

Vergaderjaar 2010–2011

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 144

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2011

Op verzoek van de Tweede Kamer (motie Halsema cs., 32 417 Nr. 39) heeft het kabinet het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd de kabinetsplannen op het gebied van milieu, klimaat en natuur door te rekenen. Dit rapport zend ik u hierbij toe¹ en voorzie ik van een korte kabinetsreactie.

Bovendien heeft uw Kamer gevraagd om een kabinetsreactie op de Monitor Duurzaam Nederland, die op 5 september is gepresenteerd². In verband met beide rapporten is van belang om te vermelden dat over enige weken de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ik u de Agenda Duurzaamheid zullen toezenden. Bovendien zullen de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ik u een brief zenden waarin we u over de Green Deals die het kabinet gaat sluiten, zullen informeren. In deze brieven zet het kabinet zijn visie op vergroening van de economie uiteen en geeft aan welke speerpunten, acties en concrete afspraken met partijen (green deals) het kabinet voor ogen heeft.

De Duurzaamheidsagenda richt zich op het vergroenen van de economie, omdat duurzaamheid kansen biedt. Het gaat daarbij niet alleen om het halen van de afgesproken doelen, maar ook om het versterken van de concurrentiekracht en het zeker stellen van bedrijvigheid ook op termijn. Duurzaamheid is in toenemende mate een factor voor de concurrentiekracht van bedrijven en daardoor ook een economische noodzaak is geworden. Veel partijen in de samenleving zetten zich al in voor duurzaamheid en het kabinet wil deze energie benutten en versterken. Onder meer met de maatregelen in de Bedrijfslevenbrief die op 13 september aan de Tweede Kamer is gezonden, draagt het kabinet bij aan het benutten van kansen voor een groene economie.

De Duurzaamheidsagenda richt zich op grondstoffen- en productketens, water en landgebruik, voedsel, klimaat en energie en mobiliteit. De Duurzaamheidsagenda zal een overzicht geven van de belangrijkste acties op deze terreinen en aangeven hoe het kabinet de noodzakelijke coördinatie en vervolgstappen wil vorm geven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themes/dossiers/duurzaamheid/nieuws/default.htm>

Zo zal het kabinet afspraken maken met decentrale overheden en maatschappelijke sectoren over het gebruik van de bodem voor bedrijfsmatige activiteiten, het toepassen van bulkstromen aan grond, baggerspecie en andere materialen in de bodem en in oppervlaktewater en het gebruik van de ondergrond voor nieuwe activiteiten. Het kabinet wil innovatie stimuleren en wil ruimte maken voor duurzame experimenten. Kansrijk is bijvoorbeeld het onttrekken van energie en grondstoffen aan afvalwater. Zo kunnen in zwembaden door innovatie op het gebied van energiebesparing en gebruik van chemicaliën, de exploitatiekosten omlaag.

De Green Deal helpt burgers, bedrijven, mede-overheden en andere organisaties plannen voor verduurzaming tot uitvoering te brengen. De Green Deal is gericht op het wegnemen van specifieke (vaak niet financiële) knelpunten, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, het verzorgen van een goede en objectieve informatievoorziening of het voorzien in goede samenwerkingsverbanden. In de praktijk blijken vaak eenvoudige oplossingen zoals een betere samenwerking tussen de overheid en bedrijven het realiseren van nieuwe projecten te bevorderen. Bij de Green Deal gaat het om concrete resultaten: wanneer het Rijk bijvoorbeeld bepaalde belemmeringen in regelgeving wegneemt, zorgen partijen ervoor dat projecten ook echt doorgang vinden.

Het kabinet heeft de afgelopen periode bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden uitgenodigd projecten aan te dragen. Hierover heeft vervolgens intensief overleg plaatsgevonden. Uit deze projecten zijn vervolgens vele concrete afspraken gekomen over het resultaat van de beoogde Deal, de inzet van het bedrijfsleven of mede-overheden en de inzet van de rijksoverheid. De Green Deal stimuleert groene economische groei in Nederland. De Green Deal leidt tot meer duurzame energie, meer energiebesparing, efficiënter gebruik van grondstoffen, efficiëntere duurzame productieprocessen en meer elektrisch vervoer. Dit alles stelt bedrijven in staat doelmatiger te opereren, nieuwe producten in de markt te zetten en daardoor hun concurrentiekracht te versterken.

Een voorbeeld van een Green Deal die gesloten gaat worden, is groen gas. De ontwikkeling van groen gas gaat een versnelling in. Uit de aanvragen voor de SDE+ 2011 blijkt dat bedrijven goede kansen zien in deze vorm van duurzame energie. Het is belangrijk dat de groen gas projecten die in de steigers staan, zo snel mogelijk tot productie komen. Dit past ook in de ambitie van Nederland als gasrotonde van Noordwest-Europa. Het kabinet heeft met een aantal bedrijven de Stichting Groen Gas Nederland opgericht om bedrijven met plannen voor de productie van groen gas te ondersteunen. Daarnaast gaat het kabinet met een aantal bedrijven en instellingen uit de energiesector een Green Gas Green Deal (G3D) sluiten om de ontwikkeling van groen gas te stimuleren tot een productie van een volume van circa 1,5 à 2 miljard m³ in 2020.

Doorrekening kabinetsbeleid milieu en klimaat

Het PBL laat zien dat het kabinet op koers ligt voor een deel van de doelen. De doelen voor waterkwaliteit worden volgens het PBL naar verwachting niet gehaald en voor hernieuwbare energie schetst het PBL een aantal onzekerheden. De gevraagde doorrekening voor natuur heeft nog niet plaatsgevonden, omdat het bestuursakkoord natuur nog niet gesloten is. De effecten van het bestuursakkoord zullen in een later stadium door het PBL in kaart worden gebracht en naar de TK verzonden.

1.1 Hernieuwbare energie

Het kabinet heeft de SDE-regeling (Stimulering Duurzame Energie) verbeterd tot een meer efficiënte SDE+. PBL voorziet hierdoor een groei van het aandeel hernieuwbare energie van 4% in 2009 tot maximaal 12% in 2020 op grond van het ingezette hernieuwbare energiebeleid van dit kabinet voor de periode 2011–2015. Een onverhoopt lager percentage zou volgens het planbureau kunnen ontstaan ten gevolge van het ontbreken van projecten, belemmeringen op het terrein van de ruimtelijke inpassing of lange vergunningprocedures. In dat geval zal het beschikbare budget niet ten volle kunnen worden ingezet. Het niet bestede budget zou dan gebruikt kunnen worden om import van hernieuwbare energie te financieren.

PBL stelt daarnaast dat de nieuwe vormgeving van de SDE+ gericht op het stimuleren van concurrentie tussen opties vruchten afwerpt. De nieuwe SDE+ is verantwoordelijk voor 2%-punt extra aan duurzame energie. De effecten van de green deals die het kabinet wil sluiten, zijn niet meegenomen door het PBL. De green deals kunnen bijdragen om aan de bovenkant van de bandbreedte uit te komen.

De doorrekening van het PBL ondersteunt de intentie die de Minister van EL&I heeft uitgesproken richting de Tweede Kamer, namelijk om deze kabinetsperiode een aanzienlijke bijdrage richting het halen van de doelstelling te realiseren. Conform het Regeerakkoord zal in 2014 een evaluatie plaatsvinden van de kosten en baten van het beleid mede in de context van het Europese beleid. Daaruit kan blijken dat na deze kabinetsperiode nog aanvullende actie vereist is om het Europese doel volledig te realiseren. Daartoe staan diverse opties open: verdere aanscherping van de SDE+ systematiek, een leveranciersverplichting, import van duurzame energie, of extra budget voor de SDE+.

1.2 Klimaat en luchtkwaliteit

Het Kabinet ligt volgens het PBL op koers om het doel voor de uitstoot van broeikasgassen in de niet-ETS-sectoren te halen. De doorrekening van het PBL spoort met de raming in de klimaatbrief aan de TK (Kamerstuk 32 813 nr. 1). Samen met de reducties die via het Europese emissiehandelssysteem worden gerealiseerd zou daarmee de 20% reductiedoelstelling uit het Regeerakkoord gerealiseerd worden.

Zoals al bleek uit de Korte-termijnraming 2011–2015 (Kamerstuk 28 240 nr. 112), zal Nederland op zeer korte termijn voldoen aan de NEC-plafonds. Ook voor 2020 is het beeld positief: de NEC-plafonds worden zeer waarschijnlijk niet overschreden.

Voor de luchtkwaliteit geldt dat er momenteel nog enkele hardnekkige knelpunten zijn waar de concentratie rond de grenswaarde ligt. Extra maatregelen in het NSL zullen er voor zorgen dat deze knelpunten tijdig worden aangepakt. Voor het oplossen van de fijn stof knelpunten bij veehouderijen is in het kader van het NSL een bedrag van 45 miljoen beschikbaar gesteld. Dit geld wordt onder meer ingezet voor de ontwikkeling en stimulering van emissiebeperkende maatregelen.

De mogelijke effecten op de luchtkwaliteit van de verhoging van de maximumsnelheid op snelwegen zijn nog niet door het planbureau in kaart gebracht. Dit aspect wordt meegenomen in de evaluatie van de proefprojecten rond de invoering van 130 km/u. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, wordt een snelheidsverhoging alleen doorgevoerd op de locaties waar dat volgens milieu- en verkeersveiligheidsnormen mogelijk is. Daarover wordt de Kamer apart geïnformeerd.

1.3 Waterkwaliteit

Volgens het PBL zal het percentage waterlichamen in Nederland dat in 2027 voldoet aan de Kaderrichtlijn Water te laag zijn. Het PBL heeft daarvoor, zoals ze zelf ook aangeeft, grote aannames moeten doen. Het kabinet heeft ten aanzien van enkele aannames een andere visie. Het kabinet heeft ervoor gekozen, gezien de taakstelling van het Regeerakkoord, om een deel van de maatregelen te temporiseren en prioriteit te geven aan waterveiligheid. Het PBL beschouwt het temporiseren als afstel van maatregelen, en niet als uitstel. Eén jaar na publicatie van de stroomgebiedbeheerplannen in 2009 is voor de meeste maatregelen al meer dan 30 procent in uitvoering of gereed (Water in Beeld, 2011); de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water is voortvarend gestart. Het budget voor het Verbeterprogramma waterkwaliteit Rijkswateren is na taakstelling in de periode 2011 tot en met 2015 186 miljoen euro. Daarnaast heeft het kabinet een Synergieregeling Kaderrichtlijn Water opgezet. In totaal is voor deze regeling 115 miljoen euro beschikbaar waarvoor meer dan 120 projecten uitgevoerd in het landelijk en stedelijk gebied. Het kabinet gaat er vooralsnog van uit dat er voldoende maatregelen uitgevoerd zullen gaan worden.

Het PBL verwacht dat het Bestuursakkoord Water ten koste kan gaan van de uitvoering van concrete maatregelen. Het kabinet verwacht met het Bestuursakkoord Water alleen doelmatigheidswinst te boeken.

Het PBL houdt geen rekening met innovatieve oplossingen. Het kabinet heeft voor de uitvoering van het Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water 75 miljoen euro beschikbaar gesteld. Twee tenderregelingen hebben meer dan 160 innovatievoorstellen opgeleverd en uiteindelijk hebben 64 projecten een financiële bijdrage ontvangen. De projecten dienen uiterlijk op 1 september 2012 te worden afgerond, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen bij de verdere voorbereiding van de actualisatie van de stroomgebiedbeheerplannen in 2015.

De ambitie van het kabinet blijft om de doelen van de Kaderrichtlijn te halen. De periode tot 2027 biedt voldoende tijd om maatregelen te nemen. Tegen 2015 zal het kabinet een nieuwe afweging maken, rekening houdend met mogelijke nieuwe, kosteneffectievere oplossingen door de uitkomsten van het Innovatieprogramma, de toestand van de waterkwaliteit en de financiële situatie op dat moment.

Monitor Duurzaam Nederland 2011

Als vervolg op de Monitor uit 2009, hebben de drie planbureaus (CPB, PBL en SCP) en CBS een nieuwe Monitor gepresenteerd en heeft CBS een «dossier» met digitale informatie op haar website gecreëerd.

Uit de Monitor blijkt dat de huidige kwaliteit van leven in Nederland naar internationale maatstaven hoog is, maar dat er een aantal grote uitdagingen voor Nederland (en andere landen) die moeten worden overwonnen om de welvaart in stand te houden.

Het kabinet verwelkomt de Monitor en erkent en deelt de zorgen over financiële en sociale houdbaarheid van onze welvaart en over de natuurlijke hulpbronnen en het milieu. De Monitor Duurzaam Nederland 2011 maakt eens te meer duidelijk dat we serieus werk moeten blijven maken van investeren in innovatie en kennisontwikkeling en dat vergroening van onze economie nodig is om de zorgen over onze toekomstige welvaart het hoofd te bieden.

2.1 Duurzaamheid en welvaart in brede zin

De Monitor Duurzaam Nederland hanteert brede definities van duurzaamheid en welvaart, waar naast materiële welvaart en milieu ook welzijn en sociale factoren een rol spelen. De Monitor beziet

duurzaamheid vanuit drie dimensies: kwaliteit van leven in Nederland nu, hulpbronnen beschikbaar voor volgende generaties en beslag van Nederland op de rest van de wereld.

Om de invloed van ons leven in het hier en nu op de kwaliteit leven van toekomstige generaties en bewoners elders in de wereld in kaart te brengen, hanteert de monitor een kapitaalbenadering en kiest voor een dashboard met indicatoren. De Monitor is daarmee internationaal «state of the art». Internationale waardering blijkt uit het feit dat het CBS de internationale initiatieven op het gebied van monitoring van duurzaamheid trekt.

Het kabinet constateert dat de tweede Monitor methodologisch en communicatief beduidend beter is dan de Monitor van 2009. Dit komt onder meer doordat de Monitor helderder het onderscheid maakt tussen welvaart in het «hier en nu», en «later» en «elders». De keuze van de Monitor van 2011 om met de overzichtstabel en cirkeldiagrammen om visueel weer te geven hoe Nederland er voor staat is een verbetering. Het kabinet steunt de keuze om daarbij geen gebruik te maken van samengestelde indicatoren.

2.2 Reactie op de inhoud

Het kabinet constateert met tevredenheid dat uit de Monitor blijkt dat de kwaliteit van leven in Nederland hoog is, ook in vergelijking met andere Europese landen.

Het is goed om te lezen dat Nederlanders relatief veel vertrouwen hebben in andere mensen en in instituties als de politie en het parlement. Zij voelen zich gemiddeld veilig en gezond, hebben veel sociale contacten en zijn tevreden over de besteding van hun vrije tijd.

Dat deze welvaart niet zonder meer houdbaar is, wordt ook door het kabinet onderkend. Wij gaan in het navolgende op de grootste uitdagingen in.

De Monitor constateert dat onze welvaart een relatief groot beslag op uitputbare natuurlijke hulpbronnen zoals fossiele brandstoffen, mineralen en landbouwgrond in binnen- en buitenland. Het kabinet onderkent dit probleem en wil werk maken van vergroening van de economie. Niet alleen omdat het een verantwoordelijkheid ten opzichte van toekomstige generaties is, maar ook omdat het inmiddels een economische noodzaak én kans is geworden. Het uitgangspunt voor dit kabinet is een economische groei die het natuurlijk kapitaal van onze aarde niet uitholt, opdat huidige en toekomstige generaties in hun behoeften kunnen blijven voorzien. Het kabinet richt zich – in navolging van de OESO – op vergroening van de economie, omdat daarmee zowel de economische belangen als de ecologische duurzaamheid zijn gediend. Het kabinet constateert dat veel personen en organisaties al werken aan duurzaamheid en wil zich vooral richten op het ondersteunen en mogelijk maken van die initiatieven, onder meer door wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van innovatie. De Duurzaamheidsagenda zal een minder brede insteek hebben dan de Duurzaamheidsmonitor en zich voornamelijk richten op grondstoffen- en productketens, water en landgebruik, voedsel, klimaat en energie en mobiliteit. Ook relevant zijn in dit verband onder meer de Bedrijfslevennota, de Grondstoffennotitie, de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, de Afvalbrief en het klimaat- en energiebeleid.

In de monitor wordt aandacht besteed aan twee kanten van de handelsmedaille: het negatieve effect op het natuurlijk kapitaal elders en de inkomens die dit voor het exporterende land oplevert en laat zien dat er veel aspecten, zoals de tijdsfactor, relevant zijn. Bestrijding van armoede en ongelijkheid blijven in de monitor buiten beeld.

Nederland draagt via relatief veel ontwikkelingshulp en inkomensoverdrachten naar ontwikkelingslanden positief bij aan een duurzaam streven naar een hoge kwaliteit van leven.

De betekenis van internationale handel voor economische groei ondersteunt de kabinetsinzet om ontwikkelings samenwerking sterker te verbinden met economische activiteiten. Deze benadering leidt tot nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (topsectorenbeleid). Dit nieuwe beleid kan tevens van betekenis zijn voor het vergroten van markttoegang voor ontwikkelingslanden door het ondersteunen en versterken van duurzame productie en private sectorontwikkeling.

De analyses over de low carbon society komen in belangrijke mate overeen met andere studies en de Europese Routekaart «Naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050». Het kabinet betreft deze analyses bij het opstellen van de nationale routekaart naar een klimaatneutraal Nederland in 2050. In deze brief zal ik per sector verkennen welke specifieke uitdagingen en kansen voor Nederland samenhangen met een transitie naar een klimaatneutrale economie, zodat de lange termijn vraagstukken tastbaarder worden voor zowel overheid als bedrijfsleven. De Routekaart 2 050 is dus met name een inzichtgevend document, aansluitend op en gebruikmakend van de vele andere initiatieven van het kabinet. De routekaart wordt eind november aan uw Kamer gezonden.

De Monitor geeft een interessante analyse van de problemen met global governance en geeft weer hoe twee governance mechanismen – beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie – een rol kunnen spelen bij het behalen van internationale duurzaamheidsdoelstellingen. De beide aanpakken kunnen elkaar versterken en aanvullen, maar zij kunnen elkaar ook tegenwerken. Het kabinet zet in op de kansen van beide benaderingen, onder meer door het faciliteren van publiek-private samenwerking en innovatie. Het kabinet is van mening dat een twee-sporenaanpak nodig is. Enerzijds moet worden gestreefd naar grotere effectiviteit van multilaterale onderhandelingen, met name door een grotere betrokkenheid van de particuliere sector. Anderzijds zijn de maatschappelijke uitdagingen van vandaag de groeimarkten van morgen. Het topsectorenbeleid speelt hierop in. Nederland heeft een uitstekende internationale uitgangspositie op gebieden als life sciences, agrofood, chemie en water, Nederlandse bedrijven in die sectoren hebben nu al veel kennis, technologie en producten in huis die een bijdrage leveren aan een meer duurzame ontwikkeling en een belangrijk exportproduct zijn. Door intensieve samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheid is het mogelijk de maatschappelijke uitdagingen op duurzaamheid verder op te pakken en om te zetten in betere, vernieuwende en concurrerende producten.

Op de mondiale top over duurzaamheid in Rio de Janeiro in 2012 (Rio2012) zal governance en vergroening van de economie prominent op de agenda staan.

Wat betreft het menselijk kapitaal schetst de monitor een redelijk positief beeld op het terrein van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De arbeidsdeelname in Nederland is hoog en de werkloosheid is laag. Het opleidingsniveau in Nederland stijgt. Het kabinet streeft ernaar deze trend te versterken. Het kabinet heeft de ambitie dat alle leerlingen en studenten het beste uit zichzelf halen. De financiële houdbaarheid staat onder druk. De aanhoudende onrust in de wereldeconomie en de daarmee gepaard gaande onzekerheden benadrukken daarbij het belang van de ambities van dit kabinet: financiële stabiliteit, een voortvarende consolidatie van de overheidsfinanciën, een sterke economie, en een kleine krachtige overheid. De Miljoenennota 2012 besteedt hier uitgebreid aandacht aan.

Vervolgstappen

Om zicht te houden op de voortgang van de verduurzaming, vraagt het kabinet het CBS om periodiek de indicatoren en de visualisaties in de Monitor Duurzaam Nederland op de CBS-website te actualiseren en om de vergroening van de Nederlandse economie te monitoren en daarbij gebruik te maken van de vergroeningsindicatoren die door de OESO zijn ontwikkeld.

Ook wordt het CBS gevraagd de informatie over de Nederlandse «voetafdruk» in de wereld verder te ontwikkelen. Dit sluit aan bij de motie Thieme met deze strekking¹. Het kabinet blijft alert op nieuwe kansen voor groene groei. Het zal de planbureaus vragen om zich iedere twee jaar te verdiepen in de effecten van het beleid en de consequenties van trends en ontwikkelingen. Over de vraag welke bureaus deze taak op zich gaan nemen en de vorm waarin deze zal worden uitgevoerd, zal overleg plaats vinden.

Het kabinet ondersteunt in VN-verband de ambitie om overeenstemming te bereiken over een set indicatoren die de mate van vooruitgang naar duurzame ontwikkeling in beeld brengen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 500 V, nr. 114.