

Vergaderjaar 2008–2009

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2008

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van VROM en de minister van Economische Zaken, de reactie aan op het advies van de Algemene Energieraad, Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. De titel van het advies luidt: «Een prijs voor elke reis».

Het vorige kabinet heeft de drie raden gevraagd advies uit te brengen. De kern van de adviesaanvraag luidt:

«Op welke manier zou de transportsector, naar de mening van de raden, kunnen bijdragen aan het realiseren van de CO₂-reductie en de energiebesparingsdoelstelling, rekening houdend met de maatschappelijke en politieke haalbaarheid, de internationale context en de technische mogelijkheden?»

Het vorige kabinet heeft uitdrukkelijk gevraagd de internationale lucht- en zeevaart bij de advisering te betrekken. De internationale beleidsontwikkeling voor deze sectoren verloopt uitermate moeizaam: tot op heden is het niet gelukt internationale afspraken te maken over reductie van CO₂-emissies in de luchtvaart en scheepvaart. Het gevolg is dat de groeiende emissie van deze sectoren niet gereguleerd en beperkt wordt. De vraag is hoe deze impasse doorbroken kan worden.

Het gezamenlijk advies van de drie raden: «Een prijs voor elke reis»

De drie raden hanteren de volgende uitgangspunten voor het advies:

- de vervuiler betaalt;
- kosteneffectieve CO₂-reductie;
- geen significante verslechtering Nederlandse concurrentiepositie.

De adviesraden geven aan dat de transportsector het behalen van de lange termijn klimaatdoelen in gevaar brengt. Nederland moet een veel krachtiger CO₂-beleid voor de transportsector voeren. Zonder forse maat-

regelen dreigt de snel groeiende transportsector rond 2050 de gehele Europese ruimte voor CO₂-emissie in beslag te nemen. Om dan nog in de buurt te komen van de Europese emissiedoelen zouden andere sectoren, zoals de industrie en huishoudens, hun CO₂-emissie tot vrijwel nul moeten terugbrengen. Aangezien dat geen haalbare zaak is, zal ook de transportsector in de komende decennia een substantiële bijdrage aan de emissiereductie moeten leveren.

De drie raden bepleiten een CO₂-beleid langs drie sporen:

- CO₂-prijsbeleid;
- Specifiek CO₂-reductiebeleid voor de transportsector;
- Ondersteunend beleid.

De drie sporen moeten tegelijk ontwikkeld worden via een flexibel, adaptief proces. Een snelle invoering van heffingen of emissiehandel is noodzakelijk. Op korte termijn is versterking en verbreding van specifiek CO₂-beleid voor alle modaliteiten nodig. Het innovatiebeleid moet gericht worden op alternatieve brandstoffen, nieuwe aandrijftechnieken en vliegtuigconcepten.

Het werkprogramma «Schoon en zuinig» zet in de ogen van de drie raden belangrijke eerste stappen maar een intensivering en verbreding is noodzakelijk, met name naar de internationale luchten zeescheepvaart.

De drie raden vinden leiderschap van Europa en Nederland dringend nodig. De weerstanden bij verdergaand klimaatbeleid worden geadresseerd. Een effectief klimaatbeleid voor de transportsector is de uitdaging voor de toekomst. De drie raden geven een negental aanbevelingen.

Reactie van het kabinet

Het kabinet is de drie raden zeer erkentelijk voor het uitgebrachte advies. Het advies onderstreept de noodzaak en urgentie van een uitdagend en verdergaand klimaatbeleid voor de transportsector, waarbij wordt ingezet op de drie verschillende sporen. Deze urgentie wordt gedeeld door het kabinet, dat al sinds haar instelling veel aandacht heeft voor de aanpak van het klimaatprobleem. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord ambitieuze klimaatdoelen gesteld en wil dat als kracht voor de Nederlandse economie gebruiken. Van meet af aan is hierbij het uitgangspunt van het kabinet dat alle economische sectoren en Europese lidstaten hun bijdrage zullen moeten leveren om de ambitieuze Europese lange termijn doelen van 60–80% CO₂-reductie in 2050 te kunnen behalen. Het kabinet heeft dan ook gekozen voor een aanpak per sector, en een sterke leiderschapsrol in Europees verband. Het kabinet ziet zich gesterkt in haar benadering door de voorstellen die recent door de Europese Commissie zijn gedaan. Het klimaat- en energiepakket, met een emissieplafond voor de non-ETS sectoren – waaronder verkeer en vervoer – is een goed voorstel van de commissie om op voort te bouwen, als vervolg van het in te voeren bron- en prijsbeleid. De mededeling die de Europese Commissie op 8 juli heeft gedaan over een strategie voor het internaliseren van de externe kosten in de transportsector, past in de lijn van het Nederlandse beleid om de transportsector te verduurzamen. Het kabinet vindt in deze mededeling tevens steun voor de keuze om niet de gemiddelde belastingbetaler maar de gebruikers en vervuilers te laten betalen voor de maatschappelijke kosten die zij veroorzaken.

Binnen de transportsector ziet het kabinet een belangrijk onderscheid in de lange termijn aanpak van de internationale lucht- en scheepvaart en het verkeer- en vervoer over de weg. Naar verwachting zal in de internationale lucht- en zeescheepvaart op lange termijn nog geen ont koppeling plaatsvinden tussen economische groei en vervuilende emissies. Bij de afweging van additioneel klimaatbeleid voor internationale lucht- en zeescheepvaart zal daarom eveneens het effect op vervuiling van lucht, bodem en water belangrijk blijven. Voor het wegverkeer en -vervoer ligt

dit anders. Na inwerkingtreding van de Euro 6/VI normen voor lichte- en zware voertuigen zal bij het wegverkeer en vervoer ontkoppeling plaatsvinden tussen economische groei en vervuilende emissies. De nadruk van het milieubeleid voor het wegverkeer en -vervoer zal daarom meer komen te liggen bij CO₂-reductie.

Werkprogramma «Schoon en zuinig»

De benadering van het kabinet komt terug in het werkprogramma «Schoon en zuinig» dat gelijktijdig met het adviesonderzoek van de drie raden, gedurende het jaar 2007 is geformuleerd. In het werkprogramma is beleid geformuleerd om bij te dragen aan het beperken van de opwarming van de aarde tot maximaal 2 graden Celsius. Dit betreft beleid voor zowel de korte termijn (tot 2010) als voor de middellange termijn (2020) en omvat alle sectoren binnen Nederland, waaronder de sector verkeer en vervoer. Voor deze laatste sector zijn de hoofdlijnen van beleid als volgt geformuleerd.

De ambitie van het kabinet is dat de jaarlijkse CO₂-uitstoot in de vervoerssector in 2020 minimaal 13 tot 17 Mton lager is dan bij ongewijzigd beleid. Om dit te realiseren zet de overheid in eerste instantie in op bronbeleid via regelgeving en normering, met voorkeur in Europees verband. De overheid maakt zich sterk om bij de onderhandeling binnen Europa zoveel mogelijk binnen te halen. Daarnaast wil de overheid innovatie en de vraag naar zuinige voertuigen stimuleren. De ontwikkeling en toepassing van alternatieve brandstoffen en duurzamere voertuigen wordt momenteel binnen het programma «De auto van de toekomst gaat rijden» vormgegeven.

In 2010 wordt het werkprogramma Schoon en Zuinig tussentijds geëvalueerd. Er zal dan beslist worden of er voor de periode tot 2020 nog meer maatregelen nodig zijn om de ambitie van het kabinet te kunnen vervullen.

Het advies van de drie raden richt zich met name op de lange termijn (2050) en beveelt vanuit dat oogpunt aan om snel actie te nemen om prijsbeleid en heffingen tot stand te brengen. Het kabinet ziet het advies dan ook als een nuttige aanvulling op het werkprogramma «Schoon en zuinig» en is de drie raden zeer erkentelijk voor deze vooruitziende blik. De aanbevelingen van de adviesraden zullen daarom betrokken worden bij de evaluatie van het werkprogramma Schoon en Zuinig en de totstandkoming van verdergaand klimaatbeleid. Het kabinet zal op dit moment het werkprogramma «Schoon en Zuinig» dus nog niet aanpassen. Wel zal het kabinet naar aanleiding van het advies van de drie raden een aantal essentiële eerste stappen maken voor verdergaand klimaatbeleid. Voor de komende grote UNFCCC vergadering in Kopenhagen zal het kabinet zich inzetten om de internationale lucht- en scheepvaart onderdeel te maken van de mondiale klimaatdoelen.

Bespreking per modaliteit

Verkeer en vervoer over de weg

Het kabinet ziet de noodzaak van een trendbreuk in de groei van CO₂-emissies van het wegverkeer en -vervoer. Het kabinet is het eens met de raden dat verdergaand (Europees) prijsbeleid hierbij op de lange termijn essentieel is en ziet het belang van vroegtijdig onderzoek. De primaire inzet van het kabinet is echter het totstandkomen van scherpe Europese normstelling voor CO₂-emissies van personenauto's, beprijzing via de kilometerprijs en verdere fiscale vergroening.

Het kabinet wil de personenauto's niet onder de werking van het ETS brengen en zal hiernaar ook geen onderzoek verrichten. Het ETS-instrument past niet in de sectorgewijze aanpak die het kabinet hanteert. Opname in het ETS zou waarschijnlijk op korte termijn niet leiden tot reductiemaatregelen in het personenvervoer, aangezien de kosten van CO₂-reductie in het personenvervoer hoger liggen dan in de energie- en industriector. Opname in het ETS zou bovendien zorgen voor een extra stijging van de CO₂-prijs voor de energie- en industriector en daarmee het risico met zich meebrengen dat zware industrieën zich buiten de EU-grenzen zouden gaan vestigen (carbon leakage). Het kabinet ziet zich in haar positie gesterkt door het voorgestelde energie- en klimaatpakket van de Europese Commissie dat een duidelijk onderscheid maakt tussen ETS sectoren en non-ETS sectoren, en daarbij het personenvervoer over de weg onder de non-ETS sectoren plaatst.

Een emissiehandelssysteem met een apart CO₂-plafond voor het verkeer en vervoer over de weg is een optie die het kabinet wel verder wil uitzoeken in Europees verband. Een eigen emissiehandelssysteem kan namelijk een goed vervolg op het bronnen prijsbeleid zijn, waarin het wegverkeer en vervoer zoals gezegd gescheiden is van de ETS sectoren. Een dergelijk emissiehandelssysteem lijkt het best te kunnen aangrijpen bij brandstofproducenten en zal daarom sowieso op Europees niveau moeten worden ingevoerd. Een eigen emissiehandelssysteem heeft als voordeel dat het de CO₂-emissies van de wegverkeersector met zekerheid tot een bepaald niveau kan begrenzen. Daarnaast biedt een emissiehandelssysteem flexibiliteit zodat marktpartijen in de verkeer en vervoersector niet op onnodig hoge kosten worden gedreven. Het kabinet zal bij de Europese Commissie aandringen op een onderzoek naar de mogelijkheden van een eigen emissiehandelssysteem voor het wegverkeer en vervoer.

Voor het goederenvervoer is het van belang dat de Europese Commissie een strategie heeft gepresenteerd voor het internaliseren van de externe kosten in de transportsector, met daarbij in het bijzonder aandacht voor het goederenwegvervoer. De Europese Commissie ziet een kilometerheffing als een probaat middel om de externe kosten van het wegtransport te internaliseren en zal dit door middel van aangepaste regelgeving mogelijk maken. Het kabinet is de weg van financiële vergroening al ingeslagen en zal zich beraden op de mogelijkheden die deze Europese ontwikkeling biedt. Daarnaast wil het kabinet nadrukkelijk de mogelijkheid open laten voor een Europese CO₂-normering voor vrachtauto's. In het kader van het werkprogramma Schoon & Zuinig laat het kabinet door het Kennisinstituut Mobiliteit (KIM) dan ook onderzoek uitvoeren naar instrumentatie van efficiencyverbetering in het goederenwegvervoer.

Het kabinet heeft besloten om een kilometerprijs voor personenauto's in te voeren vanaf 2012. De kilometerprijs voor vrachtauto's zal in 2011 geïntroduceerd worden. Bij invoering van de kilometerprijs zullen de vaste autobelastingen worden gevariabiliseerd. De kilometerprijs zal onder andere naar milieukeurmerken worden gedifferentieerd, waarbij de differentiatie zoveel mogelijk zal aansluiten bij de milieudifferentiaties in de MRB en BPM op moment van omzetting. Invoering van de kilometerprijs leidt tot een afname van de emissies van personenauto's met 15–18% in 2020.

Op het gebied van normering volgt het kabinetsbeleid reeds de aanbevelingen van de drie raden.

Het kabinet zet sterk in op voortschrijdende CO₂-normstelling voor personenauto's en bestelwagens. De EU-strategie om in 2012 te komen tot een CO₂-norm van 120 g CO₂/km krijgt momenteel gestalte in Europese

regelgeving. Op 19 december 2007 heeft de Europese Commissie een verordening voorgesteld (COM(2007) 856 final) die per 2012 eisen stelt aan autofabrikanten van een gemiddelde CO₂-uitstoot van 130 gr/km, te behalen door toepassing van zuiniger motortechnologie. Daarnaast heeft Nederland voorgesteld om een meer ambitieuze lange termijn doelstelling in de verordening op te nemen om zo een voortdurende prikkel voor innovatie te genereren. Voor opname van een lange termijn perspectief heeft Nederland inmiddels brede steun ontvangen in de Milieuraad. Verder is de bereidheid onder lidstaten om snel tot een akkoord te komen groot, maar zijn er ook minder ambitieuze standpunten waarneembaar. Zo streven Frankrijk en Duitsland naar meer aanpassingsruimte voor de auto-industrie.

Daarnaast boekt de Europese Commissie maar beperkt voortgang met de resterende reductie van 10 gr/km die moet voortkomen uit aanvullende maatregelen, vastgelegd in separate voorstellen. Het door de Europese Commissie uitgebrachte wetgevingsvoorstel voor lagere rolweerstand en verplichtstelling van bandendrukmeters zou volgens het kabinet bijvoorbeeld verder moeten gaan. Voorstellen over zuinigere airconditioning en schakelindicatoren laten voorlopig nog op zich wachten. Nederland zal daarom in samenwerking met andere ambitieuze lidstaten blijven aandringen op snelle invoering van regelgeving die invulling geeft aan het ambitieniveau van de EU strategie voor CO₂-reductie bij personenauto's en bestelwagens. Nederland zal hierbij eveneens wijzen op de hoge olie-prijzen die de noodzaak tot efficiënter brandstofgebruik verder vergroten. Voor vrachtauto's wil het kabinet zich ook gaan inzetten voor voortschrijdende CO₂-normstelling. De Europese Commissie zal waarschijnlijk binnenkort met een voorstel komen voor CO₂-normstelling voor de motoren van vrachtwagens. Het kabinet onderkent echter het belang om Europese normering naar het voertuigniveau te tillen. Daarvoor zal, zoals het advies ook aangeeft, eerst een representatieve meet- of schattingsmethode ontwikkeld moeten worden. Het kabinet ziet daarom net als de raden graag een Europees onderzoek komen naar de mogelijkheden om te komen tot effectieve normstelling op voertuigniveau. Vooruitlopend daarop heeft het kabinet het KiM gevraagd in het Schoon & Zuinig onderzoek ook aandacht te besteden aan de mogelijkheid om het Japanse toprunner model van voortschrijdende normstelling in Europa te implementeren.

Ter aanvulling op – en ondersteuning van – het Europees normeringsbeleid spant het kabinet zich in om samen met private partijen innovatieve, duurzame voertuigen en brandstoffen versneld op de Nederlandse markt te krijgen. Daartoe heeft het kabinet, mede in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig, het stimuleringsprogramma «De Auto van de Toekomst» gestart. Verduurzaming van de vraag naar (auto) mobiliteit én het stimuleren van kansrijke innovaties voor wat betreft het aanbod staan hierin centraal. Daarbij gaat het zowel om personen-, bestel- als vrachtauto's en bussen. Het kabinet werkt hierin nauw samen met de marktsector, onder meer verenigd in het Platform Duurzame Mobiliteit (PDM). In het kader van de Energietransitie werken kabinet en markt samen aan een combinatie van transitiepaden:

- Verdere optimalisatie van de verbrandingsmotor en aandrijftechnieken (o.a. door downsizing van motoren en toepassing van hybride aandrijving);
- Duurzame, *next generation* biobrandstoffen, met een hoge CO₂-reductie en zonder nadelige gevolgen voor voedselproductie, biodiversiteit, e.d.;
- Voertuigen die met extern opgewekte elektriciteit gevoed worden (volledig elektrisch of via «plug in» hybride);
- Voertuigen die door middel van een brandstofcel/waterstof worden aangedreven;

- Toename van de voertuigefficiëncy voor alle voertuigen (o.a. door gewichtsreductie, zuinige banden, toepassing van intelligente vervoersystemen, etcetera).

Om voldoende schaalgrootte te bereiken probeert het kabinet innovatiebeleid zo veel mogelijk in een Europese context te bezien en te streven naar het vormen van internationale coalities met gelijkgestemde landen.

In de brief over fiscale vergroening zijn een aantal aanvullende maatregelen opgenomen die de CO₂-emissies in het verkeer terugdringen. In de eerste plaats heeft het kabinet het voornemen de huidige af te bouwen BPM vanaf 2009 in een aantal stappen om te vormen tot een emissiegerelateerde belasting. Dit door stapsgewijs de BPM grondslag om te zetten van catalogusprijs naar CO₂ om uiteindelijk de BPM geheel te baseren op emissies. De zuinigste auto's zullen geheel worden vrijgesteld van BPM. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een extra bijtellingscategorie van 20% voor zuinige auto's van de zaak, naast de lage bijtellingscategorie van 14% voor zeer zuinige auto's van de zaak, waartoe al in het Belastingplan 2008 was besloten. In het Belastingplan 2009 zijn deze maatregelen verder uitgewerkt.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie (herziening brandstofkwaliteitsrichtlijn) een systeem te introduceren om in eerste instantie de levenscyclus broeikasgasemissies van motorbrandstoffen te bepalen en vervolgens de levenscyclus broeikasgasemissies ervan te beperken, oplopend tot 10% bij de fossiele brandstoffen in 2020. Een maatregel ten behoeve van het terugdringen van de broeikasgasemissies bestaat uit het inzetten van biobrandstoffen. In dit verband hecht Nederland sterk aan het hanteren van duurzaamheidsbepalingen. Dit gedachtegoed leeft breed in Europa. Daarbij wordt binnen Europa gestreefd naar één enkele set duurzaamheidsbepalingen, die zowel in het kader van het Europese richtlijnvoorstel hernieuwbare energie als in het kader van het voorstel tot herziening van de brandstofkwaliteitsrichtlijn worden gehanteerd. Over de duurzaamheidsbepaling is verschillende keren met de Tweede Kamer gesproken. Inzake de betere biobrandstoffen (ook wel tweede generatie genoemd) is in het kader van het genoemde richtlijnvoorstel hernieuwbare energie voorgesteld biobrandstoffen uit bepaalde grondstoffen dubbel te tellen bij het voldoen aan kwantitatieve verplichtingen. Nederland steunt deze insteek. Vooruitlopend op Europese regelgeving wordt een zwaardere weging van de betere biobrandstoffen voorbereid. Dit naar aanleiding van de motie Spies cs. (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 XI, nr. 38).

Internationale luchtvaart

De primaire inzet op het gebied van klimaatbeleid van het Kabinet is gericht op de spoedige aansluiting van de luchtvaart bij het Europese emissiehandelssysteem voor CO₂. In Brussel is op vrijdag 27 juni jl. immers het compromis over emissiehandel luchtvaart aanvaard dat in tweede lezing was vastgesteld. Het Europees Parlement heeft op 8 juli in plenaire zitting het compromis goedgekeurd. Hiermee is de primaire inzet dus gerealiseerd. Het kabinet kan daarom melden dat luchtvaart vanaf 1 januari 2012 zal meedraaien in het Europese emissiehandelssysteem. Voor alle vluchten van en naar luchthavens in de EU zullen voor de CO₂-uitstoot van vliegtuigen dan emissierechten nodig zijn. Nederland staat positief tegenover het inzetten van andere marktconforme instrumenten naast emissiehandel. Voor de andere klimaatimpacts dan CO₂, bijvoorbeeld NO_x, wacht het Kabinet de voor 2008 aangekondigde voorstellen van de Europese Commissie af. Daarnaast zal Nederland samen met de EU, gezien de wereldwijde concurrentie in de luchtvaart, binnen de ICAO blijven streven naar een mondiaal emissiehandelssysteem voor de

internationale luchtvaart. Nederland streeft ernaar om de internationale luchtvaart (en scheepvaart) deel uit te laten maken van de post-Kyoto-afspraken in het kader van het Klimaatverdrag (Rio 1992).

De raden adviseren dat landingsgelden voor vliegtuigen gedifferentieerd moeten worden naar klimaatimpact of eventueel energieprestatie van het vliegtuig.

Differentiatie van landingsgelden op basis van het klimaateffect van het vliegtuig heeft niet de voorkeur van het kabinet. Op het punt van CO₂ en klimaat zet het kabinet primair in op een systeem in de gehele EU, namelijk de aansluiting bij het EU-ETS. Dat is dus breder dan de vier landen die door de drie raden worden voorgesteld (Duitsland, VK, Frankrijk en Spanje). Wel heeft het kabinet besloten tot de nationale maatregel tot invoering van de vliegbelasting (per 1-7-2008). Nederland zet zich bijvoorbeeld middels ETS in voor een meer internationale benadering naar de toekomst toe. Een onnodige stapeling van kosten voor de sector kan niet de bedoeling zijn. Nederland wil hierom stapeling van ETS met nationale belastingen tegengaan.

De Europese Commissie heeft aangekondigd dat zij dit jaar in aanvulling op de CO₂-ETS-plannen met een voorstel voor een regeling ter beperking van de NO_x-uitstoot zal komen. De Nederlandse regering wacht de voorstellen van de Europese Commissie af, mede in het licht van haar streven om de volledige klimaatimpact van de luchtvaart te betrekken in haar beleidspakket.

Voor de internationale luchtvaart lijkt vooralsnog de ICAO het gremium om tot klimaatbeleid voor de internationale luchtvaart te komen, ondanks het gebrek aan besluitvorming en het ontbreken van bereidwilligheid van een aantal grote landen. Nederland acht het daarom van toenemend belang niet alleen via ICAO te werken aan maatregelen, maar eveneens via de route van de UNFCCC af te spreken om internationale luchtvaart onderdeel te maken van de mondiale klimaatdoelen. Dit is de inzet van NL en de EU met het oog op de volgende grote bijeenkomst onder het klimaatverdrag in 2009 in Kopenhagen. De UNFCCC heeft als doel het klimaatprobleem wereldwijd op te lossen en doelstellingen te formuleren en kan een impuls geven aan de onderhandelingen en besluitvorming in ICAO-verband.

In het kader van de Europese fondsen voor wetenschappelijk onderzoek is 1,6 miljard euro beschikbaar gesteld uit het 7e kaderprogramma voor de verbetering van de milieuprestaties in de luchtvaart (Clean Sky Joint Technology Initiative). De mogelijke effecten van nieuwe technologische ontwikkelingen op de uitstoot van CO₂ worden door de adviesraden echter als zeer beperkt aangemerkt. Mede gezien de hoge olieprijs en de inschattingen van internationale onderzoeksinitiatieven op dit gebied is dit effect mogelijk onderschat. Gezien deze ontwikkelingen vindt het kabinet dat innovatie ook op het gebied van luchtvaart gewenst is. Daarom wordt momenteel onderzocht, samen met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen, wat de mogelijkheden zijn om de bestaande budgetten ten behoeve van kennis en innovatie efficiënter te benutten. De technische mogelijkheden om CO₂-uitstoot voor de luchtvaart verder terug te dringen zal hier een belangrijk onderdeel van zijn. De luchtvaartnota die in voorbereiding is, zal dieper ingaan op dit onderwerp. Meer in het algemeen zal de luchtvaartnota ingaan op de (duurzame) ontwikkeling van de luchtvaart.

Het Single European Sky (SES) of Enkel Europees Luchtruim is een project van de Europese Commissie om van het gefragmenteerde (civiele en militaire) Europese luchtruim één geheel te maken. Door herindeling van

het luchtruim ontstaat er meer ruimte voor civiel verkeer en kunnen efficiëntere vluchtschema's worden opgesteld waardoor de gemiddelde vluchtduur wordt verlaagd, minder brandstof wordt verbruikt en minder CO₂ (maximaal 10% minder CO₂ – uitstoot per vlucht) wordt geproduceerd. Realisatie van een SES is sterk afhankelijk van de politieke wil om militair luchtruim in te krimpen respectievelijk te herschikken. 25 juni jongsleden heeft de Europese Commissie een aantal amendementen voorgesteld voor het Single European Sky project (SES II). Het kabinet is op dit moment het nieuwe voorstel nog aan het bestuderen.

Internationale zeescheepvaart

De International Maritime Organization (IMO) heeft, de Raden wijzen daar op, tot 2007 geen ambitieus beleid gevoerd als het gaat om het terugdringen van de CO₂-uitstoot door de zeevaart. Er bestaat echter op dit moment in de IMO toenemende bereidheid om te spreken over wereldwijde maatregelen gericht op beperking van CO₂-emissies door de zeevaart. Het IMO-milieucomité beschouwt een mondiale heffing op bunkers bijvoorbeeld als een veelbelovende optie. Deze en andere maatregelen zijn van 23 t/m 27 juni 2008 tijdens een Intersessional Working Group van IMO besproken. De mogelijkheid van een mondiaal emissiehandelssysteem zal binnen IMO eveneens aan de orde komen. Het Kabinet staat positief tegenover de toepassing van marktconforme instrumenten, zoals het opnemen van de zeevaart in het EU ETS.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelt samen met Havenbedrijf Rotterdam een systeem van gedifferentieerde haventarieven (Maatregel 20 van de Beleidsbrief Zeevaart, april 2008). Dat is een bonus-malusregeling voor zeeschepen die havens aandoen: lagere haventarieven voor schone en hogere tarieven voor sterk vervuilende schepen. Deze regeling zal overigens primair gebaseerd zijn op de uitstoot van luchtvervuilende stoffen zoals zwavel- en stikstofoxiden en fijn stof. Gelet op de eigenstandige verantwoordelijkheid van de Nederlandse zeehavens voor het vaststellen van de tarieven zal de verdere vormgeving van deze maatregel (of andere onderzochte opties/varianten) breed overleg tussen betrokken partijen vergen. Indien sprake is van onvoldoende draagvlak binnen de EU zal Nederland samen met buurlanden (de zgn. Hamburg–Le Havre-range) de mogelijkheden tot invoering onderzoeken. Door deze regionale aanpak blijft de concurrentiepositie van de Nederlandse havens intact.

Het kabinet neemt de suggestie van de Raden voor een herziening van de institutionele inbedding van de aanpak van broeikasgasemissies van de zeevaart serieus, zeker wanneer het gaat om de internationale zeescheepvaart (en luchtvaart) deel te laten uitmaken van een mondiaal (post-Kyoto) klimaatregime. Hier speelt niet alleen de IMO, maar zeker ook de UNFCCC een rol. In beide fora spelen Nederland en de EU een actieve rol en wordt bovendien ingezet op een intensievere samenwerking tussen IMO en UNFCCC. Met het oog op de komende grote vergadering van de UNFCCC in Kopenhagen 2009, is de inzet van de EU er op gericht om voor de post-Kyoto periode afspraken te maken over de tot dusver vrijgestelde sectoren zeescheepvaart en luchtvaart.

Er is momenteel binnen IMO een toenemende «sense of urgency» om te komen tot milieu-maatregelen. Het principe-akkoord dat op 4 april 2008 door IMO is gesloten en dat ambitieuze maatregelen bevat over het terugdringen van de uitstoot van «classical pollutants» (SO₂, NO_x en fijn stof) is een duidelijke aanwijzing in deze richting. De regering acht de kans reëel dat, analoog hieraan, de IMO-agenda meer aandacht zal geven aan het bespreken van klimaatmaatregelen. In 2009 zal de IMO-Assembly een definitief standpunt over het IMO-klimaatbeleid bepalen, voorafgaand en

ten behoeve van de bijeenkomst in Kopenhagen. Binnen de EU is ervoor gekozen om de IMO haar CO₂ werkprogramma, dat loopt tot en met 2009, te laten uitvoeren en actief hieraan bij te dragen. Intussen zal de Europese Commissie separate EU-maatregelen onderzoeken en voorbereiden. Het kabinet steunt deze route en denkt hierbij aan de toepassing van markt-conforme instrumenten zoals het opnemen van de zeevaart in het Europese stelsel van emissiehandel. Het lijkt de regering goed om op deze meer ambitieuze houding van IMO voort te bouwen en deze actief te ondersteunen, maar indien dit niet tot voldoende resultaat leidt, maatregelen op EU-niveau in te zetten.

Nederland heeft, samen met Australië, als voorzitter van een IMO-correspondentiegroep alle maatregelen voor CO₂-uitstoot-reductie in kaart gebracht. Op de vergadering van het IMO-milieucomité (MEPC 57, 31 maart t/m 4 april 2008) is het rapport van deze correspondentiegroep met veel instemming ontvangen. Aansluitend is besloten dat een verplichte CO₂ ontwerp-index voor nieuwe schepen met voorrang moet worden uitgewerkt ten behoeve van MEPC 58-besluitvorming (begin oktober 2008). De interim guidelines voor een CO₂-index voor bestaande schepen zullen worden afgerond. Voorts zal IMO een resolutie over «best practices» opstellen: goede voorbeelden van CO₂-reductie in de scheepvaartsector. Nederland zal zich op soortgelijke manieren blijven inzetten voor het specifieke CO₂-reductiebeleid in de internationale zeescheepvaart.

Het kabinet is tevens van plan initiatief te nemen tot het afsluiten van een intentieverklaring met de Nederlandse zeevaartsector gericht op energiebesparing en reductie van uitstoot van broeikasgassen (Maatregel 24 van de Beleidsbrief Zeevaart). Aan reders, scheepsbouw- en toeleverende industrie, scheepsontwerpers, verladers en onderwijsinstellingen zal worden gevraagd deel te nemen.

Het stimuleren van schone technologie is een belangrijk criterium bij het zgn. Maritiem Innovatiefonds van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit fonds is een budget van 10 Miljoen euro per jaar beschikbaar voor schone en innovatieve ontwikkelingen in de zeescheepvaart (zie Maatregel 22 van de Beleidsbrief Zeevaart). Ook voor binnenvaart bestaat een innovatiebudget.

Daarnaast is er het maritieme innovatieprogramma van het ministerie van Economische Zaken, dat met name gericht is op scheepsbouw.

Slotoverwegingen

Het kabinet deelt de mening van de adviesraden dat klimaatwinst valt te behalen door een slimme inzet van ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, infrastructuurbeleid en verkeersmanagement. De ruimtelijke ordening in relatie tot openbaar vervoer, infrastructuur en verkeersmanagement is reeds lange tijd onderwerp van rijksbeleid. In de nota's Ruimte en Mobiliteit is dat beleid vastgelegd. Jaarlijks volgen nota's bij de begroting waarin de voorgenomen plannen en investeringen in de infrastructuur zijn weergegeven. Verkeersmanagement en vervoersmanagement zijn eveneens onderwerpen die voortdurend aandacht krijgen. Zo is er onlangs een taskforce vervoersmanagement ingesteld onder leiding van voormalig vakbondsman Lodewijk de Waal. Deze Task Force is recent met aanbevelingen gekomen om de rol van vervoermanagement in het milieu- en mobiliteitsbeleid te versterken. Het kabinet zet tevens in op een slim gebruik van verkeersinformatiesystemen, teneinde de doorstroming te bevorderen.

Het kabinet zal het Planbureau voor de leefomgeving vragen de CO₂-emissie van de internationale lucht- en zeescheepvaart integraal

onderdeel te laten uitmaken van nationale en waar mogelijk ook van de Europese milieubalansen en -verkenningen.

Het kabinet erkent de urgentie van het klimaatbeleid en ziet ook in het internationale speelveld reden om voorop te lopen. Op verschillende onderdelen gaat het werkprogramma Schoon en Zuinig dan ook verder dan het beleid dat in Europa is ontwikkeld. Daarnaast hebben we in zowel de Milieuraad als de Transportraad regelmatig een inbreng die verder gaat dan die van onze buitenlandse collega's. Een goed voorbeeld is de opname van een lange termijn perspectief in de CO₂-normstelling voor personenauto's. Hiervoor heeft Nederland sterk gelobbyd bij lidstaten en inmiddels brede steun ontvangen. Ook de duurzaamheidsbepalingen voor biobrandstoffen zijn een goed voorbeeld van de leiderschapsrol die Nederland in Europa speelt: de Nederlandse ontwikkelingen hebben in eerste instantie geleid tot het advies «Toetsingskader voor duurzame biomassa» (Commissie Cramer). Nadat Nederland samen met andere koplopers binnen de EU had geagendeerd, hebben deze ontwikkelingen geleid tot het EU-richtlijnvoorstel hernieuwbare energie. In dat voorstel zijn duurzaamheidsbepalingen opgenomen. Maar leiderschap is niet alleen vergaande voorstellen inbrengen, het betekent ook overeenstemming bereiken over wellicht minder vergaande voorstellen, die wél en snel uitgevoerd kunnen worden. Het kabinet laat beide elementen meespelen in zijn beleidsbepaling.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings