

## Nationaal Milieubeleidsplan 3

**98/10**

**SER**

# Nationaal Milieubeleidsplan 3

Advies inzake het derde Nationaal Milieubeleidsplan

Uitgebracht aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening  
en Milieubeheer

Publicatienummer 10, 15 mei 1998

# Inhoudsopgave

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>                                                                         | <b>13</b> |
| 1.1 Adviesaanvraag                                                                          | 13        |
| 1.2 Opbouw van het advies                                                                   | 14        |
| <b>2. Het milieubeleid</b>                                                                  | <b>15</b> |
| 2.1 Stand van zaken                                                                         | 15        |
| 2.2 NMP3-beleid: beleidslijnen en pakket van maatregelen                                    | 18        |
| 2.3 De beleidsopgave: NMP3-beleid niet voldoende                                            | 19        |
| <b>3. De NMP-doelstellingen en de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium</b> | <b>21</b> |
| 3.1 Doelstellingen en taakstellingen                                                        | 21        |
| 3.2 Verbreding van de inzet van het milieu-instrumentarium                                  | 25        |
| 3.3 ‘Milieu in de prijzen’                                                                  | 29        |
| 3.4 ‘Vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit’                               | 32        |
| <b>4. Beleidsopties voor moeilijk bereikbare doelstellingen</b>                             | <b>41</b> |
| 4.1 Economische meevallers, NMP-doelstellingen en (additioneel) milieubeleid                | 41        |
| 4.2 Klimaatproblematiek                                                                     | 45        |
| 4.2.1 Achtergrond                                                                           | 45        |
| 4.2.2 NMP3-opties                                                                           | 46        |
| 4.2.3 Overige opties                                                                        | 48        |
| 4.3 Verzuring                                                                               | 50        |
| 4.3.1 Achtergrond                                                                           | 51        |
| 4.3.2 NMP3-opties en andere aanvullende maatregelen                                         | 52        |
| 4.4 Geluidhinder                                                                            | 54        |
| <b>5. Verhoging van de energiebelastingen</b>                                               | <b>57</b> |
| 5.1 Hogere energiebelastingen als onderdeel van het vergroeningspakket                      | 57        |
| 5.2 De twee CPB-varianten: vormgeving en effecten                                           | 58        |
| 5.3 Beoordeling                                                                             | 61        |

## **Bijlagen**

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 1. Adviesaanvraag                                | 71 |
| 2. Samenstelling Commissie Duurzame Ontwikkeling | 75 |

## **Tabellen**

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 Emissieverandering per doelgroep per stof in de periode 1990-1996                                                                 | 17 |
| 2 Milieuemissies en beleidstekorten bij maximaal NMP3-pakket tegen de achtergrond van het European Coordination scenario; 1995-2010 | 20 |
| 3 Enkele financiële maatregelen in het NMP3                                                                                         | 30 |
| 4 Kerngegevens milieuontwikkelingen in de periode 1991-2002 op basis van twee CPB-scenario's: behoedzaam en gunstig                 | 42 |
| 5 NO <sub>x</sub> -emissie in 1995 en 2010 vergeleken met NMP-doelen                                                                | 51 |
| 6 De verhoging van de energiebelastingen in de twee CPB-varianten                                                                   | 59 |
| 7 Prijs- en verbruikeffecten van hogere energiebelastingen in 2010                                                                  | 60 |

## **Kaders**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Criteria voor instrumentkeuze                                          | 26 |
| Convenanten gericht op een speerpunt                                   | 27 |
| Milieuconvenanten en meerjarenafspraken                                | 34 |
| Vergroeningsvoorstellen uit de kabinetsnota Belastingen in de 21e eeuw | 57 |
| De hogere energiebelastingen in de CPB-studie                          | 59 |
| Positieve prikkel van 500 miljoen                                      | 64 |

Bijlage 1 is digitaal niet beschikbaar.

# Samenvatting

## 1. Adviesaanvraag en achtergrond

Met dit advies reageert de SER op de adviesaanvraag over het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) van 5 maart 1998. In de adviesaanvraag vraagt minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) namens het kabinet bijzondere aandacht voor twee punten: de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van ingrijpende beleidsopties gericht op het realiseren van moeilijk bereikbare milieudoelstellingen.

Deze toespitsing vindt plaats tegen de achtergrond dat de vooruitgang van de afgelopen jaren op het terrein van het milieu niet kan verhinderen dat zelfs bij een maximale beleidsinzet (NMP3-maatregelen plus enkele additionele opties) een aantal doelstellingen naar verwachting niet op tijd zal worden gehaald. Het gaat hierbij om: broeikasgassen, verzuring, zure depositie, vermist en verstoring (door geluidhinder).

Deze samenvatting volgt in grote lijnen de opbouw van het advies. Allereerst komen de twee genoemde aandachtspunten uit de adviesaanvraag aan de orde. Daarna staat de voorgestelde verhoging van de energiebelastingen centraal. In het SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel* (98/07), over het belastingstelsel in de volgende eeuw, heeft de raad aangegeven in het NMP3-advies nader op deze maatregel te zullen ingaan.

## 2. De toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium

### *Doelstellingen en milieu-instrumenten*

De SER vindt het opmerkelijk dat in het NMP3 geen serieuze afweging plaatsvindt tussen enerzijds de milieudoelstellingen en anderzijds de beschikbare instrumenten alsmede de maatschappelijke en politieke voorkeuren. De raad vindt dat milieudoelstellingen als 'hard' moeten worden beschouwd, totdat er serieuze argumenten zijn om (opwaartse of neerwaartse) aanpassing te overwegen. Daarbij kan het gaan om nieuwe wetenschappelijke inzichten, om maatschappelijke weerstand waardoor onvoldoende draagvlak voor beleid kan ontstaan en om budgettaire argumenten. Daarnaast spelen de technische en economische haalbaarheid een rol.

De SER meent verder dat de aanspreekbaarheid van een kabinet op zijn milieu-beleid zou kunnen worden vergroot indien een nieuw kabinet bij zijn aantreden voor de komende kabinetsperiode tussendoelen op het terrein van het milieu zou formuleren met een bijbehorend pakket van maatregelen. Die tussendoelstellingen moeten uiteraard zodanig zijn dat zij lopende afspraken tussen overheid en doelgroepen (milieuconvenanten, meerjarenafspraken en dergelijke) niet frustreren.

#### *Verbreiding van de inzet van het milieu-instrumentarium*

De SER stelt met instemming vast dat de afgelopen jaren een verbreding van de inzet van milieu-instrumenten heeft plaatsgevonden. De grotere rol voor milieuconvenanten, meerjarenafspraken over een hogere energie-efficiëntie (mja's) en financiële instrumenten (het 'prijspeelplan') vormt een logische en noodzakelijke stap om de milieuproblemen effectief aan te kunnen pakken. Verder vindt de SER dat verhandelbare emissierechten en kostenverevening interessante aanknopingspunten bieden voor toekomstig beleid. Hoewel bij de praktische uitwerking nog vele problemen moeten worden opgelost, bieden deze instrumenten zicht op een kosteneffectieve aanpak van een aantal hardnekkige milieuproblemen, waarvoor de relatief goedkope beleidsopties (in Nederland) grotendeels zijn uitgeput.

Nadere aandacht besteedt het advies aan de convenanten en het financiële instrumentarium ('milieu in de prijzen').

#### *Verdere uitbouw convenantenaanpak*

Nu de nodige ervaringen met milieuconvenanten en mja's zijn opgedaan, ligt het voor de hand in nieuwe overeenkomsten verbeteringen aan te brengen. In dit verband stelt de raad met instemming vast dat op het terrein van de energiebesparing het NMP3 een verbreding en verdieping van de mja's aankondigt. Behalve het verder uitbouwen van bestaande typen milieuconvenanten geeft de raad ook in overweging nieuwe invullingen van dit type milieu-instrument te onderzoeken. Dit geldt onder meer voor een aanpak waarin niet een branche, sector of product als aangrijpingspunt fungeert, maar een nader omschreven speerpunt centraal staat waar aanzienlijke milieuwinst mag worden verwacht (bijvoorbeeld duurzame vervoerssystemen).

Daarnaast staat de SER – los van de exacte vormgeving – sympathiek tegenover het voorstel van MKB-Nederland om ook in het midden- en kleinbedrijf branchegewijs tot omvattende (bindende) overeenkomsten te komen op het terrein van milieu en energie. Het lijkt de moeite waard de mogelijkheden (en de haken en ogen) van dit voorstel in de vorm van proefprojecten in een of enkele branches nader te onderzoeken.

*‘Milieu in de prijzen’*

In lijn met eerdere adviezen onderkent de SER dat het nuttig kan zijn om financiële maatregelen (heffingen, subsidies, fiscale vergroening) breder in te zetten om te corrigeren voor negatieve externe (milieu-)effecten. Zo is de raad in zijn advies over het NMP2 (94/04) uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van (regulerende) milieuheffingen. In dit NMP3-advies komt dit instrument weer aan de orde, maar dan toegespitst op de aangekondigde verhoging van de energiebelastingen (zie later).

In dit advies besteedt de raad ook aandacht aan positieve prikkels in het milieubeleid. De SER onderkent dat positieve prikkels het maatschappelijke (en politieke) draagvlak voor milieumaatregelen vergroten. Toch is de raad in het algemeen terughoudend tegenover het verstrekken van subsidies of vergelijkbare fiscale faciliteiten. Vaak is onzeker of met een dergelijke inzet van schaarse overheidsmiddelen op een kosteneffectieve wijze het beoogde effect wordt bereikt; bovendien hebben subsidies soms ongewenste neveneffecten en blijken ze na verloop van tijd moeilijk weer af te schaffen. Tot slot hebben positieve prikkels tot gevolg dat de vervuiler niet moet betalen, maar juist wordt beloond (de subsidie). Subsidies moeten tijdelijk zijn (‘duwtje in de rug’) en mede zijn gericht op een verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het milieubeleid.

*‘Vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit’*

Naar aanleiding van de adviesaanvraag gaat het advies ook in op de beleidslijn ‘Vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit’, waarbij het aanspreken van bedrijven, burgers en overheden op hun eigen verantwoordelijkheden centraal staat (‘Besturen op maat’).

Tegen deze achtergrond geeft de SER zijn opvatting over de positie van overheid, bedrijfsleven en burgers in het milieubeleid en komt daarbij tot een aantal aanbevelingen.

*Rijksoverheid.* In het verlengde van hetgeen hiervoor is opgemerkt over milieu-subsidies, meent de SER dat er behoefte is aan een systematische studie naar de directe en indirecte effecten van subsidies, waaronder die op het milieu. Zo’n studie zou onder meer zicht moeten geven op de onwenselijke (‘perverse’) milieu-effecten van subsidieverstreking en tot aanbevelingen voor verbetering moeten leiden.

Verder verdient het volgens de raad aanbeveling het huidige milieu-instrumentarium met zijn vele specifieke maatregelen kritisch tegen het licht te houden. Dit zou moeten leiden tot een betere stroomlijning en afstemming.

*Bedrijven.* De kabinetsopvatting dat in algemene zin bedrijven het milieuaspect in hun eigen besluitvormingsprocessen moeten kunnen betrekken, sluit

in hoge mate aan bij de SER-opvatting op dit punt: op grond van de opgelegde milieurandvoorwaarden dienen ondernemingen bij voorkeur zelf de afweging te kunnen maken, hoe binnen de milieugrenzen kan worden geopereerd (*doelvoorschriften* in plaats van *middelvoorschriften*).

*Burgers.* Met het kabinet onderkent de SER dat het weinig zin heeft om burgers (dan wel consumenten) als specifieke doelgroep met een eigen taakstelling te beschouwen. Om tot duurzame consumptie te komen is een brede benadering nodig, waarin naast de consument ook zijn sociale omgeving moet worden betrokken evenals de producent en de infrastructuur die de consument gebruikt bij de aankoop, het gebruik en het afdanken van producten (integrale ketenbenadering). Duurzame consumptie vereist dat er duurzame producten beschikbaar zijn die tegen concurrerende prijzen worden aangeboden. Naast milieuge-richte procesinnovaties zijn productinnovaties nodig die in minder milieubelastende producten resulteren.

### **3. Maatschappelijke aanvaardbaarheid van ingrijpende milieuopties**

In de adviesaanvraag wordt de SER naar zijn opvattingen gevraagd over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van beleidsopties gericht op het realiseren van moeilijk bereikbare milieudoelstellingen. In het advies vindt een toespitsing plaats op de volgende milieuthema's: klimaatproblematiek (CO<sub>2</sub>), verzuring (NO<sub>x</sub>) en geluidhinder.

Daaraan voorafgaand stelt de SER vast dat een aantal milieudoelstellingen moeilijker kan worden gerealiseerd naarmate de economische groei hoger is. Met verwijzing naar het advies *Sociaal-economisch beleid 1998-2002* (98/08) – waarin de raad zijn opvatting over de budgettaire systematiek voor de komende kabinetsperiode uiteenzet – onderkent de raad met het kabinet dat bij de opstelling van de budgettaire kaders er al rekening mee moet worden gehouden dat voor de terugdringing van een grotere milieudruk als gevolg van een relatief hoge economische groei extra overheidsmiddelen nodig kunnen zijn. Hiervoor zou een deel van de extra budgettaire ruimte die door die hoge economische groei ontstaat, moeten kunnen worden benut.

#### **3.1 Aanvullende opties gericht op de klimaatproblematiek**

Met het voorgestelde NMP3-beleid zal de gewenste emissiedaling van de broeikasgassen (waaronder CO<sub>2</sub>) niet of onvoldoende plaatsvinden. Op dit moment ligt een groot aantal opties voor, die een betekenisvolle bijdrage aan de CO<sub>2</sub>-emissiereductie kunnen leveren. Bij een aantal hiervan worden



in het advies kanttekeningen geplaatst. Het gaat hierbij om potentiële maatregelen in de energiesector (overschakeling van kolen op aardgas bij de elektriciteitscentrales, CO<sub>2</sub>-opslag bij Shell-Pernis), in de industrie (tweede generatie meerjarenafspraken), in de sector verkeer en vervoer (verlaging van de maximumsnelheid, introductie van de econometer en cruise control, accijnsverhoging op brandstoffen).

Daarnaast geeft de raad aan de zogenoemde *flexibele Kyoto-instrumenten* (Joint Implementation, handel in emissierechten met Oost-Europa, Clean Development Mechanism met ontwikkelingslanden) als belangrijke prikkel te zien om te komen tot kosteneffectieve maatregelen om het mondiale klimaatprobleem aan te pakken.

Ten aanzien van de zogenoemde *backstop-technologieën*, zoals CO<sub>2</sub>-opslag en de import van biomassa, wijst de SER onder meer op de hoge milieukosten. Verder komt het de raad voor dat de mogelijkheden op het gebied van de *overige (niet-CO<sub>2</sub>) broeikasgassen* systematisch onderzocht moeten worden, teneinde een beter beeld van kansrijke opties te krijgen. De raad staat positief tegen over voorstellen te investeren in de ontwikkeling van katalysatoren voor de verwijdering van lachgas, waarmee op termijn in potentie een zeer grote emissiereductie van dit broeikasgas mogelijk is.

De SER acht het zinvol – bij voorkeur op basis van een adviesaanvraag – een definitief oordeel over het wenselijke pakket van maatregelen uit te spreken op basis van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, die door het nieuwe kabinet zal worden uitgebracht.

### 3.2 Aanvullende opties gericht op de terugdringing van verzuring

Bij de verzuring vormt in het bijzonder de te geringe daling van de NO<sub>x</sub>-uitstoot in het verkeer en vervoer (vooral door de geraamde groei van het goederenvervoer over de weg) een groot knelpunt. De NMP3-voornemens met betrekking tot verkeer resulteren in een relatief beperkte NO<sub>x</sub>-emissiereductie.

Diverse NMP3-opties werken positief uit op zowel de CO<sub>2</sub>-uitstoot als de emissie van verzurende stoffen. Dit geldt in het bijzonder voor de verlaging van de maximumsnelheid tot 100 km op autosnelwegen en het stimuleren van de installatie van de econometer en cruise control.

Eerder heeft de SER aangegeven dat verlaging van de maximumsnelheid moet worden overwogen als daarvan duidelijk positieve effecten te verwachten zijn en deze maatregel handhaafbaar is. De raad is voorstander van een consequente toepassing van ferme sancties op overtredingen van de maximumsnelheid. Gericht onderzoek zou moeten uitwijzen of de handhaving van de maximum-

snelheid op bedrijfseconomische leest kan worden geschoeid, zodat de inzet van overheidsmiddelen beperkt kan blijven.

Gelet op het naar verwachting vrij grote milieu-effect en het weinig controversiële karakter van de introductie van de econometer en cruise control bij personenauto's en vrachtauto's is deze optie interessant. Bezien zou kunnen worden of afspraken met de importeurs kunnen worden gemaakt, opdat genoemde technische faciliteiten tot de standaarduitrusting van nieuwe auto's gaat behoren.

Van de aanvullende NMP3-opties zou het aanscherpen van emissienormen van zware transportmiddelen (vrachtwagens, trekkers, bussen en binnenschepen) en het stimuleren van de aanschaf ervan volgens de ramingen op termijn tot een forse NO<sub>x</sub>-emissiereductie kunnen leiden. Bij fiscale facilitering is dit soort maatregelen echter wel vrij duur. De maatregel heeft evenwel ook gunstige effecten op de uitstoot van fijn stof en VOS.

De SER heeft zich steeds voorstander getoond van zo scherp mogelijke emissienormen: taakstellend en daarmee milieugerichte innovaties uitlokkend.

Tegelijkertijd heeft de raad zich terughoudend opgesteld ten aanzien van het subsidiëren van milieuvriendelijk gedrag. In dit geval zou enige subsidieverlening gerechtvaardigd kunnen zijn, aangezien Nederland ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen vooruitloopt op EU-beleid en met financiële stimulansen concurrentienadelen ondervangt.

Het in 1999 uit te brengen derde Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV3) moet naar het oordeel van de raad een samenhangende visie op de bereikbaarheids- en milieuaspecten van de sector verkeer en vervoer bevatten. Gelet op de hiervoor gesignaleerde beleidstekorten ligt het voor de hand dat bij die gelegenheid ook een fundamentele bezinning plaatsvindt over het geheel van (milieu)doelstellingen, taakstellingen en in te zetten instrumenten.

### **3.3      Aanvullende opties gericht op de terugdringing van ernstige geluidhinder**

De SER meent dat geluidhinder een sterk onderschat probleem is en betreurt het daarom dat het kabinet besloten heeft de doelstelling op dit punt los te laten. De raad roept het kabinet op ook in de toekomst het probleem van de geluidhinder serieus te blijven aanpakken. Gelet op de aard van deze problematiek is daarbij uiteraard ook een belangrijke rol voor lokale overheden weggelegd. Tegen deze achtergrond verdienen de in het NMP3 genoemde opties serieuze overweging.

De raad meent ten slotte dat door de ruimtelijke inrichting van ons land enige geluidhinder onvermijdelijk is. Dat neemt niet weg dat de aantrekkelijkheid

van stedelijke gebieden voor een belangrijk deel bepaald wordt door de kwaliteit van de leefomgeving. Ook omwille van het streven naar aantrekkelijke – en daarmee vitale – stedelijke gebieden is het dus zaak het beleid er mede op te richten geluidhinder binnen aanvaardbare grenzen te houden.

#### 4. Verhoging van de energiebelastingen

De verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden is een van de meest in het oog springende maatregelen uit het NMP3. Deze maatregel maakt ook onderdeel uit van de kabinetsverkenning *Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw*. In het SER-advies hierover stemt de raad in met de door het kabinet voorgestelde verschuiving van belasting op arbeidsinkomen naar belasting op consumptie (hoger btw-tarief, fiscale vergroening). Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen kan volgens de raad een belangrijke bijdrage leveren aan de financiering van de aanpassing van de inkomstenbelasting en kan tegelijkertijd bijdragen aan het bereiken van de milieudoelstellingen.

Positieve effecten van een belastingverschuiving mogen alleen worden verwacht bij maatschappelijke acceptatie (waardoor onder meer een prijs-loonspiraal wordt voorkomen) en behoud van de internationale concurrentiepositie. Deze voorwaarden impliceren een zorgvuldige vormgeving van de verhoging van de energiebelastingen, inclusief de terugsluismodaliteiten.

In het NMP3 onderscheidt het kabinet twee varianten om de hogere energiebelastingen vorm te geven, waaruit geen keuze wordt gemaakt. Op basis van CPB-berekeningen kan worden gesteld dat beide varianten in redelijke mate aan de eis van economische inpasbaarheid lijken te voldoen.

Het kabinet geeft aan een deel van de belastingopbrengst (500 miljoen gulden) niet terug te willen sluizen, maar voor positieve prikkels te willen inzetten, waardoor de CO<sub>2</sub>-emissiereductie aanmerkelijk kan worden vergroot. In het algemeen staat de raad terughoudend tegenover het verstrekken van subsidies. Dat neemt niet weg dat wanneer de effectiviteit van een subsidieregeling aannemelijk is, dit instrument ingezet moet kunnen worden. De raad stemt daarom met de voorgestelde positieve prikkel in, met die kanttekening dat de wijze waarop die prikkel wordt toegepast wel moet worden afgestemd met de variantkeuze.

##### *Variantkeuze*

Er wordt binnen de raad verschillend gedacht over de merites van beide varianten.

**Een deel van de raad**<sup>1</sup> is voorstander van de variant waarin een verdubbeling plaatsvindt van zowel de regulerende energiebelasting als de Wet belastingen op milieugrondslag, voor zover die wordt geheven over fossiele brandstoffen (variant 1). Alleen het zeer grote energieverbruik zou van die belastingverhogingen moeten worden uitgezonderd. Door de hogere energiebelastingen worden de negatieve effecten van energiegebruik (bijdrage aan broeikaseffect, verzuring, lokale luchtverontreiniging, uitputting van fossiele brandstofvoorraden) beter in de prijs tot uitdrukking gebracht. De hogere energieprijzen moeten gezinshuishoudens en bedrijven prikkelen tot energiezuiniger gedrag. Doordat de belastingopbrengsten (gemiddeld) aan de gezinnen (lagere inkomstenbelasting) en bedrijven (lagere werkgeverslasten) worden teruggegeven, kan zuinige energieconsumptie uiteindelijk tot een financieel voordeel leiden.

**Een ander deel van de raad**<sup>2</sup> vindt dat het zakelijke energiegebruik zoveel mogelijk van de hogere energiebelastingen moet worden uitgesloten. Het bedrijfsleven, in het bijzonder de industrie, heeft met de overheid meerjarenafspraken gemaakt met als doel de energie-efficiency aanzienlijk te verhogen. Dit beleid blijkt succesvol. Om die reden is het de bedoeling om deze aanpak in de toekomst verder te verdiepen en te verbreden. In zo'n situatie past het niet deze bedrijven ook een hogere energiebelasting op te leggen. Tegen deze achtergrond zijn voor dit deel van de raad alleen hogere energiebelastingen aanvaardbaar, als zij zich beperken tot het echte kleinverbruik. Dit deel van de raad kiest daarom voor variant 2, waarin de regulerende energiebelasting voor de echte kleinverbruikers (het gas- en elektriciteitsgebruik tot driemaal het gemiddelde gezinsgebruik) wordt verdrievoudigd. Voorwaarde is wel dat de terugsluizing naar bedrijven volledig is, in die zin dat de brutobestedingsruimte van bedrijven niet wordt aangetast. De huidige terugsluisregeling is, zoals ook is gebleken uit studies van EIM en LEI, wat dit betreft voor vooral kleinere bedrijven niet adequaat genoeg geweest.

---

1 Bestaande uit de werknemersleden en de kroonleden prof.dr. A.F.P. Bakker, mevrouw A. van den Berg, drs. P.J.C.M. van den Berg, prof.dr. K.P. Goudswaard, mevrouw drs. L.S. Groenman, prof.dr. A.H.J. Kolnaar, prof.dr. F. Leijnse, R.L.O. Linschoten, mevrouw mr. P.C. Lodders-Elfferich en mr. K.G. de Vries.

2 Bestaande uit de ondernemersleden.

# 1. Inleiding

## 1.1 Adviesaanvraag

Namens het kabinet verzoekt minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de SER op hoofdlijnen over het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) te adviseren<sup>1</sup>. Het NMP3 bouwt voort op het NMP1 en NMP2 en bevat de strategie voor het milieubeleid voor de komende vier jaar, met een doorkijk voor de jaren daarna. Tevens geeft het NMP3 een beleidsmatig antwoord op de vierde Milieuverkenning van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De adviesaanvraag vraagt bijzondere aandacht voor twee punten: de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van ingrijpende beleidsopties gericht op het realiseren van moeilijk bereikbare milieudoelstellingen.

De *toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium* stelt de adviesaanvraag aan de orde tegen de achtergrond van een aantal milieuknelpunten. De adviesaanvraag stelt dat het huidige milieu-instrumentarium kennelijk niet afdoende is om deze knelpunten adequaat aan te pakken. In dit licht vraagt het kabinet bijzondere aandacht voor het prijsspoor ('milieu beter tot uitdrukking laten komen in de prijzen') en voor de beoogde 'vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit' bij de aanpak van milieuvraagstukken. Het tweede punt uit de adviesaanvraag spitst zich toe op de *ingrijpende maatregelen* (in termen van benodigde financiële middelen en van maatschappelijke gevolgen), die volgens het NMP3 kunnen worden ingezet om de doelstellingen bij een aantal milieuthema's – klimaatverandering (CO<sub>2</sub>), verzuring (NO<sub>x</sub> en ammoniak) en verstoring (geluidhinder) – in het jaar 2010 te kunnen realiseren. Het gaat daarbij om een aantal opties, waarover het komende kabinet zal kunnen beslissen. In de adviesaanvraag wordt de SER gevraagd zijn oordeel hierover uit te spreken en eventueel alternatieven aan te dragen. Daarbij moeten ook de maatschappelijke implicaties alsmede het maatschappelijk draagvlak worden betrokken.

---

1 De brief met de adviesaanvraag over het NMP3 is op 5 maart 1998 aan de SER verzonden en als bijlage 1 opgenomen.

## **1.2 Opbouw van het advies**

Dit advies is als volgt opgebouwd. Allereerst beschrijft hoofdstuk 2 de achtergrond van de adviesaanvraag door kort de stand van zaken van het NMP-beleid te schetsen, inclusief de hoofdlijnen van het NMP3 en de belangrijkste beleidsopgaven. Vervolgens komen beide punten uit de adviesaanvraag aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium, het eerste punt. Daarbij komen onder meer het ambitieniveau van het NMP-beleid aan de orde (de doelstellingen en taakstellingen) en de behoefte aan nieuwe typen instrumenten. Hoofdstuk 4 behandelt het tweede punt: de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de meer ingrijpende beleidsopties, die voor een aantal milieuthema's – klimaatproblematiek, verzuring en geluidhinder – nodig zijn om de NMP-doelstellingen te kunnen realiseren. Daarnaast schenkt dit hoofdstuk vanuit een budgettaire invalshoek aandacht aan de relatie tussen economische groei en milieudruk.

In hoofdstuk 5 staat de voorgestelde verhoging van de energiebelastingen centraal, een van de meest in het oog springende maatregelen uit het NMP3. Dit onderwerp is ook onderdeel van de kabinetsverkenning over het belastingstelsel voor de volgende eeuw, waarover de raad in april heeft geadviseerd. In dat advies geeft de raad aan dat hij in het NMP3-advies nader zal ingaan op de vormgeving van de energiebelastingen en de keuze tussen de door het kabinet voorgestelde varianten.

Het advies is voorbereid door de Commissie Duurzame Ontwikkeling, waarvan de samenstelling is vermeld in bijlage 2. De vaststelling van het advies vond plaats in de openbare vergadering van de raad van 15 mei 1998. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

## 2. Het milieubeleid

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het NMP3 een probleemschets gegeven. Begonnen wordt met een korte evaluatie van het NMP-beleid (paragraaf 2.1). Vervolgens geeft paragraaf 2.2 de kern van het NMP3-beleid weer. Het gaat hierbij om een aantal beleidslijnen en een pakket van maatregelen. Ten slotte wordt in paragraaf 2.3 vastgesteld dat het NMP3-pakket volgens de huidige inzichten niet voldoende zal zijn om een aantal milieudoelstellingen in het jaar 2010 te kunnen realiseren.

### 2.1 Stand van zaken

*Goede vooruitgang ...*

In het NMP3 evalueert het kabinet de resultaten van het gevoerde NMP-beleid. Er wordt geconstateerd dat het afgelopen decennium op vele terreinen goede vooruitgang is geboekt; vooral op lokaal en regionaal niveau is de milieukwaliteit in Nederland daardoor verbeterd. Het milieubeleid blijkt succesvol als aan bepaalde kenmerken wordt voldaan. Het NMP3 noemt er een aantal<sup>1</sup>:

- *Herkenbaarheid*. Omdat het probleem voor de burger herkenbaar is ge-maakt, is er de bereidheid om er iets aan te doen (bijvoorbeeld afvalschei-ding);
- *Consensus*. Er is (inter)nationaal consensus over het milieuprobleem en de gewenste aanpak (CFK's);
- *Bruikbare alternatieven*. Door de aanwezigheid van bruikbare alternatieven kan het milieuprobleem worden opgelost (CFK's);
- *Puntbronnen*. Het milieuprobleem kent een beperkt aantal veroorzakers (bodemverontreiniging door benzinestations);
- *Eenduidigheid*. De relatie tussen oorzaak en gevolg is eenduidig (benzeen);
- *Effectieve instrumenten*. De meest effectieve instrumenten zijn ingezet (Wet verontreiniging oppervlaktewater, convenanten);
- *Benaderbare vervuiler*. De vervuiler is goed benaderbaar en goed georgani-seerd.

Het kabinet komt tot de conclusie dat twee factoren cruciaal zijn voor een succesvol milieubeleid. Ten eerste zijn heldere kaders met een duidelijke langeter-

---

1 NMP3, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, p. 24.

mijnkoers nodig (doel- en taakstellingen). Daarnaast is een goede samenwerking met bedrijfsleven en overheden essentieel. Binnen de afrekenbare taakstellingen moeten zij de factor milieu in hun eigen besluitvormingsprocessen kunnen betrekken.

*... en hardnekkige knelpunten*

Ondanks de groeiende economie is de emissie van een groot aantal stoffen de afgelopen jaren gedaald, zo komt uit tabel 1 naar voren; in zo'n situatie wordt in het algemeen gesproken over *absolute ontkoppeling*<sup>2</sup>. In een aantal gevallen blijven de emissies groeien, zij het dat die groei achterblijft bij de groei van de economie. Deze *relatieve ontkoppeling* is op nationaal niveau bijvoorbeeld zichtbaar bij de emissie van broeikasgassen en de afvalproductie (zie verder paragraaf 4.1).

Uit tabel 1 komt naar voren dat er op het niveau van de doelgroepen stoffen zijn, waarvan de emissie de afgelopen jaren nog verder is toegenomen; CO<sub>2</sub> en stikstof (N-totaal) behoren tot deze 'probleemstoffen'. Ook kan worden vastgesteld dat bij de doelgroepen consumenten en verkeer de uitstoot van benzo(a)pyreen in de periode 1990-1996 is toegenomen; ook vond emissiegroei plaats van lood (in de industrie) en van N<sub>2</sub>O (bij verkeer en landbouw).

Een afname van emissies hoeft overigens niet te betekenen dat er sprake is van een verbetering van de milieukwaliteit. Zo constateert het NMP3 dat voor een aantal kwetsbare functies – zoals natuur door verzuring, vermessing en verdroging – de vermindering van de milieudruk vooralsnog onvoldoende is; ook blijven in de grote stedelijke gebieden nog problemen bestaan, vooral door de groei van het wegverkeer.

In dit verband is van belang dat de milieudoelstellingen voor de meeste stoffen een vergaande emissiereductie vereisen (zie verder paragraaf 2.3). In het algemeen zal pas een daadwerkelijk verbetering van de milieukwaliteit optreden als de milieudoelstellingen worden bereikt. Op de langere termijn zullen naar verwachting forse aanvullende milieu-inspanningen nodig zijn, aangezien bij het uitblijven hiervan na het jaar 2010 voor sommige stoffen (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en VOS) weer een toename van de emissies dreigt (*herkoppeling*)<sup>3</sup>.

---

2 Zie voor een empirische, internationaal vergelijkende studie over dit vraagstuk: S.M. de Bruyn en J.B. Opschoor, Developments in the throughput-income relationship: theoretical and empirical observations, in: *Ecological Economics*, no. 20, 1997, pp. 255-268. Zie ook: R.J. Heinz en H. Verbruggen, Meer groei en toch een schoner milieu? De groene Kuznets-curve, in: *Milieu*, nr. 1, 1997, pp. 2-9.

3 Zie CPB, *Economie en de fysieke omgeving*, Den Haag 1997, hoofdstuk 9. Zie voor een meer theoretische beschouwing: J.B. Opschoor, Ecologische duurzame economische ontwikkeling: een theoretisch idee en een weerbarstige praktijk, in: P. Nijkamp en H. Verbruggen (red.), *Het Nederlandse milieu in de Europese ruimte*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Leiden 1990, pp. 7-43.



Tabel 1 – Emissieverandering per doelgroep per stof in de periode 1990-1996 (in procenten)

| Stof per doelgroep                 | bijdrage<br>totale<br>emissie<br>(1996) | emissie-<br>verandering<br>1990-1996 | Stof per doelgroep                 | bijdrage<br>totale<br>emissie<br>(1996) | emissie-<br>verandering<br>1990-1996 |
|------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Consumenten</b>                 |                                         |                                      | methaan (CH <sub>4</sub> )         | 39                                      | -6                                   |
| koolstofdioxide (CO <sub>2</sub> ) | 12                                      | -1                                   | <b>Energievoorziening</b>          |                                         |                                      |
| benzo(a)pyreen                     | 47                                      | 8                                    | zwaveldioxide (SO <sub>2</sub> )   | 13                                      | -61                                  |
| afval                              | 31                                      | -18                                  | stikstofoxiden (NO <sub>x</sub> )  | 11                                      | -28                                  |
| <b>Verkeer</b>                     |                                         |                                      | koolstofdioxide (CO <sub>2</sub> ) | 25                                      | 10                                   |
| lood (lucht)                       | 40                                      | -74                                  | <b>Raffinaderijen</b>              |                                         |                                      |
| koolmonoxide (CO)                  | 61                                      | -28                                  | zwaveldioxide (SO <sub>2</sub> )   | 40                                      | -18                                  |
| benzop(a)pyreen                    | 35                                      | 5                                    | <b>Industrie</b>                   |                                         |                                      |
| benzeen                            | 49                                      | -32                                  | zware metalen (water)              | 34                                      | -35                                  |
| fijn stof                          | 37                                      | -16                                  | stikstof (N) (water)               | 12                                      | -24                                  |
| vl. org. stoffen (VOS)             | 42                                      | -28                                  | fosfor (P) (water)                 | 44                                      | -60                                  |
| zwaveldioxide (SO <sub>2</sub> )   | 20                                      | -5                                   | zwaveldioxide (SO <sub>2</sub> )   | 22                                      | -44                                  |
| stikstofoxiden (NO <sub>x</sub> )  | 60                                      | -15                                  | benzo(a)pyreen                     | 13                                      | -70                                  |
| koolstofdioxide (CO <sub>2</sub> ) | 19                                      | 17                                   | fijn stof                          | 28                                      | -52                                  |
| distikstofoxide (N <sub>2</sub> O) | 11                                      | 66                                   | koolmonoxide (CO)                  | 23                                      | -21                                  |
| <b>Landbouw</b>                    |                                         |                                      | vl. org. stoffen (VOS)             | 21                                      | -43                                  |
| grondontsm. middelen               | 100                                     | -80                                  | stikstofoxiden (NO <sub>x</sub> )  | 12                                      | -22                                  |
| herbiciden                         | 100                                     | -3                                   | afval                              | 28                                      | -34                                  |
| ov. bestrijdingsmiddelen           | 28                                      | -29                                  | distikstofoxide (N <sub>2</sub> O) | 44                                      | 0                                    |
| zware metalen (bodem)              | 68                                      | -11                                  | koolstofdioxide (CO <sub>2</sub> ) | 24                                      | -1                                   |
| N-totaal (bodem)                   | 100                                     | 11                                   | lood (lucht)                       | 58                                      | 4                                    |
| P-totaal (bodem)                   | 100                                     | -16                                  | <b>Afvalbewerking</b>              |                                         |                                      |
| ammoniak (NH <sub>3</sub> )        | 92                                      | -37                                  | methaan (CH <sub>4</sub> )         | 38                                      | -17                                  |
| distikstofoxide (N <sub>2</sub> O) | 38                                      | 24                                   |                                    |                                         |                                      |

Bron: RIVM, *Milieubalans 1997*, Bilthoven 1997, p. 32.

### *Verklaring*

Het NMP3 gaat ook in op de belangrijkste redenen voor de hardnekkigheid van de gesignaleerde milieuknelpunten. Een prominente rol wordt toegedicht aan de blijvende groei van de economie en de bevolking, waardoor de milieuwinst ontstaan door een milieuefficiëntere productie wordt overtroffen door een toenemende milieubelasting door de volumegroei en het karakter daarvan. Dit laatste is goed zichtbaar in het consumptief gedrag: een groei van consumptieve bestedingen die zich vooral uit in een toenemend gebruik van energie, duurzame consumptiegoederen en ruimte voor wonen en mobiliteit. Andere knelpunten betreffen de diffuse bronnen (consumenten, weggebruikers, agrarische producenten, het midden- en kleinbedrijf) waarop het milieubeleid moeilijk greep krijgt, onvoldoende handhaving van milieuwetgeving en de afhankelijkheid van internationale samenwerking voor de oplossing van grensoverschrijdende milieuproblemen.

## **2.2 NMP3-beleid: beleidslijnen en pakket van maatregelen**

### *Zeven beleidslijnen ...*

Het NMP3 noemt zeven beleidslijnen die een goede context moeten bieden voor duurzame keuzes.

1. *Continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu.* Het gaat daarbij om een duidelijke en consequente koers voor de langere periode, waarbij de benodigde stappen in de verbetering van de milieuefficiëntie in een overzienbaar tempo kunnen worden gezet.
2. *Gericht gebruikmaken van wetenschap.* Deze beleidslijn is erop gericht de gewenste technologische en sociale doorbraken dichterbij te brengen.
3. *Centraal stellen van de kwaliteit van de omgeving.* Het milieubeleid moet sterker worden ingebed in een integraal omgevingsbeleid. Een belangrijk punt hierbij is de reductie van de druk van het verkeer op de omgeving.
4. *Vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit.* Het aanspreken van bedrijven, burgers en overheden op hun eigen verantwoordelijkheden staat hier centraal ('Besturen op maat').
5. *Milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen.* Onder meer om het milieubewust handelen van burgers te ondersteunen en de moeilijk bereikbare doelgroepen ('diffuse bronnen') te beïnvloeden, wil het kabinet het aantal financiële prikkels uitbreiden.
6. *Beter handhaven.* Het kabinet noemt enige maatregelen om de handhaving van het milieubeleid te verbeteren en de milieucriminaliteit te verminderen.
7. *Versterken van de internationale inzet.* Het kabinet geeft op dit punt aan acht prioriteiten te hebben.

... en een beleidspakket

Het NMP3-beleidspakket bevat *beleidsvoornemens* waarvan de financiering is vastgelegd. In de begroting van 1998 had het kabinet al aangegeven hiervoor 2,6 miljard gulden extra te reserveren voor de periode 1998-2010. Hiervan is 1,5 miljard bestemd voor een versnelling van de bodemsanering, 165 miljoen is gereserveerd voor ondersteuning van de NO<sub>x</sub>-reducties bij stationaire bronnen (vooral subsidies voor nageschakelde technieken), 750 miljoen is beschikbaar voor het CO<sub>2</sub>-beleid (de tweede tranche) en 185 miljoen is bestemd voor de maatregelen die al eerder waren aangekondigd in de Nota voertuigtechnieken.

Daarnaast geeft het kabinet in het NMP3 invulling aan het streven zwaarder op het financiële instrumentarium in te zetten door een aantal maatregelen te treffen: indexering van de milieubelastingen per 1 januari 1999, verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden met terugsluizing, een vrijstelling voor groene stroom op te nemen in de regulerende energiebelasting (reb), het opzetten van een systeem van kostenverevening (NO<sub>x</sub>) in enkele branches en het hanteren van een aantal positieve prikkels.

Naast beleidsvoornemens bevat het NMP3 ook twee typen *beleidsopties*. In de eerste plaats is er een groot aantal beleidsopties waarover binnen het huidige kabinet geen overeenstemming is bereikt. Hierover moet het volgende kabinet beslissen. Daarnaast kent het NMP3 beleidsopties met een internationaal karakter: mogelijke extra maatregelen die overeenstemming vereisen in internationale gremia (veelal EU-regelgeving).

## 2.3 De beleidsopgave: NMP3-beleid niet voldoende

De vooruitgang van de afgelopen jaren op het terrein van het milieu kan niet verhinderen dat zelfs bij een maximale beleidsinzet (beleidsvoornemens plus beleidsopties) een aantal doelstellingen naar verwachting niet op tijd zullen worden gehaald, zoals uit tabel 2 blijkt. Zo zal de volledige uitvoering van het NMP3-beleid resulteren in een stabilisatie van de emissies van broeikasgassen in 2010 (ten opzichte van 1995). Met de inzet van een groot aantal (NMP3-)opties is verdere terugdringing mogelijk, zij het dat ook dan nog de – nog exact vast te stellen – emissiereductiedoelen volgens de huidige inzichten niet binnen bereik zullen komen. Vergelijkbare conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de andere in tabel 2 opgenomen milieuthema's. Bij volledige uitvoering van het NMP3-beleid met inbegrip van de daarin geschetste opties (NMP3-max in de tabel) blijven voor 2010 vastgelegde doelstellingen met betrekking tot verzuring, zure depositie, vermisting en verstoring waarschijnlijk buiten bereik. Deze problematiek staat centraal in de hoofdstukken 3 en 4 van dit advies.

Tabel 2 – Milieuemissies en beleidstekorten bij maximaal NMP3-pakket tegen de achtergrond van het European Coordination scenario; 1995-2010

| Milieuthema                               | 1995 | NMP3<br>beleid <sup>a</sup><br>2010 | NMP3<br>max <sup>b</sup><br>2010 | NMP3<br>doel<br>2010 | Beleids­tekort<br>bij NMP3-max<br>(tekort = -)<br>2010 |
|-------------------------------------------|------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Klimaat (mld kg)<sup>c</sup></b>       |      |                                     |                                  |                      |                                                        |
| Broeikasgassen                            | 237  | 238                                 | 227                              | 207-214 <sup>d</sup> | -13 à -20                                              |
| w.v. CO <sub>2</sub>                      | 180  | 190                                 | 179 <sup>e</sup>                 | -                    | -                                                      |
| <b>Verzuring (mln. kg)</b>                |      |                                     |                                  |                      |                                                        |
| NO <sub>x</sub>                           | 498  | 295                                 | 229                              | 120                  | -109                                                   |
| w.v. <i>verkeer</i>                       | 314  | 209                                 | 156                              | 65 <sup>f</sup>      | -                                                      |
| Ammoniak                                  | 152  | 89                                  | 89                               | 50                   | -39                                                    |
| SO <sub>2</sub>                           | 146  | 92                                  | 53                               | 56                   | 3                                                      |
| VOS                                       | 362  | 234                                 | 220                              | 117                  | -103                                                   |
| <b>Zure depositie (mol/ha)</b>            |      |                                     |                                  |                      |                                                        |
| totaal stikstof                           | 2100 | 1450                                | 1400                             | 1000                 | -400                                                   |
| totaal potentieel zuur                    | 3200 | 2050                                | 1950                             | 1400                 | -550                                                   |
| <b>Vermesting bodem (mln kg)</b>          |      |                                     |                                  |                      |                                                        |
| fosfaat                                   | 144  | 53                                  | 53                               | 29                   | -24                                                    |
| stikstof                                  | 509  | 276                                 | 276                              | 183                  | -93                                                    |
| <b>Verstoring (% ernstig gehinderden)</b> |      |                                     |                                  |                      |                                                        |
| geluidhinder <sup>g</sup>                 | 40   | 40                                  | 35-40                            | nihil                | -35 à -40                                              |

a. NMP3-maatregelen waarover het kabinet heeft beslist.

b. NMP3-beleid plus NMP3-opties waarover het volgende kabinet moet beslissen alsmede maatregelen waarover nog internationale overeenstemming moet worden bereikt.

c. Conform nieuwe CO<sub>2</sub>-methodiek.

d. Indicatieve doelstelling (5-8 procent reductie ten opzichte van 1990/1995), voorlopige inschatting van RIVM.

e. Exclusief backstop opties.

f. Voor personenauto's en vrachtvoertuigen.

g. Ernstig gehinderden door alle bronnen (inclusief burenoverlast).

Bron: RIVM, *Milieurendement van het NMP3*, Bilthoven 1998, p. 10.

### 3. De NMP-doelstellingen en de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium

In dit hoofdstuk komt het eerste punt uit de adviesaanvraag aan de orde: de toereikendheid van het huidige milieu-instrumentarium. Alvorens hier nader op in te gaan, geeft de raad in paragraaf 3.1 eerst enige beschouwingen over de NMP-doelstellingen en taakstellingen. Vervolgens bevat paragraaf 3.2 de algemene visie van de raad op de inzet van het milieu-instrumentarium en de behoefte aan nieuwe typen instrumenten. Daarna vindt een toespitsing plaats op de twee in de adviesaanvraag genoemde beleidslijnen: ‘milieu beter in de prijzen’ (paragraaf 3.3) en ‘vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit’ (paragraaf 3.4).

#### 3.1 Doelstellingen en taakstellingen

##### *Ambitieuze NMP-doelstellingen*

In het vorige hoofdstuk zijn de grootste milieuknelpunten in kaart gebracht (tabel 2). Het beeld is de laatste jaren niet substantieel veranderd. Het NMP3-beleid maakt niet aannemelijk dat enkele wezenlijke milieudoelen in 2010 kunnen worden gerealiseerd, zelfs niet met de maximale inzet van de NMP3-opties waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit beeld wordt nog versterkt door de uitkomsten van de RIVM-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's op hun milieugevolgen. Zelfs de partij met het meest ambitieuze verkiezingsprogramma op milieuterrein (Groen-Links) slaagt er niet in op een groot aantal milieuthema's de doelstellingen in 2010 te halen<sup>1</sup>. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's geen beleidsintensiveringen na 2002 zijn verondersteld.

Het kabinet geeft in het NMP3 aan realisatie van de NMP-doelstellingen te blijven nastreven, ondanks de uitkomsten van de RIVM-berekeningen. Daarmee wordt ook vastgehouden aan het streven van een absolute ontkoppeling van economische groei en milieudruk. Dit neemt niet weg dat het kabinet meent

---

1 RIVM, *Verkiezingen 98 en milieu*, Bilthoven 1998, p. 19.

dat voor een aantal milieuthema's de doelstellingen enige amenderingen behoeven<sup>2</sup>:

- over de doelstelling voor CO<sub>2</sub> zal het kabinet zich nog beraden op basis van de resultaten van Kyoto en de daaropvolgende EU-besluitvorming;
- de emissiedoelstelling voor NO<sub>x</sub> (verzuring) voor 2000 is doorgeschoven naar 2005;
- uiterlijk in het voorjaar van 1999 komt het kabinet met een herziene doelstelling voor ernstige geluidhinder.

#### *Enkele kanttekeningen*

Het voorgaande leidt tot de vraag of het milieubeleid te ambitieus dan wel te weinig realistisch is. De raad merkt daar het volgende over op.

In de *eerste plaats* is er het contextgebonden karakter van de bepaling van de NMP-doelstellingen. De wetenschap heeft weliswaar de noodzakelijke ecologische basisinformatie en inzichten aangedragen, maar deze basisgegevens weerspiegelen de stand van de wetenschappelijke kennis van de tweede helft van de jaren tachtig en worden per definitie gekenmerkt door grote onzekerheden. Gevoed door deze inzichten heeft vervolgens de afweging tussen ecologische en andere maatschappelijke belangen plaatsgevonden. Die afweging werd in belangrijke mate bepaald door de politieke en maatschappelijke voorkeuren in die specifieke periode en vond haar weerslag in de politieke besluitvorming in de vorm van concrete NMP-doelstellingen.

Aldus vormen de NMP-doelstellingen het resultaat van wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke discussies en politieke besluitvorming van de tweede helft van de jaren tachtig.

In de *tweede plaats* moet worden geconstateerd dat de NMP-doelstellingen zijn vastgesteld met als doel binnen een generatie tot een duurzame samenleving te komen. In die zin was (en is) het NMP-beleid ambitieus. De NMP-doelen hebben een langetermijnkarakter; veelal is een tijdhorizon van circa 20 jaar gehanteerd. Op het moment dat de NMP-doelstellingen werden vastgesteld, was gegeven de vele onzekerheden die onlosmakelijk met zo'n lange planperiode samenhangen niet goed in te schatten of die doelstellingen adequaat zijn, welke inspanningen en welke inzet van instrumenten nodig zijn om de gestelde milieudoelen te bereiken; denk alleen al aan de grote onzekerheden inzake de langetermijnontwikkelingen in (onder meer) de economie en de technologie. Langetermijndoelstellingen zijn niettemin nuttig, omdat zij een belangrijk

---

2 Naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek waaruit bleek dat de NMP2-taakstelling (evenwichtsbemesting in 2000) niet zou kunnen worden gehaald, heeft de Tweede Kamer in december 1995 ook een aangepast normentraject voor stikstof en fosfaat tot 2008/2010 vastgelegd.

richtsnoer voor het huidige en toekomstige handelen vormen. Dit is van groot belang voor organisaties die strategische beslissingen moeten nemen met langdurige gevolgen. Dit geldt in het bijzonder voor investeringsbeslissingen van het bedrijfsleven en de overheid.

De raad stelt vast dat sinds de bepaling van de NMP-doelstellingen inmiddels een decennium is verstreken. Een aantal tussendoelstellingen is enigszins aangepast. Het valt de raad op dat in het NMP3 (noch in het NMP2) de adequaatheid van de langetermijndoelstellingen in het licht van de huidige wetenschappelijke inzichten, de beschikbare instrumenten en de maatschappelijke en politieke voorkeuren, niet of nauwelijks aan de orde komt. Mede tegen de achtergrond van de grote beleidstekorten is dit opmerkelijk. De vierjaarlijkse NMP-cyclus biedt immers de mogelijkheid van een tussenevaluatie, waarin het totale milieubeleid, inclusief de milieudoelstellingen in relatie met de internationale milieuverplichtingen van Nederland aan de orde kan komen.

Met het voorgaande heeft de raad zeker niet de vooropgezette bedoeling de NMP-doelstellingen te veranderen. Integendeel. De raad is er voorstander van de bestaande doelstellingen als 'hard' te beschouwen, totdat er serieuze argumenten zijn om aanpassing te overwegen. De raad vindt dat de vraag naar de 'hardheid' van de milieudoelstellingen van tijd tot tijd moet worden gesteld. Tot de argumenten die tot (opwaartse of neerwaartse) bijstellingen zouden kunnen leiden, behoren in de eerste plaats nieuwe wetenschappelijke inzichten. Verder kan de maatschappelijke weerstand op een bepaald deelterrein dermate groot zijn dat het minimaal noodzakelijke draagvlak voor een stringent milieubeleid ontbreekt en een geforceerde continuering contraproductief uitwerkt. Ook kunnen er budgettaire argumenten zijn om bepaalde milieudoelstellingen te heroverwegen, bijvoorbeeld als realisatie van die doelstellingen tot een bovenmatig beslag op overheidsmiddelen leidt. Daarnaast spelen de technische en economische haalbaarheid een rol.

Ten slotte zou de aanspreekbaarheid van een kabinet op zijn milieubeleid kunnen worden vergroot indien een nieuw kabinet bij zijn aantreden voor de komende kabinetsperiode tussendoelen op het terrein van het milieu zou formuleren met een bijbehorend pakket van maatregelen. Op die manier zou een kabinet beter op zijn beleid kunnen worden 'afgerekend'. Die tussendoelstellingen moeten uiteraard zodanig zijn dat zij lopende afspraken tussen overheid en doelgroepen (convenanten, meerjarenafspraken en dergelijke) niet frustreren.

### *De statische relatie tussen doelstellingen en taakstellingen*<sup>3</sup>

Enigszins in het verlengde van het voorgaande punt vormt ook de relatie tussen de nationale milieudoelstellingen en hun vertaling op doelgroepenniveau naar taakstellingen een belangrijk aandachtspunt.

In het NMP-beleid zijn langetermijndoelstellingen opgenomen voor de onderscheiden milieuthema's; voor de kortere termijn zijn tussendoelstellingen bepaald.

Op mesoniveau zijn die doelstellingen naar evenredigheid toegerekend aan doelgroepen (industrie, landbouw, verkeer en vervoer enzovoort), de zogenoemde taakstellingen. Die toedeling is dus gebaseerd op een momentopname en is derhalve statisch van karakter. Deze benadering is weliswaar helder, maar doet geen recht aan de economische dynamiek noch aan de interdependencies tussen sectoren<sup>4</sup>.

Aanvankelijk was het statische karakter van de taakstellingen niet zo'n probleem, omdat de kosten per vermeden emissiereductie in de meeste sectoren nog betrekkelijk gering waren ('de laag hangende vruchten'). Naarmate de goedkopere milieumaatregelen echter steeds meer benut worden en zolang er geen substantiële technologische versnellingen plaatsvinden, worden vervolgstappen steeds duurder. Daarbij kunnen de kostenverschillen tussen de sectoren aanzienlijk zijn, doordat de technologische mogelijkheden – en daarmee de mogelijkheden tot verbetering van de milieuefficiëntie – per sector sterk uiteenlopen.

Voor het kunnen voldoen aan de NMP-taakstellingen is verder nog de productiegroei van de doelgroep van belang. Een sector met een sterke volumegroei zal – de technologische ontwikkeling buiten beschouwing latend – veel moeilijker aan zijn taakstelling kunnen voldoen dan een stagnerende of krimpende sector. Anders gezegd: de verschillen in economische dynamiek leiden ertoe dat in de snel groeiende sector de milieuefficiëntie sterker moet worden opgevoerd, hetgeen zal bijdragen aan een ongelijke ontwikkeling van de milieukosten.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de economische dynamiek in samenhang met uiteenlopende technologische mogelijkheden erin resulteert dat per sector de milieukosten en de haalbaarheid van de taakstellingen sterk kunnen verschillen.

---

<sup>3</sup> Zie voor een interessante analyse ook: P. van Driel, Marktwerking in het milieubeleid en de taakverdeling tussen branches en landen, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 2, 1997, pp. 109-125.

<sup>4</sup> Zo hebben bepaalde beslissingen in de industrie (vestigingsvoorkeuren, logistieke strategieën) direct invloed op de ontwikkeling van het goederenvervoer.



Deze beschouwing geeft aanleiding om voor een zekere ‘dynamisering’ te pleiten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door vormen van kostenverevening en verhandelbare emissierechten toe te laten; in het NMP3 worden hiertoe aanzetten gegeven. Het moge duidelijk zijn dat de effecten hiervan het grootst zijn als deze instrumenten niet alleen binnen, maar ook tussen sectoren en zelfs tussen landen kunnen worden gehanteerd.

### **3.2 Verbredingen van de inzet van het milieu-instrumentarium**

*Van puntbronnen ...*

In het milieubeleid heeft de nadruk tot voor kort vooral gelegen op administratieve voorschriften (gebods-, verbods- en contractuele bepalingen) en op sociale regulering (op overreding gerichte instrumenten). Dit hing voor een belangrijk deel samen met het type milieuproblemen dat werd aangepakt: vooral vervuiling door puntbronnen die in hoge concentraties toxische stoffen uitstootten, hetgeen tot lokale, duidelijk zichtbare milieuproblemen leidde.

In het kader van het doelgroepenoverleg heeft de laatste jaren een nieuw type instrumenten ingang gevonden om de vervuiling door puntbronnen effectief aan te pakken: milieuconvenanten en meerjarenafspraken tussen bedrijfsleven en overheden. Het aantal overeenkomsten van dit type is de afgelopen jaren in Nederland sterk toegenomen. En niet zonder succes, zoals in het NMP3 wordt geconstateerd (zie ook paragraaf 3.4).

*... naar diffuse bronnen ...*

Inmiddels is de aandacht van het milieubeleid verschoven naar diffuse, soms mobiele bronnen met een relatief lage vervuilingsgraad, die door hun grote aantal niettemin ernstige, bovenlokale milieuproblemen veroorzaken. Tegen deze achtergrond ligt een verbreding van de inzet van milieu-instrumenten voor de hand. Zo’n verschuiving is ook zichtbaar. De afgelopen jaren is het aantal prijsgerelateerde maatregelen (financiële instrumentarium) in het milieubeleid flink uitgebreid; zo presenteert het NMP3 (p. 368) een omvangrijke lijst met fiscale vergroeningsmaatregelen die in de huidige kabinetsperiode zijn gerealiseerd. Onder invloed van de rapportages van de werkgroep *Vergroening van het fiscale stelsel* zet dit proces zich de komende jaren waarschijnlijk voort, zo blijkt uit het NMP3 (zie verder paragraaf 3.3).

*... vereist aanpassing van de instrumenteninzet ...*

De raad is van oordeel dat de recente accentverschuiving, die heeft geresulteerd in een substantiële rol voor milieuconvenanten/meerjarenafspraken en financiële instrumenten, een logische en noodzakelijke stap is om de huidige en toekomstige milieuproblemen effectief aan te kunnen pakken. Deze lijn moet worden voortgezet, uiteraard wel steeds rekening houdend met de rele-

vante beoordelingscriteria (zie kader). De in te zetten milieu-instrumenten zijn immers afhankelijk van de specifieke kenmerken van het milieuprobleem. De raad komt later in dit hoofdstuk nog op de convenanten en het financiële instrumentarium terug.

---

### Criteria voor instrumentkeuze

Voor een optimale inzet van het milieu-instrumentarium zijn in de ogen van de raad drie beoordelingscriteria van het allergrootste belang.

Van deze primaire criteria staat het bereiken van de gestelde milieukwaliteitsdoelstellingen voorop (*milieueffectiviteit*). Voorts dienen deze doelstellingen zo goedkoop mogelijk te worden gerealiseerd (*kosteneffectiviteit*). Ten slotte moet het in te zetten instrument zo min mogelijk afbreuk doen aan het beginsel dat iemand die schade aan derden veroorzaakt daarvoor ook de rekening behoort te krijgen (*ruilrechtvaardigheid*).

Vervolgens onderscheidt de raad een aantal zogenoemde secundaire criteria, die betrekking hebben op de *inpasbaarheid*

van de milieu-instrumenten in het algemene overheidsbeleid. Het gaat daarbij om de mogelijkheden voor beleidsintegratie, het voldoen aan internationale spelregels, de basis voor internationale beleidscoördinatie en de maatschappelijke acceptatie. Bij dit laatste speelt in het bijzonder de kostenverdeling: de gevolgen voor de inkomensverdeling en voor de concurrentiepositie.

Het onderscheid primair-secundair heeft geen betrekking op een rangorde van belangrijkheid, doch beoogt de volgorde aan te geven waarin beleidsinstrumenten het best kunnen worden getoetst.

Bron: SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, publicatienummer 90/17, Den Haag 1990, pp. 14-16.

---

Daarnaast ziet de raad in relatief nieuwe instrumenten als verhandelbare emissierechten en kostenverevening interessante aanknopingspunten voor toekomstig beleid. Hij oordeelt dan ook positief over de initiatieven die op dit punt in het NMP3 worden genoemd. Hoewel bij de praktische uitwerking nog vele problemen moeten worden opgelost, bieden deze instrumenten zicht op een kosteneffectieve aanpak van een aantal hardnekkige milieuproblemen, waarvoor de relatief goedkope beleidsopties grotendeels zijn uitgeput. Met name voor de aanpak van de grote internationale milieuproblemen (klimaatproblematiek, verzuring) zou dit type marktconforme instrumenten nieuwe perspectieven kunnen bieden. Toepassing is overigens ook bij lokale milieuproblemen denkbaar. Zo is onlangs gepleit voor verhandelbare geluidrechten<sup>5</sup>.

---

5 Zie: F.A.G. den Butter, Geluidshandel, in: *ESB*, 6 februari 1998, pp. 107-109.

De raad onderkent dat de praktische haken en ogen, die aan verhandelbare rechten en vergelijkbare instrumenten kleven vooralsnog een belangrijke belemmering vormen voor grootschalige invoering van deze instrumenten. De – in potentie – grote economische voordelen hiervan in combinatie met de toenemende behoefte aan kosten- en milieueffectieve maatregelen bij de aanpak van grote milieuproblemen, leiden echter tot de conclusie dat verdere ontwikkeling van dit type instrumentarium onontbeerlijk is.

De raad vraagt ook aandacht voor mogelijkheden om de convenantenaanpak op een geheel andere manier inhoud te geven, teneinde tot ingrijpende milieuverbeteringen te komen. Als aangrijpingspunt fungeert dan niet een branche, sector of product maar een nader omschreven speerpunt waar aanzienlijke milieuwinst mag worden verwacht<sup>6</sup>. Te denken valt onder meer aan duurzame energiebronnen, ecologisering van de agrarische sector of duurzame vervoerssystemen (zie kader). Per speerpunt zou door betrokkenen een convenant moeten worden opgesteld met duidelijk omschreven doelen. De overheid dient de belangrijkste obstakels weg te nemen en waar nodig het proces te ondersteunen.

De voormalige Raad voor het Milieubeheer (RMB) bepleitte een uitbouw van de convenanten in dezelfde richting: convenanten per productgroep<sup>7</sup>.

---

### **Convenanten gericht op een speerpunt**

De gangbare convenanten zijn nauwelijks toepasbaar voor omvangrijke en heterogene doelgroepen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de sector verkeer en vervoer. In de hier voorgestane benadering richt het convenant zich wel op het milieuprobleem dat met een heterogene groep samenhangt, maar niet per se direct op de veroorzakers van dit milieuprobleem. Deze vorm van convenanten speelt vooral in op het probleem en de omgeving hiervan en beoogt de relevante organisaties die hierbij betrokken zijn bij

elkaar te brengen teneinde tot een gerichte probleemaanpak te komen. Ter verduidelijking volgt hieronder het voorbeeld van een convenant voor een duurzaam goederenvervoer.

Bij het oplossen van het probleem van het goederenvervoer is een collectieve inspanning van de gehele goederenketen nodig: van vervoerder en verlader tot en met de winkelketens en de consument. Om die keten in beweging te krijgen, zal vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een duurzaamheidsstrategie moeten worden geformuleerd, bijvoorbeeld in de volgende termen: over acht

---

6 Zie: J.M. Cramer en A.L.N. Strevels, Kabinet kiest niet echt voor milieu, in: *NRC-Handelsblad*, 9 september 1997.

7 RMB-advies *Duurzame consumptie: een reëel perspectief*, publicatienr. 96/07, Den Haag 1996.

jaar moet x procent van al het grensoverschrijdende transport vervoerd worden over het water of het spoor. Daarnaast legt de goederenketen zich de verplichting op na te gaan hoe binnen dat tijdsbestek de groei van het goederenvervoer met y procent kan worden afgeremd. Eenzelfde aanpak zou kunnen worden gevolgd voor de reductie van de groei van het binnenlandse vervoer, waarbij ook gemeenten en winkeliersvereni-

gingen een bijdrage zouden moeten leveren.

Op grond van de door de overheid aangegeven kaders die een duidelijke richting aangeven, kan de keten zelf plannen opstellen die tot realisatie moeten leiden. Aldus krijgt het bedrijfsleven meer ruimte voor het in gang zetten van fundamentele veranderingsprocessen.

---

Het verdient naar de mening van de raad aanbeveling de potenties van deze benadering aan de hand van een concrete casus nader te onderzoeken. Wellicht zou daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met het programma *Duurzame Technologische Ontwikkeling*, dat zich eveneens richtte op het bewerkstelligen van technologische doorbraken.

*... ook in internationaal verband*

Niet in de laatste plaats is de raad van oordeel dat internationale beleidscoördinatie en -afstemming op een aantal milieuterreinen absoluut noodzakelijk blijft en in de toekomst alleen maar aan belang zal winnen. Een actieve internationale milieudiplomatie wordt in het NMP3 dan ook terecht als een van de centrale beleidslijnen opgevoerd. Dit is op zich niet nieuw – ook in het NMP2 stond actieve milieudiplomatie hoog op de agenda – hoewel vooral onder invloed van het Klimaatverdrag (Kyoto) nieuwe impulsen zijn te verwachten van (grootschalige) toepassing van instrumenten als internationaal verhandelbare emissierechten en Joint Implementation. Het belang van internationale afstemming op dit punt is evident. De mogelijkheden die ‘Kyoto’ biedt om aan nationale verplichtingen deels met maatregelen in het buitenland tegemoet te komen, verdienen in de ogen van de raad dan ook serieuze uitwerking (zie verder hoofdstuk 4).

Ook andere internationale verdragen, EU-richtlijnen en dergelijke zijn in toenemende mate bepalend voor het nationale milieubeleid, zoals ook het NMP3 illustreert: de invoering van een BTW-heffing en van een kerosineaccijns op intra-Europese vluchten – twee kabinetsvoornemens – vergt aanpassing van internationale regelgeving, en daarop bestaat (nog) geen concreet uitzicht.

Het NMP3 bevat een omvangrijke internationale agenda. Terecht legt de nota onder meer prioriteit bij de milieuthema's klimaat- en energiebeleid, verzu-

ring (vooral in EU-verband)<sup>8</sup> en biodiversiteit en bossen. Deze keuze sluit goed aan bij de beleidstekorten in eigen land.

Voorts vindt de raad het van groot belang dat de relatie milieu en ontwikkeling ook de komende jaren een hoge politieke prioriteit heeft. De onderhandelingen over de herziening van een aantal overeenkomsten binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die in 1999 van start gaan, bieden aanknopingspunten om milieuaspecten en -principes in regels vast te leggen<sup>9</sup>. Ten slotte roept de raad de regering op zich in het kader van de agenda van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties tot en met 2002 blijvend actief in te zetten voor een verdieping van het thema duurzame productie- en consumptiepatronen. Vooruitgang op dit terrein is van cruciaal belang om een duurzame ontwikkeling op wereldschaal dichterbij te brengen. Inzet inzake dit onderwerp op Europese schaal van de zijde van Nederland zou een belangrijke stap in die richting betekenen.

### 3.3 'Milieu in de prijzen'

#### NMP3

Het kabinet wil het aantal financiële prikkels (heffingen, subsidies) uitbreiden, teneinde het milieubewust handelen van burgers te ondersteunen en de moeilijk bereikbare doelgroepen ('diffuse bronnen') te beïnvloeden.

In het NMP3 worden hiertoe concrete beleidsvoornemens gepresenteerd<sup>10</sup>.

De verhoging van de energiebelastingen springt hierbij het meest in het oog; naast beleidsvoornemens formuleert het kabinet ook diverse beleidsopties, waarover in het NMP3 nog geen beslissingen worden genomen (zie tabel 3).

De financiële prikkels uit het NMP3 zijn grotendeels terug te voeren op de rapportages van de Werkgroep *Vergroening van het fiscale stelsel* (Werkgroep-Van der Vaart)<sup>11</sup>.

8 Bij de verzuringsproblematiek zou een aanpak op Europees niveau de nationale beleidsdoelen dichterbij brengen, doordat ongeveer de helft van het verzuringsprobleem wordt veroorzaakt door het buitenland. Zie: RIVM, *Verkiezingen 98 en milieu; Milieugevolgen van de partijprogramma's van PvdA, CDA, VVD, D66 en GroenLinks*, Bilthoven 1998, inz. p. 20.

9 Zie hiervoor ook het SER-advies *Milieu en ontwikkeling*, publicatienr. 93/04, Den Haag 1993, inz. hoofdstuk 6.

10 NMP3, op.cit., inz. paragraaf 5.3, deel III.

11 Zie voor de slotrapportage: Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel, *Derde rapportage*, Den Haag, december 1997. Eerder kwam de werkgroep met een tussenrapportage naar buiten, die als bijlage is opgenomen in *Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25810, nr. 2, bijlage VIII.

Tabel 3 – Enkele financiële maatregelen in het NMP3

|                                                           | voornemen | optie |
|-----------------------------------------------------------|-----------|-------|
| belasting op oppervlaktedelfstoffen                       |           | x     |
| belasting op bestrijdingsmiddelen                         |           | x     |
| verhoging afvalstoffenbelasting (storten)                 |           | x     |
| verhoging grondwaterbelasting                             |           | x     |
| verhoging energiebelastingen                              | x         |       |
| verhoging brandstofaccijns met 50 cent                    |           | x     |
| positieve prikkel energiebesparende investeringen         | x         |       |
| verhoging BTW op bestrijdingsmiddelen en kunstmest        |           | x     |
| water naar algemene BTW-tarief                            |           | x     |
| BTW-heffing en kerosineaccijns op intra-Europese vluchten | x         |       |
| duurzame ondernemersaftrek IB (landbouw)                  | x         |       |

Gebaseerd op: *NMP3*, op.cit., p. 381.

### *SER-opvatting*

De raad gaat op deze plek niet in op de afzonderlijke maatregelen, dit gebeurt (gedeeltelijk) in de hoofdstukken 4 en 5. Wel plaatst hij in het navolgende enige meer algemene kanttekeningen.

De raad onderkent dat het nuttig kan zijn om het prijsspoor verder uit te breiden om te corrigeren voor negatieve externe (milieu)effecten<sup>12</sup>. In die zin kan worden aangesloten bij de opmerking in het NMP3 dat deze beleidslijn een belangrijk onderdeel kan zijn van het milieubeleid. In zijn advies over het NMP2 is de raad uitgebreid op de mogelijkheden en belemmeringen voor de toepassing van financiële instrumenten ingegaan<sup>13</sup>.

12 De SER heeft zich in het verleden een en ander maal uitgesproken voor het internaliseren van de milieukosten teneinde negatieve externe effecten te mitigeren en een meer duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze internalisering kan op verschillende wijzen plaatsvinden: door de overheid via het milieu-instrumentarium (waaronder financiële instrumenten), via onderhandelingen, of op vrijwillige basis (milieuconvenanten).

Zie voor een uitvoerige analyse hierover ook: CPB, *Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag 1996.

13 SER-advies NMP: *algemeen advies*, publicatienr. 94/04, Den Haag 1994, inz. hoofdstuk 4.

Met de werkgroep-Van der Vaart is de raad van mening dat fiscale vergroening niet als doel op zichzelf moet worden gezien. De inzet van financiële maatregelen blijft een middel om milieudoeleinden te realiseren. Daarbij is steeds de afweging aan de orde welk type milieu-instrument het effectiefst is; die afweging hoeft zeker niet altijd in het voordeel van financiële instrumenten uit te vallen. Dat wijzen ook de bevindingen van de werkgroep-Van der Vaart uit. Het ligt dan ook voor de hand in de toekomst steeds opnieuw zorgvuldig af te wegen of verdere vergroeningsstappen mogelijk en nuttig zijn.

Toegespitst op de fiscale vergroening is verder nog van belang dat bij een succesvol milieubeleid de heffingsgrondslag relatief afneemt, hetgeen een remmende werking heeft op de mate van vergroening van het belastingstelsel. Dit speelt vooral bij (zeer) hoge heffingen met een groot bereik en een (relatief) hoge prijselasticiteit.

De werkgroep-Van der Vaart bepleit met nadruk heffingen vaker gepaard te laten gaan met positieve prikkels voor vermindering van de vervuiling. Het adagium 'de vervuiler betaalt' wordt aldus verbreed tot 'de vervuiler betaalt en de verschoner verdient'<sup>14</sup>. Door positieve prikkels in milieubelastingen in te bouwen (belastingreducties voor milieusparende investeringen en andere milieuvriendelijke activiteiten) kunnen grote negatieve inkomensgevolgen voor bepaalde sectoren worden voorkomen, hetgeen het maatschappelijke (en politieke) draagvlak voor dit type belastingen vergroot. In feite is dan sprake van een milieubelasting met een (partieel) bestemmingskarakter. Deze 'wortel en stok'-benadering wordt door de werkgroep-Van der Vaart aanbevolen bij de vormgeving van de verhoging van de energiebelastingen (zie verder hoofdstuk 5).

De raad ziet de voordelen van zo'n benadering, maar pleit toch voor een kritische opstelling. In het algemeen staat de raad terughoudend tegenover het verstrekken van subsidies of vergelijkbare fiscale faciliteiten. Vaak is onzeker of met een dergelijke inzet van schaarse overheidsmiddelen op een kosteneffectieve wijze het beoogde effect wordt bereikt; bovendien hebben subsidies soms ongewenste neveneffecten en blijken ze na verloop van tijd moeilijk weer af te schaffen<sup>15</sup>. Terughoudendheid is zeker op zijn plaats in het milieubeleid, waar subsidieverlening tot gevolg kan hebben dat de vervuiler niet moet betalen, maar juist wordt beloond (de subsidie). Subsidies moeten tijdelijk zijn ('duwtje in de rug') en mede zijn gericht op een verbreding van het maatschappelijk draagvlak van het milieubeleid.

14 Zie ook: A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij en G.H.A. van Hagen, Vergroening door verzoening, in: *ESB*, 1 mei 1996, pp. 400-404.

15 Zie: A.P.G. de Moor, Subsidieverslaving, in: *ESB*, 20-3-1998, pp. 229-231.

### 3.4 'Vergroting van de integratie, maatwerk en flexibiliteit'

Bij deze beleidslijn staat het aanspreken van bedrijven, burgers en overheden op hun eigen verantwoordelijkheden centraal ('Besturen op maat'). Dit beleid krijgt onder meer vorm via het doelgroepenbeleid. De raad constateert dat deze beleidslijn in feite een voortzetting is van de in het NMP2 gepresenteerde sturingsfilosofie 'zelfsturing binnen kaders'. In zijn advies over het NMP2 heeft de raad zijn oordeel over deze sturingsfilosofie gegeven<sup>16</sup>. Daarbij heeft de raad aandacht gevraagd voor een heldere markering van verantwoordelijkheden. In het navolgende geeft de raad zijn opvatting over de positie van overheid, bedrijfsleven en burgers tegen de achtergrond van de hier aan de orde zijnde beleidslijn.

#### *Overheid*

De overheid is om te beginnen verantwoordelijk voor een normatief kader, waaronder de vaststelling van milieu(kwaliteits)doelstellingen, en voor de toedeling van taakstellingen aan afzonderlijke doelgroepen. Daarnaast is het de taak van de overheid beleidsinstrumenten in te zetten, waarmee het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke actoren wordt bevorderd en versterkt. In het kader van zelfregulering blijft de overheid verantwoordelijk voor de handhaving van de afgesproken taakstellingen. Ten slotte vormt de overheid zelf ook een doelgroep en heeft zij als zodanig een voorbeeldfunctie te vervullen.

Bij de uitoefening van deze verantwoordelijkheden staat de rijksoverheid voor de opgave tot *externe integratie* van beleid te komen: binnen het milieubeleid moet rekening worden gehouden met de belangen van andere beleidsterreinen, terwijl omgekeerd andere beleidsterreinen rekening dienen te houden met het milieubelang. Dit vereist een goede beleidsafstemming, zowel horizontaal (tussen departementen) als verticaal (tussen rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen). De noodzaak van externe integratie wordt steeds breder onderkend. Zo vormen in de stukken inzake de ICES-problematiek 'samenhang' en 'integrale aanpak' niet toevallig de sleutelbegrippen<sup>17</sup>; tegelijkertijd blijkt uit deze documenten ook hoe moeilijk het is om die beoogde samenhang en beleidsintegratie tussen verschillende beleidsterreinen goed handen en voeten te geven<sup>18</sup>.

---

16 SER-advies NMP2: *algemeen advies*, op.cit., inz. hoofdstuk 3.

17 Zie: Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage Missiebrief*, vergaderjaar 1997-1998, 25 017, nr. 2.

18 Zie voor een aantal voorbeelden: CPB, RIVM, SCP en AVV, *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag 1998, bijvoorbeeld p. xii.



In het NMP3 wordt met voorbeelden aangegeven dat ook in het milieubeleid op dit punt nog veel moet worden verbeterd<sup>19</sup>. Aangezien vrijwel alle overheidsbeleid – direct of indirect – invloed heeft op het milieu, is een goed beeld hiervan van groot belang voor het voeren van een consistent milieubeleid<sup>20</sup>. De raad komt hier met twee concrete aanbevelingen. In de eerste plaats is er behoefte aan een systematische studie naar expliciete en impliciete subsidies en hun (directe en indirecte) effecten, waaronder die op het milieu. Zo'n studie zou onder meer zicht moeten geven op de onwenselijke ('perverse') milieueffecten van subsidieverstrekking<sup>21</sup>. Deze studie zou tot aanbevelingen voor verbetering moeten leiden.

Ten tweede verdient het aanbeveling het huidige milieu-instrumentarium met zijn vele specifieke maatregelen kritisch tegen het licht te houden. Dit zou moeten leiden tot een betere stroomlijning en afstemming. In ieder geval moet worden bewerkstelligd dat milieumaatregelen niet haaks op elkaar staan dan wel elkaars effectiviteit ondergraven.

### *Bedrijven*

De afzonderlijke onderneming/instelling is primair verantwoordelijk voor naleving van overeengekomen of publiekrechtelijk vastgelegde taakstellingen. Dat houdt de verantwoordelijkheid in voor het kiezen van het meest doelmatige middel om de taakstelling te halen. De controle op de naleving begint bij de onderneming of instelling: deze dient de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor een goed inzicht in de voortgang bij het halen van de taakstellingen. Een goede samenwerking tussen bedrijfsleven en overheden is een van de cruciale factoren voor een succesvol milieubeleid, zo stelt het NMP3 vast. Daarbij moeten bedrijven het milieu in hun eigen besluitvormingsprocessen kunnen betrekken. Voor probleemsituaties moeten specifieke oplossingen worden gezocht, binnen de vastgestelde taakstellingen.

Deze benadering sluit in hoge mate aan bij de opvatting van de SER, namelijk dat als uitgangspunt moet gelden dat op duurzaamheid gerichte aanpassingen aan de productiekant in beginsel op ondernemingsniveau moeten plaatsvinden<sup>22</sup>. Op grond van de opgelegde milieurandvoorwaarden dienen ondernemingen bij voorkeur zelf de afweging te maken, hoe binnen de milieugrenzen kan worden geopereerd (*doel*voorschriften in plaats van *middel*voorschriften).

19 Zo geeft het NMP3 aan (p. 73) dat de rijksoverheid verantwoordelijkheid heeft voor het bereiken van de verzuringsdoelstelling, maar dat zij deze verantwoordelijkheid moeilijker kan waarmaken als de andere overheden niet de juiste voorschriften in vergunningen opnemen of vergunningen niet adequaat handhaven.

20 Zie ter illustratie: J.J. Ligteringen, Onbedoelde effecten van overheidsbeleid op milieuge drag in huishoudens, in: *Beleidswetenschap*, nummer 1, 1996, pp. 3-22.

21 Zie hiervoor bijvoorbeeld: A.P.G. de Moor, op.cit.

22 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag 1996, inz. pp. 186 en 187.

De SER heeft een grote voorkeur voor generiek economisch beleid, dat zich richt op een economische groei die steeds meer wordt gedragen door kennis en het vermogen om op basis hiervan de toegevoegde waarde van economische activiteiten te vergroten<sup>23</sup>.

Dat neemt niet weg dat op sectoraal niveau soms ook specifiek beleid dient te worden gevoerd om economische processen in een meer duurzame richting om te buigen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in de landbouw en bij de sector verkeer en vervoer.

#### *Intermediaire organisaties*

De inschakeling van een intermediaire organisatie kan een doelgroep 'beter bereikbaar' maken. In de regel is de rol van een brancheorganisatie die voor bedrijven als intermediair optreedt tweeledig:

- het voeren van overleg met de overheid, vooral over het aangaan van verplichtingen;
- het faciliteren en stimuleren van inspanningen van de aangesloten leden, bijvoorbeeld door bedrijven te ondersteunen bij het opzetten van milieubeleidsplannen en -zorgsystemen.

Alleen bij uitzondering is een (privaatrechtelijke) brancheorganisatie in staat namens een bepaalde doelgroep bindende afspraken te maken over de eigen bijdrage aan het slagen van het milieubeleid<sup>24</sup>.

#### *Convenanten en meerjarenafspraken*

De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven op milieuterrein krijgt mede gestalte via de convenanten en meerjarenafspraken (mja's), die – zo constateert het NMP3 – succesvol verlopen (zie kader). Daarnaast zijn er nog talloze milieuconvenanten die vooral zijn toegespitst op een product.

---

#### **Milieuconvenanten en meerjarenafspraken**

Sinds het begin van de jaren negentig heeft het doelgroepenbeleid, als onderdeel van het NMP-beleid, een reeks van overeenkomsten tussen bedrijfsleven en overheid opgeleverd. Tussen het Ministerie van VROM en industriële bedrijfs-

takken werden milieuconvenanten afgesloten; tussen het Ministerie van EZ en delen van het bedrijfsleven werden meerjarenafspraken (mja's) vastgelegd ter vergroting van de energie-efficiency.

#### *Convenanten*

Met zeven van de tien geselecteerde industriële sectoren is een convenant afge-

---

23 SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag 1996, inz. pp. 186 en 187.

24 SER-advies *NMP2: algemeen advies*, op.cit., pp. 34-36. In dit verband vraagt de binding van derden (niet-aangesloten bij een intermediaire organisatie) bijzondere aandacht.

sproken; bij drie sectoren wordt nog onderhandeld. Sommige sectoren bevinden zich daarentegen al in de tweede cyclus van vier jaar. In het algemeen worden de milieudoelstellingen gehaald en liggen de sectoren op schema.

De convenanten kunnen volgens het volgende model worden getypeerd:

1. De overheid stelt op grond van de milieudoelstellingen vast wat er in de Nederlandse industrie moet gebeuren. Dit wordt vervolgens vertaald naar een Integrale Milieutaakstelling (IMT) per geselecteerde sector.
2. De sector verplicht zich contractueel de IMT-doelstellingen te realiseren.
3. De overheid laat de bedrijfstak vrij in de manier waarop de doelstellingen worden gehaald.
4. Elk afzonderlijk bedrijf maakt een eigen bedrijfsmilieuplan (BMP), waarin de te nemen milieumaatregelen voor de komende vier jaar zijn opgenomen. Alvorens een BMP op te stellen vindt met de vergunningverlenende overheden overleg plaats over het belang dat zij aan bepaalde milieumaatregelen hechten.
5. Alle BMP's van de sector worden opgeteld. Worden de doelstellingen niet gehaald, dan is een inhaalslag nodig.

#### *Meerjarenafspraken*

De mja's zijn vrijwillige afspraken tussen sectoren en het Ministerie van EZ, waar-

in een inspanning wordt afgesproken om de energie-efficiëntie binnen een overeengekomen termijn met een afgesproken percentage te verbeteren. Met 25 mja's wordt 90 procent van het industriële energiegebruik bestreken. De beoogde 20 procent energiebesparing in de periode 1989-2000 ligt binnen bereik. Uitgangspunt is het 'geen spijt'-beleid.

De mja-aanpak kan als volgt worden gekarakteriseerd.

1. De geformuleerde doelstelling is te beschouwen als een taakstelling voor de sector als geheel.
2. Er is sprake van een inspanningsverplichting, die partijen een morele binding oplegt.
3. Bedrijven stellen een Energiebesparingsplan op met daarin de besparingsmogelijkheden en de bijdrage aan de sectordoelstelling.
4. Jaarlijks rapporteert het bedrijf over de bereikte resultaten; op basis hiervan stelt NOVEM een voortgangsrapportage voor de gehele sector op.
5. De bedrijfsgegevens zijn vertrouwelijk; alleen geaggregeerde informatie is toegankelijk voor EZ.

Bronnen: C. Brinkhuizen, Doelgroepenbeleid: ambitieuze milieudoelen zijn toch gehaald, in: *ROM-Magazine*, januari/februari 1998, pp. 4-7; P. Glasbergen, Meerjarenafspraken over energie-efficiency in de industrie, in: *ROM-Magazine*, op.cit., pp. 13-15.

Binnenkort loopt een aantal convenanten en mja's af en zullen naar verwachting nieuwe overeenkomsten worden gesloten. Nu de eerste ervaringen met deze aanpak zijn opgedaan, ligt het voor de hand dat in nieuwe overeenkomsten verbeteringen (bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van monitoring en van de milieu/energieplannen) zullen worden aangebracht.

Daarnaast zou ook kunnen worden gezien of bij de convenanten de ‘milieubureaucratie’ zou kunnen worden aangepakt door op brede schaal de ‘een-loket-aanpak’ nader uit te werken en in te voeren, waardoor alle milieuzaken op een vast punt kunnen worden afgehandeld.

Voor de raad zijn belangrijke aandachtspunten in verband met de vorm en inhoud van milieuconvenanten<sup>25</sup>:

- een duidelijke juridische status van de afspraken;
- duidelijkheid over de resultaten die binnen een bepaalde periode moeten worden geboekt;
- vastlegging van het tijdpad en de fasering van uitvoering;
- duidelijkheid over de tijdstippen waarop en de situaties waarin partijen weer met elkaar moeten overleggen;
- vastlegging van de voorwaarden waaronder partijen de afspraken kunnen wijzigen om ze uitvoerbaar te houden;
- afspraken over voortgangsbewaking, eindevaluatie en rapportage van de uitkomsten;
- mogelijke directe sanctiebepalingen;
- de binding van derden (niet-aangeslotenen bij een intermediaire organisatie respectievelijk ‘free riders’).

Van groot belang is dat in de tweede generatie overeenkomsten vernieuwende elementen worden geïntegreerd. De raad stelt met instemming vast dat op het terrein van de energiebesparing het NMP3 een verbreding en verdieping van de mja’s aankondigt; in de *Energiebesparingsnota* is dit nader uitgewerkt<sup>26</sup>. Naast het verder optimaliseren van productieprocessen komen daarbij ook nieuwe energiebesparingsthema’s aan de orde: technologiedoorbraken, optimalisatie van bedrijfsterreinen, vermindering van materiaalgebruik, integraal ketenbeheer, energiezuinige productontwikkeling, transport, logistiek en duurzame energie. Deze thema’s worden geclusterd in drie hoofdgroepen: proces-efficiency, product-efficiency en industriële samenwerking.

In het licht van de vernieuwing kan ook het in 1998 op te stellen protocol tussen de Nederlandse energie-intensieve industrie en de overheid over ‘benchmarking’ worden gezien. Daarin verplichten bedrijven zich blijvend tot de wereldtop in energie-efficiëntie te behoren. In ruil hiervoor verplicht de overheid zich aan de deelnemende bedrijven geen additionele specifieke nationale maatregelen gericht op energiebesparing of CO<sub>2</sub>-reductie op te leggen, op voorwaarde dat bedrijven hun afspraken nakomen.

---

25 SER-advies NMP2: *algemeen advies*, op.cit., pp. 35 en 36.

26 Ministerie van Economische Zaken, *Energiebesparingsnota*, Den Haag 1998, pp. 26-32.

*Midden- en kleinbedrijf*

Het mkb is door zijn omvang en heterogeniteit een moeilijk bereikbare groep in het milieubeleid. De convenantenaanpak richt zich vooralsnog vooral op de grotere ondernemingen, hoewel ook met het midden- en kleinbedrijf in een aantal branches overeenkomsten zijn gesloten, met als doel de energie-efficiëntie substantieel te verbeteren<sup>27</sup>. Er zijn in dit verband door MKB-Nederland onlangs voorstellen gedaan om ook in de mkb-sector branchegewijs tot omvatten van de milieuovereenkomsten te komen<sup>28</sup>. De voorstellen geven aan hoe het mkb en de overheid kunnen samenwerken om politieke beleidsdoelen op het terrein van milieu (milieuvriendelijke productiemethoden, afvalverwerking) en energie (energiebesparing, CO<sub>2</sub>-emissies) effectief inhoud te geven. Er zou een structuur van bindende milieuafspraken (convenanten) tussen brancheorganisaties en de overheid moeten worden opgezet ter vervanging van de huidige fijnmazige wetgeving. In de MKB-voorstellen inventariseert de brancheorganisatie de gemiddelde prestaties ('common practice') op verschillende milieuterrains en is het doel om zwakke bedrijven naar het gemiddelde te trekken en vooruitlopende bedrijven te belonen. De brancheorganisatie controleert ook de resultaten. Worden de doelstellingen in de branche niet gehaald, dan geldt de veel striktere regelgeving als terugvalpositie. MKB-Nederland meent dat voor de uitvoering van dit voorstel 100 miljoen gulden overheidsgeld nodig is.

De raad staat – los van de exacte vormgeving – sympathiek tegenover dit voorstel. Hij kan zich wel voorstellen dat aan de concrete vormgeving van de convenanten de nodige haken en ogen zitten. Deze betreffen onder meer de representativiteit en het mandaat van de desbetreffende intermediaire organisatie alsmede de mogelijkheden voor derden-binding<sup>29</sup>. Het lijkt de moeite waard de mogelijkheden van dit voorstel in de vorm van proefprojecten in een of enkele branches nader te onderzoeken. Voor de financiering zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van reeds bestaande faciliteiten, zoals de Energie Investerings Aftrek.

Daarnaast meent de raad dat het overweging verdient te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is milieustandaarden in de bestaande (algemene) regelgeving voor branches te verankeren.

---

27 Zie NMP3, op.cit., pp. 144 en 145.

28 MKB-Nederland, *Milieu-overeenkomst: impuls voor nieuw beleid*, Delft 1998.

29 Daarnaast spelen bijvoorbeeld vragen met betrekking tot de juridische implicaties: kunnen allerlei procedures en wettelijke regelingen door het afsluiten van convenanten aan de kant worden geschoven?

## Burgers

Om de burgers (inclusief de doelgroep consumenten) daadwerkelijk te bereiken doet zich een sturingsvraagstuk voor, zo stelt het NMP3 (p. 87): kan de overheid de individuele burger bereiken via een collectieve aanpak zoals in het milieubeleid gebruikelijk is?

Het NMP3 geeft hierop geen expliciet antwoord, maar geeft onder meer aan dat er “meer aandacht wordt gegeven aan productinformatie, het aanbod van alternatieve producten en de verrekening van het milieu in de prijzen”<sup>30</sup>.

De raad vindt dit een zinvolle benadering. Met het kabinet onderkent hij dat het weinig zin heeft om consumenten (of burgers) als specifieke doelgroep met een eigen taakstelling te beschouwen. Om tot duurzame consumptie te komen is een brede benadering nodig, waarin naast de consument ook zijn sociale omgeving moet worden betrokken evenals de producent en de infrastructuur die de consument gebruikt bij de aankoop, het gebruik en het afdanken van producten (integrale ketenbenadering)<sup>31</sup>.

Duurzame consumptie vereist ook dat er duurzame producten beschikbaar zijn die tegen concurrerende prijzen worden aangeboden<sup>32</sup>. Op de korte termijn is daarom van belang dat investeringen in productieprocessen zoveel mogelijk gericht zijn op de – vanuit milieuoogpunt gezien – ‘best practical’-technieken (procesinnovatie). Daarnaast zijn productinnovaties nodig die in minder milieubelastende producten resulteren. Deels vloeit een geringere milieubelasting van producten voort uit autonome processen. Zo is er een tendens naar lichtere, kleinere en minder componenten bevattende producten (‘dematerialisatie’). Voor de milieubelasting van producten is tevens van belang dat het bedrijfsleven een groeiende belangstelling voor integraal ketenbeheer toont.

Het is evident dat milieubewuste proces- en productinnovaties tot een continue verbetering van de milieuefficiëntie leiden.

Daarnaast spelen prijzen en prijsverhoudingen een belangrijke rol. Zo is het succes van het gebruik van loodvrije benzine voor een aanzienlijk deel te verklaren door de lagere prijs ten opzichte van loodhoudende benzine. Evenzo mag worden verwacht dat concurrerende prijzen van ecologisch geteelde landbouwproducten in een grotere vraag naar dit type producten zal resulteren.

---

30 NMP3, op.cit., p. 93.

31 Zie: H. Bressers en J. Ligteringen, Milieubelasting door moeilijk bereikbare doelgroepen: beleidsstrategieën voor duurzame consumptie, in: *Beleidswetenschap*, nummer 1, 1998.

32 Zie SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, op.cit., pp. 188 en 189.

Verder kan van een relatief hoge prijs (bijvoorbeeld door een heffing) van milieuvriendelijke producten of niet-verniewbare grondstoffen een prikkel uitgaan naar onderzoek, ontwikkeling en toepassing van minder milieubelastende technologieën (dynamische efficiëntie).

Het productinformatiebeleid kan ook bijdragen aan een minder milieubelastende consumptie. Het beleid is de afgelopen jaren verschoven van een consumentgerichte (milieuproductinformatie) naar een meer producentgerichte benadering. Hierbij wordt ernaar gestreefd de consument een zo min mogelijk milieubelastend assortiment producten aan te bieden. Het voordeel van deze aanpak is dat een milieugericht productenbeleid onlosmakelijk onderdeel van het milieubeleid van de ondernemer gaat uitmaken.

Om daadwerkelijk tot een duurzame consumptie te komen zijn fundamentele veranderingen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van doorbraaktechnologieën. Mogelijk kan hierbij ook het in paragraaf 3.2 genoemde anderssoortige type convenanten bijdragen. In dit verband verwijst de raad ook naar de aanbevelingen van de voormalige RMB in zijn advies over duurzame consumptie<sup>33</sup>.

---

33 RMB, *Duurzame consumptie: een reëel perspectief*, op.cit., inz. hoofdstuk 5.





## 4. Beleidsopties voor moeilijk bereikbare doelstellingen

In dit hoofdstuk staat het tweede punt uit de adviesaanvraag centraal: de beleidsopties voor moeilijk bereikbare doelstellingen en de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan.

Dat een aantal NMP-doelstellingen moeilijk kan worden gerealiseerd, hangt voor een deel samen met de economische ontwikkelingen: het tempo van de economische groei en de samenstelling van die groei. Deze samenhang leidt ertoe dat een meevallende economische groei in het algemeen in een hogere milieudruk resulteert, waardoor de NMP-doelstellingen moeilijker kunnen worden verwezenlijkt. Om die hogere milieudruk vervolgens weer te redresseren is aanvullend milieubeleid nodig. Deze thematiek komt in paragraaf 4.1 aan de orde.

Daarna gaat de raad in op de drie meest problematische milieuthema's: klimaatproblematiek (paragraaf 4.2), verzuring (paragraaf 4.3) en geluidhinder (paragraaf 4.4). Mede door de korte periode die de raad had om dit advies voor te bereiden, wordt daarbij volstaan met het plaatsen van kanttekeningen bij maatregelen met een relatief groot milieueffect. Voor een meer afgewogen oordeel is het nodig de verschillende mogelijkheden in samenhang te bezien en op hun effectiviteit en sociaal-economische effecten te beoordelen.

### 4.1 Economische meevallers, NMP-doelstellingen en (additioneel) milieubeleid

#### *Economische groei en milieudruk*

De in hoofdstuk 2 gesignaleerde milieuproblemen hangen voor een groot deel samen met het tempo van de economische groei en de samenstelling van die groei. De relatie tussen economische groei en milieudruk staat al jaren in het middelpunt van het maatschappelijke debat; absolute ontkoppeling, relatieve ontkoppeling en herkoppeling zijn hierbij de relevante trefwoorden (zie paragraaf 2.1). Dit thema stond centraal in de Nota Milieu en Economie en krijgt ook aandacht in het NMP3 en de achterliggende documenten. Daarnaast heeft

de VROM-raad juist met het oog op het op te stellen NMP3 geadviseerd over de mogelijkheden van ontkoppeling<sup>1</sup>.

In zijn vorige middellangetermijnadvies is de SER uitgebreid op de relatie tussen economie en milieu ingegaan. De raad drong er onder meer op aan in het kader van de tweejaarlijkse middellangetermijnverkenningen de economische en milieu-indicatoren in het vervolg in onderlinge samenhang te beschouwen<sup>2</sup>. Het is verheugend dat in de onlangs uitgebrachte CPB-scenariostudie *Economische verkenning voor de komende kabinetsperiode* zo'n analyse is opgenomen; deze is gebaseerd op berekeningen van het RIVM<sup>3</sup>.

Uit de ramingen komt naar voren dat bij verzuring en vermistening naar verwachting sprake zal blijven van absolute ontkoppeling (tabel 4). Naast het milieubeleid spelen hierbij ook economische processen als upgrading, dematerialisatie, andere vormen van technologische vooruitgang en economische structuurveranderingen een rol.

Tabel 4 – Kerngegevens milieuontwikkelingen in de periode 1991-2002 op basis van twee CPB-scenario's: behoedzaam en gunstig (jaarlijkse groeipercentages)

|                                | 1991-1994 | 1995-1998 | 1999-2002<br>Behoedzaam | 1999-2002<br>Gunstig |
|--------------------------------|-----------|-----------|-------------------------|----------------------|
| Emissies broeikasgassen        | 0,5       | 1,8       | $\frac{1}{4}$           | 1                    |
| w.v. CO <sub>2</sub>           | 0,7       | 2,5       | $\frac{3}{4}$           | 1½                   |
| Verzurende emissies            | -5,7      | -3,4      | -3                      | -2¼                  |
| Verzurende deposities          | -4,1      | -7,0      | -2¼                     | -2                   |
| Vermesting                     | -2,0      | -1,7      | -1½                     | -1½                  |
| Afvalproductie                 | -0,3      | 0,9       | -¼                      | ¾                    |
| Verbrand/gestort/geloosd afval | -6,8      | -5,5      | -1¼                     | -½                   |
| Bruto Binnenlands Product      | 2,1       | 3,2       | 2                       | 3¼                   |

Bron: O.J. van Gerwen et al., op.cit.

1 VROM-raad, *Advies NMP3*, Den Haag 1997.

2 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag 1996, inz. pp. 185 en 186.

3 O.J. van Gerwen et al., *Milieu-ontwikkelingen op de middellange termijn*, RIVM-rapport, Bilthoven 1998.

Verder neemt de hoeveelheid te verbranden, te storten of te lozen afval ondanks de economische groei waarschijnlijk verder af; dit is toe te schrijven aan groeiend hergebruik en meer nuttige toepassingen van afval, mede onder druk van de steeds hogere stort- en verbrandingstarieven en de van kracht wordende stortverboden. Bij de afvalproductie en de emissie van broeikasgassen zal het proces van relatieve ontkoppeling zich naar verwachting voortzetten: de emissies blijven toenemen, maar het groeitempo blijft achter bij de economische groeivoet. De toename van de CO<sub>2</sub>-emissies wordt vooral veroorzaakt door de sterke groei van de energie-intensieve industrie (petrochemie, raffinaderijen, basismetaal), van het wegvervoer en van de elektriciteitssector.

### NMP3

Terecht wordt in het NMP3 de conclusie getrokken dat het vanuit budgettair oogpunt verstandig is op het terrein van het milieu een gunstig scenario met een relatief hoge groeivoet als uitgangspunt te nemen. Immers, een economische 'meevaller' leidt bij de huidige samenstelling van de economische groei tot 'milieutegenvallers'. Met name de emissies van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> alsmede de afvalproductie worden door de hoogte van de economische groei beïnvloed. Om vervolgens die extra milieudruk te redresseren is aanvullend beleid nodig. Op voorhand is moeilijk aan te geven of hiervoor extra overheidsmiddelen moeten worden ingezet; dit is afhankelijk van het in te zetten beleidsinstrumentarium<sup>4</sup>.

Het kabinet geeft aan zich bij de begrotingsvoorbereiding van deze samenhang rekenschap te willen geven. In de huidige begrotingssystematiek zou dat, zo meldt het NMP3 (p. 381), volgens de volgende lijnen kunnen:

"Enerzijds kunnen via een verdere vergroening van het fiscale stelsel, fiscale regelingen ten gunste van het milieu worden aangescherpt; hiermee samenhangende belastingopbrengsten zullen worden teruggesluisd door lastenverlichting op ander terrein. Anderzijds zullen de in dit verband eventueel benodigde milieu-uitgaven kunnen worden gefinancierd binnen de ruimte van het uitgavenkader die ontstaat als gevolg van een hogere economische groei dan waarmee in de begroting rekening is gehouden."

---

4 Uit tentatieve berekeningen van het RIVM komt naar voren dat een incidentele extra economische groei van één procentpunt ongeveer 130 miljoen gulden extra milieukosten ter compensatie zou vragen. Wordt die hogere groei gedurende de gehele kabinetsperiode volgehouden, dat zou aldus een bedrag van circa 500 miljoen nodig zijn. Van de zijde van het RIVM wordt overigens met grote nadruk op het tentatieve karakter van deze berekeningen gewezen. Onzekere factoren zijn onder meer de gehanteerde scenario's, de termijnen, onbetrouwbaarheid van de kostencijfers, onduidelijkheid over de te selecteren stoffen (emissies) en over de in te zetten overheidsmaatregelen. Zie: RIVM, *Milieurendement van het NMP3*, Bilthoven 1998, bijlage D.

### *SER-opvatting*

De SER is er voorstander van een behoedzaam budgettair beleid te voeren. Deze beleidslijn is de afgelopen jaren succesvol gebleken en dient ook in de komende kabinetsperiode als leidraad voor het budgettair handelen te worden gehanteerd, zo stelt de raad in zijn advies over het sociaal-economische beleid in de periode 1998-2002<sup>5</sup>. Hij voegt daar echter aan toe dat dit niet wegneemt dat:

“(...) het voor sommige beleidsterreinen raadzaam is zich te prepareren op de beleidsopgaven die uit een gunstig scenario voortvloeien, omdat daarin de beleidsopgaven op die terreinen het scherpst naar voren komen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld worden genoemd de verwachte knelpunten op de arbeidsmarkt, het halen van milieudoelstellingen en de uitdagingen in de sfeer van de fysieke infrastructuur.”

De raad merkt in het genoemde advies in dat verband expliciet op dat ook het halen van bepaalde milieudoelstellingen moeilijker kan worden bij een economische ontwikkeling die gunstiger is dan in een behoedzaam scenario besloten ligt<sup>6</sup>. Hij voegt daaraan overigens toe dat bij het tegemoet treden van deze beleidsopgave zeker niet alleen, en soms zelfs niet primair, behoeft te worden gedacht aan een extra budgettaire inspanning van de overheid. Wel acht de raad het van belang dat, mocht zich een gunstiger economische ontwikkeling aftekenen, ook binnen het budgettaire kader ruimte bestaat om aan de overheidsverantwoordelijkheid terzake invulling te geven.

Het onderscheid in twee scenario's – een behoedzaam en een gunstig scenario – kan zich vertalen in twee 'tranches' van structuurversterkende investeringen (waaronder investeringen in het terugdringen van milieubelastende emissies), waarbij de mate en snelheid waarin aan de tweede tranche uitvoering zou moeten worden gegeven, mede afhankelijk wordt gesteld van de mate waarin de economie zich trendmatig voorspoediger ontwikkelt dan in het behoedzame scenario.

De raad geeft in het middellange termijnadvies 1998-2002 het kabinet in overweging halverwege de volgende kabinetsperiode een breder afwegingsmoment te kiezen, waarop wordt besloten hoe om te gaan met eventuele meevalers (en tegenvallers). Op dat moment kan worden gezien of er budgettaire ruimte is om de hierboven genoemde 'tweede tranche' van structuurversterkende investeringen al dan niet gedeeltelijk in uitvoering te nemen. Ook ligt op dat moment de vraag voor in hoeverre extra overheidsmiddelen nodig zijn als onderdeel van een krachtiger milieubeleid voor de aanpak van de extra uitstoot van de bepaalde milieubelastende stoffen die samengaat met een hoger dan behoedzaam geraamde economische groei.

---

5 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1998-2002*, publicatienr. 98/08, Den Haag 1998, paragraaf 3.7.

6 Zie hiervoor ook paragraaf 2.1 van dit advies.

Op grond van het voorgaande kan dus worden geconcludeerd dat de raad evenals het kabinet onderkent dat een hoge economische groei tot extra beleidsopgaven op milieugebied kan leiden. Bij de opstelling van het budgettaire kader moet daar al rekening mee worden gehouden. Voorzover voor de terugdringing van die grotere milieudruk extra overheidsmiddelen nodig zijn, zou een deel van de extra budgettaire ruimte die door die hoge groei ontstaat hiervoor moeten kunnen worden benut.

## 4.2 Klimaatproblematiek

### 4.2.1 Achtergrond

Uit de analyses blijkt dat de emissie van broeikasgassen als een van de weinige stoffen de afgelopen jaren is blijven stijgen. Dit hangt zeer nauw samen met de groei van het fossiele brandstofgebruik. In de periode 1985-1995 was de energiebesparing van gemiddeld 1 procent per jaar onvoldoende om het extra energieverbruik door de economische groei (gemiddeld 2,5 procent) te compenseren. Door de bovengemiddelde groei van de energie-intensieve sectoren was er bovendien sprake van een positief structureffect (0,25 procent): de Nederlandse economie werd energie-intensiever.

In 1995 leverden de industrie en de energiesector met respectievelijk 25 en 22 procent het grootste aandeel in de nationale uitstoot van broeikasgassen; verkeer was verantwoordelijk voor 15 procent, gevolgd door landbouw (10 procent), consumenten (10 procent) en raffinaderijen (5 procent).

Het RIVM heeft berekend dat met het NMP3-pakket in totaal een reductie van circa 11 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten mogelijk is<sup>7</sup>. De belangrijkste bijdrage hiertoe moet worden geleverd door de fiscale maatregelen (verhoging energiebelastingen, positieve prikkels; zie hoofdstuk 5). Daarmee zou de totale emissie van broeikasgassen in het jaar 2010 ongeveer uitkomen op het niveau van 1995. Voor het belangrijkste broeikasgas (CO<sub>2</sub>) komen de berekeningen voor 2010 uit op een niveau dat 13 procent boven het niveau van 1990 ligt; ter vergelijking: de doelstelling voor het jaar 2000 was 3 procent reductie ten opzichte van 1990.

De exacte reductiedoelen zijn voor dit milieuthema nog niet vast te stellen, aangezien de EU-lidstaten zich nog niet hebben uitgesproken over de lastenverdeling tussen de verschillende landen na Kyoto. Wel is duidelijk dat de absolute ontkoppeling tussen economische groei en de emissie van broeikasgassen

---

7 RIVM, *Milieurendement van het NMP3*, Bilthoven 1998, p. 35.

nog niet is ingezet en ook bij het huidige beleid nog niet aanstaande lijkt. Het RIVM komt tot de conclusie dat zonder trendbreuken in het energiegebruik het voor Nederland bijna onmogelijk wordt om te voldoen aan haar internationale verplichtingen en de nationaal gestelde milieudoelen, tenzij allerlei backstop opties (zie hierna) worden ingezet die gepaard gaan met een forse stijging in de overheidsuitgaven<sup>8</sup>.

Sinds de presentatie van het NMP3 zijn er nog twee rapporten verschenen waarin beleidspakketten (opties waaruit een volgend kabinet kan kiezen) zijn opgenomen, die onder meer zijn gericht op de aanpak van het klimaatprobleem: het rapport *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*<sup>9</sup> en de *Energiebesparingsnota*<sup>10</sup>. Bovendien zal het volgende kabinet eind 1998/begin 1999 een Uitvoeringsnota Klimaatbeleid uitbrengen, waarin zal worden uiteengezet met welk beleid aan de 'Kyoto'-doelstelling zal worden voldaan. Dit alles leidt ertoe dat op dit moment een groot aantal maatregelen voorligt, de exacte doelstelling nog onbekend is, en evenmin duidelijk is in hoeverre de zogenoemde flexibele Kyoto-instrumenten (zie paragraaf 4.2.3) kunnen worden ingezet.

In het navolgende plaatst de raad enkele kanttekeningen bij een aantal opties die een betekenisvolle bijdrage aan de CO<sub>2</sub>-emissiereductie kunnen leveren. De raad acht het zinvol – bij voorkeur op basis van een adviesaanvraag – een definitief oordeel over het wenselijke pakket van maatregelen uit te spreken op basis van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid.

#### 4.2.2 NMP3-opties

Uitgaande van een tentatieve reductiedoelstelling voor Nederland van 5 à 8 procent in 2010 komt het RIVM – na aftrek van de bovengenoemde 11 miljard kg emissiereductie ten gevolge van het NMP3-beleid – op een beleidstekort van 24 tot 31 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten.

##### *Energiesector*

In de energiesector kan een *overschakeling van kolen op aardgas bij de elektriciteitscentrales* volgens de RIVM-ramingen 5 miljard CO<sub>2</sub>-emissiereductie opleveren; de kosten hiervan worden geraamd op circa 18 gulden per ton. Een positief effect van deze maatregel is dat tegelijkertijd de uitstoot van zo'n 12 miljoen kg NO<sub>x</sub> zou worden vermeden. Zo bezien is dit een kosten- en milieueffect

---

8 RIVM, *Milieurendement van het NMP3*, Bilthoven 1998, p. 35.

9 CPB, RIVM, SCP en AVV, *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag 1998.

10 Ministerie van Economische Zaken, *Energiebesparingsnota*, Den Haag 1998.

tieve maatregel die zeker serieuze overweging verdient. Bij de voorgestelde overschakeling speelt overigens wel een meer strategische kwestie: door de teruglopende nationale aardgaswinning op de langere termijn, wordt Nederland afhankelijker van buitenlandse aardgasleveringen. Dit speelt vooral na 2020. Tevens neemt hiermee de flexibiliteit af om op andere energiedragers over te stappen.

Verder kan CO<sub>2</sub>-opslag bij Shell-Pernis voor de opvang van 1 miljard ton CO<sub>2</sub>-emissiereductie zorgen. Hiermee is jaarlijks 25 miljoen gulden gemoeid. Het nadeel van deze vormen van opslag is dat daarmee geen structurele bijdrage aan emissiereducties wordt geleverd.

### *Industrie*

De NMP3-opties in de industrie hebben betrekking op de invulling van de tweede generatie mja's. In paragraaf 3.4 is erop gewezen dat het kabinet beoogt in de nieuwe mja's verdieping en verbreding aan te brengen; dit is uitgewerkt in de *Energiebesparingsnota*. Het RIVM verwacht van deze nieuwe mja's een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 2,7 miljard kg; de NO<sub>x</sub>-uitstoot zou met 2 miljoen kg afnemen. Door daarnaast de vergunningeisen bij niet-mja-bedrijven verder aan te scherpen zou nog eens een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 0,8 miljard kg mogelijk worden (NO<sub>x</sub>: -1 miljoen kg).

In paragraaf 3.4 heeft de raad al zijn instemming betuigd met de richting die met de tweede generatie mja's wordt ingeslagen. Een oordeel over de aanscherping van de vergunningeisen kan slechts worden uitgesproken als meer bekend is over de nadere invulling hiervan.

### *Verkeer en vervoer*

Het NMP3 noemt diverse opties op het terrein van verkeer en vervoer die gesaldeerd tot een emissiereductie van zo'n 5 miljard kg CO<sub>2</sub> kunnen leiden (en eveneens tot een geringere emissie van verzurende stoffen). Van deze opties wordt verondersteld dat zij voor de overheid kostendekkend zijn.

Het grootste effect wordt hierbij verwacht van een *verlaging van de maximumsnelheid* op autosnelwegen tot 100 kilometer per uur (2,3 miljard kg CO<sub>2</sub>-reductie, 6 miljoen kg minder NO<sub>x</sub>-uitstoot). Eerder heeft de raad aangegeven dat verlaging van de maximumsnelheid moet worden overwogen als daarvan duidelijk positieve effecten te verwachten zijn<sup>11</sup>. Het probleem van deze maatregel is onder meer de handhaafbaarheid. In het hiervoor aangehaalde advies spreekt de raad uit voorstander te zijn van een consequente toepassing van ferme sancties op overtredingen van de maximumsnelheid. Hij benadrukt in dat verband het belang van gericht onderzoek naar de mogelijkheden de

---

11 SER-vervolgadvies *Nationaal Milieubeleidsplan 2: verkeer en vervoer*, publicatienr. 94/12, Den Haag 1994, pp. 50 en 51.

handhaving van de maximumsnelheid op bedrijfseconomische leest te schoeien, zodat de inzet van overheidsmiddelen beperkt kan blijven<sup>12</sup>.

Een andere verkeersmaatregel die relatief veel effect sorteert is de introductie van de econometer en cruise control bij personenauto's en vrachtauto's (0,9 miljard kg CO<sub>2</sub>-reductie, 3 miljoen kg minder NO<sub>x</sub>-uitstoot). Deze maatregel zou moeten worden ondersteund door fiscale stimulering in de vorm van vrijstelling in de Belasting voor Personenauto's en Motorrijwielen (BPM). Dit zou impliceren dat de overheid belastingopbrengsten derft. Gelet op het naar verwachting vrij grote milieueffect en het weinig controversiële karakter van deze technische aanpassing is deze optie interessant. Bezien zou kunnen worden of afspraken met de importeurs kunnen worden gemaakt, opdat genoemde technische faciliteiten tot de standaarduitrusting van nieuwe auto's gaan behoren. Hiermee zou ook de noodzaak van fiscale facilitering kunnen komen te vervallen.

Volgens de RIVM-ramingen levert voorgaande maatregel ongeveer evenveel CO<sub>2</sub>-emissiereductie op als een accijnsverhoging op brandstoffen met circa 50 cent, een andere optie uit het NMP3. De raad acht zo'n accijnsverhoging alleen mogelijk, indien ook in buurlanden sprake is van een forse accijnsverhoging op brandstoffen.

#### 4.2.3 Overige opties

Het RIVM concludeert dat na de inzet van de NMP3-opties een beleidsopgave van 13 tot 20 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten resteert. Aangezien niet alle NMP3-opties wenselijk of (volledig) uitvoerbaar zullen blijken te zijn, moet er rekening mee worden gehouden dat deze beleidsopgave een ondergrens vormt.

In de eerder aangehaalde studie *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht* wordt een aantal maatregelen ter vermindering van de emissie van broeikasgassen geëvalueerd, die geen onderdeel uitmaken van de NMP3-maatregelen. Eén maatregel springt er duidelijk uit: emissiereductie van N<sub>2</sub>O (lachgas, een broeikasgas) bij de salpeterzuurproductie. Hiermee zou een besparingspotentieel kunnen worden bereikt dat oploopt tot 8,1 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten. De kosten worden op 20 miljoen gulden geraamd. Dit is wel een risicovol project, aangezien de katalysatoren voor de verwijdering van lachgas nog in ontwikkeling zijn. Mocht dit ontwikkelingstraject succesvol worden afgesloten, dan mag evenwel een hoog rendement worden verwacht. De opstellers van de studie spreken dan ook van een robuuste maatregel, reden voor de raad deze maatregel positief tegemoet te treden.

---

12 SER-vervolgadvies *Nationaal Milieubeleidsplan 2: verkeer en vervoer*, publicatienr. 94/12, Den Haag 1994, pp. 50 en 51.



Verder blijken er nog flinke efficiency-winsten te behalen in de gebouwde omgeving, vooral in de bestaande woningvoorraad. Dit blijkt uit de *Energiebesparingsnota*. Het kabinet meent dat hier een forse inhaalslag nodig is en dat het volgende kabinet hierover besluiten moet nemen. In het NMP3 is al aangekondigd dat op termijn de energiebesparing in de bestaande bouw een normerend karakter zal krijgen, via de invoering van de energieprestatiekeuring. Met een groot aantal maatregelen zou in totaal een vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissie van 2,7 à 3,6 miljard kg in 2010 mogelijk zijn. Hiervoor moet jaarlijks wel 1,7 à 2,1 miljard gulden additioneel worden geïnvesteerd. De ondersteunende rol van de overheid zou tot extra uitgaven van 370 miljoen per jaar leiden. De raad deelt de opvatting dat ook in de bestaande bouw het besparingspotentieel beter moet worden benut. Op zich is er ook geen goede reden om de energieprestatienorm voor nieuwbouw steeds verder aan te scherpen en tegelijkertijd de – wellicht kosteneffectievere – besparingsmogelijkheden in de bestaande bouw onbenut te laten. Los van de exacte invulling en uitwerking staat de raad dan ook positief tegenover een breder gebruik van normering op dit punt. Het is evident dat ook de verhoging van de energiebelastingen de bereidheid om in een energiezuiniger woning te investeren zal vergroten.

Ten slotte wordt nog kort ingegaan op een drietal typen aanvullende maatregelen die zouden kunnen worden ingezet<sup>13</sup>.

In de eerste plaats zijn er de zogenoemde *flexibele Kyoto-instrumenten*: Joint Implementation, handel in emissierechten met Oost-Europa en het Clean Development Mechanisme met ontwikkelingslanden. Deze instrumenten moeten aanvullend zijn op het nationale beleid; de mate waarin zij kunnen worden ingezet is nog onderwerp van onderhandeling.

De raad ziet genoemde instrumenten als prikkels om te komen tot kosteneffectieve maatregelen om het mondiale klimaatprobleem aan te pakken. Deze opvatting wordt bevestigd door recente berekeningen, waaruit naar voren komt dat de effecten op energieprijzen, emissies en inkomen voor de OESO-landen aanzienlijk kleiner zijn, dan bij voortzetting van het huidige energie- en klimaatbeleid dat op nationale maatregelen is gericht<sup>14</sup>. Ook de landen die emissierechten verkopen zouden er beter van worden. Door zijn relatief kolen- en olie-extensieve energievoorziening zou Nederland sterker dan de andere EU-landen van internationale emissiehandel (inclusief Joint Implementation) kunnen profiteren.

Gelet op de 'Kyoto'-afspraken en de beperkingen van de nationale maatregelen ziet de raad de flexibele Kyoto-instrumenten als een wenselijke aanvulling op

13 Zie: RIVM, *Milieurendement van het NMP3*, op.cit., pp. 63-65.

14 CPB, *Centraal Economisch Plan 1998*, Den Haag 1998.

het nationale beleid. Deze instrumenten zouden op de middellange termijn een toenemende betekenis bij de aanpak van het klimaatprobleem kunnen gaan spelen. Dit neemt niet weg dat er vele praktische problemen (en internationale weerstanden) te overwinnen zijn, voordat toepassing op ruime schaal mogelijk is. In eerdere advisering heeft de raad zich meer in detail over de mogelijkheden van internationale verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten<sup>15</sup> en van Joint Implementation<sup>16</sup> uitgesproken.

Een tweede type maatregelen betreft *backstop-technologieën*, zoals CO<sub>2</sub>-opslag en de import van biomassa. Deze opties hebben een groot potentieel, maar vooral de CO<sub>2</sub>-opslag kan tot hoge kosten leiden. Het RIVM geeft als indicatie 100-300 gulden per ton CO<sub>2</sub>-emissie. De mogelijkheden van biomassa lijken iets gunstiger. Indien tot import van biomassa wordt overgegaan, zouden de kosten rond 50 gulden per ton CO<sub>2</sub>-emissie uitkomen. Een nadeel van backstop-technologieën is dat zij geen bijdrage leveren aan de terugdringing van andere emissies. Daarnaast dienen zij ook nauwelijks andere maatschappelijke doelen.

Ten derde is er bij de *overige (niet-CO<sub>2</sub>) broeikasgassen* nog een relatief groot reductiepotentieel aanwezig tegen lage kosten. De op deze broeikasgassen gerichte maatregelen zullen veelal echter pas op enige termijn daadwerkelijk effectief kunnen zijn.

Het komt de raad voor dat de mogelijkheden op dit terrein systematisch onderzocht moeten worden, teneinde een beter beeld van kansrijke opties te krijgen. Eerder in deze paragraaf gaf de raad aan positief te staan tegenover voorstellen om te investeren in de ontwikkeling van katalysatoren voor de verwijdering van lachgas.

## 4.3 Verzuring

De doelstellingen voor verzuring komen met het ingezette beleid weliswaar dichterbij, maar worden in 2010 nog niet bereikt. Bij de verzuring vormen in het bijzonder de te geringe daling van de NO<sub>x</sub>-uitstoot in het verkeer en vervoer (vooral door de geraamde groei van het goederenvervoer over de weg) en de ammoniakemissie in de landbouw, de grootste knelpunten. Daarnaast speelt in de landbouw de mestproblematiek, die zich in het bijzonder concentreert op nitraatuitspoeling op zandgronden en fosfaatverzadigde gronden.

---

15 SER-advies *Milieu en ontwikkeling*, publicatienr. 93/04, Den Haag 1993, inz. hoofdstuk 4.

16 SER-advies, *'Joint Implementation' van het VN-Klimaatverdrag*, publicatienr. 94/34, Den Haag 1994.

In het vorige middellangetermijnadvies is de raad op de milieuproblemen in het verkeer en vervoer en in de landbouwsector ingegaan. Daarbij heeft hij ook een aantal aanbevelingen gedaan. Ten aanzien van de landbouwsector beperkt de raad zich hier tot de toevoeging dat de oplossing voor het probleem van de nitraatuitspoeling zich vooral moet richten op stimulering van bedrijfssystemen, die bijdragen tot lagere stikstofverliezen en extensivering van de melkveehouderij.

In het navolgende vindt een toespitsing op de NO<sub>x</sub>-problematiek plaats, een van de stoffen met het grootste beleidstekort.

#### 4.3.1 Achtergrond

De uitstoot van NO<sub>x</sub> is de afgelopen jaren sterk afgenomen: van 574 miljoen kg in 1990 naar 498 miljoen kg in 1995. Volgens de berekeningen van het RIVM zal die daling onder invloed van het volledig uitgevoerde NMP3-beleid de komende jaren verder teruglopen (zie tabel 5). Niettemin resteert in 2010 een fors beleidstekort van 175 miljoen kg; met de volledige uitvoering van het NMP3-max-pakket zou dit tekort kunnen worden teruggebracht tot 109 miljoen kg.

Tabel 5 – NO<sub>x</sub>-emissie in 1995 en 2010 vergeleken met NMP-doelen (miljoenen kg)

|                         | 1995 | NMP3-beleid<br>2010 | doel<br>2010    | beleidstekort<br>2010 |
|-------------------------|------|---------------------|-----------------|-----------------------|
| NO <sub>x</sub> -totaal | 498  | 295                 | 120             | 175                   |
| verkeer                 | 314  | 209                 | 65 <sup>a</sup> | 144                   |
| industrie               | 63   | 34                  | 7               | 27                    |
| energiesector           | 58   | 27                  | 16              | 11                    |

a. Personenauto's en vrachtoertuigen.

Bron: RIVM, *Rendement van het NMP3*, op.cit., p. 38.

In 1995 werd 63 procent van de NO<sub>x</sub>-emissie door de sector verkeer en vervoer veroorzaakt, op grote afstand gevolgd door de industrie (13 procent) en de energiesector (12 procent). Het is dan ook logisch dat veel maatregelen gericht op de terugdringing van de verzuring op het verkeer zijn toegespitst. Het beleidstekort van deze sector bedraagt 144 miljoen kg in 2010. Voor de categorie personenauto's worden nog aanzienlijke reductieverminderingen mogelijk geacht: in 2010 zal de NO<sub>x</sub>-uitstoot van personenauto's in Nederland volgens CPB-

ramingen ongeveer een kwart van de huidige uitstoot bedragen<sup>17</sup>. Bij de categorie overig wegverkeer (vrachtauto's, trekkers, bussen en dergelijke) wordt echter rekening gehouden met een zodanige volumegroei, dat de technologische vooruitgang bij de voertuigen hier nauwelijks voor compenseert. De NO<sub>x</sub>-uitstoot van deze categorie zal in 2010 daardoor niet significant geringer zijn dan op dit moment.

De verwachting is dat het NMP3-beleid met betrekking tot NO<sub>x</sub> vooral effect zal sorteren in de sectoren elektriciteitscentrales, industrie en raffinaderijen. Door de invoering van het systeem van kostenverevening voor NO<sub>x</sub>-emissies uit vaste bronnen wordt in de ramingen een emissiereductie van 45 miljoen kg in 2010 ingeboekt. Verder wordt met een emissiereductie van 31 miljoen kg NO<sub>x</sub> gerekend door aanscherping van het Besluit Emissie Eisen Stookinstallaties (BEES) voor kleine gasinstallaties en aangescherpte eisen voor CV-installaties. De NMP3-voornemens met betrekking tot verkeer resulteren slechts in een NO<sub>x</sub>-emissiereductie van 1 miljoen kg.

#### 4.3.2 NMP3-opties en andere aanvullende maatregelen

Het aanscherpen van emissienormen van zware transportmiddelen (vrachtwagens, trekkers, bussen en binnenschepen) en het stimuleren van de aanschaf ervan zou volgens de RIVM-berekeningen in totaal tot een emissiereductie van 40 miljoen kg kunnen leiden. Dit soort maatregelen is echter wel vrij duur. Zouden vrachtwagens en dergelijke versneld de Euro4-eisen conform de NMP3-optie krijgen opgelegd, dan kost dat 12,5 gulden per vermeden kg NO<sub>x</sub>. De maatregel heeft evenwel ook gunstige effecten op de uitstoot van fijn stof en VOS.

In zijn NMP2-vervolgadvies over verkeer en vervoer heeft de raad zich voorstander getoond van zo scherp mogelijke emissienormen: taakstellend en daarmee milieugerichte innovaties uitlokkend. Zoals al eerder in paragraaf 3.3 werd aangegeven is de raad terughoudend ten aanzien van het subsidiëren van milieuvriendelijk gedrag. In dit geval zou enige subsidieverlening gerechtvaardigd kunnen zijn, aangezien Nederland ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen vooruitloopt op EU-beleid en met financiële stimulansen concurrentienadelen ondervangt<sup>18</sup>.

Diverse NMP3-opties werken positief uit op zowel de CO<sub>2</sub>-uitstoot als de emissie van verzurende stoffen; in paragraaf 4.2.2 is hiervan een aantal malen melding gemaakt. Zo leidt de verlaging van de maximumsnelheid tot 100 km op auto-

---

17 CPB, *Economie en fysieke omgeving*, Den Haag 1997, p. 305.

18 SER-vervolgadvies *NMP2: verkeer en vervoer*, op.cit., p. 41.

snelwegen tot 6 miljoen kg NO<sub>x</sub>-emissiereductie. Het effect van het stimuleren van de installatie van de econometer en cruise control is half zo groot (3 miljoen kg). De overige op verkeer en vervoer gerichte opties sorteren een geringer effect op de terugdringing van verzurende emissies.

De raad constateert dat er op veel terreinen – nationaal en internationaal – initiatieven worden ontplooid om tot een minder milieubelastende sector verkeer en vervoer te komen<sup>19</sup>. De raad ziet dit als een positieve ontwikkeling, maar vraagt zich wel af of afstemming tussen deze activiteiten is gewaarborgd. Het zou aanbeveling verdienen, een en ander te inventariseren en – waar nodig – te stroomlijnen. De bevindingen zouden wellicht in het derde Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV3) een plaats kunnen krijgen.

Verdere terugdringing van de verzuring door het verkeer kan niet los worden gezien van het mobiliteitsbeleid. De raad vindt het in dit verband wenselijk dat selectieve capaciteitsuitbreiding van de fysieke infrastructuur hand in hand gaat met een veelheid van maatregelen in de sfeer van technologische vernieuwing en (waar mogelijk) prijsinstrumenten om een effectiever en selectiever gebruik van de beschikbare infrastructuur mogelijk te maken<sup>20</sup>. Verder hecht de raad aan een kwaliteitssprong in het openbaar vervoer.

Deze brede problematiek raakt aan de actuele discussie over de toekomstige ruimtelijk-economische structuur (ICES-problematiek), in het bijzonder aan het bereikbaarheidsdossier dat zich vooral richt op het beheersen en geleiden van de automobilititeit. Het in 1999 uit te brengen SVV3 moet een samenhangende visie op de bereikbaarheids- en milieuaspecten van de sector verkeer en vervoer bevatten. De SER zal over het SVV3 advies uitbrengen.

Gelet op de hiervoor gesignaleerde beleidstekorten ligt het voor de hand dat bij die gelegenheid ook een fundamentele bezinning plaatsvindt over het geheel van (milieu)doelstellingen, taakstellingen en in te zetten instrumenten.

---

19 Te denken valt bijvoorbeeld aan de invulling van de boegbeelden op dit punt in de *Nota Milieu en Economie*, de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gecoördineerde acties (voortvloeiend uit *Samenwerken aan Bereikbaarheid* en *Transport in Balans*), initiatieven om in Europees verband tot benchmarking van het beleidsinstrumentarium op het gebied van vervoersefficiëntie te komen (*Energiebesparingsnota*) en de vele initiatieven die de EU ontplooit.

20 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, op.cit.; zie ook SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, publicatienr. 96/07, Den Haag 1996.

## 4.4 Geluidhinder

Uit het NMP3 blijkt dat in het bijzonder de doelstellingen ten aanzien van het aantal ernstig geluidgehinderden volgens het kabinet onhaalbaar blijkt. In volgorde van belangrijkheid wordt geluidhinder in Nederland vooral veroorzaakt door wegverkeer, burens, vliegverkeer, railverkeer en industrie. In het NMP3 wordt een maatregel genoemd om de ernstige geluidhinder rond Schiphol te verminderen: 14.000 woningen rond de luchthaven worden geïsoleerd; de gemiddelde kosten worden op circa 90.000 gulden per woning geraamd.

De kabinetsopties uit het NMP3 richten zich vooral op het terugdringen van geluidsoverlast van het weg- en railverkeer. Indien het viertal doorgerekende opties zou worden doorgevoerd, zou het aantal ernstig geluidgehinderden naar schatting met circa 600.000 personen (10 procent) afnemen. Het belangrijkste effect wordt bereikt door de aanleg van stil asfalt in het stedelijke gebied, waardoor het aantal ernstig geluidgehinderden met 400.000 personen zou dalen. De geraamde kosten in de planperiode bedragen 554 miljoen gulden voor aanleg en 275 miljoen voor onderhoud. Aanpassing van treinstellen zou het aantal ernstig geluidgehinderden met 70.000 à 100.000 personen doen afnemen: de kosten voor de gehele planperiode worden geraamd op 75 miljoen gulden.

De raad meent dat geluidhinder een sterk onderschat probleem is en betreurt het daarom dat het kabinet besloten heeft de doelstelling terzake los te laten. De raad roept het kabinet op ook in de toekomst het probleem van de geluidhinder serieus te blijven aanpakken. Gelet op de aard van deze problematiek is daarbij uiteraard ook een belangrijke rol voor lokale overheden weggelegd.

De raad meent dat de hierboven genoemde opties serieuze overweging verdienen.

Voor de aanpak van geluidhinder dienen zich verschillende aangrijpingspunten aan. In de eerste plaats wordt gedacht aan het technologiespoor. Zo is in het geval van geluidhinder door gemotoriseerd verkeer (inclusief vliegtuigen) aanscherping van de geluidsnormen een (langetermijn)optie. In het verlengde hiervan ligt een aangrijpingspunt bij de rolweerstand, het contact tussen banden van een vervoermiddel en het wegdek. Door normstelling kan de productie van geluidvriendelijker banden worden bewerkstelligd; dit zou dan wel op Europees niveau moeten gebeuren<sup>21</sup>.

---

21 Zie: SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, op.cit., p. 34.

Het NMP3 noemt de aanleg van stil asfalt in stedelijke gebieden als optie. De raad staat hier positief tegenover. Uitvoering van deze optie gaat wel gepaard met relatief hoge kosten. Deze kunnen worden aangemerkt als ‘infrastructuurkosten’, die zoveel mogelijk in een gevariabiliseerde vorm doorgerekend zouden moeten worden. De geluidhinder zou ook kunnen worden verminderd door een verlaging van de maximumsnelheid (een van de NMP3-opties). Daarnaast leiden ook maatregelen gericht op een betere isolatie van de bestaande bouw (conform de *Energiebesparingsnota*, zie paragraaf 4.2.3) tot minder geluidsoverlast. Verder zou kunnen worden onderzocht of de optie van verhandelbare geluidrechten praktische toepassingsmogelijkheden biedt<sup>22</sup>.

De raad meent ten slotte dat door de ruimtelijke inrichting van ons land enige geluidhinder onvermijdelijk is. Dit geldt vooral in de steden, waar mede onder invloed van de ‘compacte stad’-filosofie in grote woondichtheden wordt gebouwd. Dat neemt niet weg dat de aantrekkelijkheid van stedelijke gebieden voor een belangrijk deel bepaald wordt door de kwaliteit van de leefomgeving. Ook omwille van het streven naar aantrekkelijke – en daarmee vitale – stedelijke gebieden is het dus zaak het beleid er mede op te richten geluidhinder binnen aanvaardbare grenzen te houden.

---

22 Zie: F.A.G. den Butter, *Geluidshandel*, op.cit.





## 5. Verhoging van de energiebelastingen

### 5.1 Hogere energiebelastingen als onderdeel van het vergroeningspakket

De verhoging van de energiebelastingen is een van de meest in het oog springende maatregelen uit het NMP3. Deze maatregel maakt ook onderdeel uit van de kabinetsverkenning *Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw*, waarover de raad onlangs advies heeft uitgebracht. In dat advies stemt de raad in met de door het kabinet voorgestelde verschuiving van belasting op arbeidsinkomen naar belasting op consumptie: door een verhoging van het algemene BTW-tarief van 17,5 naar 19 procent en door een verdere vergroening van het fiscale stelsel met een totale omvang van 5,1 miljard gulden (zie kader).

---

#### Vergroeningsvoorstellen uit de kabinetsnota *Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw*

Grofweg de helft van de door het kabinet voorgestane verschuiving van directe naar indirecte belastingen is het gevolg van een verdere vergroening van het fiscale stelsel. Dit wil het kabinet bereiken door:

- een verhoging van de energiebelastingen. Het CPB heeft hiertoe twee varianten ontwikkeld;
- indexering voor inflatie van de milieubelastingen vanaf 1 januari 1999.

Daarnaast noemt het kabinet nog een aantal kansrijke vergroeningsopties, die tezamen minstens 0,7 miljard gulden aan belastingopbrengsten moeten genereren. Het gaat daarbij om:

- de introductie van nieuwe belastingen op milieugrondslag (een belasting op oppervlaktedelfstoffen en op bestrijdingsmiddelen);
  - een verhoging van de bestaande grondwater- en afvalstoffenbelasting;
  - water van het verlaagde naar het algemene BTW-tarief;
  - een verhoging van het accijnstarief voor rode dieselolie.
- 

Hoewel de raad in het genoemde advies akkoord gaat met de verhoging van de regulerende energiebelastingen en de andere vergroeningsmaatregelen van het kabinet, spreekt hij zich niet uit over de invulling hiervan. Daarvoor verwijst de raad naar het voorliggende advies over het NMP3.

De vormgeving van de verhoging van de energiebelastingen staat in deze paragraaf centraal<sup>1</sup>. Daarbij wordt begonnen met een beschrijving van de twee varianten die het CPB heeft doorgerekend en de geraamde effecten (paragraaf 5.2). Vervolgens vindt in paragraaf 5.3 een beoordeling plaats.

## **5.2 De twee CPB-varianten: vormgeving en effecten**

### *Vormgeving*

De voorgestelde verhoging van de vigerende energiebelastingen is gelijk aan de uitwerking die het Centraal Planbureau hieraan heeft gegeven ten behoeve van de werkgroep-Van der Vaart. Het CPB heeft twee varianten uitgewerkt (zie kader), die beide resulteren in een verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden. Het gaat daarbij om een verhoging van de regulerende energiebelasting (reb; kleinverbruikersheffing), al dan niet in combinatie met een verhoging van de Wet Belastingen op Milieugrondslag (WBM) voor zover die wordt geheven over fossiele brandstoffen<sup>2</sup>.

### *Effecten*

Op basis van de CPB-berekeningen kan een indicatie worden gegeven van de prijsstijgingen van de energiedragers, de milieueffecten (energieverbruik, CO<sub>2</sub>-emissies), de effecten op het productievolume van sectoren en de koopkrachteleffecten. De raad wijst daarbij wel op de grote onzekerheden van de uitkomsten, mede in het licht van de nog beperkte ervaringen met energiebelastingen in Nederland.

De *prijseffecten* lopen per variant uiteen. Uit tabel 7 komt naar voren dat in variant 1 in 2010 prijsstijgingen ten opzichte van de uitgangssituatie optreden van circa 15 procent voor gezinnen en voor de categorie overig (onder meer de dienstensector) en circa 4 à 5 procent voor de industrie (vooral door de hogere WBM-heffing); uiteindelijk komt in deze variant zo'n 55 procent van de heffingen voor rekening van gezinnen.

In variant 2 beperken de prijsstijgingen zich tot de echte kleinverbruikers, die gemiddeld een prijsstijging van 25 à 30 procent tegemoet kunnen zien; zo'n 75 procent van de heffing komt in variant 2 voor rekening van gezinshuishoudens.

---

1 Voor enkele beschouwingen en opvattingen over energiebelastingen wordt verwezen naar het SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienr. 98/07, Den Haag 1998, paragraaf 6.5. Zie verder: SER-advies *Regulerende energieheffingen*, publicatienr. 93/01, Den Haag 1993.

2 De WBM wordt niet alleen geheven over fossiele brandstoffen, maar ook over grondwater, afvalstoffen en uranium.

### De hogere energiebelastingen in de CPB-studie

Het CPB onderscheidt twee varianten (zie tabel 6). In variant 1 wordt de bestaande reb voor zowel het aardgas- als elektriciteitsverbruik verdubbeld; tevens vindt een verdubbeling van de WBM-heffing plaats, behalve voor zeer grote aardgasverbruikers (meer dan 10 mln m<sup>3</sup>). In variant 2 beperkt de verhoging zich tot de reb, en wel tot de 'echte' kleinverbrui-

kers: die verbruiksklasse waarin vrijwel alle gezinshuishoudens zich bevinden (aardgas: 800-5.000 m<sup>3</sup>; elektriciteit: 800-10.000 Kwh).

De hogere energiebelastingen zouden in beide varianten tot een extra belasting-opbrengst van 3,4 miljard gulden leiden, bovenop de 3,6 miljard die deze belastingen naar verwachting in 1998 zullen genereren.

Tabel 6 – De verhoging van de energiebelastingen in de twee CPB-varianten (in centen)

|                                       | situatie<br>1998<br>REB | situatie<br>1998<br>WBM | variant 1 |                  | variant 2 |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------|------------------|-----------|
|                                       |                         |                         | REB       | WBM              | REB       |
| <b>Aardgas (A-schijf)<sup>a</sup></b> |                         |                         |           |                  |           |
| tot 800 m <sup>3</sup>                | -                       | 2,155                   | -         | 4,31             | -         |
| 800-5.000 m <sup>3</sup>              | 9,53                    | 2,155                   | 19,06     | 4,31             | 28,59     |
| 5.000-170.000 m <sup>3</sup>          | 9,53                    | 2,155                   | 19,06     | 4,31             | 9,53      |
| 170.000-10 mln. m <sup>3</sup>        | -                       | 2,155                   | -         | 4,31             | -         |
| > 10 mln. m <sup>3</sup>              | -                       | 1,41                    | -         | 1,41             | -         |
| <b>Elektriciteit<sup>b</sup></b>      |                         |                         |           |                  |           |
| tot 800 Kwh                           | -                       | 0,5 <sup>c</sup>        | -         | 1,0 <sup>c</sup> | -         |
| 800-10.000 Kwh                        | 2,95                    | 0,5 <sup>c</sup>        | 5,90      | 1,0 <sup>c</sup> | 8,85      |
| 10.000-50.000 Kwh                     | 2,95                    | 0,5 <sup>c</sup>        | 5,90      | 1,0 <sup>c</sup> | 2,95      |
| > 50.000 Kwh                          | -                       | 0,5                     | -         | 1,0 <sup>c</sup> | -         |

a. Het gemiddelde verbruik per gezinshuishouden is ongeveer 1.700 m<sup>3</sup>.

b. Het gemiddelde verbruik per gezinshuishouden is ruim 3.000 Kwh.

c. Niet direct belast, maar indirect via de brandstofinzet in centrales.

Bron: CPB, *Vergroening en Energie*, op.cit., p. 11.

Tabel 7 – Prijs- en verbruikeffecten van hogere energiebelastingen in 2010 (in procenten, afwijkingen tegenover het referentiepad)

|                         | energieprijzen |           | energieverbruik |           |
|-------------------------|----------------|-----------|-----------------|-----------|
|                         | variant 1      | variant 2 | variant 1       | variant 2 |
| Gezinnen: brandstoffen  | 17,9           | 30,4      | -4,4            | -7,1      |
| elektriciteit           | 12,7           | 23,4      | -5,1            | -9,2      |
| Industrie: brandstoffen | 3,8            | 0,1       | -0,6            | 0,0       |
| elektriciteit           | 4,6            | 0,0       | -0,6            | 0,0       |
| Transport: brandstoffen | 2,1            | 0,0       | -0,6            | 0,0       |
| Overig: brandstoffen    | 17,0           | 2,9       | -2,7            | -1,1      |
| elektriciteit           | 14,0           | 0,0       | -3,0            | 0,0       |

De *milieueffecten* zijn in beide varianten grosso modo gelijk: het binnenland-se energieverbruik vermindert met circa twee procent in 2010 (variant 1: -2,2 procent, variant 2: -2,1 procent); de CO<sub>2</sub>-uitstoot daalt met bijna 4 Megaton in 2010 (variant 1: -3,8 Mton, variant 2: -3,6 Mton) en met rond 5 Megaton in 2020 (variant 1: -5,1 Mton, variant 2: -4,6 Mton).

De *economische effecten* zijn bewust zoveel mogelijk beperkt door in de gepresenteerde varianten de economische inpasbaarheid centraal te stellen. Het kabinet wijst een heffing op zeer groot verbruik om die reden nadrukkelijk af. Door de gekozen vormgeving van de heffing(en) en door de wijze van terugsluizing dient te worden bewerkstelligd dat de effecten op meso- en macroniveau buiten de energiesfeer beperkt zullen zijn.

In dit verband is van belang dat de Nederlandse energieprijzen met uitzondering van kleinverbruikers ook na de hogere energiebelastingen grosso modo op of onder het gemiddelde van België, Duitsland en Frankrijk blijven<sup>3</sup>.

3 Het CPB stelt vast dat in variant 1 de prijs van aardgas voor grootverbruikers ongeveer op het gemiddelde van de omringende landen (België, Duitsland en Frankrijk) uitkomt, terwijl de elektriciteitsprijzen voor deze categorie ook na de heffing onder het gemiddelde blijven, uitgaande van gelijkblijvende energieprijzen in de desbetreffende landen. Voor de kleinverbruikers is het beeld gemengd: de aardgasprijs komt boven het gemiddelde te liggen, terwijl de elektriciteitsprijs er nog onder blijft. Variant 2 treft uitsluitend de 'echte' kleinverbruikers, die zowel voor de aardgasprijs als voor de elektriciteitsprijs meer dan het Europese gemiddelde moeten gaan betalen.

In dat geval zijn volgens het CPB ook de effecten per bedrijfstak klein: buiten de energiesectoren liggen de gecumuleerde effecten op het (bruto)productieniveau per bedrijfstak in 2010 en 2020 tussen -0,4 en +0,6 procent; in variant 2 is de spreiding in effecten iets groter dan in variant 1.

De *werkgelegenheidseffecten* worden als te verwaarlozen beschouwd, op voorwaarde dat een prijs-loonspiraal kan worden voorkomen.

Voor de *koopkrachteffecten* baseert het CPB zich op eerder verricht onderzoek, waaruit blijkt dat deze afhangen van het huishoudenstype, de heffingsvorm en de terugsluismodaliteit. In geval van een kleinverbruikersheffing, met heffingsvrij verbruik en volledige terugsluizing is het volgens het CPB mogelijk de koopkrachteffecten gemiddeld te beperken tot enkele tienden van procenten in variant 1; in variant 2 zouden de effecten tweemaal zo groot zijn.

In de kabinetsnota over het belastingstelsel voor de volgende eeuw wordt een indicatie gegeven van de koopkrachteffecten (exclusief terugsluizing) van het *totale vergroeningspakket* van 5,1 miljard gulden. Hieruit komt het deniverende karakter van een fiscale vergroening naar voren: een koopkrachtverlies van 1,6 procent voor de sociale minima; voor tweemaal modaal (alleenverdiener) wordt een koopkrachtverlies van 0,8 procent berekend. Uit het CPB-onderzoek blijkt echter tevens dat de uiteindelijke koopkrachteffecten van de verhoging van de energiebelasting sterk afhangen van de vormgeving van de terugsluizing.

Uiteraard is sprake van gemiddelde effecten. Zuinig energieverbruik (door energiebesparing en energiezuinige apparatuur) kan tot positieve koopkrachteffecten leiden. Energiezuiniger gedrag is in een aantal gevallen echter niet realistisch.

### 5.3 Beoordeling

#### *Algemeen*

De SER heeft met een verhoging van de energiebelastingen ingestemd als onderdeel van een herziening van het belastingstelsel voor de 21e eeuw<sup>4</sup>. De raad is van oordeel dat een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen (hoger btw-tarief, fiscale vergroening) een belangrijke bijdrage kan leveren aan de financiering van de aanpassing van de inkomstenbelasting en tegelijkertijd kan bijdragen aan het bereiken van de milieudoelstellingen. De verhoging van de energiebelastingen vormt een cruciaal element in de voorgestane fiscale herziening. Positieve effecten van deze maatregel mogen

---

4 In het SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel* heeft de RCO laten aantekenen in het advies over NMP3 variant 2 als vertrekpunt te zullen nemen.

alleen worden verwacht bij maatschappelijke acceptatie (waardoor onder meer een prijs-loonspiraal wordt voorkomen) en behoud van de internationale concurrentiepositie. Deze voorwaarden impliceren een zorgvuldige vormgeving van de verhoging van de energiebelastingen, inclusief de terugsluismodaliteiten.

Internationale heffingen scoren duidelijk beter dan nationale heffingen, zo komt onder meer uit CPB-studies naar voren<sup>5</sup>. Dit is ook de reden dat de SER zich in zijn advies over regulerende energieheffingen een sterk voorstander toonde van een internationale energieheffing met een zo groot mogelijk bereik<sup>6</sup>. In die zin valt een Europese CO<sub>2</sub>-heffing ook verre te verkiezen boven nationale energiebelastingen. Dit spoort met de opstelling van het kabinet, zoals verwoord in het NMP3, dat het zich blijft inzetten voor een Europese energieheffing. De raad ziet de voorgenomen verhoging van de energiebelastingen als een stap in afwachting van internationale vooruitgang op dit gebied.

#### *De varianten*

Nationale energieheffingen kunnen, zo constateert het CPB, mits adequaat vormgegeven, een effectief en efficiënt milieu-instrument zijn<sup>7</sup>. Daarvoor is wel een noodzakelijke voorwaarde dat de hogere energiekosten niet worden doorberekend in de lonen, waardoor een prijs-loonspiraal zou kunnen ontstaan. Voorzover de loonontwikkeling is gebaseerd op een prijsindexcijfer, dient dit cijfer – conform de huidige systematiek – voor (hogere) energiebelastingen te worden geschoond. Daarnaast is economische inpasbaarheid een vereiste, waarvoor het in ieder geval noodzakelijk is dat terugsluizing aantoonbaar ten goede komt aan de onderscheiden categorieën energieverbruikers. De raad is van mening dat op basis van de CPB-berekeningen kan worden gesteld dat aan de eis van economische inpasbaarheid in redelijke mate lijkt te zijn voldaan. Daarbij passen echter wel twee kanttekeningen; zij betreffen de terugsluizing en de relatie tussen de energiebelastingen en andere op energiebesparing gerichte instrumenten.

#### *Terugsluizing*

Een nadere uitwerking van de terugsluizing moet aannemelijk maken dat een zodanige vormgeving kan worden gevonden dat de koopkrachteffecten van gezinshuishoudens en de (bedrijfs)economische effecten voor bedrijven inder-

---

5 Zie: CPB, *Economie en fysieke omgeving*, Den Haag 1997, inz. p. 159.

6 SER-advies *Regulerende energieheffingen*, publicatienr. 93/01, Den Haag 1993.

7 CPB, *Economie en fysieke omgeving*, op.cit., inz. paragraaf 5.4.6.

daad zo beperkt zijn als de CPB-berekeningen nu aangeven<sup>8</sup>. De geraamde koopkrachteffecten van de vergroeningsmaatregelen maken duidelijk dat in de vormgeving van de terugsluizing naar gezinshuishoudens bijzondere aandacht nodig is om de denivellerende effecten te mitigeren. Ook moet de terugsluizing voorkomen dat binnen de sector bedrijven de kleinere ondernemingen voor hun energieconsumptie relatief zwaarder worden aangeslagen dan de grotere ondernemingen.

In de voorliggende stukken geeft het kabinet aan een deel van de belastingopbrengst (500 miljoen gulden) niet terug te willen sluizen, maar voor positieve prikkels te willen inzetten (zie kader). In het algemeen staat de raad terughoudend tegenover het verstrekken van subsidies. Dat neemt niet weg dat wanneer de effectiviteit van een subsidieregeling aannemelijk is, zoals in het onderhavige geval, dit instrument ingezet moet kunnen worden. Daarbij is de raad ook gevoelig voor de redenering van de werkgroep-Van der Vaart, dat vanuit puur economisch gezichtspunt subsidies minder wenselijk kunnen zijn, maar dat zij omwille van het maatschappelijke en politieke draagvlak onder bepaalde voorwaarden wel nuttig en effectief zijn<sup>9</sup>. Vanuit deze 'stok en wortel'-benadering kan de raad met de voorgestelde positieve prikkel instemmen. De wijze waarop die prikkel wordt toegepast, moet wel worden afgestemd met de variantkeuze.

Het kabinet gaat ervan uit dat van het terug te sluizen bedrag van 2,9 miljard gulden ten minste twee miljard beschikbaar komt voor verlaging van de LB/IB; daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor specifieke 'inkomensknelpunten' bij gezinnen en de mogelijkheid van specifieke inkomenssteun. Een bedrag van maximaal 0,9 miljard gulden, zo stelt het kabinet, dient ter compensatie van het bedrijfsleven. Over de exacte vormgeving van deze terugsluizing doet het kabinet geen uitspraken; in aanmerking komen (een mix van) de volgende maatregelen: lagere werkgeverslasten op arbeid, verlaging van tarieven en verruiming of invoering van ondernemersfaciliteiten (milieu-investeringaftrek, duurzame ondernemingsaftrek).

De raad hanteert als uitgangspunt dat de omvang van de terug te sluizen bedragen per categorie belastingplichtigen (gezinshuishoudens, bedrijfssectoren)

---

8 In 1996, het jaar van invoering van de reb, vond de terugsluizing naar gezinshuishoudens plaats door een verhoging van de belastingvrije som en een verlaging van het tarief van de eerste schijf; het bedrijfsleven werd gecompenseerd door een verlaging van het overhevelingstoelagpercentage, een verhoging van de zelfstandigenaftrek en een verlaging in de sfeer van de vennootschapsbelasting.

9 Zie ook paragraaf 3.3 van deze notitie, alsmede A.L. Bovenberg et al., *Vergroenen door verzoenen*, op.cit.

---

### Positieve prikkel van 500 miljoen

In het kabinetsvoornemen wordt de belastingopbrengst niet geheel teruggesluisd. Het milieurendement kan namelijk sterk worden verhoogd door positieve prikkels, die energiebesparende investeringen van bedrijven en huishoudens selectief belonen; het kabinet reserveert hiervoor een half miljard gulden. In potentie zou hierdoor de CO<sub>2</sub>-uitstoot flink kunnen worden gereduceerd: met 1 à 3 Megaton in 2010 en 2 à 5 Megaton in 2020.

Het CPB tekent hierbij overigens aan dat positieve prikkels vooral effectief zijn als

ze gericht en selectief kunnen worden ingezet. Bij generieke positieve prikkels is de effectiviteit namelijk veel geringer door het 'free riders'-effect: veel subsidieontvangers zouden ook zonder subsidie tot besparingsinvesteringen zijn overgegaan.

Nadeel van selectieve positieve prikkels is dat zij veel informatie behoeven, opdat ook daadwerkelijk de kansrijke opties worden gestimuleerd. Het verkrijgen van deze informatie kan gepaard gaan met hoge transactiekosten. Daarnaast zijn positieve prikkels strijdig met het beginsel dat de vervuiler betaalt en vragen ze financiering.

---

naar evenredigheid wordt bepaald en dat het terugsluisinstrumentarium hierop wordt afgestemd. Uiteraard moet de terugsluizing niet zodanig zijn dat het doel van de heffing – een prikkel tot energiezuiniger gedrag – wordt weggenomen.

De raad is van mening dat de *Jaarrapportage regulerende energiebelastingen* als ijkpunt zou moeten fungeren voor de vraag of de terugsluizing adequaat wordt vormgegeven. Mocht uit deze rapportage blijken dat de terugsluizing onbedoelde effecten heeft, dan past een heroverweging van de terugsluismodaliteiten.

Uit de eerste jaarrapportage blijkt dat vooralsnog de informatie over de effecten van de reb in het bijzonder voor bedrijven en bedrijfssectoren beperkt is en deels zelfs ontbreekt. De raad ziet dit als een belangrijke omissie en dringt erop aan hier op korte termijn verbetering in aan te brengen. Dit is vooral van belang voor de geloofwaardigheid van een adequate terugsluizing, en daarmee voor het draagvlak van de energiebelasting.

Ten slotte pleit de raad voor een grotere herkenbaarheid van de reb en de terugsluizing. De energieconsument moet duidelijk worden gemaakt dat mede door de energiebelasting energiezuinig gedrag loont en dat tegenover deze belasting elders een lastenverlichting staat.



*Relatie tussen de maatregelen en de keuze van de variant*

Een tweede kanttekening betreft de onduidelijkheid over de relatie tussen de verhoging van de energiebelastingen enerzijds en de andere op energiebesparing gerichte instrumenten anderzijds. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de meerjarenafspraken tussen overheid en bedrijven en de energieafspraken in branches van het midden- en kleinbedrijf. Het is belangrijk dat een verhoging van de energiebelastingen een effectief gebruik van meerjarenafspraken en soortgelijke overeenkomsten in de toekomst niet in de weg staat. Deze kwestie raakt, naast de wijze van terugsluizing, vooral de keuze van de heffingsvariant.

Binnen de raad wordt verschillend geoordeeld over de merites van beide varianten. In het navolgende worden de argumenten voor beide varianten weergegeven, gevolgd door een afweging.

*Argumenten voor variant 1*

Een eerste argument voor variant 1 is principieel van aard. De verhoging van de energiebelastingen is bedoeld om de negatieve externe effecten van energiegebruik beter in de prijs tot uitdrukking te brengen. Dit geldt voor alle gebruikers van energie. In de individuele gevallen moet de terugsluizing redelijk dekkend zijn, maar tegelijkertijd ook prikkelen tot energiezuiniger gedrag. Voor bedrijven zijn er diverse faciliteiten beschikbaar die zo'n gedragsaanpassing vergemakkelijken. In die zin is een breed bereik van de verhoging van de energiebelastingen, zoals in variant 1, goed verdedigbaar.

Een tweede argument betreft de hoogte van de energieprijzen. Voor de toekomstbestendigheid van de economische structuur zijn lage energieprijzen niet gunstig, aangezien de economie – tegen de achtergrond van toenemende energieafhankelijkheid, mogelijke energieschaarste en het klimaatprobleem – hierdoor energie-intensief blijft. Dit maakt de economie kwetsbaar.

De hogere energielasten die uit variant 1 voortvloeien, brengen de Nederlandse energieprijzen op het gemiddelde niveau van de buurlanden, niet daarboven. Uit berekeningen van het CPB blijkt overigens dat variant 1, bij de veronderstelde terugsluizing naar doelgroepen, economisch goed inpasbaar is.

Ten derde resulteert variant 2 in een grotere afstand in de hoogte van de (gemiddelde) energietarieven tussen kleinverbruikers en de overige energieverbruikers. Dit kan tot wrevel bij de kleinverbruikers leiden, waardoor het draagvlak voor de energiebelastingen onder druk komt te staan. Daarnaast raakt deze variant de 'kwetsbare' groep gezinshuishoudens zwaarder: de consumenten met een relatief hoog energieverbruik, die door een laag inkomen en slechte huisvesting niet de mogelijkheid hebben hieraan veel te veranderen.

### *Argumenten voor variant 2*

Variant 2 is een echte kleinverbruikersheffing. Het hoofdargument voor deze keuze is gelegen in het feit dat het bedrijfsleven – in het bijzonder de industrie die veel geld in energiebesparing investeert – meerjarenaanspraken met de overheid heeft afgesloten met als doel de energie-efficiency substantieel te verhogen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is dat beleid succesvol, hetgeen ook door het kabinet wordt erkend. Het bedrijfsleven wil deze succesvolle weg verder bewandelen door via nieuw af te sluiten mja's de energie-efficiency verder te verbeteren. Hiermee zullen grote investeringsbedragen zijn gemoeid.

De energie-intensieve bedrijven willen in de nieuwe mja's vastleggen dat zij zich verplichten blijvend tot de wereldtop in energie-efficiency te zullen behoren (benchmarking). Het opleggen van een extra energieheffing aan deze bedrijven brengt dat doel niet dichterbij. Integendeel: daardoor wordt de ruimte om investeringen in energie-efficiency te plegen beperkt. In de praktijk zal het namelijk niet lukken terugsluismodaliteiten te vinden die energie-intensieve bedrijven afdoende compenseren voor de hogere energiebelasting (zie hieronder). Het is een zaak van consistentie van overheidsbeleid om aan bedrijven die zich in nieuwe mja's verplichten tot benchmarking, geen aanvullende energiebelasting op te leggen. In de protocollen van de in voorbereiding zijnde mja's zal dan ook worden opgenomen dat de overheid zich aan de deelnemende bedrijven verplicht geen additionele specifieke nationale maatregelen gericht op energiebesparing of CO<sub>2</sub>-reductie op te leggen, op voorwaarde dat de betrokken bedrijven hun afspraken nakomen. Verhoging van de energiebelastingen door middel van variant 1 zou hiermee in strijd zijn.

Het tweede argument om voor variant 2 te kiezen betreft de terugsluizing. De terugsluizing zal – noodgedwongen – vrij grofmazig geschieden; dit is inherent aan de generieke vormgeving. Gelet op het brede bereik van variant 1 zal de belastingafdracht per energieverbruikend bedrijf sterk verschillen.

Daarmee zal naar verwachting ook de terugsluizing van de belastingopbrengst moeilijk adequaat kunnen worden vormgegeven; het beginsel dat de verschillende categorieën bedrijven naar evenredigheid van hun bijdrage worden gecompenseerd komt daarmee onder druk te staan. Indien de terugsluizing vooral via een verlaging van de arbeidskosten zal plaatsvinden, zal dit in het bijzonder bij kapitaal-intensieve bedrijven spelen.

In variant 2 concentreert de belasting zich op een relatief beperkt deel van het energiegebruik waardoor de omvang van de af te dragen energiebelastingen ook minder sterk uiteenloopt. Dit maakt het mogelijk het verschil tussen belastingafdracht en de waarde van de terugsluizing veel beperkter te houden.

*Afweging*

Op grond van de bovengenoemde argumentatie geeft **een deel van de raad**<sup>10</sup> de voorkeur aan variant 1.

Voor **een ander deel van de raad**<sup>11</sup> is op basis van de genoemde argumenten alleen variant 2 aanvaardbaar is. Voorwaarde is wel dat de terugsluizing naar bedrijven volledig is, in die zin dat de brutobestedingsruimte van bedrijven niet wordt aangetast. De huidige terugsluisregeling is, zoals ook is gebleken uit studies van EIM en LEI, wat dit betreft voor vooral kleinere bedrijven niet adequaat genoeg geweest. Een keuze voor variant 1 zal naar het oordeel van dit deel van de raad het vertrouwen in gevaar brengen dat essentieel is voor voortzetting van de mja's en voor het tot stand brengen van benchmarking.

Den Haag, 15 mei 1998

K.G. de Vries  
voorzitter

N.C.M. van Niekerk  
algemeen secretaris

---

10 Bestaande uit de werknemersleden en de kroonleden prof.dr. A.F.P. Bakker, mevrouw A. van den Berg, drs. P.J.C.M. van den Berg, prof.dr. K.P. Goudswaard, mevrouw drs. L.S. Groenman, prof.dr. A.H.J. Kolnaar, prof.dr. F. Leijnse, R.L.O. Linschoten, mevrouw mr. P.C. Lodders-Elfferich en mr. K.G. de Vries.

11 Bestaande uit de ondernemersleden.



## **Bijlagen bij advies Nationaal Milieubeleidsplan 3**



**Samenstelling Commissie Duurzame Ontwikkeling**

*leden*

*plaatsvervangende leden*

**Onafhankelijke leden**

prof.dr. L.F. van Muiswinkel (voorzitter)  
mevrouw A. van den Berg  
prof.dr. J.Th.A. Bressers  
mevrouw prof.dr. J. Cramer  
prof.dr. J.B. Opschoor  
prof.dr. H. Verbruggen

**Ondernemersleden**

drs. C.Th.A. Bennebroek (Vereniging VNO-NCW)  
ir. L.J. van Keulen (LTO Nederland)  
drs. E.W.A. Klerken (Vereniging VNO-NCW)  
ir. M.P.H. Korten (Vereniging VNO-NCW)  
drs. M.W.Ch. Udo (MKB-Nederland)  
vacature (MKB-Nederland)

ir. W.H. Streekstra

**Werknemersleden**

mevrouw mr. C.V. Franssen (MHP)  
  
drs. H.T. van der Kolk (FNV)  
drs. H.J. Leemreize (FNV)  
K. van der Meer (CNV)  
mevrouw drs. M.E.J. Schuit (FNV)  
D. Terpstra (CNV)

mevrouw drs. H.L.  
Bastiaan-Schonewille

drs. C. Inja

**Consumentenlid**

drs. W. Koole (Consumentenbond)

drs. J.L. de Ridder

**Adviserende leden**

drs. P.J.C.M. van den Berg (CPB)  
drs. R.J.M. Maas (RIVM)

dr. C.C. Koopmans  
ir. K. Wieringa

**Ministeriële vertegenwoordigers**

ir. F. uit den Bogaard (Fin)

drs. R. Braakenburg van Backum (V&W)

drs. G.H.J. Keijzers (VROM)

drs. L. Lacroix (V&W)

drs. F. Luitwieler (VROM)

drs. F.H. von Meijenfeldt (EZ)

drs. H.W. Sips (VROM)

mevrouw dr.ir. B.E. Valk (LNV)

**Secretariaat**

drs. C.A. van der Wijst