



Planbureau voor de Leefomgeving

# VAN CORONACRISIS NAAR DUURZAAM HERSTEL

**PBL-Policy Brief**

**28 juni 2020**

PBL

## **Colofon**

### **Van coronacrisis naar duurzaam herstel**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2020  
PBL-publicatienummer: 4209

## **Contact**

Femke Verwest [femke.verwest@pbl.nl]

## **Auteurs**

Femke Verwest, Jos Notenboom en Olav-Jan van Gerwen

Met medewerking van Timo Maas, Pieter Boot, Edwin Buitelaar, Ton Dassen, Mark van Oorschot, Daan Boezeman, Herman Vollebergh, Willem Ligtvoet, Gert Jan van den Born, Petra van Egmond, Claudia Basta en Leo Pols.

## **Supervisor**

Rob Weterings

## **Review**

Hans Mommaas, André van Lammeren, Frank Dietz, Guus de Hollander, Laura Westendorp, Jeannette Beck, Bram Bregman en Marija Bockarjova (Universiteit Utrecht).

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Verwest, F., J. Notenboom & O.-J. van Gerwen (2020), *Van coronacrisis naar duurzaam herstel*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

Bevindingen	4
1 Inleiding	7
2 Duurzame vernieuwing van Nederland	9
2.1 Hardnekkige leefomgevingsopgaven	9
2.2 De Nederlandse leefomgevingsagenda	10
2.3 De toekomst is nú	11
3 Aandachtspunten vanuit de leefomgeving	12
3.1 Benut synergiekansen en verbind korte en lange termijn	12
3.2 Werk Europees samen en leer van de duurzame herstelaanpak in het buitenland	18
3.3 Versterk de condities voor investeringen in duurzaam herstel	25
3.3.1 Investeringszekerheid door consistentie in beleid en het met elkaar verbinden van economisch herstel- en leefomgevingsbeleid	26
3.3.2 Samenwerking met en faciliteren van duurzame maatschappelijke initiatieven	28
3.3.3 Financiële sector als samenwerkingspartner voor overheden om investeringen richting duurzaam herstel te bevorderen	30
3.3.4 Bestaande kaders en instrumenten benutten om duurzaam gedrag te stimuleren	31
Literatuur	33

# Bevindingen

## **Van crisisbeleid naar duurzaam herstelbeleid**

De overheid werkt aan een herstelbeleid om de gevolgen van de coronacrisis te boven te komen. Productie, werkgelegenheid en inkomens moeten zo snel mogelijk weer op peil komen. De drie planbureaus (SCP, CPB en PBL) en het RIVM gaven in mei 2020 in een gezamenlijk advies aan dat het verstandig is om bij de invulling van dit herstelbeleid een breed welvaartsbegrip te hanteren. Gezondheid en economie zijn uiteraard belangrijk, maar het gaat ook om andere zaken die voor mensen van grote betekenis zijn: onderwijs, veiligheid, de toegankelijkheid van voorzieningen, sociale gelijkheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

Het PBL constateert dat de aandacht van beleidsmakers en politici in Nederland nog voornamelijk is gericht op *crisisbeleid* op de korte termijn en niet of nauwelijks op *herstelbeleid* op de middellange en langere termijn. Daarnaast constateren we dat het nog niet vanzelfsprekend is om ook kansen en risico's voor de leefomgeving mee te nemen bij het voorbereiden van het herstelbeleid. Dit terwijl nationale en internationale gremia (de Sociaal-Economische Raad, De Nederlandsche Bank, de Europese Commissie) oproepen tot een duurzaam herstelbeleid en landen als Duitsland en Frankrijk al concrete stappen in deze richting hebben gezet.

## **Aandachtspunten vanuit het perspectief van de leefomgeving**

Op de korte termijn heeft de coronacrisis een positief effect op de leefomgeving: een verminderde druk op natuur en milieu, een schonere lucht en een stillere leefomgeving, maar dit effect is tijdelijk. Voorkomen moet worden dat het herstelbeleid leidt tot verminderde aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving, en de doelen van bijvoorbeeld het klimaat- en energiebeleid en het biodiversiteitsbeleid verder uit beeld raken. Onder de juiste randvoorwaarden biedt dit herstelbeleid ook kansen om veranderingen richting duurzaamheid in gang te zetten en te versnellen.

In deze *policy brief* dragen we suggesties en voorbeelden aan om met het herstelbeleid hardnekkige problemen met gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving (zoals de uitstoot van broeikasgassen, het verlies aan biodiversiteit en verspillend grondstoffengebruik) aan te pakken. Ook kan het herstelbeleid bijdragen aan de verduurzaming van de woningmarkt en de mobiliteit.

Het PBL ziet de volgende drie aandachtspunten voor een duurzaam herstelbeleid:

### **1. Benut synergiekansen en verbind korte en lange termijn met elkaar**

- Door mogelijkheden te benutten om geplande investeringen naar voren te halen, bijvoorbeeld op het terrein van de woning- en utiliteitsbouw, de aanleg van infrastructuur (weg, water, rail, pijpleidingen en kabels) en ruimtelijke ingrepen ten behoeve van natuurontwikkeling en klimaatadaptatie, ontstaan er kansen voor synergie (zie ook tekstkader 3.2 in hoofdstuk 3). Bijkomend voordeel is dat deze sectoren vergeleken met andere (bijvoorbeeld de industrie en de internationale zakelijke dienstverlening) minder gevoelig zijn voor het weglekken van investeringen, dan wel voor het verplaatsen van economische activiteiten naar het buitenland.

- Voorkómen moet worden dat huidige maatregelen leiden tot belemmeringen voor bedrijven om te investeren in duurzame technieken of voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan het risico van een te grote afhankelijkheid van een bepaalde, voor het milieu schadelijke techniek, waardoor omschakelen naar een duurzamer alternatief wordt belemmerd (zogenoemde lock-ins).
- Economische herstelprogramma's bieden bij uitstek kansen om aanpassingen in de productiestructuur door te voeren, die ook positief bijdragen aan de duurzaamheidsdoelen, zoals die in het kader van het Klimaatakkoord, het internationale Biodiversiteitsverdrag (CBD) of de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). En daarmee aan de beoogde transitie richting vergroening van de economie en duurzame samenleving. Energie-efficiënte en klimaatbestendige nieuwbouw en verduurzaming van de (sociale) huurwoningvoorraad via de aanleg van collectieve warmtenetten zijn daar voorbeelden van (zie ook tekstkader 3.3).
- Er zijn diverse mogelijkheden om het verdienvermogen van Nederland voor de lange termijn te bestendigen door leefomgevingsaspecten in herstelprogramma's te verweven. Bijvoorbeeld door te investeren in klimaatadaptatie, natuur- en landschapsinclusieve ontwikkelingen, verduurzaming van de industrie of de aanleg van aardgasvrije wijken (zie ook tekstkaders 3.1, 3.2, 3.3 en 3.4). Dit voorkomt dat extra investeringen nú zullen leiden tot hogere aanpassingskosten later of tot economische ontwikkelblokkades. Daarbij is het verstandig de ruimtelijke inrichting als uitgangspunt mee te nemen, omdat keuzes en investeringen die nú worden gedaan, die inrichting van Nederland voor de komende decennia bepalen.

## **2. Werk Europees samen en leer van de aanpak van 'groen herstelbeleid' uit het buitenland**

- De Europese Commissie en grote landen zoals Duitsland en Frankrijk zetten in het herstelbeleid stevig in op een versnelling richting duurzaamheid. Het zwaartepunt ligt daarbij op de samenhang met de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050.
- Een gelijk speelveld op de Europese interne markt is voor exportgeoriënteerde Nederlandse bedrijven van grote betekenis. Afstemming tussen nationale steunprogramma's en gebruikmaken van Europese programma's helpen om het herstelbeleid vorm te geven, met inachtneming van een gelijk speelveld.
- In de Europese plannen, de herstelprogramma's van Duitsland en Frankrijk en in een zwaarwegend advies aan de Britse regering, worden enkele investeringsprioriteiten regelmatig genoemd (zie ook tekstkader 3.5). Het betreft de energierenovatie van bestaande bouw, energie-efficiënte nieuwbouw met duurzame warmtebronnen, het stimuleren van elektrisch personenvervoer en de aanleg van oplaadinfrastructuur. Investeringshierin geven op korte termijn gunstige werkgelegenheidseffecten en dragen tevens bij aan verduurzaming.
- In Duitsland en Frankrijk wordt in de economische herstelprogramma's sterk ingezet op industriebeleid en gerichte Research, Development & Demonstration-programma's (RD&D). Ook de Europese Green Deal op voorstel van de Europese Commissie is gericht op de ontwikkeling van toekomsttechnologieën, zoals waterstofsysteem, accu's, schone auto's, klimaatvriendelijk staal en schonere vliegtuigen. Op deze manier wil de Commissie investeren in het toekomstige verdienvermogen en in een wereldwijde toonaangevende positie.
- Uit het perspectief van de verduurzamingsopgave en het toekomstige verdienvermogen van Nederland zijn recent visies op industriebeleid geformuleerd, met daarbij aandacht voor infrastructuur (inclusief CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag), waterstof, windenergie op zee en basisindustrie. Op hoofdlijnen sluit dit in de steigers staande Nederlandse industriebeleid aan bij de Europese Green Deal en de Duitse en Franse herstelprogramma's. Dit biedt kansen om de uitvoering van het Neder-

landse industriebeleid te versnellen door de grensoverschrijdende en Europese samenwerking te intensiveren en rekening te houden met de plannen in omliggende landen. Dit kan door versterking van bestaande samenwerkingsverbanden, het formuleren van samenwerkingsprogramma's en projecten, en het zorgen voor financiering en regelgeving die dit faciliteren (zie ook tekstkader 3.1).

### **3. Versterk de condities voor investeringen die bijdragen aan duurzaam herstel**

- De overheid kan investeringen in duurzaam herstel stimuleren door het voeren van een consistent beleid, dat bedrijven en investeerders zekerheid biedt voor de middellange en lange termijn. Het stikstofdossier illustreert het belang van een consistent herstelbeleid: een juridisch consistent stikstof- en natuurbeleid kan voorkomen dat stagnerende vergunningverlening het economische herstel belemmert (zie ook tekstkader 3.7).
- Voor duurzaam herstel is het belangrijk samen te werken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij beschikken immers over relevante kennis, geld en vaardigheden. Ook hebben ze mogelijk strategische grondposities, wat van belang is om de eerdergenoemde synergiekansen te benutten en duurzaam herstel te versnellen. De overheid kan dit stimuleren door duurzame maatschappelijk initiatieven te faciliteren.
- De financiële sector is een interessante samenwerkingspartner voor overheden om investeringen in duurzaam herstel te bevorderen (zie ook tekstkader 3.8). Toezichhouders en banken kunnen de bewustwording van bedrijven vergroten over de financiële risico's van bijvoorbeeld klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Ook kunnen zij bestaande belemmeringen voor duurzaam ondernemen wegnemen en duurzame bedrijfsvoering stimuleren, bijvoorbeeld via kredietverstrekking onder duurzaamheidsvoorwaarden. Door samen op te trekken met toezichhouders en banken kunnen overheden ervoor zorgen dat internationaal consistent duurzaam herstelbeleid wordt ontwikkeld.
- De overheid heeft een belangrijke rol bij het versterken van de randvoorwaarden die duurzame investeringen stimuleren of de markt voor duurzame producten structureel verbeteren. Diverse studies (nationaal en internationaal) laten zien dat de aantasting van het milieu en de natuur door de productie en consumptie van goederen en diensten onvoldoende is meegenomen in de prijzen van deze goederen en diensten. In de afgelopen jaren zijn niet alleen in het Nederlandse maar ook het Europese beleid stappen gezet om hierin verandering aan te brengen. Denk aan de vergroening van het belastingstelsel, de energie-investeringsaftrek, het Europese emissiehandelssysteem en de huidige discussies over CO<sub>2</sub>-beprijzing. Een voorbeeld van een beleidsinstrument voor het bevorderen van duurzaam gedrag door bedrijven is de Europese Transparantierichtlijn niet-financiële rapportages (zie ook tekstkader 3.9). Deze beleidsinterventies dragen er in belangrijke mate aan bij dat het gedrag van burgers en bedrijven/investeerders in duurzame richting wordt omgebogen.

# 1 Inleiding

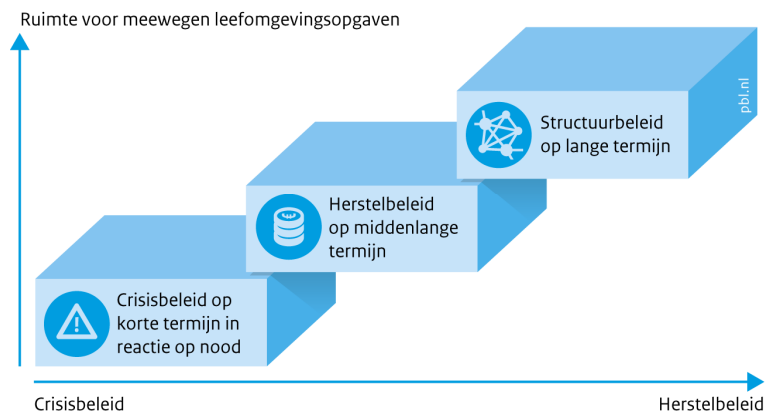
Op 28 mei van dit jaar brachten de drie planbureaus in samenwerking met het RIVM een briefadvies uit, met als titel *Covid-19 Aandachtspunten voor een herstelbeleid* (SCP et al. 2020). Kern van dat advies is om bij het vormgeven van het herstelbeleid – dat het kabinet momenteel aan het voorbereiden is –, uit te gaan van een breed welvaartsprincipe. Gezondheid en economie zijn immers belangrijk, maar het gaat ook om andere zaken die mensen belangrijk vinden: onderwijs, veiligheid, de toegankelijkheid van voorzieningen, sociale gelijkheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

In de voorliggende *policy brief* van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) werken we de aandachtspunten uit het gezamenlijke briefadvies verder uit voor het domein van de leefomgeving. Het uitgangspunt daarbij is dat een duurzaam herstelbeleid vraagt om verstandige investeringen in herstelmaatregelen, en dat daarbij rekening wordt gehouden met de samenhang tussen de samenleving, economie, leefomgeving en gezondheid.

Aanleiding is dat we constateren dat de aandacht van beleidsmakers en politici in Nederland op dit moment nog vooral is gericht op *crisisbeleid* op de korte termijn en niet of nauwelijks op *herstelbeleid* op de middellange en langere termijn. Daarin verschilt Nederland van de Europese Unie en omringende Europese lidstaten, waar de aandacht inmiddels wel al is verlegd van crisis- naar economisch herstelbeleid. Binnen Nederland wordt de roep vanuit kennisinstellingen, de financiële sector, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties richting het kabinet steeds luider om een duurzaam herstelbeleid uit te werken (onder andere vanuit de Sociaal-Economische Raad (SER), De Nederlandsche Bank en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

Ook zien we dat de leefomgevingsopgaven nog niet vanzelfsprekend in de beleidsafwegingen worden betrokken bij het vormgeven van herstelmaatregelen door kabinet en parlement. Hierdoor worden kansen gemist om met het economische herstel de reeds voorgenomen langere termijn doelen op het gebied van de fysieke leefomgeving sneller te realiseren. En bestaat het risico dat herstelmaatregelen voor de korte termijn er toe leiden dat langetermijndoelstellingen op het gebied van klimaat, natuur en circulaire economie verder uit beeld raken en economische ontwikkeling verderop hinderen (figuur 1.1).

Figuur 1.1  
Mogelijkheden voor duurzaam herstel



Bron: E3G; bewerking PBL

De centrale vraagstelling van deze *policy brief* is:

*Hoe ziet in reactie op de coronacrisis economisch herstelbeleid eruit dat recht doet aan de grote opgaven voor de leefomgeving? Wat zijn de relevante aandachtspunten en hoe zou het kabinet daar in zijn economische herstelbeleid concreet invulling aan kunnen geven?*

Het doel dat we beogen is tweeledig. Allereerst willen we bij het kabinet het belang agenderen van een nationaal herstelbeleid in samenhang met het korte termijn crisisbeleid. Daarnaast willen we bij beleidsmakers en bestuurders kennis en inzicht vergroten om in de besluitvorming over het herstelbeleid de leefomgevingsopgaven (tegengaan van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies en inefficiënt grondstofgebruik) mee te nemen.



# 2 Duurzame vernieuwing van Nederland

## 2.1 Hardnekkige leefomgevingsopgaven

In de laatste *Balans van de Leefomgeving* constateerden we dat de leefomgevingskwaliteit weliswaar op diverse fronten verbeterd, maar dat er tegelijkertijd nog steeds hardnekkige opgaven zijn (PBL 2018). Deze hardnekkigheid hangt samen met het gegeven dat structurele oplossingen aanpassingen vragen van de manier waarop het sociaaleconomische systeem en de samenleving zijn ingericht. Omdat economisch herstelbeleid in respons op de coronacrisis gevolgen zal hebben voor de economie en de samenleving in brede zin, is het zinvol om daarbij ook oog te hebben voor deze hardnekkige leefomgevingsvraagstukken.

In die *Balans* benoemden we vier hardnekkige problemen met gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving:

- de te hoge uitstoot van broeikasgassen leidt tot klimaatverandering;
- de landbouw, en met name de veehouderij, loopt tegen ecologische en maatschappelijke grenzen aan;
- de biodiversiteit staat sterk onder druk. Wereldwijd neemt de biodiversiteit af en in Nederland zien we geen verbetering;
- het gebruik van grondstoffen gaat samen met een hoge milieudruk.

Deze problemen, die een grootschalige en aanhoudende degradatie van de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben, beperken zich niet alleen tot het dichtbevolkte en welvarende Nederland. Ze doen zich ook voor in andere EU-landen en op andere continenten, en zijn dus van wereldwijde aard (IPBES 2019; IPCC 2018, 2019; UNCCD 2017). Zonder intensieve internationale samenwerking en een structurele transitie van economie en samenleving zullen deze problemen uiteindelijk niet kunnen worden opgelost.

Het gaat hier om complexe vraagstukken die ook nauw met elkaar zijn verweven. Ze komen mede voort uit de toenemende materiële consumptie, het feit dat milieukosten onvoldoende tot uiting komen in prijzen en de internationale handel (IPBES 2019; IPCC 2018; UNEP 2019). Deze maatschappelijk complexe problemen zijn al vele decennia bekend, maar in de laatste jaren is er weer toenemende publieke aandacht voor, zowel in Nederland als daarbuiten. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatdemonstraties (Fridays for Future), maar ook aan de demonstraties van boeren en bouwers in respons op het Nederlandse stikstofbeleid en die van de gele hesjes in respons op het Franse klimaatbeleid (Leroy 2020).

## 2.2 De Nederlandse leefomgevingsagenda

De hardnekkige leefomgevingsvraagstukken zijn in het Nederlandse beleid erkend. Daarnaast zet Nederland zich in om bijdragen te leveren aan internationale en Europese oplossingen. We vatten hier de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de Nederlandse 'leefomgevingsagenda' samen:

- In de Nederlandse Klimaatwet is het doel vastgelegd om de nationale broeikasgasemissies in 2050 met 95 procent te verminderen ten opzichte van 1990. In het Klimaatakkoord is uitgewerkt wat er moet gebeuren om op weg naar dit doel in 2030 49 procent emissiereductie te bereiken.
- De gevolgen van klimaatverandering zijn nu al zichtbaar en zullen in de komende decennia steeds meer voelbaar worden. Het Nederlandse klimaatadaptatiebeleid is gericht op klimaatbestendigheid in 2050. Dit beleid krijgt vorm binnen het Delta-programma en de Nationale Klimaatadaptatiestrategie, en in sectorale strategieën (voor landbouw, natuur en hoofdwegen) en in regionale strategieën waaraan wordt gewerkt.
- Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027 (Ministerie van EZ & IPO 2013). Afsproken is het Natuurnetwerk tot 2027 met 80.000 hectare te vergroten en een forse extra stap te zetten in het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het Rijk en de provincies zetten daarvoor 415 miljoen euro per jaar in. Daarnaast is afgesproken om de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken en de relatie tussen natuur en economie te verstevigen. Deze laatste twee (verbredings)doelen zijn niet in concrete doelstellingen gevat, maar zien we ook terug in het internationale Biodiversiteitsverdrag (CBD) en het Europese biodiversiteitsverdrag. Het kabinet heeft in april 2020 in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek voor de komende tien jaar aanvullend een budget oplopend tot 300 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om de natuur te versterken en te herstellen. De financiële afspraken hierover zullen worden vastgelegd in een herziening van het Natuurpact. De afspraken worden nog nader uitgewerkt in een nog te verschijnen gezamenlijk programma voor de natuur van het Rijk en provincies.
- Het huidige kabinet wil dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulair is. Op weg daarnaartoe geldt als tussendoelstelling voor 2030 een halvering van het gebruik van de hoeveelheid primaire abiotische grondstoffen. Het beleid krijgt vorm via het Rijksbrede programma Circulaire Economie.
- Het ministerie van LNV bracht in 2018 de visie *Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden* uit, waarin kringlooplandbouw een kernpunt is en de ambitie wordt uitgesproken daarin koploper te worden (Ministerie van LNV 2018). Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is een belangrijk fundament onder het Nederlandse landbouwbeleid. De belangrijkste doelstellingen van het huidige GLB zijn een rendabele voedselproductie, beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak en evenwichtige territoriale ontwikkeling. In 2023 zal het herziene GLB van start gaan, wat kansen biedt om de Nederlandse invulling van het GLB meer te koppelen aan natuurvriendelijke productie. Daarnaast heeft het kabinet gemiddeld 200 miljoen euro per jaar tot 2030 beschikbaar gesteld om stikstofbronmaatregelen te nemen (om zo de neerslag van stikstof op natuur te verminderen), zoals tegemoetkomingen voor stoppende veehouders, een omschakelfonds en aanpassingen van stallen en veevoer

Binnen de Verenigde Naties heeft Nederland onder andere afspraken gemaakt over Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), over klimaatverandering (overeenkomst van Parijs) en over de bescherming van biodiversiteit (Biodiversiteitsverdrag).

Het Nederlandse leefomgevingsbeleid is daarnaast sterk geëuropeaniseerd, om verschillende redenen:

- het grensoverschrijdende karakter van veel leefomgevingsvraagstukken; denk aan lucht- en waterverontreiniging, de afspraken over watergebruik in grensoverschrijdende rivieren en de grensoverschrijdende energie- en grondstoffenmarkt;
- gelijk geldende milieuregels voor bedrijven vanwege het gelijke speelveld op de Europese binnenmarkt;
- het gezamenlijk optreden van de EU-lidstaten in veel internationale verdragen.

Ondanks alle inspanningen van Nederland, nationaal en internationaal, concludeert het PBL in de *Balans van de Leefomgeving* dat de gestelde overheidsdoelen nog ver uit beeld zijn (PBL 2016, 2018). Behalve voor bovenstaande duurzaamheidsdoelen geldt dat ook voor andere leefomgevingsdoelen op het terrein van de woningmarkt, arbeidsmarkt en mobiliteit. Een toegankelijke woningmarkt, werkzekerheid, bereikbaarheid en duurzaam wonen, werken en verplaatsen is nog niet gerealiseerd.

## 2.3 De toekomst is nú

Nederland staat voor diverse langetermijnopgaven waarvoor nú beleid nodig is om stráks de doelen te kunnen halen. De klimaatopgave, de landbouwopgave, de omslag naar een circulaire economie en een toegankelijke en duurzame woningvoorraad gaan alle gepaard met ingrijpende transities (PBL 2018). Deze zijn te begrijpen als structurele maatschappelijke veranderingen die het resultaat zijn van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties, en natuur en milieu (PBL 2014). Het duurzaam vernieuwen van Nederland vergt dus grote aanpassingen in de samenleving en is een proces van lange adem.

Om de benodigde en door het beleid en de politiek gewenste systeemveranderingen door te kunnen voeren, zijn coherente strategieën nodig. Daarin zijn richtinggevende keuzes en een koersvast beleid van belang, maar ook flexibiliteit. Transitiebeleid moet immers niet alleen koersvast zijn, maar moet daarnaast ook rekening worden gehouden met ontwikkelingen in de samenleving. Op verschillende terreinen zijn in Nederland inmiddels transities in gang gezet, de meest bekende en aansprekende is de energietransitie.

Interventies voor economisch herstel in reactie op de coronacrisis zullen invloed hebben op deze transities. Afhankelijk van de manier waarop de interventies worden vormgegeven, kan dit de doelen voor de leefomgeving verder binnen bereik brengen of het juist moeilijker maken deze te bereiken.

# 3 Aandachtspunten vanuit de leefomgeving

## 3.1 Benut synergiekansen en verbind korte en lange termijn

De planbureaus en RIVM adviseren in hun gezamenlijke briefadvies om bij het vormgeven van het herstelbeleid na de coronacrisis een breed welvaartsprincipe als integrerend kader te nemen (SCP et al. 2020). Daarmee geven zij aan dat het belangrijk is om economisch herstel te koppelen aan de grote leefomgevingsvraagstukken, en economische, sociale en leefomgevingsvraagstukken in hun onderlinge samenhang te bezien. Niet alleen voor het hier en nu, maar ook voor elders (buitenland) en voor later (toekomstige generaties).

Door de mogelijkheden te benutten om geplande investeringen naar voren te halen, bijvoorbeeld op het terrein van de woning- en utiliteitsbouw, de verduurzaming van infrastructuur (weg, water, rail, pijpleidingen en kabels) en ruimtelijke ingrepen ten behoeve van natuurontwikkeling en klimaatadaptatie, ontstaan er kansen voor synergie (zie tekstkader 3.2). Bijkomend voordeel is dat deze sectoren minder gevoelig zijn voor het weglekken van investeringen of het verplaatsen van economische activiteiten naar het buitenland, dan sectoren die meer afhankelijk zijn van internationale handelsbetrekkingen, zoals de industrie en de (internationale) zakelijke dienstverlening. In ieder geval moet worden voorkomen dat huidige maatregelen leiden tot belemmeringen voor bedrijven om te investeren in duurzame technieken of voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan het risico van een te grote afhankelijkheid van een bepaalde milieuschadelijke of koolstofintensieve techniek, waardoor omschakelen naar een duurzamer alternatief wordt belemmerd (lock-in).

Economische herstelprogramma's bieden bij uitstek kansen om aanpassingen in de productiestructuur door te voeren, die ook positief bijdragen aan de doelen uit het Klimaatakkoord, het internationale Biodiversiteitsverdrag (CBD) en de duurzaamheidsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals). Ook dragen ze daarmee bij aan de beoogde transitie richting vergroening van de economie en een duurzame samenleving. Energie-efficiënte nieuwbouw en verduurzaming van de (sociale) huurwoningvoorraad via de aanleg van collectieve warmtenetten zijn daarvoorbeelden van (zie tekstkader 3.3).

Er zijn diverse mogelijkheden om het verdienvermogen van Nederland voor de lange termijn te bestendigen door leefomgevingsaspecten in herstelprogramma's te verwerken. Bijvoorbeeld door te investeren in klimaatadaptatie, natuur- en landschapsinclusieve ontwikkelingen, energie en industrie-infrastructuur of aardgasvrije wijken (zie tekstkaders 3.2, 3.3 en 3.4). Dit voorkomt dat extra investeringen nú zullen leiden tot hogere aanpassingskosten later of tot economische ontwikkelblokkades. Daarbij is het

verstandig de ruimtelijke inrichting als uitgangspunt mee te nemen, omdat keuzes en investeringen die nú worden gedaan, die inrichting van Nederland voor de komende decennia bepalen.

### **3.1 De transitie naar een klimaatneutrale industrie in Nederland**

Het klimaatbeleid betekent een fundamentele verandering voor de industrie. Ook in 2050 is er behoefte aan industriële producten, maar de productie zal dan klimaatneutraal moeten zijn. De transitie naar klimaatneutraliteit vergt een grote inspanning van bedrijven en overheid. Daar staan veel kansen voor de Nederlandse economie tegenover, plus dat Nederland daarmee ook een bijdrage kan leveren aan het oplossen van het mondiale klimaatvraagstuk.

De Rijksoverheid is zich van deze opgave bewust en ziet voor zichzelf een actieve regierol weggelegd. Dit blijkt uit de recente Routekaart Groen Gas, de Kabinetsvisie Waterstof, de Rijksvisie marktontwikkeling energietransitie en bovenal uit de kabinetsvisie op de basisindustrie (Tweede Kamer 2020). Het kabinet komt binnenkort met het Programma Energie Hoofdstructuur, een visie op de maakindustrie en een reactie op het recente advies van de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie. Dit zijn bouwstenen voor een toekomstig Nederlands industriebeleid, gericht op een klimaatneutrale productie en op het waarmaken van de ambitie om internationaal een aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor duurzame industrie.

De Rijksoverheid wil haar beoogde regierol voor de basisindustrie op vijf terreinen invullen:

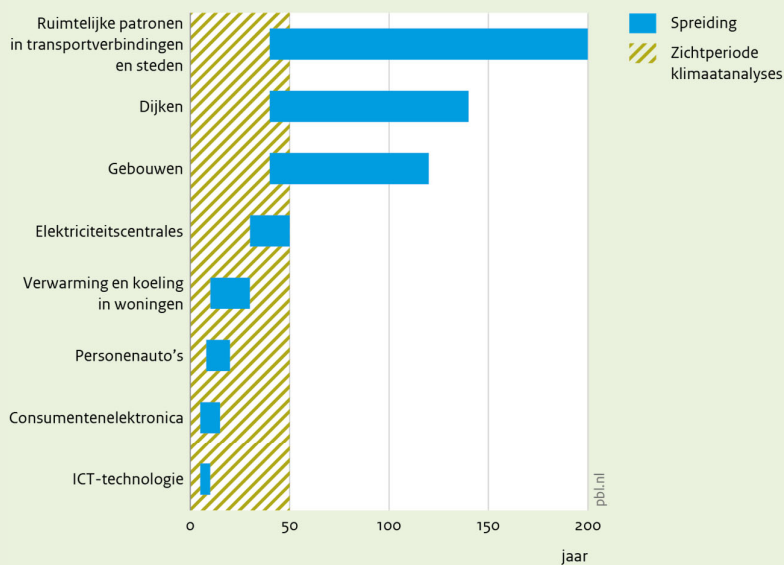
- *Innovatie*: Langjarige ondersteuning voor een beperkt aantal sleuteltechnologieën: waterstof, CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag, elektrificatie en circulaire technieken, zoals chemische recycling. Dit gebeurt via het missie-gedreven Topsectoren- en innovatiebeleid, een samenwerking tussen industrie, kennisinstellingen en overheid. De overheid neemt hier bewust een risico om de ontwikkeling van bepaalde technologieën te versnellen en dit niet alleen aan de markt over te laten.
- *Radicale opschaling van industriële technieken*: Het huidige R&D-beleid dekt vooral de vroege ontwikkelingsfasen van technologieën goed af. De toepassing op demonstratieschaal is nodig voor het marktrijp maken van technologieën, maar die kent nog steeds een vrij hoog technisch (afbreuk)risico. Om dit te helpen overkomen, zal de overheid op verschillende manieren demonstratieprojecten ondersteunen.
- *Infrastructuur*: Het kabinet is er voor het nakomen van de klimaatafspraken met de industrie van overtuigd dat een goede infrastructuur voor waterstof, elektriciteit, CO<sub>2</sub>, stoom en warmte noodzakelijk is. In het aangekondigde Programma Energie Hoofdstructuur werkt de overheid haar rol en die van private partijen verder uit.
- *Wet- en regelgeving*: Een wettelijk en meerjarig consistent kader moet duidelijkheid scheppen voor bedrijven. In de Klimaatwet is de algemene richting van het klimaatbeleid vastgelegd.
- *Internationale insteek*: Een stimulerend en passend Europees wettelijk kader is van essentieel belang voor de transitie van de Europese en Nederlandse industrie naar klimaatneutraliteit. Samen met België en Duitsland werkt Nederland aan het opzetten van samenwerkingsprojecten en het faciliteren van de benodigde grensoverschrijdende infrastructuur.

### 3.2 Klimaatadaptatie nú meenemen in het herstelbeleid voorkomt hoge(re) kosten later

#### Urgentie

Ook in Nederland zet de klimaatverandering door en rijgen de weerrecords zich aan een, vooral op het vlak van hoge temperaturen, zomerhitte, droogte en intensiteit van piekbuien. Het dichtbevolkte en intensief gebruikte Nederland is kwetsbaar voor klimaatverandering en de intensivering van weersextremen, en de risico's nemen zichtbaar toe (PBL 2015). Zonder een structurele omslag in beleid, planvorming, ontwerpen en organiseren zal de klimaatbestendigheid van Nederland steeds problematischer worden, vooral die van de ruimtelijke inrichting. Dit heeft te maken met de lange 'omlooptijd' van ruimtelijke structuren en daarmee geringe flexibiliteit om deze aan te passen aan klimaatverandering (figuur 3.1). Keuzes die nú worden gemaakt, investeringen die nú worden gedaan, bepalen voor een groot deel de inrichting en klimaatbestendigheid van Nederland in de komende decennia.

Figuur 3.1  
Omlooptijd van installaties en infrastructuur



Bron: Philibert and Pershing 2002; bewerking PBL

*In het adaptatiebeleid is de omlooptijd van ingrepen en maatregelen een belangrijke factor voor het bepalen van de urgentie. Vooral bij ontwikkelingen met een lange 'omlooptijd', zoals bij dijken, transportverbindingen en ruimtelijke ontwikkeling is het belangrijk alert te zijn. Dit 'meekoppelen' met verandermomenten kan tegelijkertijd op korte termijn de kwetsbaarheid verminderen en op lange termijn kosten besparen.*

#### Synergiekansen benutten en klimaatbestendig investeren

In de komende decennia worden naar verwachting enkele honderden miljarden euro's in Nederland geïnvesteerd, voortvloeiend uit de grote opgave in de woningbouw, herstructurering van het stedelijk gebied, en de voorgenomen transitie in de energievoorziening, de landbouw, de natuur, de veengebieden en de transportnetwerken. In het kader van het coronaherstelbeleid zullen daar wellicht (grote?) investeringsbudgetten aan worden toegevoegd. Of zullen geplande investeringen naar voren worden gehaald. Behalve voor waterveiligheid is klimaatadaptatie op kortere en langere termijn geen gevestigde praktijk in Nederland. Klimaatadaptatie wordt niet vanzelfsprekend meegenomen in planvorming en ontwerp. Dit laat bijvoorbeeld de recente ruimtelijke ontwikkeling van Amsterdam zien: daar is in de periode 2003-2016 een oppervlak van bijna 600 voetbalvelden aan open ruimte en groen door bebouwing verloren gegaan, terwijl de gemeente juist beoogt het areaal groen

uit te breiden om de hitte en wateroverlast te bestrijden en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren (Giezen et al. 2018). Ruimte is een belangrijke sleutel in adaptatie. Als investeringen niet-klimaatbestendig worden gedaan en als met de komende miljardeninvesteringen in de ruimtelijke inrichting niet of onvoldoende wordt geanticipeerd op de verwachte klimaatverandering, zullen klimaatschades blijven toenemen en zijn de maatschappelijke risico's groot (PBL 2011 en 2018d). Het coronaherstelbeleid biedt een kans om de klimaatadaptatie te versnellen met innovatieve, robuuste en flexibele investeringen en te voorkomen dat de kwetsbaarheid van Nederland groter wordt.

### 3.3 Herstelmaatregelen voor de woningbouw

Het naar voren halen van investeringen in de gebouwde omgeving wordt regelmatig genoemd als mogelijkheid voor het bespoedigen van economisch herstel. De gebouwde omgeving staat voor grote opgaven: er is een groot tekort aan woningen en tegelijkertijd zullen vanwege de klimaatopgave de emissies moeten worden teruggebracht. Het risico bestaat echter dat in programma's gericht op het snel realiseren van nieuwe woningen onvoldoende rekening wordt gehouden met de voor de energietransitie benodigde criteria voor energie-efficiëntie (Hare & Höhne 2020).

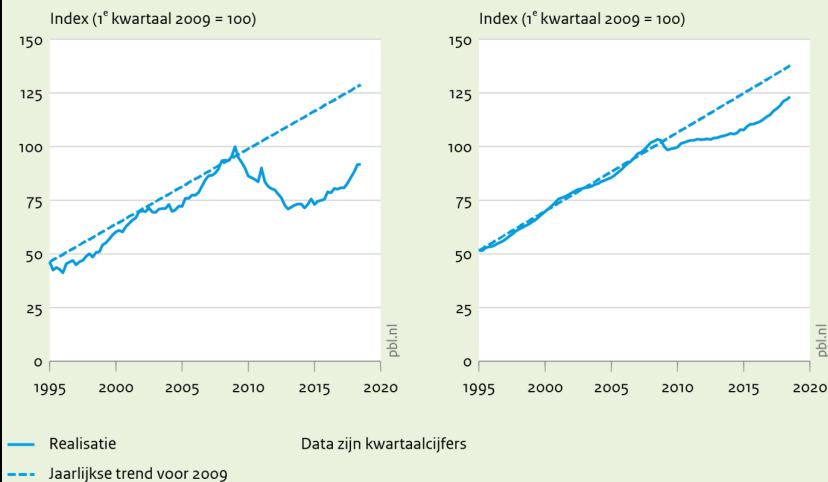
De bouw lijkt een zeer geschikt domein om crisis- en herstelmaatregelen samen te laten komen. Ten eerste zijn er grote opgaven voor de langere termijn, zoals het inlopen van een woningtekort van enkele honderdduizenden woningen en het verduurzamen van enkele miljoenen bestaande woningen. Daarnaast is de bouw bijzonder gevoelig voor crises en vraaguitval; de bouw reageert daar sterk op (CPB 2017). Daarbij kan een dip op de korte termijn grote permanente of langetermijnschade veroorzaken (Buitelaar 2019). Dit wordt ook wel 'hysteresis' genoemd, en is goed zichtbaar in de vergelijking tussen de bouw en de economie als geheel (figuur 3.2). Tot slot is de bouw, in vergelijking met andere sectoren, 'geschikt' voor steun- en herstelmaatregelen, omdat deze sector minder gevoelig is voor het weglekken van investeringen, dan wel het verplaatsen van economische activiteiten naar het buitenland.

Figuur 3.2

#### Productie bouwnijverheid

Toegevoegde waarde bouwnijverheid

Bruto binnenlands product



Bron: CBS

### *Stimuleren van nieuwbouw*

Nederland heeft een tekort aan woningen dat ook in de komende jaren niet zonder meer kan worden ingelopen (BZK 2020). Er zijn grenzen aan wat de bouw jaarlijks kan produceren. Het stilvallen van de bouw kan het tekort echter nog verder vergroten, en moet om die reden worden voorkomen. Nieuwbouw kan een financiële impuls bieden voor verduurzaming van de woningmarkt, mits goed vormgegeven.

De verhuurdersheffing heeft de nieuwbouw, boven op de vraaguitval als gevolg van de vorige crisis, schade berokkend (Buitelaar 2019). Een veelbesproken maatregel is daarom het afschaffen van de verhuurdersheffing, of het ten goede laten komen van die heffing aan de bouw en verbouw van (vooral) huurwoningen. Dat vergroot de financiële armslag van woningcorporaties.

Daarnaast kunnen fondsvorming en subsidietrajecten een rol spelen bij het stimuleren van nieuwbouw, zoals recent ook de Woningbouwalliantie bepleitte (de Woningbouwalliantie 2020). Hierbij moeten eerdere subsidietrajecten als het Besluit Locatiegebonden subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) worden betrokken, waarvan de effectiviteit en efficiëntie moeilijk was vast te stellen (Renes & Ruijs 2009). Bijdragen om grondexploitatietekorten te dichten of om grond te verwerven moeten met enige terughoudendheid worden gezien, omdat die de neiging hebben weg te lekken in (onnodige) grondprijstijgingen en welvaartsverlies.

Investeringsprojecten die worden geoordeeld voor publieke voorzieningen daarentegen kennen dat gevaar minder. Bovendien kunnen hiermee ook andere publieke doelen worden gediend. Zo kunnen investeringen in infrastructuur – bijvoorbeeld fiets-, rail- en energie-infrastructureur – woningbouw faciliteren, maar ook bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van banen en voorzieningen en aan de verduurzaming van mobiliteit. Ook investeringen in een groene openbare ruimte kunnen de woningbouw ten goede komen, alsmede een bijdrage leveren aan klimaatadaptatie en biodiversiteit.

### *Verduurzamen bestaande bouw*

Investeringsprojecten in de gebouwde omgeving, zoals woningisolatie of schone energie-infrastructureur, kunnen de nationale economie stimuleren en tegelijkertijd zicht bieden op de reductie van emissies (IEA 2020a). Bovendien hebben dergelijke overheidsinvesteringen een hoog rendement, doordat ze de kosten van de energietransitie verlagen (Hepburn et al. 2020).

Stimulering van het aanbod van collectieve warmtenetten is een voorbeeld. Binnen het kader van een nieuwe Warmtewet 2.0 kunnen warmtenetten worden gefinancierd op basis van hun werkelijke kosten. Overheidsinvesteringen kunnen de financiering vergemakkelijken en de aanleg versnellen. Een concreet voorbeeld is het grote warmtenet in Zuid-Holland, waar een open net wordt gevoed met restwarmte uit de industrie en door hernieuwbare bronnen. Een achtergestelde lening aan (deels publieke) neteigenaren trekt het project vlot. Andere opties zijn gereedliggende kleinere netprojecten in andere regio's.

Een ander voorbeeld is een versnelde verduurzaming van de (sociale)huurwoningvoorraad. Veel woningcorporaties hebben concrete plannen ter verbetering van hun bezit, maar veelal een tekort aan financiële middelen deze snel uit te voeren. Een financiële rijksimpuls, al dan niet vanuit de verhuurdersheffing, kan hieraan een bijdrage leveren. Deze versnelling past in de aanpak richting aardgasvrij wonen die gemeenten hanteren en is snel uitvoerbaar.



### **3.4 Natuurinclusieve ontwikkeling**

Behoud, herstel en een goed gebruik van natuur kan tot maar liefst één derde bijdragen aan de emissiereducties die in 2030 wereldwijd nodig zijn voor het halen van het Parijsakkoord (Griscom, Adams, Ellis et al. 2017). Daarnaast zijn natuurlijke ecosystemen essentieel in het tegengaan van klimaatverandering zoals die zich vertaalt in toenemende kansen op overstromingen en wateroverlast, droogte, extreme temperaturen en stormen. In Nederland gaat het dan vooral om natuurlijke kusten en duinen, oevers en uiterwaarden die stedelijke gebieden beschermen tegen humane en economische rampen.

In en rond de steden wordt in toenemende mate 'natuurinclusief' ontwikkeld, in de vorm van parken, waterpartijen en -stromen, groen langs bestaande infrastructuur, collectieve tuinen, tijdelijke natuur op braakliggende terreinen, geveltuinen en groene daken. De toepassing van 'groen en blauw' in steden – waar ruimte schaars is – is vrijwel altijd gericht op meer aspecten dan alleen klimaatklimaatverandering (Da Rocha et al. 2017). Zo dragen natuurinclusieve stedelijke ontwikkelingen bij aan klimaatadaptatie in de vorm van waterberging, maar ook aan de gezondheid door het tegengaan van hittestress, het verbeteren van de luchtkwaliteit en het bieden van ruimte voor gezonde beweging en mentale gezondheid, recreatie en ontspanning. Bovendien kunnen natuurinclusieve ontwikkelingen bijdragen aan biodiversiteit, sociale cohesie en economische regeneratie van achterstandsgebieden. Uit een Europese inventarisatie van relatief grote (meer dan 22 hectare) stedelijke natuurinitiatieven blijkt dat alleen al de economische (meetbare) baten de kosten vaak overstijgen. Een aanzienlijk deel van deze initiatieven betaalde zich zelfs al binnen één jaar terug (Bockarjova et al. 2020).

Voor het optimaliseren van de bijdragen die natuur kan leveren aan brede welvaart, is het van groot belang dat diverse organisatorische, juridische en financiële barrières worden geslecht. Vooral de scheve verdeling van de kosten en baten van de aanleg en het beheer van stedelijke natuur speelt hier een rol. Nieuwe ontwikkelingen komen daardoor lastig van de grond. In groeiregio's zoals Amsterdam leidt het er zelfs toe dat het stedelijk groen afneemt (Giezen et al. 2018). Terwijl het belang van voldoende groen voor buurtbewoners binnen de directe actieradius tijdens de intelligente lockdown zo evident naar voren kwam.

Een ontwikkeling waar de overheid op kan inspelen, is dat natuurinclusieve ontwikkelingen steeds vaker een samenspel zijn tussen publieke organisaties, bedrijven én burgers. Oftewel: de inspanningen en investeringen van de overheid, gaan in toenemende mate gepaard met een vermenigvuldigingsfactor (multiplier) vanuit de samenleving en de private sector. Dit biedt een aanknopingspunt voor een kosteneffectief herstelbeleid dat is gericht op de aanpak van meerdere leefomgevingsopgaven. Om natuurinclusieve ontwikkelingen meer kans te bieden, is het van belang dat de bijdragen die ze leveren aan zowel klimaatmitigatie en -adaptatie financieel aantrekkelijker worden gemaakt. Dit vraagt meer aandacht voor businessmodellen die investeringen in natuur mogelijk maken doordat ze op termijn bijdragen aan lagere (klimaat)inspanningen en risico's op de langere termijn verminderen. Banken en schade- en zorgverzekeraars zijn hier in toenemende mate bij betrokken en in geïnteresseerd. Maar ook andere aspecten van brede welvaart, zoals gezondheid, milieudruk en sociale cohesie kunnen hierin worden meegenomen. Zoals gezegd kenmerkt natuurinclusieve ontwikkeling zich steeds meer door nieuwe partnerschappen en nieuwe vormen van samenwerking. De Rijksoverheid kan hier gunstige voorwaarden voor creëren (zie paragraaf 3.3).

## 3.2 Werk Europees samen en leer van de duurzame herstelaanpak in het buitenland

Van verschillende kanten is erop gewezen dat het nadenken over de vormgeving van duurzaam herstelbeleid niet voorbij kan gaan aan het meenemen van de Europese en internationale context (CPB 2020; DNB 2020; SER 2020; SFL 2020; VNO-NCW 2020). Hieraan liggen diverse overwegingen ten grondslag:

- Oplossingen voor de grote leefomgevingsvraagstukken vergen structurele aanpassingen van de economie. Het zijn vraagstukken die uiteindelijk alleen in internationale context kunnen worden opgelost en die om sterke internationale coördinatie vragen.
- Het verdienvermogen van Nederland is mede afhankelijk van de Europese interne markt. Economisch herstel in Nederland is daardoor ook afhankelijk van de sociaal-economische ontwikkelingen in de overige EU-lidstaten. Dit geldt ook voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland.
- Voor het concurrentievermogen van internationaal opererende Nederlandse bedrijven is een gelijk speelveld in Europa van grote betekenis. Een gecoördineerde Europese herstelaanpak is daarom te verkiezen boven een lappendeken van nationale aanpakken.
- De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van de Europese Unie voor mondiale productieketens blootgelegd. Deze kwetsbaarheid kan door geen enkele EU-lidstaat alleen worden verminderd en vergt daarom een gemeenschappelijke aanpak.
- Het internationale handelsbeleid wordt in de Europese Unie vormgegeven, met verregaande bevoegdheden voor de Europese Commissie.
- Een gemeenschappelijk optreden van de Europese Unie in mondiaal verband is niet alleen van belang voor de veiligheid, handel en economische ontwikkeling, maar ook voor het vinden van oplossingen voor internationale leefomgevingsvraagstukken die veelal ook in internationale verdragen (klimaat, biodiversiteit) een rol spelen.

### De Green Deal van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in antwoord op de coronacrisis het voorstel voor de Europese begroting (2021-2027) herzien en tijdelijk (2021-2024) een nieuw financieel instrument 'Next Generation EU' voorgesteld (EC 2020a,b). Bij elkaar gaat het in deze voorstellen om circa 1.850 miljard euro aan beoogde investeringen. Uitgangspunt van de Commissie is om het gebruik van deze middelen te laten aansluiten bij de duurzaamheidsopgaven in de Europese Green Deal (EC 2019). De Commissie gebruikt hiervoor het begrip 'ecologische transitie', dat de noodzakelijke veranderingen in het economische systeem samenvat die nodig zijn om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, een circulaire economie in te richten, natuur en biodiversiteit te herstellen, en een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem op te bouwen. De Commissie heeft hiervoor een aantal uitgangspunten voorgesteld:

- vasthouden aan het principe om 25 procent van alle middelen ten goede te laten komen aan klimaatdoelen;
- bij de besteding van middelen rekening te houden met de nationale energie- en klimaatplannen (INEK);
- een 'doe-geen-schade-principe' in te voeren voor overheidsinvesteringen, geïnspireerd op de Europese taxonomie (een classificatiesysteem voor 'groene' investeringen) voor de financiële sector;
- milieuvorwaarden te verbinden aan subsidies en overheidsuitgaven uit de Europese fondsen.

De financiering en omvang van het Europese herstelprogramma zijn onderwerpen waarover de Europese regeringsleiders in de tweede helft van dit jaar moeten besluiten. Ook in bestuurlijk opzicht zal het Europese herstelprogramma zeker nog onderwerp van stevig politiek debat zijn. De Europese Commissie heeft een grote rol toebedeeld aan de lidstaten, die geacht worden nationale herstelplannen op te stellen (via het Europese semester). Op dit moment is er nog veel onduidelijkheid, zoals over hoe de besluitvorming over de besteding van middelen precies zal verlopen, welke rol de nationale herstelplannen daarin spelen, in hoeverre lidstaten hun plannen onderling zullen afstemmen, in hoeverre uiteindelijk met de ecologische transitie rekening wordt gehouden, en in hoeverre lokale en regionale overheden direct toegang krijgen tot Europese fondsen.

De Europese Commissie ziet de Europese Green Deal als potentiële 'banenmachine'. Dit was al zo voor het uitbreken van de coronacrisis en is onder de huidige omstandigheden des te meer relevant. Een duurzaam herstel moet volgens de Commissie niet alleen tot zekerheid op de lange termijn leiden, maar ook op korte termijn de economie op lokaal niveau weer op gang brengen. De Commissie noemt in dit verband, in algemene termen, een aantal aandachtsgebieden (EC 2020b):

- een renovatiegolf in de gebouwde omgeving, met als streven het huidige renovatietempo van gebouwen en woningen te verdubbelen;
- het aantrekken van investeringen in technologieën die van belang zijn voor een schoon energiesysteem; genoemd worden hernieuwbare energie, energieopslag, schone waterstof, batterijen, koolstofopvang en -opslag, en transport- en distributienetwerken.
- versnelling van de productie en het gebruik van schone voertuigen en van alternatieve brandstoffen, uitbreiding van de laadpunten voor elektrische auto's en de transitie naar schone stedelijke mobiliteit.
- voor de thema's circulaire economie, biodiversiteit en landbouw en voedsel verwijst de Commissie in de voorstellen voor economisch herstel naar de onder de Green Deal uitgebrachte strategieën (zie EC 2020c,d,e).

Daarnaast is er in de Europese Green Deal veel aandacht voor steun aan regio's die sociaaleconomisch bovenmatig worden getroffen doordat fossiele industrieën vanwege de energietransitie geleidelijk worden gesloten of omgevormd (EC 2020f).

Welke stappen zijn er tot nu toe in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk al concreet gezet in het herstelbeleid en welke maatregelen worden in deze landen overwogen voor de korte en langere termijn? En wat kan Nederland daarvan leren?

## Duitsland

Begin juni bereikte de Duitse regeringscoalitie overeenstemming over een omvangrijk economisch steunprogramma van 130 miljard euro (CDU et al. 2020). Dit programma komt boven op de acute maatregelen waarover al eerder was besloten. Het programma is in de Duitse samenleving in het algemeen positief ontvangen en wordt als evenwichtig beschouwd. Onderdeel van het plan zijn 'groene' maatregelen die passen bij de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn.

In het oog springende 'groene' maatregelen in het Duitse steunprogramma zijn:

- Het stimuleringsbeleid voor hernieuwbare energie zal voortaan niet meer alleen worden betaald uit een toeslag op de elektriciteitsrekening, maar gedeeltelijk ook uit de opbrengsten van een CO<sub>2</sub>-heffing in de transportsector en gebouwde omgeving. Dit leidt tot een lagere elektriciteitsrekening voor burgers en ondernemingen, en maakt elektrische oplossingen (bijvoorbeeld warmtepompen) relatief goedkoper.

- Het programma zet stevig in op het opbouwen en stimuleren van een waterstofsysteem. Er is 9 miljard euro extra vrijgemaakt voor investeringen in het waterstofsysteem, inclusief het opbouwen van buitenlandse partnerschappen en het promoten van 'made in Germany'-technologieën.
- Voor de renovatie van gebouwen worden extra middelen vrijgemaakt. Deze middelen (2 miljard euro) zijn echter relatief bescheiden.
- Het programma maakt een duidelijke keuze voor het stimuleren van elektrisch personenvervoer. De kooppremie voor elektrische auto's wordt aantrekkelijker en er gaat extra geïnvesteerd worden in de uitbreiding van de laadinfrastructuur.
- De automobielbranche kan rekenen op extra investeringen in innovatieprogramma's gericht op toekomsttechnologieën. Ook de productie van batterijen krijgt extra steun.

Het programma geeft weliswaar goede aanzetten om economisch herstel en duurzame ontwikkeling met elkaar te verbinden, maar er zijn ook wel wat kritiekpunten waaruit ook valt te leren. Zo is er kritiek op het ontbreken van impulsen voor de versnelde uitbouw van hernieuwbare energie, te weinig aandacht voor energie-efficiëntie en op het ontbreken van investeringen in de circulaire economie (Fischedick et al. 2020). Verder worden de elektriciteitsprijshervormingen in het programma als te zwak beoordeeld en wordt een systematische en allesomvattende herziening van energieprijzen bepleit, met een sterkere oriëntering op de CO<sub>2</sub>-beprijzing (Löschel et al. 2020).

## Frankrijk

In maart 2020 lanceerde de Franse overheid een noodpakket van fiscale en economische maatregelen, vooral voor acute steun aan in de problemen geraakte bedrijven, inclusief kleine en middelgrote ondernemingen. Daarnaast zijn steunmaatregelen gelanceerd voor kwetsbare sectoren (bouw en openbare werken, uitgeverijen en boekhandels, toerisme), strategisch belangrijk geachte industriële sectoren (automobiel- en vliegtuigindustrie) en voor toekomsttechnologieën in het algemeen (RD&D, startups) (Gouvernement Français 2020).

Bovengenoemde plannen zijn gericht op het lenigen van acute economische noden en het weer op gang brengen van de economie. Daarnaast heeft de Franse regering aangekondigd om voor het zomerreces met een plan te komen om de economie structureel nieuw leven in te blazen. Dit plan, dat wordt ontwikkeld in overleg met brancheverenigingen, sociale partners, lokale autoriteiten en parlementariërs, heeft als doel de concurrentiekracht structureel te versterken en de transitie naar een koolstofarme economie te versnellen.

Het Franse economische herstelbeleid voor de korte termijn kent een aantal 'groene' maatregelen:

- De kooppremie voor elektrische auto's wordt aantrekkelijker gemaakt.
- Huishoudens met een laag inkomen krijgen extra steun bij het vervangen van een oude auto met verbrandingsmotor door een nieuwer model, een elektrische of een hybride voertuig.
- De uitbouw van de laadinfrastructuur wordt versneld.
- Voor de energierenovatie van openbare gebouwen komen extra middelen beschikbaar.
- RD&D-programma's gericht op de ontwikkeling van 'groene' luchtvaarttechnologieën worden geïntensiveerd (onder andere elektrisch-waterstofhybridetechnologie).
- RD&D-programma's voor de automobielindustrie worden versterkt gericht op modernisering, digitalisering en schoner vervoer.

De Franse automobielindustrie heeft bij het ontvangen van steun door de overheid toegezegd zich extra te zullen inzetten om het voertuigaanbod in overeenstemming te brengen met de Europese CO<sub>2</sub>-uitstootbepalingen. Tegen 2025 zal de productie van elektrische, plug-inhybride of hybride voertuigen toenemen tot 1 miljoen voertuigen per jaar.

De Franse regering heeft het door de coronacrisis getroffen Air France een steunprogramma van 7 miljard euro aangeboden, onder enkele 'groene' voorwaarden. Zo wordt het aantal binnenlandse vluchten waarvoor ook een TGV-verbinding bestaat van minder dan 2,5 uur verminderd, moet de CO<sub>2</sub>-uitstoot van interstedelijke vluchten vanaf Orly en van interregionale vluchten tegen eind 2024 met 50 procent zijn verminderd, zal Air France de vloot voor middellange- en langeafstandsvluchten moeten vernieuwen (vooral om de ecologische impact ervan te verminderen), en zal in 2025 2 procent van de kerosine duurzaam moet zijn. Deze steun aan Air France staat niet los van het feit dat het bedrijf een grote klant is voor de luchtvaartindustrie en het strategische belang van deze industrie voor de gehele Franse economie. Daarnaast wordt de luchtvaartindustrie met een groot steunpakket van 15 miljard euro direct geholpen, met als doel het behoud van banen, de modernisering van bedrijven en de vergroening van de sector. Frankrijk kiest daarbij voor een wereldwijd toonaangevende rol in de ontwikkeling en productie van toekomstige schone vliegtuigen en helikopters.

### **Verenigd Koninkrijk**

In het jaarlijkse voortgangsrapport aan het Britse parlement van het Committee on Climate Change (CCC) over het klimaatbeleid wordt uitvoerig ingegaan op de gevolgen van de coronacrisis en worden aanbevelingen gedaan voor herstelbeleid (CCC 2020). Het Verenigd Koninkrijk heeft een klimaatneutrale samenleving in 2050 tot doel. De transitie daarnaartoe wordt ondersteund met wetenschappelijke analyses en adviezen van het CCC. De keuzes die de Britse regering in de komende maanden maakt om de economische gevolgen door de coronapandemie te boven te komen, bieden volgens het CCC kansen om de transitie naar klimaatneutraliteit te versnellen en de klimaatbestendigheid te verbeteren.

Het CCC ziet vanwege de coronacrisis echter ook nieuwe risico's voor het bereiken van klimaatneutraliteit. Maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid hebben ongetwijfeld invloed op de uitvoering van klimaatmaatregelen, zoals terughoudendheid in het openbaarvervoergebruik en het uitstellen van klimaatinvesteringen. Als kortetermijnmaatregelen gericht op het aanpakken van werkloosheid en sociale ongelijkheid onvoldoende rekening houden met de klimaatopgave, kunnen ze op lange termijn tot hogere emissies leiden. De planning van herstelmaatregelen zal ook interdepartementaal moeten worden afgestemd om effectief te kunnen zijn. In eerdere voortgangsrapporten wees het CCC reeds op inefficiënties in het Britse klimaatbeleid door gebrekkige coördinatie.

Het CCC heeft in april 2020 een aantal beginselen geformuleerd voor een veerkrachtig economisch herstel:

- Gebruik klimaatinvesteringen ter ondersteuning van het economisch herstel en het creëren van banen.
- Zet in op een verschuiving naar klimaatvriendelijk gedrag op de langere termijn.
- Zorg dat het land beter bestand is tegen de gevolgen van klimaatverandering.
- Hanteer 'eerlijkheid' als een kernprincipe.
- Zorg ervoor dat het herstel niet leidt tot een lock-in van broeikasgasemissies of van een verhoogd klimaatrisico.

- Versterk prikkels voor emissiereductie als belastinghervormingen worden overwogen.

In het recente voortgangsrapport beoordeelt het CCC een reeks aan mogelijke maatregelen op bovenstaande beginselen en komt op grond daarvan tot vijf investeringsprioriteiten voor de komende maanden (zie tekstkader 3.5).

### **3.5 Planning van veerkrachtig herstel**

Het Britse Committee on Climate Change (CCC) gaat in zijn meest recente voortgangsrapport in op de vraag hoe herstelbeleid vanuit de klimaatopgave vorm kan worden gegeven (CCC 2020). Het CCC onderscheidt daarbij vijf investeringsprioriteiten voor de korte termijn, met gunstige werkgelegenheidseffecten:

- *Het energiezuinig en toekomstbestendig maken van de gebouwde omgeving.* Plannen hiervoor kunnen snel worden uitgerold en behelzen de renovatie van bestaande gebouwen, het bouwen van nieuwe woningen volgens de hoogste energie- en waterefficiëntienormen, de installatie van koolstofarme verwarmingssystemen en beschermende maatregelen tegen oververhitting.
- *Bomen planten, herstel van veenbodems en aanleg van groene infrastructuur.* Investeren in de natuur, ook in steden, biedt een andere snelle weg naar kansen voor hooggekwalificeerde banen en het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit. Substantiële veranderingen in het landgebruik zijn nodig om klimaatneutraliteit te halen, en leveren daarnaast aanzienlijke voordelen op voor de biodiversiteit, de luchtkwaliteit en de bescherming tegen overstromingen.
- *Het versterken van de energie-infrastructuur*  
Elektriciteitsnetwerken moeten worden versterkt om de elektrificatie van transport en verwarming te ondersteunen. Een nieuwe waterstofinfrastructuur en de aanleg van koolstofafvang- en opslaginfrastructuur (CCS) ondersteunen de transitie naar een koolstofarme industrie. Snelle oplaadpunten voor elektrische voertuigen versnellen de uitfasering van personenauto's en bestelwagens die op benzine of diesel rijden.
- *Infrastructuur voor wandelen, fietsen en op afstand werken*  
Veilige wandel- en fietsmogelijkheden, meer fietsenstallingen en ondersteuning voor gedeelde fietsen en e-scooters helpen om weer duurzamer aan het werk te gaan. Om thuiswerk echt een wijdverbreide optie te maken, is digitale technologie (5G en glasvezelbreedband) nodig.
- *Op weg naar een circulaire economie*  
Lokale autoriteiten hebben steun nodig om strategisch te investeren in gescheiden afvalinzameling en recyclinginfrastructuur en om nieuwe regionale banen te creëren.

### **Enkele lessen**

In het voorstel van de Europese Commissie en de Duitse en Franse herstelprogramma's zijn duidelijke 'groene' elementen aanwezig, met het zwaartepunt op investeringen in het energiesysteem, en met het oog op het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. In de Duitse en Franse herstelprogramma's zijn ook specifieke toekomsttechnologieën benoemd (waterstof, batterijen, schone auto's, klimaatvriendelijk staal, schonere vliegtuigen) waarmee de nationale industrieën worden gestimuleerd. Investeringen in de energie-efficiëntie zijn vooral gericht op de renovatie van gebouwen en woningen, maar zijn relatief bescheiden.

Op hoofdlijnen zijn er raakvlakken tussen de genoemde energie-investeringen in de plannen van de Europese Commissie, in de Duitse en Franse herstelprogramma's, de

Britse adviezen, en de inhoud van het Nederlandse Klimaatakkoord. De Nederlandse regering is zich ervan bewust dat de verduurzaming van de basisindustrie en de ontwikkeling van een waterstofsysteem in de internationale context, vooral in de buurlanden en de Europese Unie, moeten worden vormgegeven (zie tekstkader 3.1). Dit geldt ook voor de al langer lopende ontwikkelingen in de elektriciteitssector (toename hernieuwbare energie en geïntegreerde Europese markt) (Pentalateraal Energieforum).

Gegeven deze context zijn ook de adviezen van het Internationaal Energieagentschap (IEA) over economisch stimuleringsbeleid in reactie op de coronacrisis van betekenis. Zoals het gebruikmaken van strategische voordelen en uitgangspositie, het benutten van schaalvoordelen, het inzetten op beschikbare technologieën en doorbraaktechnologieën met toekomstperspectief, en een industriebeleid dat rekening houdt met toekomstige opgaven en nationale sterke punten (IEA 2020b).

Ook de Wereldbank denkt na over economisch herstelbeleid en doet voorstellen voor een checklist waarmee de duurzaamheid van overheidsinterventies kan worden beoordeeld (zie tekstkader 3.6). De Wereldbank stelt onder andere fundamentele marktimperfections aan de orde, een thema dat ook in de Europese Unie en belangrijke buurlanden, zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, voortdurend door economen aan de orde wordt gesteld (bijvoorbeeld LAU 2020; Löschel et al. 2020; Ruiz 2019). Het leidende principe hierbij is dat de vervuiler betaald. Vanwege het belang van een beter speelveld voor ondernemers die internationaal opereren, zijn Europese initiatieven om dit principe verder door te voeren te verkiezen boven nationale oplossingen.

### **3.6 Duurzaamheid en interventies gericht op economisch herstel**

De Wereldbank (WBG 2020) deed onlangs een voorstel voor een duurzaamheidschecklist bij de evaluatie van economische herstelmaatregelen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de korte termijn (6-18 maanden) en de lange termijn. Ter inspiratie vermelden we hier een aantal langetermijnoverwegingen die relevant zijn voor de Nederlandse context.

- *Menselijk en sociaal kapitaal*
  - Stimuleren de gecreëerde banen het opbouwen van vaardigheden en door-groeimogelijkheden?
  - Verbetert de interventie de volksgezondheid, bijvoorbeeld door verminderde lokale luchtverontreiniging?
- *Natuurlijk kapitaal*
  - Ondersteunt de interventie het herstel van verontreinigd land zodat dat kan worden herontwikkeld?
  - Verbetert de interventie de landbouw en de landproductiviteit?
  - Beschermde interventie de biodiversiteit en de ecosystemendiensten?
  - Kan de interventie onomkeerbare milieuschade veroorzaken?
- *Infrastructuur*
  - Helpt de interventie de toegang tot essentiële infrastructuur te verbeteren?
  - Verbetert de interventie de lokale economische productiviteit door toegang tot betere en betrouwbaardere infrastructuur?
- *Fundamentele marktimperfections*
  - Pakt de interventie marktfalen aan, zoals marktverstoringe subsidies, prijzen die geen rekening houden met externe effecten, en dergelijke?
- *Vergroting veerkracht en adaptief vermogen*
  - Zijn projecten beoordeeld op kwetsbaarheid voor rampen en toekomstige klimaatrisico's?

- Vergroot de interventie de veerkracht tegen natuurrampen, bijvoorbeeld door toepassing van verharde infrastructuur of door op de natuur gebaseerde oplossingen?
- Verbetert de interventie de sociaaleconomische veerkracht?
- *Decarbonisatie, duurzame groei en lange termijn risico's*
  - Is de interventie consistent met en ondersteunend aan de bestaande klimaatdoelstellingen en klimaatstrategieën voor de lange termijn?
  - Creëert de interventie een lock-in van koolstof- of energie-intensieve structuren? Vormt de interventie een zogenaamd 'stranded asset' vanwege decarbonisatie, technologische ontwikkeling of andere marktontwikkelingen?
  - Reduceert of heft de interventie belemmeringen op voor het koolstofarm maken van financiële markten, belastingen of regelgeving (bijvoorbeeld voor energie-efficiëntie of de inzet van koolstofarme technologie)?
  - Stimuleert de interventie de ontwikkeling, marktintroductie en kostenreductie van koolstofarme technologieën?
  - Biedt de interventie ondersteuning aan technische middelen waarmee koolstofarme technologieën of strategieën beter kunnen worden geïntegreerd of toegepast (bijvoorbeeld voor de verbetering van distributie- en transportnetwerken, infrastructuur voor openbaar vervoer of smart cities)?
  - Verbetert de interventie de lokale en nationale energievoorzieningszekerheid?

Zowel de Europese plannen als die van belangrijke bureaus zoals Duitsland en Frankrijk hebben in hun herstelplannen onderwerpen die neerkomen op industriebeleid. Nederland doet er goed aan om in het kader van economisch herstelbeleid na te denken over deze ontwikkelingen en over de positie van de Nederlandse industrie op het Europese speelveld. Met de kabinetsbrief Basisindustrie (zie tekstkader 3.1) is daar al een goede aanzet toe gegeven. Het signaleren van kansen op internationale markten is voor Nederland relevant bij het nadenken over economisch herstelbeleid en de toekomstige concurrentiepositie. Daartoe hoort ook het formuleren van concrete grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's en projecten, en het zorgen voor een regelgevingskader dat die faciliteert.

Het is nog te vroeg om de efficiëntie van economische herstelprogramma's van andere landen op maatregelenniveau te analyseren en daarvoor Nederland lessen uit te trekken. Wel vallen uit de aanpak in de Europese Unie en omliggende landen op hoofdlijnen enkele lessen te trekken:

- De Europese Commissie en Duitsland en Frankrijk zijn snel begonnen met het vormgeven van economische herstelprogramma's die verder reiken dan een reactie op de door de coronacrisis ontstane noodsituatie.
- In het Duitse steunprogramma worden oplossingen in Europa ook gezocht uit het belang van een goed functionerende interne markt voor de Duitse industrie.
- De nationale economische herstelprogramma's van Duitsland en Frankrijk omvatten industriebeleid dat is gericht op het verbeteren van de exportpositie van bedrijven in groene technologieën.
- Investeringsprogramma's in 'groene' technologieën zijn belangrijk in de steunprogramma's van de Europese Commissie en omliggende landen. Dit is conform adviezen van het Internationaal Energieagentschap (IEA 2020a,b).
- Zowel op de Europese Commissie als op Duitsland is er kritiek dat investeringen in energie-efficiëntie relatief onderbelicht zijn in de economische herstelprogramma's, dit in tegenstelling tot het advies van het Internationaal Energieagentschap (IEA 2020b).



- In de Duitse plannen zijn er aanzetten tot herziening van de energieprijzen. Eerder was al besloten tot invoering van een CO<sub>2</sub>-heffing op brandstoffen (in de gebouwde omgeving en transport). Het steunprogramma omvat een verlaging van de heffing ter stimulering van hernieuwbare energie, met lagere elektriciteitsprijzen tot gevolg. Deze hervorming zou nog veel systematischer en allesomvattend, bij voorkeur op EU-niveau, kunnen worden doorgevoerd om de juiste prikkels te creëren in de (interne) markt voor aantrekkelijke schone investeringen.
- In het Verenigd Koninkrijk zijn voor de korte termijn prioritaire thema's gekozen die gunstig zijn voor de werkgelegenheid, passen bij een transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 en die het land beter beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

### 3.3 Versterk de condities voor investeringen in duurzaam herstel

Om de leefomgevingsvraagstukken effectief te kunnen aanpakken, is een fundamentele verandering van de economie en de samenleving nodig richting duurzaamheid (zie hoofdstuk 2). De overheid heeft de belangrijke taak ervoor te zorgen dat de beoogde transities richting duurzaam herstel worden bevorderd. De volgende voorwaarden zijn daarbij van belang:

- Het *bieden van investeringszekerheid* door het voeren van een *consistent beleid*, waarin leefomgeving, economie en sociaal domein met elkaar worden verbonden (paragraaf 3.3.1). Bedrijven hebben behoefte aan investeringszekerheid en heldere en stabiele beleidskaders voor de middellange en lange termijn. Transities vragen om richtinggevend keuzes en koersvast beleid (PBL 2018a, 2020a,b). Het stikstofdossier illustreert het belang van een consistent herstelbeleid: een juridisch consistent stikstof- en natuurbeleid kan voorkomen dat stagnerende vergunningsverlening het economisch herstel belemmert.
- Voor duurzaam herstel is het belangrijk *samen te werken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties* (paragraaf 3.3.2). Zij beschikken immers over relevante kennis, geld en vaardigheden. Ook hebben ze mogelijk strategische grondposities, wat van belang is om de eerdergenoemde synergiekansen te benutten (zie paragraaf 3.1) en duurzaam herstel te versnellen. De overheid kan dit stimuleren door duurzame maatschappelijk initiatieven te *faciliteren*. Daarbij is het belangrijk dat de overheid de accenten en prioriteiten van de maatschappelijke initiatieven in ogenschouw houdt.
- De *financiële sector is een interessante samenwerkingspartner* voor overheden om investeringen in duurzaam herstel te bevorderen (paragraaf 3.3.3). Deze sector kan de bewustwording vergroten over de risico's van het verlies aan kwaliteit van de leefomgeving voor de economie (bijvoorbeeld door de financiële risico's van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies in beeld te brengen) en bedrijven stimuleren om transparant te zijn over hun risicomanagement. Ook kan de financiële sector bestaande belemmeringen voor duurzaam ondernemen wegnemen door aantrekkelijker financieringsvoorwaarden te formuleren en duurzame bedrijfsvoering te stimuleren, bijvoorbeeld via kredietverstrekking onder duurzaamheidsvoorwaarden. Door samen op te trekken met toezichthouders en banken kunnen overheden ervoor zorgen dat internationaal consistent duurzaam herstelbeleid wordt ontwikkeld. Denk aan (de voorbereidingen voor) de Klimaatop in Glasgow en de VN Biodiversiteitsconferentie in Kunming (beide in 2021). (PBL 2013, 2016a,c, 2018a,b, 2020b, van Oorschot et al. 2020).
- De overheid kan de randvoorwaarden versterken die belemmeringen voor duurzaam ondernemen wegnemen en groen investeren bevorderen (paragraaf 3.3.4).

Dit kan door *bestaande wet- en regelgeving* (zoals de Klimaatwet, transparantierichtlijnen en beprijzingsinstrumenten) *beter te benutten* en door nieuwe condities te scheppen, zoals het stellen van heldere langetermijndoelen en het beprijzen van milieu-aantasting bij de productie en consumptie van goederen en diensten (zie ook paragraaf 3.2). Dit kan leiden tot transitierisico's voor bedrijven, die zich moeten aanpassen aan de (nieuwe) beleidskaders. Als zij dit niet doen, kan dit naast transitierisico's ook reputatieschade tot gevolg hebben (DNB & PBL 2020).

We gaan in het vervolg van deze paragraaf achtereenvolgend op deze randvoorwaarden in.

### 3.3.1 Investeringszekerheid door consistentie in beleid en het met elkaar verbinden van economisch herstel- en leefomgevingsbeleid

De overheid kan investeringen in duurzaam herstel stimuleren door het voeren van een consistent beleid, dat bedrijven en investeerders zekerheid biedt voor de middellange en lange termijn. Consistent beleid helpt bedrijven hun activiteiten te verduurzamen. We onderscheiden verschillende vormen van consistentie:

- 1) consistentie in tijd (een stabiel beleidskader voor de langere termijn);
- 2) consistentie binnen een beleidsdossier;
- 3) consistentie tussen verschillende overheidslagen (mondiaal, Europa, Rijk, provincies, regio's en gemeenten);
- 4) consistentie tussen economisch en leefomgevingsbeleid.

Consistentie is lastig te realiseren, omdat de relevante beleidsdossiers (economie, klimaat, landbouw, natuur, voedsel, leefomgeving) verschillen in opgaven, in de fase waarin de transitie zich bevindt, in beleidsarena's, in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en in financieringsstromen (PBL 2018a, 2020b).

#### 1) Consistentie in de tijd

Voor bedrijven en investeerders is een overheid die investeringszekerheid biedt via het voeren van een consistent herstelbeleid van essentieel belang. Zeker in tijden van grote onzekerheid, zoals nu ten tijde van de coronacrisis en de daaruit voortvloeiende economische crisis. Bedrijven hebben immers behoefte aan investeringszekerheid en heldere, en vooral in de tijd stabiele beleidskaders voor de lange termijn (DNB 2017). De Klimaatwet is een goed voorbeeld van een stabiel beleidskader: afspraken over het transitiepad zijn helder en wettelijk vastgelegd, zodat dit de economie en de financiële instellingen de gelegenheid geeft om tijdig actie te ondernemen, zich aan te passen en een aanjaagfunctie te vervullen (DNB 2017). Transities vragen om richtinggevende keuzes en koersvast beleid (DNB 2017; PBL 2018a, 2020a,b; PBL & ASRE 2013; Wilink 2020).

#### 2) Consistentie binnen een beleidsdossier

Het leefomgevingsbeleid kan aan consistentie winnen door maatregelen voor klimaat, natuur, stikstof, landbouw en voedsel aan elkaar te koppelen (Remkes et al. 2020; PBL 2020a, Vink & Hinsberg 2019; Vink et al. 2020). Door versterking van de samenhang tussen de maatregelen uit het leefomgevingsbeleid, kan de effectiviteit van de maatregelen worden vergroot. De actualisatie van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan voor de Nederlandse overheid een belangrijk moment zijn voor meer consistentie in het natuur-, stikstof- en landbouwbeleid (zie ook tekstkader 3.7). Andere relevante momenten zijn de Klimaatop in Glasgow en de VN Biodiversiteitsconferentie in Kunming (beide in 2021).

### *3) Consistentie tussen verschillende overheidslagen*

Ook binnen een beleidsdossier valt aan consistentie te winnen tussen de verschillende overheidslagen. Uit de beleidspraktijk en verschillende studies blijkt dat deze consistentie geen gemeengoed is, terwijl de fysieke leefomgevingsopgaven regionaal sterk uiteen kunnen lopen vanwege fysiek-ruimtelijke en institutionele verschillen (Boezeman et al. 2019; Folkert & Boonstra 2017; PBL 2018c, 2019a, 2020b; Vink & Hinsberg 2019, Vink et al. 2020). Ook de coronacrisis en de economische consequenties ervan zijn niet gelijkmatig over Nederland verdeeld. De regionale (economische en ruimtelijke) verschillen vragen om beleid met aandacht voor regionaal gebiedsgericht maatwerk. Dit geeft het belang aan van een interbestuurlijke aanpak van duurzaam herstel, waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van samenwerking tussen verschillende maatschappelijke organisaties en het combineren van uiteenlopende opgaven (IPBES 2019; PBL 2018a; RoB 2020). Het belang hiervan is niet alleen terug te zien in de Nederlandse praktijk (zie tekstkader 3.2 en 3.4 over klimaatadaptatie en natuurinclusieve ruimtelijke ontwikkelingen en tekstkader 3.7 over het stikstofdossier). Ook in de Europese Unie en in Duitsland speelt dit een rol (zie paragraaf 3.2 en tekstkader 3.8 over financiële instellingen als relevante samenwerkingspartner). Het PBL onderzoekt momenteel hoe gevoelig sectoren en regio's (en regio-sectorcombinaties) zijn voor verschillende lockdown- en exitstrategieën (Thissen et al. 2020). Dit gebeurt op basis van een Europese matrix van handelsrelaties binnen en tussen sectoren en tussen regio's. Dit biedt ook inzicht voor het voeren van een herstelbeleid waarin rekening wordt gehouden met regionale verschillen en de relaties tussen regio's.

### *4) Consistentie tussen economisch beleid en leefomgevingsbeleid*

Tot slot valt aan consistentie te winnen door het economische herstelbeleid en het leefomgevingsbeleid sterker met elkaar te verbinden (zie onder andere DNB 2020; Hepburn et al. 2020; Rli 2020; SER 2020; SFL 2020). In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat van een dergelijke samenhang in Nederland (nog) geen sprake is. De Europese Commissie en sommige EU-lidstaten proberen hun herstel- en duurzaamheidsbeleid wel te verbinden onder de noemer van 'groen herstelbeleid'. Uit het Nederlandse stikstofdossier blijkt evenwel wat er kan gebeuren als de koppeling tussen economie, verstedelijking en de natuur onvoldoende aandacht krijgt. De uitspraak van het Europese Hof en later de Raad van State resulteerde in een blokkade in de uitvoering van het landbouw-, vervoers- en woningmarktbeleid en bracht veel maatschappelijke onrust. Door de rechterlijke uitspraken mochten immers geen vergunningen meer worden verstrekt op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op door de VHR-beschermde natuur in Natura 2000-gebieden. Als gevolg hiervan kwamen woningbouw- en infrastructuurplannen stil te liggen. Het herstel van natuur is een juridische randvoorwaarde die het vlottrekken van de vergunningverlening bespoedigt. Dit voorbeeld laat de noodzaak zien om aan de voorkant economisch beleid en fysiek leefomgevingsbeleid (de opgaven voor economie, klimaat, landbouw, natuur, stikstof en woningbouw) met elkaar te verbinden.

Economisch duurzaam herstel en bijbehorende transitie vragen om richtinggevende keuzes en koersvast beleid. Dit betekent het met elkaar verbinden van economisch herstelbeleid aan de leefomgeving, het bevorderen van consistentie binnen het leefomgevingsbeleid (tussen de opgaven voor klimaat, natuur, landbouw, water, voedsel, ruimtelijke ordening en stikstof) en tussen overheidslagen (door middel van een interbestuurlijke aanpak, het effectief schakelen tussen overheidslagen en een gebiedsgerichte benadering). Behalve koersvastheid vragen duurzaam herstel en de benodigde transitie ook om flexibiliteit. Beide zijn nodig, maar variëren afhankelijk van de fase waarin de transitie van het fysieke leefomgevingsvraagstuk zich bevindt. Zo heeft de

klimaatopgave richtinggevend kaders nodig om investeerders meer zekerheid te geven, maar vergt de transitie richting een circulaire economie juist een flexibel, adaptief beleid, omdat deze transitie nog minder is geoperationaliseerd en er nog volop geëxperimenteerd wordt (PBL 2018a). De kunst is een balans te vinden tussen koersvastheid en flexibiliteit. Gezien de huidige onzekerheid over de combinatie van de coronacrisis en de economische recessie is het verstandig dat de overheid zich richt op het bieden van investeringszekerheid door een consistent duurzaam herstelbeleid.

### **3.7 Het stikstofdossier als voorbeeld van het belang van consistent herstelbeleid**

De stikstofproblematiek is een voorbeeld van een dossier waarin beleidsconsistentie een belangrijk kenmerk vormt van bestendig herstelbeleid. Zonder aanpak van de onderliggende oorzaken van dit probleem, is het aannemelijk dat een stagnerende vergunningverlening economisch herstel zal belemmeren. Waar op de korte termijn alleen investeringen in stikstofreducerende maatregelen vergunningsruimte creëren, biedt een breed palet aan ruimtelijke (her)inrichtings- en natuurmaatregelen mogelijkheden voor vergunningverlening én natuur op de lange termijn (Vink & Van Hinsberg 2019). Omdat er sterke regionale verschillen zijn in deze problematiek, is een gebiedsgerichte benadering van belang, gebaseerd op politiek-bestuurlijke keuzes over wat waar wel en niet kan (Remkes et al. 2020). Beleidsstabiliteit in dergelijke gebiedsspecifieke visies biedt private partijen daarbij investeringszekerheid (PBL 2018b). Bovendien creëert een stabiel langetermijnperspectief mogelijkheden voor koppeling met andere opgaven, zoals klimaatadaptatie, woningbouw en duurzame energieopwekking (Vink et al. 2020). Vanwege de noodzaak tot regionaal maatwerk heeft het Rijk primair een coördinerende en kaderscheppende rol, bijvoorbeeld door afspraken te maken met regionale overheden en ketenpartijen. Ook heeft het Rijk een belangrijke financierende rol, via middelen om herinrichting mogelijk te maken, het saneren van piekbelasters (PBL 2020b), en de koppeling met investeringsagenda's, zoals die van het Klimaatakkoord en het Natuurpact, en het waarborgen van de Nederlandse inzet van gelden uit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Daarbij zijn er ook kansen om opgaven te koppelen, bijvoorbeeld in veenweidegebieden (PBL 2016b).

### **3.3.2 Samenwerking met en faciliteren van duurzame maatschappelijke initiatieven**

Voor duurzaam herstel is samenwerking tussen overheden en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties belangrijk (Hajer 2011; IPBES 2019; Van Oorschot et al. 2020; PBL 2018a, 2020b). De coronacrisis en het transitiebeleid hebben immers grote gevolgen voor de dagelijkse leefomgeving van bedrijven en mensen (PBL 2018a). Bovendien is het gezien de combinatie van de economische recessie als gevolg van de coronapandemie en de omvangrijke fysieke leefomgevingsopgaven voor overheden raadzaam een pragmatische aanpak te hanteren (Van der Steen 2020; Termeer 2020; In 't Veld 2020; Willink 2020). Aangezien burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties over relevante kennis, geld en vaardigheden beschikken en mogelijk strategische grondposities hebben, zijn zij voor overheden relevante samenwerkingspartners. Zij kunnen overheden helpen synergiekansen (zie paragraaf 3.1) te benutten en duurzaam herstel te versnellen.

De duurzame transitie vraagt om een actief samenspel tussen overheden, bedrijven en burgers. Vaak zitten organisatorische, juridische en financiële barrières daarbij in de weg. Zo wordt de transitie van duurzame landbouw belemmerd door de inertie van het

systeem, de beperkte verdien capaciteit van groene investeringen (door landbouw- en recreatiebedrijven), de beperkte financiële slagkracht van boeren en de door hen aangegane investeringen en verplichtingen (Bouma et al. 2020; PBL 2018b). Tegelijkertijd is deze transitie nodig om de opgaven die er op het gebied van natuur – en stikstof liggen aan te kunnen (PBL 2020b; Vink et al. 2020). Soortgelijke barrières spelen een rol bij het kunnen benutten van synergiekansen en bij ruimtelijke ingrepen ten behoeve van natuurinclusieve ontwikkelingen en klimaatadaptatie (zie tekstkader 3.2, 3.3 en 3.4). De Nederlandse overheid zou duurzaam herstel kunnen bevorderen door aan subsidies en leningen die zij in het kader van economisch herstel verstrekt – in navolging van andere lidstaten – naast economische ook duurzaamheidsvoorwaarden te stellen en door investeringen uit verschillende beleidsagenda's met elkaar te verbinden (zoals verduurzaming van de woningbouw, natuurinclusieve ontwikkelingen, klimaatadaptatie). Op deze manier kan de overheid financiële belemmeringen oplossen en de duurzame transitie bevorderen. In het buitenland zijn hier plannen voor (zie paragraaf 3.2), maar die beperken zich tot klimaatvoorwaarden. Bijkomend voordeel is dat de investeringen van de overheid als multiplier voor de samenleving en private sector kunnen fungeren (zie paragraaf 3.1).

Tegelijkertijd is er in de private sector en bij maatschappelijke partijen een beweging gaande richting duurzaamheid, zowel binnen Nederland als internationaal (Hajer 2011; Hajer et al. 2015; Ludwig & Kok 2018). De overheid kan deze beweging richting vergroening van de economie en duurzame samenleving stimuleren door maatschappelijke initiatieven te faciliteren. Daarnaast kan zij deze beweging verstevigen door samen te werken met partijen die proactief aan verduurzaming bijdragen (Bouwma et al. 2020; Bredenoord et al. 2020; PBL 2016a, 2019b, 2020b,c). Voorbeelden hiervan zijn de 'action agenda' die de Parijse klimaatafspraken ondersteunt (Kok et al. 2018) en de omarming en ondersteuning door het kabinet van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Interessant in dit kader is de verklaring van acht Nederlandse multinationals samen met 250 andere bedrijven waarin zij pleiten voor herstel gebaseerd op duurzaamheid, 'met focus op de lange termijn, zodat Nederland sterker en duurzamer uit de coronacrisis komt' (DSGC 2020).

Ook kan de overheid de vele maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven die er zijn omarmen en faciliteren (NSOB & PBL 2014). Dit kan de initiatieven een duwtje in de rug geven. Bij het faciliteren van maatschappelijke initiatieven is het voor de overheid van belang niet uit het oog te verliezen dat maatschappelijke partijen in hun initiatieven wel hun eigen accenten prioriteit geven. Het vraagt van de overheid dan ook om continu balanceren tussen ruimte maken en richting geven (PBL 2016b, 2018a). Vooral nog is de nationale overheid vooral gericht op faciliteren (uitnodigen) en minder op dwingen tot duurzame transitie. Zo zijn in het natuurbeleid de overheidsdoelen gericht op het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid niet vastgelegd in concrete doelen, in tegenstelling tot de klimaat- en biodiversiteitsdoelen. Ook staan de overheidsbudgetten ten behoeve van faciliteren in schril contrast met de budgetten voor regulier beleid. Zo hebben de provincies in 2018 11 tot 13 miljoen euro uitgetrokken voor maatschappelijke betrokkenheid (tegenover een budget voor biodiversiteit van circa 493 miljoen euro per jaar), waardoor ze maar een fractie van de samenleving kunnen bereiken (PBL 2020b). Om een volledige omslag naar een natuurinclusieve samenleving en economie te maken, is dat gezien de omvang en persistentie van de opgaven naar verwachting niet voldoende.

Overheden kunnen via het samenwerken met maatschappelijke actoren wissels omzetten en duurzaam gedrag van bedrijven en consumenten bevorderen (PBL 2013). Daarnaast kunnen consumenten ook zelf een rol van betekenis spelen door hun inkoopgedrag aan te passen.

### 3.3.3 Financiële sector als samenwerkingspartner voor overheden om investeringen richting duurzaam herstel te bevorderen

De financiële sector is een interessante samenwerkingspartner voor overheden om investeringen in duurzaam herstel te bevorderen. Toezichthouders en banken kunnen een belangrijke rol spelen bij het stimuleren en helpen van bedrijven in de omslag naar duurzaam ondernemen. Zij kunnen de bewustwording van het belang van de leefomgeving voor de economie vergroten (bijvoorbeeld door de financiële risico's van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies in beeld te brengen) en bedrijven stimuleren om transparant te zijn over hun risicomanagement. Ook kunnen zij bestaande belemmeringen voor duurzaam ondernemen wegnemen en duurzame bedrijfsvoering stimuleren. Bijvoorbeeld door aan kredietverstrekking voorwaarden op het gebied van klimaat en biodiversiteit te koppelen (DNB 2017; DNB & PBL 2020; Van Oorschot et al. 2020; PBL 2013, 2016a,c, 2018a,b, 2020b, zie ook tekstkader 3.8). Door als overheden samen op te trekken met toezichthouders en banken kunnen overheden er ook voor zorgen dat internationaal consistent duurzaam herstelbeleid wordt ontwikkeld. Denk aan (de voorbereidingen voor) de Klimaatop in Glasgow en de VN Biodiversiteitsconferentie in Kunming (beide in 2021).

#### **3.8 Financiële instellingen zijn een relevante samenwerkingspartner voor overheden om duurzaam herstel te realiseren**

Financiële instellingen als banken, verzekeraars, investeringsmaatschappijen en pensioenfondsen kunnen een belangrijke rol spelen bij het realiseren van verduurzaming (Van Tilburg & Achterberg 2016). Op de lange termijn is hun winstgevendheid afhankelijk van zorgvuldig risicomanagement, waarbij momenteel het besef toeneemt dat zulke risico's ook maatschappelijke en leefomgevingsaspecten kunnen omvatten. De verwachting is daarom dat financiële instellingen hun invloed als verstreker van kapitaal zullen uitoefenen op bedrijven wier activiteiten schadelijk zijn voor de leefomgeving of die daar sterk van afhankelijk zijn. Op het vlak van klimaatrisico's worden daar al concrete stappen gezet, op andere terreinen nog minder (Van Oorschot et al. 2020). Bovendien hebben financiële instellingen met hun kredieten en investeringen in groene fondsen de potentie om een positieve bijdrage te leveren aan duurzaam herstel (EU Groene Taxonomie).

Samenwerking tussen de overheid, de toezichthouders op de financiële sector (DNB en AFM) en financiële instellingen kan de potentiële bijdrage van financiële instellingen aan duurzaam herstelbeleid helpen realiseren. De Nederlandsche Bank (DNB) riep eind mei al op tot 'groen herstel' (DNB 2020), onder andere omdat zijn analyses lieten zien dat financiële instellingen significante langetermijnrisico's lopen door klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en andere duurzaamheidsproblemen (DNB 2017, 2019; DNB & PBL 2020). Vooral nog maakt DNB vooral gebruik van zijn stimulerende rol door de bewustwording van deze risico's te vergroten, en financiële instellingen te vragen deze risico's in hun portfolio's te gaan onderzoeken. Daarnaast integreert DNB duurzaamheidsrisico's binnen zijn rol als toezichthouder op de stabiliteit van de financiële sector (DNB 2017, 2018). In Frankrijk is het rapporteren op klimaatrisico's minder vrijblijvend dan in Nederland (Van Oorschot et al. 2018).

Financiële instellingen kunnen de huidige crisis benutten om hun inzicht in de kwetsbaarheid van hun balans voor duurzaamheidsrisico's te vergroten en hun beleggingsbeleid en kredietverlening meer in lijn te brengen met bijvoorbeeld het Klimaatakkoord van Parijs (DNB 2020) en andere internationale milieuverdragen en de SDGs. Daarnaast kunnen banken hun klanten stimuleren om hun bedrijfsmodel te verduurzamen en de risico's op het gebied van de leefomgeving aan te pakken (DNB & PBL 2020), als de overheid de juiste condities daarvoor weet aan te brengen, zoals heldere langetermijndoelen voor klimaat en biodiversiteit (Van Oorschoot et al. 2020). De financiële sector opereert op mondiaal schaalniveau. Dat betekent dat samenwerking tussen de overheid en de financiële sector ook kan bijdragen aan duurzaam (herstel)beleid en duurzame investeringen elders, in lijn met relevante internationale verdragen.

### 3.3.4 Bestaande kaders en instrumenten benutten om duurzaam gedrag te stimuleren

Overheden hebben een belangrijke rol bij het versterken van de randvoorwaarden die duurzame investeringen stimuleren of de markt voor duurzame producten structureel verbeteren. Bijvoorbeeld door bestaande (Europese en nationale) beleidskaders en het huidige beleidsinstrumentarium beter te benutten.

De prijzen van goederen en diensten hebben een belangrijke invloed op het gedrag van burgers en bedrijven. Diverse studies (nationaal en internationaal) laten zien dat de aantasting van het milieu en de natuur door de productie en consumptie van goederen en diensten onvoldoende is meegenomen in de prijzen van deze goederen en diensten (zie onderstaande referenties). In de afgelopen jaren zijn niet alleen in het Nederlandse maar ook het Europese beleid stappen gezet om hier verandering in aan te brengen. Denk aan de vergroening van het belastingstelsel, de energie-investeringsaftrek, het Europese emissiehandelssysteem en de huidige discussies over CO<sub>2</sub>-beprijzing.

In de Miljoenennota 2020 (Tweede Kamer 2019) is gewezen op het omvangrijke jaarlijkse welvaartsverlies als gevolg van de uitstoot van schadelijke stoffen. De totale monetaire milieuschade als gevolg van de uitstoot van schadelijke stoffen in Nederland wordt geschat op zo'n 4,5 procent van het bruto binnenlands product (zie ook Drissen & Vollebergh 2018). Naast deze te berekenen milieuschade is er sprake van forse milieurisico's. Lang niet alle consequenties van de omgang met het milieu en de natuur zijn op dit moment te overzien (zoals de coronacrisis ook heel duidelijk maakt). Dit stelt Nederland regelmatig voor verrassingen en de kosten hiervan kunnen hoog oplopen.

De milieuschade en de toenemende milieurisico's weerspiegelen het huidige falen van de markt. Markten ontbreken of ze werken onvoldoende. Dat markten soms ontbreken, is een bekend verschijnsel (KVS 2018; Vollebergh 2018). Zo komen gewenste zaken als openbare orde, beveiliging tegen overstromingen of een gezonde leefomgeving niet vanzelf tot stand. Verdienmodellen van bedrijven en aanschafbeslissingen van consumenten zijn nu gebaseerd op het ontbreken van een goede beprijzing van milieu-goederen. Producten worden vaak te goedkoop geproduceerd, omdat bij de productiebeslissingen onvoldoende rekening wordt gehouden met de kosten voor aantasting van natuur en milieu (CPB 2018; Vollebergh 2012). Voor consumenten is het lastig afwegen als deze goedkope alternatieven op de markt zijn naast de duurdere producten

waarbij wel rekening wordt gehouden met deze kosten. Voor banken en verzekeraars nemen de risico's toe wanneer het bestaande systeem zich onvoldoende aanpast (DNB 2019).

Het is van belang om bij het weer op gang brengen van de economie juist deze weef fouten te corrigeren (DNB 2020; EC 2020g; OECD 2020; Rli 2019). Dat vergemakkelijkt de juiste richting van de herstart en uitbouw daarvan. Overheidsbeleid dat een richtinggevend kader biedt, door verboden, vergunningen, maar ook door emissiehandel of groene belastingen, zorgt voor deze correctie (Vollebergh 2018). Dergelijke prikkels zorgen voor het 'beprijzen', dat wil zeggen het rekening houden met de natuur- en milieuconsequenties van individuele producenten- en consumentenbeslissingen. Beprijzing maakt de vuile variant van 'goederen' duurder, omdat die de schade aan het schaarse goed milieu meeneemt in de prijzen van producten.

Andere voorbeelden van overheidsinterventies om duurzaam investeringsgedrag door bedrijven en duurzaam consumentengedrag te stimuleren zijn toepassing van de Europese Transparantierichtlijn van niet-financiële rapportages en het verbeteren van de rapportagestandaarden door overheden en bedrijven, en bedrijven volgens deze standaarden laten rapporteren (zie tekstkader 3.9) (DNB & PBL 2020; PBL 2018). En het – naar voorbeeld van andere lidstaten – stellen van duurzaamheidsrandvoorwaarden aan subsidies en leningen, die de overheid aan bedrijven en/of sectoren in kader van economisch herstel zal verstrekken (zie paragraaf 3.3.2), of het koppelen van investeringen en beleidsagenda's (zoals verduurzaming van de woningbouw, natuurinclusieve ontwikkelingen, ruimtelijke ingrepen voor klimaatadaptatie) (zie paragraaf 3.1).

### **3. De Europese Transparantierichtlijn gebruiken om duurzaam handelen van bedrijven te bevorderen**

Via de eisen die de overheid stelt aan bedrijfsrapportages kan ze de randvoorwaarden voor bedrijven om maatschappelijk verantwoord te handelen versterken. Sinds 2018 zijn grote bedrijven verplicht om niet-financiële informatie op te nemen in hun bestuursverslag, naast de al bestaande financiële verantwoording. Dat gaat om zowel sociale onderwerpen zoals arbeidsomstandigheden, diversiteit en omkoping, als om leefomgevingsaspecten zoals klimaat, water en biodiversiteit. Financiële instellingen gebruiken deze rapportages om weloverwogen investeringsbeslissingen te nemen. De verwachting is dat transparantie over prestaties, risico's en beleid op deze gebieden bedrijven zal stimuleren hun bedrijfsvoering duurzamer te maken (Van Oorschot et al. 2018). In Nederland geldt deze verplichting alleen voor een honderdtal grote beursgenoteerde bedrijven, die vrijwel allemaal al over niet-financiële onderwerpen rapporteren. Er wordt in Nederland, in tegenstelling tot een aantal andere Europese landen, zoals Frankrijk, Duitsland en Denemarken, nauwelijks gebruikgemaakt van de beleidsruimte die de EU-richtlijn biedt om de rapportages minder vrijblijvend te maken. Meer uniformiteit in het gebruik van rapportagestandaarden is nodig om goede vergelijkingen tussen bedrijven te maken. Om recht te doen aan verschillen tussen bedrijven zijn sectorgerichte standaarden voor informatieverzameling en rapportage nodig. De overheid kan de bestaande regelgeving over transparante bedrijfsrapportages verder nog beter benutten door een grotere groep bedrijven te verplichten tot transparantie, en daarbij – in samenwerking met bijvoorbeeld brancheorganisaties – heldere eisen te stellen aan de gebruikte rapportagestandaarden om duurzame bedrijfsvoering te stimuleren (Van Oorschot et al. 2018).



# Literatuur

- Bockarjova, M., W.J.W. Botzen & M.J. Koetse (2020). Economic Valuation of Green and Blue Nature in Cities: A Meta- Analysis. *Ecological Economics*, 169, 106-408.
- Boezeman, D., D. Liefferink & M. Wiering (2019). Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Bouma, J. et al. (2020). Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Bouwma, I. et al. (2020). Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur: het beleid nader bekeken in 8 casussen rondom vrijwilligers, burgerinitiatieven, zorg en recreatie. Wageningen University & Research & Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen/Den Haag.
- Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschoot & P. Vugteveen (2020). Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in het beleid en de praktijk: Verkennde studie naar groene initiatieven van burgers en bedrijven. Wageningen University & Research & Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen/Den Haag.
- Buitelaar, E. (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief. In: *Real Estate Research Quarterly*, pp. 6-11.
- BZK (2020), Staat van de Woningmarkt - Jaarrapportage 2020. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- CBD (2020). Zero Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. Convention on Biological Diversity CBD/WG2020/2/3, 6 January 2020.
- CBS (2019). Monitor Brede Welvaart. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- CCC (2020). Reducing UK emissions. Progress Report to Parliament. Committee on Climate Change, London, June 2020.
- CDU, CSU & SPD (2020). Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2018). Circulaire economie: economie en ecologie in balans. Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2020). Juniraming 2020. CPB Policy Brief. Centraal Planbureau, Den Haag.
- da Rocha, S. M., D. Almassy & L. Pinter (2017). Social and cultural values and impacts of nature-based solutions and natural areas. *NATURVATION Deliverable 1.3 Part IV*.
- De Woningbouwalliantie (2020). Pleidooi - De crisis uit investeren met toekomstbestendige woningbouw! 18 juni 2020.
- DNB (2017). De Nederlandse financiële sector veilig achter de dijken? Een nadere verkenning naar klimaatgerelateerde financiële risico's. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- DNB (2018). Visie op Toezicht 2018-2022. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- DNB (2019). Op waarde geschat? Duurzaamheidsrisico's en doelen in de Nederlandse financiële sector. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- DNB (2020). DNB roept op tot groen herstel uit de coronacrisis. *DNBulletin*, 28 mei 2020. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- DNB & PBL (2020). De financiële sector en biodiversiteit: een kruisbestuiving? De Nederlandse Bank en het Planbureau voor de Leefomgeving, Amsterdam/Den Haag.
- Drissen, E. & H. Vollebergh (2018). Monetaire milieuschade in Nederland – een verkenning. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- DSGC (2020). Dutch business endorse sustainability in COVID19 recovery. Dutch Sustainability Growth Coalition, Den Haag.

- EC (2019). De Europese Green Deal. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2019) 640 final, Brussel, 11 december 2019.
- EC (2020a). De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 442 final, Brussel, 27 mei 2020
- EC (2020b). Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 456 final, Brussel, 27 mei 2020.
- EC (2020c). Een nieuw actieplan voor een circulaire economie. Voor een schoner en concurrerder Europa. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 98 final, Brussel, 13 maart 2020.
- EC (2020d). EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 380 final, Brussel, 20 mei 2020.
- EC (2020e). Een "van boer tot bord"-strategie. Voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 381 final, Brussel, 20 mei 2020.
- EC (2020f). Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie. Europese Commissie, COM(2020) 22 final, Brussel, 14 januari 2020.
- EC (2020g). Europe's moment: Repair and prepare for the next generation. European Commission, Brussels.
- EEA (2020). State of the Environment 2020. European Environment Agency, Copenhagen.
- Fischedick, M., C. Baedecker, K. Bienge, J. von Geibler, L. Hermwille, D. Kiyar, G. Kobiela, T. Koska, Ch. Liedtke, S. März, A. Rehm, S. Samadi, D. Schostok, D. Schüwer, M. Speck, S. Thomas, O. Wagner, T. Wehnert & H. Wilts (2020). Konjunkturprogramm unter der Klimaschutzlupe: viele gute Impulse, aber Nachbesserungen für nachhaltige Wirkung erforderlich?! Diskussionspapier, Wuppertal Institut, Wuppertal, Juni 2020.
- Folkert, R.J.M. & F. Boonstra (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, Den Haag/Wageningen.
- Giezen, M., S. Balikci & R. Arundel (2018). Using remote sensing to analyse net land-use change from conflicting sustainability policies: The case of Amsterdam. *International Journal of Geo-Information* 7(9): 381.
- Griscom B.W., J. Adams, P.W. Ellis et al. (2017). *Nature Climate Solutions*. PNAS, October 31, 2017 | vol. 114 | no. 44 | 11645–11650
- Gouvernement Français (2020). Website: <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/plans-de-soutien-sectoriels>. Voor de laatste maal geraadpleegd op 23 juni 2020.
- Hajer, M., M. Nilsson, K. Raworth, P. Bakker, F. Berkhout, Y. de Boer, J. Rockström, K. Ludwig & M. Kok (2015). Beyond Cockpit-ism: Four Insights to Enhance the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals, *Sustainability* 2015, 7, 1651-1660.
- Hajer, M. (2011). De energieke samenleving - Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hajer, M., M. Nilsson, K. Raworth, P. Bakker, F. Berkhout, Y. de Boer, J. Rockström, K. Ludwig & M. Kok (2015). Beyond Cockpit-ism: Four Insights to Enhance the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals. *Sustainability* 7, 1651–1660.
- Hare, B & N. Höhne (2020). A government roadmap for addressing the climate and post COVID-19 economic crises. *Climate Action Tracker*, Update, April 2020.
- Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz & D. Zenghelis (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, *Oxford Review of Economic Policy*, graa015, <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa015>.
- IEA (2020a). Sustainable Recovery. World Energy Outlook Special Report in collaboration with the International Monetary Fund. OECD International Energy Agency, Paris.
- IEA (2020b). What the 2008 financial crisis can teach us about designing stimulus packages today. IEA commentary, OECD International Energy Agency, Paris, 19 april 2020.

- IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Kok, M., A. Rankovic, H. Löwenhardt, P. Pattberg, C. Prip, O. Widerberg & Y. Laurans (2018), From Paris to Beijing. Insights gained from the UNFCCC Paris Agreement for the post-2020 global biodiversity framework, PBL, Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), IVM Institute for Environmental Studies (VU University Amsterdam) & Fridtjof Nansen Institute (FNI). Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- KVS (2018). Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Preadviezen 2018, D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (redactie). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam.
- LAU (2020). Energy transition 2030: Europe's path to carbon neutrality. Ad hoc statement – June 2020. German National Academy of Sciences Leopoldina, acatech – National Academy of Science and Engineering, Union of the German Academies of Sciences and Humanities.
- Leroy, P. (2020). Sociale geografie van een volkse milieubeweging. Geografie mei 2020: 14-19.
- Löschel A., Grimm, V., Lenz, B. & Staiß, F. (2020). Klimaschutz vorantreiben, Wohlstand stärken – Kommentierung zentraler Handlungsfelder der deutschen Energiewende im europäischen Kontext. Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“, Berlin, Münster, Nürnberg, Stuttgart.
- Ludwig, K. & M. Kok (2018). Exploring new dynamics in global environmental governance. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag:
- Ministerie van EZ & IPO (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2018). Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Den Haag.
- NSOB & PBL (2014). Leren door Doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Nederlands School voor Openbaar Bestuur en het Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- OECD (2020). COVID-19 and the low-carbon transition. Impacts and possible policy responses. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- PBL (2011). Een delta in beweging. Bouwstenen voor een klimaatbestendige ontwikkeling van Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2013). Wissels omzetten Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL & ASRE (2013). Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten - een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2015). Aanpassen aan klimaatverandering – Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2016a). Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven – Ruimte maken. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2016b). Dalende bodems, stijgende kosten. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2016c). Natuurlijk Kapitaal. Naar waarde geschat. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2018a). Balans van de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2018b). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2018c). Stadsranden. Schakelzones tussen stad en land. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

- PBL (2018d). Aanpassen aan klimaatverandering in Nederland - position paper betreffende rondetafelgesprek klimaatadaptatie Ministerie van IenW. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2019a). Zorg voor Landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2019b). Dagelijkse kost Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2020a). Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2020b). Analyse stikstofbronmaatregelen. Notitie in samenwerking met TNO, CE Delft en RIVM. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL, CPB & SCP (2020). OV-gebruik tijdens opstartfase, Een afwegingskader voor beleidsmaatregelen. Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2, Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. PBL in samenwerking met de WUR en met bijdragen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, Den Haag/Wageningen.
- SCP, PBL & CPB (2020). Aandachtspunten voor een herstelbeleid: Briefadvies Covid-19. Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau, Den Haag.
- Platform voor Duurzame financiering (2020). Biodiversity Opportunities and Risks for the Financial Sector Working Group Biodiversity June 2020
- Remkes, J.W. et al. (2020). Niet alles kan overal. Eindadvies Adviescollege Stikstofproblematiek over structurele aanpak Adviescollege stikstofproblematiek. Amersfoort.
- Renes, G. & A. Ruijs (2009). Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investerings – Second opinion. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Ruiz, A. (2019). Taxe carbone: comment sortir de la «crise socio-climatique»? Policy brief N° 2019-1. Chaire Économie du Climat Universit, Dauphine Université Paris, Decembre 2019.
- Rli (2019). Naar een duurzame economie – overheidssturing op transitie. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Den Haag.
- RoB (2020). Het openbaar bestuur voorbij de coronacrisis. Reflecties op impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtstaat. Raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag.
- SER (2020). De contouren van een intelligent herstelbeleid. Denktank Coronacrisis. Sociaal Economische Raad, Den Haag.
- SFL (2020). Voorstellen aan de Nederlandse politiek voor een duurzaam herstel. Brief 3 juni 2020, Sustainable Finance Lab, Utrecht.
- Termeer, C. (2020). De Coronacrisis als wicked problem, in: RoB (2020), Het openbaar bestuur voorbij de coronacrisis. Reflecties op impact van de coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtstaat, Raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Thissen, M., T. Husby, O. Ivanova, A. Weterings & I. Diafas (2020). Strategieën voor een regio specifieke economisch slimme lock-down van de samenleving (werktitel), Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Tweede Kamer (2019). Miljoenennota 2020. Vergaderjaar 2019-2020, 35.300, nr.1. Den Haag.
- Tweede Kamer (2020). Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons. vergaderjaar 2019-2020, 29 696, nr. 15. Den Haag.
- Van der Steen, M. (2020). Omgaan met voorspelbare verrassingen, zie Special State of Science. website Vereniging voor Bestuurskunde. <https://www.bestuurskunde.nl/special-state-of-science/>. Utrecht.
- Van Oorschot M, M. Kok & R. van Tulder (2020). Business for biodiversity: mobilising business towards net positive impact. Policy report. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.

- Van Oorschot M, A. Sewell & S. van der Esch (2018). Transparantie verplicht. Verwachtingen over het instrument transparantie om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van Tilburg R & E. Achterberg (2016). The financial sector as a new agent of change. The case of natural capital accounting and reporting. Sustainable Finance Lab (SFL), Utrecht.
- Veld, R. in 't (2020). Variëteit en reflexiviteit als ijkpunten van goed besturen in de kennisdemocratie, zie website Special State of Science. Vereniging voor Bestuurskunde, Utrecht.
- Vink, M. & A. Van Hinsberg (2019). Stikstof in perspectief. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Vink, M., L. Pols & F. van Dam (2020). Stikstof: Ruimte voor perspectief. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- VNO-NCW (2020). VNO-NCW en MKB-Nederland: position paper impact coronacrisis op de energietransitie. In: Effecten van de coronacrisis op de energietransitie. Reader vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Vollebergh, H. (2012). Milieubelastingen en groene groei - Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Vollebergh, H. (2018). Haasje over? Instrumentering van transities: van uitdaging naar uitvoering. Oratie. Tilburg University, Tilburg.
- Willink, H, T. (2020). Groter denken kleiner doen. Een oproep. Prometheus Amsterdam, Amsterdam.
- WBG (2020). Proposed Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions April 2020. World Bank Group.