

Vergaderjaar 2005–2006

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 4

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2006

Bijgaand vindt u de rapportage «Duurzaamheidseffecten aanpak milieuschadelijke subsidies»¹. Dit onderzoek heeft zich gericht op de economische en sociale effecten van milieuschadelijke subsidies. Het onderzoek staat niet op zichzelf, het is het derde onderzoek op rij rond het onderwerp milieuschadelijke subsidies. In deze brief ter begeleiding van dit onderzoek wordt daarom ingegaan op de volgende zaken:

- achtergrond bij het onderwerp;
- eerder verricht onderzoek naar milieuschadelijke subsidies;
- samenvatting en conclusies van dit meest recente onderzoek;
- conclusies.

Achtergrond

Het onderwerp milieuschadelijke subsidies kent inmiddels een lange historie. Zo is bijv. door de OESO in 1998 een uitgebreide studie uitgebracht «Improving the environment through reducing subsidies». Een jaar daarvoor had ook the Earth Council een studie laten uitvoeren: «Subsidizing unsustainable development». Bij beide onderzoeken was er sprake van een grote Nederlandse inbreng.

In Nederland wordt het onderwerp opgenomen in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (1998). Er staat dat onderzoek zal worden verricht naar de milieuschadelijke subsidies met als doel te achterhalen: «welke subsidies milieuschadelijke effecten hebben en of en op welke wijze deze negatieve milieueffecten kunnen worden verminderd.»

De essentie van het onderwerp is vrij eenvoudig (zie echter de verdere teksten en de twee tekstboxen over de problematiek bij de uitwerking). Subsiëring leidt tot andere economische activiteiten dan een vrije markt. De verandering kan de aard, de omvang en de plaats van de activiteiten betreffen en heeft in dat geval gevolgen voor het milieu. In die lijn doorrekenend zijn milieuschadelijke subsidies subsidies die als (onbedoeld) neveneffect hebben dat ze het milieu meer belasten in vergelijking met de situatie dat de subsidie niet wordt gegeven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit was het startpunt van een drietal uitgebreide onderzoeken, waarvan het laatste in november 2005 is afgerond. Voor alle onderzoeken geldt dat deze steeds door een interdepartementale commissie met vertegenwoordiging van de ministeries van EZ, Financiën, LNV, SZW en LNV zijn begeleid, onder voorzitterschap van het ministerie van VROM.

Eerder verricht onderzoek naar milieuschadelijke subsidies

De twee eerste onderzoeken zijn respectievelijk in 2000 en 2003 aan de Tweede kamer aangeboden (vrom000571 d.d. 22 juni 2000, vrom030385 d.d. 11 juni 2003 en vrom030478 d.d. 16 juli 2003). Hieronder volgt een korte samenvatting van de bevindingen.

Het eerste onderzoek, uitgevoerd door CE

In dit onderzoek zijn alle directe Rijkssubsidies doorgelicht op mogelijke milieuschadelijkheid en is bezien wat de mogelijkheden zijn om de nadelige milieueffecten van deze subsidies te verminderen onder het zoveel mogelijk vasthouden aan het sociaal-economische motief waarvoor de subsidie is ingesteld.

Overall was de conclusie dat «het beeld dat in Nederland een substantieel aantal milieuschadelijke subsidies bestaat niet klopt wat betreft de 550 directe subsidies (met een budgetbeslag van tenminste 25 miljoen gulden) die in 1999 verleend worden door de Rijksoverheid. De milieueffecten van deze directe subsidies zijn namelijk beperkt.»

In het onderzoek is ook een lijst van mogelijk milieuschadelijke fiscale subsidies opgesteld. Deze lijst is overgedragen aan de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel II om te bezien of deze subsidies konden worden «vergroend». Deze mogelijkheden waren blijkens de rapportage van de werkgroep beperkt.

In een AO over het onderwerp heeft mijn ambtsvoorganger Minister Pronk vervolgens toegezegd onderzoek te willen doen naar de milieueffecten van indirecte subsidies aan een viertal sectoren, namelijk de landbouw, de energie-, de mobiliteits- en de toeristische sector. De achtergrond van deze toezegging was dat volgens de literatuur de indirecte subsidies omvangrijk zijn en in een aantal gevallen potentieel (zeer) milieuschadelijk en dat de betreffende sectoren in Nederland de grote ontvangers zijn van deze subsidies.

Het tweede onderzoek, uitgevoerd door een combinatie van de TU Delft, het IvM van de VU en het RIVM

Dit onderzoek heeft een inventarisatie opgeleverd van de indirecte subsidies aan de vier sectoren, van de omvang ervan en een wetenschappelijk aanvaardbare en bruikbare methode om de relevante milieueffecten van subsidies te bepalen. Hiervoor zijn op basis van normale aannames, zoals winst- en nutsmaximalisatie, de reacties van de ontvangers van subsidies omgezet in economische activiteiten en vervolgens in hogere emissies. Daarvan zijn die emissies geaggregeerd die bijdragen aan de belangrijkste in het NMP4 genoemde milieuproblemen via de Environmental Performance Indicators-methode. Op deze wijze kan een verband worden gelegd tussen subsidies en schade aan het milieu. Zie ook het kader «Subsidies en milieu».

Subsidies en milieu

Om na te gaan of het afschaffen of veranderen van subsidies leidt tot minder of meer milieu-aantasting moet een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie met en zonder subsidies. De laatste is onbekend en moet worden geconstrueerd. Daarbij worden

aannames gemaakt, die arbitrair zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vraag hoe de techniek zich zou hebben ontwikkeld zonder subsidie, of hoe de economische structuur zou zijn geweest zonder subsidie.

Er zijn ook andere benaderingen om na te gaan wat de milieueffecten zijn van het afschaffen van subsidies. In *Boeren onder vrijhandel* heeft LNV een inschatting gemaakt van wat er met de Nederlandse landbouw gaat gebeuren als alle landbouwsubsidies zouden worden afgeschaft. De vermoedelijke uitkomst is een Nederlandse landbouw die zich specialiseert op een aantal andere producten dan momenteel. Het proces van intensivering zal onverminderd doorgaan, misschien zelfs versterkt worden. De milieugevolgen van die nieuwe landbouwstructuur laten zien dat er plussen zijn (minder emissies) en minnen (veel meer intensieve veehouderij, met een bedreiging van de biodiversiteit als gevolg).

Het afschaffen van subsidies zal in het merendeel van de gevallen plussen en minnen hebben voor het milieu.

De toepassing van de methodiek op een aantal cases laat zien dat sommige indirecte subsidies (inderdaad) groot zijn en gepaard gaan met relatief grote milieueffecten.

Beide onderzoeken richtten zich alleen op de milieuschadelijkheid van subsidies. Subsidies daarentegen worden verleend om economische, sociale en/of milieudoelstellingen te realiseren en milieueffecten als zodanig bleken geen reden genoeg om te komen tot aanpassing of afschaffing van een subsidie.

Om die reden is het onderzoek naar milieuschadelijke subsidies verbreed, en werd het geplaatst in het kader van duurzame ontwikkeling. Het doen van verantwoorde uitspraken over subsidies in het kader van een duurzame ontwikkeling vereist dat naast de milieueffecten ook de sociale en de economische effecten van dit beleid in beeld worden gebracht alsmede de consequenties van het eventueel aanpassen of afschaffen van subsidies. Hierbij is echter wel milieuschadelijkheid als startpunt genomen.

Dit betekende dat werd besloten om ook voor de sociale en de economische pijler een soortgelijke methodiek te ontwikkelen en deze toe te passen op een aantal cases. Daarmee zou het mogelijk worden om een integrale afweging te maken van de positieve en de negatieve effecten van subsidies en (politieke) besluiten te nemen over het al of niet afschaffen van subsidies.

Dit vervolgonderzoek naar de niet-duurzame subsidies is opgenomen in *Duurzame Daadkracht*, het nationale deel van het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling, in paragraaf 4.3.4.

Samenvatting van het derde onderzoek

Het derde onderzoek, uitgevoerd door ESM van de Erasmusuniversiteit

Dit derde onderzoek is gericht op het ontwikkelen en toepassen van een methode om de sociale en de economische effecten van potentieel milieuschadelijke subsidies te bepalen. Kennis over deze effecten en over de milieueffecten van subsidies moet de basis leggen voor politieke besluitvorming over het al of niet aanpassen of afschaffen van subsidies: politieke besluitvorming, omdat er geen objectieve methode is om bijvoorbeeld positieve sociale effecten af te wegen tegen negatieve milieueffecten.

Het onderzoek is gestart met het toepassen van een door de OESO ontwikkelde checklist (zie kader «OESO-Checklist») om een schifting te

maken van de milieuschadelijke subsidies. Dit leidde tot een top-negen van meest waarschijnlijk milieuschadelijke subsidies.

OESO-Checklist

Door de OESO is een checklist opgesteld om snel en eenvoudig potentieel milieuschadelijke subsidies te identificeren. De checklist bevat een systematische beoordeling van een subsidie, waarbij o.a. de volgende onderdelen aan de orde komen:

- beschrijving van de beleidscontext, inclusief het milieubeleid. De subsidieverstrekking kan bijvoorbeeld gepaard gaan met milieueisen of flankerend beleid in de vorm van productiequota. Ook kan het zijn dat het milieubeleid extra emissie vanzelf aanpakt bijv. door emissiehandel met een effectief plafond.
- De beschikbaarheid van alternatieven: indien er (op termijn) geen alternatieven mogelijk zijn, heeft de subsidie geen milieuschadelijk effect.
- Het aangrijpingspunt van de subsidie: naarmate de ontvanger van een subsidie meer vrijheid van handelen overhoudt, is er een kleinere kans dat er milieuschade ontstaat door de subsidie. Als tegenpolen kunnen hier worden genoemd de subsidie op bijv. een energiedrager tegenover een subsidie voor vraagstimulering.

Bij het doorlopen van de checklist blijkt dat de *waarschijnlijkheid* dat een subsidie nadelige milieueffecten heeft lang niet altijd groot is. Alleen als er een sterk verband is tussen de subsidie en het grondstoffen- en energieverbruik én als er geen maatregelen zijn die sowieso de emissies aan banden leggen én als er milieuvriendelijke alternatieven voorhanden zijn, is er een grote waarschijnlijkheid dat de subsidie nadelige milieugevolgen heeft. Maar een klein deel van de subsidies voldoet aan die criteria en dit aandeel is dalende.

Vervolgens is op basis van literatuurstudie een selectie van sociale en economische indicatoren gemaakt, opgesplitst naar micro- en macroniveau. Met behulp van twee cases is de methodiek verder verfijnd. Daarna is de methodiek toegepast op de zeven andere cases uit de top-negen.

De conclusies van dit onderzoek ten aanzien van de ontwikkelde methodiek kunnen als volgt worden samengevat:

- Het ontwikkelen van de methodiek en de toepassing ervan is moeilijker gebleken dan aanvankelijk werd verwacht. De invulling van de indicatoren vraagt veel deskundigheid en is afhankelijk van (arbitraire) aannames over de situatie die ontstaat zonder subsidie.
- De ontwikkelde methodiek is een bruikbaar instrument om een indicatie te krijgen van de sociale en economische gevolgen van het afschaffen of aanpassen van een subsidie.
- Het is niet mogelijk om de sociale, economische en milieueffecten van subsidies in één duurzaamheidseffect te vatten.

Bij toepassen van de methodiek op de negen cases is duidelijk geworden dat de indicatoren doorgaans verschillende richtingen op wijzen. Wegen of vergelijken van de verschillende effecten is niet mogelijk omdat er geen objectieve meetmethode is. Door het inzichtelijk maken van mogelijke effecten kan echter wel een beter gefundeerde, politieke afweging worden gemaakt.

Conclusies

Uit de verschillende onderzoeken zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Het dossier milieuschadelijke subsidies is complexer dan een aantal jaren geleden werd gedacht; er zijn ook minder milieuschadelijke subsidies en ze zijn minder milieuschadelijk dan gedacht. Er zijn inmiddels wel bruikbare methoden ontwikkeld om de economische, sociale

- en milieueffecten van subsidies zo goed mogelijk in beeld te brengen. Het milieueffect sec is echter onvoldoende reden gebleken om de milieuschadelijke subsidies af te schaffen.
2. Er zijn wel andere argumenten om subsidies af te schaffen, zoals ondoelmatigheid, handelsverstoring of hoge kosten voor de overheid; het milieuargument (voorzover relevant) kan met deze argumenten «meeliften».
 3. de internationale ontwikkelingen op het gebied van milieuschadelijke subsidies, in het bijzonder die binnen de OESO waar analysemethoden en ervaringen worden uitgewisseld, zullen ook in de toekomst actief worden gevolgd.

Met de afronding van het derde onderzoek is er een einde gekomen aan het onderzoek van VROM met betrekking tot milieuschadelijke subsidies. De ontwikkelde methodieken vormen een bouwsteen voor het ex ante of ex post doorlichten van subsidiebeleid in het kader van een duurzame ontwikkeling.

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