

# **MILIEU- EN NATUUR-EFFECTEN**

## **STRATEGISCH AKKOORD CDA, VVD EN LPF**

November 2002

inclusief erratum 'ruimte' (zie pag. 2), december 2002

Rapportnummer 408 129 026

Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM

in samenwerking met:

- Stichting DLO
- Energie-onderzoek Centrum Nederland

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Ministerie van VROM, Directie Strategie en Bestuur, in kader van project 408129, Nationale Milieuverkenning 6, deelproject Beoordeling Regeerakkoord.

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030-274 91 11; fax: 030-274 29 71

## ERRATUM

Pag. 7 laatste alinea: “Zo bedraagt het verstedelijkingspercentage dat moet plaatsvinden in **bundelingsgebieden** niet langer 50% ...” moet luiden “Zo bedraagt het verstedelijkingspercentage dat moet plaatsvinden in **bestaand bebouwd gebied** niet langer 50%, ...”.

Pag. 23 1e alinea onder kopje ‘Bescherming natuur en landschap’: “Dit betekent dat ongeveer **50%** van de verdere verstedelijking in bundelingsgebieden zal moeten plaatsvinden” moet luiden “Dit betekent dat ongeveer **70%** van de verdere verstedelijking in bundelingsgebieden zal moeten plaatsvinden”.

Pag. 23 laatste alinea: “Het **bundelingspercentage** ligt niet langer vast op 50% ...” moet luiden “Het **intensiveringspercentage** ligt niet langer vast op 50% ...”.

# Inhoudsopgave

	Pagina
Samenvatting	3
Inleiding	7
1. Energie en klimaat	9
2. Mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving	13
3. Verzuring en landbouw	17
4. Ruimte	21
5. Natuur en Landschap	25
6. Water	27
7. Groen beleggen	29
Bijlage A          Samenvatting ECN/RIVM-rapportage	31
Bijlage B          Overzicht mutaties overheidsuitgaven 2003-2006	35
Geraadpleegde literatuur	37



## Samenvatting

*De beleidsvoornemens van CDA, VVD en LPF leiden ten opzichte van Paars-2 per saldo nauwelijks tot extra emissies naar het milieu; de afbreukrisico's voor de beleidsdoelen op het gebied van natuur en landschap zijn echter groot.*

*De beleidsvoornemens van CDA, VVD en LPF – zoals aangegeven in het Strategisch Akkoord, de Miljoenennota 2003, de notitie 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen; milieubeleid 2002-2006' en de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid – zullen naar verwachting in 2010 **per saldo** nauwelijks tot extra emissie van milieuverontreinigende stoffen leiden, in vergelijking met de beleidsvoornemens van Paars-2. De bezuiniging op de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS), in combinatie met de decentralisatie van het ruimtelijk beleid en de geringe omvang van groene contour-gebieden, kunnen leiden tot een grotere verstedelijkingsdruk in en om de gebieden die van belang zijn voor een samenhangende EHS. Het afbreukrisico voor het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen op het gebied van soortenrijkdom en recreatiegroen en meer algemeen voor het behoud van de kwaliteit van de groene ruimte is daardoor groot.*

*Bij uitvoering van de beleidsvoornemens van CDA, VVD en LPF blijft het – evenals bij het beleid van Paars-2 – onzeker of Nederland aan een aantal internationale verplichtingen in 2010 zal voldoen. Dat geldt voor de Kyoto-verplichting om in 2010 de emissie van broeikasgassen met 6% te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990 en voor de EU-emissieplafonds 2010 voor de uitstoot van de verzurende stoffen. Het EU-emissieplafond voor ammoniak is met de huidige beleidsvoornemens binnen bereik. Het huidige beleid is niet voldoende om overal in Nederland aan de EU-grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en fijn stof te kunnen voldoen. Met name op drukke verkeerslocaties in stedelijk gebied blijven overschrijdingen van de Europese NO<sub>2</sub>-grenswaarde ook in de toekomst vóórkomen. De EU-grenswaarde voor ozon in 2010 wordt naar verwachting gehaald. Daarnaast worden de nationale doelstellingen voor externe veiligheid en geluid niet dichterbij gebracht.*

Op milieugebied is per saldo het verschil met Paars-2 klein, omdat een deel van het door Paars-2 geformuleerde beleid – zoals ten aanzien van geluidhinder, externe veiligheid en gebiedsgericht milieubeleid – financieel gedekt was met zogeheten ICES-claims. Vanwege het onzekere karakter van de ICES-middelen zijn deze beleidsvoornemens van Paars-2 destijds niet aangemerkt als vastgesteld beleid. Het feit dat nu (door tegenvallende aardgasbaten en uitstel van de privatisering van Schiphol) definitief geen ICES-gelden beschikbaar zijn, levert dus geen verschillen op ten opzichte van Paars-2.

### **Voldoen aan Kyoto-verplichting 2010 blijft met de voorgenomen beleidsinzet onzeker**

De beleidswijzigingen in het Strategisch Akkoord leiden *per saldo* niet tot extra CO<sub>2</sub>-emissie. Naar verwachting wordt de extra CO<sub>2</sub>-emissie bij verkeer grotendeels gecompenseerd door het openblijven van de kerncentrale in Borssele. Daarnaast wordt door een meer gedetailleerde en specifiekere invulling van subsidieregelingen voor energiebesparing en voor duurzame energie ('maatwerk') jaarlijks circa 500 miljoen euro aan overheidsgelden bespaard zonder dat dit tot extra CO<sub>2</sub>-emissie leidt. Aan de Kyoto-verplichting 2010 zal met het voorgenomen beleid niet met zekerheid worden voldaan, uitgaande van hoge economische groei zoals de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid aangeeft. Om met meer zekerheid aan de Kyoto-verplichting te kunnen voldoen zijn 3 typen aanvullende maatregelen mogelijk: extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen, extra binnenlandse reducties bij de niet-CO<sub>2</sub>-broeikasgassen, en extra emissiereducties in het buitenland. In de recent vastgestelde notitie 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen' kiest het kabinet voor extra binnenlandse reductie van N<sub>2</sub>O bij de salpeterzuurindustrie om met meer zekerheid aan de Kyoto-verplichting te voldoen. Daarbij wordt aangegeven dat deze reductie in het bestaande convenant met de chemische industrie moet worden opgenomen.

*Kerngegevens: In hoeverre zal Nederland bij uitvoering van de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord voldoen aan zijn internationale verplichtingen.*

<b>2010</b>	<b>Prognose bij uitvoering Paars-2<sup>1)</sup></b>	<b>Prognose bij uitvoering Strategisch Akkoord</b>	<b>Internationale verplichting</b>	<b>Inspanningsverplichting NMP4</b>
Broeikasgasemissie (mld kg CO <sub>2</sub> -eq.)	222	222	199-219 <sup>2)</sup>	
- w.v. CO <sub>2</sub> -emissie (mld kg)	189	189		186 <sup>3)</sup>
SO <sub>2</sub> -emissie (mln kg)	70	70	50	46
NO <sub>x</sub> -emissie (mln kg)	289	290	260	231
VOS-emissie (mln kg)	220	220	185	163
NH <sub>3</sub> -emissie (mln kg)	127	127	128	100
Verzuring (mol zuureq./ha per jaar gemiddeld Nederland)	2400	2400		2150
Geluidhinder (aantal woningen boven 70 dB(A) door rijks- en spoorwegen)	40.000-50.000	40.000-50.000		0
Oppervlakte in EHS met een geluidbelasting boven LAeq24>40dB(A)	2500 km <sup>2</sup>	2500 km <sup>2</sup>		< 2300 km <sup>2</sup>
Externe veiligheid (aantal inrichtingen waar het individuele risico om te overlijden hoger is dan 1 op de miljoen (10 <sup>-6</sup> ))	625-725	625-725		0
NO <sub>2</sub> : % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de EU-norm (jaargemiddelde concentratie) <sup>4)</sup>	0,04% (40-50)	0,04% (40-50)	0% (40)	0% (40)
Fijn stof: % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de EU-norm 2005 <sup>5)</sup> (aantal dagen met overschrijding)	70% (36-40)	70% (36-40)	0% (35)	nvt
Fijn stof: % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de indicatieve EU-norm 2010 <sup>5)</sup> (jaargemiddelde concentratie)	100% (25-34)	100% (25-34)	0% (20)	0% (20)
Ozon op leefniveau: % bevolking blootgesteld aan concentratie boven de EU-norm (aantal dagen met overschrijding) <sup>4)</sup>	0% (15-20)	0% (15-20)	0% ( 25)	0% ( 20)

1) RIVM 2000, 2002a en 2002b.

2) De Kyoto-doelstelling van 6% reductie in 2010 komt overeen met een emissieniveau van 199 miljard kg. Uitgaande van een 50/50-verdeling over te realiseren emissiereducties in binnen- respectievelijk buitenland, is in de Evaluatienota Klimaatbeleid (VROM, 2002a) het binnenlandse Kyoto-doel vastgesteld op 219 miljard kg. CDA, VVD en LPF hebben aangegeven aan deze 50/50-verdeling vast te houden.

3) Volgens de Evaluatienota Klimaatbeleid is de nationale CO<sub>2</sub>-emissiedoelstelling 186 miljard kg in 2010.

4) De EU-norm voor NO<sub>2</sub> is 40 µg/m<sup>3</sup> jaargemiddeld voor 2010. De EU-norm voor ozon is een overschrijding op niet meer dan 25 dagen (gemiddeld over 3 jaar) van een concentratie van 120 µg/m<sup>3</sup> (8 uurgemiddelde) in 2010. Tussen haakjes is voor NO<sub>2</sub> het betreffende concentratieniveau vermeld en voor ozon het aantal dagen waarop de EU-norm van 120 µg/m<sup>3</sup> wordt overschreden.

5) Voor 2005 is de EU-grenswaarde 50 µg PM<sub>10</sub>/m<sup>3</sup> (daggemiddelde) die niet meer dan 35 dagen mag worden overschreden. Voor 2010 is er een indicatieve EU-grenswaarde voor fijn stof: 20 µg/m<sup>3</sup> (jaargemiddeld). Tussen haakjes is voor de 2005 het aantal dagen weergegeven waarop de EU-dagnorm wordt overschreden en voor 2010 is het betreffende concentratieniveau vermeld.

### **EU-norm voor NO<sub>2</sub> in 2010 blijft in stedelijk gebied buiten bereik**

Nederland is verplicht om in 2010 te voldoen aan een NO<sub>2</sub>-luchtkwaliteitsnorm van de EU te voldoen. Deze norm zal in 2010 naar verwachting zonder aanvullende maatregelen met name bij snelwegen in stedelijk gebied worden overschreden. Het Strategisch Akkoord bevat geen financiële middelen om deze knelpunten op te lossen. Daarentegen komen er mogelijk wel nieuwe knelpunten bij of zullen bestaande knelpunten verslechteren. Door de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord zullen de emissies door verkeer toenemen ten opzichte van het beleid van Paars-2. Zo zal de CO<sub>2</sub>-emissie door verkeer circa 1,7 miljard kg hoger uitvallen. Van deze emissietoename kan circa 1,1 miljard kg worden toegeschreven aan het niet doorgaan van de kilometerheffing. De NO<sub>x</sub>-emissie uit het verkeer zal licht toenemen.

De jaargemiddelde EU-norm voor 2005 voor fijn stof lijkt haalbaar. Dat geldt niet voor de daggemiddelde norm voor dat jaar. Bij uitvoering van het voorgenomen beleid zullen ook in 2010 overschrijdingen van deze norm plaatsvinden en zullen gezondheidseffecten blijven bestaan, zelfs als dure aanvullende maatregelen getroffen zullen worden. De nog strengere indicatieve grenswaarde voor 2010 is dan ook niet binnen bereik.

### **De EU-emissieplafonds voor verzuring blijven buiten bereik**

Voor het realiseren van de EU-emissieplafonds voor 2010 voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en VOS is extra beleid nodig. Het EU-emissieplafond voor ammoniak is met het in gang gezette beleid binnen bereik. Via additionele nationale regelgeving lijken de benodigde emissiereducties gerealiseerd te kunnen worden, waarbij de maatschappelijke kosten circa 200-300 miljoen euro per jaar bedragen.

### **Bezuiniging leidt tot vertraging in realisatie van de ecologische hoofdstructuur**

Het Strategisch Akkoord kondigt een bezuiniging aan van 90 miljoen euro per jaar op het budget voor aankoop van natuurgebieden voor de EHS. Dit betekent dat jaarlijks ongeveer 2500 hectare minder grond kan worden aangekocht, circa de helft van de huidige realisatie van nieuwe natuur. Dit zal leiden tot vertraging in realisatie van de EHS. Het is onwaarschijnlijk dat door stimulering van particulier en agrarisch natuurbeheer een samenhangende EHS met de beoogde natuurkwaliteit en de beoogde soortenbescherming (Vogel- en Habitatrichtlijn) alsnog kan worden gerealiseerd. De kosten van particulier natuurbeheer zijn bovendien niet of nauwelijks lager dan bij aankoop en beheer door de overheid.

### **Grotere risico's voor de bescherming van natuur en landschap**

Het is twijfelachtig of met de in de recente Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid voorgestelde aanpak een samenhangende EHS kan worden bereikt en voldoende bescherming kan worden geboden aan (inter)nationaal waardevolle landschappen. Het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium uit de 5e Nota Ruimtelijke Ordening – bundelingsgebieden en een stelsel van rode en groene contouren – wordt in de Stellingnamebrief gehandhaafd, maar anders uitgewerkt. Zo bedraagt het verstedelijkingspercentage dat moet plaatsvinden in bundelingsgebieden niet langer 50%, maar mag dit door provincies zelf worden ingevuld, waardoor de kans bestaat dat een groter deel van de verstedelijking in de plattelandskernen terecht zal komen. Het kabinet stelt dat op het platteland woningen voor tenminste de eigen bevolkingsgroei gebouwd moeten kunnen worden. Daarnaast wordt de omvang van de groene contour beperkt tot de nu aangewezen, maar versnipperde natuurgebieden. Hierdoor worden natuur- en landschapswaarden in de omliggende gebieden planologisch minder beschermd. Dit verkleint de kans op het alsnog realiseren van samenhang in de EHS. Het instrument van de rode contour past het kabinet alleen nog toe voor gemeenten in specifieke gebieden, zoals natuurgebieden en nationale landschappen.

In combinatie met de vertraging in realisatie van de EHS, kan uitvoering van de huidige beleidsvoornemens op nationale schaal het risico inhouden dat gebouwd gaat worden op locaties die essentieel

zijn voor het realiseren van een samenhangende EHS. Juist die locaties zijn immers veelal ook aantrekkelijk voor ‘groen’ wonen en werken. Meer algemeen kunnen de beleidswijzigingen leiden tot een onevenredige aantasting van de groene ruimte en van landschappen van (inter)nationaal belang. Immers, aan de uitgangspunten van het Strategisch Akkoord – namelijk meer ruimte bieden voor hoogwaardig wonen en werken, en handhaving van de kwaliteit van natuur en landschap – had ook kunnen worden voldaan door aanwijzing van meer en grotere bundelingsgebieden in combinatie met ruimere groene contouren. Vanzelfsprekend blijft het belangrijk dat de EHS zo spoedig mogelijk planologisch beschermd wordt tot op het niveau van het bestemmingsplan.

#### **Planologische inpasbaarheid van ruimte voor water wordt steeds moeilijker**

De Begroting 2003 voorziet in een financiële inzet voor water die gelijk is aan Paars-2. Het beschikbare budget voor de rivieren is voldoende om de veiligheidsdoelstellingen te realiseren, maar onvoldoende om daarnaast de voorgenomen maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en natuurontwikkeling uit te voeren. Naarmate nieuwe bebouwing meer gespreid in het landelijk gebied plaatsvindt, zal de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water steeds moeilijker worden. Om op termijn voldoende ruimte voor water te behouden, zijn duidelijke keuzes nodig voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de schaal van (deel)stroomgebieden.

#### **Prikkel voor groen beleggen valt weg**

Bij het afschaffen van de heffingskorting Groen Beleggen vervalt een noodzakelijke prikkel om beleggers en spaarders over de streep te trekken om geld in groenprojecten te steken. Ondernemers die reeds geïnvesteerd hebben in groenprojecten – onder andere boeren die zijn overgeschakeld op biologische landbouw – worden nu geconfronteerd met hogere rentekosten. Dit kan een aanzienlijke schadelijke post zijn. De Tweede Kamer heeft inmiddels de voorgestelde heffingskorting teruggedraaid. Een alternatieve bezuinigingsregeling zou kunnen zijn het aanscherpen van de beoordelingscriteria van de Regeling Groenprojecten, waardoor de Groenregeling als mechanisme blijft bestaan, maar alleen van toepassing is op projecten met de grootste milieu- en technologiewinst.



## Inleiding

Op 3 juli 2002 hebben CDA, VVD en LPF hun Strategisch Akkoord gepubliceerd onder de titel “Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken”. In dit Strategisch Akkoord zijn de hoofdlijnen vastgelegd van het voorgestane beleid. In de Miljoenennota 2003, de onlangs verschenen notitie ‘Vaste Waarden, Nieuwe Vormen; milieubeleid 2002-2006’ (VROM, 2002b) en de eveneens recente Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid heeft het inmiddels demissionaire kabinet zijn milieu-, natuur- en ruimtelijke beleidsvoornemens verder uitgewerkt.

Bij de in ontvangstname van de Milieubalans 2002 op 11 september jl. heeft Staatssecretaris Van Geel het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM gevraagd een beoordeling te geven van het Strategisch Akkoord. In zowel de Milieu- als de Natuurbalans 2002 zijn eerste inschattingen opgenomen van de effecten van concrete voorstellen uit het Strategisch Akkoord, zoals de verlaging van budgetten voor aanschaf van natuurgebieden ter realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS), het niet doorgaan van de kilometerheffing, het teruggeven van ‘het kwartje van Kok’ aan de burger en het openhouden van de kerncentrale in Borssele. In de begroting die het kabinet op Prinsjesdag heeft gepresenteerd zijn diverse beleidsvoornemens verder geconcretiseerd. Zo werd bijvoorbeeld duidelijk hoeveel geld er voor diverse energiesubsidieregelingen wordt uitgetrokken en hoe de verlaging van de benzineaccijns wordt ingevuld.

### *Aanpak en scenario-uitgangspunten*

De afgelopen periode heeft het Milieu- en Natuurplanbureau meer gedetailleerd de effecten van de beleidsvoornemens van CDA, VVD en LPF onderzocht. Bekeken is de haalbaarheid van de 2010-verplichtingen en een vergelijking met het door het vorige kabinet (Paars-2) in gang gezette en voorgestane beleid. Naast het Strategisch Akkoord zijn daarbij meegenomen de Miljoenennota, de notitie ‘Vaste Waarden, Nieuwe Vormen’, en de Stellingnamebrief. Onder andere is gekeken naar de vraag in hoeverre Nederland met de voorgenen maatregelen kan voldoen aan in internationaal verband aangegane verplichtingen, zoals de Kyoto-verplichting ten aanzien van de emissie van broeikasgassen in 2010, de EU-emissieplafonds voor Nederland ten aanzien van de emissie van verzurende stoffen eveneens in 2010 en aan een aantal luchtkwaliteitseisen van de EU (fijn stof, NO<sub>2</sub> en ozon). Ook is aangegeven met welke aanvullende maatregelen het alsnog mogelijk zou zijn om aan de internationale verplichtingen te voldoen.

In de notitie ‘Vaste Waarden, Nieuwe Vormen’ heeft het kabinet aangegeven dat door de huidige financieel-economische situatie geen ICES-middelen beschikbaar zijn voor milieu- en natuurmaatregelen. Paars-2 had destijds een deel van zijn beleidsvoornemens – zoals ten aanzien van geluidhinder, externe veiligheid en gebiedsgericht beleid - financieel gedekt met ICES-claims. Vanwege het onzekere karakter van deze gelden zijn beleidsmaatregelen die met ICES-geld waren gefinancierd toen niet aangemerkt als vastgesteld beleid. Het feit dat nu definitief geen ICES-gelden beschikbaar zijn levert in dat opzicht dus geen verschillen op met Paars-2.

Bij de beoordeling van de milieu-effecten is gebruik gemaakt van de doorrekening van het Strategisch Akkoord op het terrein van energiebesparing, duurzame energie en CO<sub>2</sub>. De doorrekening is uitgevoerd door het Energie-onderzoek Centrum Nederland (ECN) in samenwerking met het RIVM (Ybema *et al.*, 2002a). In deze doorrekening zijn de CO<sub>2</sub>-emissies bij uitvoering van de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord vergeleken met de emissies bij uitvoering van de beleidsplannen van Paars-2, zoals aangegeven in de Evaluatienota Klimaatbeleid (2002). Daarbij is uitgegaan van een scenario met hoge economische groei voor de middellange termijn, conform de uitgangspunten van de Evaluatienota Klimaatbeleid (*zie tekstbox*): 1% groei in 2001, 1,5% in 2002, en 2,75% per jaar in de periode 2003-2010 (CPB/RIVM, 2002).

Bij de beoordeling van de natuureffecten van het Strategisch Akkoord heeft het Milieu- en Natuurplanbureau nauw samengewerkt met de Stichting DLO.

### **Gevoeligheid energie en klimaat voor veranderingen in economische groei**

Voor het energiescenario, bepalend voor de raming van de broeikasgasemissies en de verzurende emissies, is gebruik gemaakt van het optimistische – dat wil zeggen hoge economische groei – economische scenario voor de middellange termijn van het CPB (CPB/RIVM, 2002): 1% groei in 2001, 1,5% in 2002, en 2,75% per jaar in de periode 2003-2010. Of een lagere groei tot een lagere uitstoot van broeikasgassen leidt, is afhankelijk van de sectorale ontwikkelingen (sectorstructuur). Als minder groei plaatsvindt in de sterk vervuilende sectoren zal de milieudruk navenant afnemen. Als de groei met name in de dienstverlening terugvalt – een relatief schone sector – dan zal de vermindering van de milieudruk beperkt zijn.

De ontwikkeling in de laatste jaren illustreert de invloed van de sectorale samenstelling van de groei. De hoge economische groei in 1999 en 2000 heeft niet geleid tot een evenredige toename van de milieudruk, omdat de energie-extensieve sectoren harder groeiden dan de energie-intensieve sectoren. Zo bleef de groei in de industrie zelfs iets achter bij de voor 1999 geraamde groei voor deze sector, terwijl de totale gerealiseerde economische groei in dat jaar hoger was dan de geraamde groei. Met name de relatief schone dienstensector heeft in de jaren 1999 en 2000 bijgedragen aan de grote stijging van het bruto nationaal product. In 2001 nam de CO<sub>2</sub>-emissie verder toe, terwijl de economische groei beperkt bleef. Dit werd veroorzaakt doordat vooral de groei in de dienstensector afnam, terwijl de productiegroei in de industrie min of meer op peil bleef. Daarnaast steeg de CO<sub>2</sub>-emissie bij de elektriciteitsproductie door een geringere toename van de import van elektriciteit bij een toegenomen elektriciteitsvraag bij de consumenten.

Ontwikkelingen in de sectorstructuur worden veelal uitgedrukt in termen van toegevoegde waarde-ontwikkelingen van sectoren. Voor de milieudruk per sector is echter de ontwikkeling van de fysieke productie van sectoren veel bepalender (bijvoorbeeld aantal tonnen staal, aantal reizigerskilometers, energieproductie in Peta Joules, aantal gebouwde woningen). Momenteel is er onvoldoende zicht op de ontwikkeling van de fysieke sectorstructuur in Nederland.

## 1. Energie en klimaat

De beleidswijzigingen in het Strategisch Akkoord leiden *per saldo* niet tot een extra CO<sub>2</sub>-emissie. Naar verwachting wordt de extra CO<sub>2</sub>-emissie bij verkeer grotendeels gecompenseerd door het openblijven van de kerncentrale in Borssele.

Door een meer gedetailleerde en specifiekere invulling van subsidieregelingen voor energiebesparing en voor duurzame energie ('maatwerk') wordt jaarlijks circa 500 miljoen euro aan overheids gelden bespaard zonder dat dit tot extra CO<sub>2</sub>-emissie leidt.

Aan de Kyoto-verplichting 2010 zal met het voorgenomen beleid niet met zekerheid worden voldaan, uitgaande van hoge economische groei. Om met meer zekerheid aan deze verplichting te kunnen voldoen zijn 3 typen aanvullende maatregelen mogelijk: extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen, extra binnenlandse reducties bij de niet-CO<sub>2</sub>-broeikasgassen, en extra emissiereducties in het buitenland. Het kabinet kiest voor extra binnenlandse emissiereductie van N<sub>2</sub>O bij de salpeterzuurindustrie.

### ***Voldoen aan de Kyoto-verplichting blijft bij de voorgenomen beleidsinzet onzeker***

De beleidsveranderingen in het Strategisch Akkoord leiden *per saldo* niet tot een extra CO<sub>2</sub>-emissie: naar verwachting wordt de extra CO<sub>2</sub>-emissie bij verkeer – met name door het niet doorgaan van de kilometerheffing en het verlagen van de benzineaccijnzen (kwartje van Kok) – grotendeels gecompenseerd door het openblijven van de kerncentrale in Borssele (*tabel 1*). Het beperken en veranderen van subsidieregelingen voor duurzame energie en voor energiebesparing bij de overige sectoren leidt naar verwachting niet tot extra CO<sub>2</sub>-emissie. Door een meer gedetailleerde en specifiekere invulling van subsidieregelingen voor energiebesparing en voor duurzame energie ('maatwerk') wordt jaarlijks circa 500 miljoen euro aan overheidsuitgaven bespaard, zonder dat dit leidt tot extra CO<sub>2</sub>-emissie

Aan de Kyoto-verplichting wordt met het voorgenomen beleid niet met zekerheid voldaan, als wordt uitgegaan van hoge economische groei zoals aangegeven in de Evaluatienota Klimaatbeleid (VROM, 2002a). In de recente notitie 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen' gaat het kabinet er – evenals Paars-2 in de Evaluatienota Klimaatbeleid – van uit dat bij uitvoering van de met het bedrijfsleven gemaakte afspraken en handhaving van regelgeving het binnenlandse Kyoto-doel wordt gehaald. In de Milieubalans 2002 is geconcludeerd dat een aantal maatregelen om de CO<sub>2</sub>-emissies terug te brengen onzeker zijn en dat het binnenlandse Kyoto-doel waarschijnlijk met circa 3 miljard kg wordt overschreden. Deze overschrijding blijft bij uitvoering van de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord onveranderd bestaan. Het kabinet heeft onlangs aangegeven via extra binnenlandse emissiereductie van N<sub>2</sub>O bij de salpeterzuurindustrie met meer zekerheid aan de Kyoto-verplichting te willen voldoen.

Als de economische groei langdurig laag zou blijven kan naar verwachting wel voldaan worden aan de Kyoto-verplichting (CPB/RIVM, 2002). Het klimaatbeleid is er echter op gebaseerd om ook bij hoge groei de klimaatverplichting te kunnen nakomen. Naast de onzekerheid van de economische groei zijn er onzekerheden in maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de groei van verschillende energie-intensieve industrietakken, de aardgasprijzen en de import van elektriciteit. Laatstgenoemde onzekerheden leiden tot een onzekerheidsmarge van circa 14 miljard kg in de emissieraming van broeikasgassen in 2010 (RIVM, 2002b).

Het effect van het beperken en veranderen van subsidieregelingen voor de industrie en de gebouwde omgeving (zoals de EIA, VAMIL en de energiepremieregeling voor huishoudens) is beperkt. Het effect wordt gecompenseerd door een toename van de warmtekrachtkoppeling (WKK), als gevolg van

het feit dat de tijdelijke REB-steunmaatregel tot en met 2003 zal worden vervangen door een exploitatiesubsidie. Deze exploitatiesubsidie is weliswaar lager, maar loopt door tot na 2003.

De Stimuleringsregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie die voor een groot deel de bestaande subsidieregelingen voor duurzame energie gaat vervangen, maakt grotendeels een einde aan de toenemende subsidiestroom die naar het buitenland vloeit, zonder dat die daar leidt tot extra duurzame elektriciteitsproductie. Bovendien wordt zogeheten free-rider gedrag en overstimulering van investeerders voorkomen door het geven van gerichte financiële stimulansen ‘op maat’. Naar verwachting zullen de investeringen in duurzame energie en de prijzen van groene elektriciteit voor de consument niet wijzigen.

Het langer openhouden van Borssele (tot in ieder geval 2012) draagt tijdelijk bij aan de CO<sub>2</sub>-ontkoppeling, maar wanneer Borssele daadwerkelijk zal sluiten houdt de CO<sub>2</sub>-winst uiteraard op. Op dit moment zijn er geen plannen voor de bouw van een nieuwe kerncentrale in Nederland. Naast klimaatverandering zijn er andere milieu- en risico-aspecten die een rol spelen bij het openhouden van de kerncentrale in Borssele. De lokale veiligheidsrisico's zijn niet groter dan die van de chemische industrie. Het openhouden van Borssele zal niet noemenswaardig bijdragen aan een verhoging van het bestaande risico dat kernmateriaal in handen komt van malafide groeperingen en landen (proliferatie). De korte termijn opslag van radioactief afval vergt geen uitbreiding van de huidige voorzieningen van de COVRA (Centrale Organisatie voor Radioactief Afval). Echter vanwege de noodzaak om radioactieve afvalstoffen voor onafzienbare tijd op te slaan, kan kernenergie moeilijk worden aangemerkt als ‘duurzame energie’ en kan sprake zijn van een spanning met het “streven naar een duurzame samenleving” (zoals verwoord in het Strategisch Akkoord).

*Tabel 1. Verandering van CO<sub>2</sub>-emissies in 2010 door het Strategisch Akkoord van CDA, VVD en LPF in vergelijking met beleid van Paars-2 (Ybema et al., 2002a, zie ook bijlage A).*

	CO <sub>2</sub> -emissieverandering	
	miljard kg	
Verkeer <sup>1)</sup>		+1,7
Energiebesparing bij overige sectoren		0
Duurzame energie		-0,1
Kerncentrale Borssele		-1,4
Totaal		+0,2

1) Zie voor specificatie hoofdstuk 2.

De emissiereductie voor de *niet-CO<sub>2</sub>*-broeikasgassen verloopt volgens schema. Het afsluiten van contracten om CO<sub>2</sub>-reducties in het buitenland te realiseren, komt voortvarend op gang. De komende jaren zal moeten blijken in hoeverre concrete reductieprojecten zullen worden gerealiseerd die invulling moeten geven aan deze contracten. Het doel, zoals verwoord in de Evaluatienota Klimaatbeleid, is om gedurende de eerste budgetperiode (2008-2012) jaarlijks 20 miljard kg CO<sub>2</sub>-reductie in het buitenland te realiseren. Op dit moment kan niet worden beoordeeld of dit doel zal worden bereikt.

### ***Mogelijkheden om met meer zekerheid te voldoen aan de Kyoto-verplichting***

Indien het kabinet met meer zekerheid aan de Kyoto-verplichting wil voldoen, kunnen extra klimaatmaatregelen worden voorbereid. De volgende 3 typen maatregelen dienen zich aan:

1. extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen,
2. extra binnenlandse reducties bij de niet-CO<sub>2</sub>-broeikasgassen,
3. extra emissiereducties in het buitenland.

#### *Extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen*

Als het kabinet vasthoudt aan de 50/50-verhouding tussen in het binnenland respectievelijk het buitenland te realiseren emissiereducties, en tevens vasthoudt aan het binnenlandse Kyoto-doel voor CO<sub>2</sub> (186 miljard kg in 2010) uit de Evaluatienota Klimaatbeleid van het vorige kabinet, zijn extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen nodig. Bijkomende voordelen van extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen zijn:

- gelijktijdige bijdrage aan de reductie van verzurende stoffen (onder andere NO<sub>x</sub>) en besparing op de bestrijdingskosten van verzuring (synergie);
- anticiperende bijdrage aan verdergaande CO<sub>2</sub>-reducties zoals die na 2012 nodig zullen zijn (post-Kyoto);
- investering in de Nederlandse economie en in ontwikkeling van hoogwaardige energie- en milieutechnologieën;
- bijdrage aan de ook door dit kabinet gewenste ontkoppeling van economische groei en CO<sub>2</sub>-emissie.

Nadeel van extra binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen zijn de relatief hoge kosten ten opzichte van reductiemaatregelen voor overige broeikasgassen en CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen in het buitenland.

Mogelijke binnenlandse CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen zijn:

Ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag met kosten die lager of vergelijkbaar zijn met de relatief goedkope maatregelen die onder het huidige beleid bij duurzame energie worden genomen zoals wind op land. Er is een groot potentieel (5 miljard kg) tegen relatief lage CO<sub>2</sub>-reductiekosten (20 à 40 euro per 1000 kg vermeden CO<sub>2</sub>) beschikbaar voor 2010. Nederland kan hiermee haar gunstige strategische positie in Europa benutten: gastransport, gasvoorraden en strategie van kleine aardgasveldenbeleid. Door nu CO<sub>2</sub>-opslag in te zetten kan Nederland zich voorbereiden op vernieuwing van infrastructuur (aardgas, waterstof en CO<sub>2</sub>) en een groter CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel op de lange termijn. Een gelijktijdige reductie van de NO<sub>x</sub>-emissie is mogelijk, als energie wordt bespaard door beschikbare zuivere CO<sub>2</sub>-stromen nuttig te gebruiken (zoals een plan voor CO<sub>2</sub>-opslag in combinatie met CO<sub>2</sub>-bemesting in de glastuinbouw) en op de lange termijn door de inzet van brandstofcellen.

Extra maatregelen bij verkeer (kosten tot circa 200 euro per 1000 kg maar voor de fiscus budgetneutraal uit te voeren):

- stimuleren aanschaf energiezuinige personen- en bestelauto's via budgetneutrale fiscale maatregelen met name de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)-differentiatie: potentieel effect 0,3 à 0,4 miljard kg;
- stimuleren aanschaf hybride voertuigen en biobrandstoffen: potentieel effect circa 0,8 miljard kg.

Bij woningen en kantoorgebouwen kan een energieprestatiekeurmerk verplicht worden gesteld (vooruitlopend op een EU-richtlijn hieromtrent). Het effect ligt in de orde van grootte van 0,5 miljard kg.

Naast de hier genoemde opties zijn nog andere maatregelen mogelijk die eveneens een CO<sub>2</sub>-reducerend potentieel hebben, maar die minder in lijn zijn met de uitgangspunten van het Strategisch Akkoord dan wel met door het vorige kabinet gemaakte afspraken met economische sectoren. Voorbeelden hiervan zijn: het verlagen van de maximumsnelheid op snelwegen en het omschakelen van

kolencentrales op gas of het vervangen van kolencentrales door gasgestookte centrales (wat in strijd is met het huidige kolenconvenant).

*Extra binnenlandse reducties bij de niet-CO<sub>2</sub>-broeikasgassen*

Een tweede mogelijkheid is het (binnenlands) reduceren van de *niet-CO<sub>2</sub>*-broeikasgassen. Een voor de hand liggende mogelijkheid is een aanzienlijke N<sub>2</sub>O (lachgas) emissiereductie bij de salpeterzuurindustrie, door het introduceren van een betere katalysator. Hier is een groot reductiepotentieel (5 miljard kg CO<sub>2</sub>-equivalenten) voorhanden. De voortgang bij de implementatie van deze maatregel wordt echter belemmerd door een financieringsprobleem. Hoewel de kosten per emissiereductie laag zijn (enkele euro's per 1000 kg), zijn de totale investeringen omvangrijk en moeilijk door de bedrijven te dragen vanwege beperkte economische draagkracht en de scherpe internationale concurrentie binnen deze sector. Aangezien de kosten van deze maatregel nationaal gezien laag zijn, is een vorm van financiële ondersteuning door de overheid denkbaar, vooruitlopend op verplichtstelling in Europees verband of opname in een systeem van emissiehandel.

In de recent vastgestelde notitie 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen' kiest het kabinet voor de optie van N<sub>2</sub>O-emissiereductie bij de salpeterzuurindustrie om met meer zekerheid aan de Kyoto-verplichting te voldoen. Daarbij wordt aangegeven dat deze reductie in het bestaande convenant met de chemische industrie moet worden opgenomen en dat nog moet worden bezien welke bijdrage de overheid moet leveren als de noodzakelijke investeringen de financiële draagkracht van de sector te boven blijkt te gaan.

*Extra emissiereducties in het buitenland*

Een derde mogelijkheid is het realiseren van meer emissiereducties in het buitenland via Joint Implementation (JI), Clean Development Mechanism (CDM) en Emission Trading (ET). Deze Kyoto-mechanismen hebben als voordeel dat hiermee ook energie- en klimaatbeleid in Oost-Europa en Rusland (JI), en ontwikkelingslanden (CDM) wordt gestimuleerd. De kosten van deze maatregelen zijn relatief laag (5 à 10 euro per 1000 kg CO<sub>2</sub>). De 50/50-verdeling tussen binnenlandse respectievelijk buitenlandse emissiereducties zou dan moeten worden losgelaten. Uiteraard vervallen dan tevens de synergievoordelen zoals eerder genoemd bij de CO<sub>2</sub>-maatregelen in het binnenland.

## 2. Mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving

Door de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord zal de CO<sub>2</sub>-emissie door verkeer met circa 1,7 miljard kg toenemen ten opzichte van het beleid van Paars-2. Van deze emissietoename kan circa 1,1 miljard kg worden toegeschreven aan het niet doorgaan van de kilometerheffing.

Nederland heeft zich in EU-verband verplicht om in 2010 aan een nieuwe NO<sub>2</sub>-luchtkwaliteitsnorm te voldoen. Deze norm zal in 2010 met name bij snelwegen in stedelijk gebied worden overschreden. Het Strategisch Akkoord bevat geen maatregelen om deze knelpunten op te lossen. Daarentegen komen er mogelijk wel nieuwe knelpunten bij of zullen bestaande knelpunten verslechteren.

De jaargemiddelde EU-norm voor 2005 voor fijn stof lijkt haalbaar. Dat geldt niet voor de daggemiddelde norm voor dat jaar. Bij uitvoering van het voorgenomen beleid zullen ook in 2010 overschrijdingen van deze norm plaatsvinden en zullen gezondheidseffecten blijven bestaan, zelfs als dure aanvullende maatregelen getroffen zullen worden. De nog strengere indicatieve grenswaarde voor 2010 is dan ook niet binnen bereik.

*Tabel 2 Milieu-effecten in 2010 van voorgestelde mobiliteitsmaatregelen uit het Strategisch Akkoord ten opzichte van het beleid van Paars-2.*

<i>Maatregel in Strategisch Akkoord</i>	<i>CO<sub>2</sub>-emissie</i>	<i>NO<sub>x</sub>-emissie</i>
	<i>miljard kg</i>	<i>miljoen kg</i>
Accijnsverlaging (500 miljoen euro in 2004)	+0,3	+0,1
Meer investeren in wegen en OV (circa 760 miljoen euro in de periode 2003-2006)	+0,1	+0,1
Aanleg magneetzweefbaan (maar niet meer dan 2,7 miljard euro beschikbaar vanuit Rijk, zoals reeds onder Paars afgesproken)	0	0
Beëindigen stimuleringsregeling schone personen- en bestelauto's (stimulering 2005-normen, vooruitlopend op verplichting)	0	+0,1
Beëindigen premieregeling zuinige auto's (met A- en B-label)	+0,1	0
Fiscale wijzigingen (versoepeling fiscale regeling auto van de zaak, vereenvoudiging woon-werkverkeer, bevroren autokostenfictie, regeling fietsaftrek afschaffen)	+0,1	0
Bezuiniging op exploitatiesubsidie stads- en streekvervoer (circa 100 miljoen euro per jaar)	0	0
Niet doorgaan kilometerheffing (pijplijnbeleid Paars 2)	+1,1	+1,0
<b>TOTAAL</b>	<b>+1,7</b>	<b>+1,3</b>

### *Broeikasgasemissies verkeer*

Door de beleidvoornemens uit het Strategisch Akkoord zal de CO<sub>2</sub>-emissie door verkeer in 2010 naar verwachting met in totaal 1,7 miljard kg toenemen ten opzichte van Paars-2 (*tabel 2*). Dit komt door het schrappen van de premie op zuinige auto's, fiscale wijzigingen, de voorgestelde accijnsverlaging bij benzine (teruggave 'kwartje Kok') en het extra aanleggen van rijstroken ter verlichting van de fileproblematiek. Ook hebben CDA, VVD en LPF de kilometerheffing afgewezen.

Paars-2 ging in het CO<sub>2</sub>-beleid nog uit van de invoering van de kilometerheffing (VROM, 2002). Het instrument kilometerheffing was primair bedoeld in de strijd tegen files, maar bij een 'slimme' vormgeving waren er ook positieve milieu-effecten van te verwachten. De destijds besproken basisvariant

zou een CO<sub>2</sub>-emissiereductie kunnen opleveren van 0,7 tot 1,5 miljard kg (Menkveld *et al.*, 2002; RIVM, 2002a). Het ging in de basisvariant om een omzetting van de vaste autobelastingen – zoals de motorrijtuigenbelasting (MRB) en een kwart van de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) – in een heffing per gereden kilometer. Recent onderzoek (Muconsult, 2002) bevestigt dat CO<sub>2</sub>-effecten van deze omvang van het instrument kilometerheffing mogelijk zijn. De bandbreedte geeft aan dat de emissieschatting onzeker is en sterk afhankelijk van de daadwerkelijke invulling van de kilometerheffing (hoogte, reikwijdte).

#### *Alternatieven om de CO<sub>2</sub>-emissie door verkeer te reduceren*

Aangesloten kan worden bij een opmerking in de Rijksbegroting 2003: “om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen worden belastingmaatregelen genomen: de belangrijkste daarvan is de differentiatie van de belasting op personenauto's en motorrijwielen naar relatieve CO<sub>2</sub>-uitstoot”. Onderzoek toont aan dat BPM-differentiatie even effectief kan zijn als de geschrapte premiemaatregel: een reductie van 0,2 miljard kg CO<sub>2</sub> in 2010 is mogelijk (Annema *et al.*, 2001).

Tot nu toe is het CO<sub>2</sub>-beleid (ook onder Paars-2) sterk gefocust geweest op personenauto's. Mogelijk is er met bijvoorbeeld fiscale maatregelen op relatief korte termijn ook CO<sub>2</sub>-emissiereductie te bereiken bij bestelauto's. Onderzoek hiernaar wordt gestart. Tentatief wordt ingeschat dat met fiscale maatregelen bij bestelauto's 0,1 à 0,2 miljard kg CO<sub>2</sub>-emissiereductie in 2010 mogelijk is.

Het Strategisch Akkoord zet sterk in op EU-beleid. De Europese Unie (EU) werkt momenteel plannen uit om alternatieve transportbrandstoffen te stimuleren, bijvoorbeeld door het bewerkstelligen van een minimum-aandeel biobrandstoffen in de totale verkoop van brandstoffen: van 2% vanaf 2005 tot bijna 6% in 2010. Als het zou lukken om de helft van het huidige streven te halen (een aandeel van circa 3% in 2010) zal de emissiereductie in de sector verkeer 0,6 miljard kg bedragen. Ook dit is een dure beleidsoptie. Volgens De Jager *et al.* (1999) bedragen de meerkosten van biobrandstoffen ten opzichte van fossiele brandstoffen circa 10-20 euro per GJ (giga-joule). Dan ligt de kosteneffectiviteit rond de 200 euro per 1000 kg vermeden CO<sub>2</sub>-emissie.

Overwogen zou kunnen worden om de voorgestelde 500 miljoen euro aan lastenverlichting ('kwartje van Kok') niet via een benzinaccijsverlaging door te voeren, maar via een verlaging van de BPM of MRB voor de relatief zuinige auto's. Daarmee kan het totale CO<sub>2</sub>-effect mogelijk neutraal of wellicht zelfs in positief uitpakken.

Tenslotte zou het verlagen van de maximumsnelheid op autowegen van 120 naar 100 km/u gecombineerd met intensivering van de handhaving een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van maximaal 1 miljard kg (ofwel 2-3% van de CO<sub>2</sub>-emissie door het totale wegverkeer). De reistijdverliezen van een dergelijke maatregel zijn aanzienlijk: circa 40 miljoen uur op jaarbasis, wat overeenkomt met maatschappelijke kosten van ongeveer 350 miljoen euro per jaar.

#### *NO<sub>x</sub> en lokale luchtkwaliteit*

De NO<sub>x</sub>-emissie in 2010 door verkeer zal bij uitvoering van het Strategisch Akkoord licht toenemen (*tabel 2*). De redenen van de toename zijn globaal hetzelfde als bij de broeikasgasemissies (*hoofdstuk 1*). Door af te zien van de invoering van een kilometerheffing, zoals onder Paars-2 het voornemen was, kan een reductie van de NO<sub>x</sub>-emissie in 2010 bij uitvoering van het Strategisch Akkoord niet meer worden ingeboekt.

Nederland is op grond van in de EU-richtlijn – die op 19 juli 2001 in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd – verplicht om in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-luchtkwaliteitsnormen te voldoen (*tabel 3*). In 2010 zullen circa 6000 personen langs snelwegen worden blootgesteld aan een NO<sub>2</sub>-concentratie die boven de EU-norm ligt (Folkert *et al.*, 2002). Met name bij snelwegen in stedelijk gebied worden de



normen naar verwachting met het huidige beleid nog overschreden. Uit de genoemde studie blijkt dat het grootste deel (80-90%) van de knelpunten kan worden opgelost door het realiseren van de NO<sub>x</sub>-inspanningsverplichting uit het NMP4 (waarbij de nationale emissie uitkomt op 231 miljoen kg in 2010). Daarnaast kunnen maatregelen aan de lokale infrastructuur worden getroffen om de NO<sub>2</sub>-concentratie bij woningen te verminderen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn overkluisen van weggedeelten, tunnelbakken, luifels en tunnels. Ook met verkeersmaatregelen (verlaging maximumsnelheden, verbetering doorstroming, omleidingen en dergelijke) kan de NO<sub>2</sub>-concentratie lokaal worden verminderd.

Het Strategisch Akkoord bevat geen concrete maatregelen om deze knelpunten op te lossen; daarentegen komen er mogelijk wel een paar nieuwe knelpunten bij of zullen bestaande knelpunten verslechteren. Het aanleggen van spitsstroken nabij bewoonde gebieden kan namelijk tot verslechtering van de luchtkwaliteit leiden, omdat het verkeersvolume en daarmee de verkeersemissies op die plekken zullen toenemen. De effecten van de overige voorstellen uit het Strategisch Akkoord zijn op wegvakniveau te gering om tot verslechtering van de lokale luchtkwaliteit te leiden.

Tabel 3: Realisatie internationale verplichtingen stedelijke luchtkwaliteit 2010 bij uitvoering van het Strategisch Akkoord.

2010	2000	Strategisch Akkoord	Internationale verplichting	Inspanningsverplichting NMP4
NO <sub>2</sub> : % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de EU-norm (jaargemiddelde concentratie) <sup>1)</sup>	2% (40-60)	0,04% (40-50)	0% (40)	0% (40)
Fijn stof: % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de EU-norm 2005 <sup>2)</sup> (aantal dagen met overschrijding)	75% (36-60)	70% (36-40)	0% (35)	-
Fijn stof: % bevolking blootgesteld aan een concentratie boven de indicatieve EU-norm 2010 <sup>2)</sup> (jaargemiddelde concentratie)	100% (29-37)	100% (25-34)	0% (20)	0% (20)
Ozon op leefniveau: % bevolking blootgesteld aan concentratie boven de EU-norm (aantal dagen met overschrijding) <sup>1)</sup>	0% (2-19)	0% (15-20)	0% ( 25)	0% ( 20)

1) De EU-norm voor NO<sub>2</sub> is 40 µg/m<sup>3</sup> jaargemiddeld voor 2010. De EU-norm voor ozon is een overschrijding op niet meer dan 25 dagen (gemiddeld over 3 jaar) van een concentratie van 120 µg/m<sup>3</sup> (8 uurgemiddelde) in 2010. Tussen haakjes is voor NO<sub>2</sub> het betreffende concentratieniveau vermeld en voor ozon het aantal dagen waarop de EU-norm van 120 µg/m<sup>3</sup> wordt overschreden.

2) Voor 2005 is de EU-grenswaarde 50 µg PM<sub>10</sub>/m<sup>3</sup> (daggemiddelde) die niet meer dan 35 dagen mag worden overschreden. Voor 2010 is er een indicatieve EU-grenswaarde voor fijn stof: 20 µg/m<sup>3</sup> (jaargemiddeld). Tussen haakjes is voor de 2005 het aantal dagen weergegeven waarop de EU-dagnorm wordt overschreden en voor 2010 is het betreffende concentratieniveau vermeld.

Het Strategisch Akkoord hecht vooral aan beleid in EU-verband. Voor NO<sub>x</sub> ligt het EU-emissiebeleid tot 2008 grotendeels vast. Voor de periode na 2008 zou Nederland voor personenauto's kunnen inzetten op invoering van de strenge Euro-5 normen in 2008/2009. Dit kan in 2010 nog maar leiden tot een extra emissiereductie van circa 0,7 miljoen kg NO<sub>x</sub>. De binnenvaart heeft in 2010 naar verwachting een aandeel van bijna 25% in de NO<sub>x</sub>-emissie van de totale verkeer- en vervoersector. Vanwege het grensoverschrijdend karakter van de binnenvaart biedt ook hier vooral een internationale aanpak perspectief op extra NO<sub>x</sub>-emissiereductie. Een verdere reductie van de NO<sub>x</sub>-emissie in Nederland kan ook worden gerealiseerd door maatregelen bij andere sectoren, bijvoorbeeld aanscherping van de emissie-eisen voor kleine stookinstallaties, gasmotoren en verwarmingstoestellen (*hoofdstuk 3*).

Een optie om de luchtkwaliteitsknelpunten rond snelwegen aan te pakken is het verlagen van de maximumsnelheid tot 80 km/u op snelwegdelen vlak langs de bebouwde kom waar de luchtkwali-

teitsknelpunten zich voordoen. Wanneer in 2001 bij alle knelpunten voor NO<sub>2</sub> langs snelwegen in Nederland de maximumsnelheid tot 80 km/u beperkt zou zijn, zou het aantal overschrijdingen van de grenswaarde langs snelwegen met 5-10% afnemen (RIVM, 2002b). Hierbij is de situatie in Rotterdam buiten beschouwing gelaten, omdat de NO<sub>2</sub>-concentratie daar zo hoog is dat een snelheidsbeperking relatief weinig effect heeft. Een andere, of aanvullende, mogelijkheid is het verbieden van bepaald vrachtverkeer op die snelwegdelen waar sprake is van een knelpunt: bijvoorbeeld voor vrachtvoertuigen die niet voldoen aan de strengste EU-normen. Het overkluizen van weggedelen, zoals in ICES-claims is voorgesteld, is een dure maatregel om alleen luchtkwaliteitsproblemen op te lossen (CPB *et al.*, 2002).

De jaargemiddelde EU-norm voor 2005 voor fijn stof lijkt haalbaar. Dat geldt niet voor de daggemiddelde norm voor dat jaar. Bij uitvoering van het voorgenomen beleid zullen ook in 2010 overschrijdingen van deze norm plaatsvinden en zullen gezondheidseffecten blijven bestaan, zelfs als dure aanvullende maatregelen getroffen zullen worden (Buringh en Opperhuizen, 2002). De nog strengere indicatieve grenswaarde voor 2010 is dan ook niet binnen bereik.

#### *Geluidhinder*

Geraamd wordt dat bij 40.000-50.000 woningen de geluidbelasting in 2010 boven het niveau van de NMP4-inspanningsverplichting van 70 dB(A) zal liggen. Voor het realiseren van die inspanningsverplichting zijn extra maatregelen nodig. Toepassing van geluidarm asfalt en het beperken van de maximumsnelheid zijn daarbij kosteneffectiever dan het plaatsen van geluidsschermen. Dan worden immers niet alleen lokale knelpunten opgelost, maar kan de geluidbelasting in een groter stedelijk gebied worden gereduceerd.

Het aanleggen van spitsstroken nabij bewoonde gebieden kan tot verslechtering van de geluidkwaliteit leiden, als gevolg van een toename van de verkeersdrukke aldaar. Perspectievolle oplossingen lijken: aanleg van dubbellaags ZOAB (zeer stil asfalt), aanleg van (extra) geluidsschermen en het verlagen van de maximumsnelheid tot 80 km/u op snelwegvakken vlak langs de bebouwde kom. Deze laatste optie werd ook genoemd als optie om een aantal luchtkwaliteitsknelpunten te helpen op te lossen. Wanneer voor alle rijkswegen in Nederland nabij stedelijk gebied een maximumsnelheid van 80 km/u gerealiseerd zou worden (inclusief in de avond en de nacht) dan daalt ook daar de bijdrage van verkeer op rijkswegen aan de gemiddelde geluidbelasting in de woonomgeving met circa 2 dB(A). Ter vergelijking: in de periode 1980-2000 bedroeg het totale effect van het gevoerde geluidbeleid op rijkswegen 2-3 dB(A) (RIVM, 2002b). Ook als oplossing voor de geluidhinderproblematiek is overkluizen van weggedelen een kostbare oplossing. Mogelijk is overkluizen wel een perspectievolle mogelijkheid op plaatsen met woningen heel dicht bij de snelweg waar zowel luchtkwaliteits- als geluidproblemen spelen als problemen rond de ruimtelijke kwaliteit (de weg zorgt voor een lelijke omgeving en/of voor barrièrevorming). Maar dan nog is een zorgvuldige kosten- en batenanalyse nodig.

In de notitie 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen' heeft het kabinet aangegeven dat het realiseren van de geluiddoelen vertraging oploopt. Als reden wordt hierbij genoemd dat geen ICES-middelen beschikbaar zijn. Met deze middelen beoogde Paars-2 maatregelen te financieren ter oplossing van specifieke geluidknelpunten.

### 3. Verzuring en landbouw

Voor het realiseren van de EU-emissieplafonds voor 2010 voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en VOS is extra beleid nodig. Het EU-emissieplafond voor ammoniak is met het in gang gezette beleid binnen bereik.

Via additionele nationale regelgeving lijken de benodigde emissiereducties gerealiseerd te kunnen worden, waarbij de maatschappelijke kosten circa 200-300 miljoen euro per jaar bedragen.

#### Verzuring

Het Strategisch Akkoord heeft als uitgangspunt dat internationale milieuverplichtingen worden nagekomen. Tabel 4 maakt duidelijk dat in Nederland extra maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de EU-richtlijn voor de nationale emissieplafonds voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en VOS. Het EU-emissieplafond voor ammoniak is met het in gang gezette beleid wel binnen bereik. Het Strategisch Akkoord bevat een aantal maatregelen die effect hebben op de emissies van genoemde stoffen, zoals verlaging van de benzineaccijnzen, het niet doorgaan van de kilometerheffing, de verbreding van wegen en het langer open houden van de kerncentrale in Borssele. Per saldo is het effect van het Strategisch Akkoord echter verwaarloosbaar klein, waardoor de 'beleidstekorten' nog steeds bestaan.

Tabel 4: Realisatie internationale verplichtingen verzurende emissies 2010 bij uitvoering van het Strategisch Akkoord

2010	2000	Strategisch Akkoord	Internationale verplichting	Inspanningsverplichting NMP4
miljoen kg				
SO <sub>2</sub> -emissie	92	70	50	46
NO <sub>x</sub> -emissie	413	290	260	231
VOS-emissie	278	220	185	163
NH <sub>3</sub> -emissie	152	127	128	100
mol zuureq./ha per jaar op natuur				
Verzuring	3100	2400		2150

#### NO<sub>x</sub>

Bij de emissieraming van NO<sub>x</sub> is rekening gehouden met de introductie en succesvolle werking van een systeem van NO<sub>x</sub>-emissiehandel bij de grote industriële bronnen. Afhankelijk van onzekerheden in de economische groei, de vormgeving van het klimaatbeleid en de uitvoering en handhaving van bestaande milieumaatregelen (waaronder de technische performance van Euro-2 en Euro-3 vrachtwagens) kan de emissie zo'n 10 miljoen kg hoger of lager uitvallen. Er wordt in 2010 een overschrijding verwacht van het EU-emissieplafond van 30 miljoen kg (20-40 miljoen kg). Zoals aangegeven in de Uitvoeringsnota Milieubeleid zijn op verzoek van VROM aanvullende beleidsopties onderzocht. In totaal kunnen die aanvullende beleidsopties in 2010 43-49 miljoen kg opleveren. Het grootste deel (maximaal 31 miljoen kg) kan worden gerealiseerd door aanscherping van de nationale emissie-eisen voor kleine stookinstallaties, gasmotoren en verwarmingstoestellen. De kosten bedragen 2-6 euro per kg. Ter vergelijking: de kosten van de Euro-4-normen voor vrachtwagens bedragen circa 5 euro per kg.

Via aanvullende internationale emissie-afspraken voor zeeschepen en binnenvaart is bij het verkeer een emissiereductie van 8 miljoen kg mogelijk (tegen minder dan 1 euro per kg). Met extra fiscale maatregelen om het gebruik van schonere voer- en vaartuigen te bevorderen is een reductie met 4 miljoen kg mogelijk (tegen 3-5 euro per kg). De op verzoek van VROM onderzochte beperking van

de maximumsnelheid en ontmoediging van het personen- en vrachtautogebruik via prijsmaatregelen zouden een extra emissiereductie van 4-6 miljoen kg kunnen opleveren.

### *SO<sub>2</sub>*

Om vanaf 2010 te kunnen voldoen aan het EU-emissieplafond van 50 miljoen kg SO<sub>2</sub>, moet een aanvullende beleidsopgave van tenminste 20 miljoen kg worden gerealiseerd. Een reductie met maximaal 22 miljoen kg kan worden gerealiseerd via aanvullende nationale emissie-afspraken voor raffinaderijen, industrie en kolencentrales die gemiddeld zo'n 4 euro per kg kosten. Door aanscherping van het toelaatbare zwavelgehalte in brandstof voor tractoren, diesellocomotieven en mobiele machines kan de nationale emissie met ruim 2 miljoen kg worden verlaagd, eveneens tegen 4 euro per kg.

### *VOS*

Bij de VOS-emissieraming is verondersteld dat het toenemende gebruik van oplosmiddelarme verven door industrie, bouw en huishoudens stagneert. De beleidsopgave bedraagt 35 miljoen kg. Grote onzekerheid bestaat over een mogelijk meelifteffect van de bestaande ARBO-regelgeving voor de verftoepassing in gebouwen en autospuiterijen. Bij een optimistische inschatting zou de VOS-emissie in 2010 15 miljoen kg lager kunnen uitvallen. Ook bestaat nog onzekerheid over de ambitie en tijdige realisatie van de ontwerp-EU-richtlijn voor verfproducten en autolakken. Die zou een reductie van 3 miljoen kg VOS kunnen opleveren. Een uitbreiding van de ontwerp-richtlijn tot andere productgroepen zou een aanvullende reductie kunnen opleveren. Uitvoering van een aanvullend koolwaterstoffenreductieplan in de industrie zou een reductie van ruim 25 miljoen kg kunnen opleveren tegen gemiddeld 3 euro per kg.

### *NH<sub>3</sub>*

Bij de emissieraming van NH<sub>3</sub> is rekening gehouden met effecten van het mineralenaangiftesysteem (MINAS), de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, inclusief de wijzigingen daarop naar aanleiding van de parlementaire behandeling en de nieuwste inzichten in de toepassing van emissiearme mestaanwendingstechnieken. De emissie kan zo'n 10 miljoen kg hoger of lager uitvallen, door onzekerheden in de uitvoering en handhaving van het mestbeleid, de toekenning van het Nederlandse derogatieverzoek van de EU-Nitraatrichtlijn, de autonome verlaging van het stikstofgehalte in mest door veevoeraanpassing (onder invloed van de bestaande MINAS-regeling), een mogelijk verbod op legbatterijen en onzekerheden omtrent de hoogte van ammoniakemissies vanuit niet-landbouwbronnen.

Om met meer zekerheid het EU-emissieplafond te kunnen realiseren kan gedacht worden aan het afdwingen van verlaging van het stikstofgehalte in veevoer door aanscherping van het toelaatbare ureumgehalte in melk en door verbetering van de mestaanwendingstechnieken (zowel op gras- als bouwland). Met deze maatregelen zou tegen lage kosten (minder dan 1-2 euro per kg) een extra reductie van meer dan 20 miljoen kg te realiseren zijn.

Het NMP4 ging nog uit van het beschikbaar komen van 2 miljard euro voor de realisatie van zones rondom natuurgebieden, onder andere door het uitkopen en verplaatsen van boerderijen in en rondom grote natuurgebieden, teneinde uiteindelijk 50% van de grote natuurgebieden te beschermen tegen overmatige depositie van stikstof en verzurende stoffen uit stallen. Deze middelen ontbreken in het Strategisch Akkoord. Door het concentreren van agrarische natuurbeheersovereenkomsten op boerderijen in en rondom grote natuurgebieden zou voor een deel van de natuurgebieden de stikstofdepositie als gevolg van de ammoniakemissie alsnog verder kunnen worden teruggebracht, met een relatief groot natuureffect.

## Landbouw

De beleidswijzigingen uit het Strategisch Akkoord en daarna verschenen beleidsstukken die effect hebben op landbouw en milieu, betreffen de afschaffing van de fiscale voordelen voor het Groen Beleggen, Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet, en aanpassing van het mestbeleid. Doordat het kabinet de fiscale voordelen voor het Groen Beleggen wil afschaffen, wordt het voor agrariërs duurder en dus minder aantrekkelijk om over te schakelen op biologische landbouw (*hoofdstuk 7*). Momenteel is ruwweg 200 miljoen euro groen belegd in de biologische landbouw.

De aanpassing van de Bestrijdingsmiddelenwet heeft als doel knelpunten bij de toelating van bestrijdingsmiddelen op te lossen, onder meer om te voorkomen dat middelen zouden vervallen die voor bepaalde teelten onmisbaar zijn en ervoor te zorgen dat nieuwe middelen sneller worden toegelaten. Dit met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Het milieu-effect van het blijven toelaten van een aantal bestrijdingsmiddelen is op korte termijn negatief. Indien echter nieuwe, minder schadelijke middelen sneller toegelaten zullen worden, kan op de langere termijn wellicht sprake zijn van milieuwinst. De precieze milieu-effecten van de aanpassing van de Bestrijdingsmiddelenwet verschillen per teelt en per doel waarvoor de bestrijdingsmiddelen worden ingezet.

Wat betreft het mestbeleid heeft het kabinet in oktober 2002 aan de Tweede Kamer voorgesteld om de stikstofverliesnormen uit het MINAS voor 2003 aan te scherpen ten opzichte van de situatie in 2002. De aanscherping voor de droge zandgronden is daarbij minder dan nu voor 2003 in de Meststoffenwet is vastgelegd (LNV, 2002). Het kabinet stelt het parlement voor om de verliesnormen voor droge zandgronden pas in 2004 op dit niveau vast te stellen. Tevens stelt het kabinet voor om het areaal droge zandgronden te beperken tot 140.000 ha, zodat voor de overige 220.000 ha de generieke, hogere stikstofverliesnormen van toepassing zijn.

Het spreiden van de aanscherping van de stikstofverliesnormen voor droge zandgronden over een periode van twee jaar, heeft nauwelijks nadelige gevolgen op het nitraatgehalte onder deze gronden. De fasering heeft voordelen voor de landbouwbedrijven, omdat deze iets meer tijd hebben om zich aan te passen, waardoor de kosten van aanpassing iets lager zullen uitvallen (RIVM, 2002b). Wel zal de fasering de positie van Nederland ten aanzien van de Nitraatrichtlijn niet vergemakkelijken. Het beperken van de aanwijzing van de droge zandgronden heeft op de betreffende gronden een groter effect. Het nitraatgehalte in het bovenste grondwater komt hierdoor circa 5-10 mg per liter hoger uit (RIVM, 2002b).

Om een landelijk mestoverschot te voorkomen, heeft het kabinet het parlement voorgesteld om de fosfaatverliesnorm voor bouwland minder te verlagen dan in de Meststoffenwet (LNV en VROM, 2001) is voorzien. De fosfaatverliesnorm wordt nu verlaagd van 30 kg per ha (in 2002) tot 25 kg per ha. In de Meststoffenwet is een norm van 20 kg per ha voorzien. Dit leidt tot extra ophoping van fosfaat in de bodem van jaarlijks circa 4 tot 5 miljoen kg fosfaat. Omdat de fosfaatvoorraad in de bodem vaak al groot is, zal het effect op de uitspoeling op korte termijn niet groot zijn.

Bij bovenstaande beoordeling van het mestbeleid (van zowel Paars-2 als van het huidige demissionaire kabinet) is geen rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van een eventuele afwijzing van het Nederlandse derogatieverzoek in Brussel. In dat geval zullen extra maatregelen getroffen moeten worden om het dan optredende mestoverschot aan te pakken.

Begin 2002 zijn de Evaluatie Meststoffenwet 2002 (LNV, 2002a) en de rapportage 'Lastige Lasten; mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector' (Sorgdrager, 2002) verschenen. Daarin wordt onder andere een aantal problemen gesignaleerd rond de administratieve lastendruk en implementatie van MINAS. De administratieve lastendruk tast het draagvlak onder agrariërs voor het mestbeleid aan, wat een bedreiging is voor het behalen van de milieudoelen voor

stikstof en fosfaat. Op 1 november jl. heeft Staatssecretaris Odink een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin voorstellen worden gedaan om deze problemen aan te pakken.

### **Naleving Europees milieurecht**

Het EG-milieurecht is van grote, nog steeds groeiende, betekenis voor het nationale milieurecht. De Europese richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wetgeving. De Europese Commissie onderzoekt of de lidstaten de richtlijnen tijdig, volledig en juist in het nationale recht hebben omgezet. Bij niet-naleving van deze verplichtingen grijpt de Europese Commissie in. Zij start daartoe een inbreukprocedure die uiteindelijk kan resulteren in een veroordeling van de lidstaat door het Europese Hof van Justitie. Bij een tweede veroordeling kan een lidstaat geconfronteerd worden met een dwangsom. De eerste keer is (in juli 2000) een dwangsom opgelegd aan Griekenland tot het betalen van 20.000 euro per dag vanwege het niet uitvoeren van eerdere arresten betreffende twee Europese richtlijnen inzake de afvalstoffenverwijdering.

De aanpak van het communautaire milieubeleid is verschoven van gedetailleerde voorschriften naar het bepalen van grenswaarden op communautair niveau in kaderrichtlijnen (zoals de zogeheten NEC-richtlijn: National Emission Ceilings). De lidstaten behouden hierbij de flexibiliteit om, bij het omzetten van de regelgeving in nationale wetgeving, de meest kosteneffectieve combinatie van instrumenten te kiezen waarmee ze die doelstellingen kunnen bereiken. Risico's van schending van het EG-milieurecht kunnen desondanks blijven bestaan; bijvoorbeeld indien gebruik wordt gemaakt van nieuwe instrumenten waarvan niet altijd duidelijk is in hoeverre ze verenigbaar zijn met de interne markt. De keuze voor dergelijke (nieuwe) instrumenten vanuit politiek en financieel/economisch oogpunt houdt dus een zeker risico in, maar niet of niet tijdig voldoen aan het communautaire recht zal altijd (vroeg of laat) gevolgen hebben.

Tot op heden blijkt dat in de praktijk de controle vanuit de EU op de naleving beperkt is. Onduidelijk is of die controles in de komende tijd intensiever zullen gaan plaatsvinden (gezien ook de geplande EU-uitbreiding). Ook kunnen burgers bij niet naleving een beroep doen op het Europese recht, zoals recent is gebeurd bij de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Momenteel loopt tegen Nederland een zogeheten inbreukprocedure over de implementatie van de EU-Nitraatrichtlijn, omdat het Nederlandse mestbeleid niet aan deze richtlijn zou voldoen. Tegelijkertijd is Nederland in afwachting van een uitspraak van de Europese Commissie over het ingediende derogatieverzoek, waarin Nederland toestemming vraagt om meer dierlijke mest aan de bodem te mogen toedienen dan in de Nitraatrichtlijn is aangegeven.

De dreiging van een veroordeling tot het betalen van een dwangsom blijkt een preventieve werking te hebben. In een aantal nog lopende procedures heeft de Commissie het Hof eveneens om oplegging van een dwangsom verzocht. Nederland heeft tot nu toe alleen te maken gehad met de dreiging van een dergelijke zaak (in het kader van de Vogelrichtlijn).

## 4. Ruimte

Het is twijfelachtig of met de in de Stellingnamebrief voorgestelde aanpak een samenhangende ecologische hoofdstructuur (EHS) kan worden bereikt en voldoende bescherming kan worden geboden aan (inter)nationaal waardevolle landschappen.

Het toestaan van meer woningbouw op het platteland is niet de meest effectieve beleidsstrategie om daar de leefbaarheid te verbeteren. Deze problematiek hangt immers vooral samen met de beperkte (auto)mobiliteit van bepaalde bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen).

Om te anticiperen op voldoende bereikbaarheid in de toekomst, is het gewenst om reeds nu een relatie te leggen tussen investeringen in infrastructuur en investeringen in grote woningbouwlocaties.

Het Strategisch Akkoord geeft aan dat het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid zich moet beperken tot ontwikkelingsstrategieën (projecten, EHS en waardevolle landschappen van nationaal belang) en (infrastructuur)investeringen die van nationaal belang zijn (mainports) en die structuur geven aan de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling. Dit vereist dat de rijksoverheid vanuit een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland op langere termijn, aandacht schenkt aan (regio)grensoverschrijdende ruimtelijke relaties en aan bijvoorbeeld gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van bedrijven, de afwisseling in woonmilieus en de gevolgen voor wateroverlast en -veiligheid.

### **Bescherming natuur en landschap**

Paars-2 legde in deel 3 van de 5e Nota voor de Ruimtelijke Ordening een zwaar accent op het intensief benutten van bestaand stedelijk gebied en het bouwen in de zogeheten bundelingsgebieden. Daarbij is de doelstelling om tot 2015 minimaal 50% van de vraag naar stedelijke functies - zoals wonen en werken - binnen de grens van het bebouwd gebied anno 1996 te realiseren en daarnaast op een hoger ruimtelijk schaalniveau de verhouding tussen gebundelde en verspreide verstedelijking tenminste gelijk te houden. Dit betekent dat ongeveer 50% van de verdere verstedelijking in bundelingsgebieden zal moeten plaatsvinden. Naast de bundelingsgebieden heeft Paars-2 een stelsel van rode en groene contouren geïntroduceerd waarmee regionale overheden zorg kunnen dragen voor de bescherming van natuur en landschap.

Het Strategisch Akkoord geeft aan dat zowel de ecologische hoofdstructuur als de waardevolle landschappen van nationaal belang een verantwoordelijkheid van het rijk zijn. In de recent door het kabinet vastgestelde Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid zijn deze uitgangspunten verder uitgewerkt. Daarbij zijn de bundelingsgebieden en het stelsel van rode en groene contouren als instrumenten voor ruimtelijke ordening gehandhaafd. De uitwerking is echter anders dan in de 5e Nota RO. Het bundelingspercentage ligt niet langer vast op 50% maar mag door provincies worden ingevuld, waardoor de kans bestaat dat een groter deel van de verstedelijking in de plattelandskernen terecht komt. Daarnaast wordt de omvang van de groene contour beperkt tot de nu aangewezen, maar versnipperde natuurgebieden. Hierdoor worden natuur- en landschapswaarden in de omliggende gebieden planologisch minder beschermd. Dit verkleint de kans op het alsnog realiseren van samenhang in de EHS. Het instrument van de rode contour past het kabinet alleen nog toe voor gemeenten die liggen in kustgebieden, in Nationale Landschappen, in natuurgebieden, en eventueel in noodoverloopgebieden of retentiegebieden. In de Stellingnamebrief wordt een nieuw uitgangspunt geïntroduceerd, namelijk dat “op het platteland woningen gebouwd kunnen worden voor tenminste de eigen bevolkingsgroei”. Naast deze aanpassingen in het RO-instrumentarium bezuinigt het Strategisch Akkoord op het budget voor aankoop van grond ter realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (zie hoofdstuk 5).

In combinatie met de vertraging in realisatie van de EHS, kan uitvoering van de huidige beleidsvoornemens op nationale schaal het risico inhouden dat gebouwd gaat worden op locaties die essentieel zijn voor het realiseren van een samenhangende EHS. Juist die locaties zijn immers veelal ook aantrekkelijk voor 'groen' wonen en werken. Meer algemeen kunnen de beleidswijzigingen leiden tot een onevenredige aantasting van de groene ruimte en van landschappen van (inter)nationaal belang. Immers, aan de uitgangspunten van het Strategisch Akkoord – namelijk meer ruimte bieden voor hoogwaardig wonen en werken, en handhaving van de kwaliteit van natuur en landschap – had ook kunnen worden voldaan door aanwijzing van meer en grotere bundelingsgebieden in combinatie met ruimere groene contouren.

Uit een eerdere toetsing van deel 1 van de 5e nota RO door het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat een substantieel deel van de waardevolle landschappen zou verdwijnen bij een ongeleide verstedelijking: ongeveer 20% in 2020 (RIVM/DLO, 2001). Dit betreft vooral waardevolle landschappen in de Noordvleugel van de Randstad. In de Stellingnamebrief wordt dit onderkend en wordt door het aanwijzen van Nationale Landschappen hierop ingespeeld. Het voorstel om later aan te geven welke gebieden tot deze Nationale Landschappen zullen gaan behoren, biedt de mogelijkheid om deze keuze zo goed mogelijk te funderen. Ondermeer zou het in internationaal opzicht unieke karakter dan een criterium kunnen zijn.

### **Behoud draagvlak grote steden versus groei platteland**

Zoals hierboven aangegeven legde Paars-2 een zwaar accent op het intensief benutten van de bestaand stedelijk gebied en het bouwen in de zogeheten bundelingsgebieden. Het Strategisch Akkoord en de Stellingnamebrief leggen een zwaarder accent op de leefbaarheid van het platteland en bevatten de keuze dat het platteland tenminste de groei van de eigen bevolking moet kunnen opvangen. Beide uitgangspunten staan op gespannen voet met elkaar en leveren risico's op voor enerzijds het economisch draagvlak binnen steden en de bereidheid tot investeren in nieuwe woonmilieus in de stad, en anderzijds voor de bescherming van natuur en landschap. Uit recente analyses van het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat binnen de bundelingsgebieden tot 2015 in principe voldoende ruimte voor verstedelijking beschikbaar is. Echter, in het Westen van het land is na 2015 onvoldoende ruimte beschikbaar om deze doelstelling te kunnen realiseren.

Het is de vraag of het toestaan van meer woningbouw op het platteland de meest effectieve beleidsstrategie is om de leefbaarheid te verbeteren. De problematiek van de leefbaarheid van het platteland is vooral een probleem van de beperkte bereikbaarheid van allerlei voorzieningen voor bepaalde bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen). Door schaalvergrotingsprocessen van detailhandel en andere voorzieningen is dit probleem de afgelopen jaren vergroot. De vitaliteit van het platteland zou kunnen worden versterkt door de opvang van de 'eigen' bevolkingsgroei op het platteland waar mogelijk te bundelen met het oog op het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer.

Wat precies onder 'groei van de eigen bevolking' moet worden verstaan is onduidelijk. Dit zou eerder moeten gelden voor opvang binnen de eigen regio dan binnen elke kern afzonderlijk, aangezien een sterk verspreide groei van kleine kernen tot een verdere verzwakking van de positie van de verzorgende kernen op het platteland kan leiden en daarmee tot een afname van het voorzieningenniveau aldaar.

Wat de mogelijke effecten van de beleidswijzigingen zijn voor de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving is, is moeilijk in te schatten. Het creëren van aantrekkelijke woonmilieus in het landelijk gebied kan ertoe leiden dat de hogere inkomensgroepen de steden (wederom) de rug gaan toekeren. Een dergelijke ontwikkeling tast het economisch draagvlak van steden aan.



**Samenhang in rijksinvesteringen verstedelijking en infrastructuur**

Het Strategisch Akkoord geeft aan dat er meer wegen en wegverbredingen nodig zijn rondom de grote steden, dat fileknelpunten moeten worden aangepakt en dat nieuwbouwlocaties vanaf het begin goed moet worden ontsloten. De Stellingnamebrief maakt niet duidelijk wat de beleidsprioriteiten zijn ten aanzien van de investeringen in de hoofdinfrastructuur. Zowel het oplossen van actuele knelpunten (files) als het ontsluiten van nieuwbouwlocaties worden genoemd. Zeker bij beperkte financiële middelen is het gewenst om prioriteiten te stellen. Om te anticiperen op mogelijke congestieproblemen in de toekomst, is het van belang om een relatie te leggen tussen investeringen in infrastructuur en investeringen in grote woningbouwlocaties.



## 5. Natuur en landschap

Het Strategisch Akkoord kondigt een bezuiniging aan van 90 miljoen euro per jaar op het budget voor aankoop van natuurgebieden voor de ecologische hoofdstructuur (EHS). Dit betekent dat jaarlijks ongeveer 2500 hectare minder grond kan worden aangekocht, circa de helft van de huidige realisatie van nieuwe natuur. Dit zal leiden tot vertraging in realisatie van de EHS.

Het is niet waarschijnlijk dat de bezuiniging op het EHS-budget kan worden opgevangen door de voorgestelde stimulering van particulier natuurbeheer. Op termijn zijn de kosten van particulier beheer niet of nauwelijks lager dan aanschaf door het Rijk.

De EHS en waardevolle landschappen van (inter)nationaal belang zijn onderdeel van de ruimtelijke hoofdstructuur. Het Rijk neemt de eerste verantwoordelijkheid voor het behouden en versterken van die structuur. Het kabinet wil aan het doel van realisatie van een EHS als onderdeel van de ruimtelijke hoofdstructuur vasthouden, maar de balans tussen particulier natuurbeheer enerzijds en verwerving en beheer door organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten anderzijds verleggen. Het aankoopbudget voor de EHS wordt verminderd met 70 miljoen euro in 2003, oplopend naar 90 miljoen euro vanaf 2005. Dit betekent een halvering van het aankoopbudget, overeenkomend met circa 2500 hectare. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de rijksdoelen op het gebied van biodiversiteit en natuurlijkheid gehandhaafd blijven. Aan ruimtelijke samenhang, inrichting en beheer worden randvoorwaarden gesteld die ongeacht de eigendomssituatie gelden. In die zin is er geen principieel onderscheid in de instrumenten aankoop versus particulier beheer.

Toch lijkt de balans tussen opbrengsten en baten van deze bezuinigingsmaatregel niet gunstig. Doordat in veel gevallen waardecompensatie zal moeten worden toegepast, is particulier natuurbeheer alleen op de korte termijn goedkoper. Op de lange termijn is het financieel voordeel van de overheid onzeker en afhankelijk van diverse factoren, zoals bijvoorbeeld de grondprijs en de waardecompensatie die daarmee samenhangt. In de begroting wordt niet duidelijk in hoeverre rekening wordt gehouden met waardecompensatie voor de functieverandering van landbouw naar natuur. Veel grondeigenaren zullen recht hebben op zo'n compensatie. Vanzelfsprekend heeft de overheid bij particulier natuurbeheer minder zeggenschap over de wijze van natuurbeheer dan bij verwerving.

Het is onzeker of met particulier natuurbeheer in hetzelfde tempo natuurgebied kan worden gerealiseerd als tot op heden met verwerving door de overheid. Een indicatie is dat de voortgang die in de afgelopen jaren met particulier natuurbeheer is geboekt, tegenvalt. De belangstelling bij de particulier is het laatste jaar wel toegenomen. Het zal in het grootste deel van de begrensde EHS gaan om gronden waarvan de huidige bestemming agrarisch is. Het is de bedoeling om enerzijds agrarisch natuurbeheer te stimuleren daar waar agrarisch natuurbeheer tot de gewenste natuurkwaliteit kan leiden, en anderzijds bestemmingsverandering van landbouw naar natuur toe te passen waar landbouw en de natuurdoelen niet gecombineerd kunnen worden. Het kabinet verwacht dat dit laatste voor circa 75% van het areaal het geval zal zijn. Het betreft hier een vrijwillige overstap, met waardecompensatie voor de functieverandering van de grond van landbouw naar natuur. Kernvraag is of hiervoor voldoende deelnamebereidheid is. De financiële stimulansen zijn laag, zeker in vergelijking tot het handhaven van de bestaande situatie of het verkopen van de grond aan de overheid.

De financiële vergoeding voor particulier en agrarisch natuurbeheer is gebaseerd op de te maken kosten en niet op het voorzien in levensonderhoud. Alleen voor agrariërs met voor landbouwtoepassingen marginale gronden zou het daarom aantrekkelijk kunnen zijn deze gronden als natuur te beheren. De regeling kan daarom een instrument zijn om de vitaliteit van het platteland te behouden en om met landbouw en natuur samen het landelijk gebied open te houden. Redenerend vanuit een gewenste ruimtelijke hoofdstructuur, is de functie van de landbouw meer aanvullend op het bestaande EHS-

beleid en niet in plaats van dit beleid. De landbouwgebieden tussen en rondom de versnipperde natuur zorgen dan, in combinatie met het natuurbeleid, voor een robuuste samenhangende ruimtelijke structuur (RIVM/Alterra, 2002). Ook uit oogpunt van effectiviteit is het een optie om deze gecombineerde inzet van agrarisch natuurbeheer te bevorderen.

Voordeel van de ombuiging van verwerving naar particulier natuurbeheer is, dat op gebiedsniveau het draagvlak voor natuurbeheer wordt vergroot en wordt ingebed in de regionale sociaal-economische samenhang. Een nadeel is dat de regeling moeilijker handhaafbaar is: bij een grotere doelgroep met een lage organisatiegraad (particulieren) wordt het toetsen op resultaat ingewikkelder. Op korte termijn zal de bezuiniging leiden tot vertraging in de realisatie van de EHS. Daarnaast is er bij strikte hantering van de budgetgrens het risico dat kansen worden gemist bij grondaanbod of aanbod van bestaande natuur.

## 6. Water

De Begroting 2003 voorziet in een financiële inzet voor water die gelijk is aan Paars-2. Het beschikbare budget voor de rivieren is voldoende om de veiligheidsdoelstellingen te realiseren, maar onvoldoende om daarnaast de voorgenomen maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en natuurontwikkeling uit te voeren.

De begroting 2003 gaat ervan uit dat het Rijk niet bijdraagt aan de maatregelen tegen wateroverlast in de regionale systemen. Het uitblijven van een substantiële rijksbijdrage kan leiden tot een sterke stijging van de lokale lasten of tot het uitblijven van een regionale aanpak en het realiseren van functiecombinaties met landschap en natuur.

De planologische inpasbaarheid van ruimte voor water zal steeds moeilijker worden, naarmate nieuwe bebouwing meer gespreid in het landelijk gebied plaatsvindt. Om op termijn voldoende ruimte voor water te behouden, zijn duidelijke keuzes nodig voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de schaal van (deel)stroomgebieden.

In het Strategisch Akkoord wordt aan water en in het bijzonder wateroverlast en overstromingsrisico's geen aandacht besteed. Wel wordt in de begroting van V&W aangegeven dat het beleid 'Anders omgaan met water', zoals ingezet door Paars-2, wordt voortgezet. De belangrijkste uitgangspunten daarin worden bevestigd: anticiperen op toekomstige klimaatsveranderingen en in plaats van maatregelen achteraf, maatregelen nemen in de voorkeursvolgorde 'vasthouden, bergen, afvoeren en meer ruimte creëren voor water'. Ook de termijn waarop het hoofd- en regionale watersysteem op orde moet zijn (2015) blijft gehandhaafd.

### Overstromingsrisico's

De belangrijkste maatregelen van Paars-2 op het gebied van veiligheid tegen overstromingen vormen in het rivierengebied de planologische kernbeslissing (PKB) 'Rivieren' en de mogelijke latere aanwijzing van noodoverloopgebieden. De beslissing over de PKB Rivieren is gepland in 2004. In 2015 moeten de plannen zijn uitgevoerd en het gewenste veiligheidsniveau gerealiseerd.

De financiële inzet van CDA, VVD en LPF voor de hoofdwatersystemen is conform het beleid van Paars-2. Op de Rijksbegroting bij V&W is voor de periode tot en met 2015 een totaalbudget gereserveerd van bijna 2 miljard euro. Dit budget is voor uitvoering van lopende projecten, passend binnen de doelstelling van Ruimte voor de Rivier, voor het opstellen van de PKB en voor de uitvoering van de maatregelen uit de PKB. Het beschikbare budget voor de rivieren is voldoende om de veiligheidsdoelstellingen te realiseren, maar onvoldoende om de ambities van 'Ruimte voor de Rivier' (V&W/VRM, 2000) op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en natuurontwikkeling te realiseren (*tekstbox Ruimte voor de rivier*). Ook is het de vraag of dit bedrag toereikend is voor de gebruikelijke inpassingmaatregelen en de wettelijke verplichte compensatie (zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, flora- en faunawet).

**Ruimte voor de rivier**

Sinds 1850 zijn Rijn en Maas veel ruimte kwijtgeraakt. Een verkenning in opdracht van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) laat zien dat het overstroombare areaal van de Rijn is afgenomen van 80.000 hectare in 1850 tot 30.000 hectare nu. Bij de Maas gaat het om een afname met 30.000 hectare, ongeveer een halvering. Dat knelt, temeer omdat Rijn en Maas door klimaatverandering met grotere piekafvoeren te maken krijgen. De rivieren moeten daar extra ruimte voor gaan bieden. Ook in Nederland zijn maatregelen nodig omdat, zelfs na de in het buitenland genomen maatregelen, nog steeds sprake zal zijn van hogere afvoergolven. Bovendien kan Nederland zich voor zijn veiligheid niet afhankelijk stellen van de buurlanden en is het uit oogpunt van goed nabuurschap gewenst niet alleen te profiteren van maatregelen die elders worden getroffen. Een analyse van het Centraal Planbureau naar enkele ‘ruimte voor water’-projecten laat bovendien zien dat deze in termen van maatschappelijke welvaart in potentie kansrijk zijn.

De praktijk blijkt vaak weerbarstig. In het project Maaswerken bijvoorbeeld is de financiering van technische maatregelen voor de scheepvaart en veiligheid wel geregeld, maar die voor ruimtelijke kwaliteit en natuurontwikkeling niet. Op lokaal niveau blijkt dit het draagvlak voor het project niet ten goede te komen. De gemeente Venlo heeft zich bijvoorbeeld sterk verzet tegen de aanleg van hoge kades op het rivierfront, die nodig werden toen de plannen uitgingen van veel minder extra ruimte voor de rivier.

**Wateroverlast**

Voor maatregelen tegen regionale wateroverlast door extreme neerslag stellen CDA, VVD en LPF (evenals Paars-2) geen financiële middelen beschikbaar. Met de uitvoering van de concept-deelstroomgebiedsvisies en met het op orde brengen van de regionale watersystemen voor 2015 zijn vele miljarden gemoeid. Een indicatieve schatting voor periode tot 2050 komt uit op 5-10 miljard euro (UvW, 2002). De resultaten van de deelstroomgebiedsvisies wijzen op een verdubbeling van deze schatting. Het uitblijven van een substantiële bijdrage van het Rijk kan daarmee leiden tot een significante verhoging van de lokale lasten of tot het temporiseren van maatregelen. Ook betekent dit dat – evenals in het rivierengebied – de realisatie van functiecombinaties van waterberging met landschap en natuur onder druk komen te staan.

In het Strategisch Akkoord worden geen nieuwe instrumenten voor het waterbeheer voorgesteld. De in de 5e Nota RO geïntroduceerde ‘Watertoets’ – die kort samengevat inhoudt dat bij ruimtelijke ingrepen de consequenties voor het watersysteem in kaart worden gebracht (RIVM, 2002a) – wordt als belangrijke waarborg gezien voor de inbreng van water in de ruimtelijke ordening.

Naarmate nieuwe bebouwing meer gespreid in het landelijk gebied plaatsvindt, zal de planologische inpasbaarheid van ruimte voor water steeds moeilijker worden. Om op termijn voldoende ruimte voor water te behouden, zijn duidelijke keuzes nodig voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de schaal van (deel)stroomgebieden. Het is op dit moment nog niet te zeggen in hoeverre de deelstroomgebiedsvisies en het Bestuursakkoord Water hierin zullen voorzien.

## 7. Groen beleggen

Bij het afschaffen van de heffingskorting Groen Beleggen vervalt de noodzakelijke prikkel om beleggers en spaarders over de streep te trekken om geld in groenprojecten te steken.

Ondernemers die reeds geïnvesteerd hebben in groenprojecten – onder andere boeren die zijn overgeschakeld op biologische landbouw – worden nu geconfronteerd met hogere rentekosten, door afschaffing van de heffingskorting. Dit kan een aanzienlijke schadepost zijn.

Een alternatieve bezuinigingsregeling is het aanscherpen van de beoordelingscriteria van de Regeling Groenprojecten, waardoor de Groenregeling als mechanisme blijft bestaan, maar alleen van toepassing is op projecten met de grootste milieu- en technologiewinst.

De regeling Groen Beleggen bestaat sinds 1995 en geeft zowel groene beleggers als groene spaarders fiscaal voordeel. Het fiscale voordeel voor de groene belegger/spaarder bestaat sinds 2001 uit een vrijstelling in box III (1,2%) (de vrijstelling Groen Beleggen Forfetair Rendement) en een heffingskorting in box I (1,3%) (de Heffingskorting Groen Beleggen), waardoor het totale voordeel 2,5% van het totale bedrag aan beleggingen bedraagt. Door dit fiscale voordeel kan de belegger/spaarder genoeg nemen met een rendement dat lager is dan het rendement op reguliere producten. Uit informatie van verschillende banken blijkt het rendementsverschil tussen groen beleggen/sparen en regulier beleggen/sparen gemiddeld ongeveer 2% te zijn. Dit verschil is kleiner dan het genoten belastingvoordeel. Inclusief het belastingvoordeel levert groen beleggen en groen sparen daardoor per saldo een extra rendement van circa ½%. Dit extra rendement is nodig gebleken om de belegger/spaarder over de streep te trekken om geld in groenprojecten te steken.

De doelstelling van de regeling is om projecten met een positief milieueffect te stimuleren en tegelijkertijd ook om de burger meer te betrekken bij de zorg voor het milieu (VROM *et al.*, 2002). Groen Beleggen en sparen is populair. In het startjaar 1995/96 is voor 160 projecten een groenverklaring afgegeven, met een projectvermogen van ruim 366 miljoen euro. Medio 2002 bedroeg het totaal ingelegde vermogen in groenfondsen 2,8 miljard euro (2100 projecten). Het aandeel duurzaam beleggen en sparen steeg in 2001 met ongeveer 17%, terwijl reguliere beleggingen met bijna 7% terugliepen en reguliere besparingen met ongeveer 14% toenamen. De sterke toename van duurzaam beleggen en sparen in de laatste jaren was mede het gevolg van fiscale stimuleringsmaatregelen (VBDO, 2002; RIVM, 2002b).

Het Strategisch Akkoord voorziet in afschaffing van de heffingskorting in box I van 1,3% voor Groen Beleggen, waardoor het fiscale voordeel voor de belegger/spaarder meer dan gehalveerd wordt (van 2,5% naar 1,2%; VROM-begroting 2003). Deze plannen zullen naar verwachting het animo voor de regeling sterk verminderen (VROM-begroting 2003).

Het vaststellen van de milieu-effecten van de regeling Groen Beleggen is complex, omdat projecten die onder de regeling vallen ook worden beïnvloed door regelingen als VAMIL, MIA en EIA. Naast milieuwinst leidt de regeling ook tot technologische winst (versnelde ontwikkeling) en maatschappelijke winst (bewustwording burgers en bedrijfsleven). De regeling zorgt voor betrokkenheid van verschillende partijen en is een uniek voorbeeld van publiek private samenwerking en marktconform instrumentarium. De kosten voor de overheid van de regeling Groen Beleggen worden voor het jaar 2001 geraamd op ruim 42 miljoen euro (gederfde belastinginkomsten). De beoogde bezuiniging door afschaffing van de heffingskorting is circa 30 miljoen euro per jaar (Miljoenennota 2003).

Bij afschaffing van de heffingskorting verdwijnt een belangrijk deel van het financiële voordeel voor ondernemers die investeren in groenprojecten. Bovendien zullen ondernemers die reeds geïnvesteerd hebben in groenprojecten schade ondervinden, omdat ze door afschaffing van de heffingskorting ge-

confronteerd worden met hogere rentekosten voor lopende groenprojecten. Een overgangsregeling voor deze gevallen ontbreekt. De Tweede Kamer heeft inmiddels de voorgestelde heffingskorting teruggedraaid.

Een alternatieve bezuinigingsregeling die van verschillende kanten is geopperd (KPMG/CE, 2002; diverse financiële instellingen) is het aanscherpen van de beoordelingscriteria van de Regeling Groenprojecten. De Groenregeling blijft in dat geval als mechanisme bestaan, maar is alleen van toepassing op projecten met de grootste milieu- en technologiewinst.



## Bijlage A

### SAMENVATTING ECN/RIVM-RAPPORT 'EFFECTEN VAN BELEIDSWIJZIGINGEN STRATEGISCH AKKOORD OP ENERGIEBESPARING, DUURZAME ENERGIE EN CO<sub>2</sub>-EMISSIONS IN 2010' (Ybema *et al.*, 2002)

*Resultaten onder voorbehoud. Beleidswijzigingen zijn nog niet definitief. Zo zijn in een aantal gevallen de teksten van beleidswijzigingen er nog niet of laat de nadere vormgeving, die een aanzienlijk effect kan hebben op de reacties in de betreffende sectoren, nog op zich wachten.*

Het Strategisch Akkoord van het inmiddels demissionair kabinet Balkenende stelde een aantal beleidswijzigingen voor in het energie- en klimaatbeleid, onder andere:

- het beperken en veranderen van subsidieregelingen voor duurzame energie en energiebesparing,
- het niet door laten gaan van de kilometerheffing, verlagen van de accijns op benzine, meer investeringen in wegen en beëindigen premieregeling energiezuinige auto's,
- het in bedrijf blijven van de kerncentrale in Borssele.

Als deze beleidswijzigingen geïmplementeerd worden, zullen ze gevolgen hebben op de toekomstige ontwikkeling van duurzame energie, energiebesparing en CO<sub>2</sub>-emissie. ECN en RIVM hebben een inschatting gemaakt van de te verwachten effecten voor het jaar 2010, zie tabel S.1. Daarbij is een vergelijking gemaakt met ECN/RIVM-inschattingen, waarbij werd uitgegaan van voortzetting van beleid (Ybema *et al.*, 2002b) en beleidsplannen van Paars-2 (Menkveld, 2002).

Tabel S.1 *Doelstelling, raming en effect van beleidswijzigingen voortvloeiend uit het Strategisch Akkoord voor duurzame energie, energiebesparing en CO<sub>2</sub>-emissies in het jaar 2010*

	eenheid	Doelstelling <sup>1</sup>	Strategisch akkoord	Referentieraming plus plannen
Aandeel duurzame energie in totaal verbruik	[%]	5	3,8	3,8
Aandeel elektriciteit uit duurzame bronnen	[%]	9	10,8	10,8
Energiebesparing	[%/jaar]	1,3	1,22	1,24
CO <sub>2</sub> -emissie	[Mton]	186	189	189 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doelstellingen volgens achtereenvolgens (EZ, 1999), (EC, 2001), (EZ, 2002) en (VROM, 2002)

<sup>2</sup> Dit betreft een inschatting van ECN/RIVM. Het kabinet Paars-2 ging er vanuit dat op basis van de nakoming van afspraken en handhaving van de regelgeving en een optimistische inschatting van beleidseffecten het binnenlandse CO<sub>2</sub>-emissiedoel (186 Mton) zou worden bereikt.

Een eerste conclusie is dat de effecten van de beleidswijzigingen klein zijn in vergelijking met duidelijk grotere onzekerheden ten gevolge van mogelijke ontwikkelingen op energiemarkten en in de economische structuur.

Verwacht wordt, dat als de beleidswijzigingen worden ingevoerd, de ontwikkeling van de productie van *duurzame energie* tot 2010 gelijk is aan de ontwikkeling bij voortzetting van het huidige beleid. Er zullen ongeveer evenveel investeringen plaatsvinden in binnenlandse opwekking. De subsidies zijn weliswaar lager, maar hier tegenover staat dat de hoogte van exploitatiesubsidies voor een vaste periode van tien jaar zullen worden gegarandeerd. Hierdoor nemen de financiële risico's van investeringen in duurzame energie af. Problemen rondom vergunningsprocedures blijven voortbestaan, waardoor, net als bij het beleid van Paars-2, de doelstelling voor windenergie op land waarschijnlijk niet zal worden gehaald. De import van groene elektriciteit zal lager uitvallen dan het

huidige niveau omdat in de nieuwe regeling de import van groene elektriciteit niet of minder in aanmerking komt voor Nederlandse subsidie. Hiermee was door ECN in de doorrekening van de beleidsplannen van Paars-2 reeds rekening gehouden vanwege onhoudbare gevolgen van het importbeleid voor de schatkist. Verwacht wordt dat ook bij het nieuwe beleid de markt voor groene elektriciteit verder zal groeien waarbij ook in de komende jaren de groene elektriciteit niet of nauwelijks een hogere prijs voor de consument zal hebben dan niet groene elektriciteit. Het lijkt erop dat de EU-doelstelling voor Nederland in 2010 voor het minimum aandeel elektriciteit uit duurzame bronnen (inclusief import) ruim gehaald zal worden; de nationale doelstelling voor het aandeel van duurzame energie in het totaal verbruik wordt naar verwachting niet gehaald.

De beleidswijzigingen resulteren in een hoger energieverbruik en iets ongunstiger ontwikkeling voor *energiebesparing*. Daarbij betreft het voornamelijk meer energieverbruik voor transport door meer mobiliteit. Het effect van het beperken en veranderen van subsidieregelingen voor de industrie en gebouwde omgeving zoals de EIA, VAMIL en energiepremieregeling voor huishoudens is beperkt. Dit effect wordt gecompenseerd door meer warmtekrachtkoppeling dat toeneemt, omdat de tijdelijke REB-steunmaatregel tot en met 2003 zal worden vervangen door een exploitatiesubsidie die weliswaar lager is maar na 2003 doorloopt. Belangrijk voor het succes van de nieuwe regeling is dat investeerders vertrouwen hebben in het lange termijn karakter van de nieuwe regeling. De nationale doelstelling voor energiebesparing wordt waarschijnlijk niet gehaald.

Aangaande de *CO<sub>2</sub>-emissies* in 2010, staat tegenover een ongunstig effect van verkeer een gunstig effect als gevolg van het langer openblijven van de kerncentrale in Borssele. Als er geen sprake meer is van een vervroegde sluiting in 2004, is het technisch en economisch gezien waarschijnlijk dat de centrale tot 2013 in bedrijf zal zijn. Per saldo is het verwachte effect van implementatie van het Strategisch Akkoord op de CO<sub>2</sub>-emissies in 2010 beperkt, zie tabel S.2. Het verschil in 2010 met het beleid van Paars-2 is +0,2 Mton. Het effect bevindt zich in de range -1,1 tot +2,1 Mton, en wordt bepaald door onzekerheden in de uitwerking van de wijzigingen tussen 2003 en 2010 en onzekerheden in de reactie van de energiesector op de beleidswijzigingen. Het verschil tussen de nationale CO<sub>2</sub>-doelstelling uit de Evaluatienota Klimaatbeleid en de CO<sub>2</sub>-prognose voor 2010 blijft evenals bij het beleid van Paars-2, naar verwachting 3 Mton (met een marge vanwege de onzekerheden van de wijzigingen van het Strategisch Akkoord van 2 tot 5 Mton).

Tabel S.2 *Verandering van CO<sub>2</sub>-emissies in 2010 door Strategisch Akkoord in vergelijking met beleid van Paars-2*

	Strategisch akkoord	Strategisch akkoord range	
Verkeer	1,7	1,5	2,0
Energiebesparing bij overige sectoren	0,0	-0,3	0,3
Duurzame energie	-0,1	-0,8	0,8
Kerncentrale Borssele	-1,4	-1,5	-1,1
Totaal	0,2	-1,1	2,0

De beleidswijzigingen voor verkeer leiden tot hogere CO<sub>2</sub>-emissies, zie tabel S.2. Dit komt met name door het stoppen met plannen voor een kilometerheffing en door het verlagen van de benzineaccijnzen. De beleidswijzigingen die doorwerken op duurzame energie en energiebesparing bij de overige sectoren hebben een verwaarloosbaar effect. Het effect op duurzame energie heeft wel de grootste bandbreedte als gevolg van onzekerheden in de verdere uitwerking en de reactie van de sectoren. De CO<sub>2</sub>-emissiereductie in 2010 door het langer openblijven van de kerncentrale Borssele is geraamd op 1,4 Mton.



## Bijlage B

### Overzicht mutaties overheidsuitgaven 2003-2006 als gevolg van Strategisch Akkoord

<b>ENERGIE EN KLIMAAT</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
mln euro, prijzen 2002				
Omzetting nihil tarieven REB in verlaagde tarieven <sup>1)</sup>	-195	-219	-244	-269
Defiscaliseren producentenvergoedingen (Wbm art. 36o) <sup>1)</sup>	-230	-240	-250	-260
Defiscaliseren stimulering WKK (Wbm art. 36t) <sup>1)</sup>	-118	-118	-118	-118
Defiscaliseren kolenconvenant (Wbm art. 36u) <sup>1)</sup>	-5	-5	-5	-5
Niet verlengen/defiscaliseren fiscale AVI-regeling (Wbm art. 36r) <sup>1)</sup>	-25	-25	-25	-25
Defiscaliseren regeling klimaatneutraal fossiel <sup>1)</sup>	-23	-23	-23	-23
Verhoging REB-vermindering per aansluiting elektriciteit <sup>1)</sup>	258	281	298	316
Afschaffen fiscale energiepremieregeling (EPR) <sup>1, 2)</sup>	-122	-122	-122	-122
Energiepremieregeling huishoudens <sup>1, 2)</sup>	54	57	65	72
Niet invoeren regeling boscertificaten (Wbm art. 36s) <sup>1, 3)</sup>	-9	-9	-9	-9
Rationalisering VAMIL <sup>1)</sup>	-28	-28	-26	-18
Rationalisering EIA <sup>1)</sup>	-30	-22	-14	-12
Stopzetting EINP-regeling <sup>4)</sup>	-33	-33	-33	-33
Afschaffen subsidieregeling duurzame energie op basis van Besluit subsidies energieprogramma's <sup>4)</sup>	-16	-16	-16	-16
Stopzetting EINP-wind <sup>4)</sup>	-3	-3	-3	-3

1) Maatregelen in het kader van in Strategisch Akkoord aangekondigde beperking free rider-effect fiscaal milieu en energiepakket.

2) Exclusief uitvoeringskosten; de bezuiniging op uitvoeringskosten door het vervangen van de fiscale energie premie regeling is circa 10 miljoen euro per jaar.

3) Deze regeling is tot nu toe nog niet in werking getreden, omdat nog geen goedkeuring van de Europese Commissie is verkregen.

4) Maatregelen genomen door Ministerie van EZ ter invulling van de subsidietaakstelling van het Strategisch Akkoord; bedragen in prijzen 2003.

<b>MOBILITEIT</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
mln euro, prijzen 2003				
Niet invoeren kilometerheffing				-50 <sup>1)</sup>
benzineaccijnsverlaging ('kwartje van Kok')		500	500	500
extra investeringen in wegen <sup>2)</sup>	115	115	115	115
extra investeringen in railinfrastructuur <sup>3)</sup>	75	75	75	75
Afschaffen regelingen tot stimulering schone en zuinige auto's	-125	-125	-125	-125
Afschaffen regeling fietsaftrek	-5	-5	-5	-5
Vermindering rijks subsidie voor exploitatie OV	-52	-83	-114	-126

1) De vrijvallende middelen worden toegevoegd aan het spoorprogramma in verband met afdekking van de risico's bij onder andere de HSL-Zuid en de Betuweroute.

2) Circa 460 miljoen euro cumulatief over de periode 2003-2006 (begroting V&W p.8)

3) Circa 300 miljoen euro cumulatief over de periode 2003-2006 (begroting V&W p.9)

<b>LANDBOUW, NATUUR EN LANDSCHAP</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
mln euro, prijzen 2003				
Minder aankoop natuur en financiering provincies	-70	-80	-90	-90
Niet invoeren Duurzame ondernemersaftrek (DOA) <sup>1)</sup>	-28	-28	-28	-28

<sup>1</sup> In het Belastingplan 2000 is het voornemen tot introductie van een duurzame ondernemersaftrek (DOA) opgenomen die in eerste instantie tot doel heeft een duurzame bedrijfsvoering in de landbouw te stimuleren. Deze regeling is nog niet in werking getreden omdat nog geen goedkeuring van de Europese Commissie is verkregen.

<b>GROEN BELEGGEN</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
mln euro, prijzen 2003				
Afschaffen heffingskorting groen beleggen	-30	-30	-30	-30

<b>EXTERNE VEILIGHEID</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
mln euro, prijzen 2003				
Externe veiligheid		20	30	50

## Geraadpleegde literatuur

- Annema, J.A., E. Bakker, R. Haaijer, J. Perdok en J. Rouwendal (2001). Stimuleren van verkoop van zuinige auto's. De effecten van drie prijsmaatregelen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van personenauto's. RIVM/Muconsult bv (rapportnr. 773002018), Bilthoven/Amersfoort.
- Annema, J.A. en T. de Wolf (1997). Generatie en substitutie van verkeer door uitbreiding van de hoofdinfrastructuur; de gevolgen voor de landelijke milieudruk. RIVM (rapportnr. 888883001), Bilthoven.
- Buringh, E. and A. Opperhuizen (2002, eds.; in press). On health risks of ambient PM in the Netherlands. Executive summary of the Netherlands Aerosol Programme. RIVM (report 650010033), Bilthoven.
- CPB/RIVM (2002). Economie, energie en milieu; een verkenning tot 2010. Centraal Planbureau/RIVM, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, RIVM, RPB, SCP, AVV (2002). Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht. Centraal Planbureau, Den Haag.
- EC (2001). Directive on the promotion of electricity produced from renewable electricity sources in the internal electricity market. European Commission, Brussels.
- EZ (1999). Energierapport 1999. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- EZ (2002). Energierapport 2002. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Folkert, R.J.M., H.C. Eerens, M. Odijk, P.B. van Breugel en L. van Bree (2002). Realisering EU-NO<sub>2</sub>-normen in Nederland. RIVM (rapportnr. 725601006), Bilthoven.
- Jager, D. de, C. Faaij en W.P. Troelstra (1998). Kosten-effectiviteit van transportbrandstoffen uit biomassa. Ecofys Energy and Environment/Universiteit Utrecht/Innas BV, Utrecht/Breda.
- KPMG/CE (2002). Duurzame winst! De milieuwinst van de Groenregeling inzichtelijk gemaakt. KPMG Sustainability/Centrum voor energiebesparing en schone technologie, De Meern/Delft.
- LNV (2002a). Evaluatie Meststoffenwet 2002. Brieven aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31-05-2002 en 04-10-2002. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2002b). Plan van aanpak reductie administratieve lasten LNV. Brief aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16-10-2002. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2002c). Voortgang mestbeleid. Brief aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1-11-2002. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV/VROM (2001). Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten. Gewijzigd voorstel van wet. Kamerstuk 2000-2001, nr. 223, Eerste Kamer. Den Haag.
- Menkveld, M., J.A. Annema, B. Daniels, T. van Dril, H. Jeeninga, R. van den Wijngaart en J.R. Ybema (2002). Effecten op CO<sub>2</sub>-emissies van beleid in voorbereiding. Energie-onderzoek Centrum Nederland, rapportnr. ECN-C-02-003, Petten.
- Muconsult (2002, in voorbereiding). Effecten van kilometerheffing op het wagenpark. Muconsult, Onderzoeksrapport (concept 4), Amersfoort.
- RIVM (2000). Nationale Milieuverkenning 5 2000-2030. Samsom bv, Alphen aan den Rijn.

- RIVM (2002a). Verkiezingen 2002, Milieu & Natuur; een beoordeling van de partijprogramma's van PvdA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SP. RIVM (rapportnr. 408129025), Bilthoven.
- RIVM (2002b). Milieubalans 2002; het Nederlandse milieu verklaard. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- RIVM/DLO (2001). Who's afraid of red, green and blue. Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten. RIVM/Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Bilthoven/Wageningen.
- RIVM/Alterra (2002). Natuurverkenning 2 2000-2030. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- RIVM/ECN (2002). Referentieraming Broeikasgassen. Emissieraming voor de periode 2001-2010. Rapportnr. 773001020. RIVM/Energie-onderzoek Centrum Nederland, Bilthoven/Petten.
- Sorgdrager, W. (2002). Lastige lasten. Mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- UvW (2002). Waterdossier: waterprioriteiten 2002-2006. Unie van Waterschappen, Den Haag.
- VBDO (2002). Duurzaam sparen en beleggen in Nederland. Ontwikkelingen in omvang en groei 1987-2001. Vereniging voor Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling, Culemborg.
- VROM (2002a). Evaluatienota Klimaatbeleid. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM (2002b). Vaste Waarden, Nieuwe Vormen; milieubeleid 2002-2006. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM (2002c). Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM/LNV/Financiën (2002). Groen beleggen; jaarverslag 2001. Ministerie van VROM/Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij/Ministerie van Financiën, Den Haag.
- V&W/VROM (2000), Ruimte voor de Rivier, Beleidsstandpunt. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- Ybema, J.R., R.A. van den Wijngaart, J.A. Annema, B.W. Daniels, A.T.J. Groot, R. Harmsen en H. Jeeninga (2002a). Effecten van Effecten van beleidswijzigingen Strategisch Akkoord op energiebesparing, duurzame energie en CO<sub>2</sub>-emissies in 2010. Energie-onderzoek Centrum Nederland/RIVM, Petten/Bilthoven.
- Ybema, J.R., R. van den Wijngaart, A.W.N. van Dril en B. Daniels (2002b). Referentieraming energie en CO<sub>2</sub> 2001-2010. ECN/RIVM, rapportnr. ECN-C-02-010, Petten/Bilthoven.