

Vergaderjaar 2005–2006

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2005

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Economische Zaken, de «Evaluatie Klimaatbeleid Verkeer en Vervoer 1999 tot en met 2003»¹ van PriceWaterhouseCoopers (PWC) aan. De evaluatie richt zich op de toegepaste instrumenten en hun werking, op indicatoren, op de methodologie en werpt een blik op de toekomst. De evaluatie per sector is aangekondigd in de Evaluatienota Klimaatbeleid.

In deze brief wil ik op de hoofdpunten van de evaluatie reageren.

Hoofdpunten van de evaluatie (managementsamenvatting)

1. Met betrekking tot de beleidsresultaten kan van een beperkt aantal ingezette instrumenten daadwerkelijk een geschat CO₂-reductie-effect worden berekend, t/m 2003 gezamenlijk circa een halve Mton. Dit betreft grotendeels instrumenten die gebaseerd zijn op vrijwillige maatregelen. Dit was weliswaar in lijn met de doelstelling, maar betekende tegelijkertijd een beperkte zekerheid over de daadwerkelijk te bereiken reducties.
2. Voor de interpretatie van een deel van de resultaten, alsmede voor het aanscherpen van de eindconclusies, is een aantal interviews gevoerd met externe partijen. Een belangrijke algemene conclusie uit zowel de analyse als de gevoerde interviews, is dat in de periode 1999–2003 er voor het klimaatbeleid in de sector Verkeer en Vervoer sprake was van een spreiding van verantwoordelijkheden over meerdere departementen en instrumentontwikkeling en uitvoering.
3. Methodologisch komt de evaluatie tot de conclusie dat de mate waarin de monitoringresultaten voldoen aan de Regeling Prestatiegegevens Evaluatieonderzoek (RPE) sterk bepaald wordt door de aandacht die daar in de opzet en de uitwerking van de beleidsinstrumenten zelf aan besteed wordt.
4. De kwaliteit en diepgang van de monitoring per instrument sluit vaak nauw aan bij de opzet van het instrument zelf en de daaraan gekop-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

pelde vragen van beleidsmakers. In de evaluatienota wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van de instrumenten de laatste jaren steeds beter wordt en daarmee ook de kwaliteit/buikbaarheid van de monitoring. Hiermee wordt ook een evaluatiemethodiek conform RPE en de «Handreiking voor monitoring en evaluatie van klimaatmaatregelen» steeds beter toepasbaar. Kanttekening blijft dat ook dan een zinvolle vergelijking en beoordeling van instrumenten meer vraagt dan inzicht in (beleids)effect en kosteneffectiviteit alleen.

5. Voor het vaststellen van de doelbereiking in 2010 spelen zowel de beoogde reductie uit de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (1999) als de Streefwaarde voor de sector van begin 2004 een belangrijke rol. Beide zijn geen expliciete doelstellingen, maar hebben wel als zodanig gefungeerd.
6. De beoogde reductie uit de Uitvoeringsnota wordt waarschijnlijk niet bereikt, wel lijkt Nederland richting de streefwaarde van 38 Mton in 2010 te gaan. Belangrijk bij dat laatste is wel dat de sturingsmogelijkheden van het klimaatbeleid, dat t/m 2003 is ingezet in de sector Verkeer en Vervoer, beperkt zijn. Het beleidseffect bedraagt slechts enkele procenten van de totale emissie.
7. Op basis van deze conclusies wordt aanbevolen om de streefwaarde voor de sector als geheel te vertalen in een heldere doelstelling voor het sectorale klimaatbeleid in het bijzonder. Daarbij wordt gedacht aan een formulering in termen van CO₂-emissie per vervoersprestatie.
8. Tegelijkertijd dient organisatorisch de verantwoordelijkheid voor de verschillende CO₂-bepalende ontwikkelingen (volume, techniek en gedrag) helder gemaakt te worden, zowel intra- als interdepartementaal. In de slotfase van de evaluatie is expliciet aandacht besteed aan de huidige departementale organisatie, verantwoordelijkheden en afstemming. De conclusie is, dat de afgelopen jaren duidelijk stappen zijn gezet om deze te verbeteren met de instelling van het interdepartementale Milven-overleg. Het is belangrijk om dit gremium in stand te houden en verder invulling te geven. Het is tegelijkertijd de vraag of deze afstemming, die nu een meer informeel karakter heeft, ook geschikt is op het moment dat het klimaatbeleid in de sector verkeer en vervoer zich gesteld ziet voor scherpere klimaatdoelstellingen, die een zwaarder instrumentarium vergen. Op dat moment dient niet alleen een betere afstemming gecreëerd te worden tussen opzet, uitvoering en monitoring van de instrumenten, tegelijkertijd dient de plaats van klimaatbeleid in relatie tot ander milieubeleid in de sector duidelijker te worden neergezet.
In dat geval is allereerst de discussie gerechtvaardigd of de huidige gedeelde verantwoordelijkheid nog steeds voldoet. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is het aan te bevelen om de sturing nadrukkelijker een interdepartementaal karakter te geven om op die manier op het juiste niveau de discussie te voeren over verbetering van de effectiviteit en efficiency van het instrumentarium. Milven kan daarin een rol spelen, al vraagt dat wel duidelijkheid over de positionering van Milven ten opzichte van andere interdepartementale overleggen (4D-overleg voor klimaatbeleid en het 5DG-overleg voor transitie).
9. Vooruitkijkend naar nieuw instrumentarium dient dit structureler en doelgerichter te worden opgezet dan tot nu toe het geval geweest is.

Reactie op de evaluatie

In mijn volgende reactie richt ik mij op de kernpunten van de evaluatienota van PWC, te weten:

- Klimaatdoelstellingen en de ontwikkeling
- Beleidsinstrumenten: inzicht, effecten en stuurbaarheid

- Organisatie
- Lijnen naar de toekomst

De klimaatdoelstellingen en de ontwikkeling

Het klimaatbeleid kent in de loop der tijd een concretisering. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (1999) is sprake van een basispakket van maatregelen voor 2010. In de brief Herziening klimaatbeleid en sectorale streefwaarden voor CO₂-emissieniveaus (21 januari 2004 Staatssecretaris van VROM) is een streefwaarde voor de sector Verkeer en Vervoer opgenomen van 38 Mton voor 2010. We koersen af op die streefwaarde, zoals is aangegeven in de Referentieramingen energie en emissies 2005–2020 (ECN en MNP 2005). Ik deel de conclusie van PWC niet dat deze streefwaarde in een heldere doelstelling moet worden vertaald voor verkeer en vervoer. De streefwaarde heeft namelijk niet de rol van een doelstelling, daardoor is hij minder stringent. Dat is ook nodig omdat er sprake is van een integraal klimaatbeleid dat ook op andere sectoren gericht is: industrie (inclusief energie), landbouw en gebouwde omgeving. Voor alle sectoren moet steeds een afweging gemaakt worden op basis van kosten-effectiviteit. Volgens de brief van 21 januari 2004 zullen, wanneer de streefwaarde niet gehaald kan worden, eerst door de sector aanvullende maatregelen worden voorgesteld. Blijkt dat niet mogelijk dan is er de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het halen van de Kyoto-doelstelling.

In het Energierapport 2005, Nu voor later, is aangegeven dat transport een grote bron kan zijn voor energiebesparing. Een aantal maatregelen voor energiebesparing wordt genoemd: snelheidsverlaging, aanpassing van de BPM en uitbreiding van Het Nieuwe Rijden. In deel 3 van de nota Mobiliteit zal in het najaar worden aangegeven welke extra bijdrage vanuit transport aan energiebesparing mogelijk is.

Voor de periode van post-Kyoto lijkt een scherpere nationale doelstelling voor CO₂-emissiereductie in het verschiet te liggen dan die voor 2010. Zoals de EU recentelijk heeft aangegeven: de maximale toename van de temperatuur mag niet meer dan 2 graden Celsius bedragen. Dit betekent dat in 2020 een mondiale CO₂-emissiereductie nodig is van 15 à 30% t.o.v. 1990. Na 2020 zullen de emissies dan bovendien nog verder moeten worden gereduceerd. De onderhandelingen hierover moeten echter nog beginnen.

De beleidsinstrumenten: inzicht, effecten en stuurbaarheid

De conclusie van PWC over het beperkte CO₂-reductie-effect van 0,5 Mton dient vergeleken te worden met de opbrengst van het basispakket van instrumenten uit de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (1999) van 2,2 à 2,9 Mton. Het blijkt dat het merendeel van de maatregelen uit het basispakket niet of slechts gedeeltelijk in uitvoering zijn genomen (waaronder rekeningrijden). De opbrengst van 0,5 Mton in het jaar 2003 in het licht van het traject naar 2010 betekent dat de eerste stappen gezet zijn. Het beleid is gericht op het afzwakken van de groei van de CO₂-uitstoot. Daarbij zijn eerst vrijwillige instrumenten ingezet en volgen nu ook fiscale maatregelen bijvoorbeeld voor de BPM-differentiatie naar brandstofverbruik.

Meer in het algemeen hangt inzicht in de effecten van het beleidsinstrumentarium af van de mate waarin monitoring en evaluatie is ontwikkeld. In de loop der jaren neemt de aandacht daarvoor sterk toe. Ten tijde van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (1999) was sprake van een basispakket met geraamde effecten. In de Evaluatienota Klimaatbeleid (2002) wordt incidenteel ingegaan op de effecten van instrumenten. Met VBTB

en de RPE (Regeling Prestatiegegevens Evaluatieonderzoek) neemt de aandacht voor de doelbereiking en de effectiviteit van het beleid sterk toe. Het huidige instrumentarium voldoet aan de wensen van de Tweede Kamer zoals aangegeven in VBTB. De gemaakte kanttekening door PWC over het effect en de kosteneffectiviteit wil ik onderschrijven (slot punt 4 citaat). Behalve aan de genoemde aspecten is het belangrijk om aandacht te geven aan het maatschappelijke draagvlak. De volgende voorbeelden laten het belang van draagvlak zien:

- Een (vrijwillig) instrument als Het Nieuwe Rijden ontwikkelt zich gestaag, maar kan nog veel uitgebreider worden toegepast. Het beleid richt zich op een verdergaande introductie en vergroting van het draagvlak door een doelgroepsgewijze aanpak.
- Bij het ACEA-convenant geven de automobielfabrikanten aan dat een verdergaande verscherping van de doelstelling moeilijk te realiseren is. Zij dragen andere instrumenten aan die voor een deel gericht zijn op beïnvloeding van het gedrag van de chauffeur en voor een ander deel op (klimaatneutrale) brandstoffen of gebruik van de infrastructuur (verkeersmanagement).

Nieuw instrumentarium, zoals dat van de nota Verkeersemissies (2004), is structureler en doelgerichter opgezet dan daarvoor het geval is geweest. Doelen en effecten zijn aangegeven en monitoring en evaluatie maken deel uit van het planningsproces. Tenslotte lijken de sturingsmogelijkheden voor de periode tot en met 2003 inderdaad beperkt. Met het ontwikkelen en inzetten van nieuw instrumentarium neemt de stuurbaarheid toe.

In de Evaluatienota klimaatbeleid (2005) zijn aanvullende instrumenten aangegeven die de stuurbaarheid verhogen: snelheidsverlaging op bepaalde wegvakken van 100 naar 80 km/uur, aanpassing van de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (CO₂-differentiatie BPM), een convenant ten aanzien van snelheidsbegrenzers op bestelauto's, een uitbreiding van Het Nieuwe Rijden en stimulering van biobrandstoffen. Tezamen leveren deze maatregelen een CO₂-reductie van circa 1,6 Mton in 2010 op.

Organisatie

Ik ben het eens met PWC dat voor de periode tot en met 2003 inderdaad gesproken kan worden van een spreiding van verantwoordelijkheden over meerdere departementen. In het jaar 2003 heeft echter een interne analyse plaatsgevonden, die geresulteerd heeft in een versterking van de afstemming en coördinatie in de vorm van het Milven-overleg. De verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld: het ministerie van VROM zet in op bronbeleid (emissie-eisen, brandstofkwaliteiten) het ministerie van V&W voert het mobiliteitsbeleid, het ministerie van EZ geeft het energie(besparings)beleid aan en het ministerie van Financiën heft accijns en belastingen. In het Milven-overleg vindt strategisch overleg plaats, waarbij ook het instrumentarium van de nota Verkeersemissies is behandeld. Het is nu niet het moment om in te gaan op de vraag of de overlegstructuur voldoet bij een scherpere klimaatdoelstelling in de sector verkeer. Die vraag hangt samen met het beleid voor de periode van post-Kyoto, waarover de internationale besprekingen nog moeten beginnen.

Lijnen naar de toekomst

De trend die zich aftekent is duidelijk: een verdergaande reductie van de CO₂-uitstoot is hard nodig. De rol van de sector verkeer en vervoer hierin is belangrijk. Om een absolute reductie van de CO₂-uitstoot voor deze sector na 2010 mogelijk te maken, wordt op dit moment in de verkenning

van het Innovatie Programma Klimaat aanvullend en nieuw instrumentarium onderzocht en op een rij gezet. Voor de transportsector is het programma Transport Efficiënte Economie in ontwikkeling.

Een nieuwe benadering is die van «*transitie duurzame mobiliteit*». In het NMP4 is de transitie (systeemsprong) geïntroduceerd en is dit onder andere voor duurzame mobiliteit verder uitgewerkt. Voorbeelden zijn de aardgasauto's, biobrandstoffen, de hybride auto's en de waterstofauto. Ingezet wordt op duurzame brandstoffen en op duurzame aandrijftechnieken. Veelal is daaraan een nieuwe (tank)infrastructuur gekoppeld. Nadat prototypen ontwikkeld zijn, is marktintroductie de volgende stap die gezet moet worden. Soms worden ontwikkelingen gestimuleerd met belastingvoordelen (elektrisch hybride auto) en soms effent de marktwerking (vraagstimulering) het pad. Ook kan een verbeterde dienstverlening de toenemende vraag naar mobiliteit beantwoorden (ketenmobiliteit en mobiliteitsmanagement). Om transitie te stimuleren spelen fleetowners een belangrijke rol. Zij kunnen voor een substantiële vloot een verdergaande offerte vragen dan te doen gebruikelijk is.

Gezien de sterke reductiedoelen die naar verwachting voor de post-Kyoto periode in het verschiet liggen, is het raadzaam daar nu reeds op voor te sorteren. Zowel het IPK (Innovatie Programma Klimaat) als de Transitie Duurzame Mobiliteit is daarop gericht. Drie sporen zijn in ontwikkeling:

- Per instrument een grotere reductie realiseren (korte termijn – één à enkele jaren);
- Nieuwe instrumenten ontwikkelen (middellange termijn – enkele jaren);
- Inzet van klimaatneutrale brandstoffen en vervoermiddelen (transitie – meerdere jaren)

Met het weergegeven beleidspakket en de studies die plaatsvinden ben ik van mening dat het klimaatbeleid voor de sector verkeer en vervoer op koers ligt tot aan 2010. De ontwikkeling van het klimaat in de periode daarna baart mij zorgen en het is zaak daar zo vroeg mogelijk op in te spelen.

De sector verkeer en vervoer kan en wil daaraan zijn bijdrage leveren.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs