volgende manieren en in samenhang met de voorgenomen acties uit de Innovatiebrief omgaan met deze aanbevelingen.

Ten eerste is het kabinet met de VROM-raad van mening dat in ieder geval voor de (systeem)innovaties gericht op duurzaamheid ook een rol voor de overheid is weggelegd in de fases na de R&D-fase, die gericht zijn op de marktintroductie. Tenminste wanneer zich marktimperfecties voordoen. Het gaat dan om de volgende rollen:

- De overheid is partner, bijvoorbeeld om experimenteerruimte mogelijk te maken, zoals hieronder nader uitgewerkt wordt.
- De overheid is makelaar, zoals bij het platform duurzaam ondernemen en bij het uitvoeren van milieugerichte subsidieregelingen. Deze regelingen, zoals de Regeling Overige Broeikasgassen (ROB), ProMT en GAVE, blijven gericht op implementatie van technologieën en op het zoeken van nieuwe toepassingsvormen van bestaande technologieën. Dit betekent dat er vooral aandacht zal zijn voor ondersteunend beleid: kennisdiffusie, netwerksturing, etc.
- De overheid is leider door randvoorwaarden te scheppen en kaders te blijven stellen. Milieunormering, maar ook het internaliseren van milieukosten (het andere spoor in het VROM-raad advies) kunnen extra impulsen voor innovatie opleveren.

Ten tweede beveelt de VROM-raad op het internationale vlak aan om

Nederlandse deelname aan internationale netwerken te stimuleren via het Europese zesde Kaderprogramma en via het zoeken van samenwerking met andere EU-lidstaten op het gebied van transitie. Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Europese Commissie tot het opstellen van een Actieplan voor Milieutechnologie (ETAP), als uitwerking van de milieu-paragraaf in de Lissabon-strategie. Thans wordt bezien of dit Actieplan voor het Nederlands Voorzitterschap grond voor extra initiatieven kan zijn. Op het gebied van transitie zoekt Nederland samenwerking met Duitsland en Groot-Brittannië. Als onderdeel van deze samenwerking wordt er tijdens het voorzitterschap een conferentie duurzame mobiliteit in stedelijke gebieden georganiseerd.

Ten derde is het kabinet het met de VROM-raad eens dat de sleuteltechnologieën, zoals die zullen worden beschreven in de Innovatiebrief, in potentie een forse bijdrage kunnen leveren aan eco-efficiency verbetering. Bij het signaleren en selecteren van sleuteltechnologieën wordt daarom gekeken naar het potentieel op alle drie de aspecten van duurzaamheid (economie, ecologie en sociaal) alsmede naar de aanwezigheid van een basis in de kennisinfrastructuur en het bedrijfsleven.

Experimenteerruimte

De VROM-raad geeft aan dat transitie vragen om experimenteerruimte, die niet altijd binnen de huidige randvoorwaarden te realiseren is. Dan is er maatwerk nodig. De VROM-raad noemt drie mogelijkheden: tijdelijke ontheffing van bepaalde regels, werken aan draagvlak en het zorgdragen voor publieke (co)financiering.

Het kabinet wil graag transitie stimuleren en realiseert zich dat het moeilijk kan zijn innovaties tot stand te brengen binnen de huidige kaders en instituties. Het kabinet staat daarom in principe positief tegenover de aanbeveling om tot experimenteerruimte te komen, maar loopt bij de uitwerking tegen de volgende punten aan.

Ten eerste komen belemmeringen niet altijd voort uit wetgeving, maar vaak ook uit bestaande afspraken, zoals neergelegd in convenanten, gegroeide gewoonten, gegroeide verhoudingen, gelijkheidsoverwegingen of onbedoelde effecten van bestaande regels, zoals lock-in effecten. Ten tweede blijkt uit ervaringen met de experimentenwet Stad en Milieu en uit interviews¹ dat het vaak gaat om gevoelde of vermeende belemmeringen die de bestaande kaders zouden opwerpen, bijvoorbeeld omdat de grote verscheidenheid aan regels het hanteren van die regels moeizaam maakt. Vanuit de gedachte «feelings are facts» zijn deze belemmeringen dan niet minder reëel, maar ze vragen wel om een andere aanpak. Ten derde zijn er grote verschillen tussen bedrijven en hun behoefte om tot voorlopers te behoren. Deze verschillen zorgen er voor dat initiatieven van vernieuwers niet altijd binnen generieke subsidie-instrumenten passen. Tot slot realiseert het kabinet zich dat het vanuit het gelijkheidsbeginsel noodzakelijk is een zorgvuldige afweging te maken voordat uitzonderingen op de regelgeving gecreëerd kunnen worden.

Het kabinet wil zich veel nadrukkelijker opstellen als partner van initiatiefnemers die daadwerkelijk stappen op het transitiepad willen zetten. Dit partnerschap kan invulling krijgen door bijvoorbeeld samen met de initiatiefnemers van transitieprojecten een weg te zoeken door de regelgeving en andere bestaande instituties of door draagvlak bij bijvoorbeeld burgers te vergroten of door zo nodig een (tijdelijke) ontheffing van bestaande regels te organiseren of op zoek te gaan naar adequate (co)financieringsvormen. Het kabinet onderzoekt op dit moment de mogelijkheden. Als eerste stap in deze richting is bij het Ministerie van EZ inmiddels een meldpunt Onnodige en tegenstrijdige regelgeving ingericht. Ook willen we verwijzen naar het project Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf en

¹ Interviews gedaan door onder andere de ECW en door EZ in het kader van de transitie naar een duurzame energievoorziening.

naar de rol die de huidige werkgroepen binnen de transitie naar een duurzame energiehuishouding vervullen. Zij zijn in feite de uitkijkposten voor beleidsconsistentie.

Hiernaast zet het kabinet de stroomlijning, vernieuwing en herijking van de bestaande wet- en regelgeving door, zodat wet- en regelgeving op z'n minst blijft passen bij de actuele situatie. Op deze manier worden in ieder geval de belemmeringen door achterhaalde regels weggenomen. Belangrijk voorbeeld is de actuele herijkingsoperatie van de VROM-regelgeving. Dit past bovendien bij de aanbeveling van de VROM-raad om de kosten van milieubeleid te reduceren middels een «verbeterde vormgeving van het instrumentarium» (p. 70).

Internaliseren van milieukosten

Het adequaat internaliseren van milieukosten is, naast het verbeteren van het innovatieklimaat, het andere spoor van de VROM-raad om de eco-efficiency te verhogen. Door de inzet van effectievere en efficiëntere beleidsinstrumenten kan nog een aanzienlijke vooruitgang in eco-efficiency worden geboekt, zonder dat de kosten uit de hand lopen. De raad denkt daarbij vooral aan marktconforme instrumenten, zoals heffingen en verhandelbare emissierechten, die beide een prijs zetten op milieugebruik en milieubelasting. De VROM-raad geeft aan dat de effectiviteit vergroot kan worden door het moment waarop men met de milieukosten wordt geconfronteerd meer te laten samenvallen met het moment waarop de besluiten worden genomen die van invloed zijn op de omvang van de milieueffecten. Dit wordt door de raad geïllustreerd aan de hand van het voorstel voor herziening van het lastenstelsel rond het gebruik van personenauto's. Marktconforme instrumenten zijn ook goed voor de efficiency van het milieubeleid, omdat zij producenten en consumenten een grotere vrijheid laten om te kiezen voor de goedkoopste oplossingen. De VROM-raad noemt de invoering van een EU-wijd systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten hierbij als voorbeeld. Het kabinet onderschrijft deze analyse op hoofdlijnen, maar wil hier het volgende aan toevoegen:

- Bij de beoordeling van milieubeleidsinstrumenten houdt het kabinet, naast effectiviteit en efficiency, ook rekening met de volgende criteria: uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk, uitvoeringskosten, handhaafbaarheid, inpasbaarheid in bestaande regelgeving (denk aan Europese regelgeving en begrotingssystematiek), economische en andere neveneffecten, zoals een verstoring van het internationale level playing field en effecten op de lastenverdeling.
- Rekening houdend met alle beoordelingsaspecten kan directe regulering in bepaalde gevallen ook een zeer effectief instrument zijn, zoals dat het geval is bij de Europese richtlijnen voor verkeer en vervoer (EURO 4 en 5). In een aantal gevallen is directe regulering ook efficiënter, met name wanneer de uitvoeringskosten van de overheid (bijv. voor handhaving) voor vergelijkbare marktconforme instrumenten hoog zijn.
- Instrumenten voor internalisering van milieukosten zijn veelal slechts te introduceren als ze passen in het EU-kader. Voor sommige sectoren, zoals de luchtvaart, zullen er ook in EU-overstijgende gremia afspraken gemaakt moeten worden. Bovendien is de effectiviteit van instrumenten voor internalisering groter als de maatregelen in ieder geval in EU-verband worden doorgevoerd. Nederland zal er dan ook naar streven om het internaliseren van milieukosten (middels scherpere normstelling en regelgeving, vergroening van het fiscale stelsel en introductie van verhandelbare rechten) verder te verankeren in het communautair beleid.

Binnen deze randvoorwaarden wil het kabinet de mogelijkheden voor toepassing van marktconforme instrumenten benutten. Bij de klimaatproblematiek, die de VROM-raad als het meest urgent typeert, worden thans marktconforme instrumenten ontwikkeld. Het kabinet acht de aanbevelingen van de VROM-raad over internalisering van milieukosten echter in beginsel ook van toepassing op de gehele milieuproblematiek. De analyse van de barrières tegen voortgaande internalisering van milieukosten verdient volgens het kabinet een verdere verdieping, bijvoorbeeld door systematisch onderscheid te maken in barrières op het niveau van individuen, op groepsniveau, op het niveau van marktwerking en rechtsstaat en op systeemniveau. Op elk niveau zal het opruimen van barrières een andere benadering vergen. Dat kan het beste worden uitgewerkt voor enkele specifieke domeinen, zoals bijvoorbeeld energiegebruik, mobiliteit en bouwen en wonen.

Klimaat

De VROM-raad is «groot voorstander van een EU-breed systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten» (pag. 84). Het kabinet is het hiermee eens en ondersteunt daarom de werkzaamheden van de Europese Commissie om in 2005 een Europees stelsel van CO₂-emissiehandel in werking te hebben. Hierdoor zullen reducties van CO₂-emissies (uit de grote bronnen) daar plaatsvinden waar dat tegen de laagste kosten kan. Het kabinet studeert op manieren om efficiënte reducties van CO₂-emissies uit kleine bronnen (zoals huishoudens en voertuigen) te stimuleren.

Mobiliteit

De VROM-raad neemt mobiliteit als een voorbeeld voor verdergaande internalisering van milieukosten. In de uitwerking komt de VROM-raad tot de volgende aanbevelingen:

1. Breng alle aan het verkeer toe te wijzen maatschappelijke kosten in rekening.
2. Zoek daarbij vooral naar variabilisatie van (personen)autobelastingen door invoering van een – naar milieukeurmerken en tijd en plaats te differentiëren – kilometerheffing. De Raad constateert dat voor de kilometerheffing veel draagvlak onder de bevolking bestaat.
3. Handhaaf waar relevant de differentiatie van de resterende vaste kosten.
4. Breng meer samenhang in de belastingen op het verkeerssysteem als geheel.

Ad 1. Het kabinet bevestigt de in het NMP4 gekozen lijn om alle maatschappelijke kosten van het verkeer, waaronder infrastructuurkosten en milieukosten, door te berekenen. Uiteindelijk zal voor alle sectoren, waaronder wegvervoer, spoorvervoer, binnenvaart en luchtvaart, een gelijke behandeling moeten gaan plaatsvinden. Hierbij zal een level playing field in internationaal verband en een level playing field tussen de modaliteiten nadrukkelijk betrokken worden. Tevens is transparantie van financiële stromen rond mobiliteit wenselijk. Het kabinet zal verschillende mogelijkheden bezien voor beprijzing van de transportsector, onder gelijktijdige terugsluizing binnen de budgettaire spelregels.

Naar aanleiding van het eerste Europese Witboek¹ heeft het toenmalige kabinet ingestemd met internalisering van externe kosten waarbij de aandacht gericht werd op vervoerwijzen die nog maar beperkt betalen voor hun externe kosten. Dit betreft onder meer het goederenvervoer over de weg, de binnenvaart, het spoorvervoer en de luchtvaart.

In het vervolg op het Witboek, en meer recent in het kader van de huidige mededeling over financiering van infrastructuur, is de Commissie er nog

¹ European Commission (1998) Fair payment for infrastructure use.

niet in geslaagd een concreet voorstel voor internalisering te formuleren. De discussie over internalisering in Europees verband is verre van afgerond. Het Nederlandse standpunt hierover zal nog moeten worden gepreciseerd.

Ad 2. Een kilometerheffing voor personenauto's kan, aldus het kabinet, een bijdrage leveren aan verbetering van bereikbaarheid en aan emissie-reductie. Bij de keuze van instrumenten voor beprijzing zullen naast de effecten ook andere aspecten meewegen, waaronder uitvoerbaarheid en kosten. Tevens is het van belang dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is, zoals ook blijkt uit het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Bewust mobiel, beter bereikbaar». Daarom zal de implementatie van beprijzing zorgvuldig voorbereid moeten worden in overleg met alle belanghebbenden. Hoewel variabilisatie van autobelastingen op zichzelf nastrevenswaardig is, is nog niet duidelijk of een kilometerheffing, gezien alle aspecten, het meest gewenste instrument is. Daarom zal een breder geheel van opties voor beprijzing in beschouwing genomen worden. Hierbij kunnen we ons laten inspireren door voorbeelden uit het buitenland. Zo zal onderzoek gedaan worden naar de praktische (on)mogelijkheden van een kilometerheffing in Nederland naar Duits en Oostenrijks model. Ook worden de effecten van cordonheffingen in Londen gevolgd. Er zullen in deze kabinetsperiode voorbereidende studies worden gedaan naar beprijzing, onder het gelijktijdig aanpakken van bereikbaarheidsknelpunten via verbetering van infrastructuur.

Ad 3. Uitgangspunt bij het prijsbeleid zal steeds zijn dat de vergroenings-effecten van de huidige autobelastingen, zoals die bijvoorbeeld in de huidige vaste belastingen zijn ingebouwd, tenminste per saldo gehandhaafd blijven.

Ad 4. In het NVVP zullen de elementen voor een samenhangend prijsbeleid worden uitgewerkt.

Overige initiatieven

Naast emissiehandel en aanpassing van het mobiliteitbeleid, werkt het kabinet ook aan de volgende marktconforme instrumenten:

Het kabinet wil voortgang boeken bij de vergroening van het belastingstelsel, zoals is aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord. Zo zal de Regulerende energiebelasting (REB) met ingang van 2005 met 450 miljoen Euro worden verhoogd, waarbij de opbrengst geheel wordt teruggesluisd. Daarnaast onderzoekt het kabinet vergroeningsmaatregelen voor met name verkeer en vervoer. Daarbij zullen diverse opties die de milieueffectiviteit vergroten (nieuwe heffingen, o.a. onderzoek kilometerheffing vrachtwagens, milieudifferentiaties bestaande heffingen) worden bekeken. Deze maatregelen zullen bij de beoordeling van de meest wenselijke instrumentkeuze steeds getoetst worden op hun effectiviteit en efficiëntie mede in het licht van de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord met betrekking tot verlichting van de administratieve lastendruk, de budgettaire kaders en de macro-lastendruk.

Het kabinet wil voor enkele concrete domeinen, zoals bijvoorbeeld energie, bouwen & wonen, of stedelijke milieukwaliteit, de belemmeringen en mogelijkheden voor verdere internalisering (laten) analyseren opdat bruikbare aangrijpingspunten voor beleidsvernieuwing beschikbaar komen. Het heeft de VROM-raad gevraagd om samen met de Algemene Energieraad advies te geven over de juiste instrumentenmix voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

Tot slot zal het kabinet zoals al aangekondigd door de vorige regering¹ onderzoek doen naar mogelijkheden van fiscale vergroening op lokaal en regionaal niveau en naar nieuwe financiële opties voor milieubeleid, waarbij de overheid een initiërende rol heeft, maar de uitwerking volledig bij marktpartijen ligt.

¹ Zie de nota «Vaste Waarden, Nieuwe Vormen; Milieubeleid 2002–2006».