

Meer werken aan duurzame groei



Meer werken aan duurzame groei

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN
DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

NR.3 - MEI 2010

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast heeft de SER bestuurlijke taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), waaronder het toezicht op de product- en bedrijfsschappen. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

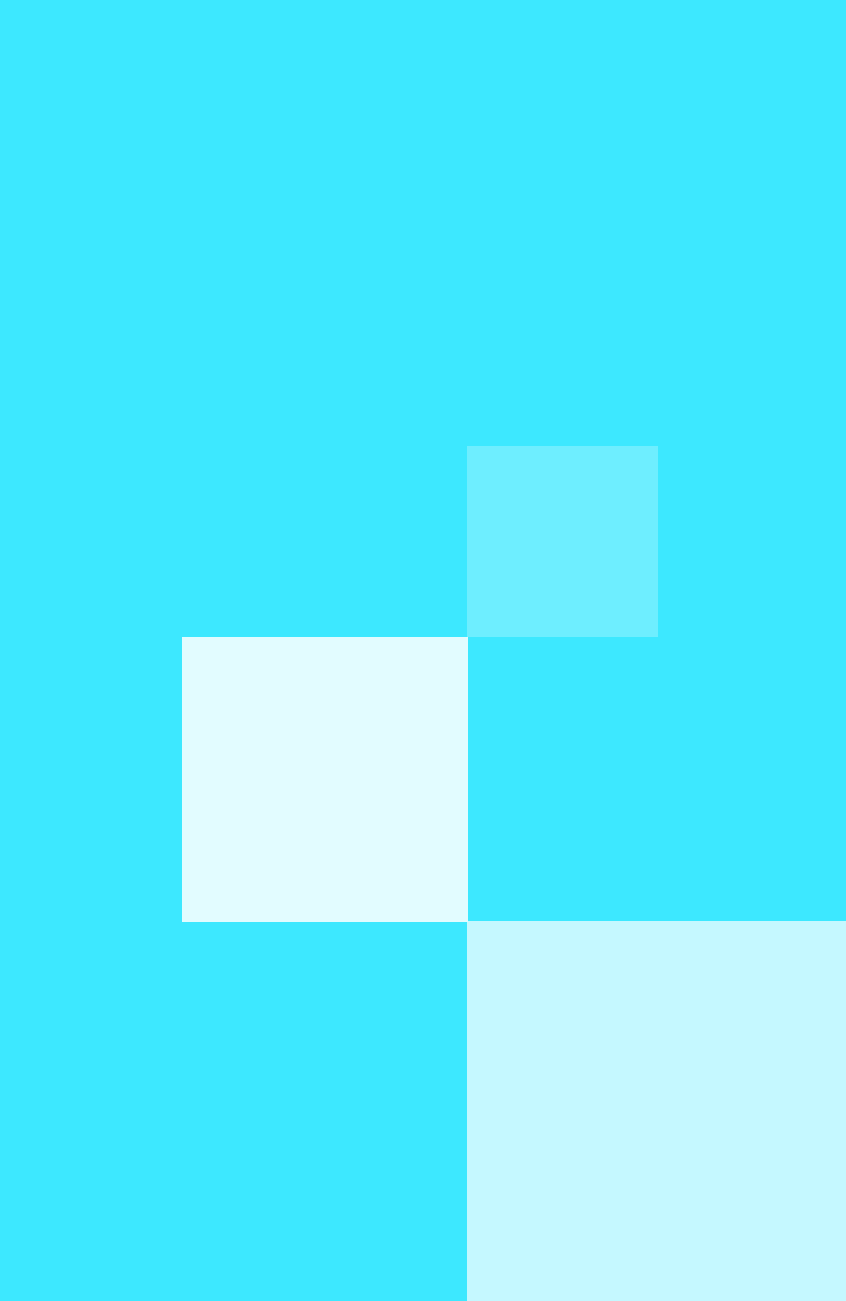
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Op www.ser.nl vindt u actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies. Ook alle circa 1000 adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar op te zoeken. Adviezen van de laatste jaren zijn bovendien in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding	19
2. Doelen van beleid	25
2.1 Sociaal-economische doelstellingen volgens de SER	25
2.2 Trade-offs	26
2.3 Sociaal-economische doelstellingen en duurzame ontwikkeling	28
2.4 Conclusie en beantwoording adviesvraag	31
3. Indicatoren voor duurzaamheid	33
3.1 Maatschappelijke welvaart en bnp	33
3.2 Criteria	34
3.3 Zoektocht naar welvaartsindicatoren	36
3.4 Ontwikkelingen binnen de EU	39
3.5 Beoordeling van de Monitor Duurzaam Nederland 2009	41
3.6 Conclusie en beantwoording adviesvragen	45
4. Verduurzaming van de economie	47
4.1 Inleiding	47
4.2 SER-opvattingen over een duurzame economie	48
4.3 Verduurzaming van de economie: stand van zaken	52
4.4 Contouren van een duurzame economie	58
4.5 Structuurveranderingen in het licht van duurzaamheidsuitdagingen	62
4.6 Conclusie en beantwoording adviesvragen	68
5. Duurzame ontwikkeling en het beleidsproces	71
5.1 Inleiding	71
5.2 Algemeen kader	72
5.3 De rol van de overheid	74
5.4 De rol van het bedrijfsleven	92
5.5 De rol van de consument	102
5.6 Betalen voor biodiversiteit	104
5.7 Conclusie en beantwoording adviesvragen	111

6. Casus: Samenwerking, mededinging en duurzame visserij	115
6.1 Inleiding	115
6.2 Mededinging en niet-economische belangen in een notendop	116
6.3 Duurzame visserij en mededinging in perspectief	121
6.4 Conclusies	127
7. Conclusies en aanbevelingen	129
7.1 Nederland moet meer werken aan duurzame groei	129
7.2 Samenhangend en consistent overheidsbeleid	130
7.3 Naar een nationale duurzaamheidsstrategie	136
Literatuurlijst	141
Bijlagen	
1. Adviesaanvraag Duurzame Ontwikkeling	153
2. Rapport 'Ervaringen met het Nederlandse Transitiebeleid'	157
3. Achtergrondnotitie Mededingingsbeleid	183
4. Samenstelling Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)	195



Samenvatting

Samenvatting

De financiële en economische crisis en de daaraan voorafgaande crises op het gebied van voedsel, energie en andere natuurlijke hulpbronnen zijn duidelijke signalen dat er structurele veranderingen in de wereld noodzakelijk zijn. Duurzaamheid moet een topprioriteit zijn. Tegen deze achtergrond heeft minister Cramer (VROM) namens het kabinet begin juni 2009 de SER om advies gevraagd over het huidige beleid om tot duurzame ontwikkeling te komen. De adviesvragen hebben betrekking op de gehele inrichting van dit beleid: van doelstellingen en indicatoren, tot een evaluatie van het zogenoemde transitiebeleid en de kabinetsaanpak duurzame ontwikkeling.

De SER acht het van groot belang de crisis aan te grijpen voor een herbevestiging van het belang van duurzame ontwikkeling. Business-as-usual is geen optie, en de hele economie zal structureel moeten verduurzamen. Daar moet meer werk van worden gemaakt. Het kabinet onderkent dat er een trendbreuk nodig is en geeft aan dat het met een groot aantal acties hard werkt aan de transitie naar een duurzame economie en samenleving. In het bedrijfsleven vinden al vele initiatieven plaats gericht op verduurzaming van de economie.

In een langetermijnperspectief zijn nu impulsen voor duurzame innovatie hard nodig. Juist in een tijdperk van beperkte financiële middelen moet kosteneffectief beleid het uitgangspunt zijn. Dit advies pleit voor een integrale strategie waarin een structurele innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie en samenleving centraal staat. Dit moet uitmonden in een nationale duurzaamheidsstrategie, waarin ook sociale partners hun verantwoordelijkheid nemen.

Naar een structurele innovatieaanpak

De SER roept het kabinet op de crises te benutten om de aanzet te geven voor het vormgeven van een 'structurele innovatieaanpak voor duurzaamheid'. Structureel staat hier voor consistent, coherent en toekomstgericht. Zo'n aanpak zou in ieder geval de volgende kenmerken moeten hebben:

- Het realiseren van een sleutelgebiedenaanpak voor duurzaamheid, het benoemen van economische focusgebieden en het maximaliseren van samenwerking van publieke en private initiatieven.
- Het Nederlandse bedrijfsleven in leidende posities brengen op de wereldmarkt van schone technologieën.
- Het voorbereiden van werknemers op de kennis en vaardigheden die een duurzame economie vraagt.

- Het toewerken naar consumptie- en productiepatronen die passen binnen de grenzen van duurzame ontwikkeling.

In een nationale duurzaamheidsstrategie is niet alleen de overheid aan zet. Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers vervullen eveneens een rol. Vergaande innovatie richting duurzaamheid kan grote sociaal-economische gevolgen met zich brengen. Sociale partners in de SER vinden het noodzakelijk dat hierover goed wordt nagedacht. Ingebed in een samenhangend en consistent langetermijnperspectief van de overheid willen sociale partners en natuur- en milieuorganisaties binnen de sociaal-economische context met het nieuwe kabinet ambitieuze afspraken maken over verschillende aspecten van deze verduurzaming in verschillende sectoren van de economie. Verduurzaming is een proces van lange adem; richtinggevendende doelstellingen zijn nodig om het tempo te bepalen. In de uitwerking zullen de afspraken zo veel mogelijk moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken van de sector en de keten. Zo zal de komende advisering over de biobased economy worden benut om een eerste invulling te geven aan een innovatie-aanpak voor verduurzaming van de economie en de sociaal-economische gevolgen daarvan.

Werken aan duurzame groei

De SER hanteert het brede welvaartsbegrip, waarbinnen milieu, sociale en economische doelstellingen met elkaar in evenwicht zijn. Daarbij kan sprake zijn van synergie tussen deze drie pijlers van maatschappelijke welvaart, maar veelal ook van uitruilen. In de sociaal-economische doelstellingen die de SER eerder heeft geformuleerd, is het brede welvaartsbegrip voldoende helder geïntegreerd. De dynamiek van economische groei is noodzakelijk om de maatschappelijke investeringen in duurzame ontwikkeling te dragen. Een belangrijke notie in de SER-doelstellingen is dat economische groei moet passen binnen de grenzen van een duurzame ontwikkeling. Van belang is de kwaliteit van de groei, de bijdrage die deze levert aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn. In ecologisch opzicht gaat het daarbij om het stellen van grenzen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, een veel efficiëntere inzet van energie en grondstoffen en om een veel sterker hergebruik van afvalstoffen. De recente crises ziet de raad als een bewijs van de noodzaak om op dit terrein grotere stappen te zetten. Het credo moet zijn 'Werken aan duurzame groei'.

Indicatoren voor duurzaamheid

Bij duurzame ontwikkeling is het onvermijdelijk om afwegingen te maken. Het is van belang bij deze afwegingen de juiste indicatoren te gebruiken. De nadruk ligt

momenteel vooral op nationaal inkomen en economische groei. De SER vindt dat ook andere milieu-, sociale en economische indicatoren met meer nadruk bij het beleid moeten worden betrokken. Verdere verfijning van indicatoren moet daarbij geen doel op zich zijn. Reeds bestaande indicatoren kunnen waarschijnlijk in die behoefte voorzien. Het gaat er uiteindelijk om de verschillende indicatoren in samenhang te bezien.

De Monitor Duurzaam Nederland die het kabinet in februari 2009 presenteerde, kiest terecht voor een set van indicatoren in plaats van een enkele duurzaamheids-indicator. Verdere ontwikkeling van de set van indicatoren moet plaatsvinden met inachtneming van de ontwikkelingen binnen de EU, in het bijzonder de Europese Duurzaamheidsstrategie. Ook kunnen uitruilen nog beter worden belicht, alsook de verhouding van prestaties tot voorgenomen beleid.

De voorgaande conclusies brengen de SER tot de aanbeveling het CBS en de plan-bureaus uit te nodigen om in aansluiting op de Europese aanpak te komen tot een overzichtelijke set van indicatoren ('dashboard'). Deze set indicatoren zal op relevante momenten in het politieke proces een substantiële rol moeten spelen. Die momenten zijn bijvoorbeeld de doorrekening van verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingscyclus.

Verduurzaming van de economie en het beleidsproces

Het Nederlandse beleid staat voor een aantal belangrijke strategische uitdagingen die van grote betekenis zijn voor de economische perspectieven op lange termijn. Die uitdagingen betreffen klimaat, energie en milieu, maar ook de vergrijzing, de houdbaarheid van de sociale zekerheid en pensioenen en de gevolgen van de opkomst van Aziatische landen (de verbreding van de globalisering). Het is duidelijk dat in een breder langetermijnperspectief een business-as-usual-benadering geen optie is. Veel sterker zal moeten worden ingezet op innovatie in een duurzame richting. Voor de transitie naar een duurzame economie en duurzame werkgelegenheid is een structurele innovatieaanpak nodig.

Bouwen aan een duurzame, innovatieve kenniseconomie, en investeren in maatschappelijk verantwoord ondernemen bieden het bedrijfsleven kansen om (potentiële) economische sterktes te ontwikkelen en de uitdaging aan te gaan om onder meer de voorziening van water, voedsel en energie op lange termijn zeker te stellen. Hierin kan mede een herstelpad worden gevonden uit de huidige crisis.

Tegen deze achtergrond dringt zich steeds meer de vraag op hoe de Nederlandse economie zich zou moeten ontwikkelen en, in het verlengde hiervan, hoe we in de toekomst ons geld kunnen en willen verdienen. Duidelijk is dat de toekomstige economie energiezuinig en koolstofarm moet zijn, met als kenmerken een hoge milieuproductiviteit, gesloten cycli en hergebruik van materialen. Dit betekent dat het nodig is over de gehele linie te verduurzamen. Voor de energie-intensieve sectoren is de uitdaging het grootst. Verschillende energie-intensieve sectoren laten belangwekkende voorbeelden van verduurzaming zien (duurzame chemie, kas als energiebron). Innovaties – zowel technologisch als sociaal – spelen een belangrijke rol om tot de gewenste eco-efficiënties te komen. Er zijn ook sectoren met duidelijke comparatieve voordelen. Met gericht beleid kan de overheid ook voorsorteren op gewenste structuurveranderingen.

Eco-efficiënte innovaties centraal

Hoewel het transitiebeleid enige resultaten laat zien, is er nog relatief weinig succes geboekt met eco-efficiënte innovatie. De SER acht een versterking van het technologie- en innovatiespoor cruciaal. Hierbij moet de overheid vooral de weg bewandelen om via voortschrijdende normstelling op het gebied van energie- en materiaalverbruik en emissies de lat voor producenten en ketens steeds hoger te leggen. Bij verhandelbare producten vindt de normstelling op EU-niveau plaats. Dankzij de grootte van de Europese markt vervullen de EU-normen in toenemende mate wereldwijd een aanjagende rol.

Nederland scoort maar matig als het gaat om de omzet van schone technologieën. Nederland dreigt de boot te missen in een van de grootste mondiale groeimarkten van de toekomst, terwijl ons land nota bene over een groot aantal bedrijven beschikt die uitstekend gepositioneerd zijn om leidende posities van de wereldmarkt van schone technologie in te nemen. Het beleid zal daarom moeten aangrijpen op de onderliggende faalfactoren.

Een van die faalfactoren is dat er onvoldoende kapitaal beschikbaar is voor schone technologie, vooral in de vroege ontwikkelingsfase. Investeerders trekken zich dan terug uit Nederlandse schone technologie en kiezen voor andere Europese landen. De raad is van mening dat kennis- en vernieuwingsinvesteringen, en dan in het bijzonder eco-efficiënte innovatie, binnen de begroting een zwaarder accent moet krijgen.

Valorisatie van innovaties

Een andere zwakte is het Nederlandse innovatiebeleid, dat zich onvoldoende vertaalt in een versterking van de economische positie. De verschillende technologieën worden niet consistent gesteund voorafgaand aan en bij marktintroductie. Voor dit knelpunt heeft de SER eerder aanbevolen om de fragmentatie in het financiële instrumentarium te doorbreken en over te gaan op ‘trajectfinanciering’ die de succesieve stappen in het innovatieproces tot en met marktintroductie ondersteunt. Het succesvol doorlopen van een deel van het innovatietraject resulteert dan vanzelf in ondersteuning in de volgende fase, zodat de continuïteit is verzekerd.

Beleidsprogramma's overheid

In de afgelopen periode is er kaderstellend belangrijke vooruitgang geboekt. Zo hebben bijvoorbeeld het speerpuntproject Schoon en Zuinig en het Duurzaamheidsakkoord (en sectorale deelakkoorden) dat de centrale ondernemingsorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland in november 2007 met het kabinet hebben afgesloten, kaders vastgelegd op het terrein van klimaat en energie voor de periode tot 2020.

Het Duurzaamheidsakkoord (en de sectorale deelakkoorden) kennen twee pijlers. Enerzijds betreft dit grote en langdurige inspanningen ten aanzien van het kosten-effectief realiseren van energie-efficiencyverbetering, CO₂-reductie en het ontwikkelen en inzetten van duurzame/hernieuwbare energie. In de terminologie wordt dit veelal aangeduid met ‘meters maken’. Het realiseren van de afspraken vraagt om grote inspanningen.

De andere pijler betreft het ontwikkelen van een structurele innovatieaanpak waarvoor Nederland internationaal koploper wordt op het gebied van energie- en klimaat-innovatie. Belangrijk daarbij is dat de overheid erkent en mede ervoor zorgt dat internationaal opererende bedrijven op een gelijk speelveld kunnen blijven opereren. Daarmee kan worden bereikt dat internationale bedrijven niet onder druk van verstoorde concurrentieverhoudingen Nederland verlaten; bovendien vergroot het de kans dat belangrijke innovatieve ontwikkelingen bij deze bedrijven ook daadwerkelijk in Nederland tot stand komen.

Kaders voor een structurele innovatieaanpak zijn getrokken, maar de instrumentatie en implementatie vragen nog veel zorg en daadkracht. Het lijkt bijna inherent aan de politieke besluitvorming dat uitdenken en uitvoeren van beleid gefragmenteerd plaatsvindt en de noodzakelijke continuïteit ontbeert. Voor burger en bedrijfsleven is wispelturig beleid buitengewoon lastig, voor de samenleving is het effect ronduit negatief: de beleidsdoelen worden niet gehaald of tegen te hoge kosten.

Het Innovatieplatform doet verschillende aanbevelingen waarvan de belangrijkste is het ontwikkelen van een sleutelgebiedenaanpak voor duurzame energie. De sleutelgebiedenaanpak zoals ook voor andere sectoren van de economie met succes is toegepast, kenmerkt zich door publiek-private samenwerking op het terrein van innovatie (in dit geval een innovatieaanpak duurzaamheid) waarbij langjarige commitments van zowel de overheid als het bedrijfsleven continuïteit garanderen. Aangezien het thema duurzaamheid sectoren en ketens doorkruist en overstijgt, is in feite sprake van een innovatief sleutelthema. De SER vindt het daarbij van belang dat de innovaties gericht zijn op gebieden waar Nederland in het verleden heeft bewezen goed in te zijn en daarmee internationaal kan floreren. Een voorbeeld zou kunnen zijn de ontwikkeling van een (gedeeltelijke) biobased economy. De SER zal hier specifiek over adviseren.

Verduurzaming moet primair vorm krijgen door (inter)actie van producenten, consumenten en overheid. Mede als gevolg van de crisis is het noodzakelijk dat de besteding van middelen voor het realiseren van duurzaamheid zo kosteneffectief als mogelijk is. Het is aan de overheid om een omgeving te creëren die aanpassing en vernieuwing in de richting van duurzaamheid mogelijk maakt, stimuleert en zo nodig afdwingt. Verschillende interventies kunnen hier een rol spelen. Van belang zijn onder meer het brede beleidskader en adequate financiering.

Het kabinet geeft in zijn kabinetsaanpak duurzame ontwikkeling (KADO) aan naar een duurzame economie toe te werken door ondersteuning van koplopers, nationale en internationale samenwerking en een sterke inzet op innovatie. Daarnaast beoogt het transitiebeleid door het stimuleren van systeeminnovaties verduurzaming van de economie te bevorderen. Belangrijk voor de ontwikkeling van de economische structuur is verder de sleutelgebiedenaanpak, geïnitieerd door het Innovatieplatform. Deze aanpak heeft tot doel de toekomstgerichtheid en innovatiekracht van de perspectiefvolle sectoren van de Nederlandse economie te helpen bevorderen en daarmee invulling te geven aan de hoofddoelstelling van de nieuwe EU 2020-strategie.

De raad concludeert dat het beleid nationaal vanuit veel plaatsen en instellingen wordt aangestuurd, met als risico onvoldoende stroomlijning en samenhang. Bovendien is er nog de relatie met het EU-beleid, dat eveneens vanuit diverse programma's de economische structuur beïnvloedt. Opmerkelijk is dat de Europese duurzaamheidsstrategie ook sociale thema's bevat, terwijl de Nederlandse aanpak zich beperkt tot milieugerelateerde thema's. Ook in het Nederlandse beleid zouden

sociale aspecten meer nadruk moeten krijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om: werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden en werknemer als stakeholder.

De SER is voorstander van een stroomlijning van diverse beleidsprogramma's, ook in samenhang met de Europese duurzaamheids- en innovatieprogramma's. Comparatieve voordelen van Nederland moeten daarbij leidend zijn. Het Innovatieplatform heeft die voordelen in de sleutelgebiedenaanpak geïdentificeerd. Verder vindt de raad het belangrijk dat ook in de sleutelgebiedenaanpak duurzaamheid als leidend beginsel gaat gelden en deze aanpak bij de stroomlijning van activiteiten wordt betrokken.

Volgens de SER zouden praktijkexperimenten in zowel het transitiebeleid als in de KADO een veel grotere rol moeten spelen. Thema's uit de KADO kunnen fungeren als leerpilots met als doel om een meer integraal en coherent transitieproces bij de overheid te bevorderen. Uiteindelijk zouden die pilots duidelijk moeten maken hoe duurzaamheid verankerd kan worden in het beleidsproces.

De SER constateert dat het transitiebeleid en de KADO zich primair richten op economisch-ecologische thema's, vooral op het terrein van energie, klimaat en milieu. Dat is, gegeven de grote vraagstukken die hier spelen, begrijpelijk. Toch vindt de SER dat gewaakt moet worden voor een te enge benadering van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling omvat ook onder meer de sociale dimensie. Het brede afwegingskader, inclusief de belangentegenstellingen en dilemma's die zich daarbij voor kunnen doen, moet steeds het vertrekpunt zijn bij het zoeken naar duurzame oplossingen.

Met het transitiebeleid zijn successen geboekt, maar er gaat ook nog veel mis. In den brede heeft het beleid bijvoorbeeld nog niet geleid tot een systematische innovatieaanpak en een 'innovatieklimaat en innovatiementaliteit'. Vooral nichespelers en regionale partijen lopen tegen bureaucratie en verkokering op. Dit type faalfactoren doet zich al jaren voor en de raad heeft er dan ook geen vertrouwen in dat marginale aanpassingen in het organogram van de overheid daarop een adequaat antwoord zullen zijn. Het transitiebeleid moet stevig worden verankerd in het overheidsbeleid.

Verankering van duurzaamheid in beleid

Om de economie en samenleving te verduurzamen is een overheidsbeleid nodig dat gekenmerkt wordt door coherentie, consistentie en continuïteit, zowel als het gaat om de doelstellingen van beleid als om de uitvoering op de verschillende schaalniveaus. Langetermijnplannen moeten worden bewaakt tegen de wisselvalligheden

van de vierjarige politieke beleidscyclus. Alleen dan ontstaat de ruimte om de korte investeringscycli van bedrijven te koppelen aan de langetermijndoelstellingen gericht op verduurzaming. Alleen dan kan de burger/consument de overheid zien als een betrouwbare partner die hem begeleidt in de omslag naar een meer duurzame samenleving.

In het licht van het bovenstaande concludeert de raad dat de consistentie en het integrale karakter van verduurzaming steviger moeten worden verankerd in de beleidsvoering. Als voorbeeld kan dienen het Deltaprogramma, dat is gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en dat is aanbevolen door de Deltacommissie. Voor een structurele innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie is – net als in het Deltaprogramma – een integrale aanpak nodig en (zelf)binding van politiek en overheid aan een langetermijnproces. Duidelijk zou moeten worden vastgelegd waar welke verantwoordelijkheden liggen. Volgens de raad zou de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling de departementen moeten overstijgen. Die zelfbinding zou uiteindelijk de vorm kunnen krijgen van een wet op de duurzaamheid. Het gaat bij de in deze wet vast te leggen procesafspraken nadrukkelijk niet om nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven.

Samenwerking binnen grenzen

Samenwerking tussen ondernemingen is veelal noodzakelijk in de realisatie van duurzame ontwikkeling, maar deze samenwerking mag een gezonde mededinging niet belemmeren. Volgens de raad is er binnen het huidige mededingingsrecht ruimte voor samenwerking om niet-economische belangen te realiseren. Wel is meer transparantie nodig over de positie van producenten in het kader van duurzaamheidseisen. Een veelgehoorde klacht in de visserij is dat het mededingingsrecht duurzame ontwikkeling belemmert. Volgens de raad is mededingingsrecht hier misschien wel een beperkende factor, maar valt dit nauwelijks als hoofdprobleem aan te wijzen. Er zijn in deze sector verschillende oplossingsrichtingen mogelijk, waaronder ook publiekrechtelijke routes om sociale en ecologische doelstellingen te adresseren.

Een mogelijk knelpunt is wel dat ondernemingen onzekerheid ervaren over wat wel en niet mag volgens het mededingingsrecht. Volgens de raad is het dan ook van belang dat er zo veel mogelijk transparantie bestaat over de grenzen van het mededingingsrecht en de wijze waarop niet-economische belangen worden meegewogen. De mededingingsautoriteiten kunnen hieraan een bijdrage leveren door heldere richtsnoeren, toelichting aan ondernemingen en de publicatie van informele zienswijzen.

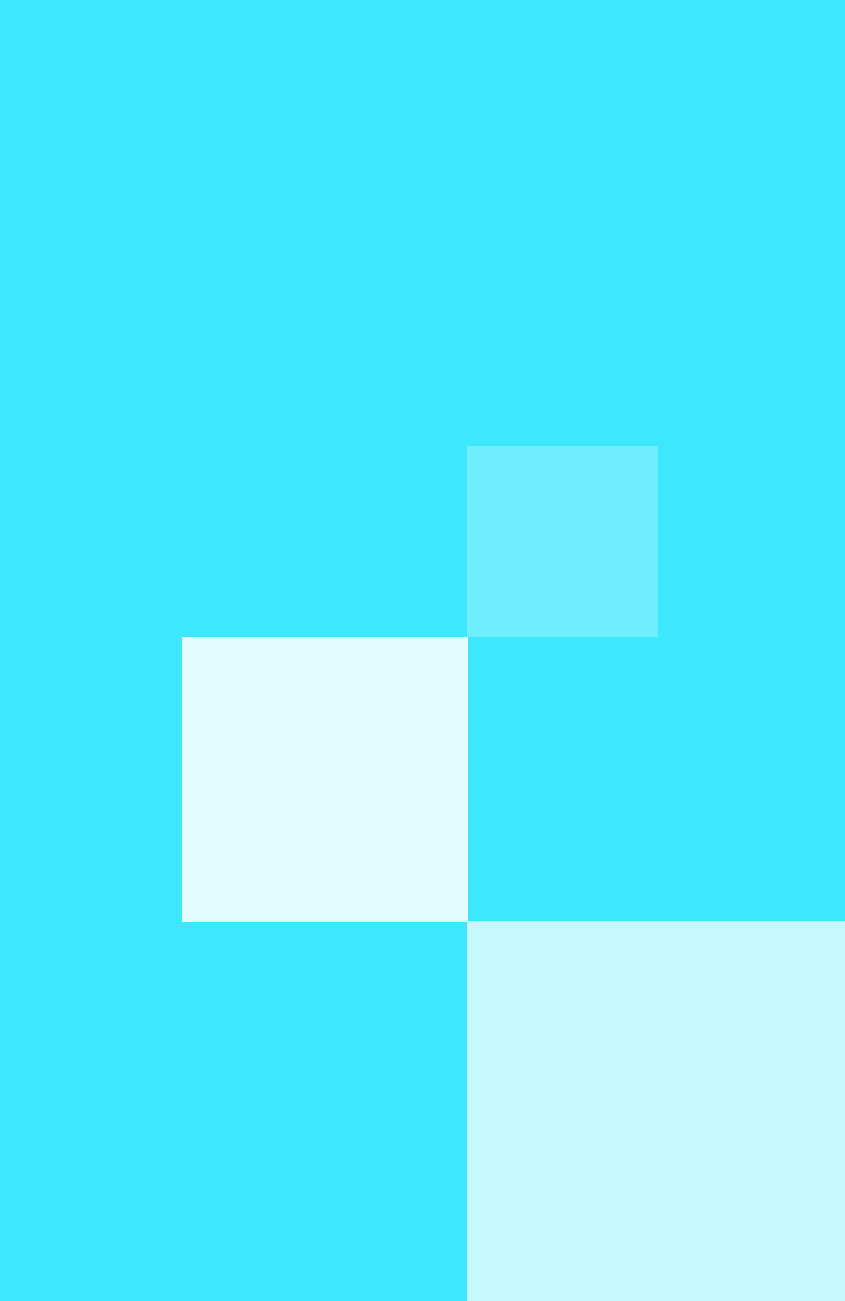
Instrumentenmix

Het beginsel 'de vervuiler/gebruiker betaalt' vormt een belangrijk uitgangspunt voor het streven naar maatschappelijke welvaart en duurzaamheid. Door maatschappelijke (externe) kosten in rekening te brengen wordt innovatie in een duurzame richting bevorderd. Bij de maatvoering moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de positie van het Nederlandse bedrijfsleven dat op internationale markten concurreert. Aan dit principe kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Daarbij kan het gaan om:

- verhandelbare emissierechten voor internationale sectoren;
- energiebelasting voor overige sectoren;
- prestatienormen in sectoren zoals de bouw;
- fiscale verduurzaming;
- convenanten;
- het kritisch bezien van (fiscale) subsidies op negatieve gevolgen voor het milieu.

Bij fiscale verduurzaming is van belang dat voor sommige fiscale regelingen (bijvoorbeeld de btw-tariefindeling) de besluitvorming op EU-niveau plaatsvindt. De raad moedigt het kabinet aan om in Europees verband de mogelijkheden van een fiscale verduurzaming of vergroening te vergroten. Wat de nationale beleidsruimte betreft, zoals de inschaling van btw-tariefschalen, acht de raad het van groot belang dat ook hier rekening wordt gehouden met het Europese level playing field. Bij een differentiatie van btw-tarieven naar duurzaamheid is het van belang te kijken naar de duurzaamheid over de gehele levenscyclus van een product.

Bij fiscale verduurzaming kan het bijvoorbeeld ook gaan om het verhogen of verbreden van heffingen op niet-duurzame producten. De kilometerbeprijzing is een voorbeeld. De SER heeft zich al in 2005 voor de kilometerbeprijzing uitgesproken in een advies over een mobiliteitsmarkt. In een mobiliteitsmarkt betaalt de gebruiker of vervuiler voor de maatschappelijke kosten die hij veroorzaakt. Een mobiliteitsmarkt zorgt bovendien voor een meer directe wisselwerking tussen aanbod en gebruik van infrastructuur. De prijsvorming op de mobiliteitsmarkt zal duidelijk maken waar de grootste capaciteitsknelpunten zich voordoen. Vervolgens kan voor die knelpunten de meest kosteneffectieve oplossing worden gezocht.



Advies

1

Inleiding

Verduurzaming van de economie: een nieuw elan

Op 4 maart 2010 ondertekenden de belangrijkste spelers uit de Nederlandse cacao-sector een verklaring waarin zij aangeven te streven naar volledig duurzame cacao-consumptie in 2025. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van het inkomen van cacaoboeren. Concurrenten gaan onder regie van het Initiatief Duurzame Handel samenwerken aan een snelle verduurzaming van de Nederlandse cacao-sector. In 2015 moet minimaal 50 procent van alle cacaobonen die gebruikt worden in cacao-producten voor de Nederlandse markt gegarandeerd duurzaam zijn; in 2020 gaat het om 95 procent; en in 2025 dus om 100 procent. Ondertekenaars zijn onder andere Albert Heijn, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (die alle supermarkten vertegenwoordigt), Friesland Campina, HEMA, Jamin, Mars, en een aantal maatschappelijke organisaties.

Het bedrijf Brennells gebruikt brandnetels voor het maken van kleding. Het gebruik van brandnetels is duurzamer dan het gebruik van kunststof of katoen. De productie van katoen is namelijk vaak erg milieuvriendelijk. Dit komt onder meer door grootschalige inzet van bestrijdingsmiddelen bij de teelt. Brandnetels zijn minder kwetsbaar en daardoor milieuvriendelijker te telen.

Het bedrijf gebruikt daarvoor de grote brandnetel. De vezels daarvan zijn zeer geschikt voor soepele, ‘ademende’ kleding – die niet prikt! Het gebruik van brandnetels voor kleding is niet nieuw. Al in de middeleeuwen deed men dat.

Brennells is betrokken bij de hele productie van zijn kleren van de brandnetelteelt in de Noordoostpolder tot de kledingverkoop in Arnhem. Daardoor kan Brennells de milieuvriendelijkheid van zijn producten garanderen.

Greenmills reinigt gebruikte frituurvetten en -oliën en levert het gezuiverde product aan de biodieselindustrie voor de opwekking van energie. Deze oliën en vetten dragen bij aan een fikse besparing van ongeveer 50 procent op de uitstoot van CO₂ en roet in vergelijking met fossiele brandstoffen.

Greenmills heeft sinds kort een nieuw terrein van zo'n tien hectare aan de Westhaven van Amsterdam. Dit nieuwe terrein, aan diep water om coasters en andere grote schepen te ontvangen, zal grotendeels gericht zijn op het verwerken van bij- en reststromen en het opwekken van energie. Er komt een smelterij voor gebruikte frituurvetten en oliën en een productiefaciliteit voor biodiesel¹.

1 Productschap MVO (2009) *Duurzame ontwikkeling in de praktijk*.

BOVAG Autodealers heeft in 2009 het Certificaat 'Erkend Duurzaam' geïntroduceerd. Er zijn inmiddels meer dan 150 autodealers erkend duurzaam en er ligt een groot aantal aanvragen, ook vanuit de truckwereld. Op basis van de 'Duurzaam Ondernemen Scan' worden dealerbedrijven beoordeeld op hun duurzame bedrijfsvoering. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het scheiden van afvalstromen en hergebruik van olie en rubber (banden). Als het gaat om het financiële beleid wordt een autodealer geacht om in zee te gaan met een bank die zich toelegt op bijvoorbeeld duurzaam beleggen. Ook kan het gaan om voorlichting aan klanten over alternatief vervoer, zoals deelauto's (greenwheels) en sociale activiteiten zoals de steun aan een lokale sportvereniging. De controle en toetsing wordt uitgevoerd door het Instituut voor Duurzame Mobiliteit (IvDM). Dit kennisinstituut is opgericht door BOVAG en RAI Vereniging om kennis en bewustwording te bevorderen op het gebied van milieu en duurzaamheid bij ondernemers, medewerkers en klanten in de motorvoertuigen- en tweewielerbranche te bevorderen.

Meer werken aan duurzame groei?

Bovenstaande voorbeelden gaan alle over actoren die worden gedreven door een urgent gevoel dat ecologische, sociale en economische uitdagingen vragen om meer werk te maken van duurzame ontwikkeling. Ondernemingen zijn zich steeds meer bewust van de drijvende kracht die zij hierin nationaal en internationaal kunnen uitoefenen, daardoor aangespoord door de maatschappij en overheid. Meer werken aan duurzame groei – waarin het brede welvaartsbegrip van people, planet en profit centraal staat – is hard nodig. De financiële en economische crisis en de daaraan voorafgaande crises op het gebied van voedsel, energie en andere natuurlijke hulpbronnen zijn duidelijke signalen dat er structurele veranderingen in de wereld plaatsvinden. Gevoegd bij de strijd tegen klimaatverandering en armoede (Millenniumproblematiek) leidt dit tot fundamentele vragen over de koers waarop de economie moet varen.

De economische crisis kan tot permanente verschuivingen in de sectorstructuur van de West-Europese economie leiden. Vooral de maakindustrie is aan veranderingen onderhevig. Binnen bestaande sectoren vinden al bewegingen plaats richting koolstofarme productie en gesloten kringlopen. Daarnaast is er in brede kring de hoop en verwachting dat nieuwe 'groene' sectoren (duurzame energie, milieu- en energietechnologie) versneld tot ontwikkeling kunnen komen. Voor een inschatting van de omvang en gevolgen van deze sectorale verschuivingen is het nog te vroeg. Wel is duidelijk dat de verduurzaming hoge eisen stelt aan onder meer het aanpassingsvermogen van onze economie en de arbeidsmarkt. Vaak is om-, her- en bijscholing nodig om in nieuwe sectoren of met nieuwe technologieën aan de slag te kunnen.

Een ander probleem is dat de rijksbegroting door de financieel-economische crisis flink uit het lood is geslagen. Dit legt grote beperkingen op het toekomstige overheidsbeleid. Dat maakt het meer dan ooit noodzakelijk dat de besteding van overheids gelden voor het realiseren van duurzaamheid zo kosteneffectief als mogelijk is. Verder bemoeilijken de correcties op de kapitaalmarkt – met waarschijnlijk permanent hogere risicopremies dan voorheen – langetermijninvesteringen. ‘Groene’ investeringen liggen deels op het grensvlak van de bestaande en nieuwe technologische kennis en zijn daarom van nature risicovol. Het is niet denkbeeldig dat dit type investeringen daardoor moeilijker te financieren zal zijn en extra onder druk komt te staan.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt er vaak voor gepleit het beleid veel minder te concentreren op economische groei. In plaats van het afmeten van welvaart of vooruitgang aan louter kwantitatieve groeicijfers (bijvoorbeeld bbp) zou meer rekening moeten worden gehouden met externe effecten en niet-reproduceerbare goederen zoals natuur.

Adviesaanvraag

Deze recente ontwikkelingen sterken het kabinet in de opvatting dat duurzaamheid een topprioriteit is. Tegen deze achtergrond heeft minister Cramer van VROM namens het kabinet in juni 2009 de SER om advies over duurzame ontwikkeling gevraagd (de aanvraag is als bijlage 1 opgenomen). De adviesaanvraag grijpt aan bij de kabinetsbrief van 16 mei 2008 aan de Tweede Kamer en de voortgangsrapportage van april 2009, waarin de aanpak wordt beschreven die het kabinet voor ogen staat om duurzame ontwikkeling te bevorderen: de Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO). Deze brief en rapportage vormen tezamen met de Monitor Duurzaam Nederland 2009 die het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in februari 2009 hebben gepresenteerd, de opstap voor de adviesaanvraag aan de SER.

De adviesaanvraag bevat vijf sets van in totaal vijftien deelvragen. In de eerste set van vragen staan in algemene zin doelen en instrumenten van het duurzaamheidsbeleid centraal: ziet de SER aanleiding en mogelijkheden om de doelen en indicatoren van het sociaal-economisch beleid zodanig te herzien dat het brede welvaartsbegrip en duurzaamheid in de maatschappelijke afwegingen beter tot hun recht komen? De tweede set van vragen richt zich op de ervaringen met het Nederlandse transitiebeleid. De volgende set van vragen gaat over verduurzaming van de Nederlandse economische structuur. Meer concreet gaat het om de vraag hoe de Nederlandse

economie zich zou moeten ontwikkelen en, in het verlengde hiervan, hoe we in de toekomst ons geld kunnen en willen verdienen. Ten slotte zijn er twee sets van vragen die meer specifiek ingaan op respectievelijk betalen voor biodiversiteit en de spanning tussen duurzaamheid en mededinging.

Betalen voor biodiversiteit

Een van de sets deelvragen heeft betrekking op *betalen voor biodiversiteit*. De inzet van het kabinet is om een financieel instrumentarium en andere mechanismen te ontwikkelen die het verlies van biodiversiteit in mondiaal verband moeten bestrijden. Hierbij spelen niet-handelsgerelateerde aspecten (*non-trade concerns*) en de inpassing in de WTO-regels een belangrijke rol. Verder is er een duidelijke relatie met het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid.

Het gaat om een belangrijk maar ook complex onderwerp. Over dit onderwerp zal onder meer de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen – uiterlijk in 2011 – een rapport uitbrengen. De taskforce buigt zich onder andere over concrete mogelijkheden om het gebruik van biodiversiteit te vergoeden en/of te compenseren. Na ommekomst van de bevindingen van de taskforce is de SER graag bereid tot een nadere oordeelsvorming, bijvoorbeeld in een consultatief overleg met de betrokken bewindslieden. Dan kan worden bezien op welke wijze de raad actieve medewerking kan verlenen bij de aanpak van dit uiterst relevante vraagstuk (zie verder paragraaf 5.6).

Leeswijzer

Duurzame ontwikkeling vereist integrale afwegingen en een samenhangend en consistent beleid. Deze notie vormt de kern van het SER-advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*².

De vraag of de huidige doelen van sociaal-economisch beleid die integraliteit voldoende tot uitdrukking brengen, komt aan de orde in hoofdstuk 2. Een volgende vraag is of de indicatoren die momenteel in het beleid worden gebruikt een goed zicht bieden op de voortgang ten aanzien van de doelen van het beleid. Hoofdstuk 3 gaat daar nader op in. Deze paragraaf bevat ook een oordeel over de *Monitor Duurzaam Nederland 2009*. Hoofdstuk 4 gaat in op de toekomstige economische structuur en hoofdstuk 5 op het (beleids)proces van verduurzaming. De meer specifieke vragen over *duurzaamheid en mededinging* worden in de vorm van een casus in hoofdstuk 6 behandeld.

Ten slotte schetst de raad in hoofdstuk 7 de contouren van een nieuwe nationale duurzaamheidsstrategie. In dit hoofdstuk wil de raad de antwoorden op de adviesaanvragen in een breder perspectief plaatsen. De vragen zoals die in de adviesaan-

2 SER (2002) Advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*.

vraag zijn gesteld zijn alle relevant, maar kunnen – vanwege de veelheid – het zicht wegnemen op het grotere geheel.

Ingebed in een samenhangend en consistent langetermijnperspectief van de overheid willen sociale partners en natuur- en milieuorganisaties met het nieuwe kabinet ambitieuze afspraken maken over verschillende aspecten van verduurzaming in verschillende sectoren van de economie. Verduurzaming is een proces van lange adem. De afspraken zullen op sectoraal niveau moeten worden uitgewerkt. Zo kan de komende advisering over de biobased economy worden benut om een eerste invulling te geven aan een innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie.

2 Doelen van beleid

2.1 Sociaal-economische doelstellingen volgens de SER

De SER heeft in 1992 de doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid in het licht van de Europese eenwording kritisch beschouwd en opnieuw geformuleerd¹. Sindsdien staan de volgende drie doelstellingen centraal:

- Bevordering van een evenwichtige economische groei, binnen het streven naar een duurzame ontwikkeling.
- Bevordering van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie.
- Bevordering van de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

In aanvulling op deze doelstellingen draagt de SER ook uit dat het sociaal-economisch beleid zich niet alleen moet richten op materiële zaken als de voortbrenging van goederen en koopkrachtverbetering van werknemers en burgers. Het sociaaleconomisch beleid richt zich ook op kwalitatieve aspecten. Zo is het van belang dat de invulling van de participatiedoelstelling gebeurt via werkgelegenheid waarin aandacht is voor de ontplooiing van werknemers. Ook moet er ruimte zijn om arbeid en zorgtaken te combineren.

In de SER-optiek voegt economische groei iets toe als deze samengaat met sociale cohesie, een prettige en gezonde leefomgeving en een goede milieukwaliteit. Bij dit laatste gaat het vooral om het stellen van grenzen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, het terugdringen van de energie- en grondstoffenintensiteit van productie en consumptie en het sluiten van kringlopen. Daarnaast kan economische groei positieve effecten sorteren, zoals meer maatschappelijke betrokkenheid en vertrouwen van burgers en ondernemers, en een verbeterde leefbaarheid. Deze positieve effecten dragen bij tot het sociaal kapitaal van een land en vergroten de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor bedrijven en werknemers. Een en ander resulteert ook in lagere transactiekosten in het economische proces.

Kortom, de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid moeten resulteren in maatschappelijke behoeftebevrediging. Dit sluit aan bij het brede welvaartsbegrip uit de economie. In een langetermijnperspectief geplaatst leidt het streven naar een maatschappelijke behoeftebevrediging tot een duurzame ontwikkeling, waarin

¹ SER (1992) *Advies Convergentie en overlegeconomie*.

economische, sociale en ecologische belangen op een evenwichtige manier worden afgewogen (people, planet, profit).

In zijn laatste *middellangetermijnadvies* heeft de raad aangegeven de drie genoemde doelstellingen nog altijd actueel te vinden². Ook in Europees verband onderstreept de raad dat de sociaal-economische beleidsagenda na 2010 gericht moet blijven op welvaartsgroei in brede zin: een sterke combinatie van people, planet en profit³. De raad adviseert verder om de ecologische dimensie in de komende periode beter (herkenbaar) in de Lissabon-strategie van de EU – inmiddels ongedoopt tot EU 2020-strategie – te verankeren.

Duurzaamheidsafwegingen zijn ook aan de orde binnen arbeidsorganisaties. Wanneer bedrijven duurzaamheidsvraagstukken actief een plaats in hun handelen geven, wordt gesproken over maatschappelijk verantwoord ondernemen, waardecreatie in drie dimensies: de Triple-P-gedachte (people, planet, profit). De SER heeft met zijn advies *Winst van waarden* mede bijgedragen tot een betere verspreiding van dit gedachtegoed in ondernemingskringen⁴.

In zijn recente advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* heeft het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen een vervolg gekregen in de vorm van het initiatief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De partijen binnen de SER hebben een *Verklaring internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen* opgesteld, waarin zij het bedrijfsleven oproepen actief invulling te geven aan de wijze waarop zij met verantwoord ketenbeheer omgaan. De verklaring biedt hiervoor de uitgangspunten. De SER heeft een speciale commissie ingesteld. De Commissie Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) zal jaarlijks rapporteren over de voortgang in het verantwoord ketenbeheer. In 2012 is een evaluatie voorzien⁵.

2.2 Trade-offs

Wanneer de economische, sociale en ecologische beleidsdimensies in samenhang worden beschouwd, kan sprake zijn van synergie. Zo zou de ontwikkeling van een biobased economy, binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid, bij kunnen dragen aan zowel vermindering van CO₂-uitstoot als extra groei en werkgelegen-

2 SER (2006) Advies *Welvaartsgroei voor en door iedereen*.

3 SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

4 SER (2000) Advies *De Winst van Waarden*.

5 Zie: SER (2009) Rapportage *Waarde winnen, ook in de keten*.

heid in sectoren als chemie en landbouw. In het komende advies over de biobased economy zal de raad dit verder uitwerken.

Vaak is echter sprake van *trade-offs*: de keuze voor het een gaat dan ten koste van het ander. Die trade-offs doen zich voor in vier dimensies:

- tussen collectief belang en individueel belang;
- tussen verschillende sectoren (of tussen de drie P's);
- tussen nu en straks;
- tussen hier en elders.

Verschuiven van deze dimensies zijn terug te herkennen in het spanningsveld tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid (*equality versus efficiency*)⁶. In dit voorbeeld doet zich in de eerste plaats een afruil voor tussen profit en people. Volgens de theorie zouden inkomensverschillen mensen stimuleren harder te werken. Echter, in ons land is geen draagvlak voor grote inkomensverschillen. Dat komt tot uitdrukking in de derde SER-doelstelling. Bovendien is financieel gewin lang niet altijd de beste drijfveer voor goede economische prestaties. Gemotiveerd gedrag is vaak ook sterk afhankelijk van werkplezier, uitdaging, creativiteit en zelfstandig kunnen opereren. De inkomenspolitiek moet een evenwicht zoeken tussen het economisch noodzakelijke en het sociaal wenselijke. Daarbij past een socialezekerheidsstelsel dat een maatschappelijk aanvaardbare bodem in het inkomensgebouw legt.

Een redelijke inkomensverdeling is er ook bij gebaat als zo veel mogelijk mensen een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden (tweede SER-doelstelling). Om dat te realiseren is het zaak hen toe te rusten met de kennis en vaardigheden die onze kennissamenleving nodig heeft⁷. Het doel moet zijn het niveau van kennis en vaardigheden te verbeteren. Dit komt de economische en maatschappelijke zelfredzaamheid van Nederlandse burgers ten goede. Daar is de hele samenleving mee gediend. Menselijk kapitaal vormt de belangrijkste basis voor onze toekomstige maatschappelijke welvaart. Hier kan zich een afruil voordoen tussen collectief en individu, en zelfs tussen nu en straks. Zo staan jongeren dikwijls voor de keuze tussen laag gekwalificeerde arbeid nu en hoger gekwalificeerde arbeid straks.

Een ander voorbeeld van een majeure spanning speelt rond de klimaatmitigatie. In de eerste plaats is er sprake van een afruil tussen materiële behoeftebevrediging nu en de beschikbaarheid en betaalbaarheid van natuurlijke productiefactoren,

6 Arthur Okun publiceerde in 1975 een paper, waarin deze 'big trade off', zoals hij dit noemde, centraal stond. Okun, A. (1975) *Equality and Efficiency: The big Trade off*.

7 SER (2006) *Advies Welvaartsgroei voor en door iedereen*.

zoals schaarse hulpbronnen (fossiele energie, biodiversiteit), later. Met de snelle opkomst van bijvoorbeeld de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China), die hun aandeel in de mondiale welvaart claimen, is dit ook een spanning tussen hier (het rijke Westen) en elders (de opkomende economieën). Overigens zijn er in dit voorbeeld ook reële mogelijkheden om synergie te behalen.

2.3 Sociaal-economische doelstellingen en duurzame ontwikkeling

In het licht van de diverse crises rijst de vraag of we een lagere economische groei of – zoals sommigen betogen – een economische krimp moeten nastreven. De dynamiek van economische groei is volgens de raad noodzakelijk om de maatschappelijke investeringen in duurzame ontwikkeling te dragen. Van belang is de kwaliteit van de groei, de bijdrage die deze levert aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn. In ecologisch opzicht gaat het daarbij om het stellen van grenzen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, een veel efficiëntere inzet van energie en grondstoffen en om een veel sterker hergebruik van afvalstoffen. De recente crises ziet de raad als een bewijs van de noodzaak om op dit terrein grotere stappen te zetten.

Een belangrijke notie in de SER-doelstellingen is dat aan economische groei condities zijn gesteld: economische groei moet passen binnen de grenzen van een duurzame ontwikkeling. In het advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling* heeft de raad hier een nadere invulling aan gegeven. Kernpunt is dat duurzame ontwikkeling zich richt op maatschappelijke behoeftebevrediging, materieel en immaterieel, hier en nu maar ook elders en later voor alle groepen. Afwenteling van ongewenste effecten moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Bij duurzame ontwikkeling gaat het erom wenselijkheden en mogelijkheden in kaart te brengen, spanningen en knelpunten die tot afwentelingsgedrag leiden bloot te leggen en hiervoor handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen te bieden.

Duurzaamheid is een subjectief begrip; het gaat om een *maatschappelijk waardeoordeel* dat in de tijd kan veranderen. De SER stelt daarom dat niet kan worden toegevoegd naar één vastomlijnd einddoel⁸:

Aan de evenwichtsoefening naar duurzaamheid komt nooit een eind. Dat komt niet alleen doordat de verschillende dimensies van duurzaamheid, mede door de technologische ontwikkeling, elk aan een eigen dynamiek onderhevig zijn. Het is ook een gevolg van het feit dat wat wel en niet duurzaam genoemd wordt, uiteindelijk afhankelijk is van maatschap-

8 SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, p. 16.

pelijke oordeelsvorming. Het gaat immers om de kwaliteit van de samenleving. Conflicterende waarden en belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen. Uiteindelijk gaat het om de waarden die mensen (individueel en collectief) hechten aan verschillende soorten risico's. Nieuwe kennis, een toenemend technisch vernuft en een beter inzicht in de werking van complexe economische, sociale en ecologische systemen zullen dat afweegproces beïnvloeden. (...)

In de kern is het streven naar duurzame ontwikkeling dus een maatschappelijk proces van zoeken, leren, afwegen en zich binden.

Bij duurzame ontwikkeling gaat het dus niet alleen om 'win-win'-situaties maar vooral ook om afruilrelaties en het maken van bewuste beleidskeuzes hierbij (zie kader)⁹.

De afruilen op weg naar een duurzame energievoorziening^a

Van een duurzame energievoorziening is volgens de SER sprake als de gebruikte energiebronnen in voldoende mate beschikbaar zijn en dat ook nog voor zeer lange tijd blijven, de effecten van energiegebruik voor mens en natuur beperkt zijn, de levering betrouwbaar en veilig is, en afnemers (huishoudens en bedrijven) tegen een redelijke prijs toegang tot energie hebben en houden. Kortom, een geheel duurzame energievoorziening voldoet gelijktijdig aan de kwalificaties betrouwbaar, schoon, veilig en betaalbaar.

Hoe noodzakelijk een transitie naar een duurzame energievoorziening ook is, in de voorzienbare toekomst is een geheel duurzame energievoorziening een utopie. Er zal volgens de SER moeten worden gekozen, bijvoorbeeld tussen de mate van milieuschade die aanvaardbaar wordt geacht en de prijs die de samenleving bereid is hiervoor te betalen.

Naarmate hernieuwbare energiebronnen technologisch verder ontwikkeld zijn en tegen concurrerende marktprijzen kunnen worden geleverd, zal deze spanning afnemen. Maar ook dan is het denkbaar dat er conflicterende belangen zijn die tot keuzes dwingen bij de dan geldende duurzaamheidsopvattingen.

^a SER (2006) Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid; SER (2008) Advies Kernenergie en een duurzame energievoorziening.

Dit vraagt om een maatschappelijke doelbepaling (wat wil de huidige generatie, rekening houdend met de toekomstige generaties?) en inzicht in de fysieke moge-

⁹ Zie ook: Butter, F.A.G. den en F.J. Dietz (2004) *Duurzame ontwikkeling en overheidsbeleid*.

lijkheden en beperkingen (wat wij willen, kan dat?). De overheid heeft bij de doelbepaling een leidende en sturende rol: het doorbreken van deelbelangen. Betrokkenheid van maatschappelijke actoren – in de vorm van maatschappelijke dialoog, advisering, sluiten van convenanten en dergelijke – is belangrijk om draagvlak voor beleidsaanpassingen te genereren.

Daarnaast is samenhang in het beleid noodzakelijk. Duurzame ontwikkeling vraagt om integrale afwegingen en om samenhangend en consistent beleid. Juist omdat duurzame ontwikkeling zich toespitst op afruilen tussen onderwerpen uit verschillende beleidskokers, leidt partieel beleid hooguit tot suboptimale oplossingen.

De raad verwacht van de overheid een heldere aanduiding van te maken strategische keuzes, van sociale dilemma's die het maken van keuzes bemoeilijken, en van mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij moeten concrete operationele (tussen)doelstellingen worden geformuleerd. Operationele doelstellingen zijn er bijvoorbeeld op het gebied van klimaat en energie (zie kader). In aansluiting op zijn advies over het energietransitiebeleid onderschrijft de SER de doelstelling uit het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 dat “Nederland de komende kabinetsperiode grote stappen neemt in de transitie naar één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen in Europa in 2020”. De raad constateert bijvoorbeeld met instemming dat het kabinet een energiebesparingsdoelstelling nastreeft van 2 procent per jaar.¹⁰

Doelstellingen voor klimaat en energie

De Europese Unie hanteert de strategische klimaatdoelstelling van een gemiddelde mondiale temperatuursstijging tot maximaal 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau. Ten opzichte van 1990 zouden de gezamenlijke emissiereducties van broeikasgassen in ontwikkelde landen moeten liggen in de orde van grootte van respectievelijk 25 à 40 procent in 2020 en 60 à 80 procent in 2050. In afwachting van een wereldwijde klimaatovereenkomst voor de periode na 2012 gaat de EU de verplichting aan om de broeikasgasemissies in 2020 in ieder geval met ten minste 20 procent ten opzichte van 1990 te verminderen; het reductiepercentage wordt verhoogd tot 30 als andere rijke landen zich ook aan vergelijkbare reducties committeren.

¹⁰ SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*; SER (2008) *Advies Kernenergie en een duurzame energievoorziening*, p. 62 e.v.

Met het *Werkprogramma Schoon en Zuinig* heeft het kabinet-Balkenende IV invulling gegeven aan het Nederlandse energie- en klimaatbeleid. Daarbij zijn de volgende doelstellingen voor het jaar 2020 geformuleerd:

- een energiebesparing van 2 procent per jaar;
- een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20 procent in 2020;
- een reductie van de uitstoot van broeikasgassen, bij voorkeur in Europees verband, van 30 procent in 2020 ten opzichte van 1990.

2.4 Conclusie en beantwoording adviesvraag

De eerste vraag die de raad wil beantwoorden, luidt: ziet de SER aanleiding en mogelijkheden om de doelen en indicatoren van het sociaal-economisch beleid zodanig te herzien dat het brede welvaartsbegrip en duurzaamheid in de maatschappelijke afwegingen beter tot hun recht komen?

Bij de beantwoording van die vraag hanteert de raad de volgende uitgangspunten:

1. De SER-doelstellingen over economische groei, arbeidsparticipatie en inkomensverdeling moeten worden gezien in het licht van maatschappelijke behoeftebevrediging in materiële en immateriële zin. Het gaat om welvaartsgroei in zijn brede betekenis waarin de economische, sociale en ecologische dimensies in samenhang worden gezien. Economische groei in nauwe (materiële) zin is dan ook geen doel op zich maar moet passen binnen het overkoepelende doel van het realiseren van een duurzame ontwikkeling.
2. De economische, sociale en ecologische beleidsdimensies gaan vaak gepaard met *trade-offs*. Die trade-offs doen zich voor in vier dimensies: tussen collectief belang en individueel belang; tussen verschillende sectoren (of tussen de drie P's); tussen nu en straks; tussen hier en elders.
3. De afruilrelaties tussen de genoemde dimensies staan centraal in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Het voorkomen van afwenteling (op toekomstige generaties of andere landen) is het belangrijkste beleidsoogmerk. Samenhang in het beleid is noodzakelijk. Betrokkenheid van maatschappelijke actoren is belangrijk om draagvlak voor beleidsaanpassingen te genereren.
4. Bij het streven naar een duurzame ontwikkeling kan niet worden toegewerkt naar één vastomlijnd einddoel. Dat komt niet alleen doordat de verschillende dimensies van duurzaamheid, mede door de technologische ontwikkeling, elk aan een eigen dynamiek onderhevig zijn. Het is ook een gevolg van het feit dat

wat wel en niet duurzaam genoemd wordt, uiteindelijk afhankelijk is van maatschappelijke oordeelsvorming. Conflicterende waarden en belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen.

5. De raad verwacht van de overheid een heldere aanduiding van te maken strategische keuzes, van sociale dilemma's die het maken van keuzes bemoeilijken, en van mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij moeten concrete operationele (tussen)doelstellingen worden geformuleerd.

In de sociaal-economische doelstellingen die de SER eerder heeft geformuleerd is het brede welvaartsbegrip geïntegreerd. De dynamiek van economische groei is volgens de raad noodzakelijk om de maatschappelijke investeringen in duurzame ontwikkeling te dragen. Een belangrijke notie in de SER-doelstellingen is dat economische groei onderhevig is aan condities: economische groei moet passen binnen de grenzen van een duurzame ontwikkeling. Van belang is de kwaliteit van de groei, de bijdrage die deze levert aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn. In ecologisch opzicht gaat het daarbij om het stellen van grenzen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, een veel efficiëntere inzet van energie en grondstoffen en om een veel sterker hergebruik van afvalstoffen. De recente crises ziet de raad als een bewijs van de noodzaak om op dit terrein grotere stappen te zetten.

Dit betekent dat deze doelstellingen niet geïsoleerd, maar in de bredere beleidscontext moeten worden beschouwd. Daarbij kan het nodig zijn de spanningsvelden tussen de verschillende dimensies van duurzaamheid op te sporen en bloot te leggen. Beleidsmakers hebben de verantwoordelijkheid om afwentelingsgedrag tegen te gaan. Inzicht in de belangrijkste afruilrelaties is daarom een eerste vereiste. Verder moeten beleidsmakers met steun van maatschappelijke actoren draagvlak voor beleidsaanpassingen verwerven en samenhang in het beleid tot stand brengen.

3 Indicatoren voor duurzaamheid

3.1 Maatschappelijke welvaart en bnp

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, moet het vergroten van de maatschappelijke welvaart leidraad zijn voor ons handelen. Er zijn talloze indicatoren – generiek en specifiek – die een beeld geven van (aspecten van) maatschappelijke welvaart. Niveau en groei van het nationaal inkomen – al dan niet vertaald in inkomensplaatsjes en koopkrachteffecten – en verwante grootheden als bruto binnenlands product (bbp) en bruto nationaal product (bnp) zijn de belangrijkste indicatoren – dat wil zeggen: die met de meeste invloed. Internationaal is het bnp uitgegroeid tot *de* vergelijkende standaardmaat voor welvaart. De groei van het bnp (kortweg economische groei) is de invloedrijkste snelheidsmeter van de economie.

Dat het nationaal inkomen en verwante grootheden zo een belangrijke rol spelen, is goed te verklaren. Zonder zicht op de hoogte en de ontwikkeling van het nationaal inkomen of bnp is een enigszins geordend overheidsbeleid, inclusief een zinvolle discussie daarover, niet mogelijk. Empirisch onderzoek wijst bovendien uit dat er een tamelijk sterk verband bestaat tussen variabelen waarvan bijna iedereen vindt dat ze bijdragen aan de individuele en de maatschappelijke welvaart in de meest brede betekenis van het woord en de hoogte en de groei van het nationaal inkomen¹. Van groot belang is bijvoorbeeld de samenhang tussen economische groei en werkgelegenheidscreatie: een hoge (lage) economische groei gaat – met enige vertraging – veelal gepaard met de creatie van veel (weinig) werkgelegenheid. Economische groei weerspiegelt dan ook een belangrijk aspect van de economische dimensie van maatschappelijke welvaart en duurzame ontwikkeling.

Daar staat tegenover dat het nationaal inkomen als indicator ook belangrijke beperkingen kent². Het CPB noemt de volgende³:

- Niet alle (gevolgen van) economische activiteiten vormen onderdeel van het nationaal inkomen.
- Er worden onjuiste prijzen als wegingsfactoren gebruikt waarmee de uiteenlopende productieactiviteiten op één noemer (in Nederland: de euro) worden gebracht.

¹ CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*.

² Minister Cramer van VROM zei op 26 oktober tijdens de wereldbijeenkomst van de Club van Rome in dit verband: "GDP accounts not only for the production of goods and services, but also for the destruction, waste and depletion of resources."

³ CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*.

- Er wordt geen onderscheid gemaakt in de welvaartsbijdrage van consumptie en investeringen.
- De uitputting van hulpbronnen wordt volledig genegeerd.
- Voorbij een zeker minimum draagt een hoger inkomen (een hoger nationaal inkomen per hoofd van de bevolking) nauwelijks meer bij aan het welbevinden van de mens.

In het licht van deze kanttekeningen wordt er vaak voor gepleit het beleid veel minder te concentreren op nationaal inkomen en economische groei. Ook ecologische en sociale aspecten dienen volwaardig meegewogen te worden. Er bestaan veel andere indicatoren in het sociaal-economisch beleid. Om het nationaal inkomen als kernindicator een minder dominante plek te geven, is de vraag aan de orde aan welke criteria indicatoren moeten voldoen om een goed beeld van maatschappelijke welvaart en duurzaamheid te geven.

3.2 Criteria

De SER beschouwt indicatoren als een belangrijk hulpmiddel om transities naar duurzame ontwikkeling te begeleiden. Indicatoren dienen de vorderingen op weg naar duurzaamheid zo helder mogelijk in beeld te brengen. Het dynamische, procesmatige karakter van duurzame ontwikkeling moet in de keuze van indicatoren tot uitdrukking komen. Eerder heeft de raad een aantal criteria geformuleerd waarvan indicatoren moeten voldoen (zie kader).

Indicatoren voor duurzame ontwikkeling^a

De raad heeft een zestal criteria geformuleerd voor de keuze van dergelijke indicatoren voor Nederland:

1. de indicatoren moeten het brede veld van duurzame ontwikkeling evenwichtig en op hoofdlijnen in beeld brengen;
2. het doel is het signaleren ten behoeve van maatschappelijk en politiek debat en het bijsturen van beleid op hoofdlijnen;
3. draagvlak voor geaggregeerde duurzaamheidsindicatoren vraagt om politieke acceptatie van de procedure van totstandkoming;
4. de indicatoren dienen bij voorkeur onderlinge vergelijking van landen mogelijk te maken;
5. ter wille van doorzichtigheid en overzichtelijkheid kiezen voor een niet te groot aantal indicatoren;

6. indicatoren krijgen meerwaarde als ze toetsing aan doelstellingen mogelijk maken.

De SER vindt de bovenstaande uitgangspunten voor de keuze van de indicatoren niet alle van even groot gewicht. Hij wil de nadruk leggen op de uitgangspunten 1, 2, 3 en 6 en daaraan de volgende inkleuring geven. Indicatoren voor duurzame ontwikkeling moeten vooral veel zeggingskracht hebben doordat ze:

- zich lenen voor een eenduidige interpretatie en goed in verband te brengen zijn met belangrijke duurzaamheidsvraagstukken;
- nauw aansluiten bij breed aanvaarde streefbeelden en doelstellingen die ook zijn opgenomen in de nationale strategie voor duurzame ontwikkeling;
- aangrijpingspunten bevatten voor gerichte actie vanuit Nederland ten behoeve van duurzame ontwikkeling en voor het aanspreken op elkaars verantwoordelijkheden.

a SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, pp. 28-29.

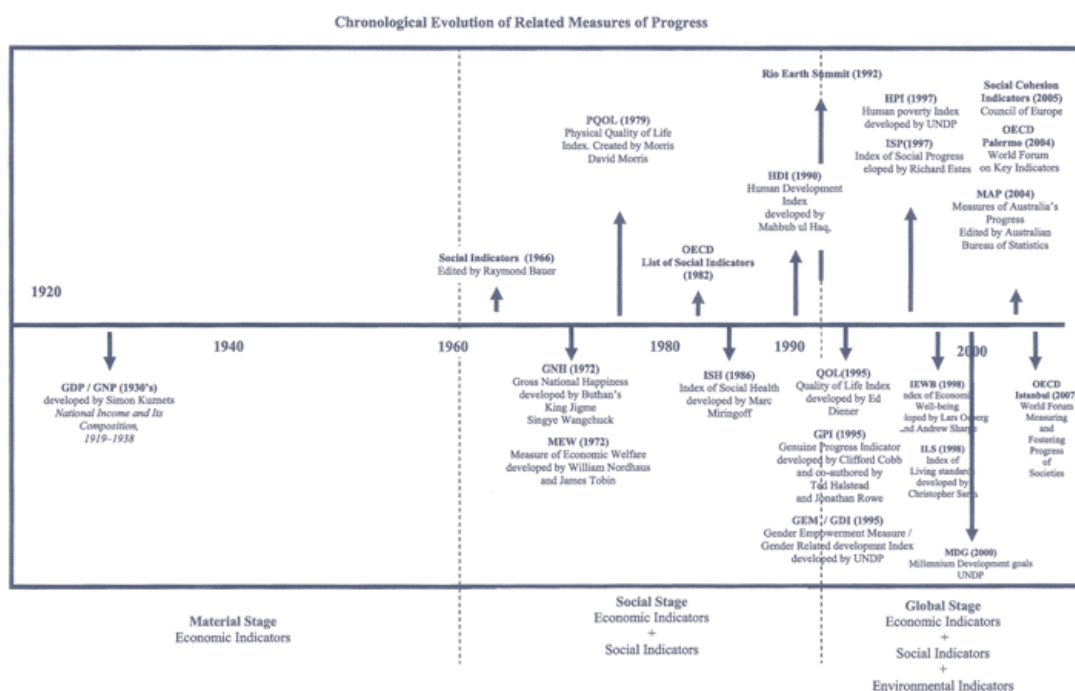
Zolang het overzicht niet verloren gaat, vindt de SER het aantal te selecteren duurzaamheidsindicatoren van secundair belang. De SER zou in dit verband willen spreken van kernindicatoren, om daarmee het belang van de koppeling met zowel onderliggende als aanpalende, meer specifieke sets van indicatoren te benadrukken. De set kernindicatoren zou moeten worden gezien als de centrale structuur waaromheen zich (bestaande en nog te ontwikkelen) meer specifieke indicatoren groeperen. De samenhang die nodig is in het beleid kan op deze wijze ook in het stelsel van indicatoren worden aangebracht.

Indicatoren moeten ook internationaal kunnen worden vergeleken. De gangbare indicatoren hebben als bezwaar dat ze geen of onvoldoende rekening houden met de internationale arbeidsdeling. Zo komt Nederland door zijn exportgeoriënteerde energie-intensieve productiestructuur in een nadelige positie te verkeren ten opzichte van veel andere landen als niet voor dit specialisatie-effect wordt gecorrigeerd. Die energie-intensieve goederen worden voor een groot deel immers voor buitenlandse consumenten geproduceerd. Het ligt dan ook voor de hand de milieudruk die met deze productie gepaard gaat in ieder geval gedeeltelijk aan de eindgebruiker toe te rekenen. Met andere woorden: de productie voor de export wordt dan aan het importerende land toegerekend.

3.3 Zoektocht naar welvaartsindicatoren

Het besef dat welvaartstoename meer is dan economische groei is natuurlijk niet nieuw. In de twintigste eeuw heeft zich een verbreding voorgedaan van een smal naar een breed welvaartsbegrip. Dit is terug te vinden in de verbreding van de indicatorensets (zie figuur 3.1), waarin sinds twee decennia de drie P's centraal zijn komen te staan. De Verenigde Naties beschikken inmiddels over bijna 200 indicatoren op economisch, sociaal en milieubeleid. De Europese Commissie hanteert circa 80 indicatoren om de EU duurzame ontwikkelingsstrategie te monitoren.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van welvaartsindicatoren



Bron: www.oeso.org.

Hoewel er inmiddels dus vele indicatorensets zijn ontwikkeld, is de zoektocht nog niet beëindigd. Zo is er een gezamenlijke werkgroep van de VN, OESO en de Eurostat in het leven geroepen om statistieken voor duurzame ontwikkeling te

ontwikkelen⁴. Verder heeft een prominente commissie, onder leiding van de Nobel-prijswinnaars Stiglitz en Sen, in opdracht van de Franse president Sarkozy onlangs een rapport uitgebracht over mogelijkheden om de grote kloof tussen de bekende macrocijfers (groei, inflatie) enerzijds en de dagelijkse welzijnsbeleving door burgers anderzijds te dichten⁵. De commissie-Stiglitz beveelt aan de nadruk van het bruto binnenlands product, waarbij de economische productie wordt gemeten, te verschuiven naar welzijn en duurzaamheid. Volgens de commissie geven het inkomen per huishouden, consumptie en bezit beter aan wat de materiële levensstandaard is dan de economische productie in zijn geheel. Ook vindt zij dat activiteiten die zich buiten de markt afspelen, zoals huishoudelijk werk, in kaart gebracht moeten worden.

Categorieën van indicatoren

De commissie-Stiglitz onderscheidt vier categorieën van indicatoren die een breder beeld geven van maatschappelijke welvaart:

1. Sets van indicatoren of ‘dashboards’
2. Samengestelde indexen
3. Gecorrigeerde economische indicatoren
4. Indicatoren gericht op verantwoord voorraadbeheer.

Voorbeeld van de *eerste categorie* is de Duurzaamheidsmonitor van het CBS en de planbureaus⁶. Deze monitor kan worden gezien als een aanvulling op de reeds bestaande informatiebronnen over sociaal-economische, ecologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Aangezien een oordeel over de Duurzaamheidsmonitor een van de adviesvragen is, gaat de raad daar in paragraaf 3.5 uitgebreider op in.

Voorbeeld van de *tweede categorie* is de Human Development Index. Deze methode wordt gebruikt door het United Nations Development Programme (UNDP). Behalve het inkomen spelen bijvoorbeeld levensverwachting, alfabetiseringsgraad en onderwijsniveau een rol. Voordeel is de internationale vergelijkbaarheid (criterium 4). De aannames over de waardering van de ‘duurzame’ componenten zijn voor discussie vatbaar (criterium 3). Dit waarderingsprobleem doet zich echter bij al dit type methodieken voor.

⁴ Het betreft de Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development.

⁵ Stiglitz, J.E., A. Sen [et al.] (2009) *Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress*.

⁶ CBS; PBL; CPB [et al.] (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*.

Voorbeeld van de *derde categorie* is het Duurzaam (of Groen) Nationaal Inkomen. Het duurzaam nationaal inkomen (DNI) in een bepaald jaar is het maximaal haalbare productieniveau waarbij, met de technologie als van die in het berekeningsjaar, vitale milieufuncties onbeperkt beschikbaar blijven. Het DNI kan naast het traditionele nationale inkomen worden gehanteerd om een beeld te krijgen van de milieuschade en het verlies van milieufuncties dat optreedt; het verschil tussen het nationaal inkomen en het duurzaam nationaal inkomen is dan de financiële waardering van deze nadelige milieu-effecten. De oorsprong van deze methodiek ligt in Nederland⁷. Het voordeel is dat wordt aangesloten bij een algemeen gangbaar begrip (nationaal inkomen) en dat het zich goed leent voor internationale vergelijkbaarheid (criterium 4). De uitkomsten van het DNI zijn echter gevoelig voor de aannames, zowel ten aanzien van de gevolgen van ons handelen (hoe meten we die?) als de waarderingsmaatstaf (hoe drukken we gevolgen in geld uit?) die hieraan ten grondslag ligt⁸ (vergelijk SER-criterium 3).

Duurzame ontwikkeling vraagt om verantwoord voorraadbeheer (natuurlijke hulpbronnen etc.). De *vierde categorie* is vooral hierop gericht. Voorbeelden zijn de milieugebruiksruimte en de ecologische voetafdruk. Dit laatste concept is een getal dat voor een bepaald jaar weergeeft hoeveel biologisch productieve grond- en wateroppervlakte een persoon (of bedrijf) gebruikt om zijn consumptieniveau te kunnen handhaven en zijn afvalproductie te kunnen verwerken. De beschikbare en hernieuwbare biologische draagkracht (en dus de consumptiemogelijkheden van volgende generaties) in oppervlakte uitgedrukt, wordt gedeeld door het aantal bewoners van onze planeet. De uitkomst daarvan is 'het eerlijke aarde-aandeel', en dat bedraagt momenteel zo'n 2,1 hectare per wereldburger⁹. Momenteel is de gemiddelde 'ecologische voetafdruk' van iedere aardbewoner al ruim 2,7 hectare. In Nederland ligt die afdruk veel hoger dan dat gemiddelde, namelijk 4,4 hectare. Tegenover het voordeel van de eenvoud en zeggingskracht heeft de ecologische voetafdruk als nadeel dat verschillende problemen met verschillende gevolgen – die ieder voor zich van groot belang zijn – onder één noemer worden gebracht. Een van de gevolgen daarvan is dat niet alle effecten of verschuivingen van effecten in dit kengetal even goed zichtbaar worden (criterium 2).

7 Zie: Hueting, R. (1974) *Nieuwe schaarste en economische groei: Meer welvaart door minder productie?* Zie verder: Hofkens, M., R. Gerlagh en V. Linderhof [et al.] (2004) *Sustainable National Income: A Trend Analysis for the Netherlands for 1990-2000*.

8 CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*.

9 WNF (2009) *Living Planet Report 2008*.

3.4 Ontwikkelingen binnen de EU

Nederland en de EU hebben op diverse beleidsterreinen min of meer dezelfde of vergelijkbare duurzaamheidsdoelstellingen; voor de realisatie van de doelstellingen werken het nationale en Europese beleid bovendien op elkaar in. Een duidelijk voorbeeld zijn energie- en klimaatvraagstukken. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving zijn de nationale energie- en klimaatdoelstellingen alleen haalbaar als het EU-beleid succesvol is¹⁰. Dat vereist – met in achtneming van het subsidiariteitsbeginsel – een goede afstemming op de verschillende beleidsniveaus¹¹.

De Europese duurzaamheidsstrategie (EU-SDS) is in juni 2001 aangenomen, en in 2006 herzien. De SDS identificeert zes terreinen waar actie nodig is om duurzame ontwikkeling te bevorderen: klimaatverandering en energie; volksgezondheid; sociale uitsluiting/ demografie/ migratie; beheer van natuurlijke hulpbronnen; duurzaam transport; wereldwijde armoede en ontwikkelingsuitdagingen.

Een vergelijking tussen de thema's van de Europese SDS met die van het Nederlandse kabinet (KADO¹²) leidt tot de conclusie dat de Europese strategie breder is. Volksgezondheid, sociale uitsluiting en duurzaam transport behoren niet tot de geselecteerde thema's van het kabinet, maar wel tot het Europese duurzaamheidsbeleid. Bij volksgezondheid gaat het vooral om preventie, waaronder het tegengaan van de verspreiding van ziektes, die samenhangen met de klimaat- en biodiversiteitscrisis. Ook betreft het de gezondheidsproblemen als gevolg van milieuvervuiling. Een zekere stroomlijning van thema's en indicatoren ligt voor de hand (zie verder paragraaf 5.3).

De SDS geeft richtlijnen voor nationale duurzaamheidsprogramma's. Lidstaten kunnen de doelstellingen van de SDS overnemen in hun nationale programma's. Met behulp van indicatoren wordt de voortgang in de lidstaten gemonitord. Er zijn indicatoren voor: sociaal-economische ontwikkelingen, klimaat en energie, duurzaam transport, duurzame consumptie en productie, natuurlijke bronnen, gezondheid, sociale insluiting, demografische veranderingen, mondiale samenwerking, good governance.

¹⁰ PBL (2008) *Milieubalans 2008*.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*.

¹² De thema's zijn: water en klimaatadaptatie; duurzame energie; biobrandstoffen en welvaartsontwikkeling; CO₂-afvang en -opslag; biodiversiteit, voedsel en vlees; en duurzaam bouwen en verbouwen. Later zijn daar nog drie thema's aan toegevoegd: duurzame globalisering en klimaat; biodiversiteit; en innovatie voor duurzame ontwikkeling.

Aansprekende indicatoren zijn volgens de SER een goede manier om de methode van open coördinatie te verbeteren¹³:

Het aantal gemeenschappelijke doelstellingen mag niet te groot worden. Richtsnoeren moeten goed bij deze doelstellingen aansluiten. Een en ander moet worden geconcretiseerd door aansprekende indicatoren, waardoor lidstaten beter af te rekenen zijn op hun prestaties. Door de resultaten van de lidstaten per doelstelling en indicator te publiceren, kan de open coördinatiemethode ook meer tanden krijgen. Geen enkele lidstaat vindt het immers prettig om hekkensluiter te zijn.

Overigens zou ook in het Europese duurzaamheidsbeleid meer samenhang kunnen worden aangebracht (zie kader). De Europese Commissie probeert vooral met de EU-agenda voor betere regelgeving bij te dragen tot het integreren van beleidsdoelstellingen en het verbeteren van de effectiviteit van beleidsbeslissingen. Daartoe is de wetgeving van de EU vereenvoudigd en is de administratieve rompslomp beperkt. Ook de rol van effectbeoordeling krijgt aandacht. Het systeem van de Commissie voor effectbeoordeling kan bijdragen tot duurzame ontwikkeling doordat het de potentiële effecten van nieuwe wetgeving of beleidsvoorstellen op economisch, sociaal en milieugebied via een geïntegreerde aanpak evalueert.¹⁴

Duurzame ontwikkeling in de EU^a

Duurzame ontwikkeling is verankerd in het Verdrag van de EU als een overkoepelende doelstelling van de Unie. De overkoepelende doelstelling wordt nader uitgewerkt in verschillende strategieën: de Lissabon-strategie, de open coördinatie-methode voor sociale insluiting, pensioenen en gezondheids- en langdurige zorg en de Europese duurzaamheidsstrategie (EU-SDS).

De SER heeft in eerdere advisering opgemerkt dat duurzaamheid een eigenstandige positie toekomt binnen de Lissabon-strategie. In de eerste fase maakte het milieubeleid nog integraal onderdeel uit van de Lissabon-strategie. Na de herijking van 2005 is ervoor gekozen om de Lissabon-strategie vooral te focussen op werkgelegenheid en groei. Dat neemt niet weg dat kort daarna (vooral om geopolitieke redenen) het energie- en klimaatbeleid aan de Lissabon-strategie werd aangeplakt. In de afgelopen jaren heeft de EU diverse (wetgevende) initiatieven op het terrein van milieu, energie en klimaat genomen, maar de relatie met de Lissabon-strategie is niet helder.

¹³ SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, p. 7.

¹⁴ Europese Commissie (2009) COM(2009) 400.

In het advies *Europa 2020* adviseert de raad om – vanwege het streven naar duurzame ontwikkeling en de grote uitdagingen die dit streven op het terrein van milieu, klimaat en energie inhoudt – de ecologische dimensie in de komende periode beter (herkenbaar) in de Lissabon-strategie te verankeren. Het meerjarige Europese Milieuactieprogramma biedt daarvoor bij uitstek een geschikt kader. Tussen de nieuwe Lissabon-agenda en het komende (zevende) Milieuactieprogramma zou een duidelijk verband moeten worden gelegd.

a SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

3.5 Beoordeling van de Monitor Duurzaam Nederland 2009

Op 10 februari 2009 hebben de drie planbureaus en het CBS de Monitor Duurzaam Nederland 2009 gepresenteerd (zie kader). De Monitor hanteert, net als de SER, het brede welvaartsbegrip en de invulling hiervan loopt via de economische, sociale en ecologische dimensies. Verder is sprake van een langetermijnnoriëntatie en wordt duurzaamheid in internationaal perspectief gezien. Terecht stelt de Monitor dat er geen ondubbelzinnige antwoorden op de meeste duurzaamheidsvragen bestaan. Wat duurzaamheid is, is deels contextafhankelijk en subjectief. Dat neemt niet weg dat op het terrein van de ecologische duurzaamheid de natuur (het natuurlijk kapitaal) grenzen stelt. Door de langetermijnhorizon die wordt gehanteerd is er sprake van grote onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen, in het bijzonder op het terrein van de technologie en de effecten hiervan.

Het CBS heeft een lange traditie in het vergaren en opstellen van statistische informatie. Ook hebben de planbureaus ieder vanuit hun eigen invalshoek veel informatie verzameld die onder meer neerslaat in indicatoren voor welvaart, welbevinden en milieukwaliteit. De Monitor levert meerwaarde door de voor duurzaamheid relevante gegevens bijeen te brengen en deze – waar mogelijk – ook in een internationale context en in een langetermijnperspectief te plaatsen.

De Monitor op hoofdlijnen^a

De opstellers van de Monitor analyseren de situatie rond duurzame ontwikkeling met behulp van de kapitalenbenadering. Uitgangspunt hierbij is dat die hulpbronnen (natuurlijk kapitaal, sociaal kapitaal, menselijk kapitaal en economisch kapitaal) in kaart worden gebracht die zowel voor de huidige als de toekomstige generaties van belang zijn in hun streven naar welvaart.

De Monitor presenteert indicatoren voor twaalf thema's: Klimaat en energie; Biodiversiteit; Bodem, lucht en water; Sociale participatie; Vertrouwen; Benutting arbeid; Onderwijs; Gezondheid; Fysiek kapitaal; Kennis; Verdeling en ongelijkheid; en een Internationale dimensie (de mondiale gevolgen van het Nederlandse handelen). Gezamenlijk geven deze thema's een indruk van de mate waarin in Nederland al dan niet sprake is van een ontwikkeling richting duurzaamheid. De indicatoren kunnen door de tijd gevolgd worden, zodat de 'stand van zaken' regelmatig kan worden opgemaakt. Bovendien wordt inzichtelijk hoe de Nederlandse situatie zich verhoudt ten opzichte van andere landen.

De Monitor presenteert ook een aantal afruilen die van belang zijn bij het formuleren van duurzaamheidsbeleid. Hieruit blijkt dat extra aandacht nodig is voor arbeid en vergrijzing (vooral het opvangen van de afnemende potentiële beroepsbevolking), sociale cohesie (afruil tussen sociale cohesie versus een hoge arbeidsproductiviteit en materiële productie) en kennis (hoe houden we het menselijk kapitaal op peil?). De grootste 'zorgen voor morgen' spelen volgens de Monitor echter op milieugebied. Vooral de problemen op het vlak van klimaatverandering en biodiversiteit zijn weerbarstig doordat de oplossingen een internationale aanpak vereisen. De Monitor geeft maar in beperkte mate een oordeel over het huidige kabinetsbeleid.

^a CBS, CPB, PBL [et al.] (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*.

Internationale vergelijkbaarheid is ook volgens de SER van belang (criterium 4). Voor een goede vergelijking is het nodig om een vergelijkbare set van indicatoren te gebruiken. Op dit moment varen veel EU-landen bij het opstellen van indicatoren echter een eigen koers. De Europese Duurzaamheidsstrategie geeft weliswaar operationele doelstellingen en streefcijfers (zie paragraaf 3.4), maar de Monitor volgt die slechts voor een deel. Zo zijn er in tegenstelling tot de SDS in de Monitor geen indicatoren opgenomen over duurzame consumptie en productie, terwijl ontwikkelingen op deze terreinen cruciaal zijn om inzicht te krijgen in de mate van verduurzaming van de Nederlandse economie.

De Monitor beoogt een aantal afruilen in beeld te brengen die van belang zijn bij het formuleren van duurzaamheidsbeleid. Een op duurzaamheid gerichte interventie in de ene richting heeft immers dikwijls een negatief gevolg op een ander beleids-terrein. Het eerder genoemde voorbeeld van de verduurzaming van de energievoorziening illustreert die afruilen: het gaat om de balans tussen voorzieningszekerheid (betrouwbaar), milieubelasting (schoon), veiligheid en betaalbaarheid.

Toegespitst op de in kaart gebrachte afruilrelaties is de vraag of de Monitor tot nieuwe inzichten heeft geleid. Het antwoord is ontkennend. De Monitor geeft een goed beeld van de voortgang op de hoofddoelstellingen van het beleid, maar blijft op veel terreinen algemeen, zodat hij niet bij afzonderlijke politieke beslissingen behulpzaam zal zijn. Het CPB wijst er in dit verband op dat door geen welvaartsge- wichten aan de verschillende componenten toe te kennen, de Monitor een politiek neutraal karakter houdt¹⁵.

Om zicht op de effectiviteit van beleid te krijgen, is het nodig om prestaties te kunnen toetsen aan van tevoren gestelde doelen. De SER pleit ervoor in de volgende duurzaamheidsmonitor hier ook meer aandacht aan te besteden. Hierbij kan worden geleerd van eerdere ervaringen, zoals het Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling (ToDo) van Telos, het Brabants centrum voor duurzame ontwikkeling (zie kader)¹⁶.

Het Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling van Telos^a

Een voorbeeld van een 'dashboard', dat bovendien toepasbaar is in de praktijk, is het Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling (ToDo) dat is ontwikkeld door Telos. Inzet van ToDo is een toetsing van geformuleerde plannen vanuit een integrale ecologische, sociaal-culturele en economische beoordeling. Aan de hand van door stakeholders benoemde gebieds- en/of projecteisen/belangen worden geformuleerde plannen tegen het licht gehouden en vindt een beoordeling/inventarisatie plaats van de positieve en negatieve effecten (kansen/risico's) die daarbij in het geding zijn. Het resultaat is een beoordelings- of eisenmatrix van waaruit de verdere planvorming en de realisatie richting kan worden gegeven.

¹⁵ CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Telos (2006) *De duurzaamheidsbalans van Brabant*; Telos [et al.] (2009) *De staat van Utrecht: Duurzaamheidsmeting 2008*.

Samengevat gaat het toetsingskader als volgt in zijn werk:

1. ToDo onderscheidt voor elk kapitaal een aantal voorraden, bijvoorbeeld biodiversiteit voor het ecologische kapitaal. Voor die voorraden worden criteria geformuleerd waaraan zij op lange termijn moeten voldoen.
2. De mate waarin aan de criteria wordt voldaan wordt gemeten met behulp van indicatoren. Voor iedere indicator wordt een meetschaal opgesteld. Deze meetschaal bestaat uit normatief vastgestelde maatstaven die een nul- en een streefwaarde kennen met daartussen gelegen grenswaarden.
3. Voor elke voorraad kan een totaalscore worden bepaald door de deelscores bij elkaar op te tellen. Daarbij kan een weging plaatsvinden, wanneer niet alle criteria en indicatoren even belangrijk worden geacht.
4. De optelsom van de voorraden binnen een kapitaal bepaalt de score van het kapitaal.

ToDo biedt een gestructureerde wijze om na te gaan op welke aspecten van duurzame ontwikkeling het voorgenomen beleid doorwerkt. Juist door de koppeling van beleid aan criteria en resultaten komen ook de afriuilrelaties naar voren. ToDo wordt inmiddels op provinciaal niveau in de beleidspraktijk toegepast.

a Dagevos, J. en F. van Lamoen (2009) *Handboek Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling*.

Ook kunnen buitenlandse voorbeelden als inspiratiebron fungeren. Zo heeft Frankrijk onlangs een duurzameontwikkelingsmeter gepresenteerd. De graadmeter telt 45 subindicatoren, die betrekking hebben op negen specifieke duurzaamheidsdomeinen: klimaatverandering, schone energie, duurzame mobiliteit, duurzame consumptie en productie, biodiversiteit, volksgezondheid, sociale integratie, de kennismaatschappij en bestuur.

Niet in de laatste plaats beveelt de SER ook aan in de volgende Monitor inzichtelijk te maken hoe Nederland ervoor staat op een aantal belangrijke duurzaamheidsthema's, die nu onderbelicht zijn gebleven. Wat zijn de belangrijkste afriuilrelaties om tot een duurzame economie te komen? Welke sectoren lopen voorop? Hoe onderscheiden ze zich internationaal? Daarbij zou ook aandacht kunnen worden besteed aan 'duurzaam' ondernemen (maatschappelijk verantwoord ondernemen) en de voortgang op dit terrein wordt gemaakt. Denk ook aan de transitithema's. Voor energie en biodiversiteit gebeurt dat nu al. Maar over de duurzaamheidsprestaties van de landbouw, de mobiliteit of gebouwde omgeving heeft de Monitor weinig te melden. Maakt Nederland op deze thema's voortgang?

3.6 Conclusie en beantwoording adviesvragen

Bij duurzame ontwikkeling is het onvermijdelijk om afwegingen te maken. Het is van belang bij deze afwegingen de juiste indicatoren te gebruiken. De nadruk ligt momenteel vooral op nationaal inkomen en economische groei. De SER vindt dat ook andere milieu-, sociale en economische indicatoren met meer nadruk bij het beleid moeten worden betrokken. Verdere verfijning van indicatoren moet daarbij geen doel op zich zijn. Reeds bestaande indicatoren kunnen waarschijnlijk in die behoefte voorzien. Het gaat er uiteindelijk om de verschillende indicatoren in samenhang te bezien.

In het licht van deze conclusie wil de raad de volgende adviesvragen beantwoorden:

- Welke conclusies trekt de SER uit de Monitor Duurzaam Nederland die in februari 2009 is gepresenteerd?
- Heeft de SER suggesties over thema's en vragen die in een volgende versie zouden kunnen worden behandeld?

De SER vindt de Monitor Duurzaam Nederland 2009 een eerste belangrijke stap in een proces dat geleidelijk een vaste vorm moet krijgen. De Monitor kiest terecht voor een set van indicatoren in plaats van een enkele duurzaamheidsindicator. Een set van indicatoren doet meer recht aan de meervoudigheid van duurzame ontwikkeling. Verdere ontwikkeling van de set van indicatoren moet plaatsvinden met inachtneming van de ontwikkelingen binnen de EU, in het bijzonder de Europese Duurzaamheidsstrategie.

De Monitor kan aan beleidsrelevantie winnen door duidelijker een relatie te leggen met het voorgenomen beleid en de afruilrelaties die daarbij optreden op de snijvlakken van de economische, sociale en ecologische beleidsterreinen. De afruilrelaties die nu in beeld worden gebracht blijven te algemeen. Daardoor levert de huidige Monitor weinig nieuwe inzichten op.

De 'duurzaamheidsprestaties' op de transitithema's zoals landbouw, mobiliteit en de gebouwde omgeving blijven onderbelicht. Eveneens ontbreekt informatie over duurzaam of maatschappelijk verantwoord ondernemen. Neemt deze vorm van ondernemen een vlucht of zijn er tekenen van stagnatie of terugval? Tot slot is het aan te bevelen in een volgende Monitor inzicht te geven in de mate van duurzaamheid van de economie, inclusief de onderliggende sectorale ontwikkelingen en productie- en consumptiepatronen.

De voorgaande conclusies brengt de SER tot de aanbeveling het CBS en de planbureaus uit te nodigen om in aansluiting op de Europese aanpak te komen tot een overzichtelijke set van indicatoren ('dashboard'), die op relevante momenten in het politieke proces een substantiële rol kunnen spelen. Daarbij gaat het om de doorberekening van verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingscyclus.

4 Verduurzaming van de economie

4.1 Inleiding

De effecten en de intensiteit van de economische crisis die zich in 2009 in volle omvang manifesteerde, zullen pas na verloop van tijd goed zijn in te schatten. Er is een groeiende consensus dat deze economische crisis meer is dan een conjuncturele dip. Er zijn diverse structurele problemen, die bij het opnieuw aantrekken van de wereldeconomie waarschijnlijk weer prominent in beeld zullen komen. De scenario's uit de recente *World Energy Outlook* over de toekomstige energievraag en de gevolgen voor de klimaatverandering zijn hiervan een treffende illustratie¹.

Dat in een breder langetermijnperspectief een *business-as-usual*-benadering geen optie is, komt onomstotelijk naar voren uit de PBL-studie *Growing within limits*². De studie schetst een somber beeld van de mondiale langetermijntrends voor de leefbaarheid van onze planeet. Vooral in de energievoorziening en de voedselvoorziening zijn ingrijpende systeemveranderingen nodig om het tij te keren. Naast het sombere nieuws heeft de studie ook een positieve boodschap: opties om de uitdagingen tegemoet te treden zijn zowel technisch als economisch haalbaar. Van cruciaal belang is dan wel dat beleidsmakers erin slagen institutionele en beleidsmatige randvoorwaarden te creëren voor een meer duurzame economie.

Het kabinet onderkent dat er een trendbreuk nodig is en geeft aan dat het met een groot aantal acties hard werkt aan de transitie naar een duurzame economie en samenleving. Tegen deze achtergrond dringt zich steeds meer de vraag op hoe de Nederlandse economie zich zou moeten ontwikkelen en, in het verlengde hiervan, hoe we in de toekomst ons geld kunnen en willen verdienen. Datzelfde geldt voor de Europese economie. Terecht wordt de verduurzaming van de economie daarbij vaak als een leidend uitgangspunt genoemd. Daarbij gaat het om verduurzaming in de volle breedte van de economie. Dit hoofdstuk gaat nader op dit vraagstuk in.

Dit hoofdstuk bouwt voort op het eerdere gedachtegoed van de SER over duurzame ontwikkeling en een duurzame economie. Aangezien op dat terrein de afgelopen jaren een flink aantal adviezen is uitgebracht, zal paragraaf 4.2 een kort overzicht geven van bestaande opvattingen van de raad. Paragraaf 4.3 schetst de huidige stand van zaken, mede in het licht van de recessie. Paragraaf 4.4 licht enkele initia-

¹ IEA (2009) *World Energy Outlook 2009*.

² PBL (2009) *Growing within limits*.

tieven toe gericht op verduurzaming van de economie. Paragraaf 4.5 gaat in op kansrijke sectoren voor Nederland.

4.2 SER-opvattingen over een duurzame economie

Een duurzame economie is een economie die zich ontwikkelt in een richting waarin het mogelijk is alle geledingen van de samenleving te voorzien in materiële en immateriële behoeftebevrediging zonder afwenteling van negatieve neveneffecten op toekomstige generaties of andere landen. Zo'n economie kenmerkt zich door werkgelegenheid voor alle groepen en mechanismen die zowel milieuschade beperken als uitputting van hulpbronnen voorkomen door grenzen te stellen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, een hoge grondstoffen- en energie-efficiëntie en een maximaal hergebruik van afvalstromen (gesloten kringlopen). Deze kenmerken vertalen zich in de totstandkoming van duurzame productie- en consumptiepatronen die passen binnen de randvoorwaarden van het fysisch-ecologische systeem. De noodzakelijke aanpassingsprocessen zullen soepeler verlopen naarmate de negatieve externe effecten van het gebruik van natuur en de belasting van het milieu beter in de prijzen zijn verdisconteerd en de beleidsinstrumenten op het juiste schaalniveau worden ingezet.

Instrumenten ter bevordering van duurzame productie en consumptie

De mate van duurzaamheid van het bedrijfsleven wordt voor een belangrijk deel door het beleid van de Europese en nationale overheid bepaald. Het gaat hierbij vooral om wet- en regelgeving (normen, vergunningen), financiële instrumenten (subsidies, heffingen, emissiehandelssystemen) en convenanten. Bedrijven die internationaal opereren vallen vrijwel helemaal onder Europees beleid, bedrijven op nationale markten in geringere mate.

De SER is onder drie voorwaarden voorstander van vraaggestuurde instrumenten, zoals voortschrijdende (technologieforcerende) normstelling. Om effectief te zijn moet er volgens de raad sprake zijn van: uitzicht op technisch succes; voldoende tijd om de nieuwe technologie te ontwikkelen; een langetermijnperspectief dat aan betrokken bedrijven wordt geboden. Voor voortschrijdende normstelling is communautaire besluitvorming vaak het meest geschikte niveau. Dat voorkomt dat

ongecoördineerd nationaal beleid de concurrentiepositie van het eigen bedrijfsleven ondermijnt.

De SER is voorstander van het internaliseren van de milieukosten in prijzen volgens het beginsel 'de vervuiler/gebruiker betaalt'. Het financieel instrumentarium (heffingen; emissiehandel) kan hiertoe, bij een goed gekozen vormgeving, een kosten- en milieueffectief instrument zijn. Voorwaarde is wel een goede mate van inpasbaarheid, zowel internationaal (internationale spelregels, internationale beleidscoördinatie) als maatschappelijk. Bij dit laatste speelt vooral het vraagstuk van de kostenverdeling: de gevolgen voor de inkomensverdeling van individuen en voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. De SER is voorstander van de toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt' in een mobiliteitsmarkt.

Op nationaal niveau zijn er beperkingen om via de fiscale weg (vergroening, heffingen, subsidies) specifiek beleid te voeren, doordat voor sommige fiscale regelingen (bijvoorbeeld de btw-tariefindeling) de besluitvorming op EU-niveau plaatsvindt. Op nationaal niveau zijn het vooral verdere fiscale differentiaties naar vervuilingintensiteit in bestaande belastingen die volgens de SER perspectief bieden. Hier kan het 'vervuiler/gebruiker betaalt'-beginsel worden aangewend door fiscale kortingen of vrijstellingen te hanteren voor tal van (relatief) milieuvriendelijke activiteiten of producten. Dit kan gebeuren op basis van budgetneutraliteit, waardoor belastingverschuiving in een milieuvriendelijke richting plaatsvindt.

Convenanten kunnen vooral effectief zijn als ze zijn ingebed in een beleidscontext waarin er de dreiging is van de inzet van andere instrumenten ('stok achter de deur').

Duurzaam produceren

Over duurzaam produceren in algemene zin heeft de raad een reeks adviezen uitgebracht (zie kader)³. Daarnaast heeft de SER in adviezen over de toekomstige landbouw, energievoorziening, verkeer en vervoer en ruimtegebruik aangegeven hoe naar zijn mening op deze specifieke terreinen verduurzaming vorm kan krijgen⁴.

Toegespitst op het microniveau ligt de sleutel voor duurzaam produceren in handen van ondernemers en ondernemingen. Het gaat dan om duurzaam of maatschappe-

³ Zie bijvoorbeeld: SER (1996) Advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*; SER (2000) Advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*; SER (2005) Advies *Milieu als kans*.

⁴ SER (2002) Advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*; SER (2008) Advies *Waarden van de landbouw*; SER (2004) Advies *Nota Ruimte*; SER (2005) Advies *Nota Mobiliteit*; SER (2006) Advies *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

lijk verantwoord ondernemen. In het advies *De winst van waarden* uit 2000 heeft de raad zich al op het standpunt gesteld dat de zorg voor de maatschappelijke effecten van het ondernemen behoort tot de *corebusiness* van de onderneming⁵. Die maatschappelijke effecten betreffen naast het financiële gewin (profit) ook de verantwoordelijkheid voor het eigen personeel en de (lokale) gemeenschap (people) en een minimalisering van milieubelasting en grondstoffengebruik (planet). Ondernemingen beschikken over veel kennis en hebben veel invloed. Dat schept verplichtingen. In de kern gaat het om twee zaken:

1. een voldoende gerichtheid op bijdrage aan maatschappelijke welvaart op langere termijn; en
2. een volwaardige dialoog met stakeholders, respectievelijk de maatschappelijke omgeving.

Een eenzijdige gerichtheid op (korte termijn) aandeelhouderswaarde, ten koste van de waarde voor de andere *stakeholders*, staat maatschappelijk verantwoord ondernemen in de weg. De kern van de zaak is om maatschappelijke waarden, algemene belangen en particuliere belangen op een intelligente manier via het winstmotief en de inbedding ervan in een bredere waardeoriëntatie aan elkaar te koppelen. Werknemers willen zich inzetten voor een hoger doel dan alleen de *bottom line*; een onderneming moet appelleren aan de behoefte aan persoonlijke zingeving en zeggenschap van mensen. Het gaat als het ware om het matchen van de zingeving van ondernemingen aan de zingeving van hun managers en medewerkers.

Duurzaam consumeren

Duurzame productie hangt sterk samen met duurzame consumptie en omgekeerd. Naast de mate van duurzaamheid van het product spelen natuurlijk ook de samenstelling van het consumptiepakket en de consumptiefrequentie een belangrijke rol (bijvoorbeeld het aantal vliegvakanties). Zo worden onder invloed van reclame veel goederen na relatief korte tijd weer vervangen. Ook demografische factoren spelen een rol. Belangrijker dan de bevolkingsgroei is waarschijnlijk het effect van de individualisering op het consumptiepatroon. Niet alleen zijn er steeds meer eenpersoonshuishoudens met ieder een eigen woninginrichting, ook zijn per huishouden steeds meer energieconsumerende apparaten aanwezig: auto's, televisies, computers, et cetera.

Essentieel voor een goed begrip van duurzaam consumeren is het onderscheid tussen de burger- en consumentenrol die ieder individu vervult. Er is een groot

5 SER (2000) Advies *De Winst van Waarden*.

verschil tussen burgerbezorgdheid (iedereen is voor een schoon milieu en eerlijke handel) en consumentenhandelen (een laag geprijsd doorsnee-product wint het meestal van een duurder duurzame product). Dit betekent dat sturen op een groter duurzaamheidsbesef van de bevolking weliswaar helpt, maar onvoldoende is om de gewenste gedragsverandering in duurzame richting tot stand te brengen. Hierin spelen sociale dilemma's een rol, waarin collectief en individueel belang tegen elkaar moeten worden afgewogen. De bijdrage van een individuele consumptiebeslissing aan de oplossing van een collectief (wereld)probleem als energieverbruik is nihil, terwijl het individuele nadeel van een meer duurzame consumptie op korte termijn evident is in de veelal hogere prijs. De inzet van meer prijsprikkels om tot concurrerende prijzen te komen, is onontbeerlijk om het marktaandeel van duurzame producten substantieel te vergroten. Voor duurzame consumptie is daarnaast onder meer openheid nodig over de wijze waarop een product tot stand komt en over de wensen van burgers en consumenten. Gedeelde normen over milieukwaliteit, arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden en dierenwelzijn zijn ook van belang voor duurzaam consumentengedrag⁶.

Duurzaam beleggen

Via de kapitaalmarkt hebben grote beleggers en financiële instellingen in toenemende mate invloed op de beleidsoriëntatie van ondernemingen. Voor zover op de internationale kapitaalmarkt alleen oog is voor de aandeelhouderswaarde, bestaat er een spanning met een evenwichtige en samenhangende invulling van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. Al in het advies *De winst van waarden* constateerde de raad dat er ook tegenkrachten zijn: specifieke beleggingsfondsen die zich toeleggen op maatschappelijk verantwoord (of ethisch) beleggen. En ook in de financiële dienstverlening (kredietverlening, verzekeringen) is een toenemende aandacht voor onvoldoende duurzaamheid – vanwege de daaraan verbonden risico's – te constateren.⁷ Om bij het samenstellen van de beleggingsportefeuille prestaties op sociaal en milieuterrein mee te laten wegen, blijkt in de praktijk niet significant van invloed te zijn op het financiële resultaat.⁸

Een duurzame economie vereist aanpassingsvermogen

Belangrijk voor een duurzame economie, naast duurzame productie en consumptie is het ook aanpassingsvermogen om de welvaartstaat en de daarbij horende publieke voorzieningen op peil te houden. In het licht van ontwikkelingen als globalisering, vergrijzing en individualisering pleit de SER ervoor om te bouwen aan een sociaal-

6 SER (2003) *Advies Duurzaamheid vraagt om openheid*; SER (2004) *Advies Keurmerken en duurzame ontwikkeling*.

7 SER (2000) *Advies De Winst van Waarden*.

8 Scholtens, B. (2008) *Duurzaam beleggen in internationaal perspectief*.

economisch bestel dat ondernemend en weerbaar is⁹. Onderdeel hiervan is het vermogen om adequaat te kunnen reageren op veranderende omstandigheden en gebruik te maken van nieuwe kennis en inzichten (responsiviteit). Concreet betekent dit: versterken van het innovatievermogen (mede gericht op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, waaronder die op het terrein van duurzaamheid), ruimte bieden aan ondernemerschap, ondersteunen van de inzetbaarheid van werknemers, mobiliseren van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en het goed laten functioneren van de overlegeconomie.

4.3 Verduurzaming van de economie: stand van zaken

Milieudruk blijft in Nederland te hoog

Volgens de *Monitor Duurzaam Nederland 2009* gaat het op veel terreinen redelijk tot goed in Nederland. Het CBS en de planbureaus concluderen dat er extra aandacht nodig is voor arbeid en vergrijzing, kennis en sociale cohesie. De grootste 'zorgen voor morgen' spelen echter op milieugebied. Daarbij zijn de specifieke kenmerken van ons land en onze economie van belang: een hoge bevolkingsdichtheid, hoge mate van verstedelijking, energie-intensieve economie, grote exportgerichtheid met een belangrijke internationale distributiefunctie en een grote intensieve agrarische sector. Het gevolg van deze combinatie van kenmerken is een hoge milieudruk. Hoewel Nederland in vergelijking met andere hoogontwikkelde landen meer dan gemiddeld maatregelen neemt, is daardoor het resultaat toch een geringere milieukwaliteit¹⁰.

Voor al de problemen op het vlak van klimaatverandering en biodiversiteit zijn volgens de Monitor weerbarstig doordat oplossingen een internationale aanpak vereisen. De Monitor geeft helaas geen expliciete informatie over trends op het terrein van duurzaam produceren, maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaam consumeren.

Ondanks de trend van een afnemende milieubelasting staan in de voortgangsrapportages van het PBL voor flink wat milieudoelen de seinen op rood¹¹. Om de milieukwaliteit te verbeteren is het immers nodig de meeste emissies gedurende lange tijd structureel terug te dringen. De toepassing van veel milieuefficiëntere technologieën (zie hieronder) kan niet verhinderen dat een flink deel van de milieuwinst weer weglekt of zelfs geheel verdwijnt doordat onze toenemende rijkdom zich ver-

9 SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*.

10 PBL (2008) *Milieubalans 2008*, p. 23 e.v.

11 PBL (2008) *Milieubalans 2008*.

taalt in een gebruiksintensivering of kwaliteitsverhoging, het zogenaamde 'rebound-effect'.

De milieuproductiviteit is verbeterd

In Nederland is het de afgelopen decennia gelukt om de milieudruk bij de meeste milieuthema's in absolute zin terug te dringen ondanks een groeiende economie. Kortom, de milieudruk per geproduceerde euro is afgenomen, of anders gezegd: de milieuproductiviteit van de Nederlandse economie is verbeterd. De ont koppeling tussen economische groei en milieudruk is bijvoorbeeld voor verzuring en groot-schalige luchtverontreiniging fors te noemen. Dat geldt ook voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, hoewel de verbetering momenteel stagneert en nog onvol-doende is voor de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

Er is echter veel minder voortgang bij de uitstoot van broeikasgassen, hoewel sinds kort ook hier een lichte kentering lijkt op te treden. Het is daarentegen zorgwekkend dat de recente actualisering van het referentiescenario van de Nederlandse broeikasgasemissies in 2020 tot een opwaartse bijstelling van bijna 10 procent leidt: 225 Mton CO₂-emissies in 2020 in plaats van de eerder geraamde 206 Mton¹².

Volgens de Monitor scoort Nederland ten aanzien van de CO₂-uitstoot per eenheid bbp momenteel in internationaal opzicht relatief goed. Dat komt doordat Nederland een grote diensteneconomie heeft; deze sector is inmiddels goed voor ruim 70 procent van het bbp. De dienstensector is, met uitzondering van de transportsector, relatief schoon. Een klein aantal sectoren is verantwoordelijk voor een hoge milieudruk. Zo vinden 80 procent van de verzurende emissies en 50 procent van de broeikasemissies plaats in de landbouw-, energie- en transportsector; deze sectoren dragen circa tien procent bij aan de Nederlandse toegevoegde waarde¹³.

Daarnaast is de Nederlandse industrie in Europese context volgens de Monitor redelijk energie-efficiënt; in sommige sectoren behoren Nederlandse bedrijven zelfs tot de wereldtop¹⁴.

Belangrijke verklarende factoren voor de afgenomen milieudruk en toegenomen energie-efficiency zijn vooral een efficiënter grondstoffengebruik door technologische vooruitgang, mede onder invloed van het eind jaren tachtig ingezette systematische milieubeleid op basis van de Nationale Milieubeleidsplannen en de convenantenaanpak.

¹² Daniëls, B.W. en C.W.M. van der Maas (2009) *Actualisatie referentieramingen: Energie en emissies 2008-2020*.

¹³ PBL (2008) *Milieubalans 2008*.

¹⁴ CBS; CPB; PBL (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, p. 41.

Op diverse terreinen zijn normen ingevoerd; deze zijn voor een belangrijk deel vanuit de EU geïnitieerd. Daarnaast heeft een vergroening van het fiscale stelsel plaatsgevonden. Nederland behoort binnen de EU tot de koplopers op het gebied van de vergroening van de belastingen, zowel als percentage van de totale belastingopbrengst als in percentage van het bbp (circa 5 procent)¹⁵. In vrijwel alle EU-landen gaat het bij groene belastingen vooral om belasting op motorbrandstoffen en op het autogebruik.

Ook de langjarige traditie van convenanten heeft een bijdrage geleverd, zowel in de vorm van milieuconvenanten¹⁶ als in de vorm van convenanten over energie-efficiency (meerjarenafspraken voor mkb-bedrijven en het benchmarkconvenant energie-efficiency voor de grote energie-intensieve industriële bedrijven)¹⁷. Convenanten kunnen vooral effectief zijn als ze zijn ingebed in een beleidscontext met daarin de dreiging van de inzet van andere instrumenten ('stok achter de deur'). Er moet sprake zijn van een erkenning van het probleem, de onvermijdelijkheid van flinke veranderingen en goede afspraken over de naleving. In zo'n context kan het convenantenproces op centraal en decentraal niveau zorgen voor een coördinatie van opvattingen en inzichten en is de doelgroep gemotiveerd om de gestelde doelen tegen minimale kosten te bereiken.

Om bij te dragen aan een betere kwaliteit van convenanten en de efficiëntie bij de totstandkoming ervan te bevorderen heeft het kabinet Aanwijzingen opgesteld. De Aanwijzingen bevatten voorschriften voor het opstellen van convenanten en zijn tevens een hulpmiddel voor beleids- en wetgevingsambtenaren bij de totstandkoming van convenanten. De Aanwijzingen hebben betrekking op zowel de procedure die bij de totstandkoming van een convenant gevolgd moet worden, als inhoudelijke en procedurele vereisten.¹⁸

In aanvulling op de aanwijzingen heeft hoogleraar Dijkgraaf enkele aanbevelingen gedaan. Zo kan het zinvol zijn een transparante en geverifieerde publicatieverplichting op te leggen. Ten slotte is cruciaal dat de werking van convenanten regelmatig en diepgaand wordt geëvalueerd, ook in vergelijking met de effectiviteit van andere instrumenten.¹⁹

15 PBL (2008) *Milieubalans 2008*, pp. 47-48.

16 Bressers, H., T. de Bruijn en K. Lulofs (2004) De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten.

17 Zie Bressers, H., T. de Bruijn en V. Dinica (2004) *Evaluatie van MJA2*.

18 *Vaststelling Aanwijzingen voor convenanten*, Staatsblad, nr. 18 03M448108.

19 Dijkgraaf, E. (2009) *Bewijzen beleid baat*, Oratie.

Voor de milieudruk is van groot belang dat Nederland een handelsland is. De uitvoer van goederen en diensten gaat met extra milieudruk in Nederland gepaard; invoer leidt tot milieudruk in het buitenland. Per saldo is de CO₂-uitstoot voor de Nederlandse export groter dan de buitenlandse CO₂-uitstoot voor de Nederlandse consumptie. De verklaring hiervoor is dat Nederland meer energie-intensieve producten (chemische producten, tuinbouwproducten) exporteert dan importeert.

Duurzame consumptie komt moeilijk van de grond

Wat precies onder duurzame consumptie moet worden verstaan, is lastig vast te stellen. Zo is de consumptie van biologisch vlees positief voor het dierenwelzijn, maar kan het slechter zijn voor het milieu (meer mest en methaan en meer verlies van biodiversiteit)²⁰. In het algemeen kan worden gesteld dat duurzame consumptie te maken heeft met producten die zijn vervaardigd onder sociale en milieu-omstandigheden die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen; het gaat hierbij ook om uiteenlopende zaken als arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, dierenwelzijn en milieubelasting.

Het PBL constateert dat duurzame consumptie in alle landen lastig van de grond komt. Doorgaans hebben duurzame producten een marktaandeel van slechts enkele procenten²¹. Op het terrein van het witgoed (koelapparatuur, wasmachines, vaatwasmachines, ovens) is de afgelopen jaren veel winst behaald doordat het aandeel energiezuinige apparaten in de verkoop van witgoed sterk is gestegen. Europese normstelling en het gebruik van energielabels hebben hiertoe bijgedragen. Nederland behoort op het gebied van de aankoop van energiezuinig witgoed tot de koplopers in Europa.

Interessant is de groeiende populariteit van zuinige auto's. Mede door de veranderende fiscale wetgeving (het bonus/malussysteem in de Belasting Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) gekoppeld aan het energielabel), maar ook als gevolg van de hoge olieprijs is de verkoop van energiezuinige auto's de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2009 daalde de verkoop van het aantal nieuwe personenauto's met bijna 23 procent, maar tegelijkertijd was er een ongekennde groei van het aantal schone en zuinige auto's²²; naar verwachting zet deze laatste ontwikkeling zich in de komende jaren voort. In de zakelijke en leasemarkt is het aandeel hybride auto's in enkele jaren opgelopen tot 8 à 9 procent. Van de zakelijke rijders overweegt meer dan 40 procent een elektrische auto als sprake is van een lage bijtelling van 10 procent.

20 PBL (2008) *Milieubalans 2008*, p. 42.

21 PBL (2008) *Milieubalans 2008*, p. 43.

22 Zie: www.rdc.nl.

De crisis en de effecten op duurzame investeringen

De mondiale groeivertraging is op korte termijn gunstig voor milieu-energiegerelateerde emissies. Zo neemt de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van de huidige recessie zelfs sterker af dan de toegevoegde waarde²³. Dat komt doordat de economische krimp het sterkst is in de bouw en de energie-intensieve sectoren.

Het CPB en het PBL gaan ervan uit dat bij lagere of negatieve economische groei minder wordt geïnvesteerd in energiebesparing. Daar staat tegenover dat de crisis voor veel bedrijven de noodzaak meebrengt om te saneren. Juist zo'n situatie kan aantrekkelijk zijn voor een inhaalslag op energie- en milieugebied. Immers, de dreiging van een klimaat- en energiecrisis is inmiddels ook in grote delen van het bedrijfsleven geïnternaliseerd. Het risico van opnieuw oplopende energie- en grondstofprijzen en een hoge prijs van CO₂-rechten spelen steeds vaker mee in investeringsbeslissingen. Onderzoek onder mkb-bedrijven bevestigt dit beeld (zie kader), hoewel hieruit geen uitspraken over het investeringsvolume afgeleid kunnen worden.

Veel mkb-bedrijven bereid duurzaam te investeren ondanks crisis^a

Mkb-bedrijven hebben duidelijk oog voor de markt voor duurzaamheid. De bedrijven vinden het inspelen op milieubeleid steeds belangrijker voor het versterken van de concurrentiepositie. Ook ondervinden de bedrijven hogere eisen op het gebied van MVO van de klant. De economische crisis beïnvloedt de marktvraag voor duurzaamheid volgens mkb-ondernemers zeker niet negatief. De mkb-ondernemer ziet een markttrend en zet hierop in. Steeds meer mkb-bedrijven blijken op zoek naar milieuvriendelijke producten, diensten en productiemethoden.

De extra aandacht voor kostenbesparing door de crisis zorgt er verder voor dat (energie)besparingsopties hoger op de prioriteitenlijst staan. Deze aandacht voor kostenbesparing betekent echter ook dat men minder bereid is om meer te betalen voor maatschappelijk verantwoorde grondstoffen en handelsproducten. Mkb-ondernemers vinden het bijvoorbeeld belangrijker om zo lang mogelijk te proberen om hun (beste) mensen te behouden.

23 Kruitwagen, S. (2009) Recessie en milieu.

Mkb-ondernemers behouden dus hun interesse voor duurzaam ondernemen, maar in de praktijk lijken acties nog wel enigszins te worden gedempt door de huidige financiële beperkingen en de noodzaak voor kostenbesparingen.

a EIM; Beco (2009) *Economische tegenwind van invloed op duurzaam ondernemen in het MKB*.

Natuurlijk vinden er op bedrijfsniveau diverse afruilen plaats. Zo zijn er bijvoorbeeld verzonken kosten en leereffecten die maken dat een bedrijf niet zomaar van de ene op de andere technologie kan overstappen. Waar nodig, moet het personeel ook in staat worden gesteld om zich bij te scholen. Daarnaast bestaat er bij de introductie van nieuwe technologieën vaak onzekerheid over bijvoorbeeld de deugdelijkheid. Ook moeten milieubesparende investeringen worden afgewogen tegen de alternatieve aanwending van deze middelen (*opportunity costs*).

De effecten van de crisis op langere termijn worden bepaald door de mate waarin de recessie de investeringen in schone technologieën beïnvloedt²⁴. Een belangrijke rol speelt hierbij de bereidheid van banken om bedrijven van krediet te voorzien. Banken zullen terughoudend zijn voor kredietverlening aan relatief risicovolle investeringen. Dit geldt ook voor investeringen in schone technologieën, voor zover deze nog niet uitontwikkeld zijn en een lange terugverdientijd hebben. Daar staat wel tegenover dat ook banken onderkennen dat duurzaamheidsvraagstukken meer aandacht verdienen. In de aanloop naar de klimaatop in Kopenhagen hebben tien Nederlandse banken in een gezamenlijke verklaring het kabinet opgeroepen om tot een robuust klimaatverdrag te komen met heldere afspraken. De banken willen zich met hun financieringen en investeringen meer richten op duurzame energie. Overheden moeten dan wel gunstige en structurele randvoorwaarden scheppen²⁵:

De banken zijn voorstander van het invoeren van een langjarig, eenduidig (wettelijk) systeem dat alle marktspelers de middelen en het vertrouwen geeft om fors te investeren in duurzame energieprojecten. In landen zoals Duitsland, Engeland en België zijn goede voorbeelden te vinden van instrumenten die de investeringen in duurzame energie door de markt sterk stimuleren.

Verder zijn de ontwikkeling van de olieprijs en CO₂-prijs van belang. Naarmate deze prijzen hoger liggen, zijn investeringen in milieu- en energieregelateerde 'schone' technologieën aantrekkelijker. Het Internationale Energie Agentschap (IEA) gaat er in zijn *World Energy Outlook 2009* van uit dat na de crisis de vraag naar energie weer flink zal aantrekken. Door onderinvesteringen in exploratie en productie van olie-

²⁴ Kruitwagen, S. (2009) Recessie en milieu.

²⁵ ABN AMRO, AEGON Bank, ASN Bank [et al.] (2009) *Nederlandse banken voor heldere afspraken duurzame energie*.

velden zal er daardoor extra druk op de olieprijsen ontstaan. In de twee gepresenteerde langetermijnsenario's gaat het IEA in beide scenario's uit van een olieprijs van \$ 87 per barrel in 2015.

De prijs van CO₂-emissierechten heeft sinds de introductie in 2005 een grillig verloop gekend met een piek in april 2006 (bijna €33 per ton CO₂-emissie) en een dieptepunt van €12,42 eind december 2009, kort na de klimaatop van Kopenhagen. Het grillige verloop leidt tot onzekerheid bij investeerders en daardoor in een terughoudende opstelling ten opzichte van duurzame energieopties²⁶.

Een laatste factor betreft de inzet van overheidsmiddelen gericht op duurzame ontwikkeling. De mogelijkheden hiertoe staan onder druk doordat in veel landen de staatsschuld als gevolg van de crisis drastisch is opgelopen.

4.4 Contouren van een duurzame economie

Nationale initiatieven: Nederland ...

Op brede schaal is er nationaal en internationaal gepleit om de crisis aan te grijpen om de economie te verduurzamen. Zo hebben in Nederland FNV en Stichting Natuur en Milieu begin 2009 gezamenlijk een sociale en groene investeringsagenda gepresenteerd om de economische crisis, de klimaat- en de energiecrisis aan te pakken²⁷. FNV en SNM zijn niet de enige organisaties die hebben gepleit voor een Nederlandse 'green new deal'. Ook andere partijen en organisaties hebben op investeringen in vooral hernieuwbare energie en energiebesparing aangedrongen, mede als antwoord op de economische crisis. Daarbij wordt Nederland bijvoorbeeld vooral kansen toegedicht op vier gebieden: bouw en logistiek van offshore windparken, productie en verwerking van groene grondstoffen, productie van nieuw gas/Nederland als gasrotonde en Nederland als proeftuin voor *smart grid* en de elektrische auto²⁸.

Soms ontwikkelen zich nieuwe concepten die in staat zijn groot enthousiasme los te maken. Een goed voorbeeld – dat ook in KADO wordt genoemd – is het concept 'cradle to cradle': afval is voedsel²⁹. Het idee is ervoor te zorgen dat bij het ontwerpen en maken van producten consequent rekening wordt gehouden met de afvalstromen. Die moeten of volledig biologisch afbreekbaar zijn, of – 'van wieg tot wieg' – opnieuw als grondstof voor nieuwe producten kunnen worden gebruikt.

26 Aghion, P., R. Veugelers en C. Serre (2009) *Cold start for the green innovation machine*.

27 FNV; Natuur en Milieu (2009) *Sociale en Groene Investeringsagenda*.

28 Kroon, J., R. Anders en P. Vellinga (2009) *Beknopte gids door de klimaatdoolhof*.

29 McDonough, W. en M. Braungart (2007) *Cradle to cradle: afval = voedsel*.

Deze vorm van gesloten kringlopen heeft een toenemend aantal ondernemingen geïnspireerd om hun bedrijfsfilosofie en werkwijze drastisch te herzien. *Cradle to cradle* vindt ook navolging bij lagere overheden. Zo is dit concept het uitgangspunt van de grootschalige woningniewbouw ('de schaalsprong') van Almere.

... en andere landen

Ook in andere landen zijn, mede in reactie op de diverse crises, initiatieven ont-plooid gericht op een verduurzaming van de economie. In Europa zijn diverse interessante voorbeelden te vinden, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (*Prosperity without Growth*), Ierland (*Smart Economy Strategy*) en Oostenrijk (*Growth in Transition*)³⁰. In veel gevallen zijn ook concrete investeringsprogramma's afgesproken. Het meest ambitieus en concreet is waarschijnlijk het grote stimuleringspakket van de Chinese regering, bedoeld om de economische crisis door grootschalige investeringen in duurzame energie het hoofd te bieden (zie kader).

China: de crisis als aanleiding voor grootschalige duurzame investeringen^a

De komende tien jaar gaat China vierhonderd tot zeshonderd miljard euro investeren in zonne-, wind- en kernenergie, onder meer om de afhankelijkheid van buitenlandse grondstoffen te verminderen. Energiebedrijven worden gedwongen hernieuwbare energie op te wekken. De crisis is voor China aanleiding om juist nu in te zetten op duurzaamheid. De investeringen kunnen veel werkgelegenheid opleveren. Dit is voor de Chinese overheid van groot belang, omdat zij vreest dat de sociale onrust toeneemt als de werkloosheid verder oploopt.

China wil uiteindelijk een mondiale speler worden op het gebied van duurzame energie. China is al 's werelds grootste producent van zonnepanelen. In het verleden werd 95 procent van de panelen geëxporteerd, maar door de crisis loopt de export terug. In één van de plannen moeten alle nieuwe overheidsgebouwen in de regio Peking voorzien worden van zonnepanelen. De groei van het aantal windparken in China overtreft de laatste jaren alle verwachtingen. In twee jaar tijd groeide het windvermogen tot 12 GW, een tiende van het totaal in de wereld opgestelde vermogen. Naar verwachting zal China de Verenigde Staten de komende jaren voorbijstreven als grootste windmolenbouwer.

a China wil mondiale topper in de duurzaamheid worden, *Trouw*, 12 juni 2009.

³⁰ Zie voor een overzicht: ESDN (2009) *Sustainable development and economic growth: Overview and reflections on initiatives in Europe and beyond*, Quarterly Report.

Nieuwe initiatieven vanuit de Verenigde Naties

Op conceptueel gebied zijn diverse internationale organisaties bezig om voorstellen te ontwikkelen voor een verduurzaming van de economie. Veel genoemd wordt in dit verband het *Green Economy Initiative* van de Verenigde Naties (VN), dat onder meer voortbouwt op het *Green Jobs Report* ³¹. Aangrijpingspunten zijn 'schone' technologieën, hernieuwbare energiebronnen, waterdiensten, groen transport, afvalverwerking, groene gebouwen en duurzame landbouw en bossen. De VN-rapporten wijzen uit dat een overgang naar een koolstofarme economie veel nieuwe 'green collar jobs' kan creëren. Daar staat tegenover dat vooral in koolstofintensieve sectoren banen van karakter zullen veranderen en deels ook verloren zullen gaan. De vraag is echter of dit zonder transitiebeleid ook niet het geval zou zijn. Per saldo zal een koolstofarme economie volgens de VN echter banen opleveren. Tabel 4.1 illustreert hoe de kansen voor enkele grote sectoren worden ingeschat. In de tabel ontbreken overigens de voor Nederland belangrijke sectoren als de chemische industrie, de watersector en de dienstensector.

Begeleiding vanuit de EU bij grootschalige sectorale herstructureringen in duurzame richting kan behulpzaam zijn. Zo pleit de Europese Vakbond voor Werknemers in de Metaal voor een Europees Benchmark Agentschap dat R&D-inspanningen in de sector verbindt met benchmarks over de best beschikbare technologieën en de kwaliteit van de arbeid volgens Europese standaarden ³². Dit is een van de instrumenten van een zorgvuldige vormgegeven vergroening van de metaalsector. Daarbij kan recht wordt gedaan aan enerzijds de commerciële belangen van de onderneming en anderzijds de belangen, wensen en potenties van het personeel. Een leven lang leren maakt onderdeel uit van deze transitie, evenals afspraken tussen sociale partners over programma's die collectieve afvloeiing van zittend personeel voorkomen.

³¹ UNEP (2008) *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world*; UNEP (2009) *The Green Economy Report*; Global Climate Network (2009) *Creating opportunity: Low-carbon jobs in an interconnected world*.

³² EMF (2009) *European metalworkers on the road from Copenhagen*.

Tabel 4.1 Ontwikkeling en potentieel van groene banen

		Greening potential	Green job progress to-date	Long-term green job potential
Energy	Renewable energy	Excellent	Good	Excellent
	Carbon capture and sequestration	Fair	None	Unknown
Industry	Steel	Good	Fair	Fair
	Aluminium	Good	Fair	Fair
	Cement	Fair	Fair	Fair
	Pulp and paper	Good	Fair	Good
	Recycling	Excellent	Good	Excellent
Transportation	Fuel-efficient cars	Fair to good	Limited	Good
	Public transport	Excellent	Limited	Excellent
	Rail	Excellent	Negative	Excellent
	Aviation	Limited	Limited	Limited
Buildings	Green buildings	Excellent	Limited	Excellent
	Retrofitting	Excellent	Limited	Excellent
	Lighting	Excellent	Good	Excellent
	Efficient equipment and appliances	Excellent	Fair	Excellent
Agriculture	Small-scale sustainable farming	Excellent	Negative	Excellent
	Organic farming	Excellent	Limited	Good to excellent
	Environmental services	Good	Limited	Unknown

Bron: UNEP (2008) *Green jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world*.

De groenegroeistrategie van de OESO

Op initiatief van Zuid-Korea hebben de ministers van Financiën van de OESO-landen het mandaat gegeven voor de ontwikkeling van een ‘groenegroeistrategie’ met als motto: *For a stronger, cleaner and fairer world economy*³³. De strategie komt voort uit toenemende zorgen over de ecologische en sociale houdbaarheid van het gangbare economische-groeimodel. Daarbij speelt ook de notie dat niet-handelen op termijn in hogere kosten resulteert dan tijdig ingrijpen (*cost of inaction*). In juni 2010 moet een interimrapport gereed zijn, een jaar later gevolgd door het eindrapport.

In het groenegroeimodel is veel aandacht voor welzijn door veranderende productie- en consumptiepatronen, armoedebestrijding, verbeterde gezondheidszorg en goede werkgelegenheidsperspectieven. Er is sprake van een horizontale aanpak.

33 OECD (2009) *Declaration on Green Growth*.

De strategie moet een nieuw groeiraamwerk aanreiken met geschikte instrumenten voor de overgang naar een groene economie, kansen voor meer werkgelegenheid identificeren en de internationale coördinatie en dialoog over groene groei op gang brengen.

4.5 **Structuurveranderingen in het licht van duurzaamheids-uitdagingen**

Het Nederlandse beleid staat voor een aantal belangrijke strategische uitdagingen die van grote betekenis zijn voor de economische perspectieven op lange termijn. Naast problemen op terreinen van klimaat, energie en milieu gaat het om de oplopende kosten van de vergrijzing, de houdbaarheid van de sociale zekerheid en pensioenen, en de gevolgen van de opkomst van Aziatische landen (de verbreding van de globalisering). Welke structuurveranderingen komen op ons af en in welke richting zouden economieën zoals de Nederlandse zich moeten ontwikkelen?

Toegespitst op de milieudimensie van duurzaamheid is er vooral een toenemend besef dat de toekomstige economie energiezuinig en koolstofarm (*low carbon economy*) moet zijn; daarnaast zijn een hoge milieuproductiviteit (*green economy*), gesloten cycli en hergebruik van materialen noodzakelijk (*kringlooeconomie*). De klimaatverandering en dreigende energieschaarste zullen op alle sectoren van de economie van invloed zijn: voor sommige sectoren liggen er volop uitdagingen, en voor anderen juist comparatieve voordelen.

Verduurzaming van sectoren

De milieudruk is in Nederland vooral hoog in energie-intensieve sectoren als industrie en bouw, glas- en tuinbouw, veehouderij en distributie. Voor deze sectoren betekenen klimaatverandering en energieschaarste dat er flinke structurele veranderingen moeten plaatsvinden, wil van verduurzaming sprake kunnen zijn. Innovaties spelen hierbij een belangrijke rol. Innovatie is bijvoorbeeld onontbeerlijk om energiebesparing in de glastuinbouw te bereiken. In plaats van energieverslindende kassen wordt momenteel gesproken over scenario's waar kassen zelfs – met inzet van nieuwe technieken – energie kunnen opleveren (zie kader).

De kas als energiebron^a

De glastuinbouw is vanouds een grootverbruiker van energie. Sinds geruime tijd werkt de sector echter aan innovatieve oplossingen om energieverbruik terug te dringen. Productschap Tuinbouw, LTO Glaskracht Nederland en het ministerie van LNV beheren een eigen platform binnen het rijksprogramma Energietransitie. Zij organiseren samen onderzoek, praktijkprojecten samen met ondernemers, technische innovaties en geven financiële en organisatorische steun.

Als ambitie voor 2020 heeft de sector zich zelfs gesteld te komen tot klimaatneutrale (nieuwbouw)kassen. Over het geheel wil de sector 48 procent minder CO₂ uitstoten, en wil zij leverancier worden van duurzame warmte en energie, en dus ook het gebruik van fossiele energie sterk verminderen. Deze transitie wil de sector bereiken door transitie op het gebied van teelt, licht, zonne-energie, aardwarmte, biobrandstoffen, duurzame(re) elektriciteit, en duurzame(re) CO₂. In het teeltransitiepad wordt bijvoorbeeld gewerkt aan nieuwe methodes ten aanzien van vochtregulering, luchtbeheer, isolatie en beter gebruik van de zon ('het nieuwe telen').

a Platform Kas als Energiebron (2010) *Jaarplan 2010*, zie ook <http://www.kasalsenergiebron.nl/>

De bouwsector is een ander voorbeeld. Gebouwen zijn verantwoordelijk voor een kwart van het wereldwijde primaire energieverbruik, en tweevijfde van alle CO₂-emissies. Om de uitstoot te reduceren zijn innovaties en grote investeringen in de bestaande bouwvoorraad onontbeerlijk. Deze innovaties en investeringen komen niet zomaar tot stand; de overheid speelt een belangrijke faciliterende rol. Van belang is vooral een stabiele beleidsomgeving die de norm zet voor hoge standaarden³⁴. Van belang is voor verduurzaming van de bouw ook dat de hele keten meedoet in het verduurzamingsproces. Immers, totstandkoming van een duurzaam gebouw moet het resultaat zijn van samenwerking tussen ontwerpers, bouwers, investeerders, projectontwikkelaar en de eindgebruiker (zie kader).

³⁴ CPB (2010) CPB Document *Home green home*; CPB (2010) *Improving the energy efficiency of buildings: The impact of environmental policy on technological innovation*; IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations*.

Het belang van samenwerking in de bouw^a

Duurzaam bouwen staat nog in de kinderschoenen. Er komt ook veel bij kijken. Architecten en aannemers moeten letten op het gebruik van duurzame materialen, dubbel bodemgebruik en de bebouwde wereld goed inpassen in de openbare ruimte. En wat te denken van zonnecollectoren, windmolens, warmteopslag, isolatie en andere technieken om een pand zo energiezuinig mogelijk te maken.

In 'De winst van duurzaam bouwen' spreekt Rakhorst over een afschuifmechanisme, the Circle of Blame, die ook binnen de bouwketen opgeld doet. Verschillende partijen bewijzen elkaar al jaren lippendiensten. Op allerhande bijeenkomsten wordt de boodschap van de noodzaak van duurzaam bouwen bepleit. De techniek en materialen zijn er klaar voor. Tot concrete projecten komt het echter zelden. Investeerders geven aan dat ze dolgraag in duurzame projecten willen investeren, maar dat er weinig vraag naar is. Projectontwikkelaars beroepen zich op het feit dat ze geen voet aan de grond bij beleggers krijgen. Ontwerpers en bouwers zeggen daardoor weinig opdrachten te krijgen. En eindgebruikers moeten zich daar als laatste schakel in de keten bij neerleggen.

Rakhorst: "Langzaamaan zie ik nu een kentering in dit gedrag komen. Er ontstaat een voorhoede die duurzame bouw wel degelijk vooropstelt. (...) Ze zijn ervan overtuigd geraakt dat ze sluitende businesscases kunnen bouwen, of anders gezegd: duurzame bouw kan wel degelijk lonen. (...) Op langere termijn vallen exploitatie- en onderhoudskosten zelfs lager uit waarmee relatief hoge aanloopkosten worden terugverdiend. We moeten dan ook naar een ander waarderingsmodel, een benadering op basis van cost of ownership. Waarin naast exploitatie en onderhoudskosten ook de restwaarde wordt meegenomen. Dan zal voor velen het kwartje vallen: duurzaamheid en winst kunnen hand in hand gaan binnen de bouw."

^a Fragmenten uit Rakhorst, A. (2007) *Duurzaam ontwikkelen... een wereldkans*; De bouw moet het voortouw nemen in verduurzaming, *Bedrijvig Brabant*, 2008 - december.

Het is nauwelijks aan te geven hoe de economische sectorstructuur zich de komende decennia zal ontwikkelen en met welke activiteiten Nederlanders over enkele decennia hun brood zullen verdienen. Een terugblik op de recente geschiedenis leert dat het voorspellen van dit soort ontwikkelingen vrijwel onmogelijk is. Zo was het dertig jaar geleden ondenkbaar dat de computer met al zijn toepassingen en afgeleide activiteiten een dominante factor in de economie van de 21e eeuw zou vormen. Ook was de ontwikkeling van de wereldhandel en de opkomst van

China en India toen niet te voorzien. Duidelijk is wel dat sommige sectoren bijzonder interessante marktperspectieven hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de energie- en milieugerelateerde sectoren (zie kader).

Schone technologieën

Een onderzoek van Roland Berger wijst op de enorme groeikansen van schone energietechnologieën. Een top 10-positie (nu plaats 17) in 2015 levert Nederland 8000 extra banen en 1,6 miljard euro omzet op^a. Uiteraard worden er jaarlijks gigantische bedragen geïnvesteerd in de energie(gerelateerde) sectoren. Substantiële investeringen in R&D en innovatie zijn cruciaal voor een betekenisvolle ombuiging in de richting van een duurzame economie^b. Volgens Tanaka, directeur van het Internationaal Energie Agentschap (IEA), moet er in de periode tot 2030 in totaal voor \$10.000 miljard in energietechnologieën worden geïnvesteerd om op een duurzaam groeipad te komen^c. Dit komt overeen met 0,5 procent bbp in 2020, oplopend tot 1,1 procent bbp in 2030. Daar staan echter enorme energiebesparingen van in totaal \$8600 miljard tegenover, in zowel de industrie en vervoer als de gebouwde omgeving. Bovendien leidt ieder jaar uitstel van handelen tot extra investeringen van \$500 miljard. HSBC Global Research raamt de wereldmarkt voor schone technologieën in 2020 op zo'n \$2000 miljard. Dit onderzoek ziet niet alleen grote marktkansen voor schone energietechnologieën; er liggen ook goede perspectieven voor waterzuiveringsbedrijven, recycling- en afvalondernemingen en banken die klimaatprojecten financieren.

a Roland Berger (2009) *Clean Economy, Living Planet: Building the Dutch Clean Energy Technology Industry*.

b Aghion, P., D. Hemous en R. Veugelers (2009) *No green growth without innovation*.

c Zie: www.iea.org/press/pressdetail.asp?PRESS_REL_ID=290.

Biobased economy

Ook zijn er hoge verwachtingen ten aanzien van het ontwikkelingspotentieel van de *biobased economy*. De biobased economy is een economie waarin bedrijven nonfoodtoepassingen vervaardigen uit groene grondstoffen, oftewel biomassa. Biomassa is plantaardig of dierlijk materiaal, of materiaal van plantaardige of dierlijke herkomst³⁵. Biobrandstoffen en bio-energie zijn de bekendste verschijningsvormen van de biobased economy. Maar groene grondstoffen kunnen ook worden ingezet in de chemische en farmaceutische industrie; van vuilniszakken, bewegwijzeringspaaltjes, verf en medicijnen tot onderdelen in de auto-industrie, verpakkingsmateriaal en straatmeubilair.

35 Min. LNV (2007) *De keten sluiten: Overheidsvisie op de biobased economy in de energietransitie*.

Een stringente voorwaarde voor een voortvarende ontwikkeling van de biobased economy is wel dat de benodigde biomassa op een duurzame wijze geproduceerd wordt, zodat deze niet ten koste gaat van bijvoorbeeld de voedselproductie en de biodiversiteit.

De biobased economy zou Nederland economische kansen kunnen bieden. Ons land heeft mogelijk sterke troeven in handen, doordat de agro-industrie, de chemie, de energiesector en de logistieke sector, sleutelsectoren in een biobased economy, sterk ontwikkeld zijn. De biobased economy zou kunnen resulteren in inkomensgroei in een aantal sectoren, een positieve bijdrage aan de handelsbalans en nieuwe werkgelegenheidsperspectieven³⁶. De SER zal in een vervolgadvisie uitgebreid op de kansen, aandachtspunten en dilemma's van de biobased economy ingaan.

Voorsorteren

Een nieuwe sectorstructuur kan niet zomaar van bovenaf worden opgelegd. Met gericht beleid kan de overheid wel voorsorteren op gewenste structuurveranderingen³⁷:

Het is moeilijk om te voorspellen hoe Nederland er over tien jaar uit zal zien, laat staan over twintig of veertig jaar. Beleid dat tijdig inspeelt op de toekomstige knelpunten kan sterk bijdragen aan het verlichten van toekomstige problemen. Anderzijds kunnen verkeerde keuzes ook navenant nadelig uitpakken. Wachten met beleid heeft het voordeel dat in de loop van de tijd meer informatie beschikbaar komt. Aan de andere kant kan uitstel ertoe leiden dat in een later stadium juist extra harde ingrepen nodig zijn.

In feite gaat het hier om het beleid dat het Innovatieplatform met het sleutelgebiedenbeleid heeft geïntroduceerd (zie kader).

³⁶ Platform Groene Grondstoffen (2009) *Biobased economy in Nederland: Macro-economische verkenning van grootschalige introductie van groene grondstoffen in de Nederlandse energievoorziening*.

³⁷ CPB (2004) *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*.

Het sleutelgebiedenbeleid geëvalueerd^a

Het Innovatieplatform heeft in totaal zes sleutelgebieden aangewezen: creatieve industrie, flowers & food, hightech-systemen & -materialen, water, chemie, en pensioenen & sociale verzekeringen. De gebieden onderscheiden zich door hoogwaardige kennis en technologie, beschikken over zelforganiserend vermogen en leveren nu en naar verwachting in de toekomst een belangrijke bijdrage aan de concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

Het sleutelgebiedenbeleid is eind 2008 geëvalueerd. De evaluatiecommissie is kritisch over twee sleutelgebieden pensioenen & sociale verzekeringen en creatieve industrie. Zij hebben hun doelstellingen nog onvoldoende bereikt. Over de andere sleutelgebieden is de commissie positiever. Toch is ook voor deze sectoren nog veel winst te behalen.

De departementen die bij de sleutelgebieden betrokken zijn, moeten meer samenwerken en met de sleutelgebieden doelen stellen waaraan zij zich committeren. De overheid kan bijvoorbeeld beter ondersteunen bij het openen van internationale markten, het realiseren van schaalgrootte, het bevorderen van open innovatie of bij het realiseren van creatieve combinaties. Gerichtte hulp van de overheid kan grote effecten hebben. Op het gebied van fundamenteel onderzoek is volgens de commissie meer afstemming met het bedrijfsleven gewenst.

Ook de sleutelgebieden zelf moeten zich actiever opstellen. Een aantal sleutelgebieden heeft nog te weinig onderlinge samenhang. In andere sleutelgebieden, bijvoorbeeld chemie, zijn de bedrijven en kennisinstellingen goed georganiseerd en ambitieus. Over de hele linie vindt de commissie dat de sleutelgebieden zich duidelijke doelen moeten stellen op het gebied van criteria als zelforganisatie of economische groei, die meetbaar en daarmee afrekenbaar zijn.

^a Innovatieplatform (2009) *Verbeteringen aanpak sleutelgebieden noodzakelijk*, persbericht.

Bij het voorsorteren op specifieke veelbelovende sectoren is het overigens wel zaak om bij sectortransities de benodigde aanpassingen op de arbeidsmarkt adequaat te faciliteren. Flexibiliteit en scholing zijn daarin kernelementen (zie ook 5.4.2).

De derde set van vragen richt zich op de economische structuur in het licht van het streven naar een duurzame economie. De eerste twee deelvragen luiden:

- Wat betekent het langetermijnperspectief van een duurzame economie voor de Nederlandse economische structuur?
- Hoe beoordeelt de SER verschuivingen die als gevolg van de crisis in de Nederlandse economische structuur zullen optreden in dit licht?

Op voorhand is niet goed aan te geven hoe de toekomstige economische structuur van ons land eruit zal zien. Die ontwikkeling vloeit in belangrijke mate voort uit de economische dynamiek, waarin ondernemerschap en innovatie centraal staan. Wel geeft het overheidsbeleid op de verschillende niveaus sturing door richtinggevende randvoorwaarden te creëren, bijvoorbeeld via emissieplafonds, (voortschrijdende) normstelling, regelgeving, financiële instrumenten en convenanten.

Kenmerkend voor de huidige Nederlandse economische structuur is een aantal sectoren die een relatief hoge milieudruk veroorzaken. Vaak is dat eigen aan de sector. Dat geldt bijvoorbeeld voor de energie-intensieve industrie, maar ook voor de landbouw en de transportsector. Een verduurzaming van de economie vereist dat vooral dit type sectoren extra wordt uitgedaagd om hun milieuproductiviteit te verbeteren. Naarmate deze sectoren hier beter in slagen, zullen zij ook comparatieve voordelen hebben ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Dat betekent dat technologische ontwikkeling en innovatie een prominente plaats moeten innemen in de verduurzamingsslag die moet worden gemaakt. Een aantal bedrijven behoort al tot de mondiale top (bijvoorbeeld in de chemische sector en de baggerindustrie) en heeft bewezen zich goed aan veranderende omstandigheden te kunnen aanpassen.

De bedoelde verduurzamingsslag beperkt zich niet alleen tot de technologische kant, maar heeft ook betrekking op vernieuwing van werkprocessen (sociale innovatie) met toepassing van moderne managementprincipes (waarbij medewerkers op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en over een zekere experimenteerruimte beschikken), flexibele organisatieprincipes en aandacht voor de persoonlijke ontplooiing van de werknemer.

De crises hebben het langetermijnbelang van verduurzaming nog eens onderstreept. De voorbereidingen van de klimaatop in Kopenhagen hebben het bewustzijn ook in Nederland verder vergroot. Enkele fouten in het klimaatrapport van het

IPCC doen daar niets aan af³⁸. Vergaande maatregelen zijn nodig om rampen af te wenden. Dat geldt voor de klimaatproblematiek en het gerelateerde energievraagstuk, maar ook voor mondiale vraagstukken als armoedebestrijding, de voedselvoorziening en verlies van biodiversiteit. Het grote aantal oproepen aan het kabinet vanuit het Nederlandse bedrijfsleven om in Kopenhagen duidelijke afspraken te maken, is een illustratie van de bereidheid van een groot deel van het bedrijfsleven om verduurzaming van de eigen activiteiten serieus te nemen³⁹. Internationale afspraken zijn belangrijk om op die manier een gelijk speelveld voor iedereen te creëren en onzekerheden over langetermijninvesteringen weg te nemen.

De zwakheden van de hedendaagse moderne economieën zijn de afgelopen jaren duidelijk blootgelegd. De energie- en grondstoffenintensieve levensstijl van het welvarende deel van de wereldbevolking heeft de prijzen opgejaagd en de druk op het leefmilieu verhoogd. Velen hebben opgemerkt dat een crisis kansen schept om structuurwijzigingen in een meer duurzame richting in te zetten. De SER is het hiermee eens, zeker tegen de achtergrond dat diverse studies uitwijzen dat de kosten van uitstel of inactiviteit zowel in materiële als immateriële zin hoog zijn⁴⁰.

De SER is het met het kabinet eens dat het een misvatting is om te denken dat met een 'business-as-usual'-scenario kan worden volstaan, op het moment dat het economische herstel na de financiële en economische crisis is ingezet⁴¹. De raad steunt de inzet van het kabinet om op vele fronten in internationaal en nationaal verband bakens te verzetten om een verduurzaming van de economie en samenleving te bewerkstelligen. In Nederland komen de ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie en energiebesparing langzaam op gang. Nederland sorteert hierdoor onvoldoende voor op de economie van de toekomst en lijkt op het gebied van innovatie en first mover-voordelen de boot te gaan missen. De raad is van mening dat er steviger moet worden ingezet op nieuwe sectoren en technologieën. Het volgende hoofdstuk zal daarvoor meer concrete aanbevelingen doen.

38 Turkenburg, W. [et al.] (2010) Het VN-klimaatpanel is geen 'maffia', *NRC Handelsblad*.

39 Nijpels, E., D. Boer, R. Sikkel [et al.] (2009) *Klimaatstatement 22 CEO's en oud-politici*.

40 Zie bijvoorbeeld: Stern, N. (2007) *The Economics of Climate Change*.

41 Tweede Kamer (vergaderjaar 2009-2010) 31 793, nr. 22.

5 Duurzame ontwikkeling en het beleidsproces

5.1 Inleiding

Naast de drie P's van People, Planet en Profit speelt bij duurzame ontwikkeling nog een vierde P een belangrijke rol: de P van Proces. Het belang van deze vierde P is benadrukt door het team van internationale deskundigen dat enige jaren geleden in de vorm van een *peer review* het Nederlandse duurzaamheidsbeleid heeft doorge-licht. De deskundigen bevelen aan in dit beleid veel meer aandacht te besteden aan het proces en de organisatie ervan¹. Belangrijk onderdeel van dat proces is samenwerking tussen verschillende beleidsvelden en tussen verschillende partijen. Door gezamenlijk aan een proces te werken ontstaat er meer richting in het handelen van alle spelers, waardoor ook meer synergie, samenhang en kracht kan worden ontwikkeld.

Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling kan niet geïsoleerd in de nationale context worden gezien. De aanpak van de diverse crises illustreert dat samenwerking op nationaal en internationaal niveau broodnodig is om tot structurele oplossingen te komen. Alleen dan wordt een duurzame ontwikkeling op de lange termijn mogelijk.

Tegen deze achtergrond verkent dit hoofdstuk hoe duurzame ontwikkeling in het Nederlandse beleid is verankerd. Paragraaf 5.2 schetst het algemene kader. Paragraaf 5.3 gaat in op het internationale en Nederlandse beleid dat is gericht op verduurzaming van de economie. Deze paragraaf geeft tevens een oordeel over het transitiebeleid en over de Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling. Paragraaf 5.4 gaat over de rol die het Nederlandse bedrijfsleven kan vervullen. Paragraaf 5.5 gaat over de rol van de consument. Paragraaf 5.6 gaat kort in op betalen voor biodiversiteit. Paragraaf 5.7 ten slotte vat de conclusies samen en geeft een antwoord op de adviesvragen.

¹ RMNO (2007) *A new sustainable development strategy: an opportunity not to be missed: Report of a Peer Review of The Netherlands Sustainable Development Strategy*.

5.2 Algemeen kader

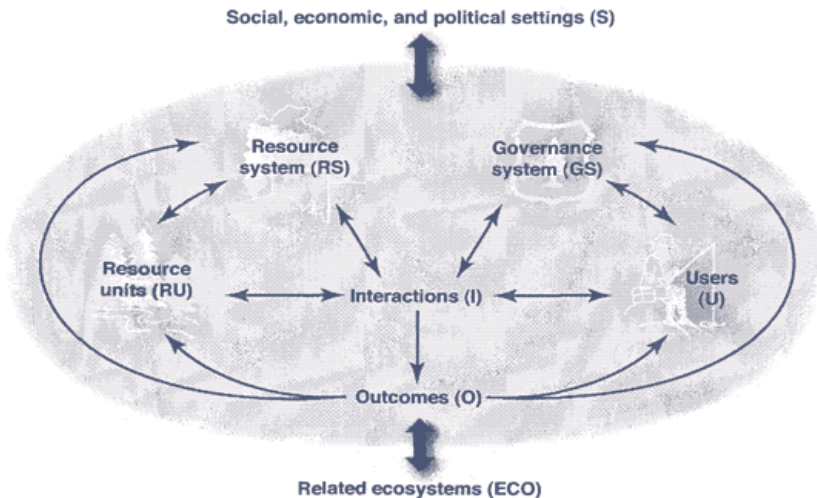
Voor de verduurzaming van de economie is het brede scala van beleidsterreinen van belang, omdat overheidsbeleid de institutionele context bepaalt die de richting geeft en de vrijheidsgrenzen stelt aan het (economisch) handelen van individuen, ondernemingen en andere organisaties. Meer in het bijzonder is het economisch structuurbeleid relevant; dit betreft het technologie- en innovatiebeleid, het industrie- en landbouwbeleid, het energie- en milieubeleid alsook het beleid gericht op de fysieke infrastructuur. Daarnaast is voor onze kenniseconomie nog het onderwijs- en wetenschapsbeleid cruciaal om via een goed opgeleide beroepsbevolking verduurzaming in de praktijk mogelijk te maken. Een flexibele arbeidsmarkt moet er ten slotte voor zorgen dat aanpassingsprocessen in de economie zonder veel problemen kunnen verlopen. De kunst is om al deze beleidsterreinen zo in te richten dat zij in dezelfde richting sturen. Dit vereist, met andere woorden, een integraal en samenhangend beleid.

Daarbij kan niet worden toegewerkt naar één vastomlijnd einddoel. Dat komt niet alleen doordat de verschillende dimensies van duurzaamheid, mede door de technologische ontwikkeling, elk aan een eigen dynamiek onderhevig zijn. Het is ook een gevolg van het feit dat wat wel en niet duurzaam genoemd wordt, uiteindelijk afhankelijk is van maatschappelijke oordeelsvorming. Het is geboden om conflicterende waarden en belangen tegen elkaar af te wegen. De raad verwacht van de overheid een heldere aanduiding van te maken strategische keuzes, van sociale dilemma's die het maken van keuzen bemoeilijken, en van mogelijke oplossingsrichtingen.

Figuur 5.1 illustreert dat vele partijen en interacties tussen partijen van invloed kunnen zijn op die keuzes². De figuur brengt in beeld dat ecosystemen worden beïnvloed (O) door interacties (I) tussen westerse bedrijven en lokale bevolking (U), overheden (GS) en bijvoorbeeld de dynamiek van het ecosysteem (RS) en de economische waarde ervan (RU). Om te voorkomen dat op basis van partiële analyses verkeerde beleidsbeslissingen worden genomen, is bijvoorbeeld een goede set van indicatoren om de deelsystemen te monitoren (zie ook hoofdstuk 2).

2 Ostrom, E. (2009) A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems.

Figuur 5.1 The core subsystems in a framework for analyzing social-ecological systems



Tegelijkertijd relateert de figuur de rol van de overheid. Overheidsbeleid is van groot belang, maar kent ook zijn grenzen. De SER heeft er in het verleden al op gewezen dat wetgever en samenleving veelal te hoge ambitieniveaus hebben met betrekking tot het instrument wetgeving.

In de aansturing zou de overheid daarom vaker moeten kiezen voor doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften.³ Een goed voorbeeld van een doelvoorschrift is de Richtlijn hernieuwbare energie die op EU-niveau een bindend streefcijfer van 10 procent voorschrijft voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het totale benzine- en dieselverbruik in het vervoer in 2020. Het kan daarbij gaan om zowel biobrandstof als duurzame stroom⁴.

De bijmengverplichting daarentegen is een voorbeeld van een middelvoorschrift⁵. Met deze verplichting schrijft de overheid voor *hoe* energie en brandstoffen te verduurzamen. Met een bijmengverplichting sorteert de overheid heel nadrukkelijk voor naar bronnen waaruit vloeibare brandstoffen kunnen worden gewonnen. Daarmee wordt echter de ontwikkeling van andere veelbelovende technologieën – bijvoorbeeld elektrische motoren – op achterstand gezet. Dat kan dus leiden tot verkeerde keuzes. Er zijn veel verschillende duurzame bronnen van energie

³ SER (2006) *Advies Welvaartsgroei voor en door iedereen*, p. 33 e.v.

⁴ Europese Commissie (2008) COM 19 definitief.

⁵ Per 1 januari 2007 zijn de partijen die benzine en diesel op de Nederlandse markt brengen, verplicht om 2 procent van hun afzet in de vorm van biobrandstof te leveren. Het percentage loopt stapsgewijs op tot 4 procent in 2010.

en brandstof. De technieken om uit die bronnen energie te winnen zijn nog niet allemaal voldragen, maar ontwikkelen zich snel. Nu – als overheid – inzetten op één bepaalde bron of technologie kan over een paar jaar wel eens een verkeerde keuze blijken te zijn. Dan blijven we vastzitten aan een niet-concurrerende technologie (lock in-effect).

5.3 De rol van de overheid

5.3.1 Europees en mondiaal beleid

Motieven voor internationale afstemming

Reden om tot internationale afstemming van beleid over te gaan is er als sprake is van duidelijke voordelen van centralisatie⁶. Die voordelen hebben in de regel te maken met (grensoverschrijdende) externe effecten of met schaalvoordelen. Toegespitst op milieubeleid kan een goede internationale afstemming de (kosten)-effectiviteit van dat beleid versterken wanneer sprake is van een grensoverschrijdend milieuprobleem. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een collectief goed op continentale of mondiale schaal (bijvoorbeeld het klimaatbeleid). Maar ook bij het aanpakken van milieuproblemen van lokale aard (zoals geluidhinder) die gemeenschappelijk zijn voor een groep landen, kan internationale afstemming nuttig zijn, en wel om verschillende redenen:

- om gezamenlijk effectieve instrumenten te ontwikkelen en technologische vernieuwingen te bevorderen;
- om prisoner's dilemma's (onzekerheid over de inzet van andere landen) te doorbreken die de ontwikkeling van een goed nationaal milieubeleid in de weg staan;
- om mogelijke handelsverstorende effecten te voorkomen.

De mogelijke verstorende gevolgen van (verschillen in) milieubeleid op internationale concurrentieverhoudingen en op de internationale handel vormen ook een zelfstandig motief voor vormen van coördinatie van milieubeleid.

Belang van EU-beleid

Voor de verduurzaming van de Nederlandse economie is het Europese beleid belangrijk. Dat geldt zeker op het gebied van milieu en energie. Zo stelt het PBL in zijn *Milieubalans 2008* dat Europees beleid voor Nederland vaak effectiever en goedkoper is dan nationaal beleid⁷. Vervolgens constateert het planbureau echter

⁶ SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*.

⁷ PBL (2008) *Milieubalans 2008*, inz. p. 9.

dat Nederland vanwege de relatief hoge milieudruk niet met louter Europese maatregelen kan volstaan om de Europese milieudoelen te realiseren. Aanvullend nationaal milieu- en klimaatbeleid is daarom nodig.

Ook op andere beleidsterreinen is EU-beleid van belang voor de verduurzaming van de Nederlandse economie. Dit geldt uiteraard voor de thema's die onderdeel uitmaken van de Europese duurzaamheidsstrategie (zie paragraaf 3.4). Dit geldt ook voor de Lissabon-strategie als het pleidooi van de SER wordt opgevolgd om de milieu-, klimaat- en energieproblematiek daarin duidelijker te verankeren. Verder hebben het Europese landbouwbeleid en visserijbeleid effect op een groot aantal uiteenlopende maatschappelijke waarden als voedselveiligheid, gezondheid van mens en dier, milieu en klimaat, dierenwelzijn, natuur, biodiversiteit, landschappelijke en waterkwaliteit, en de leefbaarheid van het platteland⁸.

Volgens de raad moet Nederland een proactieve houding aannemen bij de totstandkoming van EU-beleid. Aanleiding voor het SER-advies eigener beweging *Nederland en EU-milieurichtlijnen* van juni 2006 waren bepaalde uitspraken van de Raad van State die leidden tot (al dan niet tijdelijke) stopzetting van infrastructurele projecten met het oog op Europese normen voor luchtkwaliteit. Daarom moeten beleidsmakers zich proactief en strategisch opstellen, in de fase vóór de besluitvorming. De nationale politiek moet over belangrijke voorstellen tijdig een heldere positie innemen, op basis van een brede afweging van waarden en belangen. Daarbij is het ook zaak om bij belangrijke kwesties een beroep te doen op de inzichten en deskundigheid van maatschappelijke organisaties, zoals de sociale partners en de natuur- en milieuorganisaties. Een goed uitvoeringsplan dat bijtijds is opgesteld, is nodig om een goede balans te vinden tussen rivaliserende doelstellingen en om op tijd knelpunten op te sporen.⁹

Mondiale context

Daarnaast stelt duurzame ontwikkeling eisen aan de mondiale context waarin Nederland opereert. Relevant hierbij is het onderscheid tussen lokale duurzaamheidsproblemen en mondiale duurzaamheidsproblemen. De beleidseffecten lopen namelijk zeer sterk uiteen. De oplossing van een lokaal probleem draagt direct bij aan de welvaart van burgers. Voor mondiale problemen is het lokale welvaartseffect meestal verwaarloosbaar klein. Hoeveel Nederland ook bespaart op zijn CO₂-uitstoot, het effect op het klimaat zal beperkt zijn, en dus voor de Nederlandse burger

⁸ SER (2008) *Advies Waarden van de landbouw*.

⁹ SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*.

nauwelijks merkbaar. De bijdrage van Nederland aan het klimaatprobleem kent daarom in hoge mate een morele dimensie.

Duurzaamheid kan volgens de SER via vier elkaar aanvullende en versterkende wegen in mondiaal verband gestalte krijgen¹⁰:

1. Via de landen waar de productie plaatsvindt door overeenkomsten (internationale verdragen), hulp en druk.
2. Via de eisen die aan ingevoerde producten worden gesteld of de voorwaarden die aan markttoegang worden gekoppeld (handelsmaatregelen; WTO-recht).
3. Via de Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren, door hen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid bij hun eigen productiefaciliteiten en die van hun toeleveranciers (ketenverantwoordelijkheid in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen).
4. Via de keuzes die consumenten maken met behulp van (transparante) keurmerken en etiketten.

5.3.2 Het nationale beleid

De nationale overheid kan grofweg op drie manieren bijdragen tot verduurzaming van de economie: 1) door zelf in haar eigen handelen duurzaamheid centraal te stellen (verduurzaming van de bedrijfsvoering), 2) door duurzaamheid als leidend beginsel in al het overheidsbeleid te hanteren en 3) door specifiek duurzaamheidsbeleid te voeren.

In de eerste twee benaderingen krijgt duurzaamheid overheidsbreed – dus op alle beleidsterreinen – een centrale plaats in zowel de bedrijfsvoering als de beleidsontwikkeling en -uitvoering; kortom, duurzaamheid als integraal onderdeel van het overheidshandelen. Duurzaam inkopen is een voorbeeld van zo'n horizontaal, sectoroverstijgend beleid. Door duurzaamheid als leidraad van de materiële overheidsbestedingen (jaarlijks circa € 40 miljard) te hanteren, geeft het kabinet invulling aan haar voorbeeldfunctie. Het duurzame inkoopbeleid is succesvol als de overheid daadwerkelijk haar rol van *launching customer* kan waarmaken en dit ertoe leidt dat duurzame producten uit de schaduw van de nichemarkten treden en tot de standaardproducten gaan behoren.

Nog een stap verder gaat de overheid als zij duurzaamheid op alle beleidsterreinen tot leidend beginsel zou verklaren. In het huidige kabinetsbeleid is pijler 2 (een

10 SER (2008) Advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, inz. hoofdstuk 5.

duurzame leefomgeving) een van de zes pijlers van het Coalitieakkoord. Via het project *Schoon en zuinig* zijn doelstellingen op milieu- en energiegebied onderdeel geworden van diverse beleidsterreinen, zoals de gebouwde omgeving, de energiesector, de industrie, verkeer en vervoer en de agrarische sector. Dit betekent echter nog niet dat duurzaamheid in brede zin daarmee het leidende principe van de rijksoverheid is geworden.

Interessant is in dit verband dat op provinciaal en lokaal niveau in een aantal gevallen expliciet aan een langetermijnstrategie wordt gewerkt met de brede betekenis van duurzame ontwikkeling als uitgangspunt. Dit is bijvoorbeeld het geval in de provincies Noord-Brabant en Utrecht¹¹. Als hulpmiddel om de economische, sociale en milieuafwegingen goed in kaart te brengen, wordt hiertoe gebruikgemaakt van het Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling dat Telos, het Brabants centrum voor duurzame ontwikkeling, heeft ontwikkeld¹².

In de derde plaats zijn het nationale milieu-, klimaat- en (delen van het) energiebeleid in de fysieke-ecologische zin gericht op een verduurzaming van de economie en samenleving. Dat geldt ook voor het specifieke duurzaamheidsbeleid dat is vormgegeven in het transitiebeleid en de Kabinetsbrede aanpak voor duurzame ontwikkeling.

Het transitiebeleid

In het Nederlandse duurzaamheidsbeleid is een centrale rol weggelegd voor het zogenoemde transitiebeleid. In de praktijk betekent dat een sterke nadruk op milieu- en energievraagstukken.

In het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) heeft het tweede Paarse kabinet het transitiebeleid geïntroduceerd om “systeemfouten in de maatschappelijke ordening” aan te pakken (zie kader). De onderliggende oorzaken van structurele ‘onduurzaamheid’ (vooral milieu- en ontwikkelingsproblemen) vereisen systeeminnovaties; het transitiebeleid is daarop gericht.

Een transitie naar duurzaamheid houdt volgens het NMP4 in dat technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele veranderingen tot stand worden gebracht en wel zodanig dat ze elkaar versterken. Het realiseren van een doelgerichte transitie is een weg van lange adem. Doelstellingen moeten worden gefor-

¹¹ Telos (2006) *De duurzaamheidsbalans van Brabant*; Telos (2006) *De staat van Utrecht: Duurzaamheidsmeting 2008*.

¹² Dagevos, J. en F. van Lamoen (2009) *Handboek Toetsingskader Duurzame Ontwikkeling*.

muleerd en na verloop van tijd worden bijgesteld; ook moeten er onderling samenhangende instrumenten worden ingezet.

Het NMP4 zette aanvankelijk in op drie transities: energie, landbouw en biodiversiteit; later werd daar mobiliteit aan toegevoegd. In 2005 zijn de transities landbouw en mobiliteit opgegaan in de energietransitie, die inmiddels uit zeven platforms bestaat: duurzame energievoorziening, groene grondstoffen, duurzame mobiliteit, ketenefficiency, gebouwde omgeving, nieuw gas en kas als energiebron. De platforms fungeren als aanjager en makelaar van projecten binnen de thema's. Zij beogen innovatieve kansen te creëren voor Nederlandse bedrijven en instellingen en knelpunten te identificeren in beleid en regelgeving.

Barrières bij oplossen van duurzaamheidsproblemen^a

In het NMP4 worden zeven onderling samenhangende barrières onderkend die in zowel de Nederlandse als de internationale context een rol spelen.

1. Ongelijke verdeling Noord-Zuid: De ongelijke verdeling in de wereld is een belemmering voor het oplossen van milieuvraagstukken en voor het vormgeven van een duurzame sociale en economische ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling vereist een overbrugging van de ongelijkheid tussen landen en bevolkingsgroepen.
2. Grote onzekerheden bij systeeminnovaties: Het oplossen van de grote milieuproblemen die in dit NMP centraal staan, vraagt om systeeminnovatie. Systeeminnovatie vergt langetermijninvesteringen en gaat met onzekerheden gepaard. Dat leidt tot een afwachtende houding, traagheid en uitstelmanoeuvres.
3. Kortetermijndenken: Er zijn vanuit instituties of vanuit de markt onvoldoende prikkels om de verantwoordelijkheid voor elders en later mee te wegen in beslissingen.
4. Tekorten in het instrumentarium: Het marktmechanisme werkt niet als sturend mechanisme in de aanpak van milieuproblemen, omdat milieukosten onvoldoende in de prijzen zijn verwerkt. Kopers en verkopers hebben geen direct belang bij het oplossen van milieuproblemen.
5. Probleemveroorzakers zijn niet de oplosers: Partijen die bij milieuproblemen betrokken zijn, hebben doorgaans onvoldoende belang bij het oplossen van de problemen. Oplossingen vinden hun weg niet naar de markt, ook niet als de techniek beschikbaar is.

6. Gebrek aan voorzorg: Beslissingen worden vaak met te weinig voorzorg genomen, doordat de kosten, baten en risico's voor elders of later nauwelijks zichtbaar zijn.
7. Verkokering en institutionele tekorten: De bestaande instituties zijn onvoldoende ingericht op het zoeken naar samenhangende duurzame oplossingen. Meer samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en overheden is noodzakelijk. Internationale afstemming op milieugebied loopt achter bij de afstemming op economisch vlak. Bovendien wordt milieu vaak los gezien van sociale vraagstukken.

a Min. VROM (2001) *Nationaal Milieubeleidsplan 4: Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid*.

Sinds februari 2008 geeft het Regieorgaan EnergieTransitie richting aan de platforms. Het Regieorgaan is voor een periode van vijf jaar ingesteld door de ministers van VROM en EZ, na overleg met hun collega's van V&W, LNV, OS en Financiën. De instelling van dit orgaan vloeit voort uit een aanbeveling van de voormalige Taskforce EnergieTransitie om het transitiebeleid een meer continu karakter te geven. De 'transitiestrategie' die het Regieorgaan in 2008 heeft opgesteld, beschrijft in vier hoofdlijnen hoe een transitie naar een duurzame energiehuishouding kan aansluiten bij de economische sterkten van Nederland binnen de West-Europese energiemarkt: 1) energiebesparing, 2) versneld overschakelen van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen zoals wind en biomassa, 3) de flexibiliteit van het energiesysteem vergroten door het inzetten van de Nederlandse gasinfrastructuur en 4) het resterende gebruik van fossiele brandstoffen schoonmaken door maatregelen te treffen waardoor CO₂-emissie wordt beperkt¹³.

Separaat aan de Energietransitie loopt de transitie biodiversiteit. Met de instelling van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen (Taskforce-Alders) in januari 2009 is deze transitie nieuw leven ingeblazen. Hoe kunnen we concreet werken aan het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit in Nederland en daarbuiten? Welke concrete instrumenten zetten we daarvoor in? En hoe betrekken we de Nederlandse samenleving? Die vragen wil de maatschappelijke Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen beantwoorden. Die antwoorden zijn de basis voor een advies aan de overheid dat in de loop van 2011 zal worden uitgebracht en voor concrete acties in de aanloop daartoe.

13 Regieorgaan Energietransitie Nederland (2008) *Duurzame energie in een nieuwe economische orde*.

In 2010 zal het transitiebeleid worden geëvalueerd. Het is voor het eerst dat een evaluatie van het transitiebeleid als zodanig wordt uitgevoerd. Wel heeft het MNP in 2006 enkele onderdelen van transitieprocessen geëvalueerd (zie kader).

Bevindingen evaluatie transitieprocessen^a

Binnen de meeste systeemopties zijn er varianten die op korte termijn realiseerbaar zijn, maar waarmee technisch gezien weinig wordt geleerd over de techniek van de toekomst. Wel blijkt dat introductie daarvan het systeem in beweging kan brengen en partijen activeert. Deze kortetermijnvarianten krijgen veel aandacht in de maatschappij. Een belangrijk punt is hoever daarmee te gaan. Vooralsnog ontbreekt een helder kader, waarin het langetermijnbeleid eenduidig vorm wordt gegeven.

Er is sprake van intensivering van overheidsbeleid gericht op de lange termijn. Marktpartijen zijn door de overheid gestimuleerd tot meer samenwerking en krachtiger visies. De overheid zelf blijft hierin achter, onder andere bij het stellen van duidelijke randvoorwaarden voor relevante aspecten op de lange termijn.

De financiële regelingen hebben (soms door de onzekerheid over continuïteit daarin) slechts beperkt tot meer praktijkexperimenten en niches geleid. Nederland doet goed mee in de R&D-fase (transitieprocessen hebben een internationaal karakter).

Systeemopties kunnen onderling concurrerend zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van meer biomassa. De beleidsprikkel daarachter hebben in de diverse systeemopties verschillende vormen en dus verschillende kracht. Dit kan verstrend werken voor een optimale inzet van biomassa, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van vermindering van broeikasgasemissies.

^a MNP (2006) *Transitieprocessen en de rol van het beleid: Evaluatie op basis van zes systeemopties*.

Resultaten van het transitiebeleid

Volgens een inventarisatie door SenterNovem zijn er in de periode van 2004 tot 2009 binnen de energietransitie meer dan 400 transitieprojecten gestart. Voor het merendeel gaat het daarbij om praktijkexperimenten met vernieuwende concepten die leiden tot onder meer een energieleverende glastuinbouw, een duurzame energievoorziening op Texel, kringloopsluiting in agrobédrijven, duurzaam renoveren, zuinige leaseauto's, duurzame voedselsystemen, groen aardgas uit rioolwaterzuive-

ring, ‘spitsmijdende’ mobiliteit, biomassa en duurzame energie op zee, ‘smart meals’ etc. Bij die projecten valt onderscheid te maken tussen procesresultaten en maatschappelijke resultaten.

Procesresultaat is bijvoorbeeld het Koplopersloket, een interdepartementaal netwerk van ambtenaren dat begin 2004 is gestart om innovatieve ondernemers te stimuleren en te ondersteunen in de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Verder is er vanuit de energietransitie de agenda opgesteld voor het innovatiebeleid van het Kabinetsprogramma ‘Schoon en Zuinig’ en het project ‘Nederland Ondernemend Innovatieland’. Een laatste voorbeeld is het Groenboek van het transitieplatform Groene Grondstoffen, dat een belangrijke basis heeft gelegd voor de door LNV uitgebrachte Overheidsvisie Biobased Economy.

Maatschappelijke resultaten zijn soms lastiger te herkennen. Het transitiebeleid is vaak initiator van maatschappelijke resultaten die worden geboekt door anderen, bijvoorbeeld het bedrijfsleven, maar soms ook regulier overheidsbeleid. Zo heeft het Platform Groene Grondstoffen (PGG) een belangrijke impuls gegeven aan het onderkennen van de potentie van de biobased economy, wat onder meer heeft geleid tot het initiëren van concrete projecten rond groene chemie, bioraffinage en duurzame importketens. Toch zijn er wel enkele maatschappelijke resultaten direct aan het transitiebeleid toe te schrijven. De *kas als energiebron* is daarvan een duidelijk voorbeeld. Binnen een paar jaar is een omslag gemaakt van CO₂-uitstoot naar energielevering. Andere voorbeelden zijn de ontwikkeling van concepten als *Greenlease* en de *HRe-ketel*.

De vraag is hoe deze resultaten zich verhouden tot de kosten van het beleid. Aangezien er geen systematische monitoring en evaluatie heeft plaatsgevonden, kunnen we daar slechts op onderdelen een indruk van krijgen. Zo heeft Matthijs Hisschemöller bijvoorbeeld de CO₂-reductie en de kosten per eenheid CO₂ voor de Nederlandse overheid van het windpark bij Egmond vergeleken met die van de Kas als energiebron (Zonneterp) en klimaatneutrale woonwijken (Stoere Houtman) voor de eerste 100.000 woningen (zie tabel 5.1)¹⁴. De Zonneterp realiseert klimaatneutrale woonwijken in combinatie met energieleverende kassen door een combinatie van technieken waarmee energie wordt gewonnen uit zonnewarmte, lokale biomassa (reststromen) en warmte-koude-opslag. De Stoere Houtman realiseert klimaatneutrale woonwijken door elektriciteitsproductie uit zon, wind, en lokale biomassa (reststromen) te koppelen aan elektriciteitsopslag.

14 Hisschemöller, M. (2008) *De lamentabele toestand van het energietransitiebeleid*.

Tabel 5.1

CO₂-opbrengst en de kosten per eenheid CO₂ voor de Nederlandse overheid van het windpark bij Egmond, de Kas als energiebron/Zonneterp en de Stoere Houtman voor de eerste 1000 woningen.

	Windpark Egmond	Kas/Zonneterp	Stoere Houtman
Te verwachten CO ₂ reductie in Mton/jaar	0,4	5 (1+4)	1
Benodigde overheidssteun in miljoenen euro's	380	275	240
Kosten omgerekend voor 1 Mton CO ₂	950	200	240

Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling

Voor het vierde kabinet-Balkenende is duurzaamheid een van de topprioriteiten. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het werkprogramma *Schoon en zuinig*, waarin de kabinetsambities op het terrein van het klimaat- en energiebeleid voor het jaar 2020 zijn vastgelegd. In de Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling (KADO) heeft het kabinet zijn strategie voor het bredere thema van de duurzame ontwikkeling uit de doeken gedaan¹⁵. Deze aanpak is aanvullend op het transitiebeleid. Het kabinet heeft ervoor gekozen de eigen beleidsmaatregelen met acties van bedrijven, consumenten en maatschappelijke organisaties te combineren.

Het kabinet heeft in eerste instantie gekozen voor zes thema's, waaraan in de komende jaren bijzondere aandacht zal worden besteed; later zijn daar nog drie thema's aan toegevoegd. Voor elk thema zijn langetermijndoelen en de beoogde resultaten in 2011 geformuleerd (zie tabel 5.2). Bij elk van de thema's is een van de bewindspersonen uit het kabinet verantwoordelijk voor de implementatie. Uitgangspunten voor de aanpak van de versterking van de duurzaamheid en voor de keuze van thema's zijn drieërlei: leg de nadruk op thema's waar Nederland al sterk in is, maak een gerichte keuze voor een beperkt aantal ambitieuze langetermijndoelen en ondersteun koplopers in de markt en binnen de overheid. Wat dit laatste betreft, richt het beleid zich erop de overheid zelf tot de koplopers in duurzame bedrijfsvoering te laten behoren. Ook wil de overheid een actieve rol spelen in de maatschappelijke dialoog over duurzaamheid.

¹⁵ Tweede Kamer (vergaderjaar 2007-2008) 30 196, nr. 32.

Tabel 5.2 Langetermijndoelen uit de Kabinetsbrede aanpak

Water/klimaatadaptatie	Het doel is een klimaatbestendige inrichting van Nederland (met de nadruk op de ruimtelijke dimensie) en internationaal klimaatbestendige duurzame ontwikkeling (dus méér dan de ruimtelijke dimensie).
Duurzame energie	Er wordt een wezenlijke stap naar een duurzame energiehuishouding gezet door de uitstoot van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990 met 30 procent te verminderen, het tempo van energiebesparing de komende jaren te verdubbelen van 1 procent naar 2 procent per jaar, het aandeel duurzame energie in 2020 te verhogen van 2 procent naar 20 procent van het totale energieverbruik en de beschikbaarheid van duurzame energie in ontwikkelingslanden te vergroten.
Biobrandstof en ontwikkeling	Duurzaam geproduceerde biobrandstoffen bij laten dragen aan een duurzame energiehuishouding. Inzet is verduurzaming van de productie van biobrandstoffen en versterkte internationale samenwerking op dit terrein, opdat alle biobrandstoffen op de internationale markten duurzaam worden geproduceerd. Om duurzaamheid verder te bevorderen wordt tevens ingezet op innovatieve technologie en nieuwe gewassen.
CO ₂ -afvang en -opslag	Grootschalige toepassing van CO ₂ -afvang en -opslag (CCS) tussen 2015 en 2020 in Rijnmond en Noord-Nederland, als tussenstap naar een duurzame energievoorziening.
Biodiversiteit, voedsel en vlees	Het langetermijndoel is productie en consumptie van eiwitten die bijdraagt aan (mondiale) welvaart en voedselzekerheid en blijft binnen de draagkracht van het ecosysteem.
Duurzaam bouwen en verbouwen	Het doel is om de bouw en stedelijke ontwikkeling duurzaam te maken, door innovatie in het nieuwbouwproces en renovatie van de bestaande voorraad. In 2020 moet alle nieuwbouw energieneutraal zijn.
Duurzame globalisering en klimaat	Bevorderen van duurzame internationale ontwikkeling en het tot stand brengen van een nieuw klimaatakkoord, waarbij ontwikkelingslanden een effectieve inbreng hebben.
Biodiversiteit	Verder verlies van biodiversiteit in Nederland en daarbuiten als gevolg van het handelen van Nederland tot staan brengen.
Innovatie voor duurzame ontwikkeling	Innovatie draagt bij aan een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

In de voortgangsrapportage van april 2009 concludeert het kabinet dat er veel gebeurt en dat de eerste resultaten zichtbaar worden¹⁶. De rapportage constateert dat de aanpak vooralsnog voor een deel ‘papier en proces’ is, waarvan burgers en bedrijven nog weinig merken. De bijdrage van de overheid aan de maatschappelijke dialoog blijft achter bij de oorspronkelijke verwachting van een jaar geleden. Zorgpunt is ook dat de doelen voor duurzame energie in 2020 niet worden gehaald. Op deze punten heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen.

16 Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 30 196, nr. 56.

5.3.3 Op zoek naar meer samenhang in beleid

Het kabinet geeft in de KADO aan naar een duurzame economie toe te werken door ondersteuning van koplopers, nationale en internationale samenwerking en een sterke inzet op innovatie. Daarnaast beoogt het transitiebeleid door het stimuleren van systeeminnovaties verduurzaming van de economie te bevorderen.

Belangrijk voor de ontwikkeling van de economische structuur is verder de sleutelgebiedenaanpak, geïnitieerd door het Innovatieplatform en financieel gesteund door het ministerie van Economische Zaken. Deze aanpak heeft tot doel de toekomstgerichtheid en innovatiekracht van de perspectiefvolle sectoren van de Nederlandse economie te helpen bevorderen. Duurzaamheid is hierbij overigens geen expliciet beleidsdoel. Aan de sleutelgebieden wordt in 2010 mogelijk duurzame energie toegevoegd.¹⁷

Ten slotte is duurzaamheid een belangrijk thema binnen het kabinetsproject Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI). Er zijn maatschappelijke-innovatieagenda's ontwikkeld op de terreinen gezondheid, energie, water, veiligheid, agro en onderwijs. Centraal in deze agenda's staat de inzet van kennis, innovatie en ondernemerschap voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het project NOI wordt uitgevoerd door de interdepartementale programmadirectie Kennis en Innovatie.

De conclusie is dat het Nederlandse overheidsbeleid op uiteenlopende manieren sturing geeft aan de toekomstige economische structuur, vanuit verschillende invalshoeken en al dan niet gericht op de lange termijn (zie tabel 5.3). Dit beleid wordt nationaal echter vanuit veel plaatsen en instellingen aangestuurd, met als risico onvoldoende stroomlijning en samenhang. Bovendien is er nog de relatie met het EU-beleid, dat eveneens vanuit diverse programma's de economische structuur beïnvloedt. In de tabel is ter illustratie de Europese duurzaamheidsstrategie opgenomen, maar ook diverse andere programma's zouden hieraan kunnen worden toegevoegd. Opmerkelijk is dat de Europese duurzaamheidsstrategie ook sociale thema's bevat, terwijl de Nederlandse aanpak zich beperkt tot fysieke, milieugereleerde thema's. Ook in het Nederlandse beleid zouden sociale aspecten meer nadruk moeten krijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om: werkgelegenheid, decent work en werknemer als stakeholder.

17 Innovatieplatform (2010) *Duurzame energie: Economisch groeigebied voor Nederland met groene potentie*.

Tabel 5.3 Thema's van transitiebeleid, Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling, sleutelgebiedenaanpak en Europese duurzaamheidsstrategie

Transitiebeleid	Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling	Sleutelgebieden Innovatieplatform	Europese duurzaamheidsstrategie
Energietransitie: ■ duurzame energievoorziening ■ groene grondstoffen ■ duurzame mobiliteit ■ ketenefficiency ■ gebouwde omgeving ■ nieuw gas ■ kas als energiebron Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen	■ Water/klimaatadaptatie ■ Duurzame energie ■ Biobrandstoffen en ontwikkeling ■ CO ₂ -afvang en opslag ■ Biodiversiteit, voedsel en vlees ■ Duurzaam bouwen en verbouwen ■ Duurzame globalisering en klimaat ■ Biodiversiteit ■ Innovatie voor duurzame ontwikkeling	■ Flowers & Food ■ Hightech-systemen en -materialen ■ Water ■ Chemie ■ Creatieve Industrie ■ Pensioenen & sociale verzekeringen.	■ Klimaatverandering en energie ■ Volksgezondheid ■ Sociale uitsluiting/ demografie/ migratie ■ Beheer van natuurlijke hulpbronnen ■ Duurzaam transport ■ Wereldwijde armoede en ontwikkelings-uitdagingen.

5.3.4 Beoordeling van het transitiebeleid

De commissie van voorbereiding heeft het Regieorgaan Energietransitie en het Competentie Centrum Transities (CCT) gevraagd ervaringen met het transitiebeleid op schrift te stellen. Mede op basis van deze ervaringen komt de raad tot een oordeel. De notitie van het CCT (auteur: de heer Weterings) is als bijlage 2 opgenomen.

SER steunt aanpak transitiebeleid

De SER heeft eind 2006 over het transitiebeleid geadviseerd¹⁸. De raad onderschrijft de hoofdlijnen van dit beleid. Hij benadrukt dat een betrouwbare, schone, betaalbare en toegankelijke energievoorziening cruciaal is voor een moderne samenleving. Dat geldt zeker ook voor Nederland met zijn energie-intensieve economische structuur en open karakter.

De raad gaat ervan uit dat de economische en maatschappelijke opbrengsten van de transitie naar een duurzame energievoorziening aanzienlijk zijn, mits het transitiebeleid zorgvuldig wordt vormgegeven. Het CPB noemt het grote aantal kortlopende instrumenten en de vele herzieningen in het beleid kenmerkend voor het Nederlandse beleid in de afgelopen dertig jaar. De complexiteit van en de wijze-

18 SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

gingen in het beleid creëren onzekerheid. Deze onzekerheid heeft nadelige gevolgen voor het investeren in nieuwe technologieën¹⁹.

Een transitie bevat volgens de SER in essentie drie elementen: fundamentele vernieuwing op technologisch en institutioneel vlak, een langetermijnhorizon en samenwerking van overheden onderling, met andere actoren en van actoren onderling²⁰. Verder vereist duurzame ontwikkeling dat de verschillende afwegingen goed zijn georganiseerd: tussen sectoren (de drie P's) en gerelateerde beleidsterreinen, tussen de korte en lange termijn en tussen collectieve en individuele belangen.

Integrale evaluatie en systematische monitoring ontbreekt vooralsnog

De vraag of het transitiebeleid duurzame ontwikkeling dichterbij brengt, is moeilijk te beantwoorden, omdat systematische evaluatie of monitoring van het beleid vooralsnog ontbreekt.

De raad vindt dat het transitiebeleid systematisch moet worden gemonitord en geëvalueerd. Een heldere koppeling tussen de doelen, de kosten en de baten zou moeten leiden tot een transparante set criteria om beter te kunnen beoordelen of projecten op het gebied van verduurzaming van de energievoorziening eventueel in aanmerking komen voor steun van de overheid.

Met traditionele monitoring van gerealiseerde effecten kan om verschillende redenen echter niet worden volstaan. Daarmee zou de transitie namelijk pas achteraf zichtbaar worden en blijven de onderliggende maatschappelijke processen onbelicht. Inzicht in het proces van maatschappelijke verandering is nodig terwijl dit zich voltrekt, om het verloop van de transitie te kunnen volgen en bijsturen en het succes van alle inspanningen te kunnen evalueren. In de afgelopen jaren is daarom specifiek voor transitieprogramma's een monitoringmethodiek ontwikkeld die is gebaseerd op recente inzichten in transitieprocessen en innovatiesystemen. Deze monitoring stelt het management en anderen tijdens de looptijd van het programma in staat te reflecteren op de voortgang en effectiviteit van het programma. Ook biedt deze vorm van monitoring zicht op maatschappelijke dynamiek die mogelijk van invloed is op de effectiviteit van een transitieprogramma.²¹

Een andere kanttekening is dat er in het transitiebeleid ruimte moet zijn voor experimenten. Transitiebeleid is een kwestie van zoeken, proberen en leren. Een zeker

19 CPB (2010) *Improving the energy efficiency of buildings: The impact of environmental policy on technological innovation*.

20 SER (2001) *Advies Nationaal Milieubeleidsplan 4*.

21 MNP (2006) *Evaluatiemethodiek voor NMP-4 transities: Bouwtekening voor de evaluatie van het beleid ter ondersteuning van systeeminnovatie op de lange termijn*.

aandeel aan mislukkingen hoort daarbij. In de evaluatie moet daarmee rekening worden gehouden.

Een derde kanttekening is dat niet louter op kortetermijneffecten moet worden beoordeeld²². Maatregelen, die veel (beleids)inspanning kosten, hebben tijd nodig om effect te sorteren. Vaak laten de resultaten geen lineair verloop zien. In tegenstelling tot klassieke, doelgerichte beleidsprocessen zijn transitieprocessen doelzoekend van aard. Te snel bijsturen kan juist weer leiden tot ‘hijgerig’ discontinu beleid. Het is belangrijker – zeker op het terrein van duurzame ontwikkeling – om consistent naar een langetermijndoel toe te werken dan om scherpe tussendoelen te realiseren. Dat sluit ook aan bij een van de aanbevelingen van de Peer Review Group: beter geen beleid dan discontinu beleid²³. Dat is niet eenvoudig, zoals ook blijkt uit een van de evaluaties, te weten die naar het beleid inzake vloeibare biobrandstoffen²⁴. Een van de conclusies daaruit is dat het Nederlandse beleid heeft gelaveerd in een krachtenveld, waarin een groot aantal factoren een rol speelt: het halen van Kyoto-doelstellingen (korte termijn), het meegaan met Europese ontwikkelingen en met plannen van ondernemers, het rekening houden met mogelijke negatieve effecten en de resultaten van kosteneffectiviteitanalyses. Het beleid gericht op doelstellingen voor de langere termijn heeft daardoor helderheid en consistentie gemist.

Een voorbeeld van een minder ‘kortademige’ benaderingswijze is om net als de Britse ‘Climate Change Act’ met perioden van vijf jaar te werken (zie kader).

22 SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

23 RMNO (2007) *A new sustainable development strategy: an opportunity not to be missed: Report of a Peer Review of The Netherlands Sustainable Development Strategy*.

24 MNP (2006) *Evaluatie van transities: systeemoptie vloeibare biobrandstoffen*.

Britse Climate Change Act

Groot-Brittannië is het eerste land dat bindende grenswaarden vaststelt voor de uitstoot van kooldioxide. Elk ministerie heeft een koolstofbegroting toegewezen gekregen. De Britten definieerden drie periodes van vijf jaar voor de afname van de kooldioxide-emissie. De eerste periode van 2008 tot 2012 voorziet in een afname van kooldioxide-emissie van 22 procent ten opzichte van de uitstoot in 1990. Tussen 2013 en 2017 verlagen de Britten de uitstoot verder met een afname tot 28 procent ten opzichte van 1990. In de derde periode die loopt tot 2022, zijn de kooldioxide-emissies teruggebracht tot minimaal 34 procent minder dan in 1990. De actie valt onder de 'Climate Change Act' die tot doel heeft om de CO₂-uitstoot te verminderen met 80 procent in 2050. Deze doelstelling en de vijf jaarlijkse tussendoelen zijn opgesteld als wettelijke verplichting voor de regering.

Ten slotte moet ervoor worden gewaakt om het transitiebeleid tot puur klimaatbeleid te verenigen met de kosteneffectiviteit van CO₂-emissiereductiemaatregelen als leidende maatstaf²⁵.

Afstemming tussen verschillende belangen

De SER constateert dat het transitiebeleid zich primair richt op economisch-ecologische thema's, vooral op het terrein van energie, klimaat en milieu. Het onderbrengen van de transitiepaden voor duurzame mobiliteit en duurzame landbouw bij de Energietransitie heeft daaraan bijgedragen.

Voor het draagvlak voor de transitie is het tevens noodzakelijk dat voldoende aandacht wordt besteed aan de sociale en werkgelegenheidsaspecten. Het gaat hierbij onder meer om het belang van opleiding en training van medewerkers in bedrijven en sectoren in het transitieproces. Betrokkenheid van werknemers is nodig en kan in de vorm van sociale dialoog, informatie of consultatie worden vergroot.

In algemene zin is er wel aandacht voor sociale aspecten zoals acceptatie door consumenten, gedragsverandering, welzijn en welbevinden. Er zijn ook voorbeelden van individuele transitieprojecten waarbij sociale belangen expliciet een rol spelen. Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) bijvoorbeeld richt zich samen met koplopers uit het bedrijfsleven, ngo's en overheden op verduurzaming van internationale

25 SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

handelsketens. Behalve ecologische aspecten speelt het mondiale verdelingsvraagstuk daarbij een belangrijke rol. De criteria voor duurzame biomassa bevatten eveneens sociale aspecten (Cramer-criteria).

Een structurele inbedding van sociale aspecten ontbreekt echter²⁶. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om werkgelegenheid, decent work en werknemer als stakeholder. Het ontbreken van verbindende visie op de verschillende dimensies van duurzame ontwikkelingen bemoeilijkt een integrale benadering. Volgens de SER zou het Regieorgaan zijn regiefunctie ook moeten gebruiken om de integraliteit te bewaken.

Daarnaast bestaat de indruk dat het transitiebeleid vooral heeft ingespeeld op de technische aspecten van systeeminnovatie²⁷. Dit is op zich begrijpelijk, maar heeft wel als risico dat de nadruk op de aanbodkant (*technology push*) komt te liggen. Meer aandacht voor de vraagkant (consumenten en bepaalde belangengroeperingen) zou voor een betere balans kunnen zorgen, ook al omdat een grotere betrokkenheid van consumenten en andere gebruikers beter inzicht geeft in gedragreacties ten gevolge van innovatietrajecten²⁸. In het transitiebeleid zijn eindgebruikers/consumenten nog nauwelijks betrokken. In die zin is er nog geen lering getrokken uit de ervaringen van het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO). De NIDO-benadering kenmerkte zich door te starten met een verkenning van maatschappelijke trends en behoeften, om deze sturend te laten zijn voor de verdere programmering. Het merendeel van de transitieprogramma's kiest een meer oplossingsgerichte insteek en start bij kansrijke innovaties.

Van faalfactoren naar succesfactoren

Hoewel er zeker successen zijn geboekt, gaat er nog veel mis. Weterings onderscheidt vijf faalfactoren (zie bijlage 2), te weten: departementale verkokering, weerstand tegen maatschappelijke initiatieven, snel moeten scoren, risicomijdend gedrag en niet meebewegen. Hieraan zijn ook andere factoren toe te voegen, bijvoorbeeld inconsistentie (zie kader), tegenstrijdig beleid en bevoordeling van regimespelers.

De evaluatie in 2010 moet uitwijzen in hoeverre deze faalfactoren daadwerkelijk optreden, maar de vooruitzichten zijn niet gunstig. Diverse deelstudies laten zien

²⁶ Zie ook: SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

²⁷ Bruggink, J.J.C. (2006) *Op weg naar een duurzame energievoorziening*.

²⁸ Dietz, F. (2007) *Energietransitie: kennisvragen vanuit het beleid*, pp. 3-5.

hoe lokale initiatieven worden gefrustreerd door bureaucratie, inconsistentie en competentiestrijd tussen departementen.²⁹

De genoemde faalfactoren zijn niet nieuw. De SER en andere adviesorganen hebben in het verleden veelvuldig op deze en vergelijkbare problemen gewezen. Zo deed de raad al in 2002 aanbevelingen voor innovaties in overheidsorganisaties, waaronder projectmatig werken en bundeling en afstemming van effectmetingen.³⁰

De onberekenbare overheid: van MEP naar SDE^a

Een voorbeeld van inconsistent beleid is de stimulering van duurzame elektriciteit. In 2003 werd de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) in het leven geroepen om verschillende technologieën te subsidiëren. In 2006 besloot de overheid dat de MEP – een openeinderegeling – te duur was geworden en werd de regeling opgeheven. Sinds 2007 is er de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE), die in 2011 afloopt. De regeling stimuleert naast hernieuwbare energie ook groen gas. Omdat de SDE via de Rijksbegroting werd gefinancierd, waren er per jaar maximale bedragen beschikbaar en sloot de regeling zodra het maximum was gehaald. De SDE-regeling voor zonnepanelen was in 2008 binnen een maand overtekend. De hoogte van de subsidietarieven voor nieuwe aanvragers werd bovendien elk jaar opnieuw vastgesteld en ging niet met een vast percentage omlaag, zoals bijvoorbeeld in Duitsland.

In maart 2009 heeft het kabinet het Duitse model gedeeltelijk overgenomen. De SDE zal voortaan via een opslag op de elektriciteitsprijs worden gefinancierd, zodat de regeling niet meer op de Rijksbegroting leunt. Wel zullen de uitgavenplafonds voortsnog blijven bestaan. Een ander verschil met het Duitse systeem is dat de SDE door het kabinet kan worden ingetrokken.

De Duitse *feed-in*-tariefregeling is daarentegen wettelijk vastgelegd en kan alleen via tussenkomst van het parlement ongedaan worden gemaakt.

a Kroon, J., R. Anders en P. Vellinga (2009) *Beknopte gids door de klimaatdoolhof*, p. 72.

De conclusie dringt zich op dat in de huidige inrichting van het politieke en departementale bestel het transitiebeleid gedoemd is te mislukken. Het inrichten van horizontale projectdirecties zal daarin geen omwenteling kunnen brengen. Om het

29 Bijvoorbeeld: Hisschemöller, M. (2008) *De lamentabele toestand van het energietransitiebeleid*; Benner, J., C. Leguijt, J. Ganzevles [et al.] (2009) *Energietransitie begint in de regio: Rotterdam, Texel en Energy Valley onder de loep*.

30 SER (2002) *Advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, pp. 184 e.v.

transitiebeleid te doen slagen is stevige verankering ervan nodig. Samenhang (ook met andere programma's, zie tabel 5.3), consistentie en transparantie zouden daarbij leidend moeten zijn.

Hoe kunnen de consistentie en het integrale karakter goed in de beleidsvoering worden verankerd? Als voorbeeld kan dienen het Deltaprogramma, dat is gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en dat is aanbevolen door de Delta-commissie. Net als het Deltaprogramma is een integrale aanpak nodig en (zelf)binding van de overheid aan een langetermijnproces. Bij het Deltaprogramma wordt de uitvoering in handen gelegd van een regisseur (Deltacommissaris). De regisseur coördineert zowel tussen de departementen als tussen Rijk en regionale partijen. Ook de Wet op het financieel toezicht (Wft) kan als voorbeeld dienen. In die wet wordt het functionele toezicht op een heldere manier vastgelegd, waarbij de regelgeving zo veel mogelijk consistent is gemaakt over de verschillende sectoren waarop toezicht wordt gehouden. Bovendien is vereenvoudiging en beperking van administratieve lasten bereikt door van acht wetten één wet te maken, door voor – zo veel mogelijk – onderwerpen één algemene regel te maken en door in de wet de taken van de toezichthouders te omschrijven.

Ook voor verduurzaming zou – als een vorm van zelfbinding – duidelijk moeten worden vastgelegd waar welke taken en verantwoordelijkheden liggen. Volgens de raad zou de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling de departementen moeten overstijgen. Die zelfbinding kan uiteindelijk de vorm krijgen van een wet op de duurzaamheid. Het gaat bij de in deze wet vast te leggen procesafspraken nadrukkelijk niet om nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven.

5.3.5 Beoordeling van KADO

Deze paragraaf gaat niet in op de afzonderlijke deelonderwerpen van het kabinetsbeleid, zoals die zijn neergeslagen in de kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling (KADO). De SER beperkt zich hier tot het plaatsen van enkele meer algemene kanttekeningen.

Een eerste kanttekening is dat in de kabinetsbrief waarin het beleid uiteen wordt gezet, de nadruk vooral op milieu en economie ligt. Dat is ook begrijpelijk omdat daar de grootste uitdagingen liggen, maar van belang is oog te hebben voor afruilen tussen de verschillende dimensies van duurzaamheid. Een verbindende visie op de verschillende dimensies van duurzame ontwikkelingen ontbreekt nu. Het aspect van de sociale vooruitgang (de P van People) blijft hierdoor onderbelicht. Dit bemoeit een integrale benadering.

De tweede kanttekening betreft de constatering dat de kabinetsbrief wel de economische kansen van duurzame ontwikkeling schetst, maar de risico's onbenoemd laat. Het kabinet gaat daarmee voorbij aan de onderliggende conflicterende waarden en belangen en de daaruit voortvloeiende dilemma's die bij duurzaamheidsvraagstukken ook spelen en steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen. Voor de SER is dit het startpunt van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. In de keuze voor de beleidsthema's zouden de daarmee verband houdende dilemma's geëxpliceerd moeten worden. Dit is niet het geval. Ook ontbreekt een onderbouwing van de themakeuze. De keuzes die het kabinet in de KADO maakt voor de negen thema's zijn vooral ingegeven vanuit economische kansen voor Nederland. Opvallend genoeg is geen relatie gelegd met het sleutelgebiedenbeleid dat zich eveneens richt op economische kansen voor de toekomstige Nederlandse economie. In de KADO wordt verder het belang benadrukt van een internationale aanpak, maar een concrete uitwerking ontbreekt. Zo had een inhoudelijke relatie met de Europese duurzaamheidsstrategie voor de hand gelegen.

Ten derde pleit de SER ervoor de ervaringen met KADO consequent te monitoren. In dat kader zouden ook experimenten kunnen worden gestart om het leervermogen te vergroten. Zo zouden leerpilots kunnen worden opgezet met als doel een meer integraal en coherent beleidsproces bij de overheid te bevorderen. Hierbij zouden dan leerpunten moeten worden benoemd. Deze kunnen bijvoorbeeld gaan over de verdeling van verantwoordelijkheden, integraliteit in het beleid, betrouwbaarheid van de overheid in een transitieproces, etc. Uiteindelijk zouden die pilots duidelijk moeten maken hoe duurzaamheid verankerd kan worden in het beleidsproces. Naar voorbeeld van het bedrijfsleven zouden die processen in een managementsysteem ingepast kunnen worden.

5.4 De rol van het bedrijfsleven

5.4.1 Initiatieven vanuit het bedrijfsleven

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Om het maatschappelijk verantwoord ondernemen van Nederlandse bedrijven in het buitenland te bevorderen, hebben ondernemers- en werknemersorganisaties het initiatief voor internationaal maatschappelijk verantwoord ketenbeheer genomen³¹. Zij hebben eind 2008 een verklaring opgesteld dat het normatieve kader voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen beschrijft en toe-

31 SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*.

licht³². Het initiatief richt zich in het bijzonder op de verdere invulling van verantwoord ketenbeheer. Bedrijven wordt gevraagd hierover te rapporteren. Op basis hiervan zal de SER een jaarlijkse voortgangsrapportage opstellen. De eerste voortgangsrapportage is september 2009 verschenen³³. De SER wil het belang van verduurzaming in ketens nogmaals onderstrepen.

Aan maatschappelijk verantwoord ondernemen kan een onderneming individueel of samen met andere belanghebbenden invulling geven. Zo heeft de Stichting Duurzame Voedingsmiddelenketen (DuVo) in het midden van de jaren negentig een proces op gang gebracht gericht op verduurzaming van de voedselketen. DuVo ziet als voornaamste doel de leden te inspireren en daardoor te helpen bij het voeren van hun eigen duurzaamheidsbeleid. Uitwisseling van ervaringen speelt daarbij een grote rol.

Verder speelt in internationaal verband het aspect van de ketenverantwoordelijkheid. Door de globalisering bestaan er steeds meer grensoverschrijdende schakels in de productieketen, waardoor het zicht op de wijze waarop iedere schakel waarde toevoegt weinig transparant is. Diverse internationaal opererende ondernemingen zetten stappen om de transparantie in de keten te vergroten en misstanden op sociaal en milieugebied in de keten aan te pakken. Een bekend voorbeeld is het Marine Stewardship Council dat een keurmerk biedt voor duurzaam gevangen vis.

Sinds 2008 richt het Initiatief Duurzame Handel (IDH) zich op internationale handelsketens van producten als soja, hout, cacao, katoen en vis met als doel sectorgevoegde partijen bijeen te brengen om gezamenlijk de markt te kantelen en duurzame productie en handel tot standaard te maken. Dat gebeurt in coalities van overheid, koplopers uit bedrijfsleven, vakbonden, milieuorganisaties en ontwikkelingsorganisaties. Met het initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO-initiatief) leveren werkgevers- en werknemersorganisaties een bijdrage om op het punt van de internationale ketenverantwoordelijkheid tot een grotere transparantie te komen en ondernemingen aan te sporen om richting toeleveranciers bepaalde criteria te stimuleren.

Een ander voorbeeld zijn internationale samenwerkingsverbanden zoals de *Round Table on Sustainable Palmoil* (RSPO) waarin producenten en maatschappelijke organisaties initiatieven ontplooiën om ontbossing tegen te gaan. De RSPO staat onder

³² SER (2008) Verklaring *Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*.

³³ SER (2009) Rapportage *Waarde winnen, ook in de keten*.

Nederlands voorzitterschap en heeft diverse principes en criteria vastgesteld. Een van de belangrijkste principes die is aangenomen voor de productie van duurzame palmolie is dat nieuwe plantages in elk geval geen ‘primary forest’ of gebieden met ‘high conservation values’ mogen vervangen.

Op het gebied van de soja is onlangs een vergelijkbaar initiatief gestart: The Round Table on Responsible Soy. Het productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO) speelt vanuit Nederland een belangrijke rol in beide rondetafelinitiatieven. Deze ronde tafels hebben diverse principes en criteria vastgesteld (zie kader). Een van de belangrijkste principes die is aangenomen voor de productie van duurzame palmolie is dat nieuwe plantages in elk geval geen gebieden met hoge biodiversiteitswaarde mogen vervangen.

Principes en criteria voor duurzame soja

De Round Table on Responsible Soy (RTRS) heeft vijf principes vastgesteld: het respecteren van wetten (‘legal compliance’) en een goede handelspraktijk, verantwoorde arbeidsomstandigheden, verantwoorde relaties met de omgeving, milieuzorg en een goede landbouwpraktijk.

Voor deze vijf principes zijn in totaal 26 criteria opgesteld, waaronder:

- gefaseerde uitbanning van 12 bestrijdingsmiddelen (de zgn. ‘Dirty Dozen’) en een algemene verplichting tot vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen;
- arbeidsomstandigheden volgens het internationaal arbeidsrecht;
- een mechanisme voor klachten van lokale en inheemse gemeenschappen;
- terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen;
- bescherming van bodem- en waterkwaliteit;
- respect voor lokale landrechten.

De vraag naar RSPO-gecertificeerde duurzame palmolie loopt momenteel achter bij het aanbod, maar de handel stijgt wel duidelijk³⁴. Verschillende bedrijven hebben zich gecommitteerd tot een volledige omschakeling naar duurzame palmolie voor hun merkproducten en geven daarmee een duidelijk signaal af. Ook in andere ketens (cacao) hebben grote bedrijven zich vastgelegd op een verduurzaming van

34 Productschap MVO (2009) *RSPO-gecertificeerde palmolie ruim voorhanden*.

grondstoffen. De SER wil het belang van verduurzaming in ketens nogmaals onderstrepen.

Convenanten

Het bedrijfsleven heeft het initiatief genomen om met het kabinet een duurzaamheidsakkoord te sluiten (zie kader). De in 2009 afgesloten *Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie ETS-ondernemingen* (MEE) is daarvan ‘de sluitsteen’³⁵. Volgens die afspraak verplichten ondernemingen zich om energie-efficiencyplannen op te stellen en uit te voeren. Verder zullen brancheorganisaties en energie-intensieve ondernemingen een routekaart opstellen voor hun sector, die inzicht biedt in kansen voor de lange termijn en is gericht op innovatieve trajecten voor energie-efficiencyverbeteringen.

Duurzaamheidsakkoord

In november 2007 hebben het kabinet en de centrale ondernemingsorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland een Duurzaamheidsakkoord afgesloten.

In het akkoord is afgesproken dat overheid en bedrijfsleven samen aan de slag gaan om van Nederland koploper te maken op het gebied van energie- en klimaatinnovatie. Beide partijen verwachten dat hier ontwikkelde innovaties tot ver buiten de Nederlandse grenzen kunnen worden afgezet.

De drie ondernemingsorganisaties zullen bevorderen dat in sectorakkoorden wordt vastgelegd dat het bedrijfsleven grote en langdurige inspanningen doet in energie-efficiencyverbetering, hernieuwbare energie en andere innovatieve voorzieningen en daarmee een koploperspositie inneemt op het gebied van energie- en klimaatinnovatie.

De overheid belooft op haar beurt ervoor te zorgen dat Nederlandse bedrijven op een Europees en wereldwijd gelijk speelveld kunnen blijven werken. Bij nieuwe (klimaat- en energie)maatregelen zullen de effecten op het level playing field van zowel grote als kleinere bedrijven in kaart worden gebracht. Indien noodzakelijk zullen beleidsoplossingen worden gezocht om de nadelige effecten voor de concurrentiepositie te voorkomen, bij voorkeur in Europees verband. Zo nodig kan bij onoverkomelijke problemen van maatregelen worden afgezien.

35 VNO-NCW (2009) *Energie-intensieve industrie tekent voor efficiënter energiegebruik*, persbericht.

Het Duurzaamheidsakkoord en de sectorale deelakkoorden kennen twee pijlers. Enerzijds zijn dit grote en langdurige inspanningen ten aanzien van het kosten-effectief realiseren van energie-efficiencyverbetering, CO₂-reductie en het ontwikkelen en inzetten van duurzame/hernieuwbare energie. In de terminologie wordt dit veelal aangeduid met ‘meters maken’. Het realiseren van de afspraken vraagt om grote inspanningen.

De andere pijler betreft het ontwikkelen van een structurele innovatieaanpak waardoor Nederland internationaal koploper wordt op het gebied van energie- en klimaatinnovatie. Belangrijk daarbij is dat de overheid erkent en ervoor zorgt dat internationaal opererende bedrijven internationaal op een gelijk speelveld kunnen blijven opereren. Daarmee kan worden bereikt dat internationale bedrijven niet onder druk van verstoorde concurrentieverhoudingen Nederland verlaten; bovendien vergroot het de kans dat belangrijke innovatieve ontwikkelingen bij deze bedrijven ook daadwerkelijk in Nederland tot stand komen.

Samenwerking voor duurzaamheid

Samenwerking tussen ondernemingen is veelal onmisbaar om het streven naar verduurzaming van productie te realiseren. In zijn advies *Innovatie voor Duurzaam Voedsel en groen* merkte de raad bijvoorbeeld op dat samenwerking essentieel is in het transitieproces naar een duurzame landbouw³⁶. Ook op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en ketenbeheer wordt steeds nadrukkelijk gezocht naar horizontale en verticale samenwerking binnen de sector en de keten³⁷. Samenwerking tussen ondernemingen kan botsen met het mededingingsrecht. Het kabinet merkt in zijn adviesaanvraag op dat er mogelijk “mededingingsrechtelijke beperkingen (...) zijn, die het streven naar duurzame ontwikkeling negatief zouden kunnen beïnvloeden”. Hoofdstuk 6 van dit advies gaat in op dit mogelijke spanningsveld aan de hand van een casestudy over mededinging en duurzame visserij.

Verduurzaming binnen arbeidsorganisaties

Mede onder invloed van de crises krijgen duurzaamheidsaspecten steeds meer aandacht in Nederlandse arbeidsorganisaties, bijvoorbeeld in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze ‘groene arbeidsvoorwaarden’ hebben voornamelijk betrekking op het type reiskostenvergoedingen (vergoedingen openbaar vervoer, fietsvergoeding, energiezuinige auto’s, carpoolen), verhuiskostenvergoedingen, mogelijkheden van telewerken, videoconferencing, enzovoorts³⁸.

36 SER (2002) Advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, p. 10.

37 Zie: SER (2009) Rapportage *Waarde winnen, ook in de keten*.

38 Zie: www.raet.nl/Actueel/Vaknieuws/Vakhulp%20-%20zaken%20doen%20het%20groen.aspx.

De eigen verantwoordelijkheid van werknemers komt tot uitdrukking in een pilot-project als Duurzaam Werken dat vanuit de FNV is geïnitieerd en plaatsvindt bij vijftien bedrijven en organisaties uit de markt- en publieke sector³⁹. De betrokken bonden willen zowel de werknemer in het algemeen als meer specifiek de personeelsvertegenwoordigers en kaderleden bereiken. Dit past in een beleid waarin werknemers een grotere eigen inbreng en verantwoordelijkheid hebben in het uitoefenen van hun functie en zij worden uitgedaagd om te experimenteren en te innoveren (sociale innovatie). Met voorbeelden, instrumenten en ondersteuning zullen zij worden geholpen om innovatieve manieren te vinden ter vermindering van het energieverbruik en verduurzaming van de werkplek. Concreet gaat het dan om vergroenen van het woon-werkverkeer, maatregelen om energie te besparen, vermindering van het gebruik van papier, en duurzaam inkopen.

5.4.2 Impulsen door de overheid

Verduurzaming moet vorm krijgen door (inter)actie van producenten, consumenten en overheid. Mede als gevolg van de crisis is het noodzakelijk dat de besteding van financiële middelen voor het realiseren van duurzaamheid zo kosteneffectief als mogelijk is. Het is aan de overheid om een omgeving te creëren die aanpassing en vernieuwing in de richting van duurzaamheid mogelijk maakt, stimuleert en zo nodig afdwingt. Verschillende interventies kunnen hier een rol spelen. Van belang is het algehele beleidskader, adequate financiering, en fiscale behandeling.

Een consistent en lange-termijn-beleidskader

In 2005 heeft de SER geadviseerd over het bevorderen van eco-efficiënte innovaties in zijn advies *Milieu als kans*⁴⁰. De aanbevelingen in dat advies zijn volgens de raad ook nu nog actueel. Een van de kernelementen bij eco-efficiënte innovaties is dat het vaak om beslissingen met een langetermijnhorizon gaat. Het is voor de risiconemende investeerder daarom belangrijk dat het relevante overheidsbeleid over langere tijd gezien helder, samenhangend en consistent is. Langetermijnplannen moeten worden bewaakt tegen de wisselvalligheden van de vierjarige politieke beleidscyclus. Alleen dan ontstaat de ruimte om de korte investeringscycli van bedrijven te koppelen aan de langetermijn doelstellingen gericht op verduurzaming. Het gebrek aan consistentie in het Nederlandse beleid is een van de grote zwakheden van het Nederlandse innovatiebeleid. Dit beeld wordt bevestigd door een recente studie van het CPB over innovaties in duurzaam bouwen⁴¹. Het planbureau

³⁹ Zie: www.duurzaamaanhetwerk.nl.

⁴⁰ SER (2005) *Advies Milieu als kans*.

⁴¹ CPB (2010) *Home green home*.

constateert onder meer een voortdurende wisseling van beleid ('knipperlichtbeleid'), dat ten koste gaat van de effectiviteit.

Adequate financiering van groot belang

Voor initiatieven vanuit het bedrijfsleven is naast samenhang in beleid de financiering een punt van aandacht. In een recent internationaal vergelijkend onderzoek naar het investeringsklimaat voor investeringen in duurzame projecten werd nog eens bevestigd dat Nederland op dit punt niet goed scoort⁴². Met de nasleep van de bankencrisis is de betekenis van goede financieringsmogelijkheden alleen maar toegenomen.

Tegen deze achtergrond vindt de SER het – los van de precieze vormgeving – hoopgevend dat banken meewerken aan onderzoek van de Eerlijke Bankwijzer. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe Nederlandse banken het best kunnen bijdragen aan een lagekoolstofeconomie⁴³. Interessant is in dit verband dat de Rabobank met het Wereld Natuur Fonds samenwerkt om voor de Nederlandse markt een investeringsfonds te creëren, dat zich richt op duurzame energie en schone technologie. Eerder heeft de SER ervoor gepleit naar het voorbeeld van het Engelse *Carbon Trust Fund* een vergelijkbaar fonds voor Nederland op te richten⁴⁴. Zo'n fonds zou zich dan moeten richten op 'schone' technologieën met een hoog risico, maar met een potentieel aantrekkelijke *business case*. Een dergelijk fonds zou door middel van een pps-achtige constructie waarin naast overheid ook pensioenfondsen, banken en bedrijven participeren, kunnen worden gefinancierd. Via het fonds zouden ondernemers (vooral starters) ook een professionele begeleiding moeten krijgen om de slaagkans te vergroten.

De SER roept het kabinet op het initiatief van de banken aan te grijpen om samen met deze sector, en bij voorkeur ook met pensioenfondsen, tot financieringsconstructies te komen die het bedrijven gemakkelijker maakt om verduurzamingsprocessen tot stand te brengen. Adequate financieringsmogelijkheden voor eco-efficiënte investeringen vormen een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam handelingsperspectief voor het bedrijfsleven.

42 SEO (2009) *De kapitaalmarkt voor duurzame projecten: De regels van het spel zijn hetzelfde maar het spel verloopt anders*.

43 ABN AMRO, AEGON Bank, ASN Bank [et al.] (2009) *Nederlandse banken voor heldere afspraken duurzame energie*.

44 SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

Toepassing principe 'vervuiler betaalt'

Het beginsel 'de vervuiler/gebruiker betaalt' vormt een belangrijk uitgangspunt voor het streven naar maatschappelijke welvaart en duurzaamheid. Door maatschappelijke (externe) kosten in rekening te brengen wordt innovatie in een duurzame richting bevorderd. Bij de maatvoering moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de positie van het op internationale markten concurrerende Nederlandse bedrijfsleven. Volkomen effen zal het speelveld overigens nooit kunnen zijn. Het is simpelweg niet doenlijk (en ook niet wenselijk) om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Het gaat erom substantiële concurrentievervalsingen te voorkomen (zie kader).

Interpretaties gelijk speelveld^a

Het Centraal Planbureau onderscheidt twee hoofdinterpretaties. Ten eerste is er de interpretatie waarin het gelijke speelveld wordt gezien in termen van regels: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Regels zijn hierin alle vormen van overheidsbeleid, dus ook wetgeving en subsidies. Deze regels moeten symmetrisch zijn in het gelijke speelveld, en op gelijke wijze van toepassing zijn op alle bedrijven in de markt. Een consequentie van deze interpretatie is het accepteren van ongelijke uitkomsten die voortkomen uit bestaande verschillen tussen lidstaten qua geografische kenmerken, bevolkingsdichtheid en economische structuur.

De tweede interpretatie ziet het gelijke speelveld in termen van uitkomst: alle bedrijven hebben een gelijke verwachte winst. Als bedrijven met dezelfde kenmerken (bijvoorbeeld ten aanzien van productiekosten en strategische mogelijkheden) dezelfde regels hebben, hebben zij een gelijk speelveld in termen van uitkomst. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, zou de overheid in deze filosofie worden gevraagd bedrijven met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld met een subsidie).

De studie van het CPB stelt vast dat in het algemeen een gelijk speelveld in termen van regels wenselijk is. Dat bevordert in beginsel de maatschappelijke welvaart. De daadwerkelijke comparatieve voor- en nadelen komen dan goed tot uitdrukking.

^a CPB (2003) *Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field.*

Aan het principe 'de vervuiler betaalt' kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Daarbij kan het gaan om:

- verhandelbare emissierechten voor internationale sectoren
- energiebelasting voor overige sectoren
- prestatienormen in sectoren zoals de bouw
- fiscale verduurzaming
- convenanten.

In dit kader is het eveneens van belang om de milieugevolgen van een aantal subsidies kritisch te bekijken⁴⁵. In zijn advies *Milieu als kans* benoemde de raad dit als volgt:

Uiteraard zijn milieuschadelijke subsidies in strijd met het beginsel dat de vervuiler of gebruiker betaalt. Zo bezien doet dit type subsidies afbreuk aan de maatschappelijke welvaart.

Er zijn de afgelopen jaren diverse studies verricht die de subsidiestromen en hun directe en indirecte nadelige milieu-effecten in binnen- en buitenland in beeld hebben gebracht. (...)

Soms zijn deze subsidies impliciet, zoals in de internationale luchtvaart door het ontbreken van een kerosineaccijns.

Vaak zijn de nadelige milieu-effecten van subsidies indirect. Zo bevorderen de Nederlandse huursubsidie en hypotheekrenteaftrek dat mensen groter gaan wonen, waardoor bijvoorbeeld het energieverbruik stijgt. Dit voorbeeld illustreert dat bij de beoordeling van het effect van een subsidie of belastinguitgave het geheel van economische, sociale en ecologische belangen moet worden afgewogen.

Verhogen of verbreden van heffingen voor niet-duurzame producten biedt verdergaande mogelijkheden (zie kader)⁴⁶. Ook de kilometerheffing is een voorbeeld. De SER heeft zich al in 2005 voor de kilometerheffing uitgesproken in een advies over een mobiliteitsmarkt. In een mobiliteitsmarkt betaalt de gebruiker of vervuiler voor de maatschappelijke kosten die hij veroorzaakt. Een mobiliteitsmarkt zorgt bovendien voor een meer directe wisselwerking tussen aanbod en gebruik van infrastructuur. De prijsvorming op de mobiliteitsmarkt zal duidelijk maken waar de grootste capaciteitsknelpunten zich voordoen. Vervolgens kan voor die knelpunten de meest kosteneffectieve oplossing worden gezocht⁴⁷.

⁴⁵ De studie noemt ook een onderzoek van Van Beers & Van den Bergh (2009) dat uitwijst dat er 41 regelingen zijn die het gebruik van fossiele brandstoffen stimuleren. Het gaat in totaal om ongeveer 7,5 miljard Euro aan steunmaatregelen per jaar. Zie Beers, C. van en J. van den Bergh (2009) *Environmental Harm of Hidden Subsidies: Global Warming and Acidification*.

⁴⁶ CE (2010) *Grenzen aan groei? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel*; Haar, B. ter (2009) *Nieuwe paden voor vergroening*.

⁴⁷ SER (2005) *Advies Nota Mobiliteit*.

Heffingen^a

CE-Delft noemt allereerst een CO₂-heffing bovenop energie en brandstoffen, afhankelijk van de koolstofinhoud (de link tussen heffing en koolstofinhoud is nu nog onvolledig). Daarnaast wordt voorgesteld de grondslag voor belastingen uit te breiden naar nieuwe grondslagen zoals een belasting op niet-duurzame grondstoffen (bijv. niet-duurzaam veevoer). Ook stelt CE voor sommige productgroepen, zoals vlees, in een hogere btw-schaal te plaatsen. Tot slot stelt de studie dat voor sommige belastingen het wel het meest opportuun is deze op Europees niveau te adresseren om een zeker level playing field te garanderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vliegtaks en kerosineaccijns.

a Blom, M.J., A. Schroten [et al.] (2010) *Grenzen aan groei? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel*.

De raad heeft zich altijd uitgesproken als voorstander van het vervuiler-betaalt-principe, en kan zich dan ook dan goed vinden in het inzetten van het fiscale instrument om het verduurzamingsproces te versnellen. Daarbij kan het gaan om heffingen op emissies, input en eindproducten. Wel plaatst de raad enkele aandachtspunten. Bij een differentiatie van btw-tarieven naar duurzaamheid is het van belang te kijken naar de duurzaamheid over de gehele levenscyclus van een product. Een verhoging van de btw-schaal voor bepaalde zogenoemde onduurzame producten, dient in goed overleg met betrokkenen te worden gedaan. Een verhoging moet ook tijdig worden aangekondigd zodat betrokkenen hierop adequaat kunnen anticiperen.

Een tweede aandachtspunt betreft de verdeling van lasten. Bij belastingverschuiving in een duurzame richting moet worden gestreefd naar budgetneutraliteit. De CE-studie heeft een indicatieve inschatting gemaakt van de opbrengsten van nieuwe milieubelastingen en verhoging van bestaande belastingen. Pas op langere termijn (rond 2050) – als de duurzame samenleving daadwerkelijk gerealiseerd zou zijn – zal de belastinggrondslag voor milieubelastingen verdwenen zijn. Lastenverzwaringen als gevolg van milieubelastingen kunnen vaak gecompenseerd worden; zo kan het afschaffen van kortingen op de Energiebelasting zoals CE voorstelt, gecompenseerd worden met subsidies om energiebesparing te realiseren. Verder is aandacht nodig voor met name compensatie voor de laagste inkomens en de wijze waarop dit het beste kan plaatsvinden.⁴⁸

48 Haar, B. ter (2009) *Nieuwe paden voor vergroening*.

Tot slot hecht de raad zeer aan een harmonisering van maatregelen op Europees niveau. Voor sommige fiscale regelingen (bijvoorbeeld de btw-tariefindeling) vindt de besluitvorming op EU-niveau plaats. De raad moedigt het kabinet dan ook aan om in Europees verband de mogelijkheden van een fiscale verduurzaming of vergroening te vergroten.

Doorstroming en scholing

Verduurzaming van de economie vereist een groot aanpassings- en reactievermogen van alle economische actoren⁴⁹. Benutting van het grote potentieel aan ‘groene’ banen – zowel in bestaande als nieuwe sectoren – betekent dat het bedrijfsleven de kansen op dit gebied onderkent en de strategische beleidsvorming hierop afstemt. Vervolgens vereist een omslag naar meer groene banen dat werknemers moeten worden voorbereid op nieuwe kennis en vaardigheden die bij andere technologieën passen.

Deze omschakeling stelt vaak hoge eisen aan betrokkenen. Uit onderzoek komt namelijk naar voren dat de ‘nieuwe’ werkgelegenheid meestal tot andere werkprocessen en nieuwe werkwijzen leidt en daardoor andere, veelal hogere eisen aan de betrokken werknemers stelt⁵⁰. Er moeten bijvoorbeeld voldoende vaklieden (waaronder technici) van verschillende niveaus worden opgeleid die zijn gespecialiseerd in duurzame technologieën⁵¹. Om-, her- en bijscholing is daarom vaak noodzaak, scholing op maat. Voor hoger opgeleiden biedt een samenwerkingsverband van Europese universiteiten (EUREC) momenteel masteropleidingen aan in *hernieuwbare energie* en in *broeikasgasreducerende technologie*. Voor lager opgeleiden is er bijvoorbeeld in Spanje een mobiele school die werknemers in de bouw bijschoolt in milieuvriendelijke bouwtechnieken. Zulke voorbeelden verdienen navolging en stimulering.

5.5 De rol van de consument

Om de gewenste gedragsverandering tot stand te brengen, is ook druk vanuit de samenleving een belangrijk middel om ondernemingen in een duurzame richting te sturen. De overheid kan hier een stimulerende rol in spelen door duurzame consumptie te stimuleren. De SER is voorstander van een meersporenaanpak⁵².

49 SER (2006) Advies *Welvaartsgroei voor en door iedereen*.

50 Europese Commissie (2005) SEC 1530.

51 Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie (2008) COM 868/3.

52 SER (2003) Advies *Duurzaamheid vraagt om openheid*.

Om te beginnen is het belangrijk de consument via de portemonnee aan te spreken door consequentere toepassing van het ‘vervuiler en gebruiker betaalt’-principe, zoals hierboven is bepleit. De consumptie wordt duurzamer als negatieve externe effecten een prijs krijgen. In dit verband zijn prikkels in het fiscale systeem veelbelovende manieren om zowel de consumentenvoorkeuren in de gewenste richting te sturen als fabrikanten aan te moedigen om hun producten milieuvriendelijker te maken.

Ten tweede is duurzaamheidsbesef belangrijk. Dat speelt in het onderwijs, maar ook in arbeidsorganisaties en via de media. Betrouwbare en toegankelijke informatie is daarvoor een absolute voorwaarde. Ook helpt het enorm als autoriteiten en rolmodellen het goede voorbeeld geven. Dat maakt duurzaamheidsbeleid ook geloofwaardig. Door duurzaam inkopen als leidraad van de materiële overheidsbestedingen te maken, geeft de overheid dit goede voorbeeld; tegelijkertijd zet zij door haar omvang ook een hogere standaard (overheid als *launching customer*).

Ten derde is er de sociale omgeving. Gedragsverandering kan plaatsvinden onder invloed van de opvattingen in de sociale omgeving. Goed- of afkeuring werkt dan regulerend. Zo staat roken en met alcohol achter het stuur nu in een heel ander daglicht dan tien of twintig jaar geleden.

Ten vierde biedt de fysieke omgeving aangrijpingspunten. Denk aan de woonomgeving. In de ontwerpfase van gebouwen, wijken en voorzieningen zijn er tal van technisch innovatieve mogelijkheden om duurzaamheid een belangrijke plek te geven. Denk aan de energieneutrale wijken, maar ook aan een betrouwbaar en frequent openbaar vervoer.

Ten vijfde kan de ketentransparantie in veel sectoren nog vele malen beter. Het gaat hierbij om de ontsluiting van relevante informatie over productieprocessen, productieketens en de producten. Die informatie moet toegankelijk zijn voor consumenten of consumentenorganisaties. Keurmerken kunnen hierbij helpen, mits ze onafhankelijk geverifieerd zijn⁵³.

In het ideale geval krijgt de consument voor belangrijke bestedingen een totaalpakket voorgelegd dat het pad naar verduurzaming vergemakkelijkt. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de 22 adviezen die de Nationale Denktank in december 2009 presenteerde, gericht op minder en duurzamer energiegebruik⁵⁴. Het gezamenlijke

⁵³ SER (2004) *Advies Keurmerken en duurzame ontwikkeling*.

⁵⁴ De Nationale Denktank (2009) *Energie in beweging*.

pakket van adviezen vereenvoudigt het proces van energiebesparing, verbetert inzicht in het aanbod, zet consumenten aan tot actie en stuurt de consument in de gewenste richting. De SER stelt voor dit soort samenhangende pakketten ook te ontwikkelen voor andere grote bestedingscategorieën met grote milieueffecten.

5.6 Betalen voor biodiversiteit

De vierde set vragen uit de adviesaanvraag gaat over *betalen voor biodiversiteit*. Betalen voor biodiversiteit is een belangrijk onderdeel van het beleidsprogramma *Biodiversiteit werkt, voor natuur, voor mensen, voor altijd* dat het kabinet in 2008 aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Het kabinet wil bevorderen dat – nationaal en internationaal – de waarde van biodiversiteit wordt erkend en zichtbaar gemaakt, als essentiële factor voor tal van economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften. Dit moet leiden tot (verdere) ontwikkeling van markten voor ecosysteemgoederen en -diensten, welke zorgen voor een ‘retourstroom’ van investeringen in biodiversiteitsbehoud⁵⁵. De SER is zich ervan bewust dat bij het gebruik van genetische diversiteit voor de veredeling van planten- en dieren reeds mechanismen zijn ontwikkeld via onder andere het kwekersrecht, maar laat deze materie wegens haar complexe en specialistische karakter hier buiten beschouwing.

Doelen

Nederland heeft zich op grond van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (VBD) – dat in 1992 tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro tot stand is gekomen – ertoe verplicht de biodiversiteit zowel in eigen land te beschermen als ook geëigende maatregelen te nemen ter ondersteuning van de bescherming van de biodiversiteit in de ontwikkelingslanden⁵⁶.

Tijdens de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling (WSSD, Johannesburg 2002) is als mondiale doelstelling overeengekomen het verlies van biodiversiteit in 2010 aanzienlijk terug te dringen. Ook de Millenniumdoelstellingen zijn van belang. In het bijzonder gaat het om Millenniumdoel 7: in 2015 leven meer mensen in een duurzaam milieu. De armste mensen hebben het meeste last van milieuproblemen. Voor hun levensonderhoud zijn zij vaak afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen. Ontbossing, onveilig drinkwater, gebrekkige sanitaire voorzieningen en luchtvervuiling bedreigen hun gezondheid.

⁵⁵ Minister LNV, minister OS en minister VROM (2008) *Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd*.

⁵⁶ In oktober 2010 wordt de tiende Conferentie van Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag georganiseerd in het Japanse Nagoya.

De Europese Commissie heeft onlangs een mededeling uitgebracht waarin een visie en mogelijke doelstellingen op vier verschillende ambitieniveaus uiteen zijn gezet (zie kader). Eind 2010 zal de Commissie een nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie presenteren om het overeengekomen doel te halen⁵⁷.

Opties voor EU-biodiversiteitsbeleid

De mededeling behelst een visie op lange termijn (2050) voor de biodiversiteit, met vier opties voor de middellange termijn (2020) – met behulp waarvan de visie in realiteit moet worden omgezet. Biodiversiteit en de ecosysteemdiensten die de natuur ons gratis levert, moeten volgens deze visie worden behouden, voor zover mogelijk worden hersteld en de waarde ervan moet worden vastgesteld. Dit moet gebeuren vanwege de intrinsieke waarde van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, maar ook omdat zij essentieel zijn voor economische welvaart en menselijk welzijn. Biodiversiteitsverlies kan rampzalige gevolgen hebben en dit moet worden voorkomen.

Voor de middellange termijn (2020) worden voor de EU vier ambitieniveaus voorgesteld om de visie in realiteit om te zetten:

- Optie 1: de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten wordt aanzienlijk afgeremd.
- Optie 2: de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten wordt stopgezet.
- Optie 3: de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten wordt stopgezet en biodiversiteit en ecosysteemdiensten worden zo veel mogelijk hersteld.
- Optie 4: de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten wordt stopgezet en biodiversiteit en ecosysteemdiensten worden zo veel mogelijk hersteld. De bijdrage van de EU om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit tegen te gaan wordt verhoogd.

Visie en doelstellingen zullen de EU in staat stellen een gemeenschappelijke positie op te bouwen waarmee zij sterk zal staan tijdens de komende internationale onderhandelingen over een nieuwe, wereldwijde biodiversiteitsvisie en nieuwe wereldwijde doelstellingen voor de periode na 2010. Deze onderhandelingen zullen in het najaar in Nagoya, Japan, plaatsvinden.

⁵⁷ Europese Commissie (2010) COM(2010) 4 final.

De SER vindt behoud van biodiversiteit van groot belang. Volgens de Monitor is biodiversiteit een van de grootste ‘zorgen voor morgen’. Behoud van biodiversiteit dient niet alleen ecologisch belangen, maar ook sociale en economische belangen. Door het uitsterven van diersoorten, het verdwijnen van bos en de vervuiling van zeeën kunnen ecosystemen ernstig verstoord raken. Ecosystemen voorzien in de basale levensbehoeften, zoals voedsel, vezels, water en zuivere lucht. Zij dragen bij aan bescherming tegen natuurlijke rampen en ziektes, en onderhouden de essentiële levensprocessen op aarde.

Nederland kan zich in de eerste plaats richten op behoud van biodiversiteit in eigen land. Biodiversiteit is gebaat bij het minimaliseren van de milieudruk op de natuur uit andere sectoren (onder andere, stikstof en ammoniakdeposities) en bij voldoende en aaneengesloten natuur. Zo is er op nationaal niveau sinds 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het nationaal gerichte beleid is onder andere in het advies *Waarden van Landbouw* aan de orde geweest⁵⁸.

In de tweede plaats kan Nederland bijdragen aan de oplossing van het mondiale biodiversiteitsverlies. Nederland heeft, gezien zijn relatief grote beslag op grondstoffen uit de kwetsbare landen en de mede daarop gebaseerde welvaart anderzijds, een meer dan gemiddelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze mondiale problemen.⁵⁹

Betalen voor biodiversiteit

Betalen voor biodiversiteit is slechts een onderdeel van het beleid gericht op behoud van biodiversiteit. Behalve biodiversiteits- en natuurbeleid zijn onder meer landbouwbeleid, klimaatbeleid, innovatiebeleid, en verduurzaming van productie en consumptie van belang.

Voor welke problemen kunnen betalingsmechanismen een oplossing bieden? Overexploitatie, bijvoorbeeld overbevissing, is een van de oorzaken van biodiversiteitsverlies. Overbevissing hangt samen met collectieve goederen; eigendomsrechten zijn niet goed geregeld. Iedereen kan erbij, en bij een situatie waarin individuen bovenal uit eigenbelang handelen leidt dit tot uitputting van een hulpbron – zelfs als dit ingaat tegen het langetermijnbelang van het collectief (‘tragedy of the commons’). Overexploitatie doet zich ook voor bij natuur en ecosystemen. Bossen worden vernietigd omdat het op korte termijn winstgevender is de grond

⁵⁸ Zie ook: SER (2001) *Advies Natuur voor mensen, mensen voor natuur*.

⁵⁹ CBS, CPB, PBC [et al.] (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, p. 12.

voor andere doelen te gebruiken dan de bomen te laten staan⁶⁰. Vooral gebieden met een hoge biodiversiteitswaarde, die tevens geschikt zijn voor hoogproductieve landbouw, staan onder druk⁶¹. De vraag naar voedsel en hout heeft als negatief extern effect een verlies van mondiaal natuurlijk kapitaal. De eindgebruiker is de consument. Duurzaam consumeren kan dus bijdragen aan behoud van biodiversiteit. Doordat duurzame producten vaak duurder zijn, leggen ze het doorgaans af tegen niet-duurzame producten.

Het internaliseren van externe effecten zal leiden tot een verbetering van prijs-signalen, doordat ze de externe kosten en voordelen van economische activiteiten expliciteren (zie paragraaf 4.2). Economische actoren zullen hiermee rekening houden en hun gedrag wijzigen. Negatieve gevolgen voor het milieu en andere negatieve gevolgen worden zo beperkt en positieve gevolgen versterkt.

Toepassing van economische instrumenten om duurzaamheidsdoelen te halen is niet nieuw. Wereldwijd zijn er de afgelopen jaren diverse emissiehandelsregelingen geïntroduceerd om te komen tot een 'low carbon'-economie. Het basisidee is eenvoudig: door CO₂ een prijs te geven gaan klimaateffecten volwaardig meewegen in economische beslissingen.

Hetzelfde principe valt toe te passen om te komen tot een 'low resources'-economie en daarmee bij te dragen tot behoud van biodiversiteit. Biodiversiteit laat zich – onder meer vanwege de diversiteit – echter minder gemakkelijk beprijzen dan bijvoorbeeld CO₂. Economisering van behoud van biodiversiteit vraagt daarom om een aanpak langs verschillende sporen. In de studie *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) – die in opdracht van Duitsland en de Europese Commissie is uitgevoerd – worden vier sporen onderscheiden: subsidies verduurzamen; belonen en beprijzen; baten delen; duurzame ontwikkeling meten⁶².

De SER heeft eerder al aanbevolen om betalingsmechanismen in te zetten voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (zie kader).

60 Europese Commissie (2006) COM(2006) definitief.

61 CBS, CPB, PBL [et al.] (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*.

62 Europese Commissie (2008) *The economics of ecosystems and biodiversity*.

Belonen van groene diensten^a

Natuur en landschap zijn economische goederen: schaarse middelen, zowel productiefactor als consumptiegoed, waarmee in de behoeften van huidige en toekomstige generaties wordt voorzien. De maatschappelijke baten van natuur en landschappelijke waarden zijn evident en komen in de economische kringloop op heel verschillende manieren tot uitdrukking, bijvoorbeeld in de waarde van fraai gelegen woningen en de omzet van horecaondernemingen. Maar natuur en landschap zijn collectieve en bovendien niet-reproduceerbare goederen, en daardoor is het lastig om het profijtbeginsel toe te passen en belanghebbenden (baathebbers) te laten meebetalen.

Grondgebonden landbouw kan worden gecombineerd met de zorg voor bepaalde (quasi)collectieve goederen, zoals voor natuurhistorische en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (waaronder 'groene diensten') en het bieden van mogelijkheden voor waterberging ('blauwe diensten'). De SER wil de beloning van zulke publieke diensten nadrukkelijk uit de subsidiesfeer halen. Veeleer gaat erom transacties aan te gaan met (groepen) boeren en andere grondeigenaren over de levering van groene diensten – die verder gaan dan de huidige regelgeving – waarnaar in een bepaald gebied maatschappelijk vraag is. In deze benadering wordt dus geen compenserende inkomenssteun gegeven, maar is veeleer sprake van een aanbesteding van te leveren groene diensten en van een redelijke, marktconforme vergoeding voor geleverde prestaties.

Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. Ter vaststelling van de precieze hoogte van de 'prestatiebeloning' zal nader onderzoek worden verricht. Daarbij zal voor de beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden een 'benchmark' worden gemaakt met vergelijkbare bedrijven buiten dergelijke gebieden, mede in relatie tot marktontwikkelingen op het vlak van de vraag naar voedsel en prijzen van landbouwproducten. De waarde van actieve individuele prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten kan worden gebaseerd op het tijdsbeslag en/of de kosten die voortvloeien uit de betreffende inzet. Marktoriëntatie zal daarmee ook bij de vaststelling van het beloningsniveau van geleverde maatschappelijke prestaties centraal staan.

^a SER (2008) *Advies Waarden van de landbouw*; Min. van LNV (2008) *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*.

Het lijkt aantrekkelijk om de toepassing van betalingsmechanismen ook naar andere gebieden uit te breiden. Zorgvuldigheid is echter geboden. Ook het PBL waarschuwt daarvoor. Veel ecosystemen leveren meerdere diensten tegelijk (productiediensten, regulerende diensten, culturele diensten en ondersteunende diensten). Een bos bijvoorbeeld is een recreatiegebied, produceert hout, legt koolstof vast, reguleert het lokale klimaat en produceert zuurstof. Door te concentreren op bijvoorbeeld het vastleggen van koolstof raken andere maatschappelijk diensten uit het zicht⁶³.

Indicatoren voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten zijn volgens de SER een belangrijke voorwaarde voor effectieve inzet van betalingsmechanismen. Biodiversiteit laat zich echter lastig meten, en de invloed van beleid op biodiversiteit al helemaal. Biodiversiteit is het onvoorspelbare en steeds veranderende gevolg van toeval, evolutie en dynamiek. Dynamiek kan daarbij betrekking hebben op fysieke condities, maar ook op de verspreiding en aantallen van soorten en soortencombinaties. Internationale onderzoekers concluderen: “Given the imperfect knowledge of the way people value natural ecosystems and their goods and services, and our limiting understanding of the underlying ecology and biogeochemistry of aquatic ecosystems, calculations of the value of the changes resulting from a policy intervention will always be approximate”⁶⁴.

Om te voorkomen dat op basis van partiële analyses verkeerde beleidsbeslissingen worden genomen, is een gemeenschappelijk analytisch kader nodig. Zo heeft Nobelprijswinnaar Elinor Ostrom een kader ontwikkeld, waarin zij de interactie tussen diverse deelsystemen in kaart brengt (zie figuur 5.1 in paragraaf 5.2). Het kader bevat een groot aantal indicatoren om de deelsystemen te monitoren⁶⁵. Ook in het kader van de conferentie inzake Biologische Diversiteit worden indicatoren ontwikkeld. De tiende conferentie in oktober 2010 kan als een eerste evaluatie worden beschouwd.

Ter illustratie: huidige indicatoren voor beleid

De huidige systematiek van doelsoorten en doeltypen houdt te weinig rekening met de dynamiek in de natuur⁶⁶. Doelsoorten verdwijnen en nieuwe soorten verschijnen, soortencombinaties veranderen en habitateisen van soorten veranderen, mede onder invloed van klimaatverandering. De instandhoudingsdoelen van het

63 PBL en Wageningen UR (2010) *Wat natuur de mens biedt: Ecosysteemdiensten in Nederland*.

64 Heal, G.M., E.B. Barbier, K.J. Boyle [et al.] (2005) *Valuing ecosystem services: Toward better environmental decision making*.

65 Ostrom, E. (2009) A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems.

66 Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft. Per natuurdoeltype worden de doelsoorten genoemd die daarvan voor hun voortbestaan afhankelijk zijn. De beleidsdoelstelling per natuurdoeltype is geformuleerd in de vorm van een percentage van het aantal soorten dat op een locatie aanwezig moet zijn.

Nederlandse natuurbeleid daarentegen leggen het accent op lokale schaal in termen van aantallen, soorten en soortcombinaties.

Het natuurbeleid kan effectiever worden door betere afstemming op de natuurlijke dynamiek. Dat kan door de sturing op te schalen van lokaal natuurgebied naar het regionale netwerk van een ecosysteemtype (bijvoorbeeld Noordwest-Europese schaal) en door sterker te sturen op ruimtelijke en milieucondities in plaats van op aantallen van soorten en soortsamenvatting van levensgemeenschappen. Met het nieuwe Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) is overigens al een stap in deze richting gezet⁶⁷.

Ook de *Monitor Duurzame ontwikkeling* zou meer rekening moeten houden met de dynamiek. Als hoofdindicator voor de biodiversiteit gebruikt de Monitor de *Mean Species Abundance* (MSA). Deze indicator meet zowel verlies aan kwaliteit als verlies aan kwantiteit (areaalverlies) als percentage van de oorspronkelijke biodiversiteit. Wanneer daarbij wordt uitgegaan van bijvoorbeeld het jaar 1700, en de ontwikkeling wordt geschetst aan de hand van periodes van 50 jaar, ontstaat een beeld met zeer beperkte beleidsrelevantie. Zo zijn er de afgelopen jaren vooral als gevolg van de klimaatverandering nieuwe soorten bijgekomen. Voor een realistisch beeld is het nodig de ontwikkeling door de tijd met kleinere tussenstappen te volgen⁶⁸. Ook zou in beeld te brengen zijn welke bewegingen op Noordwest-Europese schaal plaats vinden.

Conclusie

Voor effectieve inzet van betalingsmechanismen is het nodig de meetbaarheid van biodiversiteit en ecosystemendiensten beter op orde te hebben, en dat vergt onderzoek. De SER vindt het in het kader van dit advies te ver gaan dit onderwerp nader uit te diepen. De raad vindt het meer gepast de uitkomsten van de Taskforce Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen af te wachten. Desgevraagd is de SER bereid verder te adviseren over de mogelijkheden van marktwerking en het creëren van een markt voor biodiversiteit, en, in ruimere zin, ecosystemendiensten.

67 IBO (2010) *Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur*.

68 CBS (2009) *Monitor Duurzaam Nederland: Verslag van het symposium op 15 oktober 2009*.

5.7 Conclusie en beantwoording adviesvragen

In dit hoofdstuk geeft de SER een oordeel over het Nederlandse beleid gericht op verduurzaming. De volgende adviesvragen zijn daarbij relevant:

- Welke mogelijkheden ziet de SER voor Nederland om bij te dragen aan het aanpakken van de "mondiale zorgen voor morgen" zoals die in de Monitor worden benoemd?
- Acht de SER het noodzakelijk om voorzieningen te treffen voor toekomstige kosten?

Meer specifiek vraagt het kabinet een oordeel van de SER over het transitiebeleid:

- Hoe beoordeelt de SER het transitiebeleid, waarmee in Nederland de afgelopen jaren in diverse vormen veel ervaringen zijn opgedaan, als vehikel om tot een duurzame economie te komen?
- Acht de SER nieuwe initiatieven of instrumenten op dit punt gewenst?

In de afgelopen periode is er kaderstellend belangrijke vooruitgang geboekt. Het speerpuntproject Schoon en Zuinig en het Duurzaamheidsakkoord (en sectorale deelakkoorden) dat de centrale ondernemingsorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland in november 2007 met het kabinet hebben afgesloten, leggen kaders vast op het terrein van klimaat en energie voor de periode tot 2020. Het Duurzaamheidsakkoord en de sectorale deelakkoorden kennen twee pijlers. Enerzijds zijn dat grote en langdurige inspanningen ten aanzien van het kosten-effectief realiseren van energie-efficiencyverbetering, CO₂-reductie en het ontwikkelen en inzetten van duurzame/hernieuwbare energie. In de terminologie wordt dit veelal aangeduid met 'meters maken'. Het realiseren van de afspraken vraagt om grote inspanningen.

De andere pijler betreft het ontwikkelen van een structurele innovatieaanpak waardoor Nederland internationaal koploper wordt op het gebied van energie- en klimaatinnovatie. Belangrijk daarbij is dat de overheid erkent en ervoor zorgt dat internationaal opererende bedrijven op een gelijk speelveld kunnen blijven opereren.

Kaders voor een structurele innovatieaanpak zijn hiermee getrokken, maar de instrumentatie en implementatie vragen nog veel zorg en daadkracht. Het lijkt bijna inherent aan de politieke besluitvorming dat beleid gefragmenteerd plaatsvindt en de noodzakelijke continuïteit ontbeert. Voor burger en bedrijfsleven is wispelturig beleid buitengewoon lastig, voor de samenleving is het effect ronduit negatief: de beleidsdoelen worden niet gehaald of tegen te hoge kosten.

De crises daagt beleidsmakers uit om de lopende programma's kritisch tegen het licht te houden en nieuwe, verder gaande stappen te zetten. De kunst is om alle beleidsterreinen zo in te richten dat zij in dezelfde richting sturen. Dit vereist, met andere woorden, een integraal en samenhangend beleid. In de fiscale sfeer betekent het voorgaande onder meer de systematische toepassing van het 'vervuiler betaalt'-beginsel en een samenhangende langetermijnstrategie voor de toekomstige economie en samenleving. Die strategie moet ook inzichtelijk maken hoe de traditionele verzorgingsstaat wordt omgevormd tot een toekomstbestendige welvaartsstaat die past bij een open kenniseconomie.

Momenteel vertoont het beleid geen samenhang. De SER is voorstander van een stroomlijning van diverse beleidsprogramma's, ook in samenhang met de Europese duurzaamheids- en innovatieprogramma's. Comparatieve voordelen van Nederland moeten daarbij leidend zijn. Het Innovatieplatform heeft die voordelen in de sleutelgebiedenaanpak geïdentificeerd.

Verder vindt de raad het belangrijk dat ook in de sleutelgebiedenaanpak duurzaamheid als leidend beginsel gaat gelden en deze aanpak bij de stroomlijning van activiteiten wordt betrokken. De sleutelgebiedenaanpak kenmerkt zich door publiek-private samenwerking op het terrein van innovatie (in dit geval een innovatieaanpak duurzaamheid) waarbij langjarige commitments van zowel de overheid als het bedrijfsleven continuïteit garanderen. Aangezien het thema duurzaamheid sectoren en ketens doorkruist en overstijgt, is in feite sprake van een innovatief sleutelthema. De SER vindt het daarbij van belang dat de innovaties gericht zijn op gebieden waar Nederland in het verleden heeft bewezen goed in te zijn en daarmee internationaal kan floreren. Voor industrie en kennisinstellingen ontstaan op deze manier mogelijkheden om via een geclusterde aanpak een toekomstgerichte, duurzame energiebedrijvigheid te ontwikkelen die maatschappelijk wenselijk is en economisch gezien kansen biedt op de snel groeiende wereldmarkt. Een krachtig proactief beleid moet bijdragen tot een aantrekkelijk vestigings- en investeringsklimaat waardoor Nederland zich kan ontwikkelen tot een zeer aantrekkelijke vestigingsplaats voor toekomstgerichte energie-industriële activiteiten in Noordwest-Europa. Dat biedt kansen op nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid.

Over het bevorderen van eco-efficiënte innovaties heeft de SER geadviseerd in zijn advies *Milieu als kans*⁶⁹. De aanbevelingen in dat advies zijn volgens de raad ook nu nog actueel. Een van de kernelementen bij eco-efficiënte innovaties is dat het vaak

69 SER (2005) *Advies Milieu als kans*.

om beslissingen met een langetermijnhorizon gaat. Het is voor de risiconemende investeerder daarom belangrijk dat het relevante overheidsbeleid over langere tijd gezien helder, samenhangend en consistent is. De verschillende technologieën worden niet consistent gesteund gedurende de periode voorafgaande aan de marktintroductie. Voor dit knelpunt heeft de SER in zijn advies *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid* aanbevolen om de fragmentatie in het financiële instrumentarium⁷⁰ te doorbreken en over te gaan op ‘trajectfinanciering’ die de successieve stappen in het innovatieproces ondersteunt. Het succesvol doorlopen van een deel van het innovatietraject resulteert dan vanzelf in ondersteuning in de volgende fase, zodat de continuïteit is verzekerd.

Transitiebeleid en KADO

Met het transitiebeleid is de afgelopen jaren in diverse vormen veel ervaring opgedaan. De analyse van het transitiebeleid laat zien dat er nog vele verbetermogelijkheden zijn in dit beleid. De lerende overheid zou daar in een toekomstgericht duurzaamheidsbeleid haar voordeel mee moeten doen. In het kader van beleidsleren roept de SER het kabinet op om de ervaringen van het transitiebeleid nauwkeuriger te analyseren en de beleidslessen ook te betrekken bij de KADO en Schoon en zuinig. Een aandachtspunt hierbij is wel dat resultaten in transitietrajecten veelal niet lineair verlopen. Te snel bijsturen leidt dan tot discontinu beleid.

Volgens de SER zouden experimenten in zowel het transitiebeleid als in de KADO een veel grotere rol moeten spelen. Thema's uit de KADO kunnen fungeren als leerpilots met als doel om een meer integraal en coherent transitieproces bij de overheid te bevorderen. Uiteindelijk zouden die pilots duidelijk moeten maken hoe duurzaamheid verankerd kan worden in het beleidsproces.

De SER constateert dat het transitiebeleid en de KADO zich primair richten op economisch-ecologische thema's, vooral op het terrein van energie, klimaat en milieu. Dat is, gegeven de grote vraagstukken die hier spelen, begrijpelijk. Toch vindt de SER dat gewaakt moet worden voor een te enge benadering van duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld door vooral te sturen op CO₂-emissiereducties. Duurzame ontwikkeling is veel breder en omvat naast bijvoorbeeld biodiversiteit ook de sociale dimensie. Het brede afwegingskader, inclusief de belangentegenstellingen en dilemma's die zich daarbij voor kunnen doen, moet steeds het vertrekpunt zijn bij het zoeken naar duurzame oplossingen. Het ontbreken van een verbindende visie

⁷⁰ Het gaat hierbij om de verschillende innovatiefasen: R&D, pilot/demonstratie, marktintroductie en opschaling. Zie: SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*, p. 55.

op de verschillende dimensies van duurzame ontwikkelingen bemoeilijkt een integrale benadering. Volgens de raad zou het Regieorgaan Energietransitie zijn regiefunctie ook moeten gebruiken om de integraliteit te bewaken.

Het transitiebeleid heeft tot nu toe vooral op de technische aspecten van systeeminnovaties ingespeeld. Een grotere betrokkenheid van consumenten en andere gebruikers beperkt het risico van *technology push* en geeft beter inzicht in gedragreacties op de invoering van innovatietrajecten. Daarnaast is de korte termijn dikwijls voor de lange termijn gegaan. Hoewel kortetermijnsuccessen belangrijk zijn om de potenties van het beleid zichtbaar te maken, moet de langetermijnvisie het leidende beginsel bij duurzaamheidsvraagstukken zijn. Het is een van de taken van het Regieorgaan om hier op toe te zien.

Met het transitiebeleid zijn successen geboekt, maar er gaat ook nog veel mis. Vooral nichespelers en regionale partijen lopen tegen bureaucratie en verkokering op. Dit type faalfactoren doet zich al jaren voor en de raad heeft er geen vertrouwen in dat marginale aanpassingen in het organogram van de overheid daarop een adequaat antwoord zullen zijn. Het transitiebeleid moet stevig worden verankerd in het overheidsbeleid. Een wet op de duurzaamheid lijkt daarvoor een gepaste vorm.

6 Casus: Samenwerking, mededinging en duurzame visserij

6.1 Inleiding

Samenwerking tussen ondernemingen is veelal noodzakelijk in de realisatie van duurzame ontwikkeling. Afspraken tussen ondernemingen in een zelfde productgroep (horizontale samenwerking) kunnen nodig zijn om bepaalde standaarden overeen te komen. Samenwerking tussen afnemers en toeleveranciers is vervolgens nodig om deze normen in de keten af te stemmen. Deze factoren worden binnen het Initiatief Duurzame Handel (zie paragraaf 5.4.1) bijvoorbeeld gecombineerd om de benodigde kritische massa te organiseren voor de verduurzaming van internationale productieketens.

De SER heeft de noodzaak en de wenselijkheid van samenwerkingsverbanden meer malen onderstreept¹. Tegelijkertijd kent samenwerking tussen ondernemingen ook zekere grenzen en mag zij een gezonde mededinging niet belemmeren. De adviesvragers signaleren dat het mededingingsrecht het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk in de weg zou kunnen staan. Deze suggestie wordt ook ondersteund in verschillende (vak)bladen in met name de agrarische sector².

Het kabinet stelt de raad in dit kader in de adviesaanvraag de volgende vragen:

- Wat is het standpunt van de SER over het spanningsveld tussen het bevorderen van duurzaamheid en mededingingsbeleid en -instrumentarium?
- Welke mogelijkheden ziet de SER om de samenwerking tussen marktpartijen in het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk in overeenstemming te brengen met het mondiale, Europese en nationale mededingingsrecht?

Dit hoofdstuk gaat in op dit spanningsveld, en beoogt te verkennen of deze spanning in de praktijk daadwerkelijk grote problemen oplevert. Dit gebeurt aan de hand van een praktijkvoorbeeld uit de visserijsector, waar het genoemde spanningsveld het meest nadrukkelijk is benoemd. In deze sector is men van mening dat voor

1 Zie bijvoorbeeld SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, p. 48; SER (2009) *Rapportage Waarde winnen, ook in de keten*.

2 Beukema, E. (2009) Veel onvrede over NMa: Verschil in zienswijze op concurrentie is groot; Schouls, J. (2009) Nieuw perspectief op betere landbouwprijzen? Producentenorganisaties en een onevenwichtig mededingingsbeleid; Petersen, F. (2005) Visserij in de knel: Op weg naar duurzame garnalenvisserij is de concurrentie moordend; Dubbink, W. en F.P. van der Putten (2007) Is competition law impediment to CSR? SNM (2003) *Een eerlijke prijs voor duurzaam voedsel*; Zeeuw, R. de (2009) Mededingingswet remt duurzaam voedselbeleid; Putten, F.P. van der (2007) NMa en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

een duurzame visserij afspraken tussen groepen vissers (zogenoemde producenten-organisaties) nodig zijn die mogelijk in strijd zijn met het kartelverbod. Paragraaf 6.2 schetst eerst een algemene beschouwing van het spanningsveld tussen mededinging en niet-economische belangen. Vervolgens gaat paragraaf 6.3 in op de casus visserij. Paragraaf 6.4 sluit af met enkele conclusies.

In de voorbereiding van dit hoofdstuk is dankbaar gebruikgemaakt van de expertise van drie academici buiten de commissie, te weten de heer prof. Johan van de Gronden (Professor of European law, Radboud Universiteit Nijmegen), de heer Piet Jan Slot (emeritushoogleraar Europees en economisch recht, Universiteit Leiden), en de heer Luc van Hoof (IMARES European Research Development Sustainable Fisheries).

6.2 Mededinging en niet-economische belangen in een notendop

Wat betekent het mededingingsrecht voor het nastreven van niet-economische belangen? Om deze vraag te beantwoorden schetst paragraaf 6.2.1 de hoofdlijnen van het mededingingsrecht. Paragraaf 6.2.2 bespreekt vervolgens de ruimte daarin voor niet-economische belangen, mede op basis van het SER-advies over de Mededingingswet uit 2003.

6.2.1 Hoofdlijnen van het mededingingsrecht

Mededingingsbeleid is bedoeld om kartels te voorkomen en te verzekeren dat een onderneming een dominantie positie op de markt niet misbruikt. Het doel hiervan is de consument te beschermen tegen te hoge prijzen, eerlijke markttoegang te verschaffen en Europese ondernemingen internationaal competitief te laten zijn. Ook toezicht op staatssteun is onderdeel van het mededingingsbeleid.

Per 1 januari 1998 is in Nederland de Mededingingswet (Mw) van kracht, die grotendeels is afgeleid van het Europese recht op dit terrein. Beide bestaan uit een kartelverbod, een verbod op misbruik van economische machtsposities en toezicht op fusies en overnames. Uit het kartelverbod volgt dat afspraken tussen producenten over productie en prijzen in beginsel verboden zijn. Dit verbod is opgenomen in artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: Werkingsverdrag)³, waarvan artikel 6 van de Mw. een directe afgeleide is. Artikel

3 Dit was artikel 81 van het EG-verdrag.

101(1) van het Werkingsverdrag bevat een direct werkend verbod op afspraken⁴ tussen ondernemingen als deze 1) tot doel of gevolg hebben de concurrentie in de interne markt te beperken of verstoren en 2) de interstatelijke handel negatief beïnvloeden.

6.2.2 Ruimte voor niet-economische belangen

Hoeveel ruimte laat dit kartelverbod voor onderlinge afspraken? In 2003 adviseerde de SER over de aanpassing van de Mw⁵. Over mededinging en samenwerking voor niet-economische belangen merkte de raad allereerst op dat de realisatie van niet-economische belangen via twee wegen kan worden nagestreefd⁶: publiekrechtelijke maatregelen en uitzonderingen op het kartelverbod.

Publiekrechtelijke maatregelen

Veel niet-economische belangen worden via publiekrechtelijke beslissingen veranderd. De Nederlandse of Europese overheid kan bijvoorbeeld milieuwetgeving vaststellen waar alle bedrijven zich aan dienen te houden⁷. Op het gebied van landbouw en visserij zijn respectievelijk het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van toepassing. In dit kader worden enerzijds gemeenschappelijke afspraken voor de sector verplicht gesteld, maar krijgen producenten anderzijds ook vergaande verantwoordelijkheden in het kader van de Gemeenschappelijk Marktordening (GMO). Groepen producenten die erkend zijn als zogenaamde 'producentenorganisaties' kunnen mededingingsbeperkende afspraken maken, bijvoorbeeld ten aanzien van hoeveelheid productie of minimumprijzen⁸. Aan deze bevoegdheden zitten wel belangrijke grenzen; zo mogen producentenorganisaties volgens de GMO-verordening geen dominante positie op

4 Artikel 101 (1) Werkingsverdrag en artikel 6 (1) Mw verwijzen naar overeenkomsten, onderling afgestemde feitelijke gedragingen en besluiten van ondernemersverenigingen.

5 SER (2003) Advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*.

6 Het advies noemt ook nog een derde weg, nl. dat mededingingsrecht op sommige beleidsterreinen simpelweg niet van toepassing is verklaard, zoals bijv. het geval is bij cao's. Deze regeling is historisch bepaald en is geen route die zomaar voor andere beleidsterreinen kan worden toegepast.

7 De overheid kan overigens niet zomaar via wetgeving het kartelverbod omzeilen. Op grond van het beginsel van Gemeenschapstrouw mogen EU-lidstaten niets doen om het 'nuttig effect' van het Gemeenschapsrecht te ontnemen, dus ook niet van artikel 101 en 102.

8 Artikel 176 van het integrale 'Integrale-GMO-verordening' voor landbouw (Verordening (EG) nr. 1234/2007) noemt drie uitzonderingen op het kartelverbod (Werkingsverdrag artikel 101). Deze afspraken mogen overigens niet inhouden "de verplichting een bepaalde prijs toe te passen" (artikel 176 (1)). Zie ook bijlage 1.

de relevante markt innemen⁹. Met een dominante positie zouden producenten zich immers onafhankelijk van afnemers en consumenten kunnen gedragen en de marktprijs in hun voordeel kunnen beïnvloeden¹⁰.

Gedacht kan ook worden aan verordeningen van de bedrijfslichamen¹¹. De SER merkte in zijn advies van 2002 over duurzaam voedsel en groen bijvoorbeeld op dat daar waar een privaatrechtelijk aanpak voor een kwaliteitscertificeringssysteem Keten Kwaliteit Melk (KKM) voor boerderijmelk faalde, deze wel via publiekrechtelijke weg kon worden geregeld, in dit geval via een verordening van het Productschap Zuivel¹².

Uitzonderingen op het kartelverbod

Het kartelverbod kent verschillende uitzonderingsgronden. Zo zijn er bepaalde groepsvrijstellingen en geeft artikel 101(3) van het Werkingsverdrag de mogelijkheid van uitzonderingen op het verbod mits aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan. Een vergelijkbare uitzondering kent de Mededingingswet in artikel 6 (3). Als een samenwerkingsverband bijvoorbeeld een verbetering van de productie of distributie kan bewerkstelligen, kan dit afspraken rechtvaardigen. Deze overeenkomst moet dan wel proportioneel zijn. Of, zoals in de woorden van de NMa, hierbij verwijzend naar de voorwaarden van artikel 101 (3)/artikel 6 (3): “Belangen zoals duurzaamheid kunnen ook bij een mogelijk mededingingsbeperkende afspraak doorslaggevend zijn, mits de afspraak voordelen oplevert voor de consument, niet verder gaat dan noodzakelijk is en voldoende concurrentie overlaat”¹³. Bijlage 3.1 schetst de verschillende overwegingen die relevant zijn om te bepalen of van een uitzondering sprake kan zijn.

9 Artikel 5 (3) van verordening 104/2000 over de GMO van markten in visserij- en aquacultuurproducten luidt: “Producer organisations may not hold a dominant position on a given market unless necessary in pursuance of the goals of Article 33 of the Treaty”; dit laatste artikel van het EG-verdrag beschrijft de algemene doelstellingen van het landbouwbeleid. In het Milk Marque-arrest oordeelde het Hof “dat de handhaving van een echte mededinging op de markten voor landbouwproducten een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de gemeenschappelijke ordening van de betrokken markten is”. HvJEG, zaak C-137/00, *Milk Marque en National Farmers' Union*, r.o. 57-60.

10 Zie bijlage 4 voor de toepassing hiervan in de garnalenvisserij.

11 Het publiekrechtelijke karakter van de schappen betekent niet dat alle activiteiten van product- en bedrijfschappen gericht op gedragsafstemming overeenkomstig met het mededingingsrecht zijn. Wanneer een schap economische activiteiten uitvoert, kan hij worden opgevat als ondernemersvereniging en valt hij onder het mededingingsrecht. Bovendien stelt artikel 93, lid 5, van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) dat de schappen geen bevoegdheid hebben om op het gebied van mededinging marktordenend op te treden.

12 SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, p. 49.

13 NMa (2010) *Agenda 2010-2011*, p. 7.

De interpretatie van mededingingsregels

Wanneer een samenwerkingsverband onder een uitzonderingsgrond valt, is in de praktijk niet altijd eenduidig te bepalen op basis van generieke principes. De NMa heeft richtlijnen opgesteld voor ondernemingen om te beoordelen of een bepaald samenwerkingsverband is geoorloofd of niet¹⁴. Daarnaast is jurisprudentie van groot belang. De SER merkte in zijn advies van 2003 op dat er in de beschikkingen-praktijk van de Commissie en de NMa meer aandacht is gekomen voor niet-economische belangen zoals milieu via ontheffingen¹⁵.

In dit licht is een relevante ontwikkeling dat sinds 2004 sprake is van zogenoemde 'directe werking' van mededingingsrecht: artikel 101 (3) van het Werkingverdrag is rechtstreeks toepasselijk geworden¹⁶. Dit betekent dat ondernemingen zelf moeten beoordelen of zij mogelijk in aanmerking komen voor een uitzondering op het kartelverbod. De directe werking heeft geleid tot een afname van het aantal besluiten van de NMa omtrent de toepasselijkheid van de uitzondering. Hierdoor is mogelijk ook meer onduidelijkheid voor ondernemers ontstaan. Wel kan de NMa een 'informele zienswijze' geven, een oordeel van de autoriteit die haar overigens niet bindt in haar optreden. Jaarlijks ontvangt de NMa enkele tientallen aanvragen voor een informele zienswijze, maar zij gaat slechts in op die zaken waar volgens de NMa sprake is van een duidelijke nieuwe rechtsvraag.

Een recente zienswijze over biggencastratie laat zien dat de aandacht voor niet-economische belangen sindsdien is voortgezet (zie kader). Volgens Litjens is deze zienswijze een duidelijke breuk met eerdere uitspraken van de NMa, want zij noemt voor het eerst expliciet de doelstelling van dierenwelzijn¹⁷. De zienswijze zou volgens Litjens wel eens een verdere invulling van de mededingingsautoriteit van niet-economische belangen kunnen zijn, in dit geval dierenwelzijn.

14 NMa (2008) *Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen*. De richtsnoeren gaan ook gepaard met een leeswijzer (april 2008). Momenteel zijn de richtlijnen voor horizontale samenwerking in revisie.

15 Het advies noemt o.a. de zaken CEDED, Stibat en VBN. Zie SER (2003) *Advies Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*, p. 48.

16 Artikel 101 (1) en artikel 102 van dit verdrag hadden overigens al directe werking.

17 Litjens, M.E.G. (2009) Kleine ingreep: Een onversneden prijsafsprake en ongesneden biggen.

Informeel zienswijze NMa verdoofd castreren biggen^a

In een 'Informeel zienswijze' uit 2008 sprak de NMa zich uit over een afspraak tussen supermarkten om tijdelijk aan de producenten een toeslag op varkensvlees van verdoofd gecasteerde biggen te betalen (het zogenoemde Akkoord van Noordwijk). Dit geld zou worden gestort in een tijdelijk fonds waarmee producenten vervolgens de investeringen benodigd voor verdoofde castratie kunnen financieren. De mededingingsautoriteit kwam tot het oordeel dat deze afspraak geoorloofd was. Overwegingen hiervan waren dat de afspraken van tijdelijke aard waren, de meerprijs gering was, en dat producenten die niet wensten deel te nemen, ook via andere kanalen hun vlees kwijt zouden kunnen.

a NMa (2008) *Informeel zienswijze: verdoofd castreren van varkens*.

Een belangrijke ontwikkeling voor de interpretatie van mededingingsregels is dat niet-mededingingsbelangen door het Europese Hof steeds meer lijken te worden meegewogen bij de toepassing van deze regels dan voorheen het geval was¹⁸. Het is volgens Van de Gronden niet uitgesloten dat voor de interpretatie van consumentenwelvaart naast materiële welvaart ook steeds meer sociale en andere niet-materiële welvaart zullen worden meegewogen¹⁹. Ten slotte is ook van belang dat autoriteiten mededingingsregels recentelijk steeds meer economisch zijn gaan interpreteren. Deze zogenaamde 'economisering' van het mededingingsrecht houdt in dat bij de vraag of sprake is van mededingingsbeperkend gedrag, vooral wordt gekeken naar de economische aspecten van dat gedrag en naar de context van de marktsituatie in het concrete geval.

6.2.3 Tot slot

Deze paragraaf heeft laten zien dat er binnen het mededingingsrecht een zekere ruimte is voor samenwerking om niet-economische belangen te realiseren. De vraag rijst waar de hardnekkige geluiden, dat het mededingingsrecht het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk in de weg staat, vandaan komen (zie voetnoot 2). De voorbeelden die genoemd worden, lijken betrekking te hebben problemen die zeker een link hebben met het mededingingsrecht, maar waar mededingingswetgeving niet noodzakelijk de oorzaak van de problemen is. Zo wordt er meermalen

¹⁸ Verwezen kan worden naar o.a. HvJEG, Zaak C-309/99, *Wouters*; HvJEG, Zaak C-519/04 P, *Meca-Medina*.

¹⁹ Gronden, J.W. van der (te verschijnen in 2010) *Mededingingsrecht en de consument*.

verwezen naar verschillen in machtsposities en winstmarges in voedselketens. Hierbij lijkt de relevante vraag eerder of inkopende partijen hun marktmacht niet misbruiken²⁰. Er lijkt vooralsnog dan ook weinig bewijs van daadwerkelijk door de Mw gefrustreerde duurzaamheidsinitiatieven²¹. De volgende paragraaf zoomt in op de casus visserij, waar hiervan volgens de sector wel sprake zou zijn.

6.3 Duurzame visserij en mededinging in perspectief

Het ministerie van LNV wees in een mondeling toelichting op de adviesaanvraag over de spanning tussen het mededingingsrecht en duurzame ontwikkeling vooral op de visserij. Het Productschap Vis verwees vervolgens vooral op de grenzen die de Mw. stelt aan de bevoegdheden van de zogenoemde producentenorganisaties. De problematiek zoals het schap die schetst zal in deze paragraaf – op hoofdlijnen – worden verkend. Paragraaf 6.3.1 schetst allereerst een kort overzicht van de Nederlandse visserijsector en behandelt de verschillende relevante aspecten van duurzaamheid. De contouren van het relevante beleid worden toegelicht in paragraaf 6.3.2. Vervolgens wordt gezien wat dit betekent voor de problematiek zoals genoemd door het schap (paragraaf 6.3.3) en de verschillende oplossingsrichtingen (paragraaf 6.3.4).

6.3.1 Duurzame visserij²²

De sector in een notendop

De Nederlandse visserijvloot bracht in 2008 ongeveer 475 miljoen op, wat neerkomt op krap 0,1 procent van het Nederlandse bruto nationaal product (zie bijlage 3.2 voor een overzichtstabel) en verschaftte in 2008 werkgelegenheid voor krap tweeduizend opvarenden²³. Grofweg wordt de visserijvloot onderverdeeld in de kottervisserij, de trawlers en mosselschepen. *Kotters* zijn in aantal nog steeds de meest voorkomende schepen, hoewel sinds 1990 al bijna in aantal gehalveerd. De *kottervisserij* kent twee belangrijke takken: de boomkorvisserij en de garnalenvisserij. De boomkorvisserij vangt vooral tong en schol. De garnalenvisserij – de op een na belangrijkste

20 Veelal gaat het hier om primaire producenten die zich graag zouden verenigen om meer tegenwicht te kunnen bieden aan de marktmacht van grote inkoopcombinaties, maar gezamenlijke afspraken over productie en prijs zijn volgens de Mw niet toegestaan. Er is hier natuurlijk een link met het mededingingsrecht, maar de belangrijkste vraag lijkt vooral of inkoopconcentraties hun marktmacht niet misbruiken. Dit thema staat momenteel hoog op de Haagse en Brusselse agenda.

21 In een rondgang langs de product- en bedrijfschappen kwamen behalve vanuit de visserij geen voorbeelden naar boven.

22 Voor deze schets is gebruikgemaakt van de volgende bronnen: LEI [et al.] (2009) *Visserij in cijfers 2009*; Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2; Min. LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal*; Europese Commissie (2008) *Het gemeenschappelijk visserijbeleid: Een handleiding*.

23 LEI [et al.] (2009) *Visserij in cijfers 2009*.

ste tak van visserij – maakt gebruik van kleinere schepen. Ook zijn er schepen die op zowel platvis als garnalen vangen, afhankelijk van het seizoen en de geldende prijzen. *Trawlers* vissen in EU-wateren, maar ook in bijvoorbeeld Mauritanië en de Stille Zuidzee. Zij vissen op vissoorten²⁴ die in scholen leven zoals haring, makreel en blauwe wijting (zogenaamde *pelagische soorten*). Op de trawlers vindt na de vangst ook de koeling, sortering en verpakking plaats. Nederlandse trawlermaatschappijen zijn ook actief betrokken bij het transport, de marketing en verkoop van de vis, en exploiteren ook verschillende omgevlagde trawlers. De *mosselvisserij*, tot slot, is betrokken bij de productie van mosselen en – als input hiervoor – mosselzaad.

Naast de visserijvloot is ook de (buitenlandse) handel van groot belang. Nederland vervult internationaal een belangrijke rol als draaischijf. Importen bedroegen in 2008 ruim 1,7 miljard, waarvan het merendeel afkomstig was van buiten de EU. De uitvoer had een waarde van 2,3 miljard, waarvan het merendeel voor de EU bestemd was. Van de totale werkgelegenheid in de visserijsector zijn verreweg de meeste mensen in deze branches werkzaam²⁵.

Duurzame visserij: mens, milieu en economie

Wat zijn de verschillende doelstellingen, als het gaat om duurzame ontwikkeling van de visserij? Er zijn verschillende economische, sociale, en ecologische doelstellingen te identificeren. Zonder uitputtend te willen zijn, worden hier enkele genoemd.

Wat de *sociale aspecten* betreft, valt te denken aan werkgelegenheid, het culturele belang van bepaalde types visserij voor lokale gemeenschappen, alsook aan de ontwikkelingskansen van arme landen, zowel qua vangstmogelijkheden in eigen wateren, als qua exportmogelijkheden naar de Nederlandse markt.

Ecologische aspecten zijn in de visserij zeer in het oog springend. De bescherming van visstanden staat als gevolg van alarmerende berichten steeds hoger op de maatschappelijke en politieke agenda. Teruggooi van bijvangst wordt door velen gekenschetst als een van de belangrijke ecologische drama's van de huidige visserij²⁶; in de boomkorvisserij wordt soms wel meer dan de helft van de vangst over boord

²⁴ Met de termen 'vis' en 'vissoorten' wordt hier verwezen naar vis, maar ook naar schaal- en schelpdieren (inclusief garnalen).

²⁵ Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2. Verwezen wordt naar cijfers uit 2006. De totale werkgelegenheid in de visserijsector bedroeg toen 20.000; viervijfde van deze banen zijn in de verwerkende industrie, groothandel en detailhandel.

²⁶ Zie o.a. Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2, Europese Commissie (2009) COM(2009) 163 definitief.

gegooid, negentig procent daarvan overlijdt veelal²⁷. Ook bodemberoering leidt tot zeer schadelijke ecologische effecten. Ten slotte is ook het energieverbruik van schepen aanzienlijk; boomkorkotters verbruiken bijvoorbeeld enkele liters brandstof per kilo gevangen vis²⁸.

Wat de *economische doelstellingen* betreft valt allereerst op te merken dat het economisch belang van de visserijvloot in de Nederlandse economie beperkt is (de handel heeft in de Nederlandse economie meer gewicht). Economische waarden zijn vooral van belang op individueel niveau: vaardigheden en investeringen hebben buiten de visserij nauwelijks waarde. Onder economische doelstellingen vallen verder een redelijke prijs voor de consument, en een eerlijk en voorspelbaar wereldhandelsstelsel (exportmogelijkheden voor Nederlandse ondernemingen alsook toegang voor ontwikkelingslanden tot onze markt). Ten slotte kan als economisch belang worden aangemerkt: het ten volle benutten van de waarde van de vis. Teruggooi van bijvangsten is niet alleen vanuit ecologisch oogpunt schadelijk, maar betekent ook economisch welvaartsverlies. Hetzelfde geldt voor het ‘doordraaien’ van vis²⁹.

Uitruilen

Uit bovenstaande doelstellingen zijn tal van uitruilen af te leiden, bijvoorbeeld tussen economische en ecologische doelstellingen (vermindering visserijdruk vs. werkgelegenheid in de sector en benutting van vaardigheden en investeringen in schepen). Hierbij is overigens wel een verschil tussen de lange en korte termijn van belang: op de lange termijn is duidelijk dat het onmogelijk is de economische doelstellingen te halen als de ecologische dimensie niet wordt geadresseerd (de vis verdwijnt, en/of het draagvlak voor visserij verdwijnt). De uitruil die in deze casestudie centraal staat, komt neer op de vraag of economische doelstellingen (mededinging, en hiermee dus concurrentie en een redelijke prijs voor de consument) domineren over sociale en ecologische doelstellingen. De volgende subparagraaf bespreekt eerst het relevante overheidsbeleid, dat ook van belang is voor de omgang met uitruilen. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3.3 ingegaan op de problematiek zoals geschetst door het Productschap, en de verschillende oplossingsrichtingen (paragraaf 6.3.4).

²⁷ Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2, p. 43.

²⁸ Greenpeace spreekt van 4,1 liter brandstof per kilo gevangen vis in 2008. Volgens een studie aangehaald in Visserijnieuws was het brandstofverbruik in 2004 nog 4,53 liter gasolie per kilogram gevangen vis, en in 2008 nog maar 2,79 liter per kilogram. Zie Greenpeace (2009) *De hervorming van het Europese visserijbeleid; pompen of verzuipen*; Boomkorkotters vissen steeds duurzamer, *Visserijnieuw*.

²⁹ ‘Doordraaien’ betekent dat vis uit de handel wordt gehouden in het kader van de gemeenschappelijke marktordening (GMO, zie verder in de tekst) en wordt verwerkt tot vismeel.

6.3.2 Relevant beleid

De Europese Unie is volgens het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie exclusief bevoegd als het gaat om “de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee”³⁰. Overige visserijzaken zijn een gedeelde verantwoordelijkheid. Het kader voor visserijbeheer is neergelegd in het Gemeenschappelijke Visserijbeleid. Verder zijn de GMO, natuurbeschermingswetgeving en convenanten van belang.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)

Nadat visserij sinds 1970 onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid viel, trad in 1983 het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) in werking. Belangrijk voor de voorliggende materie is onder andere dat voor het beheer van verschillende visbestanden gezamenlijke vangstbeperkingen worden vastgesteld en gebruik wordt gemaakt van allerlei technische maatregelen zoals de toegestane maaswijdte. Enkele kernelementen van het GVB zijn in bijlage 3.3 samengevat³¹.

De gemeenschappelijke marktordening (GMO) en producentenorganisaties

Een belangrijk onderdeel van het GVB is de gemeenschappelijke marktordening in de visserij en viskweek³². Op basis van deze verordening kunnen producentenorganisaties (PO's) hun krachten bundelen teneinde het aanbod beter te laten aansluiten op de vraag. In Nederland zijn zogenoemde Biesheuvelgroepen verantwoordelijk voor het onderling verdelen van de hen toegewezen quota om vangsten zo slim mogelijk over de tijd spreiden³³. Vissers kunnen op het niveau van de PO de vis uit de handel houden ('doordraaien'). Binnen een PO kunnen vissers dus samenwerken om de prijs voor hen zo gunstig mogelijk te laten uitvallen. PO's mogen echter geen dominante positie op de relevante markt innemen (zie voetnoot 9).

Natuurbeschermingwetgeving

Naast de mogelijkheden die het GVB biedt om bepaalde gebieden en vissoorten te beschermen, is ook (Europese) natuurwetgeving van toepassing (Vogel- en Habitat-

30 Verdrag betreffende werking van de Europese Unie, artikel 3 en 4.

31 Zie voor een volledig overzicht Europese Commissie (2008) *Het gemeenschappelijk visserijbeleid: Een handleiding*.

32 EU-verordening 104/2000, zie voor uitleg o.a. Europese Commissie (2002) *The common organisation of markets in fishery and aquaculture products*.

33 Het Biesheuvelsysteem is ingevoerd begin jaren negentig n.a.v. de adviezen van een werkgroep o.l.v. oud-premier Biesheuvel. Een alternatief (sanering van de kottersvloot) werd uitgewerkt in een studie van de juristen Mok (voorzitter), Slot en Donner; dit voorstel werd ook wel 'de stok van Mok' genoemd. Producentenorganisaties en Biesheuvelgroepen waren het in het verleden twee verschillende organisatiestructuren, waarbij Biesheuvelgroepen gaan over quotabeheer (en sinds 2005 over het beheer van motorvermogen), en producentenorganisaties over de markt. Tegenwoordig lopen de organisatiestructuren parallel.

richtlijn/Natura 2000). In het kader van Natura 2000 zullen ook een groot aantal te beschermen gebieden worden aangewezen die van belang zijn voor de visserij.

Convenanten

In het Nederlandse visserijbeleid is al jaren een tendens naar groter eigenaarschap van de sector zelf. Het besef is gegroeid dat wetenschappers, ngo's en vissers elkaar veelal nodig hebben, bijvoorbeeld als het gaat om kennis over gedrag en bestanden van vis, en de invoering van meer duurzame vistechnieken. Er wordt in het visserijbeleid dan ook steeds meer gebruikgemaakt van convenanten. Zo sloot de minister in 2008 met de vissers en drie natuurorganisaties een maatschappelijke convenant waarin een vijftal doelstellingen zijn benoemd (duurzame vis, communicatie, onderwijs en scholing, beschermde gebieden in de Noordzee en bestandbeheer). In de mosselsector werkt men aan de hand van een convenant aan een transitie richting duurzame winning van mosselzaad³⁴.

6.3.3 Geschetste problematiek

Bovenstaande subparagrafen hebben een beeld geschetst van duurzaamheidsissues in de visserij, alsook het overheidsbeleid om deze te adresseren. Volgens het Productschap is hiernaast meer verregaande samenwerking nodig om duurzame ontwikkeling in de visserij te bewerkstelligen. Het productschap signaleert in dit licht grofweg twee type problemen.

Allereerst is er volgens hen de noodzaak producentenorganisaties (PO's) een grotere rol te kunnen laten spelen in het duurzaam beheren van visstanden. Zoals eerder opgemerkt hebben producentenorganisaties behoorlijke ruimte om *binnen* hun samenwerkingsverband mededingingsbeperkend gedrag af te stemmen. Het productschap zou graag zien dat samenwerking tussen *alle producentenorganisaties* mogelijk is om visstanden te beschermen³⁵.

Volgens de sector doet zich een *tweede probleem* voor met betrekking tot het behalen van duurzaam gecertificeerde vis van het Marine Stewardship Council (MSC). Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) heeft aangekondigd vanaf 2011 alleen nog duurzame vis van het keurmerk MSC te verkopen. Daarmee wordt de sector volgens hen gedwongen haar vis onder het MSC-label te laten certificeren als ze

³⁴ Regiegroep mosseltransitie (2010) *Eindrapport mosseltransitie: Plan van Uitvoering Fase 2 Convenant transitie mosselsector en natuurerstel Waddenzee*

³⁵ Het schap spreekt van gezamenlijke afspraken t.a.v. gesloten gebieden, minimummaten van vissoorten, spreiding van de aanvoer, verboden op aanlandingen i.v.m. 'wise use' van de quota, verboden op aanlanding van vis die kuit draagt, en afspraken over het voeren van een minimummaaswijdte waardoor grotere sorteringen worden aangeland

toegang tot de Nederlandse markt wil behouden. Het inzetten op het behalen van het MSC-label vergt aanzienlijke investeringen voor de visserijsector. Een minimum-kostprijs zou aan deze zorgen tegemoet komen.

6.3.4 Oplossingsrichtingen

Dit adviesrapport over duurzame ontwikkeling is niet de plek om in detail op het visserijbeleid in te gaan. Bijlage 3.4 werkt de observaties van de raad ten opzichte van deze problematiek wat verder uit; deze paragraaf vat de belangrijkste overwegingen samen.

Afbakening probleem

Het is allereerst van belang op te merken dat de hierboven gesignaleerde noodzaak ten opzichte van duurzaam beheer voor veel vissoorten niet relevant is. Vangstbeperkingen en technische maatregelen (vistuig, maaswijdte, etc.) worden voor gequoteerde soorten immers al binnen het Gemeenschappelijke Visserijbeleid bepaald, want de Unie heeft hier een exclusieve bevoegdheid. De bescherming van bepaalde gebieden kan ook via publiekrechtelijke wegen zoals hierboven beschreven. Een probleem lijkt zich wel voor te doen bij ongequoteerde soorten. Hieronder wordt ingegaan op de Noordzeegarnaal.

Duurzaam beheer van ongequoteerde soorten

Wetenschappelijk is er weinig te zeggen over de bestandsontwikkeling van de Noordzeegarnaal en quoterings is voor deze soort dan ook weinig zinvol. Wel zijn er *ecologische* waarden in het geding, want de huidige vangstmethoden van de garnalenvisserij zijn niet erg duurzaam als het gaat om *ander* leven in de zee. Daarnaast is er ook *economisch* het een en ander aan de hand. Garnalenvissers hebben te maken met harde marktcondities (onder andere sterke concentratie van afnemers).

Afspraken tussen producentenorganisaties lijken misschien een elegante wijze om zowel de economische dilemma's als de ecologische in een klap te adresseren. De vraag is of dit de gewenste route is. Wat de *ecologische* problemen betreft kunnen afspraken over vangstmethoden om bijvangst te beperken ook op publiekrechtelijke wijze worden geregeld. Het MSC-certificeringstraject biedt een perspectief voor verduurzaming van de vangst. Ook wat de *economische* dimensie betreft lijken mededingingsbeperkende afspraken nauwelijks een structurele oplossing te bieden. Samenwerking lijkt veel meer nog nodig te zijn tussen partijen in de keten, om de waarde van de vis tot de consument toe zichtbaar te houden en een goede waarde te kunnen realiseren. Deze samenwerking dient uiteraard plaats te vinden binnen de grenzen van het mededingingsrecht (zie ook bijlage 3.1).

Compensatie voor investeringen in duurzame visserij

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is het alleszins billijk dat de prijs voor het bereiken van een duurzame visserij, door de gezamenlijke producenten wordt gedeeld, en dat ook de consument die vraagt om een duurzaam geproduceerde vis, hiervoor een meerprijs wil betalen. Het is echter de vraag of minimum-prijsafspraken hier de aangewezen weg zijn om investeringen in duurzame visserij te bekostigen. Vanuit onder andere het Europese Visserijfonds stelt minister Verburg tal van subsidies beschikbaar voor investeringen in certificering. Daarnaast is het de vraag of een hogere prijs voor duurzaam gevangen vis niet ook via de markt geregeld kan worden, vooral gezien de duidelijk uitgesproken vraag hiernaar van de detailhandel.

6.4 Conclusies

In de adviesaanvraag wordt gesuggereerd dat het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk wordt gefrustreerd door het mededingingsrecht. In de praktijk zijn er echter niet of nauwelijks concrete gevallen bekend waarbij het mededingingsrecht samenwerkingsverbanden specifiek voor ecologische doeleinden zijn opgezet, echt gefrustreerd heeft. Noodzakelijke samenwerking tussen ondernemingen kon in de regel ook op mededingingsbestendige wijze worden geregeld; ook zijn uitzonderingen op het kartelverbod gemaakt als niet-economische belangen in het geding waren en de mededingingsbeperkingen proportioneel waren. Veelal is ook economische dimensie van duurzaamheid in het geding. Doelstellingen als werkgelegenheid en continuïteit van ondernemingen horen volgens de raad zeker thuis onder de noemer duurzaamheid, maar het te veel verwarren van ecologische en economische belangen komt duurzame ontwikkeling uiteindelijk niet ten goede, al is het maar omdat de betekenis van de term hiermee vertroebelt.

Er lijkt wel sprake van een tweetal knelpunten. Allereerst is zeker dat het mededingingsrecht *beperkende voorwaarden* stelt aan de precieze invulling van samenwerkingsverbanden. Vooral zogenoemde *hardcore*-afspraken (prijsafspraken en marktverdeling) zijn uit den boze, vooral als de gewenste uitkomsten ook op andere wijzen te realiseren zijn, en dus niet proportioneel zijn. Producenten die een samenwerkingsverband willen aangaan, zullen zich van deze beperkingen moeten vergewissen. Ten tweede, en gerelateerd, lijkt een zekere *onzekerheid* te bestaan over wat precies wel en niet mag. Er doen regelmatig geluiden de ronde dat mededingingsrecht duurzame ontwikkeling in de weg zou staan. Soms zijn deze klachten volgens de raad die niet per se gebaseerd op de juiste probleemanalyse. De afname van beschikkingen op dit punt heeft de onzekerheid over de speelruimte mogelijk

verder versterkt. Onduidelijkheid kan problematisch zijn, want mogelijk kunnen samenwerkingsverbanden door deze twijfels nooit van de grond komen.

Volgens de raad is het dan ook van belang dat er zo veel mogelijk transparantie bestaat over de precieze grenzen van het mededingrecht en de wijze waarop niet-economische belangen worden meegewogen. De mededingingsautoriteiten kunnen hierin bijdragen door heldere richtsnoeren, overleg met ondernemingen en de publicatie van informele zienswijzen. Ondernemingen hebben vervolgens de verantwoordelijkheid de houvast die de mededingingsautoriteiten bieden, ook daadwerkelijk in ogenschouw te nemen.

Ten aanzien van de casestudie uit de visserij in het bijzonder, merkt de raad allereerst op dat van een uitgebreide economische juridische analyse van de problematiek in dit hoofdstuk geen sprake is geweest. Niettemin kan worden opgemerkt dat mededingingswetgeving een beperkende factor is, maar geenszins de belangrijkste belemmering voor een duurzame visserij lijkt te zijn. Het is duidelijk dat de visserij te maken heeft met een groot aantal op den duur onhoudbare ontwikkelingen. Zowel op sociaal, ecologisch als economisch vlak liggen dan ook aanzienlijke uitdagingen. De belangrijkste uitdaging ligt er volgens de raad in de schaarse bronnen van de zee zo efficiënt en zorgvuldig mogelijk te gebruiken zonder onnodige schade aan de omgeving te berokkenen. Dit betekent dat het verduurzamen van visserijmethoden de absolute prioriteit verdient. Dit kan gebeuren via maatregelen van het GVB en de aanstaande herziening biedt dan ook een uitgesproken kans. Ook relevant is het MSC-certificeringstraject waarbinnen visserij, wetenschappers en ngo's gezamenlijk kunnen werken aan verduurzaming.

Los hiervan is het tot slot ook zaak alles op alles te zetten om de waarde van verse vis door de keten heen zichtbaar te houden teneinde voor duurzaam gevangen vis ook een goede prijs te kunnen vragen. Dit sluit aan bij de Nederlandse inzet van het GVB om vissers meer vraaggestuurd te laten opereren³⁶. De vraag is wel of dit in Brussel geregeld kan worden, of dat dit nou juist typisch een Nederlandse aangelegenheid is. Vraagsturing vereist versterkte samenwerking binnen de gehele keten (visserij, groothandel en detailhandel) om de waarde in de keten te optimaliseren. Het Productschap Vis is bij uitstek uitgerust hier een waardevolle rol kunnen vervullen.

³⁶ Zie Min. LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal*.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Nederland moet meer werken aan duurzame groei

Urgente problemen...

Diverse langetermijntrends vormen een serieuze bedreiging voor de maatschappelijke welvaart. De klimaatproblematiek, hardnekkige armoede, de toenemende behoefte aan energie, grondstoffen en landbouwgronden en het verlies aan natuur en biodiversiteit manifesteren zich wereldwijd. Nationaal en Europees blijft daarnaast extra aandacht nodig voor de gevolgen van de vergrijzing, sociale cohesie en de kwalificatie van de beroepsbevolking¹.

Tegen deze achtergrond dringt zich steeds meer de vraag op hoe de Nederlandse economie zich zou moeten ontwikkelen en, in het verlengde hiervan, hoe we in de toekomst ons geld kunnen en willen verdienen. Terecht wordt de verduurzaming van de economie daarbij vaak als een leidend uitgangspunt genoemd.

Innovatieaanpak moet centraal worden gesteld

Veel sterker zal moeten worden ingezet op innovatie in een duurzame richting. Voor de transitie naar een duurzame economie en duurzame werkgelegenheid is een structurele innovatieaanpak nodig.

In de afgelopen periode is er kaderstellend belangrijke vooruitgang geboekt. Het kabinet-Balkenende 4 heeft een speerpuntproject *Schoon en Zuinig* in het Regeerakkoord opgenomen. De centrale ondernemingsorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland hebben in november 2007 met het kabinet een duurzaamheidsakkoord afgesloten. De afspraken uit het Duurzaamheidsakkoord zijn meer in detail uitgewerkt in een aantal sectorale deelakkoorden. Het Duurzaamheidsakkoord en de sectorale deelakkoorden kennen twee pijlers. Enerzijds betreft dit grote en langdurige inspanningen ten aanzien van het kosteneffectief realiseren van energie-efficiencyverbetering, CO₂-reductie en het ontwikkelen en inzetten van duurzame/hernieuwbare energie. In de terminologie wordt dit veelal aangeduid met 'meters maken'. Het realiseren van de afspraken op het terrein van klimaat en energie voor de periode tot 2020 vraagt om grote inspanningen.

De andere pijler betreft het ontwikkelen van een structurele innovatieaanpak waardoor Nederland internationaal koploper wordt op het gebied van energie- en klimaat-

1 CBS, CPB, PBL en SCP (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*.

innovatie. Belangrijk daarbij is dat de overheid erkent en mede ervoor zorgt dat internationaal opererende bedrijven op een gelijk speelveld kunnen blijven opereren. Daarmee kan worden bereikt dat internationale bedrijven niet onder druk van verstoorde concurrentieverhoudingen Nederland verlaten; bovendien vergroot het de kans dat belangrijke innovatieve ontwikkelingen bij deze bedrijven ook daadwerkelijk in Nederland tot stand komen.

Kaders voor een structurele innovatieaanpak zijn getrokken, maar de instrumentatie en implementatie vragen nog veel extra zorg en daadkracht. Het lijkt bijna inherent aan de politieke besluitvorming dat beleid gefragmenteerd plaatsvindt en de noodzakelijke continuïteit ontbeert. Voor burger en bedrijfsleven is wispelturig beleid buitengewoon lastig, voor de samenleving is het effect ronduit negatief: de beleidsdoelen worden niet gehaald of tegen te hoge kosten.

Bestaande dynamiek ondersteunen

Vele praktijkvoorbeelden laten zien dat steeds meer actoren worden gedreven vanuit een urgent gevoel dat ecologische, sociale en economische uitdagingen vragen om meer werk te maken van duurzame ontwikkeling. Ondernemingen zijn zich steeds meer bewust van de drijvende kracht die zij hierin kunnen uitoefenen, daarvoor aangespoord door de maatschappij en overheid.

De overheid moet die dynamiek ondersteunen met beleid gekenmerkt door coherentie, consistentie en continuïteit, zowel als het gaat om de doelstellingen van beleid als om de uitvoering op de verschillende schaalniveaus. Langetermijnplannen moeten worden bewaakt tegen de wisselvalligheden van de politieke beleidscyclus van een kabinetsperiode. Alleen dan ontstaat de ruimte om de korte investeringscycli van bedrijven te koppelen aan de langetermijndoelstellingen gericht op verduurzaming. Alleen dan kan de overheid zich bewijzen als een betrouwbare partner die burgers en bedrijven begeleidt in de omslag naar een meer duurzame samenleving.

7.2 Samenhangend en consistent overheidsbeleid

In het licht van de recente crises en de uitdagingen op de terreinen van klimaat, milieu, energie, voedsel en armoedebestrijding ziet de SER alle reden om het streven naar maatschappelijke welvaartsgroei en duurzame ontwikkeling veel serieuzer te nemen en nadrukkelijker in de beleidsvorming te verankeren dan nu het geval is. De budgettaire noodzaak als gevolg van de crises is een goede aanleiding om het

overheidsbeleid grondig te herijken. De raad doet daarvoor een reeks van aanbevelingen.

Internationale inbedding

Veel duurzaamheidskwesties hebben vanwege de verdergaande mondialisering en het open karakter van de Nederlandse economie grensoverschrijdende aspecten en daarom is internationale afstemming van groot belang. Dat geldt in het bijzonder voor vraagstukken van energie en klimaat. Zo kan afstemming van beleid (kosten)-effectiever zijn, en voorkomen dat concurrentieverhoudingen en internationale handel verstoord raken.

Voor de verduurzaming van de Nederlandse economie is het Europese beleid in veel opzichten leidend. Tijdens de klimaattop in Kopenhagen is eens te meer gebleken dat de Europese Unie goede bedoelingen resulterend in een voldragen standpunt niet weet om te zetten in een effectieve onderhandelingsstrategie en uiteindelijk in een bevredigend onderhandelingsresultaat. Voor een daadkrachtige aanpak is een goede afstemming noodzakelijk, zowel tussen lidstaten als tussen programma's. Dat geldt op het gebied van milieu en energie en voor de thema's die onderdeel uitmaken van de Europese duurzaamheidsstrategie. Dit geldt ook voor de Lissabon-strategie als het pleidooi van de SER wordt opgevolgd om de milieu-, klimaat- en energieproblematiek duidelijker te verankeren in de vernieuwde Lissabon-strategie².

Daarnaast stelt duurzame ontwikkeling eisen aan de mondiale context waarin Nederland opereert. Zo is Nederland gebonden aan diverse VN-verdragen. De koninklijke weg om verduurzaming te bevorderen is door internationale normen in breed gedragen internationale verdragen af te spreken. Internationale verdragen zijn noodzakelijk, maar komen tot stand via langdurige processen en geven onzekere uitkomsten. Ook andere sporen zijn daarom nodig: handelsmaatregelen, keurmerken en maatschappelijk verantwoord ondernemen (ook in de keten)³.

Een bredere set van indicatoren

Bij duurzame ontwikkeling is het onvermijdelijk om afwegingen te maken. Daarbij kan het nodig zijn om keuzen voor of tegen te maken. Indicatoren en benchmarks kunnen dan behulpzaam zijn.

De nadruk in het beleid ligt momenteel vooral op nationaal inkomen en economische groei. De SER vindt dat ook andere indicatoren (gericht op milieu, natuur

² SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

³ SER (2008) *Advies Duurzame globalisering*.

en sociale ontwikkeling) met meer nadruk bij het beleid moeten worden betrokken. Verdere verfijning van indicatoren moet daarbij geen doel op zich zijn. Reeds bestaande indicatoren kunnen waarschijnlijk in die behoefte voorzien. Het gaat er uiteindelijk om de verschillende indicatoren in samenhang te bezien.

De SER beveelt het kabinet aan om het CBS en de planbureaus uit te nodigen om – in aansluiting op de Europese aanpak – te komen tot een overzichtelijke set van indicatoren ('dashboard'), die op relevante momenten in het politieke proces een substantiële rol kunnen spelen. Die momenten zijn onder meer de doorberekening van verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingscyclus.

Eco-efficiënte innovaties centraal

Hoewel het transitiebeleid enige resultaten laat zien, is er nog relatief weinig succes met eco-efficiënte innovatie. De SER acht een versterking van het technologie- en innovatiespoor cruciaal. Hierbij moet de overheid vooral de weg bewandelen om via voortschrijdende normstelling op het gebied van energie- en materiaalverbruik en emissies, de lat voor producenten en ketens steeds hoger te leggen. Bij verhandelbare producten vindt de normstelling op EU-niveau plaats. Dankzij de grootte van de Europese markt vervullen de EU-normen in toenemende mate wereldwijd een aanjagende rol⁴.

Nederland scoort laag als het gaat om de omzet van schone technologieën. Nederland dreigt de boot te missen in een van de grootste mondiale groeimarkten van de toekomst, terwijl ons land juist over een groot aantal bedrijven beschikt die uitstekend gepositioneerd zijn om leidende posities van de wereldmarkt van schone technologie in te nemen⁵. Het beleid zal daarom moeten aangrijpen op de onderliggende faalfactoren.

Een van die faalfactoren is dat er onvoldoende kapitaal beschikbaar is voor schone technologie, vooral in de vroege ontwikkelingsfase. Investeerders trekken zich terug uit Nederlandse schone technologie en kiezen voor andere Europese landen. De raad is van mening dat kennisinvesteringen, en dan in het bijzonder eco-efficiënte innovatie, binnen de begroting een zwaarder accent moet krijgen⁶.

Een andere zwakte is het Nederlandse innovatiebeleid, dat zich onvoldoende vertaalt in een versterking van de economische positie. De verschillende technologieën

4 SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, inz. par. 4.5.2.

5 Roland Berger (2009) *Clean Economy, Living Planet; Building the Dutch Clean Energy Technology Industry*, in opdracht van het Wereld Natuurfonds, Zeist.

6 Zie ook: SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

worden niet consistent gesteund voorafgaand aan en bij de marktintroductie. Voor dit knelpunt heeft de SER eerder aanbevolen om de fragmentatie in het financiële instrumentarium te doorbreken en over te gaan op ‘trajectfinanciering’ die de succesieve stappen in het innovatieproces tot en met marktintroductie ondersteunt⁷. Het succesvol doorlopen van een deel van het innovatietraject resulteert dan vanzelf in ondersteuning in de volgende fase, zodat de continuïteit is verzekerd.

Leren van beleid

Met de innovatieaanpak, veelal aangeduid als transitiebeleid, is de afgelopen jaren in diverse vormen veel ervaring opgedaan. De analyse laat zien dat een structurele innovatieaanpak nog niet van de grond is gekomen. Belangrijke oorzaak is de worsteling van politiek en overheid tussen enerzijds het realiseren van korte-termijn-duurzaamheidsdoelstellingen en anderzijds het stimuleren van lange-termijn-innovaties en doorbraaktechnologieën.

Ook het Innovatieplatform constateert in het recente advies⁸ dat een structurele innovatieaanpak nog niet van de grond is gekomen, dat dat absoluut wel zou moeten, dat er goede kansen zijn voor Nederland maar dat Nederland hiervoor nu een gerichte aanpak moet opzetten. Het Innovatieplatform doet hiervoor verschillende aanbevelingen, waarvan de belangrijkste is het ontwikkelen van een sleutelgebieden-aanpak voor duurzame energie. De sleutelgebiedenaanpak zoals ook voor andere sectoren van de economie met succes is toegepast, kenmerkt zich door publiek-private samenwerking op het terrein van innovatie (in dit geval een innovatieaanpak duurzaamheid) waarbij langjarige commitments van zowel de overheid als het bedrijfsleven continuïteit garanderen. De lerende overheid zou daar in een toekomstgericht duurzaamheidsbeleid haar voordeel mee moeten doen. In het kader van beleidsleren roept de SER het kabinet op om de ervaringen van het transitiebeleid nauwkeuriger te analyseren en de beleidslessen ook te betrekken bij KADO en Schoon en zuinig. Dat moet niet ten koste gaan van de continuïteit. Aandachtspunt is dat resultaten in transitietrajecten veelal niet lineair verlopen. Te snel bijsturen leidt dan tot discontinu beleid.

Volgens de SER zouden praktijkexperimenten in zowel het transitiebeleid als in KADO een veel grotere rol moeten spelen. Thema's uit KADO kunnen fungeren als leerpilots met als doel om een meer integraal en coherent transitieproces bij de

⁷ Het gaat hierbij om de verschillende innovatiefasen: R&D, pilot/demonstratie, marktintroductie en opschaling. Zie: SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*, p. 55.

⁸ Innovatieplatform (2010) *Duurzame energie: Economisch groeigebied voor Nederland met groene potentie*, 22 februari 2010.

overheid te bevorderen. Uiteindelijk zouden die pilots duidelijk moeten maken hoe duurzaamheid verankerd kan worden in het beleidsproces.

Een integrale benadering

De SER constateert dat het transitiebeleid en de KADO zich primair richten op economisch-ecologische thema's, vooral op het terrein van energie, klimaat en milieu. Dat is gegeven de grote vraagstukken die hier spelen begrijpelijk. Toch vindt de SER dat gewaakt moet worden voor een te enge benadering van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling omvat ook onder meer biodiversiteit en de sociale dimensie. Het brede afwegingskader, inclusief de belangentegenstellingen en dilemma's die zich daarbij voor kunnen doen, moet steeds het vertrekpunt zijn bij het zoeken naar duurzame oplossingen. Het ontbreken van verbindende visie op de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling bemoeilijkt een integrale benadering.

Stroomlijning van beleidsprogramma's

Momenteel is het beleid niet samenhangend. De SER is voorstander van een stroomlijning van diverse beleidsprogramma's, ook in samenhang met de Europese duurzaamheids- en innovatieprogramma's. Comparatieve voordelen van Nederland zijn daarbij van belang. Het Innovatieplatform heeft die voordelen in de sleutelgebieden-aanpak geïdentificeerd. Verder vindt de raad het belangrijk dat ook in de sleutelgebiedenaanpak duurzaamheid als leidend beginsel gaat gelden en deze aanpak bij de stroomlijning van activiteiten wordt betrokken.

Verankering van duurzaamheid in beleid

De raad verwacht van de overheid een heldere aanduiding van te maken strategische keuzes, van sociale dilemma's die het maken van keuzes bemoeilijken, en van mogelijke oplossingsrichtingen. Beleidsmakers moeten met steun van maatschappelijke actoren draagvlak voor beleidsaanpassingen verwerven en samenhang in het beleid tot stand brengen.

Met het transitiebeleid zijn (proces)resultaten geboekt, maar er gaat ook nog veel mis. Zo heeft het beleid in den brede niet geleid tot een systematische innovatieaanpak. Vooral nichespelers en regionale partijen lopen op tegen bureaucratie, verkokering tussen departementen en incoherentie tussen schaalniveaus. Dit type faalfactoren doet zich al jaren voor en de raad heeft er dan ook geen vertrouwen in dat marginale aanpassingen in het organogram van de overheid daarop een adequaat antwoord zullen opleveren.

In het licht van het bovenstaande concludeert de raad dat de consistentie en het integrale karakter steviger moeten worden verankerd in het overheidsbeleid. Als voorbeeld kan dienen het Deltaprogramma, dat is gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en dat is aanbevolen door de Deltacommissie. Net als het Deltaprogramma is een integrale aanpak nodig en (zelf)binding van de overheid aan een langetermijnproces. Duidelijk zou moeten worden vastgelegd waar welke verantwoordelijkheden liggen. Volgens de raad zou de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling de departementen moeten overstijgen. Die zelfbinding zou uiteindelijk de vorm kunnen krijgen van een wet op de duurzaamheid. Het gaat bij de in deze wet vast te leggen procesafspraken nadrukkelijk niet om nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven.

Instrumentenmix

Het beginsel ‘de vervuiler/gebruiker betaalt’ vormt een belangrijk uitgangspunt voor het streven naar maatschappelijke welvaart en duurzaamheid. Door maatschappelijke (externe) kosten in rekening te brengen wordt innovatie in een duurzame richting bevorderd. Bij de maatvoering moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de positie van het op internationale markten concurrerende Nederlandse bedrijfsleven. Aan dit principe kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Daarbij kan het gaan om:

- verhandelbare emissierechten voor internationale sectoren;
- energiebelasting voor overige sectoren;
- prestatienormen in sectoren zoals de bouw;
- fiscale verduurzaming;
- convenanten;
- het kritisch bezien van (fiscale) subsidies op negatieve gevolgen voor het milieu.

Bij fiscale verduurzaming is van belang dat voor sommige fiscale regelingen (bijvoorbeeld de btw-tariefindeling) de besluitvorming op EU-niveau plaatsvindt. De raad moedigt het kabinet aan om in Europees verband de mogelijkheden van een fiscale verduurzaming of vergroening te vergroten. Wat de nationale beleidsruimte betreft, zoals de inschaling van btw-tariefschalen, acht de raad het van groot belang dat ook hier rekening wordt gehouden met het Europese level playing field. Bij een differentiatie van btw-tarieven naar duurzaamheid is het van belang te kijken naar de duurzaamheid over de gehele levenscyclus van een product.

Bij fiscale verduurzaming kan het bijvoorbeeld gaan om het verhogen of verbreden van heffingen voor niet-duurzame producten. De kilometerbeprijzing is een voorbeeld. De SER heeft zich al in 2005 voor de kilometerbeprijzing uitgesproken in een

advies over een mobiliteitsmarkt⁹. In een mobiliteitsmarkt betaalt de gebruiker of vervuiler voor de maatschappelijke kosten die hij veroorzaakt. Een mobiliteitsmarkt zorgt bovendien voor een meer directe wisselwerking tussen aanbod en gebruik van infrastructuur. De prijsvorming op de mobiliteitsmarkt zal duidelijk maken waar de grootste capaciteitsknelpunten zich voordoen. Vervolgens kan voor die knelpunten de meest kosteneffectieve oplossing worden gezocht.

7.3 Naar een nationale duurzaamheidsstrategie

De raad constateert dat het bewustzijn bij het Nederlandse bedrijfsleven toeneemt dat een structurele omslag in beleid in duurzame richting noodzakelijk is. 'Duurzaam' is een sterke reputatie en duurzame ontwikkeling biedt (mede daardoor) het bedrijfsleven kansen voor nieuwe producten en werkgelegenheid.

Verduurzaming doet zich niet alleen voor bij grote bedrijven, zoals de Nederlandse multinationals die kopposities innemen in de *Dow Jones Sustainability Index*, maar in toenemende mate ook bij mkb-bedrijven¹⁰.

De SER roept het kabinet op om die dynamiek te ondersteunen door een aanzet te geven voor een integrale strategie waarin een structurele innovatie aanpak voor verduurzaming van de economie centraal staat. Structureel staat hier voor consistent, coherent en toekomstgericht. Die aanpak zou in ieder geval de volgende kenmerken moeten hebben:

- Het realiseren van een sleutelgebiedenaanpak waarbij economische focusgebieden worden benoemd en waarbij publieke en private initiatieven worden verbonden.
- Het Nederlandse bedrijfsleven in leidende posities brengen op de wereldmarkt van schone technologie.
- Het voorbereiden van werknemers op de kennis en vaardigheden die een duurzame economie vraagt.
- Het toewerken naar consumptie- en productiepatronen die passen binnen de randvoorwaarden van het fysisch-ecologische systeem.

In een nationale duurzaamheidsstrategie is niet alleen de overheid aan zet. Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers vervullen eveneens een rol. Vergaande innovatie richting duurzaamheid kan grote sociaal-economische gevolgen met zich brengen. Sociale partners in de SER vinden het noodzakelijk dat hierover goed wordt nagedacht. Ingebed in een samenhangend en consistent langetermijnper-

⁹ SER (2005) *Advies Nota Mobiliteit*.

¹⁰ EIM; Beco (2009) *Economische tegenwind van invloed op duurzaam ondernemen in het MKB*.

spectief van de overheid willen sociale partners en natuur- en milieuorganisaties binnen de sociaal-economische context met het nieuwe kabinet ambitieuze afspraken maken over verschillende aspecten van deze verduurzaming in verschillende sectoren van de economie. Verduurzaming is een proces van lange adem; richtinggevendende doelstellingen zijn nodig om het tempo te bepalen. In de uitwerking zullen de afspraken zo veel mogelijk moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken van de sector en de keten. Zo zal de komende advisering over de biobased economy worden benut om een eerste invulling te geven aan een innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie en de sociaal-economische gevolgen daarvan.

Het Nederlandse bedrijfsleven

De mate van duurzaamheid van het bedrijfsleven is uiteraard in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van iedere individuele onderneming. Bedrijven geven daaraan invulling door maatschappelijk verantwoord ondernemen, ketenbeheer en verduurzaming van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast wordt de bewegingsruimte van ondernemingen door het beleid van de Europese en nationale overheid bepaald. Het gaat hierbij in belangrijke mate om wet- en regelgeving, financiële instrumenten en convenanten. De concurrentiepositie van met name internationaal opererende bedrijven is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Elke sector kent koplopers, achterblijvers en een (grote) middengroep. Benchmarking kan bijdragen aan bijvoorbeeld een snellere verspreiding van de best beschikbare technologieën. De overheid kan benchmarking ondersteunen met convenanten (onder de procedurele en inhoudelijke voorwaarden zoals geschetst in paragraaf 4.3). In onder meer de chemie zijn op die manier goede resultaten geboekt. Zulke voorbeelden verdienen navolging, bijvoorbeeld in bouwsectoren.

Andere interessante initiatieven vinden plaats in de bankensector. Zo werkt de Rabobank met het Wereld Natuur Fonds samen om voor de Nederlandse markt een investeringsfonds te creëren dat zich richt op duurzame energie en schone technologie. Ook willen Nederlandse banken om te bezien hoe zij het best kunnen bijdragen aan een lagekoolstofeconomie. De SER roept het kabinet op dit initiatief aan te grijpen om samen met deze sector, en bij voorkeur ook met pensioenfondsen, tot financieringsconstructies te komen die het bedrijven gemakkelijker maakt om verduurzamingsprocessen tot stand te brengen. Adequate financieringsmogelijkheden voor eco-efficiënte investeringen vormen een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam handelingsperspectief voor het bedrijfsleven.

Samenwerking binnen grenzen

Samenwerking tussen ondernemingen is veelal noodzakelijk in de realisatie van duurzame ontwikkeling, maar deze samenwerking mag een gezonde mededinging niet belemmeren. Volgens de raad is er binnen het huidige mededingingsrecht op zich voldoende ruimte voor samenwerking om niet-economische belangen te realiseren. Een veelgehoorde klacht in de visserij is dat het mededingingsrecht duurzame ontwikkeling belemmert. Volgens de raad is mededingingsrecht hier misschien wel een beperkende factor, maar valt dit nauwelijks als hoofdprobleem aan te wijzen. Er zijn daar verschillende oplossingsrichtingen mogelijk, waaronder ook publiekrechtelijke routes om sociale en ecologische doelstellingen te adresseren.

Een mogelijk knelpunt is wel dat ondernemingen onzekerheid ervaren over wat wel en niet mag volgens het mededingingsrecht. Volgens de raad is het dan ook van belang dat er zo veel mogelijk transparantie bestaat over de grenzen van het mededingingsrecht en de wijze waarop niet-economische belangen worden meegewogen. De mededingingsautoriteiten kunnen hieraan een bijdrage leveren door heldere richtsnoeren, overleg met ondernemingen en de publicatie van informele zienswijzen.

De positie van werknemers

Verduurzaming van de economie vereist een groot aanpassings- en reactievermogen van alle economische actoren. Benutting van het grote potentieel aan 'groene' banen betekent dat het bedrijfsleven de kansen op dit gebied onderkent en de strategische beleidsvorming hierop afstemt. Vervolgens vereist een omslag naar meer groene banen dat werknemers moeten worden voorbereid op nieuwe kennis en vaardigheden die bij andere technologieën passen. Deze omschakeling stelt vaak hoge eisen aan betrokkenen. Om-, her- en bijscholing is daarom vaak noodzaak. Diverse opleidingen voor zowel hoger als lager opgeleiden spelen hier al op in. Volgens de SER verdienen deze voorbeelden stimulering en navolging.

Verduurzaming beperkt zich niet alleen tot de technologische kant, maar heeft ook betrekking op vernieuwing van werkprocessen (sociale innovatie) met toepassing van moderne managementprincipes (waarbij medewerkers op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en over een zekere experimenteerruimte beschikken), flexibele organisatieprincipes en aandacht voor de persoonlijke ontplooiing van de werknemer. De raad is er voorstander van dit type vernieuwing te betrekken bij het werk van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI), zodat duurzaamheid ook daar beter te verankeren valt.

De rol van de consument

Ook druk vanuit de samenleving is een belangrijk middel om ondernemingen in een duurzame richting te sturen. De overheid kan hier een stimulerende rol in spelen door duurzame consumptie te stimuleren. Essentieel voor een goed begrip van duurzaam consumeren is het onderscheid tussen de burger- en consumentenrol die ieder individu vervult. Het grote verschil tussen burgerbezorgdheid (iedereen is voor een schoon milieu en eerlijke handel) en consumentenhandelen (een laag geprijsd doorsnee-product wint het meestal van een duurder duurzaam product) betekent dat sturen op een groter duurzaamheidsbesef van de bevolking weliswaar helpt, maar op zich onvoldoende is om de gewenste gedragsverandering in duurzame richting tot stand te brengen. De inzet van meer prijsprikkels om tot concurrerende prijzen te komen, is onontbeerlijk om het marktaandeel van duurzame producten en diensten substantieel te vergroten.

Voor duurzame consumptie is daarnaast onder meer openheid nodig over de wijze waarop een product tot stand wordt gebracht en over de wensen van burgers en consumenten. Gedeelde normen over milieukwaliteit, arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden en dierenwelzijn zijn ook van belang voor duurzaam consumentengedrag. In het verzoenen van de burger- en consumentenrol kan tot slot ook de detailhandel een cruciale rol spelen. Deze sector kiest er steeds vaker voor om onduurzame producten niet meer aan te bieden (bijvoorbeeld vis zonder MSC-label, en onverdoofd gecasteerde biggen). Met een gericht duurzaam aanbod kan de detailhandel het beste inspelen op de vraag van de consument.

Den Haag, 21 mei 2010

A.H.G. Rinnooy Kan
voorzitter

V.G.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris

Literatuurlijst

SER-publicaties

- SER (1992) Advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag.
- SER (1996) Advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag.
- SER (2000) Advies *De Winst van Waarden*, publicatienr. 00/11, Den Haag.
- SER (2000) Advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag.
- SER (2001) Advies *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, publicatienr. 01/08, Den Haag.
- SER (2001) Advies *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, publicatienr. 01/05, Den Haag.
- SER (2002) Advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, Den Haag.
- SER (2002) Advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07, Den Haag.
- SER (2002) Advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, publicatienr. 02/08, Den Haag.
- SER (2003) Advies *Duurzaamheid vraagt om openheid*, publicatienr. 03/02, Den Haag.
- SER (2003) Advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*, publicatienr. 03/06, Den Haag.
- SER (2004) Advies *Keurmerken en duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 04/05, Den Haag.
- SER (2004) Advies *Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, Den Haag.
- SER (2005) Advies *Milieu als kans*, publicatienr. 05/13, Den Haag.
- SER (2005) Advies *Nota Mobiliteit*, publicatienr. 05/01, Den Haag.
- SER (2006) Advies *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*, publicatienr. 06/10, Den Haag.
- SER (2006) Advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, publicatienr. 06/06, Den Haag.
- SER (2006) Advies *Welvaartsgroei voor en door iedereen*, publicatienr. 06/08, Den Haag.
- SER (2008) Advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, publicatienr. 08/06, Den Haag.
- SER (2008) Verklaring *Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Den Haag.
- SER (2008) Advies *Kernenergie en een duurzame energievoorziening*, publicatienr. 08/02, Den Haag.
- SER (2008) Advies *Waarden van de landbouw*, publicatienr. 08/05, Den Haag.
- SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, publicatienr. 2009/04, Den Haag.
- SER (2009) Rapportage *Waarde winnen, ook in de keten*, eerste voortgangsrapportage initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Den Haag.

Artikelen, persberichten

- ABN AMRO, AEGON Bank, ASN Bank, Friesland Bank, Fortis Bank Nederland, ING, Rabobank, Robeco Bank, SNS Reaal en Triodos Bank (2009) *Nederlandse banken voor heldere afspraken duurzame energie*, Gezamenlijke verklaring van tien Nederlandse banken, persbericht 26 november 2009.
- Beers, C. van en J. van den Bergh (2009) Environmental Harm of Hidden Subsidies: Global Warming and Acidification, *Ambio*, Vol. 38 – no. 6 (september), pp. 339-341.
- Beukema, E. (2009) Veel onvrede over NMa: Verschil in zienswijze op concurrentie is groot, *Boerderij*, 95 (3009) – nr. 3 (20 oktober).
- Boomkorkotters vissen steeds duurzamer, *Visserijnieuws*, 12 maart 2009.
- Bressers, H., T. de Bruijn en K. Lulofs (2004) De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten, *Beleidswetenschap*, 2009 – Vol. 3, pp. 242-268.
- Butter, F.A.G. den en F.J. Dietz (2004) Duurzame ontwikkeling en overheidsbeleid, *ESB*, 89 (2004) – nr. 4433 (14 mei), pp. 218-222.
- China wil mondiale topper in de duurzaamheid worden, *Trouw*, 12 juni 2009.
- De bouw moet het voortouw nemen in verduurzaming, *Bedrijvig Brabant*, 2008 – december.
- Dietz, F. (2007) Energietransitie: kennisvragen vanuit het beleid, *MaGW Nieuws-brief Milieuonderzoek* – november 2007, pp. 3-5.
- Dubbink, W. en F.P. van der Putten (2007) Is competition law impediment to CSR?, *Journal of Business Ethics*, Vol. 83 (2007) – nr. 3 (december), pp. 381-395.
- Innovatieplatform (2009) *Verbeteringen aanpak sleutelgebieden noodzakelijk*, persbericht, 21 januari 2009, Den Haag : Innovatieplatform.
- Invallen bij Europese garnalenbedrijven, *Nederlands Dagblad*, 30 maart 2009.
- Kruitwagen, S. (2009) Recessie en milieu, *ESB*, 94 (2009) – nr. 4571 (30 oktober), pp. 664-665.
- NMa (2003) *NMa beboet garnalengroothandel en -visserij wegens prijsafspraken*, persbericht, 14 januari 2003, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2004) *NMa bevestigt verbod kartelafspraken garnalenvisserij*, persbericht, 28 december 2004, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2005) *NMa beoordeelt nieuwe samenwerkingsvorm garnalensector*, persbericht, 30 maart 2005, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- Ostrom, E. (2009) A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems, *Science*, Vol. 325 – nr. 5939 (24 July), pp. 419-422.
- Petersen, F. (2005) Visserij in de knel: Op weg naar duurzame garnalenvisserij is de concurrentie moordend, *Waddenbulletin*, Vol. 40 (2005) – no. 1, pp. 18-21.
- Putten, F. P. van der (2007) NMa en maatschappelijk verantwoord ondernemen, *Openbaar Bestuur*, Vol. 17 (2007) – no. 5, pp. 22-25.

- Pijnacker Hordijk, E.H. (2009) Initiatiefontwerp Tweede Kamer tot verruiming bagatelvrijstelling: het middel is erger dan de kwaal, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, Vol. 57 (2009) – no. 7/8, pp. 279-286.
- Turkenburg, W. [et al.] (2010) Het VN-klimaatpanel is geen ‘maffia’, *NRC Handelsblad*, 1 februari 2010.
- VNO-NCW (2009) *Energie-intensieve industrie tekent voor efficiënter energiegebruik*, persbericht 2 oktober 2009, Den Haag : Vereniging VNO-NCW.
- Zeeuw, R. de (2009) Mededingingswet remt duurzaam voedselbeleid, *SC*, 2009 – no. 46 (18 november), p. 9.

Boeken, rapporten

- Aghion, P., D. Hemous en R. Veugelers (2009) *No green growth without innovation*, Bruegel Policy Brief, Brussel : Bruegel.
- Aghion, P., R. Veugelers en C. Serre (2009) *Cold start for the green innovation machine*, Bruegel Policy Contribution no. 12, Brussel : Bruegel.
- Benner, J., C. Leguijt, J. Ganzevles en R. van Est (2009) *Energietransitie begint in de regio: Rotterdam, Texel en Energy Valley onder de loep*, Delft/ Den Haag : CE Delft en Rathenau Instituut.
- Bressers, H., T. de Bruijn en V. Dinica (2004) *Evaluatie van MJA2*, Enschede : Universiteit Twente.
- Bruggink, J.J.C. (2006) *Op weg naar een duurzame energievoorziening*, Oratie Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam : Vrije Universiteit Amsterdam.
- CBS; CPB, PBL: J. van Sandijk (2009) *Monitor Duurzaam Nederland: Verslag van het symposium op 15 oktober 2009*, Den Haag : Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, CPB, PBL en SCP (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, Den Haag.
- CE; Blom, M.J., A. Schroten, S.M. de Bruyn en F.J. Rooijers (2010) *Grenzen aan groei? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel*, Delft : CE Delft, januari 2010.
- CPB (2004) *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag : Centraal Planbureau.
- CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*, Den Haag : Centraal Planbureau.
- CPB; Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen [et al.] (2003) *Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field*, CPB-document no. 34, Den Haag : Centraal Planbureau.
- CPB; Noailly, J. (2010) *Improving the energy efficiency of buildings: The impact of environmental policy on technological innovation*, CPB Discussion Paper No. 137, januari 2010, Den Haag : Centraal Planbureau.
- CPB; Noailly, J., S. Batrakova, R. Lukach (2010) *Home green home*, CPB Document no. 198, Den Haag : Centraal Planbureau.

- Dagevos, J. en F. van Lamoen (2009) *Handboek Toetsingkader Duurzame Ontwikkeling*, Tilburg : Telos.
- De Nationale DenkTank (2009) *Energie in beweging: Adviezen om consumenten aan te zetten tot energiebesparing*, Amsterdam : Stichting De Nationale Denktank.
- Dijkgraaf, E. (2009) *Bewijzen beleid baat*, Oratie Rotterdam : Erasmus Universiteit.
- ECN; PBL; Daniëls, B.W. en C.W.M. van der Maas [et al.] (2009) *Actualisatie referentieramingen: Energie en emissies 2008-2020*, Petten/ Utrecht : Energie Centrum Nederland/ Planbureau voor de Leefomgeving.
- EIM; Beco; Bertens, C.A.W., C. van Essen, M. Gombault en M. Willems (2009) *Economische tegenwind van invloed op duurzaam ondernemen in het MKB*, Zoetermeer : EIM/BECO.
- EMF (2009) *European metalworkers on the road from Copenhagen*, Brussel : European Metalworkers Federation.
- ESDN; Sedlacko, M. en N. Gjoksi (2009) *Sustainable development and economic growth: Overview and reflections on initiatives in Europe and beyond*, ESDN Quarterly Report December 2009, Wenen : European Sustainable Development Network.
- FNV; Natuur en Milieu (2009) *Sociale en Groene Investeringsagenda*, [z.p.] : Federatie Nederlandse Vakverenigingen/ Stichting Natuur en Milieu, 14 januari 2009.
- Global Climate Network (2009) *Creating opportunity: Low-carbon jobs in an interconnected world*, Londen.
- Greenpeace; Schuiling, J. (red.) (2009) *De hervorming van het Europese visserijbeleid: pompen of verzuipen*, Amsterdam : Stichting Greenpeace Nederland, november 2009.
- Gronden, J.W. van der (te verschijnen in 2010) *Mededingingsrecht en de consument*, in: E.H. Hondius en G.J. Rijken (red.) *Handboek consumentenrecht*.
- Haar, B. ter (2009) *Nieuwe paden voor vergroening*, essay ten behoeve van de Studiecommissie Belastingstelsel.
- Heal, G.M., E.B. Barbier, K. J. Boyle [et al.] (2005) *Valuing ecosystem services: toward better environmental decision making*, Washington D.C.
- Hisschemöller, M. (2008) *De lamentabele toestand van het energietransitiebeleid: Observaties en kennisvragen vanuit een interdisciplinair beleidswetenschappelijk perspectief*, Amsterdam : Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM).
- Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*, paper gepresenteerd op de MARE conferentie 'People and the Sea 2', 4-6 september 2003, Den Haag : LEI.
- Hofkens, M., R. Gerlagh en V. Linderhof (2004) *Sustainable National Income: A Trend Analysis for the Netherlands for 1990-2000*, Amsterdam : Instituut voor Milieustudies (IVM).

- Hueting, R. (1974) *Nieuwe schaarste en economische groei: Meer welvaart door minder productie?*, Proefschrift, Groningen : Rijksuniversiteit Groningen.
- IBO (2010) *Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur*, Den Haag : Interdepartementaal Beleidsonderzoek.
- IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations*, Parijs : International Energy Agency/ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- IEA (2009) *World Energy Outlook 2009*, Parijs : International Energy Agency.
- Innovatieplatform (2010) *Duurzame energie: Economisch groeigebied voor Nederland met groene potentie*, [Den Haag :] Innovatieplatform.
- LEI; Smit, J. en E. Buisman (2006) *Economisch krachtenveld in de transitie naar duurzame kottervisserij*, Den Haag : LEI, december 2006.
- LEI; Taal, C., H. Bartelings, R. Beukers [et al.] (2009) *Visserij in cijfers 2009*, Rapport 2009-070, Den Haag : LEI/ Wageningen UR.
- LEI; Taal, K., J.W. de Wilde en L. van Hoof (2003) *Quick scan effecten NMa besluit op garnalensector: Analyse en scenario's*, Den Haag : LEI.
- Kroon, J., R. Anders en P. Vellinga (2009) *Beknopte gids door de klimaatdoolhof*, in opdracht van Regieorgaan Energietransitie, Haarlem : MPMC.
- Litjens, M.E.G. (2009) *Kleine ingreep. Een onversneden prijsafpraak en ongesneden biggen*, *Markt en mededinging*, 2009 - no. 5 (7 november), pp. 161-165.
- McDonough, W. en M. Braungart (2007) *Cradle to cradle: afval = voedsel*, Schiedam : Scriptum.
- Min. LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal: De Nederlandse visie op het nieuwe Europese visserijbeleid*, Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Min. VROM (2001) *Nationaal Milieubeleidsplan 4: Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid*, Den Haag : Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Minister LNV, Minister Internationale Samenwerking, Minister VROM [et al.] (2008) *Biodiversiteit werkt: Voor natuur, voor mensen, voor altijd*, Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011, Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Min. LNV (2007) *De keten sluiten: Overheidsvisie op de biobased economy in de energietransitie*, Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Min. LNV (2008) *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*, Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- MNP; Ros, J.P.M., J.C.M. Farla, J.A. Montfoort [et al.] (2006) *Evaluatiemethodiek voor NMP-4 transities: Bouwtekening voor de evaluatie van het beleid ter ondersteuning van systeeminnovatie op de lange termijn*, Bilthoven : Milieu en Natuur Planbureau.
- MNP; Ros, J.P.M. en J.A. Montfoort (2006) *Evaluatie van transities: Systeemoptie vloeibare biobrandstoffen*, Bilthoven : Milieu en Natuur Planbureau.

- MNP; Ros, J.P.M., G.J. van den Born, H.E. Elzenga [et al.] (2006) *Transitieprocessen en de rol van het beleid: Evaluatie op basis van zes systeemopties*, Bilthoven : Milieu en Natuur Planbureau, 28 november 2006.
- Nijpels, E., D. Boer, R. Sikkel, E. Brinkman [et al.] (2009) *Klimaatstatement 22 CEO's en oud-politici*, 16 december 2009, www.snm.nl .
- NMa (2000) *Rapport opgemaakt inzake afspraken garnalenvisserij en -groothandel*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2008) *Informeel zienswijze: verdoofd castreren van varkens*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit, 27 oktober 2008.
- NMa (2008) *Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit, april 2008.
- NMa (2010) *Agenda 2010-2011*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit, 15 januari 2010.
- OECD (2009) *Declaration on Green Growth*, adopted at the Council Meeting at Ministerial level on 25 June 2009, Parijs : Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okun, A. (1975) *Equality and Efficiency: The big Trade off*, Washington D.C. : The Brookings Institution.
- PBL (2008) *Milieubalans 2008*, Bilthoven : Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL; Vuren, D.P. van en A. Faber (2009) *Growing within limits: A report to the Global Assembly 2009 of the Club of Rome*, Bilthoven : Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en Wageningen UR (2010) *Wat natuur de mens biedt: Ecosysteemdiensten in Nederland*, Den Haag/Bilthoven : Planbureau voor de Leefomgeving.
- Platform Groene Grondstoffen (2009) *Biobased economy in Nederland: Macro-economische verkenning van grootschalige introductie van groene grondstoffen in de Nederlandse energievoorziening*, Wageningen : Copernicus Instituut-UU, LEI-WUR.
- Platform Kas als Energiebron (2010) *Jaarplan 2010*, Zoetermeer : Productschap Tuinbouw.
- Productschap MVO (2009) *Duurzame ontwikkeling in de praktijk*, Rijswijk : Productschap Margarine, Vetten en Oliën.
- Rakhorst, A. (2007) *Duurzaam ontwikkelen... een wereldkans*, Schiedam : Scriptum.
- Regiegroep mosseltransitie (2010) *Eindrapport mosseltransitie: Plan van Uitvoering Fase 2, Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee*, Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 3 februari 2010.
- Regieorgaan Energietransitie Nederland (2008) *Duurzame energie in een nieuwe economische orde: Hoe maken we de energievoorziening betrouwbaar, betaalbaar en klimaatneutraal?*, Utrecht : Energietransitie.
- RMNO; Dalal-Clayton, B. en F. Krikhaar (ed.) (2007) *A new sustainable development strategy: an opportunity not to be missed: Report of a Peer Review of The Netherlands*

Sustainable Development Strategy, Den Haag : Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek.

- Roland Berger; Berg, W. van der en A. van der Slot (2009) *Clean Economy, Living Planet: Building the Dutch Clean Energy Technology Industry*, in opdracht van WWF-Netherlands (Wereld Natuur Fonds), Amsterdam : Roland Berger Strategy Consultants.
- SEO; Biermans, M., H. le Grand, M. Kerste en J.N.T. Weda (2009) *De kapitaalmarkt voor duurzame projecten: De regels van het spel zijn hetzelfde maar het spel verloopt anders*, in opdracht van Ministerie VROM, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SNM; Remmers, H.W. (2003) *Een eerlijke prijs voor duurzaam voedsel*, Utrecht : Stichting Natuur en Milieu.
- Stern, N. (2007) *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge (UK) : Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E., A. Sen en J.P. Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs : The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).
- Telos (2006) *De duurzaamheidsbalans van Brabant*, Tilburg : Telos.
- Telos; Provincie Utrecht; Mommaas, H., J. Dagevos [et al.] (2006) *De staat van Utrecht: Duurzaamheidsmeting 2008*, Utrecht : Provincie Utrecht.
- UNEP (2008) *Green Jobs: towards decent work in a sustainable low-carbon world*, september 2008, Nairobi : United Nations Environment Programme.
- UNEP (2009) *The Green Economy Report*, Geneve : United Nations Environment Programme.
- WNF (2009) *Living Planet Report 2008*, Zeist : Wereld Natuur Fonds.

Europese Unie

- Europese Commissie (2002) *The common organisation of markets in fishery and aquaculture products*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2005) SEC 1530 *On the links between employment policies and environmental policies*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 17 november 2005.
- Europese Commissie (2006) COM(2006) 216 definitief *Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 – en daarna – tot staan brengen: De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens: Mededeling van de Commissie*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 22 mei 2006.
- Europese Commissie (2008) COM(2008) 19 definitief *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit*

hernieuwbare bronnen, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 23 januari 2008.

- Europese Commissie (2008) COM(2008) 868/3 *New skills for new jobs: Anticipating and matching labour market and skills needs: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2008) *Het gemeenschappelijk visserijbeleid: Een handleiding*, december 2008, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2008) *The economics of ecosystems and biodiversity: An interim report*, Cambridge, UK : Banson Production.
- Europese Commissie (2009) *Antitrust: de Commissie lanceert een openbare raadpleging over de herziening van de mededingingsregels voor de distributiesector*, persbericht IP/09/1197, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 28 juli 2009.
- Europese Commissie (2009) COM (2009) 163 definitief *Groenboek hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 22 april 2009.
- Europese Commissie (2009) *Antitrust: Commission confirms unannounced inspections in the North Sea shrimps sector*, MEMO/09/142, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 31 maart 2009.
- Europese Commissie (2009) COM(2009) 400 *Integratie van duurzame ontwikkeling in het EU-beleid: Toetsing 2009 van de strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 24 juli 2009.
- Europese Commissie (2010) COM(2010) 4 final *Options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 19 januari 2010.
- Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad van 17 december 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur, Publicatieblad L 17/22, 21 januari 2000, Brussel : Raad van de Europese Unie.
- Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening"), Publicatieblad L 299/1, 16 november 2007, Brussel : Raad van de Europese Unie.

Jurisprudentie

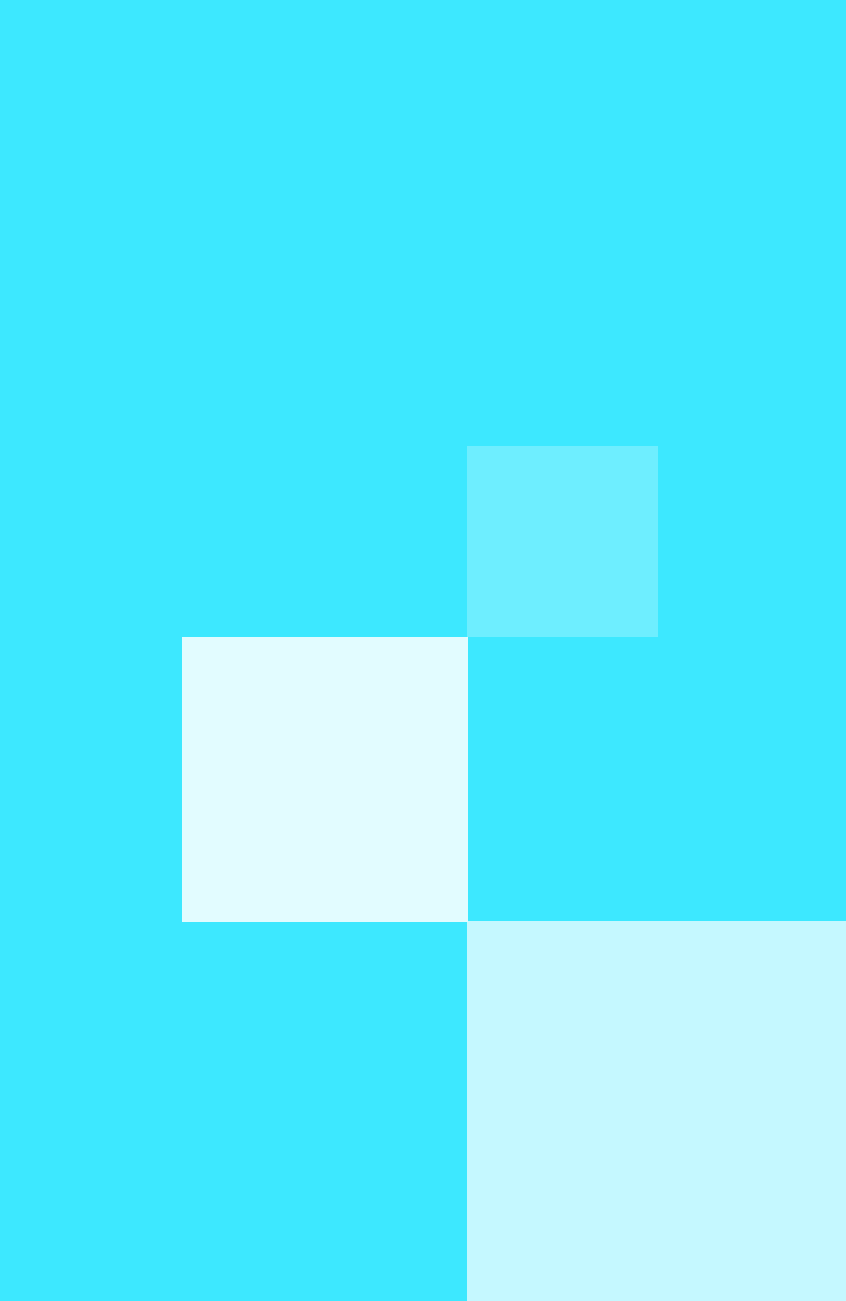
- Adviescommissie bezwaarschriften Mededingingswet (2004) *Advies in zaak 2269/Garnalen*, 11 februari 2004, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- HvJEG, Zaak C-137/00, *Milk Marque Ltd en National Farmers' Union*, 9 september 2003, Hof van Justitie, Jurisprudentie 2003, p. I-7975.
- HvJEG, Zaak C-519/04 P, *Meca-Medina, D. en I. Majcen / Commissie van de Europese Gemeenschappen en republiek Finland*, 18 juli 2006, Hof van Justitie, Jurisprudentie 2006, p. I-6991.
- HvJEG, Zaak C-309/99 J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh, *Price Waterhouse Belastingadviseurs BV / Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, 19 februari 2002, Hof van Justitie, Jurisprudentie 2002, p. I-1577.
- HvJEG, Zaak C-41/90, *K. Höfner en Fritz Elser / Macrotron GmbH*, 23 april 1991, Hof van Justitie, Jurisprudentie 1991, p. I-1979.
- NMA (2003) *Zaak 2269/Garnalen*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Tweede Kamer

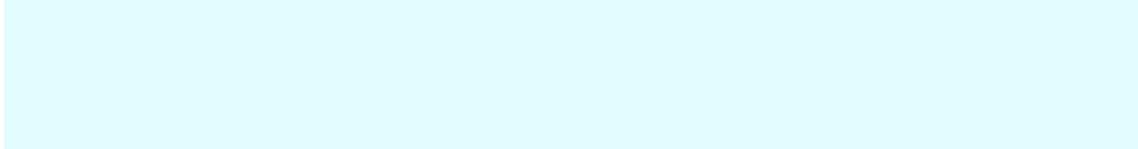
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2007-2008) 30 196 *Duurzame ontwikkeling en beleid*, nr. 32, Brief van de ministers van VROM en OS over de Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 30 196 *Duurzame ontwikkeling en beleid*, nr. 56, Brief van de ministers van VROM en OS over de resultaten van Duurzame ontwikkeling en beleid tot nu toe
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748 *Duurzame Visserij*, nrs. 1 en 2, Rapport van de Algemene Rekenkamer.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2009-2010) 31 793 *Internationale klimaatafspraken*, nr. 22, Kabinetsreactie Growing within limits.
- *Vaststelling Aanwijzingen voor convenanten*, Den Haag, Staatsblad, 2003, nr. 18 03M448108.

Websites

- www.duurzaamaanhetwerk.nl
- www.iea.org/press/pressdetail.asp?PRESS_REL_ID=290
- www.kasalsenergiebron.nl
- www.oeso.org
- www.raet.nl/Actueel/Vaknieuws/Vakhulp%20-%20zaken%20doen%20Doe%20het%20groen.aspx
- www.rdc.nl
- www.statline/cbs.nl



Bijlagen





Ruimte en Milieu
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Sociaal Economische Raad
de voorzitter van de Raad
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Datum **24 JUNI 2009**
Betreft Adviesaanvraag Duurzame ontwikkeling

Portefeuille Ruimte

Directie
Leefomgevingskwaliteit
team duurzame
ontwikkeling

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 660
www.vrom.nl

Contactpersoon

Mr. O.Z. van Sandick
T (31) 070-3394264
F 070-3391302

Kenmerk

DGR/LOK2009034196

Geachte Heer Rinnooy Kan,

Het kabinet heeft op 29 april jl. besloten een adviesaanvraag aan de SER te richten over duurzame ontwikkeling, in aanvulling op de verschillende adviezen die de SER reeds heeft uitgebracht over dit onderwerp en de initiatieven die hij heeft genomen. Mede namens de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken en van Verkeer & Waterstaat en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, heb ik het genoegen u hierbij de adviesaanvraag toe te zenden.

Het kabinet verzoekt de SER om het advies – eventueel gefaseerd – uiterlijk in maart 2010 uit te brengen.

Het kabinet zou het op prijs stellen op korte termijn met de SER te overleggen over activiteiten van de SER in het kader van de maatschappelijke dialoog over duurzame ontwikkeling.

Het kabinet acht het van belang dat afstemming plaats vindt met het SER-advies over de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en daarmee ook met het WRR-advies over ontwikkelingssamenwerking.

Dit geldt evenzeer voor de adviesaanvraag over de Lissabonstrategie na 2010, waarin de SER onder meer gevraagd is aan te geven op welke onderwerpen de Lissabonstrategie na 2010 zich zou moeten richten en hoe de relatie met de (Europese) duurzaamheidsstrategie zou moeten zijn.

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer

SER-adviesaanvraag over Duurzame ontwikkeling.

1. Inleiding.

Duurzaamheid is voor dit kabinet een van de topprioriteiten. De ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar hebben laten zien dat daar alle reden voor is. Voor het organiseren van transities naar duurzame ontwikkeling is samenwerking tussen overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties van groot belang. Het kabinet wil de SER betrekken bij het verder incorporeren van duurzaamheid in het beleid en de praktijk in de samenleving en het bij elkaar brengen van partijen voor de noodzakelijke samenwerking.

2. Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling

Het kabinet heeft op 16 mei 2008 in een brief aan de Tweede Kamer beschreven welke aanpak van het - complexe en urgente - onderwerp duurzame ontwikkeling het kabinet voor ogen staat; de Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO). Het kabinet heeft - na het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling Duurzame Daadkracht uit 2002 - geen (nieuwe) overheidsstrategie duurzame ontwikkeling geformuleerd, maar streeft er naar dat zijn aanpak bijdraagt aan een breed, maatschappelijk gedragen, effectief proces op weg naar duurzaamheid. Het kabinet acht de bijdrage van de SER aan dit proces van groot belang.

Doel is duurzaamheid concreet te maken en op een positieve, toekomstgerichte manier in te vullen, waarbij recht wordt gedaan aan de urgentie, kansen worden benut, innovatie wordt bevorderd en de nationale ontwikkelingen met de internationale vraagstukken worden verbonden. Het kabinet doet dit langs drie - elkaar versterkende - sporen:

1. Concrete en zichtbare resultaten boeken op zes uitdagende en aansprekende thema's;
2. De eigen bedrijfsvoering inzetten om de maatschappelijke doelen te bereiken en duurzaamheid te bevorderen;
3. Door actieve en consistente opstelling in de maatschappelijke dialoog met maatschappelijke partijen om duurzaamheid tot normaal onderdeel van ons handelen maken.

Op 29 april 2009 heeft het kabinet een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. In die brief is, onder meer, het beleidsprogramma 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd' aan KADO toegevoegd. Eén van de prioriteiten uit dit beleidsprogramma is 'Betalen voor biodiversiteit'. Om te bevorderen dat de waarde van de natuur een normaal onderdeel van het handelen wordt, wil het kabinet bewerkstelligen dat – nationaal en internationaal – de waarde van biodiversiteit wordt erkend en zichtbaar gemaakt, als essentiële factor voor tal van economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften.

3. Context

Op 10 februari jl. hebben de drie planbureaus en het CBS de *Monitor Duurzaam Nederland 2009* gepresenteerd. De planbureaus en het CBS analyseren de situatie rond duurzame ontwikkeling met behulp van de kapitalenbenadering. Zij concluderen dat er extra aandacht nodig is voor arbeid en vergrijzing, kennis en sociale cohesie. De grootste 'zorgen voor morgen' spelen echter op

milieugebied. Vooral de problemen op het vlak van klimaatverandering en biodiversiteit zijn weerbarstig doordat de oplossingen een internationale aanpak vereisen.

De beide Duurzaamheidsverkenningen uit 2004 en 2007 hebben de noodzaak van meer samenhang tussen diverse vormen van sectoraal beleid aangegeven. De *Monitor Duurzaam Nederland 2009* benoemt een aantal belangrijke afriuilrelaties. Duurzame ontwikkeling vereist goede afwegingen en samenhangend beleid. Deze benadering komt overeen met de SER-visie op het proces van duurzame ontwikkeling¹.

De SER heeft recent een strategie ontwikkeld voor het omgaan met de globalisering². Daarbij wordt - terecht - veel nadruk gelegd op multilaterale afspraken en druk op en samenwerking met de productielanden van grondstoffen. Het Kabinet heeft op 6 januari jl. een uitgebreide reactie op dit advies gegeven. Het kabinet neemt zich de aanbevelingen van de SER ter harte en heeft op basis daarvan een beleidsagenda van vijf punten geformuleerd. Ook heeft minister Koenders een vervolgadviessaanvraag aan de SER gericht over de nog niet meegenomen onderdelen van de beleidsuitdaging om meer landen en mensen te laten profiteren van het globaliseringproces.

Bij het formuleren van ambities op weg naar duurzaamheid lijken er op diverse terreinen mededingingsrechtelijke beperkingen te zijn, die het streven naar duurzame ontwikkeling negatief zouden kunnen beïnvloeden. Het kabinet zou dit element in de adviessaanvraag willen betrekken. Tevens is het kabinet in dit licht geïnteresseerd in de mogelijkheid dat op duurzaamheid gerichte maatregelen onvoorziene, onduurzame bij- of neveneffecten kunnen hebben.

Ook acht het kabinet de Europese dimensie in het algemeen van groot belang en verzoekt de SER dan ook bij de vragen waar nodig aandacht te besteden aan de rol van de EU en de betekenis daarvan voor de opstelling en handelingsmogelijkheden van Nederlandse partijen en overheid.

4. Duurzaamheidsperspectief in tijden van crises

In de afgelopen maanden is de discussie over de aard van het economisch systeem, consequenties van economische groei, het consumentisme en de samenhang tussen de crises op verschillende manieren opgekomen. Daarbij wordt vaak de transitie naar een duurzame economie bepleit en het benutten van de kansen die de economische crisis zou bieden. Het kabinet heeft het aanvullende beleidsakkoord zowel maatregelen aangekondigd die de gevolgen van de crisis zo veel mogelijk opvangen en tegelijk bijdragen aan duurzame ontwikkeling, als een agenda voor de langere termijn met meer structurele maatregelen geformuleerd. Het kabinet acht het van belang om de visie van de SER op de noodzakelijke structurele maatregelen te vernemen, mede in het licht van de in de monitor genoemde afriuilrelaties en de sociale dilemma's.

Als gevolg van de verschillende mondiale crises en de reacties daarop zullen veranderingen in de economische structuur optreden. Zo zijn er nieuwe sectoren in ontwikkeling, bijvoorbeeld de biobased economy, die mogelijk kunnen uitgroeien tot dragers van een duurzame economie. Zoals eerder aangekondigd zal het kabinet de SER over de biobased economy een separate adviessaanvraag doen toekomen. Het kabinet zou graag de visie van de SER vernemen over de positie van meer traditionele sectoren in een duurzame economie, welke veranderingen daar zullen optreden en

¹ Bijvoorbeeld: SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07

² SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, publicatienr. 08/06.

welke maatregelen daar genomen moeten worden. Daarbij kan dan worden ingezoomd op sectoren als de bouw, de industrie en de agrarische en de logistieke sector. Ook verzoekt het kabinet de SER aan te geven welke maatregelen de sociale partners zelf zullen nemen met het oog op duurzame ontwikkeling en waar handelen van overheid en marktpartijen elkaar kunnen versterken.

5. Adviesvraag

Op grond van het voorgaande komt het kabinet tot de volgende vragen:

1. Welke conclusies trekt de SER uit de Monitor Duurzaam Nederland die in februari is gepresenteerd? Heeft de SER suggesties thema's en vragen die in een volgende versie zouden kunnen worden behandeld? Ziet de SER aanleiding en mogelijkheden om de doelen en indicatoren van het sociaal-economisch beleid zodanig te herzien dat het brede welvaartsbegrip en duurzaamheid in de maatschappelijke afwegingen beter tot hun recht komen? Welke mogelijkheden ziet de SER voor Nederland om bij te dragen aan het aanpakken van de "mondiale zorgen voor morgen" zoals die in de monitor worden benoemd? Acht de SER het noodzakelijk om voorzieningen te treffen voor toekomstige kosten?
2. Hoe beoordeelt de SER het transitiebeleid, waarmee in Nederland de afgelopen jaren in diverse vormen veel ervaringen zijn opgedaan, als vehikel om tot een duurzame economie te komen? Acht de SER nieuwe initiatieven of instrumenten op dit punt gewenst?
3. Wat betekent het langetermijnperspectief van een duurzame economie voor de Nederlandse economisch structuur? Hoe beoordeelt de SER verschuivingen die als gevolg van de crisis in de Nederlandse economische structuur zullen optreden in dit licht? Hoe kan het Nederlands bedrijfsleven zich in een duurzame richting ontwikkelen? Welke – nadere - initiatieven willen sociale partners zelf op dit vlak nemen?
4. Hoe kunnen de sociaal-economische partners bijdragen aan de ontwikkeling van markten voor biodiversiteit? Wat zijn daarbij de belangrijkste visies van de partners, waar liggen de overeenkomsten en verschillen, en hoe denkt de SER dat de laatste het beste kunnen worden overbrugd?
5. Wat is het standpunt van de SER over het spanningsveld tussen het bevorderen van duurzaamheid en mededingingsbeleid en –instrumentarium? Welke mogelijkheden ziet de SER om de samenwerking tussen marktpartijen in het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk in overeenstemming te brengen met het mondiale, Europese en nationale mededingingsrecht?

Het kabinet verzoekt de SER om een advies – eventueel gefaseerd – uiterlijk in maart 2010 uit te brengen.



Ervaringen met het Nederlandse transitiebeleid

Input voor een SER-advies over Duurzame Ontwikkeling

Dr. Rob Weterings
Competentie Centrum Transities
Utrecht, februari 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	159
1. Het transitiebeleid	160
2. Enkele resultaten tot nog toe	162
3. Een andere benadering	167
3.1 Interdepartementaal werken	168
3.2 Van buiten naar binnen werken	169
3.3 Lange en korte termijn koppelen	170
3.4 Al doende leren	171
3.5 Een omslag in denken en doen	173
4. Faalfactoren	174
4.1 Departementale verkokering	174
4.2 Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven	175
4.3 Snel moeten scoren	176
4.4 Risicomijdend gedrag	177
4.5 Niet meebewegen	177
5. Op zoek naar evenwicht	178
5.1 Tussen economische, ecologische en sociale belangen	178
5.2 Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering	180
5.3 Tussen regimespelers en nichespelers	180
6. Tot besluit	181

Voorwoord

Deze notitie is geschreven op verzoek van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van de Sociaal-Economische Raad, ten behoeve van een advies over de Kabinets-brede Aanpak van Duurzame Ontwikkeling. Bij de voorbereiding van het advies heeft de Commissie geconstateerd dat het evaluatiemateriaal over het transitiebeleid tot nu toe ontoereikend is. Om die reden is aan het Competentie Centrum Transities (CCT) een aantal vragen voorgelegd.

Het Competentie Centrum Transities is januari 2005 van start gegaan als partnerschap van het Ministerie van VROM, TNO, SenterNovem en het Kennisnetwerk SysteemInnovaties (KSI). De missie is professionals in staat te stellen vitale competenties te ontwikkelen en door te geven, om zo de snelheid en impact van transitie-initiatieven te vergroten¹. In de afgelopen jaren heeft CCT een unieke positie verworven als interface tussen transitiebeleid, -praktijk en -onderzoek. Een domein-overstijgend transitienetwerk is opgebouwd van ruim 700 professionals actief in transitie-initiatieven op het gebied van energie, landbouw, mobiliteit, biodiversiteit, landbouw & groene ruimte, materialen, water, bouw en de zorg.

De onderhavige notitie is geschreven op persoonlijke titel. Meninge(n) over het transitiebeleid zijn uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de auteur, maar wel gebaseerd op de kennis en ervaring die de afgelopen jaren binnen het CCT-netwerk zijn opgebouwd. Bovendien heeft de auteur bij het schrijven van deze notitie input gevraagd en gekregen van diverse personen met praktijkervaring in het gevoerde transitiebeleid.

Rob Weterings

Programmaleider Competentie Centrum Transities

Teamleider Team Gebouwde Omgeving, Mobiliteit en Energie

Business Unit Innovatie en Ruimte, TNO Bouw en Ondergrond

Mail: rob.weterings@tno.nl

¹ Informatie over de activiteiten en resultaten van CCT is te vinden op onze website (www.transitiepraktijk.nl), onder meer in de vorm van diverse producten, jaarlijkse voortgangsrapportages en werkplannen.

1. Het transitiebeleid

Het transitiebeleid heeft zijn basis in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (2001). In het NMP4 constateerde het Kabinet dat voortzetting of intensivering van het vigerende beleid niet tot afdoende oplossingen zou leiden voor de hardnekkige problemen, zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit. Op grond van een terugblik op ruim dertig jaar milieubeleid signaleerde men een aantal systeemfouten in de huidige maatschappelijke ordening, die barrières vormen voor duurzame oplossingen. Met een integraal beleid gericht op systeeminnovaties en transitie naar duurzaamheid wilde het NMP4 de barrières overwinnen.

In een verhelderend artikel over de ontwikkeling van het milieubeleid positioneert prof. John Grin (UvA) dit transitiebeleid als een 3e generatie milieubeleid die de eerdere generaties niet vervangt, maar wel in een ander licht plaatst.

Tabel 1 Drie generaties milieubeleid (Grin e.a., 2003, blz. 54)²

	Eerste generatie milieubeleid	Tweede generatie milieubeleid	Derde generatie milieubeleid
Basisdocument	Urgentienota Milieuhygiëne, 1972	Nationaal Milieubeleidsplan 1, 1989	Nationaal Milieubeleidsplan 4, 2001
Probleem	Milieuverontreiniging is gevaar voor de volksgezondheid	Probleem is hardnekkiger dan gedacht Milieubeheer is voorwaarde voor duurzame ontwikkeling Milieubewustzijn van individuen en organisaties is onmisbaar	Probleem is hardnekkiger dan gedacht Duurzame ontwikkeling vergt ontkoppeling Systeemverandering is nodig
Paradigma	De zorgende overheid	Integraal ketenbeheer	Systeeminnovatie
Focus	Effect- en compartimentsgericht	Bron- en gebiedsgericht	Systeemgericht
Termijn	10 jaar	Een generatie	Twee generaties
Effect mechanismen	Regulering van gedragsalternatieven	Verinnerlijking	Op gang brengen van wederzijds versterkende praktijken die 'zich niet aan de bestaande structuur houden'

² John Grin, Henk van de Graaf & Philip Vergragt (2003). 'Een derde generatie milieubeleid: Een sociologisch perspectief en een beleidswetenschappelijk programma,' *Beleidswetenschap*, jrg. 17, nr. 1, p. 51-72.

Sturingsfilosofie	Regulering	Zelfsturing binnen kaders	Gedeelde toekomstbeelden, gericht op kritische ontwerpproblematieken + gericht incrementalisme
Instrumenten	Directe en financiële regulering	Sociale regulering	Interactieve regulering en verbinden van structurele trends

In de ontwikkeling van deze derde generatie milieubeleid speelden een aantal overheidsgefinancierde programma's een vitale rol. In het bijzonder het interdepartementale onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO, 1993 – 1997), het daarop volgende programma DTO Kennisoverdracht en Verankering (DTO-KOV, 1998 – 2001) en het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO, 1999 – 2004). Deze programma's vestigden de aandacht op de maatschappelijke systemen en patronen die ten grondslag liggen aan hardnekkige problemen. Bovendien werd de samenhang tussen ecologische, economische en sociale aspecten herkend en verwachtte men de oplossing niet langer uitsluitend van technologische innovatie. Vernieuwend was ook dat inspirerende toekomstbeelden werden gebruikt om richting te geven aan korte termijn initiatieven. Daarmee hebben deze programma's de basis van het transitiebeleid gelegd.

Sinds het NMP4 is veel ervaring opgedaan met transitiebeleid. Aanvankelijk werden vanuit de ministeries vier transitieprogramma's gestart op het gebied van energie, landbouw, biodiversiteit en mobiliteit. Daarvan is anno 2009 alleen de energietransitie nog als zodanig herkenbaar. Om die reden is het niet vreemd dat velen bij transitiebeleid uitsluitend denken aan de energietransitie. Voor een goede beeldvorming over de resultaten van het transitiebeleid is het echter belangrijk om een bredere scope te hanteren. Binnen een groot aantal beleidsterreinen zijn in de afgelopen jaren namelijk initiatieven genomen waarin een transitieaanpak duidelijk herkenbaar is. Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het transitiebeleid tot dusver moeten ook die initiatieven worden meegenomen. De onderstaande tabel noemt de belangrijkste initiatieven.

Beleidsdomein	Transitie-initiatieven sinds 2001	Betrokken ministeries
Energie	Energietransitie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
	Interdepartementaal programma Biobased Economy	LNv, EZ, VROM, VenW, BuZa, Fin
	Innovatieagenda Energie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
Landbouw	BSIK-programma Transforum Agro & Groen	LNv
	Initiatief Duurzame Handel	LNv, DGIS, EZ
	Innovatienetwerk (voor Groene ruimte en Agroclusters)	LNv
	Programma Kas als Energiebron	LNv
Biodiversiteit	Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen 2001 - 2007	DGIS, LNV, VROM
	Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 – 2011	LNv, VROM, OS
Mobiliteit	BSIK-programma Transitie Duurzame Mobiliteit, Transumo	VenW
	Programma Elektrisch rijden (incl. formule E-team)	VenW
	SBIR-programma De auto van de toekomst gaat rijden	VenW
Water	BSIK-programma Leven met Water	VenW
	Waterkoers 1 en 2, waterbeleid in Nederland	VenW
Bouw	Programma Systeeminnovatie in de Bouw	VenW
Materialen	Materiaalketenbeleid in ontwikkeling (incl. Cradle2Cradle)	VROM
Voeding	Beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen	LNv
Zorg	Transitieprogramma in de Langdurige Zorg	VWS
Generiek	BSIK-programma Kennisnetwerk Systeeminnovaties, KSI	VROM

2. Enkele resultaten tot nu toe

Vragen SER:

Wat vindt u dat er tot nu toe bereikt is met het transitiebeleid? Hoe verhouden globaal de kosten van dit beleid zich tot de baten?

Sinds 2005 zijn baanbrekende resultaten in het transitiebeleid bereikt. Naast vele honderden innovatieve projecten bestaan die resultaten uit een uniek en dynamisch innovatienetwerk, een gerichte ondersteuning voor koploperbedrijven, een aantal richtinggevendende toekomstvisies en – last but not least – een ambitieuze innovatie-agenda. Deze resultaten en het transitiebeleid waarmee ze geboekt zijn, blijken internationale navolging te krijgen. In België, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada lopen inmiddels transitie-experimenten, waarin ervaringen en kennis uit ons land intensief worden gebruikt. Omdat het in kort bestek onmogelijk is een

volledig overzicht van de bereikte resultaten te maken, hier een greep uit de highlights.

Een netwerk voor open innovatie

Met de TaskForce Energietransitie en later het Regieorgaan Energietransitie, de zeven energietransitieplatforms, de Task Force Biodiversiteit, het nog in te stellen Formule E-team en de mogelijk nog op te richten Task Force Materiaalketens komt een uitzonderlijke innovatienetwerk tot stand. In deze gremia worden mensen op persoonlijke titel uitgenodigd die gezaghebbend, deskundig en ondernemend zijn en in staat samen te werken voor het collectieve belang. Resultaat is een overleg op hoog inhoudelijk niveau tussen bedrijven, NGO's, kennisinstellingen en overheden in een open en relatief informele sfeer. Samen identificeren, agenderen en realiseren zij concrete kansen voor duurzame ontwikkeling. In feite is het een overlegstructuur die open innovatie faciliteert. Voor bedrijven, kennisinstellingen en NGO's bieden deze gremia de kans om innovatieve ideeën onder aandacht van beleid te brengen. Voor de overheid bieden ze de kans om al in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling opkomende maatschappelijke ontwikkelingen te zien, maatschappelijk draagvlak te bevorderen en eventuele onbedoelde neveneffecten van beleid te voorzien.

Samenhangende visies op de lange termijn

Vanuit de bovengenoemde gremia zijn krachtige visies voor de toekomst gelanceerd die een forse impact blijken te hebben. Zo heeft de TaskForce Energietransitie onder leiding van Rein Willems in 2006 een *Transitie Actie Plan* voor de energietransitie uitgebracht dat mede de basis heeft gelegd voor het Kabinetsprogramma *Schoon en Zuinig*. De Regieraad Energietransitie heeft in 2008 onder leiding van Theo Walthie een *Strategisch plan voor elektriciteit en warmte* uitgebracht wat belangrijke input leverde aan het door EZ in dat jaar uitgebrachte *Energie rapport*. Andere voorbeelden zijn het Groenboek van het transitieplatform Groene Grondstoffen dat een belangrijke basis heeft gelegd voor de door LNV uitgebrachte *Overheidsvisie Biobased Economy* en het recent door VenW uitgebracht *actieplan Elektrisch Rijden* dat voortbouwt op visievorming in het transitieplatform Duurzame Mobiliteit. Verder is onder auspiciën van de Regieraad Bouw een transitieagenda is opgesteld, met daarin onder meer een toekomstbeeld voor de bouw en daaraan gekoppeld vier transitiepaden (de bouw als dienstenleverancier; de bouw levert maatschappelijke meerwaarde; de bouw als innovatieve sector; de blik naar buiten). En in het kader van het Transitieprogramma Langdurige Zorg is onder de titel Mensenzorg een visie ontwikkeld en breed verspreid. De daarin vervatte manier van denken over zorg resoneert sterk onder zorgprofessionals, mantelzorgers en cliënten.

Innovatieagenda Energie

Vanuit de energietransitie is de agenda opgesteld voor het innovatiebeleid van het Kabinetsprogramma 'Schoon en Zuinig' en het project 'Nederland Ondernemend Innovatieland'. De kern van deze innovatieagenda wordt gevormd door een thematische aanpak die is gebaseerd op het werk van de energietransitieplatforms waarin bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties samenwerken met de overheid. In de periode 2008 – 2012 zal de overheid ca. 440 miljoen Euro investeren in zeven thema's: Groene Grondstoffen, Nieuw Gas, Duurzame Elektriciteitsvoorziening, Duurzame Mobiliteit, Ketenefficiëncy, Gebouwde Omgeving en Kas als Energiebron. Verwacht wordt dat hiermee een investeringsvolume van ca. 3 miljard Euro kan worden gerealiseerd, met een CO₂-effect van 3 à 6 Mton.

Koploperloket

Het Koploperloket is een interdepartementaal netwerk van ambtenaren dat op initiatief van VROM begin 2004 is gestart om innovatieve ondernemers te stimuleren en ondersteunen in de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Inmiddels is het Koploperloket ingebed in de directie IPE en zijn alle relevante ministeries betrokken. Het Koploperloket vervult een aantal bijzonder functies voor koplopers en voor beleid.

Functies voor Koplopers	Functies voor beleid
Bemiddeling bij subsidies voor innovaties die moeilijk binnen een regeling passen	Kansen creëren voor innovaties binnen bestaande beleidskaders
Doorverwijzing en afstemming binnen de overheid op doorsnijdende thema's	Beleidscoördinatie bevorderen tussen departementen en vakdirecties
Informatie en ondersteuning m.b.t. juridische aspecten en regelgeving	Versnelling van de implementatie van nieuw beleid
Versterking van het netwerk van de koploper en de organisatie van het innovatietraject	Beleidsvernieuwing bevorderen, m.n. door zicht te bieden op tekorten in instrumentarium

De koploperbedrijven ervaren de ondersteuning van het Koploperloket als zeer positief. Het loket voorziet duidelijk in een behoefte van vooral kleine en middelgrote, innovatieve bedrijven aan individueel maatwerk in advies, begeleiding en ondersteuning.

Honderden initiatieven

Een recente inventarisatie door SenterNovem laat zien dat in de periode 2004 – 2009 alleen al binnen de energietransitie meer dan 400 transitieprojecten zijn gestart. Voor het merendeel gaat het daarbij om praktijkexperimenten met grensverleggende concepten die leiden tot onder meer een energieleverende glastuin-

bouw, een duurzame energievoorziening op Texel, kringloopsluiting in agrobedrijven, duurzaam renoveren, zuinige leaseauto's, duurzame voedselsystemen, groen aardgas uit rioolwaterzuivering, 'spitsmijdende' mobiliteit, biomassa en duurzame energie op zee, 'smart meals' en nog veel meer. Over elk van deze initiatieven is veel meer informatie beschikbaar³.

Ook in andere transitie-initiatieven zijn vele lokale en regionale projecten op gang gekomen. Zo zijn in het kader van het Transitieprogramma in de Langdurige Zorg inmiddels 26 initiatieven gestart, die veel energie losmaken binnen de zorg. Hetzelfde geldt voor diverse BSIK-programma's, zoals Transumo, Transforum en PSiBouw, waarin tientallen baanbrekende projecten zijn uitgevoerd die vaak alleen in beperkte kring bekend zijn. Daarnaast kunnen we bijvoorbeeld de Regiodialoog voor de Amsterdamse Haven noemen en het Rotterdamse Climate Initiative of de 'eiwitdialoog'. In totaal zijn er vele honderden voorbeelden van op transitie gerichte coalities en praktijken.

Er zijn inmiddels ook initiatieven die deze vele lokale en regionale initiatieven onderling proberen te verbinden. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de stichting Urgenda. Deze is voortgekomen uit het Kennisnetwerk Systeeminnovaties (KSI) en beoogt de transitie naar een duurzaam Nederland te stimuleren en te versnellen. Een 'urgente agenda' is ontwikkeld met 40 doelstellingen voor de komende 40 jaar. Daarnaast is een landelijke transitiearena opgericht en wordt gewerkt aan een aantal icoonprojecten met nationale voorbeeldwerking. Om regionale en lokale initiatieven beter zichtbaar te maken heeft Urgenda op 9 september 2009 (9-9-9) de landelijke Dag van de Duurzaamheid georganiseerd. Bij deze dag waren ruim 50.000 mensen in heel Nederland betrokken.

Inzicht in maatschappelijke verandering

Sinds het verschijnen van het NMP4 is veel kennis opgedaan over maatschappelijke verandering. Het zwaartepunt hiervan ligt bij het BSIK-programma Kennisnetwerk Systeeminnovaties (KSI), waarin universiteiten, ECN en TNO sinds 2005 intensief samenwerken aan kennisontwikkeling op dit gebied.

Onderzoek tot dusver heeft bijvoorbeeld veel kennis opgeleverd over de wisselwerking tussen kleinschalige initiatieven en dominante constellaties in de samenleving. Transities blijken zich te voltrekken op meerdere niveaus tegelijkertijd:

³ Zie onder meer: Diederik van der Hoeven (2009) *Nieuw licht. Inzicht in een duurzame energiehuishouding*. CCT (2007) *Transitiesuccessen: Over durfdoeners, renovatiebuiken en prikkelwegen*. CCT (2008) *Grensverleggend Vernieuwen: weerbarstige praktijken*.

- een onderlaag waarop zich kleinschalige, vernieuwende initiatieven afspelen.
- een (of meer) tussenlagen waar dominante instituties, structuren en praktijken (regimes) worden uitgedaagd door nieuwe constellaties (niche).
- een bovenlaag met relatief autonome maatschappelijke ontwikkelingen die het speelveld van zowel bestaande als nieuwe constellaties bepalen.

Wanneer ontwikkelingen op deze niveaus elkaar versterken kan dit een onomkeerbare verandering bewerkstelligen van de dominante instituties, structuren en praktijken: een transitie.

Het KSI-onderzoek heeft ook inzichtelijk gemaakt hoe het samenspel tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en NGO's kan leiden tot nieuwe oplossingen voor hardnekkige problemen. Hoe de ontwikkeling van een gezamenlijke lange termijn visie de basis kan leggen voor gezamenlijk handelen. En waarom reflectie en monitoring onmisbaar zijn om de effectiviteit van transitieprogramma's te borgen. Deze kennis is inmiddels veelvuldig in de praktijk toegepast.

Kosten en baten

Een transitie is gericht op het zodanig heroriënteren van sociale en economische ontwikkeling, dat deze ecologische inpasbaar zijn en bijdragen aan mondiale rechtvaardigheid. Wanneer we spreken over de kosten en baten van transitiebeleid gaat het in de kern dus om maatschappelijke kosten en baten. Het gaat om alle voor- en nadelen van alle partijen in onze mondiale samenleving, ook wanneer deze nauwelijks te kwantificeren zijn. En het gaat om de vraag welke kosten en baten we acceptabel vinden. Hoeveel hebben we over voor een duurzame bereikbaarheid van grootstedelijke gebieden? En hoeveel voor een duurzame voedsel- en drinkwatervoorziening voor alle wereldburgers? Daar komt nog bij dat transitiebeleid een tijdshorizon heeft van twee generaties. Het gaat dus niet alleen om de kosten en baten van nu of in het recente verleden, het gaat nadrukkelijk óók om de toekomstige kosten die met transitiebeleid zijn te beperken.

Het is buitengewoon lastig om een goed beeld van al deze kosten en baten te krijgen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft recent voor de Club van Rome een inschatting gemaakt van de kosten die wereldwijd gemaakt moeten worden om de doelstellingen van het klimaat- en het biodiversiteitbeleid te realiseren⁴. Wereldwijd zouden de kosten 0,1 procent van de jaarlijkse economische groei bedragen. De daarmee uit te sparen toekomstige kosten komen factoren hoger uit.

4 Netherlands Environmental Assessment Agency (2009) *Growing within Limits*.

Hetzelfde geldt voor de transitieaanpak in Nederland: de vermeden toekomstige kosten zullen vele malen hoger uitvallen dan de gemaakte kosten.

Op het niveau van de 'BV Nederland' geldt nog een ander punt. Inmiddels is er voor het van oorsprong Nederlandse idee van transities internationaal serieuze belangstelling. Ervaringen en kennis uit ons land worden intensief gebruikt in België, Duitsland, United Kingdom, Oostenrijk, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada. Op termijn kan zo een markt ontstaan voor niet alleen kennis, maar ook technologieën en diensten, die in Nederland zijn ontwikkeld. Nederland zou dat kunnen bevorderen door radicaal op duurzame transities in te zetten op die terreinen waar ons land een innovatief bedrijfsleven heeft en een sterke kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld waterbeheer, agrofood, gebouwde omgeving, chemie en daarmee verbonden typen energie, logistiek, zeehavens en zeevaart). Daarnaast zou Nederland de eigen bijdragen aan velden als genomics en nanotechnologie veel meer dan tot dusverre kunnen richten op duurzame ontwikkeling.⁵

3. Een andere benadering

Vragen SER:

- *Transitiebeleid vergt een andere benadering dan gebruikelijk. In welke projecten botsen transitiebeleid en 'gewoon' beleid? Hoe wordt dit opgevangen? Welke wijziging aan 'gewoon' beleid zou u wensen om transities te bevorderen?*
- *Transitiebeleid is een kwestie van zoeken, proberen en leren. Welke ervaringen vallen in de categorieën 'best practices' en 'bad practices'?*

De benadering die is gekozen in het transitiebeleid heeft een aantal bijzondere kenmerken die soms spanning opleveren met andere beleidsstijlen. In deze paragraaf worden hiervan voorbeelden gegeven, evenals enkele 'best practices' en 'bad practices' van transitiebeleid.

⁵ Wilma Aarts & John Grin (2007) *En nu echt aan de slag met duurzame ontwikkeling. De prestaties van het Rijk gezien vanaf de werkvloer*. Deel 3 in de Reeks Duurzame Ontwikkelingen. Utrecht: LvdO., p. 34-35.

	Transitiekenmerken	Toelichting
3.1	Interdepartementaal werken	Transitiebeleid krijgt vorm in een dwarsdoorsnijdende, resultaatgerichte samenwerking tussen departementen
3.2	Van buiten naar binnen werken	Transitiebeleid mobiliseert en incorporeert de ideeën en initiatieven van bedrijven, NGO's en kennisinstellingen d.m.v. een structurele vorm van samenwerking in thematische platforms
3.3	Lange en korte termijn koppelen	Een samenhangende visie op de lange termijn wordt ontwikkeld om daarmee richting te geven aan formulering van innovatieprogramma's en korte termijn activiteiten
3.4	Al doende leren	Experimenteerruimte wordt gecreëerd voor vernieuwende praktijken waaruit lering wordt getrokken
3.5	Omslag in denken en doen	Transitiebeleid wil innovatieve praktijken op gang brengen en versterken zodat een maatschappelijke omslag plaats

3.1 Interdepartementaal werken

Sinds de start van het huidige Kabinet is interdepartementale samenwerking al bijna vanzelfsprekend. Zo vanzelfsprekend was dat in de periode tussen 2001 en 2005, toen de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) werd voorbereid, zeker niet. Het was toen zonder meer een baanbrekend initiatief om een directie op te richten die werkzaam zou zijn op een breed werkveld, dat raakt aan een groot aantal beleidsdossiers van de ministeries EZ, VROM, VenW, LNV, Financiën en Buitenlandse Zaken.

Inmiddels is duidelijk dat in die resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking een bijzondere kracht van de energietransitie ligt. Het schept de mogelijkheid om integraal te werken, dwars op de organisatorische structuren. De Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) heeft inmiddels een krachtig, interdepartementaal netwerk van themacoördinatoren opgebouwd die het mogelijk maakt de samenwerking tussen departementen effectief te coördineren. De Innovatieagenda Energie vormt daarvan een overtuigend voorbeeld.

Niettemin blijkt tot op de dag van vandaag zo'n intensieve, interdepartementale samenwerking niet altijd eenvoudig. Enerzijds speelt veelvuldig de vraag wie het op een bepaald beleidsdossier ambtelijk of politiek voor het zeggen heeft. Anderzijds blijkt dat het tijd kost voordat bestaande beleidsdirecties hun bijdrage aan het transitiebeleid (h)erkennen en leveren.

Een moeizamer voorbeeld van interdepartementale samenwerking vormt de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen

(2001 – 2007) waarin de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ nog onvoldoende op gang komt⁶. En in het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008 – 2011) blijkt het coördinerende projectteam niet in de positie om resultaat af te dwingen in de samenwerking met de betrokken directies. Dit beperkt de zichtbaarheid, financiële ruimte en de slagkracht van het Beleidsprogramma.

Het voorbeeld van de transitie biodiversiteit laat zien dat de steun van de departementale leiding (op directie- en DG-niveau) bij interdepartementale samenwerking van cruciaal is. Op dit punt valt nog wel het nodige te winnen.

3.2 Van buiten naar binnen werken

De transitiebenadering kent een sterk externe oriëntatie. Maatschappelijke stakeholders hebben een prominente plaats in visie-ontwikkeling en in de uitwerking van de actiestrategie. Zij nemen deel aan de opgerichte platforms en versterken het initiatief met hun ideeën en netwerken. Zo wordt maatschappelijke innovativiteit verbonden met departementale beleidsontwikkeling. Geslaagde voorbeelden hiervan zien we bij de energietransitie en komen op gang met de oprichting van een Formule E-team (elektrische voertuigen) en een platform voor Materiaalketenbeleid. Minder geslaagd is het voorbeeld van het transitieprogramma in de Langdurige Zorg. De top van het Ministerie van VWS heeft feitelijk afstand genomen van dit transitie-initiatief, waardoor er een bijzonder kleine kans is dat de verkregen inzichten doorwerken in beleid.

Het van buiten naar binnen werken kan substantieel bijdragen aan de kwaliteit van beleid. Door meningen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving via transitieplatforms en het Koploperloket binnen te halen, heeft de overheid de kans om onbedoelde, negatieve effecten van beleid in een vroeg stadium te herkennen. Een recent voorbeeld betreft de invoering van biogas t.b.v. vrachttransport. Europese regelgeving wordt voorbereid die zou gaan verplichten om biogas rechtstreeks af te nemen. Vanuit de transitieplatforms is gepleit voor een meer flexibel systeem, naar analogie met groene stroom. Daar stelt de overheid niet de afname van groene stroom verplicht, maar bevordert zij een groeiend aandeel groene stroom in het elektriciteitsnet. Zo zou ook het aandeel biogas in het aardgasnet geleidelijk kunnen worden opgevoerd. Het is nu aan de Nederlandse overheid om dit geluid in te brengen in het

⁶ Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) *Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*, TNO, Delft.

Europese circuit. De maatschappelijke stakeholders kunnen deze inbreng ondersteunen.

Het eerder genoemde Koploperloket verdient in dit verband aparte aandacht. Dit loket levert individueel maatwerk met advies, begeleiding en ondersteuning aan innovatieve ondernemers. Het Koplopersloket draagt daarmee substantieel bij aan de toegankelijkheid van de overheid voor nieuwe ideeën. Die nieuwe ideeën zijn vaak niet zo makkelijk in te passen in het geplande beleid en het bestaande instrumentarium. Als die ideeën wel degelijk zinnig kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen loont het om ze de ruimte te geven. De ervaring leert echter dat de bereidheid en capaciteit bij de overheid om maatwerk te bieden aan individuele ondernemers beperkt is. Doorslaggevend is enerzijds het vermogen van de betrokken ambtenaren om te opereren als ‘compatibilizer’ tussen overheid en ondernemer. Ze moeten zowel de taal van het bedrijfsleven als die van de overheid spreken, stijlverschillen daarin kunnen overbruggen, pragmatisch en oplossingsgericht opereren, betrouwbaar zijn, persoonlijke betrokkenheid tonen zonder valse verwachtingen te wekken⁷. Daarnaast geldt dat deze ambtenaren alleen effectief kunnen opereren als ze steun krijgen van de departementale leiding.

Effectief van buiten naar binnen werken vereist niet alleen een actief samenspel van overheden en maatschappelijke stakeholders, maar óók een hechte verankering daarvan in beleid. Dit houdt onder meer in dat de ambtelijke en politieke top de ideeën, initiatieven en inzichten die in dit samenspel zijn opgekomen serieus nemen en de betrokken ambtenaren ondersteunen wanneer zij wrijving ontmoeten vanuit de staande organisatie. Zonder consistente steun van de leiding is de kans bijzonder klein dat maatschappelijke daadkracht en innovativiteit daadwerkelijk doorwerken in beleid. Ook op dit punt is nog het nodige te winnen.

3.3 Lange en korte termijn koppelen

De energietransitie maakt onderdeel uit van het Kabinetsprogramma ‘Schoon en Zuinig’. Karakteristiek voor ‘Schoon en Zuinig’ zijn drie elkaar versterkende golven van maatregelen:

1. Meters maken: uitvoering van beleid en maatregelen die nu al op de plank liggen
2. Meters voorbereiden: versneld werken aan opties die over enkele jaren vol ingezet kunnen worden maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben.

7 Rob Weterings (2006) *Quick scan Koplopersloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten*. CCT, Utrecht.

3. Verdergaande innovaties: uitvoering van een innovatieagenda voor de middel-lange en lange termijn, onder meer via het versterkt doorzetten van de energietransitie als permanente bron van innovaties uit de samenleving.

De lange termijn oriëntatie van de energietransitie is binnen het programma Schoon en Zuinig dus nadrukkelijk gepositioneerd naast het beleid voor de kortere termijn. Daarmee is in beginsel helder dat de lange en de kortere termijn elkaar niet hoeven te beconcurreren, maar elkaar juist moeten versterken.

In de vorige paragraaf is al genoemd dat de energietransitie een belangrijke bijdrage heeft geleverd voor visievorming van de overheid op het gebied van Biobased Economy, warmte en duurzame elektriciteit. Kenmerkend voor deze visies is dat ze sterk handelingsgericht zijn: ze vormen een startpunt voor de ontwikkeling van transitiepaden, innovatieprogramma's en concrete projecten.

Een concreet voorbeeld betreft het thema gebouwde omgeving. De ambitie is om tot 2020 een energiereductie van 30 procent te realiseren in ca. 3 miljoen woningen/ utiliteitsgebouwen en vanaf 2020 alle nieuwbouw (woning- en utiliteitsbouw) klimaatneutraal te maken. Daartoe hebben bedrijven en kennisinstellingen een innovatieprogramma ontwikkeld ter waarde van 80 miljoen Euro. Een programma waarin de ontwikkeling en toepassing van efficiënte energiesystemen wordt gecombineerd met concrete initiatieven om de resultaten en 'lessons learned' verder op te schalen en een maatschappelijke omslag te bewerkstelligen. Zo vormt een lange termijn visie de inspiratie voor een ambitieus actieprogramma voor de kortere termijn.

Het bovenstaande geldt niet alleen voor de energietransitie. In de vorige paragraaf zijn een aantal voorbeelden genoemd van lange termijn visies die in transitie-initiatieven zijn gelanceerd en die kansen zichtbaar maken voor het handelen op de korte termijn. Wanneer de politieke en ambtelijke aandacht in de eerste plaats uitgaat naar de korte termijn (één Kabinetsperiode), zullen die kansen onderbenut blijven.

3.4 Al doende leren

Binnen transitiebeleid nemen experimenteren en leren een belangrijke plaats in.

Zo wordt in vrijwel alle transitieprogramma's aan bedrijven en kennisinstellingen veel ruimte geboden om hun innovatieve ideeën in de praktijk te toetsen en door te ontwikkelen. Genoemd werd al de Innovatieagenda Energie en het daarmee verbonden innovatiebudget van 440 miljoen Euro. Substantiële bedragen zijn ook beschikbaar

gesteld voor experimenten in de BSIK-programma's Transumo, Transforum en PSiBouw en voor het Initiatief Duurzame Handel (IDH). Al deze programma's bevorderen innovatieve samenwerkingsprojecten en bieden de initiatiefnemers daarbij veel ruimte voor eigen invulling. Op dat punt is overigens nog wel verbetering mogelijk. Een aantal overheidsregelingen – zoals de Unieke Kansen Regeling en het Unieke Kansen Programma – bevatten nog bepalingen die door de aanvragers als belemmerend voor hun innovativiteit worden ervaren.

Hoe belangrijk systematische aandacht voor leren is, was al bekend sinds het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO). Bij NIDO werd gebruik gemaakt van Learning histories, een door het Amerikaanse MIT ontwikkelde methode voor de overdracht van ervaringen die mensen in de praktijk opdoen. Hierbij worden leerervaringen in dialoog met direct betrokkenen geformuleerd, wat op zichzelf al resulteert in een beter zicht op verbeterkansen. Bovendien worden deze leerervaringen d.m.v. beschrijvende verhalen overdraagbaar gemaakt naar anderen, die daaruit lering kunnen trekken voor hun eigen praktijk.

In Nederland is deze methodiek de afgelopen jaren in diverse transitie-initiatieven met succes toegepast door onderzoekers van onder meer de Universiteit Amsterdam, SIOO en TNO. Het Competentie Centrum Transitie heeft deze onderzoekers in een Community of Practice bij elkaar gebracht om – in dialoog met gebruikers – de kwaliteit en bruikbaarheid van deze aanpak te versterken.

Naast experimenteren en leren is ook monitoring essentieel voor transitiebeleid. Met traditionele monitoring van gerealiseerde effecten kan echter niet worden volstaan. Daarmee zou de transitie namelijk pas achteraf, na een of twee generaties, zichtbaar worden en blijven de onderliggende maatschappelijke processen onbelicht. Inzicht in het proces van maatschappelijke verandering is nodig – terwijl zich dit voltrekt – om het verloop van de transitie te kunnen volgen en bijsturen en het succes van alle inspanningen te kunnen evalueren. In de afgelopen jaren is daarom specifiek voor transitieprogramma's een monitoringmethodiek ontwikkeld die is gebaseerd op recente inzichten in transitieprocessen en innovatiesystemen. Deze monitoring stelt het management en anderen tijdens de looptijd van het programma in staat te reflecteren op de voortgang en effectiviteit van het programma. Ook biedt deze vorm van monitoring zicht op maatschappelijke dynamiek die mogelijk van invloed is op de effectiviteit van een transitieprogramma.

Deze ervaringen met al doende leren zijn van grote waarde voor de Innovatieagenda's die op dit moment onder coördinatie van de interdepartementale directie Kennis en Innovatie worden afgerond voor een aantal maatschappelijke thema's

zoals zorg, mobiliteit en bouw. In elk van die agenda's gaat het om complexe maatschappelijke vraagstukken waar een transitiebenadering meerwaarde heeft. Om die reden heeft de directie IPE de ervaringen met experimenteren, leren en monitoring breder onder de aandacht gebracht. Tot nu toe zonder merkbaar effect.

3.5 Een omslag in denken en doen

Succesvolle innovaties zijn niet alleen afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuwe technologie. Minstens zo belangrijk is het wegnemen van belemmeringen die de introductie van vernieuwingen in de weg staan. Dat kan bijvoorbeeld zijn een gebrek aan acceptatie door de consument, of weerstand bij de dominante marktpartijen, of wetten en regels die onvoldoende ruimte bieden voor vernieuwing. De Innovatieagenda Energie richt zich nadrukkelijk op het wegnemen van dit soort belemmeringen en is vooral gericht op de versnellingsfase van de innovatieketen. Niet ontwikkeling van nieuwe concepten is de ambitie, maar toepassing daarvan op substantiële schaal.

Traditioneel is het innovatiedenken binnen de overheid nog sterk geconcentreerd op technologische innovatie volgens het lineaire innovatiemodel. Dit model beschrijft innovatie als een opeenvolging van fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, proefprojecten, marktintroductie, diffusie en opschaling. De innovatiepraktijk laat zich met dit model niet goed begrijpen. Zo is er veel innovatie die niet uit fundamenteel onderzoek voortkomt, maar juist uit ervaringen van ondernemers of uit toegepast onderzoek. Bij de voorbereiding van de Innovatieagenda Energie is bewust een andere benadering gekozen, de innovatiesysteembenadering⁸. De centrale gedachte bij deze benadering is dat het succes van innovaties wordt bepaald door de kwaliteit van het innovatiesysteem. Naast de technologische en economische karakteristieken van de technologie zijn hierin ook kennisverspreiding, ondernemersactiviteiten en marktontwikkeling van groot belang, evenals lobby om de weerstand tegen verandering te doorbreken.

Door toepassing van de innovatiesysteembenadering op 35 transitiepaden binnen de energietransitie zijn de belemmeringen in kaart gebracht die een grootschalige toepassing in de weg staan. De resultaten zijn vertaald in innovatieprogramma's die richting geven aan het innovatieproces, meer ruimte creëren voor praktijkexperimenten, de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven bevorderen en

8 M.P. Hekkert, R.A.A. Suurs, S.O. Negro, S. Kuhlmann, R.E.H.M. Smits (2007) *Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change*. Science Direct 74 (2007), pp. 413 – 432.

flankerend beleid formuleren. Daarmee vormt de energietransitie, in het bijzonder de Innovatieagenda Energie, een leerzaam voorbeeld voor open innovatie.

4. Faalfactoren

Vragen SER:

Zijn er voorbeelden van projecten die niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd (bad practices)?

Losse anekdotes over ‘mislukte’ projecten vormen geen goed antwoord op de vraag naar ‘bad practices’. Het voorliggende hoofdstuk bespreekt een aantal faalfactoren die een rol spelen in bijna alle transitie-initiatieven. De ervaring in de praktijk leert dat deze factoren het verschil kunnen maken tussen een perspectiefrijk programma en een marginaal resultaat.

De bijzondere kenmerken van transitiebeleid die in hoofdstuk 3 zijn geïntroduceerd bieden een goed houvast voor bespreking van de vijf belangrijkste faalfactoren.

	Transitiekenmerken	Faalfactoren
4.1	Interdepartementaal werken	Departementale verkokering
4.2	Van buiten naar binnen werken	Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven
4.3	Lange en korte termijn koppelen	Snel moeten scoren
4.4	Al doende leren	Risicomijdend gedrag
4.5	Omslag in denken en doen	Niet meebewegen

4.1 Departementale verkokering

Transitiebeleid richt zich op hardnekkige vraagstukken, zoals klimaatverandering, die hun oorsprong vinden in patronen die diep geworteld zijn in onze samenleving. Enkelvoudige maatregelen schieten hier tekort, een systeembenadering is noodzakelijk: een samenhangende en simultane aanpak van verschillende actoren en factoren. Zo’n systeembenadering vraagt van de betrokken departementen een vergaande samenwerking. Transitiebeleid moet zich daardoor dwars door de bestaande structuren ontwikkelen en staat haaks op de gevestigde orde. Bij lopend beleid zijn die structuren ontstaan voor een efficiënte taakverdeling, maar bij transitiebeleid zijn ze ontoereikend en soms zelfs belemmerend.

Departementale verkokering is de eerste faalfactor. Deze verkokering leidt ertoe dat de gewenste samenhang in transitiebeleid niet tot stand komt of verloren gaat.

Pogingen om op systeemniveau tot een effectieve aanpak te komen, lopen dan vast in de vraag wie de inhoud van beleid bepaalt en wie er voor zal betalen. Een vraag die op alle lagen in de organisatie speelt: tussen individuele ambtenaren, tussen directies, tussen departementen. Het probleem van verkokering bestaat overigens niet alleen bij de overheid, maar komt voor bij alle grote organisaties en belemmert steeds activiteiten die een (multidisciplinaire) inzet vragen van meerdere onderdelen van de organisaties.

Een voorbeeld van moeizame, interdepartementale samenwerking vormt de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (2001 - 2007). Hierin komt de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ onvoldoende op gang⁹. Cruciaal blijkt hier het ontbreken van een overleg op hoog ambtelijk niveau, dat een stevige basis legt voor interdepartementale samenwerking. Het commitment aan het eigen beleid c.q. de eigen directie blijkt uiteindelijk sterker dan het commitment naar het gemeenschappelijke resultaat.

4.2 Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven

Een transitie is een maatschappelijk veranderingsproces waaraan alle geledingen in de samenleving op een eigen manier bijdragen. Overheidsbeleid alléén is niet afdoende. Gelukkig zien we dat steeds meer bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en ook groepen burgers komen met eigen initiatieven, bijvoorbeeld voor energiebesparing of voor kleinschalige zorg aan ouderen.

De tweede belangrijke faalfactor in transitiebeleid vormt weerstand vanuit de overheid tegen deze ideeën en initiatieven vanuit de samenleving, waardoor deze niet of moeizaam doorwerken in beleidsontwikkeling. Het gaat overigens zelden om actieve weerstand. Misschien is het beter om te spreken over de (impliciete) vrees dat maatschappelijke spelers teveel hun agenda opleggen aan de overheid. Of over onvermogen om de ideeën en wensen van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties op waarde te schatten. Bovendien is het een forse opgave om bij beleidsontwikkeling rekening te houden met alle standpunten en wensen binnen de ambtelijke organisatie en de Tweede Kamer. De grote aandacht voor het ambtelijke en politieke proces zou er onbedoeld toe kunnen leiden dat enige afstand ontstaat tot ideeën en initiatieven vanuit de samenleving. Met als resultaat dat

⁹ Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) *Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*. TNO, Delft.

ideeën en initiatieven die kunnen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen onvoldoende worden benut.

Voorbeelden hiervan levert onder meer het Koplopersloket, dat in de periode 2004 - 2006 op initiatief van VROM is opgestart om innovatieve ondernemers te ondersteunen bij de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Bij een evaluatie van de voortgang van het Koplopersloket¹⁰ bleek de ondersteuning van koplopers nogal eens wrijving binnen de ambtelijke organisatie op te roepen. Diverse factoren speelden hierbij een rol, waaronder enige weerstand vanuit de betrokken vakdirecties, die nogal eens overtuigd moesten worden van de waarde die ideeën van koplopers kunnen hebben voor realisatie van de beleidsdoelstellingen.

4.3 Snel moeten scoren

Voor beleid is het bereiken van zichtbaar resultaat essentieel. Maar wanneer alléén het korte termijn resultaat telt, dan gaat dit ten koste van de aanpak van hardnekkige problemen. Die problemen zijn namelijk niet op te lossen met een 'quick fix', maar vragen juist een samenhangende en vaak ook meerjarige aanpak.

De derde faalfactor in transitiebeleid vormt daarom een politiek-bestuurlijke cultuur waar politieke leiders snel en zichtbaar moeten 'scoren'. Dit kan er namelijk toe leiden dat de politieke en ambtelijke aandacht uitgaat naar eenvoudig communiceerbare voorbeelden, terwijl er veel minder aandacht is voor de vraag wat er nodig is om op de lange termijn een substantiële verandering te bereiken.

De elektrische auto is een recent voorbeeld van een vernieuwing waarmee diverse politieke leiders in de publiciteit zijn gekomen. In een kleine explosie van artikelen in dag- en weekbladen zijn de voordelen van elektrische voertuigen uitgebreid besproken. Diverse bewindslieden hebben zich uitgesproken voor een snelle introductie van elektrische voertuigen in Nederland. Die positieve publiciteit is belangrijk om een breed publiek te laten zien dát het (comfortabel) anders kan. Niettemin is dat maar één element. Minstens zo belangrijk, maar veel minder zichtbaar, zijn alle initiatieven die de komende jaren nodig zijn om de benodigde infrastructuur te creëren en automobilisten te verleiden tot een gedragsverandering. Dit vereist een samenhangende en langdurige beleidsinspanning waarvan de resultaten pas op lange termijn zichtbaar worden.

10 Rob Weterings (2006) *Quick scan Koplopersloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten*. CCT, Utrecht.

4.4 Risicomijdend gedrag

Iets nieuws ontwikkelen is altijd riskant. Innovatieve ideeën gaan buiten de gebaande paden en brengen dus onzekerheid met zich mee. Onzekerheid over haalbaarheid, over kosten en over (neven)effecten voor mens en milieu. In beginsel zijn bureaucratische procedures bedoeld om het risico op ongewenste effecten zo klein mogelijk te maken. Dat is begrijpelijk en zinvol vanuit waarden als veiligheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid.

Bureaucratische procedures worden echter een faalfactor in transitiebeleid wanneer ze innovaties belemmeren. Dat is bijvoorbeeld het geval als vergunningprocedures zich jarenlang voortslepen. Of wanneer veel strengere eisen worden gesteld dan nodig is. Of wanneer het kostenniveau van embryonale innovaties wordt afgemeten aan het kostenniveau van breed ingevoerde concepten. Dergelijke belemmeringen kunnen het vertrouwen van ondernemers in het marktperspectief van hun innovaties ondergraven. Goede kansen gaan zo verloren.

Als voorbeeld: een niet nader te noemen bedrijf deed jaren geleden een aanvraag voor een vergunning voor de aanleg van nieuwe productiefaciliteiten. Hier zou met gebruik van fermentatie bio-ethanol worden geproduceerd, ten behoeve van gebruik als energiedrager in auto's en andere mobiele toepassingen. De provinciale dienst waar deze vergunningaanvraag in behandeling werd genomen was onvoldoende inhoudelijk op de hoogte om deze aanvraag te behandelen. De aanvraag werd daar geïnterpreteerd als zou sprake zijn van toepassing van genetische modificatie, waarvoor uitgebreide veiligheidsmaatregelen gelden. Mede hierdoor werd de vergunningverlening geruime tijd vertraagd. Deze vertraging en de wisselende marktomstandigheden hebben het bedrijf doen besluiten van de aanleg af te zien.

4.5 Niet meebewegen

Transitiebeleid wil een omslag bewerkstelligen in denken en doen. Door innovatieve praktijken op gang te brengen en te versterken, zodat uiteindelijk een maatschappelijke omslag plaats vindt. Voor alle betrokken partijen is dit een enorme uitdaging.

Van de overheid vraagt deze uitdaging om vernieuwing van het beleidsinstrumentarium. Naast de inzet van traditionele instrumenten zoals voorlichting en R&D-stimulering, heeft de Nederlandse overheid daarom nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals transitieplatforms en stimuleringsregelingen voor praktijkexperimenten. Met deze nieuwe instrumenten worden innovatieve praktijken op energiegebied

inmiddels effectief gestimuleerd. Het is waardevol om de ervaringen met dit nieuwe instrumentarium ook te vertalen naar andere gebieden, zoals biodiversiteit, materiaalketens en de zorg.

Kleinschalige praktijkinitiatieven bevorderen is een effectieve manier om als samenleving te leren over de kansen en mogelijke neveneffecten van innovatieve opties. Het is dan ook prachtig dat op dit moment in ons land op lokale en regionale schaal honderden vernieuwingsinitiatieven zijn opgestart. Kleinschalige initiatieven zijn op zichzelf echter niet afdoende om een maatschappelijke omslag te realiseren. Daarvoor is het óók nodig dat de dominante instituties, structuren en spelregels meebewegen en deze initiatieven versterken. Met name in het aanpassen van de maatschappelijke spelregels heeft de Nederlandse overheid een cruciale rol, maar is nog niet veel beweging te zien.

Goede voorbeelden van overheidsregelgeving die een maatschappelijke omslag bewerkstelligt zijn te vinden in onder meer Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden. Zo heeft Zweden al een lange historie wat betreft milieuregulering en staat het mede daardoor nu in de top van internationale ranglijsten voor environmental performance en duurzame technologiebedrijven. Duitsland heeft met de invoering van het zogeheten Einspeisegesetz een effectieve impuls gegeven aan de opkomst van energie uit zon, wind en biomassa, door alle Duitse energiebedrijven te verplichten een gunstige vergoeding te bieden voor aan het net terug geleverde energie. In Groot-Brittannië is onlangs een wet aangenomen die verplicht tot een CO₂-reductie die met de jaren oploopt tot 80 procent in 2050. In de Amerikaanse Senaat ligt op dit moment een wetsvoorstel met een vergelijkbare doelstelling.

Het zou prachtig zijn als deze buitenlandse voorbeelden de Nederlandse overheid inspireren om de komende jaren dóór te gaan met het stimuleren van kleinschalige initiatieven en bovendien internationaal een voortrekkersrol te nemen in een verduurzaming van de maatschappelijke spelregels.

5. Op zoek naar evenwicht

5.1 Tussen economische, ecologische en sociale belangen

Vragen SER:

Duurzame ontwikkeling vraagt om evenwicht tussen economische, ecologische en sociale belangen. In het transitiebeleid lijkt de nadruk te liggen op de ecologische en economische belangen. In hoe-

verre lukt het om ook de sociale belangen in de transitieprojecten te betrekken? Zijn hiervan concrete voorbeelden?

In algemene zin is er binnen het transitiebeleid naast aandacht voor ecologie en economie ook aandacht voor sociale aspecten zoals acceptatie door consumenten, gedragsverandering, welzijn en welbevinden. In afzonderlijke transitieprogramma's is wel een vernauwde focus herkenbaar. Zo ligt in de energietransitie het accent meer op ecologie en economie. Daarentegen krijgen sociale belangen een prominente rol in bijvoorbeeld het *Transitieprogramma in de Langdurige zorg* en in de innovatieprogramma's *Nieuwe Dorpen* en *Knooperven* van het Innovatienetwerk.

Een goed voorbeeld van een initiatief met veel aandacht voor sociale belangen is het *Initiatief Duurzame Handel* (IDH). Dit initiatief heeft als missie het versnellen en opschalen van duurzaamheid in de mainstream markt en let daarbij niet alleen op de ecologische aspecten van internationale handel, maar ook specifiek op het mondiale verdelingsvraagstuk. IDH richt zich op internationale handelsketens van commodities als soja, hout, cacao, katoen en vis. Per sector brengt IDH koplopers uit bedrijfsleven, vakbonden, milieuorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en overheid samen in daadkrachtige coalities. Deze coalities voeren ambitieuze verbeterprogramma's uit om gezamenlijk de markt te kantelen en duurzame productie en handel tot standaard te maken. Deze programma's richten zich op de gehele handelsketen:

Aan de bron – vaak in ontwikkelingslanden – werken partijen samen aan het oplossen van sociale, ecologische en economische knelpunten. Bijvoorbeeld door hulp te bieden bij (zelf) organisatie en training van boeren, terugdringing van pesticidengebruik, verhoging van oogsten, en verbetering van arbeidsomstandigheden.

In de eindmarkten – vaak in het Westen – werken partijen samen aan het vergroten van het marktaandeel van duurzame producten. Bijvoorbeeld door de invoering van sectorbrede duurzaamheidsstandaarden als license to operate en de promotie en marketing van duurzame consumentenlabels.

De eerste resultaten van IDH werden gepresenteerd tijdens het congres 'Accelerating Sustainable Trade' op 2 november 2009. Voor de ruim 600 deelnemers roemde Minister Koenders IDH om de veelbelovende resultaten, de ambitieuze plannen en de brede ondersteuning die IDH bij NGO's, overheden en het bedrijfsleven al na één jaar geniet. Speciaal noemde minister Koenders in dat verband de brief die hij eerder dit jaar van 54 CEO van multinationals ontving ter ondersteuning van IDH. Hij verlengde het mandaat van IDH en zegde 20 miljoen extra toe.

Dagvoorzitter Herman Wijffels sprak van een omslag in het denken bij het bedrijfsleven wat werd bevestigd door sprekers van diverse bedrijven.

5.2 Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering

Vragen SER:

In een transitie speelt technologie een belangrijke rol.

- *In hoeverre is er evenwicht tussen een aanbodgerichte ('technology push') en een vraaggerichte benadering?*
- *Welke rol spelen consumenten/afnemers binnen transitieprojecten?*

In paragraaf 3.5 is onderscheid gemaakt tussen het lineaire innovatiemodel en de innovatiesysteembenadering. Deze laatste benadering is herkenbaar binnen de energietransitie. Niet de ontwikkeling of 'push' van nieuwe technologieën staat hierbij centraal, maar adoptie en toepassing op substantiële schaal. Ook in meer algemene zin past het beeld van 'technology push' niet bij het huidige transitiebeleid, maar is dit beeld nog wel herkenbaar bij onderdelen van het innovatiebeleid.

Als het gaat om de vraagkant zijn eindgebruikers/consumenten overigens nog nauwelijks betrokken. In die zin is er nog geen transitieprogramma dat lering heeft getrokken uit de ervaringen van het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling. De NIDO-benadering kenmerkte zich door te starten met een verkenning van maatschappelijke trends en behoeften, om deze sturend te laten zijn voor de verdere programmering. Het merendeel van het transitiebeleid kiest een meer oplossingsgerichte insteek en start bij kansrijke innovaties.

5.3 Tussen regimespelers en nichespelers

Vragen SER:

In een transitie vervullen nieuwkomers en nichespelers vaak een cruciale rol. Hoe wordt voorkomen dat in het transitiebeleid regimespelers domineren en andere actoren onvoldoende ruimte krijgen? Zijn hiervan concrete voorbeelden?

Binnen transitiebeleid is er een groot besef van de noodzaak om nieuwkomers met innovatieve ideeën alle ruimte te bieden. Om die reden staan regelingen, platforms en netwerken in beginsel open voor iedereen met goede ideeën. In de praktijk kost het kleine bedrijven echter vaak meer moeite om tijd vrij te maken en kansrijke voorstellen in te dienen. Ook belemmeren grote bedrijven wel de markttoegang van potentiële concurrenten. Toch ligt het tussen regime- en nichespelers niet zo simpel.

Innovatieve ideeën komen namelijk in de praktijk ook van regimespelers. En niche-spelers stellen hun eigen belang ook wel eens boven het collectieve belang. Uiteindelijk is ook het transitiebeleid mensenwerk en blijft het noodzakelijk om te blijven reflecteren op het vernieuwende karakter van de projectportfolio en de daadkracht van de platforms, consortia en netwerken. Een meer responsieve overheid, die innovatoren serieus neemt en hen helpt ervaren moeilijkheden te overwinnen, is en blijft van cruciaal belang.

6. Tot besluit

Met het verschijnen van het NMP4 in 2001 is het transitiebeleid opgekomen als een nieuw antwoord op hardnekkige maatschappelijke problemen. In het begin was dat nog schoorvoetend. Vanaf 2005 is op een groot aantal terreinen ervaring met deze nieuwe benadering opgedaan in praktijk, onderzoek en beleid. Het is niet reëel om al in 2009 ferme conclusies te willen trekken over de effectiviteit van dit beleid, zeker niet omdat we de effecten van dit lange termijn beleid pas in de komende decennia zullen gaan zien.

Toch toont deze notitie dat met dit transitiebeleid nu al belangrijke resultaten zijn bereikt:

- een resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking
- inspirerende lange termijn visies voor diverse maatschappelijke systemen
- innovatieprogramma's die pioniers de ruimte bieden om aan deze visies concreet uitwerking te geven
- een dynamisch netwerk van sleutelpersonen uit bedrijfsleven, kennisinstellingen, NGO's en overheden dat mede vorm geeft aan innovatiebeleid
- honderden lokale en regionale vernieuwingsinitiatieven
- talloze leerervaringen, tools en inzichten die breed toepasbaar zijn
- enthousiasme van vele grote en kleine bedrijven
- internationale belangstelling én navolging

Mijn stellige indruk is dat het transitiebeleid zich op dit moment op een kantelpunt bevindt. De transitie naar een duurzame samenleving wordt meer en meer aangejaagd door de ondernemingszin en de vernieuwingsdrang die in onze maatschappij aanwezig is. Kwam de trekkracht tot dusver van de overheid, in toenemende mate zijn het bedrijven die samen met kennisinstellingen en NGO's het stokje overnemen.

Van de overheid vraagt dit een meer responsieve houding. Dé uitdaging voor het transitiebeleid van de komende jaren is de aanwezige vernieuwingsdrang ruimte te

bieden en tegelijkertijd richting te geven. Door visieontwikkeling te stimuleren, belemmerende regelgeving aan te passen, verkokering te overstijgen, innovatiemiddelen vrij te maken en toegankelijk te zijn voor vernieuwers kan de overheid de komende jaren een beslissende impuls geven aan de aanpak van hardnekkige maatschappelijke problemen.

Achtergrondnotitie mededingingsbeleid

Deze bijlage bevat achtergrondinformatie bij de casus *Samenwerking, mededinging en duurzame visserij* die in hoofdstuk 6 is uitgewerkt. De informatie betreft achtereenvolgens:

1. Uitzonderingen op het kartelverbod
2. De Nederlandse visserijsector
3. Het Gemeenschappelijk visserijbeleid
4. Visserij en mededinging uitgelicht.

3.1 Uitzonderingen op het kartelverbod

Het kartelverbod is omschreven in artikel 101(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹¹. Hierop zijn ook uitzonderingen mogelijk, zoals onder andere neergelegd in artikel 101(3). Om antwoord te kunnen geven op de vraag of een afspraak al dan niet in overeenstemming is met mededingingsrecht, is het nodig drie stappen te doorlopen:

1. Betreft het een ondernemingsactiviteit of niet?
2. Beperkt deze afspraak merkbaar de concurrentie?
3. Bestaan er relevante uitzonderingsgronden?

Een ondernemingsactiviteit

Het kartelverbod is van toepassing op een overeenkomst of een gedragafstemming tussen *ondernemingen*. Als ondernemingen worden aangemerkt: iedere entiteit die economische activiteiten verricht¹². Daaronder valt ook een besluit van een ondernemingsvereniging, maar besluiten van overheden, voor zover zij geen economische activiteiten verrichten, vallen niet onder het kartelverbod. Daarbij moet wel meteen worden aangemerkt dat het Europese recht wel beperkingen oplegt aan de mogelijkheden van overheden om concurrentiebeperkend gedrag van ondernemingen te faciliteren via regelgeving die het ‘nuttig effect’ van EG-recht in de weg staat (zie voetnoot 12).

Merkbare beperking concurrentie

Het kartelverbod is alleen van toepassing als de concurrentie *merkbaar wordt beperkt*. Zogenaemde *hardcore* afspraken (dat wil zeggen prijsafspraken, marktverdeling of boycot) zijn in het Europese recht standaard verboden. Voor andere afspraken is op

¹¹ Dit was artikel 81 van het EG-verdrag.

¹² Zie HvJEG, zaak C-41/90, *Höfner*.

Europees niveau de *de-minimis*-regeling relevant. Volgens deze regel is het samenwerkingsverbod alleen van toepassing op ondernemingen met een marktaandeel van minimaal 10 procent bij horizontale afspraken en 15 procent bij verticale afspraken¹³. In Nederland is verder nog de *bagatelregeling* relevant (artikel 7 Mw, lid 1 en 2). De regeling behelst een vrijstelling onder twee cumulatieve voorwaarden: het gezamenlijk marktaandeel van betrokken ondernemers mag niet groter zijn van 5 procent; én 2) de gezamenlijke omzet mag de €40 miljoen niet te boven gaan. Hierbij is niet relevant of het een 'hardcore' beperking betreft. In maart 2009 is door de Tweede Kamer een initiatiefwet aangenomen die de bagatelregeling verder verruimt door het gezamenlijk marktaandeel criterium te verhogen naar 10 procent, en de omzeldrempel af te schaffen, ook voor hardcore afspraken. Dit kan leiden tot discrepantie met het Europees recht, dat in principe altijd voorrang heeft, en geen bagateluitzonderingen maakt voor hardcore afspraken¹⁴.

Uitzonderingsgronden

Als er inderdaad sprake is van een merkbaar concurrentiebeperkend gedrag zoals bedoeld onder artikel 101, zijn er wel uitzonderingsgronden. Deze staan in artikel 101(3) (in het Nederlandse Mw-artikel 6.3) en zijn opgenomen in onderstaande kader.

Artikel 101(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Het kartelverbod zoals geschetst in artikel 101(1) kent uitzonderingen. Samenwerking is wel toegestaan wanneer: 1) een samenwerkingsverband leidt tot verbeterde productie of distributie of de promotie van technische of economische vooruitgang; en 2) een redelijk deel van deze opbrengst ten goede komt aan de consument, en deze winst niet op andere manieren realiseerbaar is.

Bovendien zijn deze uitzonderingen alleen van toepassing indien: 3) de beperkende afspraken noodzakelijk zijn voor het behalen van de bovengenoemde voordelen; en 4) de afspraken niet leiden tot een uitschakeling van mededinging ten aanzien van een wezenlijk deel van de productie.

De uitzondering is alleen van toepassing indien aan alle vier voorwaarden is voldaan.

¹³ In de praktijk is het afbakenen van het marktaandeel niet zo eenvoudig, want daartoe moet de relevante markt worden geïdentificeerd.

¹⁴ Pijnacker Hordijk, E.H. (2009) Initiatiefontwerp Tweede Kamer tot verruiming bagatelvrijstelling: het middel is erger dan de kwaal.

Tot slot kunnen zowel de Europese Commissie als de Nederlandse overheid via verordeningen *groepsvrijstellingen* ('block exemptions') verlenen. De volgende groepsvrijstellingen zijn van belang voor de problematiek die in dit hoofdstuk wordt geschetst:

- EG-verordening 2790/1999 geeft een uitzondering voor verticale samenwerking als deelnemende bedrijven als leverancier minder dan 30 procent van de relevante markt hebben¹⁵. Er is geen algemene groepsvrijstelling voor horizontale overeenkomsten (samenwerkingsovereenkomsten). Er zijn wel richtsnoeren van de Commissie en de NMa (zie ook voetnoot). Verder gelden er specifieke vrijstellingen onder andere voor de verzekeringssector en de vervoerssector.
- Volgens het Nederlandse recht mogen kleine ondernemingen onder voorwaarden samenwerken in de detailhandel, in combinatieovereenkomsten en via branchebeschermingsovereenkomsten.
- Artikel 176 van de 'Integrale GMO-verordening' voor landbouw (Verordening (EG) nr. 1234/2007) verleent producentenorganisaties uitzonderingen op het kartelverbod. Uitgezonderd van het kartelverbod zijn overeenkomsten die: 1) een wezenlijk deel uitmaken van de nationale marktorganisatie, 2) vereist zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, of 3) gesloten zijn tussen landbouwondernemers binnen een lidstaat en die betrekking hebben op de voortbrenging of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten, mits deze geen verplichting bevatten een bepaalde prijs toe te passen, de mededinging niet uitsluiten of de doeleinden van het GLB niet in gevaar brengen.

3.2 De Nederlandse visserijsector

In de tabel op de volgende pagina zijn de cijfers weergegeven met betrekking tot het aantal schepen en opvarenden en het motorvermogen van de Nederlandse visserijvloot (zeevisserij en kustvisserij). Het aantal kotters en mosselschepen is gedaald, het aantal trawlers is daarentegen constant gebleven (wel met meer motorvermogen).

¹⁵ Momenteel is een nieuwe groepsvrijstelling voor verticale overeenkomsten in de maak. Het voorstel is om niet alleen te kijken naar het marktaandeel van de leverancier, maar ook een maximum van 30 procent marktaandeel te stellen aan de afnemer. EC (2009) *Antitrust: de Commissie lanceert een openbare raadpleging over de herziening van de mededingingsregels voor de distributiesector*, persbericht.

Tabel 1

Zee- en kustvisserijvloot

		1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
<i>Zee- en kustvisserijvloot</i>								
<i>Schepen</i>								
Kotters	aantal	533	452	402	342	346	345	308
Trawlers	aantal	13	12	18	15	13	14	14
Mosselschepen	aantal	82	76	73	64	60	56	56
<i>Motorvermogen</i>								
Kotters	1 000 pk	544	487	428	302	308	293	239
Trawlers	1 000 pk	80	77	140	116	95	107	107
Mosselschepen	1 000 pk	38	40	52	57	55	52	52
<i>Opvarenden</i>								
Kotters	aantal	2486	2108	1831	1469	1369	1404	1312
Trawlers	aantal	382	422	600	560	465	508	508
Mosselschepen	aantal	251	230	220	194	182	170	170

Bron: CBS Statline. Noot: cijfers voor 2008 zijn voorlopige cijfers.

3.3 Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Het huidige Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) stamt uit 2002. Voor de huidige analyse zijn onderstaand de belangrijkste kernelementen opgesomd:

- *Vrije toegang tot elkaars wateren.* Europese lidstaten hadden altijd al in elkaars wateren gevestigd, en het GVB voorzorg daarom in vrije toegang tot elkaars wateren (dit wil zeggen: de exclusief economische zones reiken tot 200 mijl uit de kust; tot elkaars 12-mijlszone hebben lidstaten geen toegang, tenzij geregeld in bilaterale verdragen).
- *Total Allowable Catches (TAC).* Elk jaar worden voor verschillende visbestanden op EU-niveau maximaal te vangen hoeveelheden bepaald. De vaststelling gebeurt door de Raad van Visserijministers op basis van adviezen van visserijbiologen verenigd in de International Council for Exploration of the Sea (ICES) en commentaren hierop van derden, zoals de in 2002 ingestelde regionale adviesraden (RAR, er bestaan er zeven). Sinds de eerste herziening van het GVB in 2002 worden voor een groot aantal visbestanden TAC's bepaald binnen een langetermijnbeheersplan.
- *Nationale quota.* Om vissers enige voorspelbaarheid te bieden en terugkerende discussie over rechten te vermijden, vindt de verdeling van de TAC over lidstaten plaats op basis van historische vangsten (principe van 'relatieve stabiliteit')¹⁶. De nationale quota zijn dan ook een vast percentage van de TAC. Hoe de nationale quota benut worden is een zaak van de lidstaten.

¹⁶ Sommige landen hebben extra vangstrechten gekregen.

- *Technische maatregelen.* Naast kwantitatieve maatregelen (de quota) hanteert het GVB ook kwalitatieve normen ten behoeve van visserijbeheer, ook wel technische maatregelen genoemd. Hierbij gaat het om minimale maaswijdte van netten, gesloten gebieden, gesloten seizoenen, en grenzen aan het percentage bijvangsten van de totale vangst en prikkels om bepaald vistuig te gebruiken.
- *Structuurbeleid.* Het GVB voorziet in uitgebreide steun voor sanering, duurzame innovaties en selectieve visserij, gedeeltelijk gefinancierd uit het Europese visserijfonds (EVF).
- *Derde landen.* Met verschillende derde landen onderhandelt de EC jaarlijks akkoorden voor wederzijdse vangstmogelijkheden in elkaars wateren. De resultaten van deze onderhandelingen bepalen de uiteindelijke TAC voor Europees gebruik.

Herziening van het GVB

Elke tien jaar wordt het GVB herzien. In 2002 vond de laatste herziening plaats en de volgende aanpassingen worden in 2012 gedaan. De voorbereidingen voor de aankomende herziening zijn al in volle gang. Om de discussie in te leiden heeft de Europese Commissie in april 2009 een Groenboek uitgebracht¹⁷. Daarin worden enkele belangrijke uitdagingen gesignaleerd: aanpakken van structurele overcapaciteit, toespitsen van doelstellingen, een besluitvormingssysteem gericht op de lange termijn doelstellingen, meer verantwoordelijkheid geven aan de sector zelf, en tot slot het creëren van een nalevingcultuur. Ook het gebruik het beheersinstrument (TAC's vs. bijvoorbeeld visserij-inspanning, onder meer om teruggooi bijvangsten tegen te gaan), het principe van 'relatieve stabiliteit' (zie kader, onder kopje 'nationale quota') en de gewenste rol van producentenorganisaties staan ter discussie. Een ander belangrijk element van het Groenboek is dat het visserij nauwer geïntegreerd moet worden met de andere beleidsterreinen natuurbeschermingswetgeving.

3.4 Visserij en mededinging uitgelicht

Het productschap Vis signaleert twee type problemen. Allereerst wijst het productschap op de noodzaak dat PO's nauwer samenwerken voor duurzaam visserijbeheer. Het is hierbij van belang op te merken dat deze problematiek voor veel vissoorten niet relevant is. Vangstbeperkingen en technische maatregelen (vistuig, maaswijdte, etc.) worden voor gequoteerde soorten immers in het Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB) bepaald. Ook voor de bescherming van bepaalde gebieden bestaan publiekrechtelijke wegen zoals beschreven in paragraaf 6.3.2. Deze bijlage kijkt dan

¹⁷ Europese Commissie COM(2009) 163 definitief.

ook naar de Noordzeegarnaal, een vissoort waarvoor het GVB geen directe mogelijkheid tot duurzaam beheer biedt. Ten tweede zal worden ingegaan op de suggestie van het productschap om een minimumprijs af te spreken ter compensatie van de benodigde investeringen in MSC-gecertificeerde vis.

Duurzaam beheer van ongequoteerde soorten

Voor een enkele vissoort geldt dat het GVB geen directe oplossing biedt. Hierbij valt vooral te denken aan de garnalenvangst, een van de weinige commerciële Europese vissoorten die geen quota kent. De Noordzeegarnaal wordt over het algemeen niet gekarakteriseerd als een ‘bedreigde’ soort, want hij leeft kort en reproduceert zich snel. Überhaupt is het uiterst lastig een schatting te maken van het bestand, dus de vaststelling van quota is weinig zinvol. Op basis van het ontbreken van Europese quotering trok de NMa ook duurzaamheid als argument voor gemaakte vangstafspraken tussen garnalenvissers in twijfel; blijkbaar maakte de Gemeenschap zich geen zorgen over het veiligstellen van de soort in kwestie (zie kader).

Anderzijds zijn de huidige vangstmethoden van de garnalenvisserij minder duurzaam als het gaat om *ander* leven in de zee. Vooral bodemberoering en bijvangst veroorzaken belangrijke ecologische schade, waar de garnalenvissers in samenwerking met wetenschappers en ngo’s overigens hard aan verbetering werken (onder andere via MSC-certificeringstraject¹⁸). Daarnaast spelen ook *economische* doelstellingen een rol als het gaat om duurzame garnalenvangst. Garnalenvissers hebben te maken met harde marktcondities¹⁹. Zo is er sprake van een sterke concentratie van afnemers. Ook kan een tegenvallende prijs al gauw een sterke prikkel creëren voor zwaardere bevinging, wat misschien niet per se de garnalen in hun voortbestaan bedreigt, maar wel de omgeving negatief kan beïnvloeden. Van Hoof en Hoefnagel²⁰ beschrijven hoe deze condities afspraken tussen groepen vissers tot een begrijpelijke keuze maakten (het ‘Trilaterale overleg’). Deze afspraken werden door de NMa in strijd bevonden met het kartelverbod (zie onderstaande kader).

18 Zo wordt er gewerkt aan vangstmethoden om bijvangst te beperken via zgn. ‘zeeflappen’ of pulstuig dat garnalen doet opspringen.

19 Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*

20 Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*

De NMa en Rechtbank Rotterdam over samenwerking in de garnalensector^a

Vanaf begin jaren negentig kwamen Nederlandse, Duitse en Deense producentenorganisaties in de garnalensector tezamen met de handel in het zogeheten Trilaterale Overleg bijeen. Einde jaren negentig vermoedde de NMa dat hier tussen de PO's en de handel afspraken over aanlandingen en minimumprijzen werden gemaakt. Na onderzoek greep de NMa in 2003 in en legde producentenorganisaties en groot-handelaren boetes op wegens overtreding van het kartelverbod. Hierbij zat ook een boete voor het weren van een nieuwe handelaar van de visafslag. In het besluit van de NMa werd opgemerkt dat er voor de soort in kwestie geen vangstbeperking gold. Dit wees er volgens de NMa op "dat instandhouding van de soort de Gemeenschap geen zorgen baart en derhalve kan ook niet worden volgehouden dat de in het geding zijnde vangstbeperkingen noodzakelijk zijn voor het veilig stellen van de voorziening" (2269/Garnalen, randnummer 149).

De PO's en handelaren startten in 2003 eerst een bezwaarprocedure bij de Adviescommissie bezwaarschriften van de NMa. De Adviescommissie achtte sommige van de bezwaren gegrond, en adviseerde de autoriteit haar bewijslast op bepaalde punten nader te onderbouwen. Laatstgenoemde verlaagde hierop verschillende boetes. In juli 2006 sprak de Rechtbank Rotterdam zich uit over een beroep dat PO's en handelaren in 2005 indienden. De rechtbank week in materieel opzicht niet af van het oordeel van de NMa, maar bevond wel de bezwaren van de PO's gegrond ten aanzien van de hoogte van de opgelegde boetes. Deze zijn hierop nogmaals door de NMa verlaagd. Momenteel ligt de zaak voor bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). De verwachting is dat in mei 2010 het definitieve oordeel wordt geveld.

In de tussentijd vroegen de garnalenvissers in 2004 om een informele zienswijze ten aanzien van de opzet van een Europese producentenorganisatie naar Duits recht. Sinds enkele jaren kunnen PO's ook over de grenzen worden gevormd (TVPO). Als dit TVPO geen dominante positie heeft op de relevante markt, zijn afspraken over de hoeveelheid aan te landen garnalen en de prijs toegestaan. Als wel sprake is van een dominante positie zijn de vangstbeperkingen die de PO beoogde volgens de NMa niet toegestaan. Volgens de NMa zou "TVPO met een dominante positie ... in staat zijn zich in belangrijke mate onafhankelijk van afnemers, concurrenten of eindgebruikers te gedragen. Indien een TVPO met een dominante positie maatregelen zou nemen die van invloed zijn op de productie en afzet, kan zij daarmee de marktprijs in haar

voordeel beïnvloeden. Hiermee zou een TVPO met een dominante positie in staat zijn een situatie van structurele overcapaciteit kunstmatig in stand te houden”.

De Nma stelde in haar zienswijze vervolgens verschillende opties voor om deze overcapaciteit af te bouwen, zoals een crisiskartel of een warme sanering.

a Adviescommissie bezwaarschriften Mededingingswet (2004) *Advies in zaak 2269/Garnalen*; Invallen bij Europese garnalenbedrijven, *Nederlands Dagblad*, 30 maart 2009; NMa (2000) *Rapport opgemaakt inzake afspraken garnalenvisserij en -groothandel*; NMa (2003) *Zaak 2269/Garnalen*; NMa (2003) *NMa beboet garnalengroothandel en -visserij wegens prijsafspraken*, persbericht; NMa (2004) *NMa bevestigt verbod kartelafspraken garnalenvisserij*, persbericht; NMa (2005) *NMa beoordeelt nieuwe samenwerkingsvorm garnalensector*, persbericht.

Volgens Hoefnagel en Van Hoof leidden deze afspraken niet zozeer tot torenhoge, maar wel tot stabielere inkomens voor de vissers, ecologische voordelen door de beperktere beroering van de zeebodem, en zelfs mogelijk tot voordelen voor de consument. Voor dit vermeende consumentenvoordeel wordt verwezen naar de *op lange termijn* consumentenwinst van duurzame visbestanden; immers, toekomstige prijzen zullen lager zijn als de vis in de toekomst niet schaarser wordt.

Er liggen momenteel wellicht wensen voor andersoortige samenwerkingsvormen dan afspraken gemaakt in het Trilaterale Overleg, maar het blijft de vraag of afspraken tussen producentenorganisaties hier wel de geëigende weg zijn. Vangstafspraken tussen PO's die gezamenlijk een dominante positie op de markt hebben, zijn zoals genoemd in beginsel strijdig met het mededingingsrecht. Bijlage 1 noemt de overwegingen die nodig zijn om te bepalen of de afspraken in strijd zijn met het mededingingsrecht. Daarbij zijn de volgende stappen van belang: 1) het betreft ondernemingsactiviteiten (economische activiteiten), 2) er is een merkbaar effect op de concurrentie en 3) er is geen sprake van een uitzonderingsgrond.

Handelingen van PO's worden in verband gebracht met economische activiteiten (stap 1), en relatief veel afspraken zullen hoogstwaarschijnlijk een merkbaar effect op de concurrentie uitoefenen (stap 2)²¹. Is er dan mogelijk een uitzonderingsgrond op het kartelverbod? Doelstellingen als een stabiel inkomen zullen nooit voor het mededingingsrecht een argument vormen, maar ecologische doelen mogelijk wel. Op basis van de uitzonderingsgronden van artikel 101(3) zou het denkbaar zijn dat een uitzondering wordt gemaakt voor afspraken die het milieu ten goede komen.

21 Vanuit een economische benadering van 'merkbaar effect' is ook relevant of er mogelijk nieuwe partijen tot de markt toetreden, en het effect van de gemaakte afspraken teniet doen. Dit is mogelijk het geval, zoals hieronder wordt beschreven.

Dit laatste is wel alleen mogelijk indien de maatregel *proportioneel* is, dat wil zeggen: het effect is niet op andere wijze te bereiken en de samenwerking gaat niet verder dan noodzakelijk. Mogelijk kan nog gesteld worden dat het inperken van bodemberoering en bijvangsten middels vangstbeperkingen een goede zaak is; de vraag is echter of dit niet ook via andere wegen kan worden bereikt. Gezamenlijke standaarden ten aanzien van vangstmethoden, zoals vistuig dat bijvangsten beperkt, zouden via publiekrechtelijke wijze in de sector kunnen worden verankerd²². Ook lijken investeringen in duurzame innovaties een veel logischere optie dan vangstbeperkingen. Het MSC-certificeringstraject kan hierbij veel hulp bieden.

Afgezien van de mogelijkheden binnen het mededingingsrecht, kan in algemene zin ook worden getwijfeld aan de effectiviteit en wenselijkheid van afspraken tussen PO's. Zo merkten Taal, De Wilde en Van Hoof in een quick scan van de impact van het NMa-besluit op dat de overeengekomen vangstbeperkingen in eerste instantie "tot enige beperking van de inspanning per schip hebben geleid, naar dat de aantrekkelijkheid van de visserij is vergroot en door toegenomen deelname de totale inspanning niet duidelijk verminderd"²³. Dit had er onder andere ook mee te maken dat de zogenoemde gemengde visserij vanwege de hogere garnalenprijs opeens meer interesse in garnalenvangst kreeg. Dit suggereert dan ook dat vangstbeperkingen het meest effectief zijn wanneer ze voor *alle* partijen gelden, ook voor de partijen die niet om tafel zitten. Een tweede mogelijk bezwaar is dat met het tolereren van prijsafspraken en vangstbeperkingen door de sector zelf de deur open komt te staan voor kartelwinsten en onproportionele nadelen voor de consument. Wat een redelijk inkomen is voor de producent, valt immers niet eenduidig te bepalen. Tot slot kan ook worden gesteld dat dergelijke maatregelen mogelijk noodzakelijke herstructurering van de sector enkel uitstelt, zoals de NMa in haar zienswijze ook benadrukt.

Compensatie voor investeringen in duurzame visserij

Het productschap noemt voorts ook de behoefte om afspraken te maken tussen PO's over een minimumkostprijs van een gecertificeerde visserij om het nodige onderzoek te bekostigen. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is het alleszins billijk dat de prijs voor het bereiken van een duurzame visserij door verschillende producenten in de keten wordt gedeeld, en dat ook de consument die vraagt om een duurzaam geproduceerde vis hiervoor een meerprijs wil betalen.

²² Overigens zijn al bepaalde reguleringen van toepassing op de garnalensector, zoals bepalingen t.a.v. de maximum vlootcapaciteit, in het invullen van EU logboeken over vangsten, het aan boord hebben van sorteermachines en een minimummaaswijdte. Zie Hoefnagel, E. en L. Van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*, p. 3.

²³ LEI (2003) *Quick scan effecten NMa besluit op garnalensector: Analyse en scenario's*.

Van belang is hier op te merken dat de Noordzeevissers al langere tijd te maken hebben met tegenvallende bedrijfsresultaten²⁴. Deze lijken het resultaat te zijn van gestegen kosten (bijvoorbeeld hoge brandstofprijzen), van onevenwichtigheden in de marktmacht in de keten (concentratie van afnemers), een erfenis van investeringen in onduurzaam gebleken schepen en een nadruk op bulkproductie. Ook de toegenomen concurrentie van goedkope importen van kweekvis uit Azië is vissers een doorn in het oog. In deze omstandigheden is er weinig marge over om de investeringen benodigd voor duurzame innovaties te bekostigen.

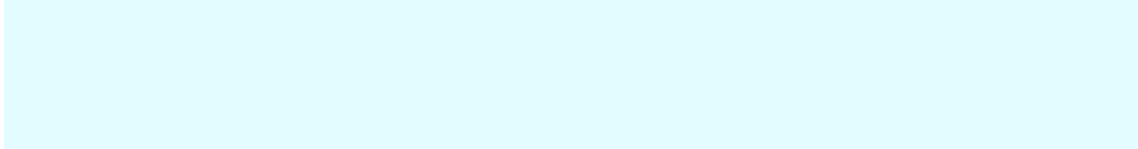
Afspraken over minimumprijzen lijken hier nauwelijks een geloofwaardige oplossingsrichting te bieden. Vanuit het Europese Visserijfonds en nationale bijdragen is tussen 2007 en 2013 ruim 120 miljoen euro voor vernieuwing en verduurzaming van de Nederlandse vissector. Daarnaast is het de vraag of een hogere prijs voor duurzaam gevangen vis niet ook via de markt geregeld kan worden, zoals dat ook voor andere productgroepen het geval is. Vanuit de detailhandel is er duidelijk vraag naar nu het CBL besloten heeft vanaf 2011 alleen nog duurzame vis te verkopen. Dat moet toch eenduidig goed nieuws voor de sector zijn, omdat alle Noordzeevissers zich hiermee aan bepaalde minimumstandaarden zullen moeten houden. In een vergelijkbare situatie in de varkensvleessector hebben de supermarkten zelfs een afspraak kunnen maken over een meerprijs om de producenten tijdelijk voor de benodigde investeringen te compenseren; dit werd door de NMa in een informele zienswijze ook toegestaan op basis van onder meer de tijdelijkheid van het fonds, de geringe meerprijs en het bestaan van alternatieve verkoopkanalen ('Akkoord van Noordwijk', zie paragraaf 6.2.2).

Veel belangrijker lijkt het nog dat vissers de waarde voor hun verse vis proberen te vergroten door de zichtbaarheid van Noordzeevis als kwaliteitsproduct te benadrukken, juist om de Noordzee te onderscheiden van Aziatische kweekvis. Er lijkt hier nog een wereld te winnen, want momenteel wordt vooral de ton en schol nog hoofdzakelijk als bulkproduct verkocht. In de garnalenvisserij ligt dit iets anders, want de Noordzeegarnaal beschikt al over een goed kwaliteitsimago. Dat de vissers misschien relatief weinig terugzien van de gerealiseerde prijs, kan te maken hebben met sterke concentratie bij de afnemers²⁵ of duidt mogelijk op structurele overcapaciteit.

24 Min. LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal*; LEI (2009) *Visserij in cijfers 2009*; Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2; LEI (2006) *Economisch krachtenveld in de transitie naar duurzame kottervisserij*.

25 Momenteel loopt ook een onderzoek naar mogelijke kartelvorming bij de garnalenhandelaars, zie: Europese Commissie (2009) *Anti-trust: Commission confirms unannounced inspections in the North Sea shrimps sector*.

Al met al lijkt het moeilijk vol te houden dat mededingingsrecht in deze context de grote boosdoener is. De sector heeft te kampen met een veelheid aan economische en ecologische uitdagingen, waarvoor structurele veranderingen in zowel beleid als bedrijfsstrategieën nodig zijn. Er zal flink moeten worden geïnvesteerd in duurzaamheid om aan de vraag van de detailhandel te kunnen voldoen, wat overigens niet alleen geldt voor Noordzeervis, maar ook voor de geïmporteerde kweekvis. Voor deze transitie is subsidie beschikbaar, maar belangrijker is misschien wel een slimmere vermarkting van duurzaam gevangen vis. Om de benodigde omslag te kunnen realiseren, is het belangrijkste dat de waarde van verse vis door de gehele keten heen zichtbaar wordt gehouden. Dit vereist een goede samenwerking niet alleen tussen vissers, maar juist ook ketenbreed. Vissers, groot- en detailhandel zullen meer moeten samenwerken, uiteraard binnen de ruimte die het mededingingsrecht daartoe biedt. Het productschap lijkt hier vanwege de vertegenwoordiging van alle schakels in de keten een cruciale rol te kunnen vervullen.



Samenstelling Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)

Leden

Plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

drs. J.F. van Duyne (voorzitter)
 prof. dr. J.Th.A. Bressers
 mw. prof.dr.ir. L.O. Fresco
 mw. prof.dr. M.W. Hofkes*
 mw. dr. C.M. Hooymans
 prof.ir. E.J. Tuininga

Ondernemersleden

mw. dr.ir. N.C.M. Alma-Zeestraten (VNO-NCW)
 drs. E.W.A. Klerken (VNO-NCW, tot 1 februari 2010)
 ing. F.J. de Groot (VNO-NCW, vanaf 1 februari 2010)
 drs. M. Heijmans (LTO-Nederland)
 ing. N. Ruyter MSc (VNO-NCW)

Werknemersleden

mw. mr. C.C. de Boer (MHP)
 mw. E.G.M. Bos (FNV)
 J.J. Hasselaar (CNV)
 mw. W. Wind (FNV, tot 15 maart 2010)

mw. mr. H. de Geus
 drs. J. Visser
 mw. M. Bouwknecht

Consumentenlid

drs. R. Dorscheidt (Consumentenbond)*

Leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties

ir. S. Akkerman (Stichting Natuur en Milieu)
 W. van der Naald (Vereniging Milieudefensie)*

ir. D. van Engelen
 H. Berkhuizen*

Adviserende leden

dr. F.J. Dietz (PBL)
 dr.ir. H.J.J. Stolwijk (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

D. Balestra (Fin)

K. Beek (EZ)

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

mw. drs. M.G.H. van Kampen (LNV)

mw. ing.ir. C.P.M. Moonen (AZ)

mr. O.Z. van Sandick (VROM)

Secretariaat

drs. N.A. Bloem

drs. M.G. Bos

mw. drs. J. Parlevliet

drs. C.A. van der Wijst

*niet actief deelgenomen

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis. Het SERmagazine, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis. Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Samenvatting

Meer werken aan duurzame groei

2010, 200 pp., ISBN 978-94-6134-008-5, bestelnr: 10/03

ARIE-regeling

2010, 24 pp., ISBN 978-94-6134-002-3, bestelnr: 10/02

Advies Overheid én Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes

2010, 234 pp., ISBN 978-94-6134-001-6, bestelnr: 10/01

Aanpak inhaleerbare allergene stoffen op de werkplek

2009, 72 pp., ISBN 90-6587-991-9, bestelnr: 09/06

Consumentenrechten in de interne markt

2009, 120 pp., ISBN 90-6587-990-0, bestelnr: 09/05

Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie

2009, 178 pp., ISBN 90-6587-989-7, bestelnr: 09/04

Diversiteit in het personeelsbestand

2009, 94 pp., ISBN 90-6587-988-9, bestelnr: 09/03

Een kwestie van gezond verstand

2009, 184 pp., ISBN 90-6587-986-2, bestelnr: 09/02

Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek

2009, 156 pp., ISBN 90-6587-984-6, bestelnr: 09/01

Duurzame globalisering: een wereld te winnen

2008, 334 pp., ISBN 90-6587-973-0, bestelnr: 08/06

Waarden van de Landbouw

2008, 106 pp., ISBN 90-6587-971-4, bestelnr. 08/05

Zuinig op de Randstad

2008, 82 pp., ISBN 90-6587-969-2, bestelnr. 08/04

Langdurige zorg verzekerd: toekomst van de AWBZ

2008, 288 pp., ISBN 90-6587-970-6, bestelnr. 08/03

Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid

2008, 106 pp., ISBN 90-6587-968-4, bestelnr. 08/02

Evenwichtig Ondernemingsbestuur

2008, 100 pp., ISBN 90-6587-966-8, bestelnr. 08/01

Evenwichtig Ondernemingsbestuur: bijlage met consultatie en onderzoeksrapportages

2008, 215 pp., ISBN 90-6587-967-6, bestelnr. 08/01A

Benoeemingsrecht Sociaal-Economische Raad 1 april 2008 – 1 april 2010

2007, 28 pp., ISBN 90-6587-965-X, bestelnr. 07/07

Meedoen zonder beperkingen

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-958-7, bestelnr. 07/06

Groenboek Herziening consumentenacquis

2007, 54 pp., ISBN 90-6587-957-9, bestelnr. 07/05

Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase

2007, 58 pp., ISBN 90-6587-953-6, bestelnr. 07/04

Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken

2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03

Arbeidsmigratiebeleid

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

Niet de afkomst maar de toekomst

2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid

2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

Mobiliteitsmanagement

2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

Welvaartsgroei door en voor iedereen

2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie

2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08 I

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen

2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08 II

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven

laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking

2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08 III

Personenkring werknemersverzekeringen

2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

E

Rapporten

Nieuwe EU-voorstellen Regulerings- en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

Increasing prosperity by and for everyone
2006, 38 pp., ISBN 90-6587-955-2, ordernr. 06/08e

Accroissement de la prospérité par et pour chacun
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-952-8, numéro de commande 06/08f

Crecimiento del bienestar por y para todo el mundo
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-954-4, número 06/08s

Gemeinsam Wohlstandswachstum für alle schaffen
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-956-0, Bestellnummer 06/08d

Co-financing of the Common Agricultural Policy
2006, 32 pp., ISBN 90-6587-927-7, ordernr. 06/05e

Overige publicaties

Industrial relations and the adaptability of the Dutch economy
2007, 88 pp., ISBN 90-6587-961-7

Verklaring 50 jaar Verdrag van Rome
2007, 10 pp., vertalingen in Engels, Duits, Frans en Spaans

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Teksten

Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)

Fotografie

omslag: *Imagesource/HH*

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2010, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-008-5

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2010, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-008-5