



Planbureau voor de Leefomgeving

Analyse van de milieu- en natuureffecten van

Bruggen slaan – Regeerakkoord VVD-PvdA d.d. 29 oktober 2012

Een quick-scan

PBL-notitie
9 november 2012

Contact
Frank Dietz (frank.dietz@pbl.nl)

PBL-publicatienummer: 500285002

Samenvatting

Op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Milieu heeft het PBL de effecten van het Regeerakkoord VVD-PvdA geanalyseerd. De analyse is partieel, voorlopig en indicatief van aard. Deze analyse bouwt voort op de analyse van de verkiezingsprogramma's in *Keuzes in Kaart* (CPB/PBL, 2012) en hanteert hetzelfde basispad. Hiermee wordt ook de consistentie gewaarborgd met de uitgangspunten voor de analyse van de budgettaire en financiële effecten van het regeerakkoord (CPB, 2012). Doordat in het Begrotingsakkoord 2013 een aantal beleidsvoorstellen is opgenomen die feitelijk nooit geëffectueerd zijn, heeft het basispad een sterk 'what if' karakter en weerspiegelt het – anders dan gebruikelijk – niet de situatie bij 'ongewijzigd beleid'.

Het Regeerakkoord VVD-PvdA koppelt de transitie naar een duurzame economie en groene groei aan het versterken van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. De rol van de rijksoverheid wordt in het regeerakkoord met name ingevuld als kaderstellend en faciliterend.

De belangrijkste bevindingen zijn per thema hieronder samengevat.

Energie en klimaat

- Het regeerakkoord zet in op het verduurzamen van het energiesysteem op lange termijn. Het stelt een ambitieus tussendoel om in 2020 een aandeel van 16% hernieuwbare energie te realiseren. Het is mogelijk om dit doel te halen met de gereserveerde middelen. Maar het uiteindelijk realiseren van dit doel is ook afhankelijk

van het oplossen van diverse maatschappelijke en institutionele knelpunten, zoals rond wind op land.

- Het vrijmaken van extra middelen boven wat minimaal nodig is om in 2020 de EU-doelstelling van 14% hernieuwbare energie te realiseren creëert mogelijkheden voor een innovatieve invulling die op langere termijn een grotere bijdrage aan de energietransitie kan leveren. Meer aandacht voor duurdere maar innovatievere technologieën zou op korte termijn echter wel kunnen leiden tot een lager aandeel hernieuwbare energie. Het ligt voor de hand om bij de voortgangsevaluatie van de SDE+ aandacht te besteden aan de mate waarin innovatie wordt bevorderd.

Natuur

Het maatregelenpakket uit het regeerakkoord biedt kansen om de internationale natuurdoelen dichterbij te brengen. Het succes hangt ook af van de mate waarin Rijk en provincies er in slagen om:

- de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geconcentreerd en samenhangend te realiseren
- de milieucondities voor de natuur op orde te brengen
- andere partijen te bewegen om mee te betalen aan de uitvoering van de plannen
- agrarische natuur te laten aansluiten op het netwerk van natuurgebieden.

Met het regeerakkoord ligt de verantwoordelijkheid voor nakoming van de internationale afspraken bij de rijksoverheid, en voor het invullen en uitvoeren bij de

provincies. Door afstemming tussen rijksbeleid en provinciaal beleid kan veel natuurwinst geboekt worden. Het natuurbeleid kan ook aan kracht winnen als dit gekoppeld wordt aan andere beleidssporen, zoals klimaatbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid.

Verkeer en vervoer

- Het maatregelpakket uit het regeerakkoord, voor zover al concreet uitgewerkt, leidt in 2020 tot circa 2 à 3 % meer autogebruik en 10 à 15 % meer files ten opzichte van het basispad uit Keuzes in Kaart. Deze extra files leiden tot een welvaartsverlies ter waarde van 0,15 miljard euro. Deze toename is vrijwel volledig het gevolg van het onbelast laten van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer (het belasten daarvan was opgenomen in het Begrotingsakkoord 2013, maar is niet doorgevoerd in het regeerakkoord). Het gebruik van het openbaar vervoer kan met 3 à 4 % afnemen, vooral door het omzetten van de OV-studentenkaart in een kortingskaart.
- De welvaartsbaten van de prijsveranderingen in mobiliteit zijn gering omdat er zowel maatregelen zijn die de mobiliteit vergroten als maatregelen die de mobiliteit verkleinen.
- Het afschaffen van de vrijstelling van de wegenbelasting voor oldtimers leidt tot een verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Onder de conditie dat deze maatregel voor alle oldtimers geldt, daalt de NOx-emissie van personenauto's in 2015 met 3 à 4 % (0,7 kiloton). De verbrandingsemis­sie van fijnstof daalt met circa 5 %. De milieueffecten van de overige verkeer- en vervoersmaatregelen zijn gering of zijn nog niet in te schatten.

Groene groei

Duurzaam groeien is een belangrijke pijler van het regeerakkoord. Met het streven naar een volledig duurzame energievoorziening en een circulaire economie zet het kabinet een groene stip op de horizon. Dat vermindert de onzekerheid voor investeerders in groene technologie. Bij deze ambitieuze doelen blijft de instrumentatie vooralsnog achter. Zo wordt in het regeerakkoord nauwelijks aandacht besteed aan verdere fiscale vergroening en het afschaffen van milieuschadelijke subsidies. Daarnaast kan de focus op duurzame innovatie worden versterkt door structureel de bijdrage van de topsectoren aan vergroening in beeld te brengen en de financiering van milieusparende innovaties te vergemakkelijken. Benutting van de kansen die vergroening van de economie Nederlandse bedrijven biedt, vergt naast een integrale aanpak die het kabinet voorstaat, ook een sectorale doorvertaling ten behoeve van de in te zetten instrumenten.

Bevindingen

1 Aanleiding en aanpak

Naar aanleiding van het verzoek van de heer Pechtold (D66) tijdens de Regeling van werkzaamheden Tweede Kamer d.d. 30 oktober 2012, heeft de Minister van I&M het PBL verzocht om een doorrekening op hoofdlijnen van de milieu- en natuureffecten van het regeerakkoord. Aan het op een later tijdstip geuite aanvullende verzoek van mevrouw Thieme (PvdD) om in de doorrekening de mobiliteitsontwikkeling en de baten en lasten van lopende projecten expliciet mee te nemen, hebben we geen gehoor kunnen geven.

De voorliggende analyse geeft invulling aan het verzoek van de Minister. De analyse heeft het karakter van een 'quick scan': is partieel, voorlopig en indicatief van aard en is daarom geen volledige evaluatie van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet. Dit heeft een tweeledige oorzaak. Ten eerste zijn niet alle angekondigde kabinetsvoornemens op het gebied van milieu, natuur en groene groei al volledig uitgekristalliseerd en zodanig concreet ingevuld dat ze doorrekenbaar zijn. Ten tweede was het vanwege de beperkt beschikbare tijd amper mogelijk om nieuwe berekeningen uit te voeren. De voorliggende analyse is daarom deels kwalitatief van aard. Behalve een analyse van effecten op milieu en natuur, duidt deze analyse ook waar kansen en risico's liggen bij de verdere uitwerking van de voornemens uit het regeerakkoord. Niet alle gevolgen voor natuur en milieu komen in deze analyse aan bod. Zo zijn de effecten van het beleid voor de verduurzaming van de voedselketen, landbouw, waterkwaliteit en water-

veiligheid buiten beschouwing gelaten, hoewel deze van grote betekenis kunnen zijn voor milieu en natuur. Deze notitie gaat achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

1. energie & klimaat
2. natuur
3. verkeer & vervoer
4. groene groei.

Bij elk onderwerp afzonderlijk wordt expliciet gemaakt welke maatregelen uit het regeerakkoord zijn meegenomen in de analyse. Voor de volledigheid worden van de verkeers- en vervoersmaatregelen niet alleen de milieueffecten maar ook de mobiliteits- en bereikbaarheidseffecten gerapporteerd.

Waar effecten in deze analyse gekwantificeerd worden, zijn deze veelal afgeleid uit de analyse die is uitgevoerd voor *Keuzes in Kaart 2013-2017 – Een analyse van tien verkiezingsprogramma's* (CPB/PBL, 2012). De effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord worden vergeleken met het basispad uit *Keuzes in Kaart* (zie ook PBL, 2012a). Dit betekent dat het Begrotingsakkoord 2013 van mei 2012 de beleidsmatige invulling van het basispad vormt. Hiermee wordt ook de consistentie gewaarborgd met de uitgangspunten voor de analyse van de budgettaire en financiële effecten van het regeerakkoord (CPB, 2012). Doordat in het Begrotingsakkoord 2013 een aantal beleidsvoorstellen zijn opgenomen die feitelijk nooit geëffectueerd zijn, heeft het basispad een sterk 'what if' karakter en weerspiegelt het – anders dan gebruikelijk – niet de situatie bij 'ongewijzigd beleid'.

2 Energie en klimaat

- Het regeerakkoord zet in op het verduurzamen van het energiesysteem op lange termijn. Het stelt een ambitieus tussendoel om in 2020 een aandeel van 16 procent hernieuwbare energie te realiseren. Het is mogelijk om dit doel te halen met de gereserveerde middelen. Maar het uiteindelijk realiseren van dit doel is ook afhankelijk van het oplossen van diverse maatschappelijke en institutionele knelpunten, zoals rond wind op land.
- Het vrijmaken van extra middelen boven wat minimaal nodig is om in 2020 de EU-doelstelling van 14 procent voor hernieuwbare energie te realiseren creëert mogelijkheden voor een innovatieve invulling die op langere termijn een grotere bijdrage aan de energietransitie kan leveren. Meer aandacht voor duurder maar innovatievere technologieën zou op korte termijn echter wel kunnen leiden tot een lager aandeel hernieuwbare energie. Het ligt voor de hand om bij de voortgangsevaluatie van de SDE+ aandacht te besteden aan de mate waarin innovatie wordt bevorderd.

Inleiding

Het kabinet-Rutte II streeft een groene groeistrategie na waarbij onder andere aandacht is voor zowel klimaatverandering en eindige grondstoffen. Het regeerakkoord noemt verschillende doelen om deze ambitie te bereiken. Zo zal het kabinet zich inspannen voor nieuwe doelstellingen voor de jaren 2020, 2030 en daarna. Het regeerakkoord beoogt een volledig duurzame energievoorziening in 2050 in internationaal verband. Voor de kortere termijn (2020) wordt gekozen voor een aandeel hernieuwbare energie van 16 procent in Nederland.

Het regeerakkoord noemt diverse maatregelen op het gebied van energie en klimaat:

- Om het aandeel hernieuwbare energie te laten toenemen tot 2020 wordt het budget van de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE+) verhoogd. Deze budgetverhoging wordt gedekt uit een verhoging van de door het kabinet-Rutte I voorziene invoering van de SDE+-heffing. De SDE+-heffing wordt gefinancierd via een opslag op de energierekening van burgers en bedrijven.
- Bedrijven worden voor de verhoging van de SDE+-heffing gecompenseerd door verlaging van de energiebelasting vanaf de 2^e schijf.
- Het kleinschalig, duurzaam opwekken van (zonne-) energie waarvoor geen rijkssubsidie wordt ontvangen, wordt fiscaal gestimuleerd door invoering van een verlaagd tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit die afkomstig is van coöperaties van particuliere kleinverbruikers, aan deze

verbruikers geleverd wordt en in hun nabijheid is opgewekt. Deze wordt lastenneutraal gefinancierd door een generieke verhoging van het reguliere tarief in de eerste schijf van de energiebelasting.

- Daarnaast wordt de aanpak van Green Deals uitgebreid om energiebesparing in gebouwen te stimuleren, zal initiatief worden genomen om innovaties voor wind op zee te stimuleren, wordt elektrische mobiliteit verder gestimuleerd en wordt een zo hoogwaardig mogelijke inzet van biomassa nagestreefd.
- Het terugdraaien van de zogenoemde duurzaamheidsenveloppe uit het Begrotingsakkoord 2013.

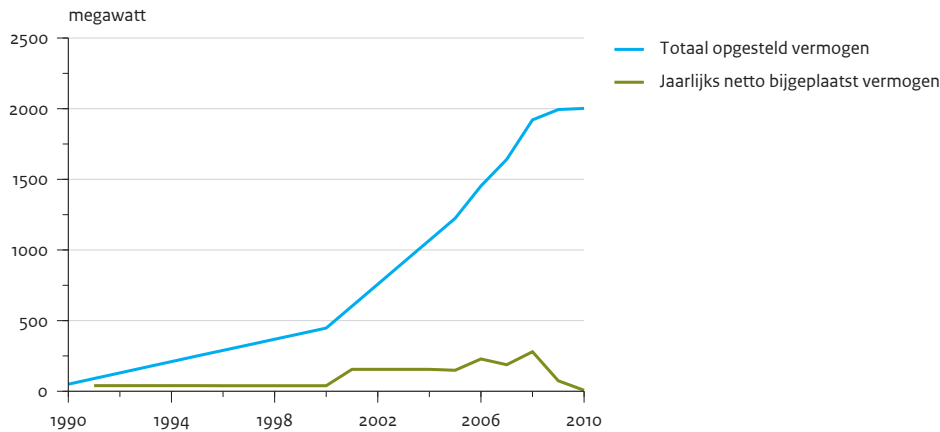
De effecten van het regeerakkoord op korte termijn

Het regeerakkoord reserveert ruim voldoende middelen om het aandeel hernieuwbare energie in het energiegebruik in 2020 te laten toenemen van circa 9 tot 14 procent, conform het EU-doel.

Het kabinet heeft de ambitie voor het aandeel hernieuwbare energie verhoogd naar 16 procent in 2020. Het is in beginsel mogelijk om een aandeel van 16 procent te halen met de gereserveerde middelen (ECN, 2012). Het structureel beschikbare jaarlijkse budget voor het stimuleren van hernieuwbare energie wordt namelijk fors verhoogd met 2,4 miljard (van 1,4 naar 3,8 miljard euro in 2020). De uitgaven voor hernieuwbare energie worden pas gedaan als hernieuwbare energieprojecten daadwerkelijk produceren, en lopen daardoor geleidelijk op. De verwachte extra uitgaven voor 2017 zijn in het regeerakkoord geraamd op 400 miljoen euro. Na 2017 zullen deze uitgaven verder oplopen.

De middelen worden verkregen via een opslag op de energierekening van burgers en bedrijven. Bedrijven zullen worden gecompenseerd door een verlaging van de 2^e schijf van de energiebelasting. Per saldo levert dit voor bedrijven op korte termijn een kostenvoordeel op (van 375 miljoen euro in 2014). Na 2017 slaat dit om in een lastenverzwaring voor de bedrijven tot circa 800 miljoen euro per jaar structureel. Voor een gemiddeld huishouden gaat het om een lastenverzwaring van zo'n 25 euro per jaar in 2017 en zo'n 150 euro per jaar structureel². Of en in hoeverre deze veranderingen in lasten voor bedrijven en huishoudens tot een verandering in broeikasgasemissies leidt, kon in dit korte tijdsbestek niet worden onderzocht. De toename van het aandeel hernieuwbare energie leidt tot minder inzet van fossiele energie. De broeikasgasemissies dalen daardoor met zo'n 20 Mton CO₂-equivalenten in 2020, bij een geraamde emissie (rekening houdend met het al eerder vastgestelde beleid) van in totaal 212 Mton (CPB/PBL, 2012). Circa 90 procent van deze reductie komt door lagere emissies van bedrijven die onder het EU-ETS vallen. Voor deze ETS-sector geldt een plafond voor alle bedrijven in de EU gezamenlijk. Minder emissie in Nederland geeft bedrijven

Figuur 1
Windenergievermogen



Bron: CBS (2011)

De laatste jaren stagneert de groei van het geïnstalleerde windenergievermogen.

in andere EU-landen daardoor meer emissieruimte. Als die bedrijven de grotere emissieruimte echter gaan invullen, dan heeft de Nederlandse emissieverlaging geen invloed op de realisatie van de EU-brede emissietaakstelling voor de sectoren die onder het ETS vallen.

Om met het beschikbare budget een aandeel van 16 procent hernieuwbaar te realiseren zullen alle goedkopere opties vrijwel volledig moeten worden benut, zoals de meestook van biomassa met 10 tot 20 procent in bestaande elektriciteitscentrales, biomassavergisting, biomassa-ketels in de industrie, wind op land, geothermie en warmtekoude opslag. Het realiseren van een aandeel van 16 procent hernieuwbare energie in 2020 vergt ook de inzet van relatief dure maatregelen, waaronder windparken op zee en meestook van biomassa met 30 procent in nieuwe elektriciteitscentrales. Voor de realisatie van de opties lijkt voldoende budget te zijn gereserveerd, maar om het potentieel daadwerkelijk volledig te kunnen benutten zullen nog diverse maatschappelijke en institutionele knelpunten moeten worden opgelost. Een voorbeeld hiervan is de weerstand van burgers en provincies tegen wind op land. Om de 16 procent doelstelling te realiseren zou het opgesteld vermogen van wind op land moeten toenemen van ruim 2.000 MW nu tot circa 6.000 MW in 2020. Dit komt neer op een toename van zo'n 500 MW in elk jaar tot 2020 (zie figuur 1), een verdubbeling van de hoogste jaarlijkse groei die in het verleden ooit gerealiseerd is (Elzenga en Kruitwagen, 2012).

Ook bij wind op zee zal een zeer forse groei nodig zijn. Het huidige opgestelde vermogen bedraagt 228 MW. Het realiseren van de kabinetsdoelstelling vergt dat alle plannen voor nieuwe windparken op zee gerealiseerd worden waarvoor al een vergunning is afgegeven (3000 MW nieuw vermogen). Mogelijk zullen daarbovenop nog nieuwe projecten gerealiseerd moeten worden (ECN, 2012). De voorbereidingstijd voor windparken op zee is ten minste 5 jaar. De overheid zal dus al binnen een jaar of twee financiële verplichtingen met marktpartijen moeten aangaan. Ook zal dit nopen tot uitbreiding van het elektriciteitsnet op zee. Ook dit kent een lange voorbereidingstijd. Het kabinet geeft aan deze uitbreiding met netbeheerders te gaan verkennen.

Het nieuwe kabinet heeft aangegeven een garantie te willen op duurzame productie en herkomst van de in te zetten biomassa, om negatieve klimaat- en biodiversiteitseffecten die samenhangen met de productie van biobrandstoffen te voorkomen of te beperken. Dit is van belang voor zowel biobrandstoffen voor transport als biomassa die in centrales wordt mee gestookt. Het kan echter betekenen dat het aanbod van duurzame biomassa een beperkende factor wordt. Het kleinschalig, duurzaam opwekken van (zonne-) energie waarvoor geen rijks subsidie wordt ontvangen, wordt door het nieuwe kabinet fiscaal gestimuleerd door invoering van een verlaagd tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit die afkomstig is van coöperaties van particuliere kleinverbruikers, aan deze verbruikers geleverd wordt en in hun nabijheid is opgewekt. Deze wordt lastenneutraal gefinancierd door een generieke verhoging van het reguliere tarief in de

eerste schijf van de energiebelasting. Momenteel is er alleen een fiscaal voordeel voor individuele kleinverbruikers die met zonnepanelen elektriciteit opwekken. Nieuw is dat dit nu wordt uitgebreid voor coöperaties van particuliere kleinverbruikers. In welke mate dit leidt tot een toename van (zonne-)energie en welke kosten daarmee zijn gemoeid, hangt af van de hoogte van dit verlaagde tarief. De overheid moet daarin een balans zoeken tussen betaalbaarheid van energie voor burgers en bedrijven en het bieden van een adequate stimulans voor dergelijke initiatieven. Wel zijn nu kwalitatief indicaties te geven over factoren die van invloed zijn op de effecten. Om een substantieel effect te hebben, zal het tarief zodanig verlaagd moeten worden dat de extra kosten van hernieuwbare energie hierdoor worden gecompenseerd. Voor windenergie op land kan het daarbij om kleine bedragen gaan, aangezien de meerkosten ten opzichte van de groothandelsprijs voor elektriciteit gering zijn. In onze raming van het aandeel hernieuwbare energie is echter al met een omvangrijke toename van windenergie op land rekening gehouden; de voorgestelde fiscale stimuleringsregeling voor coöperaties zal daarom niet leiden tot meer hernieuwbare energie, maar tot een andere wijze van financiering en betrokkenheid van burgers. Voor zonne-energie is de meerprijs nog fors en verwacht mag worden dat de tariefsverlaging substantieel moet zijn om veel investeringen uit te lokken. Voor woningcorporaties zou dit een interessante propositie voor hun huurders kunnen zijn. Belangrijk is dan echter de voorspelbaarheid van de tariefsverlaging op langere termijn. Een fiscale tariefsverlaging kan elk jaar gewijzigd kan worden, terwijl de SDE+ voor een groot aantal jaren vastligt. In de Green Deal die het kabinet met de woningbouwcorporaties wil sluiten, kunnen afspraken worden gemaakt over meerjarige zekerheid, tegelijk met afspraken over de resultaten. Zodoende kan de fiscale stimulering voor coöperaties substantieel effect hebben. Een neveneffect van deze regeling is dat grijze stroom hierdoor enigszins duurder wordt voor kleingebruikers. Dat geeft een prikkel voor energiebesparing in de gebouwde omgeving, en ook versterkt het de al bestaande prikkel voor individuele particulieren om zonnepanelen aan te schaffen. Het regeerakkoord geeft aan dat de SDE+-regeling wordt gebruikt om hernieuwbare energie te stimuleren, mogelijk in combinatie met een leveranciersverplichting en bijmengverplichtingen. Aansluiten bij de SDE+ voorkomt dat een systeemwijziging nodig is. Een rigoureuze systeemwijziging zou onzekerheid kunnen veroorzaken bij ondernemers die in duurzame energieprojecten willen investeren, en kan vertragend werken voor het realiseren van nieuwe projecten. Naast vergroten van het aandeel hernieuwbare energie geeft het kabinet prioriteit aan energiebesparing, wat in de 'Trias Energetica' voorop staat. Het kabinet geeft aan

energiebesparingsdeals te willen sluiten met energieleveranciers en woningcorporaties, gericht op besparing in de bestaande woningen en kantoren, scholen en andere gebouwen. Het kabinet wil hier een faciliterende rol spelen door barrières in wet- en regelgeving weg te nemen. Hierbij kan geprofiteerd worden van de ervaring die is opgedaan bij de blok-voor-blok pilots die door het kabinet-Rutte I in gang zijn gezet. Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten bij de verplichtingen die de EU-landen op zich hebben genomen bij de Energy Efficiency Richtlijn. Het kabinet schrapt de duurzaamheidsenveloppe die was afgesproken in het Begrotingsakkoord 2013. Het afschaffen van deze duurzaamheidsenveloppe heeft weinig effect op het aandeel hernieuwbare energie (circa 0,1 procent minder hernieuwbare energie) en op de emissies van broeikasgassen (0,2 Mton emissietoename) (Verdonk en Wetzels, 2012). De effecten van het verkeersbeleid op de CO₂-emissie worden besproken in paragraaf 4. Met het vastgestelde beleid zal Nederland waarschijnlijk voldoen aan de emissiedoelstelling voor het Kyotoverdrag en de (nog indicatieve) EU-emissiedoelstelling voor sectoren die niet onder het Europese CO₂-emissiehandelssysteem (ETS) vallen. Het regeerakkoord laat dit ongemoeid.

De effecten van het regeerakkoord op lange termijn

Het Regeerakkoord VVD-PvdA streeft naar het realiseren van een 'volledig duurzame energievoorziening' in 2050 in internationaal verband. Deze formulering laat ruimte voor meerdere interpretaties. Het kan het streven naar een koolstofarme economie betekenen in internationaal verband. Dat is in lijn met de Europese ambitie om in 2050 80-95 procent reductie van broeikasgasemissie te realiseren. Het realiseren van zo'n koolstofarme economie start met het uitwerken van een breed gedragen visie. De SER is voornemens om binnen een half jaar een advies hierover uit te brengen. Dit advies kan een belangrijke rol vervullen bij het vormgeven van zo'n visie. Hierbij is de wisselwerking met ons omringende landen cruciaal. Landen als Duitsland en Groot-Brittannië werken al aan de uitvoering van dergelijke visies. Op de elektriciteits- en gasmarkten is een puur nationale aanpak niet meer zinvol. Infrastructuur, de wijze van ondersteuning van hernieuwbare energie en de onregelmatigheid van het aanbod van wind- en zonne-energie zijn thema's waarvoor internationale afstemming cruciaal is (PBL, 2012c). De tekst van het regeerakkoord laat ook de interpretatie open dat wordt bedoeld om in 2050 een volledig hernieuwbare energievoorziening te realiseren, zonder nog enige toepassing van fossiele energie. Een land als Denemarken heeft daarvoor gekozen. Het

volledig uitfaseren van fossiele energie lijkt in Nederland niet realiseerbaar op een termijn van 40 jaar, gezien de extreem hoge kosten die daarmee gemoeid gaan (PBL/ECN, 2011). Ook op Europese schaal lijkt dit nagenoeg onmogelijk (EC, 2011).

Om een koolstofarme economie in 2050 mogelijk te maken is het zaak om de daarvoor benodigde innovatieve technologieën op korte termijn verder te ontwikkelen en toe te passen in de praktijk. Het vrijmaken van extra middelen boven wat minimaal nodig is om in 2020 de EU-doelstelling van 14 procent voor hernieuwbare energie te realiseren creëert mogelijkheden voor een innovatieve invulling die op langere termijn een grote bijdrage aan de energietransitie kan leveren. Meer aandacht voor duurdere maar innovatievere technologieën zou op korte termijn echter wel kunnen leiden tot lager aandeel hernieuwbare energie. Het ligt voor de hand om bij de voortgangsevaluatie van de SDE+ aandacht te besteden aan de mate waarin de regeling innovatie bevordert.

Het regeerakkoord geeft aan wind op zee te willen stimuleren, hetgeen goed past bij innovaties die voor de lange termijn van belang zijn. Ook de inzet van duurzame biomassa is cruciaal voor een koolstofarme economie. Het regeerakkoord meldt dat biomassa bij voorkeur zo hoogwaardig mogelijk moet worden ingezet. Voor het energiesysteem is biomassa op langere termijn bij uitstek van belang voor het koolstofarm maken van het zware transport (luchtvaart, zeevaart, vrachtauto's). Dit vraagt onder andere om innovaties rond de omzetting van duurzaam geteelde houtachtige gewassen in transportbrandstoffen. Het meestoken van biomassa in kolen-centrales draagt op korte termijn bij aan het tegen de laagste kosten vergroten van het aandeel hernieuwbare energie, maar kan op langere termijn spanningen geven met andere toepassingen van biomassa (zoals voor transport) waarvoor minder schone alternatieven bestaan.

3 Natuur

Het maatregelpakket uit het Regeerakkoord VVD - PvdA biedt kansen om de internationale natuurdoelen dichterbij te brengen. Het succes hangt ook af van de mate waarin Rijk en provincies er in slagen om:

- de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geconcentreerd en samenhangend te realiseren
- de milieucondities voor de natuur op orde te brengen
- andere partijen te bewegen om mee te betalen aan de uitvoering van de plannen
- agrarische natuur te laten aansluiten op het netwerk van natuurgebieden.

Met het regeerakkoord ligt de verantwoordelijkheid voor nakoming van de internationale afspraken bij de rijksoverheid, en voor het invullen en uitvoeren bij de provincies. Door afstemming tussen rijksbeleid en provinciaal beleid kan veel natuurwinst geboekt worden. Het natuurbeleid kan ook aan kracht winnen als dit gekoppeld wordt aan andere beleidssporen, zoals klimaatbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid.

Inleiding

De belangrijkste maatregelen uit het regeerakkoord voor natuur zijn:

- Een bevestiging van het Begrotingsakkoord 2013; jaarlijks wordt 200 miljoen euro extra geoordeeld voor natuur en dit bedrag – en dat is nieuw in het regeerakkoord – wordt via het Provinciefonds beschikbaar gesteld.
- De Natuurbeschermingswet wordt aangepast waarbij de verschillende beschermingsniveaus worden geharmoniseerd en tevens wordt bijgedragen aan bescherming van biodiversiteit.
- Met het wetsvoorstel voor een Omgevingswet wordt de ruimtelijk wet- en regelgeving gestroomlijnd zodat besluitvorming over ruimtelijke projecten eenvoudiger en sneller verloopt.

De rijksoverheid is bij het natuurbeleid verantwoordelijk voor de kaders en ambities, de provincies voor de invulling en uitvoering van het beleid. Het rijk ziet een belangrijke rol voor natuurbeheerorganisaties en private partijen. De EHS, inclusief de verbindingen, blijft een belangrijk instrument om nationale en internationale natuurdoelen te realiseren. Hiervoor wordt meer tijd genomen. Het beheren en beschermen van de bestaande natuurgebieden krijgt prioriteit.

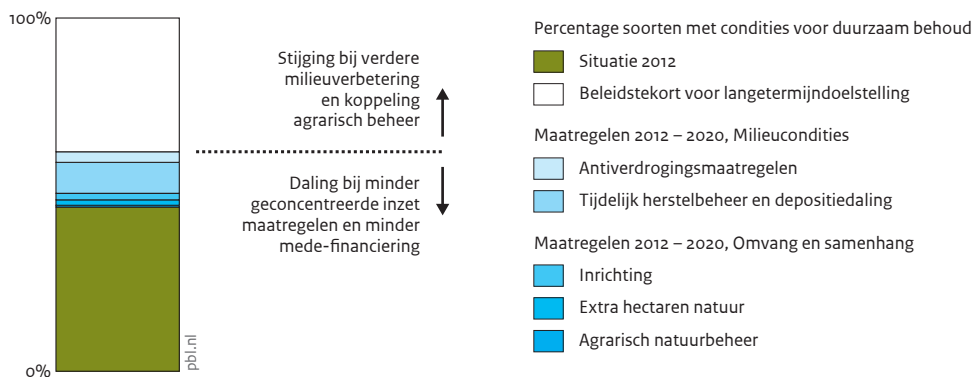
Het kabinet beoogt duurzame groei in de landbouw, en doet dat via het topsectorenbeleid. Boeren en tuinders krijgen de ruimte om te ondernemen en verdienen een beloning voor hun bijdragen aan het cultuurlandschap en de natuur. Ook streeft het kabinet naar synergie van het natuurbeleid met andere maatschappelijke belangen zoals waterveiligheid en recreatie.

Effecten van de maatregelen

De effecten van de maatregelen zijn in 2020 conform het basispad (PBL, 2012a). Voor 60% van alle doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn de condities voldoende voor duurzame instandhouding van deze soorten (zie figuur 3.1). Vergeleken met de huidige situatie – waarin voor minder dan de helft van alle doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen de condities voldoende zijn voor duurzame instandhouding is dit een duidelijke verbetering. Ook neemt het risico op achteruitgang van de bestaande natuurkwaliteit af. Dit komt vooral door de continuering van de afspraken uit het Begrotingsakkoord 2013.

Figuur 2

Indicatie van effect Regeerakkoord op langetermijndoel van Vogel- en Habitatrichtlijnen



Bron: PBL

Het maatregelpakket van het kabinet biedt kansen om de internationale natuurdoelen dichterbij te brengen. De mate waarin is echter omgeven met een bandbreedte. Het beleid kan het effect van zijn inzet maximaliseren door de EHS geconcentreerd te realiseren en samenhang aan te brengen met nabije agrarische natuur en de benodigde milieucondities voor natuur te realiseren. Als andere partijen meehelpen en meebetalen aan de uitvoering van de plannen neemt de effectiviteit voor natuur verder toe. Bij een voorzetting van het beleid na 2020 kunnen de internationale doelen meer binnen bereik komen.

Deze effecten worden bereikt doordat de eerder toegezegde provinciale middelen voor natuur en de beschikbare rijksmiddelen tezamen de mogelijkheden bieden om natuur en landschap te beheren en gelijktijdig knelpunten voor behoud ervan aan te pakken. Uitgaande van de prioritering in het Begrotingsakkoord 2013 is er geld voor verbetering van de milieucondities, zoals tijdelijk herstelbeheer en het nemen van anti-verdrogingsmaatregelen. Resterende financiële middelen kunnen, samen met de inzet van het grond-voor-grond principe, worden benut om gebieden te verwerven en in te richten. Hierdoor zal de omvang van het natuurareaal geleidelijk toenemen en de ruimtelijke samenhang van de EHS verbeteren. Als de oorspronkelijk beoogde EHS en de benodigde milieucondities gerealiseerd worden, komen internationale behoudsdoelen dichterbij. Maar ook dan worden de lange-termijndoelen nog niet bereikt. De door het kabinet beoogde realisatie van de EHS met de daarbij horende verbindingen zullen daarom ook tijd en inzet vragen na het jaar 2020.

Het kabinet focust op de vervlechting van de water- en natuuropgaven. Het legt daarbij het accent op de Natura 2000-gebieden en niet op alle wateren volgens de Kaderrichtlijn Water. Een groot deel van de bezuinigingen op het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Bestuursakkoord Water en KRW-rijkswateren blijft bestaan. De maatregelen zijn daarom niet substantieel genoeg om de ecologische waterkwaliteit in de regionale- en rijkswateren aanzienlijk te verbeteren. Het aantal

regionale wateren waarin de doelen van de Kaderrichtlijn Water worden gerealiseerd zal daarmee onder de 40% blijven. Het halen van de doelen in de rijkswateren zal sterk afhangen van de invulling van de waterveiligheids- en zoetwatermaatregelen in het Deltaprogramma.

Bandbreedte regeerakkoord en handelingsperspectieven

Het regeerakkoord geeft de hoofdlijnen van het natuurbeleid aan. Mede daardoor is de onderhavige analyse van de effecten op natuur met een bandbreedte omgeven. Die bandbreedte wordt opgespannen door zes factoren. Het gaat om de mate waarin het beleid er in slaagt om:

- de EHS geconcentreerd en samenhangend te realiseren
- de milieucondities op orde te brengen
- medefinanciering te vinden voor de uitvoering van de plannen
- agrarische natuur te laten aansluiten op het netwerk van natuurgebieden
- vorm te geven aan de wisselwerking tussen natuurbeleid en aanpalende beleidsvelden
- de synergie tussen het natuurbeleid en andere beleidsvelden te realiseren.

De EHS geconcentreerd en samenhangend realiseren

Het effect van de aanleg van de EHS op de biodiversiteit zal afhangen van de wijze waarop provincies de middelen inzetten. Onzeker is nog in hoeverre provincies de EHS in

samenhang zullen realiseren. Voor de realisatie van de internationale natuurdoelen dienen veelal meerdere knelpunten tegelijkertijd opgelost te worden. Zo treden positieve effecten pas op als natuurterreinen daadwerkelijk zijn ingericht. De helft van de EHS is Natura 2000-gebied. De andere helft kan beter worden benut bij de realisering van de internationaal afgesproken doelen door naar slimme combinaties te streven met de Natura 2000-gebieden die al in de EHS liggen.

In het Begrotingsakkoord 2013 was sprake van de programmatische aanpak van robuuste natuur waarbij het rijk geld beschikbaar stelde om maatregelen geconcentreerd in te zetten, onder de voorwaarde van medefinanciering door andere partijen. Het kabinet stelt nu het geld voor natuur geoormerkt via het Provinciefonds beschikbaar. Hierdoor kan minder specifiek gestuurd worden op de internationale natuurdoelen en inzet van middelen. Omdat de programmatische werkwijze voor het creëren van robuuste natuurgebieden zoals voorgesteld in het Begrotingsakkoord 2013 niet in het regeerakkoord is overgenomen, kan de samenhang onder druk komen te staan.

Milieucondities op orde

De voornaamste milieuknelpunten voor behoud en herstel van biodiversiteit in Nederland zijn verdroging en vermessing. Voor natuur is het belangrijk dat de effecten van de stikstofdepositie worden teruggebracht door een combinatie van generiek emissiebeleid, gebiedsgerichte vergunningverlening en lokaal herstelbeheer. De verwachte depositiedaling in het basispad komt vooral op het conto van het buitenland, de landbouw en het verkeer. Het is de vraag of de depositiedaling daadwerkelijk wordt gerealiseerd en niet volledig wordt gecompenseerd met uitbreiding van economische activiteiten. De programmatische aanpak stikstof (PAS) moet hier uitsluitsel over geven.

Soms zijn gronden voor natuur al wel verworven, maar zijn deze nog niet ingericht en zijn ook anti-verdrogingsmaatregelen nog niet uitgevoerd.

Medefinanciering te vinden voor de uitvoering van de plannen

Het kabinet beoogt een grotere private betrokkenheid bij natuur om daarmee draagvlak en medefinanciering te krijgen voor de plannen. Zo wil het kabinet robuuste natuur en recreatieve groene gebieden nabij de steden samen met ondernemers en burgers realiseren. Daarbij is ruimte voor initiatieven van ondernemers, als dit past in de natuurontwikkelingsdoelen voor het gebied en als dit leidt tot ongeveer 50 procent cofinanciering. Voor het verzilveren van de voornemens uit het regeerakkoord en

daarmee de berekende effecten op natuur is het een belangrijke voorwaarde dat deze private medebetrokkenheid ook echt tot stand komt.

Agrarische natuur laten aansluiten op het netwerk van natuurgebieden

Het kabinet vindt dat boeren en tuinders een beloning verdienen voor hun bijdragen aan het beheer van cultuurlandschap en natuur. Het agrarisch natuurbeheer draagt echter in de huidige vorm weinig bij aan het realiseren van de internationale natuurdoelen, natuurbeleving of benutting van zogeheten ecosysteemdiensten. Deels heeft dat te maken met de invulling van het agrarisch natuurbeheer. Ook beperkt de ruimtelijke samenhang tussen agrarisch natuurbeheer en natuurgebieden het ecologisch rendement. In de huidige plannen van de Europese Commissie voor het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid worden regiospecifieke eisen gesteld aan de vormgeving van de ecologische aandachtsgebieden op landbouwbedrijven. Daarmee zal meer rendement gerealiseerd worden. Dat geldt ook voor de mogelijke verschuiving van GLB-budget voor inkomenssteun (eerste pijler) naar plattelandsbeleid (tweede pijler). Dit zal deels ten goede komen aan aantrekkelijke boeren natuur, buffering van Natura 2000-gebieden ten behoeve van verdrogingsbestrijding en/of inrichtingsmaatregelen rond waterlopen (Van Zeijts et al, 2011). Consequenties zijn wel dat de uitvoeringskosten stijgen en dat er aanvullende financiële middelen van Rijk of provincies noodzakelijk zijn, omdat de EU cofinanciering vraagt voor maatregelen uit de tweede pijler.

Synergie tussen natuurbeleid en andere beleidsvelden

Het rijk is verantwoordelijk voor het nakomen van de internationale natuurambities, terwijl de invulling en uitvoering van het natuurbeleid bij de provincies ligt. Analyses tot nu toe laten zien dat door een verdere afstemming tussen provinciaal en rijksbeleid veel natuurwinst geboekt kan worden. Anders bestaat het risico dat de provinciale uitwerkingen niet optimaal bijdragen aan het bereiken van de internationale natuurdoelen (PBL, 2011). Ook kan de synergie tussen natuurbeleid en diverse andere beleidssparen, zoals met het klimaatbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid, het natuurbeleid versterken. Zo kan bijvoorbeeld voor landbouw gedacht worden aan het aanwijzen van landbouwgebieden waar natuur of oppervlaktewaterkwaliteit prioriteit krijgt (PBL, 2012b). Ook kan de overheid milieuvriendelijke, natuurgerichte landbouw ondersteunen.

4 Verkeer en vervoer

- Het maatregelpakket uit het regeerakkoord, voor zover al concreet uitgewerkt, leidt in 2020 tot circa 2 à 3 % meer autogebruik en 10 à 15% meer files ten opzichte van het basispad uit Keuzes in Kaart. Deze extra files leiden tot een welvaartsverlies ter waarde van 0,15 miljard euro. Deze toename is vrijwel volledig het gevolg van het onbelast laten van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer (het belasten daarvan was opgenomen in het begrotingsakkoord, maar is niet doorgevoerd in het regeerakkoord). Het gebruik van het openbaar vervoer kan met 3 à 4% afnemen, vooral door het omzetten van de OV-studentenkaart in een kortingskaart.
- De welvaartsbatan van de prijsveranderingen in mobiliteit zijn gering omdat er zowel maatregelen zijn die de mobiliteit vergroten als maatregelen die de mobiliteit verkleinen.
- Het afschaffen van de vrijstelling van de wegenbelasting voor oldtimers leidt tot een verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Onder de conditie dat deze maatregel voor alle oldtimers geldt, daalt de NO_x-emissie van personenauto's in 2015 met circa 3 à 4% (circa 0,7 kiloton). De verbrandingsemis­sie van fijnstof daalt met circa 5%. De milieueffecten van de overige verkeer- en vervoersmaatregelen zijn gering of zijn nog niet in te schatten.

Inleiding

De belangrijkste nieuwe maatregelen uit het regeerakkoord voor verkeer en vervoer zijn:

- De vrijstelling in de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers komt te vervallen
- De accijnzen op diesel en LPG worden per 2014 verhoogd
- De OV-studentenkaart wordt per 2016 omgezet in een kortingskaart
- Het eurovignet wordt verder toegespitst op schone vrachtauto's
- De groei van elektrische mobiliteit wordt gestimuleerd door afspraken te maken met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden over laadinfrastructuur.

Daarnaast is in het Regeerakkoord VVD - PvdA afgesproken dat een aantal maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 terug wordt gedraaid, te weten:

- Het belasten van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer.
- De maatregel auto van de zaak, waardoor woon-werkkilometers van zakenauto's als privékilometers zouden worden aangemerkt voor de fiscale bijtelling.

Deze maatregelen hebben gevolgen voor de mobiliteit en bereikbaarheid (zie tabel 4.1) en voor het milieu (zie tabel 4.2). Deze effecten zijn ingeschat voor het zichtjaar 2020, net als in de analyse van de verkiezingsprogramma's (CPB/PBL, 2012). De effecten op de emissies van luchtverontreinigende stoffen (i.e. NO_x en fijnstof) worden voor het zichtjaar 2015 gepresenteerd omdat Nederland vanaf 2015 moet voldoen aan de Europese luchtkwaliteitseisen voor stikstofdioxide (NO₂).

Effecten op mobiliteit en bereikbaarheid

Voor zover concreet uitgewerkt, hebben de nieuwe maatregelen in het regeerakkoord geen noemenswaardig effect op het autogebruik en de files, maar wel op het openbaarvervoer­gebruik. De omzetting van de OV-studentenkaart in een kortingskaart kan tot een merkbare afname van het openbaarvervoer­gebruik leiden. Het geeft ook enig welvaartsverlies van circa 0,04 miljard euro per jaar.

Het schrappen van de voorgenomen belasting van de reiskostenvergoeding voor het woon-werkverkeer in combinatie met de wijziging in de privé­kilometerregeling voor zakenauto's heeft wel een substantieel effect op het autogebruik en de files. Het autogebruik zal hierdoor in 2020 2 à 3% hoger zijn dan eerder geraamd voor het Begrotingsakkoord, terwijl het aantal voertuigverliesuren (files) naar verwachting met 10 à 15% toeneemt ten opzichte van het basispad. Het niet invoeren van deze maatregelen leidt ook tot meer openbaarvervoer­gebruik dan in het basispad.

Per saldo leidt het regeerakkoord vooral door het onbelast laten van de woon-werkvergoeding tot meer autogebruik en meer files ten opzichte van het basispad, dat wil zeggen bestaand beleid inclusief niet-gerealiseerde maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013. Het openbaarvervoer­gebruik neemt met 3 à 4% af, vooral door de aanpassing van de OV-studentenkaart. Het reistijdverlies door de extra files vertegenwoordigt een welvaartsverlies van 0,15 mld euro per jaar. Het welvaartseffect van de prijsveranderingen in de mobiliteit is gering omdat er zowel maatregelen zijn die de mobiliteit vergroten als maatregelen die de mobiliteit verkleinen.

De maatregelen voor het aanscherpen van de milieudifferentiatie van het eurovignet en voor het maken van afspraken met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden over de laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer hebben vermoedelijk geen substantieel effect op mobiliteit en bereikbaarheid. Om de files te verminderen, zet het regeerakkoord het programma Beter Benutten door. Omdat hiervoor geen concretere invulling bekend is, is onduidelijk wat dit toevoegt aan hetgeen al in het basispad zit en of hier een aanvullend effect verwacht mag worden.

Tabel 1

Effect van maatregelen in het regeerakkoord op mobiliteit en bereikbaarheid in 2020 ten opzichte van het basispad

	Auto-kilometers ^a	Reizigers-kilometers OV ^b	Voertuig-verliesuren ^c	Reistijdbaten (mld €/jaar)	Baten mobiliteit (mld €/jaar) ^d
Verhoging accijns	- 0,2%	+0,1%	-0,5%	0	0
Afschaffen mrb-vrijstelling oldtimers	0	0	0	0	0
Vervangen OV studentenkaart door kortingskaart	0	-6%	0	0	-0,04
Aanscherpen eurovignet en afspraken voor laadinfrastructuur elektrisch rijden	0	0	0	0	0
Nieuwe maatregelen regeerakkoord	-0,2%	-6%	-0,5%	0	-0,04
Aanpassing Begrotingsakkoord 2013: Onbelast laten woonwerkvergoeding en geen maatregel auto van de zaak	+2,5%	+2,5%	+12,5%	-0,15	+0,05
Totaal effect regeerakkoord	+2,3%	-3,5%	+12%	-0,15	+0,01

^a Autokilometers per jaar.

^b Reizigerskilometers in het OV (trein, bus, tram, metro) per jaar.

^c Voertuigverliesuren op het hoofdwegennet.

^d Door het vervangen van de OV-studentenkaart door een kortingskaart wordt OV-gebruik duurder en treedt vraaguitval op. Het betreft de negatieve welvaartseffecten van deze vraaguitval. Bij herinvoering belastingvrije woonwerkvergoeding alle vervoerwijzen is het effect omgekeerd: de extra mobiliteit geeft positieve welvaartseffecten.

Effecten op milieu

Het afschaffen van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (MRB) voor oldtimers leidt tot een verbetering van de lokale luchtkwaliteit nabij verkeerswegen. Als de vrijstelling voor alle oldtimers wordt afgeschaft, daalt de NO_x-emissie van personenauto's in 2015 indicatief met circa 3 à 4 %, ofwel circa 0,7 kiloton, ten opzichte van het basispad. In de jaren daarna zal dit effect naar verwachting verder oplopen. Dit leidt tot een daling van het aantal overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen voor NO₂ in 2015 ten opzichte van het basispad. De omvang van deze daling is sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden rond knelpuntlocaties en is daarom niet op voorhand te kwantificeren. Door het afschaffen van de oldtimerregeling daalt de PM₁₀-emissie met circa 0,05 kiloton in 2015. De emissie van PM₁₀ (fijnstof) bestaat uit twee componenten: emissie door slijtage en verbrandingsemissie. De gezondheidseffecten worden vooral veroorzaakt door de verbrandingsemissie en juist deze wordt door de maatregel beperkt. Er wordt een reductie van circa 5% van de totale PM₁₀-verbrandingsemissie van het personenautoverkeer verwacht. Dit uit zich in positieve effecten op de volksgezondheid omdat de verbrandingsemissie van fijnstof veel schadelijker is voor de gezondheid dan NO₂. Ook de accijnsverhoging heeft een klein positief effect voor de NO_x- en PM₁₀-emissie, maar dat wordt teniet gedaan door het onbelast laten van de woon-werkvergoedingen.

De accijnsverhoging op diesel en LPG leidt tot een afname van de CO₂-uitstoot van circa 0,2 megaton in 2020. Door het onbelast laten van de woon-werkvergoeding neemt de CO₂-uitstoot weer toe met circa 0,4 megaton ten opzichte van het basispad. Per saldo is in 2020 sprake van een lichte toename van de CO₂-uitstoot door verkeer en vervoer. Met het huidige beleid is het waarschijnlijk dat het sectordoel voor verkeer en vervoer in 2020 wordt gehaald. De toename van circa 0,2 megaton beïnvloedt de kans om binnen het afgesproken emissieplafond in 2020 (35,5 megaton voor de sector verkeer en vervoer) te blijven niet wezenlijk.

De maatregelen voor het aanscherpen van de milieudifferentiatie van het eurovignet en voor het maken van afspraken met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden over de laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer zijn nog te weinig concreet om een effect voor te kunnen inschatten.

Nadere toelichting op de effecten van de afzonderlijke maatregelen**Verhoging accijnzen diesel en LPG**

De accijns op diesel wordt per 1 januari 2014 met 3 cent per liter verhoogd tot een niveau van 46 eurocent per liter. De accijns op LPG wordt vanaf die datum met 7 cent per liter verhoogd en bedraagt daarmee ongeveer 18 cent per liter. Hiermee wordt in totaal jaarlijks 280 miljoen euro opgehaald voor de schatkist.

De milieueffecten van de accijnsverhogingen zijn beperkt. Bij personenauto's zal een lichte verschuiving plaatsvinden van diesel- en LPG- naar benzineauto's. De

Tabel 2

Effecten van verkeer- en vervoersmaatregelen op emissies van CO₂, NO_x en PM₁₀

	CO ₂ (Mton) 2020	NO _x (kton) 2015	PM ₁₀ (kton) 2015
Verhoging accijns diesel en LPG	-0,2	-0,2	- 0,01
Afschaffen MRB-vrijstelling oldtimers	0	-0,7	-0,05
Vervangen OV-studentenkaart door kortingskaart	0	0	0
Aanscherpen eurovignet en afspraken voor laadinfrastructuur elektrisch rijden	- PM	- PM	-PM
Maatregelen regeerakkoord	-0,2 - PM	-0,9 - PM	-0,06 - PM
Aanpassing Begrotingsakkoord 2013: Onbelast laten woonwerkvergoeding en geen maatregel auto van de zaak	+0,4	+0,2	+0,03
Totaal effect regeerakkoord	+0,2 - PM	-0,7 - PM	-0,03 - PM

afname van het totale autogebruik is minimaal. Het openbaarvervoergebruik neemt een klein beetje toe. Ook bij het vrachtverkeer verwachten we een kleine afname van het aantal voertuigkilometers. De afzet van rode diesel zal heel licht dalen. In 2020 verwachten we als gevolg daarvan een afname van de CO₂-uitstoot van circa 0,2 megaton. De afname van de NO_x-uitstoot bedraagt in 2015 circa 0,2 kiloton. De uitstoot van PM₁₀ daalt in 2015 met circa 0,01 kiloton.

Opheffen van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor oldtimers

De vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor oldtimers wordt vanuit milieuoverwegingen afgeschaft. Met ingang van het jaar 2014 worden hiervoor structureel extra overheidsinkomsten ingeboekt van circa 150 miljoen euro.

In 2011 bedroeg de uitstoot van oldtimers bijna 3 kiloton stikstofoxiden (NO_x) en 0,2 kiloton fijnstof (PM₁₀). Oldtimers waren daarmee verantwoordelijk voor 10% van de NO_x-emissie en 5% van de PM₁₀-emissie van personenauto's, terwijl hun bijdrage in het aantal voertuigkilometers maar zo'n 1,5 procent bedroeg (Hoen et al., 2012). Door het afschaffen van de MRB-vrijstelling voor oldtimers wordt het bezit van deze auto's gemiddeld zo'n 500 à 600 euro per jaar duurder. Voor zware diesel- en LPG-auto's van voor 1987 kan de kostenstijging oplopen tot meer dan 1500 euro. Hierdoor zal het bezit en gebruik van oldtimers afnemen. De milieueffecten hangen af van de wijze waarop eigenaren van oldtimers reageren op het afschaffen van de MRB-vrijstelling; zij kunnen ervoor kiezen om MRB te betalen, de oldtimer (tijdelijk) te schorsen (van kenteken te halen), of te verkopen dan wel te laten slopen.

De afgelopen jaren is de import van oldtimers sterk toegenomen. De MRB-vrijstelling heeft daarin een belangrijke rol gespeeld. Voor oldtimers op diesel en LPG met bouwjaar 1987 en later is vorig jaar de MRB-vrijstelling al deels afgeschaft. De import van deze auto's zal hierdoor naar verwachting afnemen (Hoen et al.,

2012). Het is aannemelijk dat door het volledig vervallen van de MRB-vrijstelling de import van deze relatief jonge oldtimers nog sterker terugloopt. De auto's die recent zijn geïmporteerd zullen waarschijnlijk nog wel enige tijd door blijven rijden maar zullen versneld het Nederlandse autopark weer verlaten. We verwachten dat de uitval van diesel- en LPG-oldtimers sneller zal gaan dan die van benzineoldtimers. Met het vervallen van de oldtimervrijstelling is het alleen voor veelrijders nog financieel aantrekkelijk om in een oldtimer te rijden. Financiële overwegingen hebben waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld bij de recente import van diesel- en LPG-oldtimers. Benzineauto's zijn waarschijnlijk in grotere mate in bezit van liefhebbers. Daar zullen andere overwegingen een rol spelen. Liefhebbers zullen eerder geneigd zijn om de MRB te betalen, daarom verwachten we dat de uitstroom van benzineoldtimers minder hard zal gaan.

Al met al schatten we dat het aantal kilometers van diesel- en LPG-oldtimers in 2015 met circa een derde afneemt. Voor benzineoldtimers verwachten we een daling van grofweg 15 à 20 procent. Op basis van deze aannames verwachten we dat de NO_x- en PM₁₀-emissies van oldtimers in 2015 door deze maatregel zo'n 20 à 30% lager zullen liggen dan in het basispad. Voor NO_x bedraagt de afname circa 0,7 kiloton en voor PM₁₀ 0,05 kiloton. De afname van de CO₂-uitstoot is minimaal. De bijdrage van oldtimers aan de CO₂-uitstoot van personenauto's is veel kleiner dan de bijdrage aan de NO_x- en PM₁₀-uitstoot en bovendien zal het verschil in de CO₂-uitstoot per kilometer van een oldtimer en van een nieuwe(re) auto die mogelijk ter vervanging van de oldtimer wordt aangeschaft over het algemeen beperkt zijn. Deze inschattingen moeten als indicatief worden beschouwd. Een meer betrouwbare berekening van de milieueffecten van deze maatregel vereist nader onderzoek naar de gedragsreacties van oldtimerbezitters en naar de technische levensduur van de auto's.

Het vervangen van de OV-studentenkaart door een kortingskaart

In het regeerakkoord wordt de OV-studentenkaart vervangen door een kortingskaart. Deze wordt ook ter beschikking gesteld aan MBO-scholieren van 16 en 17 jaar. Destijds heeft de invoering van de OV-studentenkaart in de huidige vorm geleid tot een verdubbeling van het OV-gebruik door studenten. Volledige afschaffing zou dan weer kunnen leiden tot een halvering van het OV-gebruik onder studenten. De precieze invulling van de kortingskaart is nog niet bekend, maar in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord is een besparing van 400 miljoen structureel ingeboekt. Dat zou een reductie betekenen van de rijksbijdrage van 800 miljoen euro naar 400 miljoen euro per jaar. Als de overheidsbijdrage wordt gehalveerd, kan het mobiliteitseffect ook uitkomen in de buurt van 50% van het effect van een volledige afschaffing. Dat zou overeenkomen met een afname van het OV-gebruik door studenten met 25%. Dat betekent op het totale OV-gebruik een afname van 6% in 2020. Dat geeft een negatief welvaartseffect van 0,04 mld euro. Dat ook 16- en 17-jarige MBO-scholieren deze kaart kunnen krijgen, betekent voor deze doelgroep dat ze meer gebruik zullen maken van het OV. De precieze invulling van deze maatregel is nog niet bekend. Maar omdat deze uitbreiding van de doelgroep betaald wordt uit dezelfde 400 miljoen, zal dit uiteindelijk leiden tot een iets soberder kortingskaart voor de overige studenten waardoor per saldo het effect op het OV-gebruik naar verwachting vrijwel gelijk blijft.

Minder openbaar verbruik kan leiden tot minder CO₂-uitstoot en minder emissies, omdat OV-bedrijven hun voertuiginzet hierop zullen aanpassen. Anderzijds kan het autogebruik en bromfietsegebruik enigszins toenemen. Per saldo zijn de milieueffecten van deze maatregel gering.

Het aanscherpen van het eurovignet en het maken van afspraken met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden over de laadinfrastructuur

De bestaande milieudifferentiatie van het eurovignet voor vrachtauto's wordt aangescherpt. Dit kan leiden tot een schoner park en daarmee tot minder NO_x- en PM₁₀-emissies. Zonder nadere uitwerking kunnen deze effecten niet worden ingeschat. Het effect op mobiliteit en bereikbaarheid is nihil.

Om de groei van elektrische mobiliteit verder te stimuleren gaat het kabinet afspraken maken met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden over de laadinfrastructuur. Dit zal amper effect hebben op de totale mobiliteit of bereikbaarheid. In hoeverre dit tot een stijging zal leiden van elektrisch rijden kan nu niet worden ingeschat. Daardoor kunnen er ook nog geen milieueffecten worden ingeschat.

Het schrappen van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 om de woonwerkvergoedingen te belasten en de regels omtrent zakenauto's aan te passen

De maatregel uit het Begrotingsakkoord 2013 rond het belasten van de reiskostenvergoeding wordt niet ingevoerd. Ook de maatregel voor de auto van de zaak wordt niet ingevoerd. De effecten hiervan zijn al in het kader van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's geraamd.

Door het niet invoeren van de belastingvrije woonwerkvergoeding voor alle vervoerwijken zal er sprake zijn van meer woon-werkverkeer en vooral langere woon-werkafstanden dan in het basispad. Dit zal vooral in de spitsuren tot meer OV- en autogebruik leiden, en daardoor ook tot een substantiële toename van de voertuigverliesuren (door files) en tot negatieve reistijd-baten in vergelijking met het basispad waarvan de niet-gerealiseerde maatregelen uit het Begrotingsakkoord deel uitmaken. Het welvaartsverlies door de extra voertuigverliesuren wordt deels gecompenseerd door de welvaartsbaten van de extra woon-werkmobiliteit. Het niet belasten van de woonwerkvergoeding leidt ook tot een toename van het autogebruik en van de uitstoot van schadelijke stoffen. Het milieueffect van deze maatregelen is bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's ingeschat op circa 0,4 megaton CO₂-uitstoot, 0,3 kiloton NO_x-emissie en 0,03 kton fijnstofemissie.

5 Groene groei

Duurzaam groeien is een belangrijke pijler van het regeerakkoord. Met het streven naar een volledig duurzame energievoorziening en een circulaire economie zet het kabinet een groene stip op de horizon. Dat vermindert de onzekerheid voor investeerders in groene technologie. Bij deze ambitieuze doelen blijft de instrumentatie vooralsnog achter. Zo wordt in het regeerakkoord nauwelijks aandacht besteed aan verdere fiscale vergroening en het afschaffen van milieuschadelijke subsidies. Daarnaast kan de focus op duurzame innovatie worden versterkt door structureel de bijdrage van de topsectoren aan vergroening in beeld te brengen en de financiering van milieusparende innovaties te vergemakkelijken. Benutting van de kansen die vergroening van de economie Nederlandse bedrijven biedt, vergt naast een integrale aanpak die het kabinet voorstaat, ook een sectorale doorvertaling ten behoeve van de in te zetten instrumenten.

Inleiding

In het regeerakkoord geeft het kabinet aan te streven naar een duurzame economie en groene groei. Dit is de derde pijler van het Kabinet-Rutte II, naast het op orde brengen van de schatkist en eerlijk delen. Elementen van een groene-groeistrategie van het kabinet worden hieronder kort beschouwd. Tevens wordt aangegeven waar mogelijkheden tot versterking van de uitvoering liggen.

Het kabinet heeft oog voor de lange termijn uitdaging om een solide natuurlijke hulpbronnenbasis in stand te houden. Onder bepaalde condities kan vergroening van de economie een brug slaan tussen milieu en economie. Efficiënter omgaan met energie, grondstoffen en hulpbronnen uit de natuur vergroot de weerbaarheid van de Nederlandse economie, leidt mogelijk tot kansen voor bedrijven, maakt het milieu schoner en vermindert ecologische risico's. Vergroening en groene groei komen echter niet vanzelf tot stand, zo constateert het PBL in *Voorwaarden voor vergroening van de economie in Nederland*. Het is van belang dat de overheid ten eerste een 'groene stip' op de horizon zet en ten tweede maatregelen neemt om milieusparende innovaties te bevorderen.

Voorwaarden hiervoor zijn onder meer een verdere vergroening van het belastingstelsel, het afschaffen van milieuschadelijke subsidies, dynamische regulering die is gericht op het gebruik van beschikbare schone technologie en het wegnemen van belemmerende regelgeving (Hanemaaijer et al., 2012).

In het regeerakkoord worden enkele van deze voorwaarden benoemd en wordt de ambitie naar een groene groei uitgesproken. Het regeerakkoord is echter niet altijd concreet in de uitwerking. Ten opzichte van het Begrotingsakkoord 2013 kan verder worden geconstateerd dat het extra geld voor een intensivering naar een duurzame economie van circa 163 miljoen euro (duurzaamheidsenveloppe) wordt teruggedraaid.

Lange termijn uitdaging en koersvast beleid

In het regeerakkoord zet het Kabinet-Rutte II nadrukkelijk een groene stip op de horizon. Het streven naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050 en een circulaire economie voor grondstoffen, zijn concrete uitwerkingen van deze ambitie. Deze heldere stellingname is van belang, omdat dit de onzekerheid bij investeerders en financiers vermindert om te investeren in innovatieve groene technologie. Het stellen van een lange termijn doel is echter niet genoeg om partijen nu in beweging te krijgen. De daarvoor benodigde concrete instrumentering ontbreekt vanzelfsprekend nog in belangrijke mate. Een hulpmiddel hierbij kunnen routekaarten per sector zijn waarin lange-termijndoelen worden gecombineerd met verkenningen van de wegen daar naar toe, inclusief het daarvoor benodigde instrumentarium.

In het regeerakkoord wordt terecht onderkend dat koersvast beleid nodig is om in samenwerking met andere maatschappelijke actoren de groene groei te realiseren. Het gezamenlijk met de netbeheerders zoeken van een oplossing voor de transportinfrastructuur voor op zee opgewekte elektriciteit, is hier een voorbeeld van. Het signaleren van knelpunten in de huidige wet- en regelgeving en het wegnemen van belemmeringen die groene groei in de weg staan, hoort daar volgens het PBL ook bij. In deze ambitie past dat het kabinet het beleid met Green Deals voortzet en uitbreidt.

Fiscale vergroening en milieuschadelijke subsidies

In het regeerakkoord is nauwelijks aandacht voor verdere fiscale vergroening en het afschaffen van milieuschadelijke subsidies. Het beter meenemen van de kosten van milieugebruik in de prijzen is echter van belang, omdat het beslag op natuurlijk kapitaal nu vaak onvoldoende wordt meegenomen in investeringsbeslissingen. Hogere prijzen voor fossiele energie en materialen geven bedrijven en burgers continue prikkels tot vergroening en passen in een stabiel beleid gericht op een transitie naar een duurzame economie en groene groei. Het streven naar een milieueffect kan daarbij wel op gespannen voet staan met het streven naar een stabiele belastingopbrengst. Deze spanning is te verminderen als bijvoorbeeld gekozen wordt voor een vast aandeel groene belastingen in de totale belastingopbrengst, waarbij de grondslagen in de tijd kunnen worden aangepast. Nader onderzoek naar de aard en de vormgeving van verdere fiscale vergroening is met het oog op groene groei in ieder geval relevant. In het regeerakkoord wordt aangegeven dat de vrijstelling in de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers vanuit milieuoverwegingen wordt afgeschaft. Die vrijstelling is een voorbeeld van een milieuschadelijke subsidie, waarbij een bestaande subsidie of belastingverlaging een onbedoeld negatief effect op milieu en natuur heeft. Van milieuschadelijke subsidies gaat een verkeerd prijssignaal uit: milieuvervuiling wordt niet bestraft, maar beloond. Vandaar dat met het oog op groene groei door onder andere OESO, EC en UNEP wordt gepleit om dergelijke subsidies of belastingverlagingen af te schaffen. Afschaffen hiervan combineert in beginsel gunstige gevolgen voor de schatkist met een vermindering van de milieudruk. Deze voordelen moeten echter worden afgewogen tegen de nadelen van afschaffing die elders in de samenleving zullen worden ervaren.

In het regeerakkoord wordt de vrijstelling voor oldtimers – met een omvang van ongeveer 150 miljoen euro – weliswaar afgeschaft, maar daar tegenover staat dat de fiscale vrijstelling voor woon-werkverkeer die in het Begrotingsakkoord 2013 was opgenomen – met een omvang van circa 1,4 miljard euro – juist zal worden gehandhaafd. De facto neemt de omvang van de omvang

van de milieuschadelijke subsidies in het regeerakkoord dus met zo'n 1,2 miljard euro toe. Gegeven de keuze om te komen tot een duurzame economie en groene groei, is het nodig zicht te krijgen op een tijdpad waarin wordt aangegeven of en wanneer welke milieuschadelijke subsidies worden afgeschaft.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat met het schrappen van de intensivering voor een duurzame economie uit het Begrotingsakkoord 2013 (Duurzaamheidsenveloppe) er diverse fiscale mogelijkheden om schone investeringen te bevorderen, komen te vervallen. Dit betreft onder andere een revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving, de mogelijkheden tot salderen van zelfopgewekte stroom door particulieren en een heffingskorting voor groen beleggen. Hiervoor in de plaats komen onder andere een ruimere SDE+ en mogelijk leveranciers- en bijmengverplichtingen.

Innovatie en topsectoren

In het Regeerakkoord VVD-PvdA wordt aangegeven dat "de innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid optimaal zal worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei." Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het bestaande topsectorenbeleid wordt voortgezet. Diverse topsectoren zetten al in op duurzame innovatie en het produceren van 'meer met minder'. Tot op heden ontbreekt echter het structureel in beeld brengen van de wijze waarop en de mate waarin de topsectoren bijdragen aan de vergroening van de Nederlandse economie. Ook in het regeerakkoord wordt deze link niet expliciet gelegd. Daardoor is de exacte bijdrage van innovatie bij de topsectoren – gericht op de lange termijn uitdagingen voor klimaat, biodiversiteit en grondstoffen – lastig vast te stellen. Gegeven de ambitie uit het regeerakkoord lijkt het nodig vergroeningscriteria te ontwikkelen voor de inzet van de voor de topsectoren beschikbare innovatiebudgetten.

Voor de financiering van schone technologie geldt een vergelijkbare redenering. In het regeerakkoord wordt opgemerkt dat betere toegang tot krediet en kapitaal van groot belang is en dat de mogelijkheden voor jonge innovatieve MKB-bedrijven om aan risicodragend kapitaal te komen, worden verruimd. Hierbij zou ook expliciet de link kunnen worden gelegd met duurzame innovatie en schone technologie. Om de financiering van milieuparende innovaties te vergemakkelijken kan specifiek financieel instrumentarium worden ingezet in de vorm van garanties, leningen en participaties. Daarnaast lijkt het zinvol om de kennis over nieuwe financieringsmechanismen – zoals revolverende fondsen – te bundelen. Ten opzichte van het Begrotingsakkoord 2013 kan worden geconstateerd dat er geen revolverend fonds komt voor energiebesparing in de gebouwde

omgeving (70 miljoen euro), maar dat dit kabinet hier specifiek inzet op Green Deals.

Om innovaties voor schone technologie en producten te bevorderen, kan de overheid haar eigen uitgaven en investeringen verder verduurzamen. Weliswaar koopt het Rijk al voor bijna 100 procent duurzaam in, maar door bij de gunning vaker de kosten over de gehele levensduur mee te nemen, kunnen grotere stappen worden gezet richting een duurzame economie en groene groei. Het kabinet ziet veel kansen voor vergroenende bedrijven en sectoren in Nederland. Hierbij wordt onder andere gedacht aan de sterke positie die verschillende bedrijven hebben (zoals de havens en chemie), welke een goede basis zijn voor de inzet van biomassa voor energie en als alternatieve grondstof ('biobased economy'). Ook geeft het kabinet aan zich in te zetten om de unieke kennis, kunde en producten van de watersector in Nederland te exporteren. Daarnaast lijken er mogelijkheden te zijn voor recycling in Nederland. Er is echter nog wel onderzoek nodig naar de precieze aard van die kansen voor vergroening, naar de voorwaarden waaronder die verzilverbaar zijn en wat de rijksoverheid daaraan kan doen.

Integrale blik en instrumentatie

In *Bruggen slaan* kijkt het kabinet Rutte II met een integrale blik naar verschillende domeinen om te komen tot een duurzame economie. Zo wordt bij het natuurbeleid nadrukkelijk synergie nagestreefd met andere maatschappelijke belangen, zoals waterveiligheid, recreatie, ondernemerschap, energie en klimaat. Ook krijgen de energie- en grondstoffenproblematiek bijzondere aandacht in de internationale samenwerking en kiest het kabinet voor een ruimtelijke inrichting voor economische groei die geen afbreuk doet aan de omgevingskwaliteit. Bij deze integrale blik blijft de instrumentatie in het regeerakkoord vooralsnog achter. Ambitieuze doelen vergen een stevige instrumentatie, waarbij de keuzen en vormgeving aansluiten bij de specifieke sectorale problematiek.

Noten

- 1 Het Herfstakkoord 2013 is een onderdeel van het Regeerakkoord VVD-PvdA.
- 2 Dit betreft een indicatie voor huishoudens gemiddeld, waarbij ervan is uitgegaan dat de lasten voor 50 procent door burgers worden gedragen en 50 procent door bedrijven (CPB/PBL, 2012). Hoe het voor individuele huishoudens uitpakt, hangt af van de vormgeving van de SDE+-heffing. De gepresenteerde lastenverzwaring betreft de gevolgen van het regeerakkoord, en is exclusief de lastenverzwaring als gevolg van de reeds door Rutte I voorziene invoering van de SDE+-heffing.

Referenties

- CPB (2012) *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*. CPB, Den Haag.
- CPB/PBL (2012) *Keuzes in Kaart 2013/2017; een analyse van tien verkiezingsprogramma's*. CPB/PBL, Den Haag/Bilthoven.
- EC (2011) *Energy roadmap 2050*. COM 885/2, EC, Brussel.
- ECN (2012) <http://www.ecn.nl/nl/nieuws/item/date/2012/11/01/doelstelling-van-16-duurzame-energie-vraagt-om-extra-windparken-op-zee-en-inzetten-extra-biomassa-i/>
- Elzenga, Hans en Sonja Kruitwagen (2012) *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*. PBL, Den Haag/Bilthoven
- Hanemaaijer, Aldert, Ton Manders, Sonja Kruitwagen en Frank Dietz (2012), *Voorwaarden voor vergroening van de economie in Nederland*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- Hoen, Anco, Michel Traa, Gerben Geilenkirchen, Hans Hilbers, Norbert Ligterink, Ernst Kuiper (2012) *Milieueffecten van Oldtimers*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- PBL (2011) *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur; Quick Scan van Varianten*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- PBL (2012a) *Het basispad voor de thema's Bereikbaarheid, Energie & Klimaat en Natuur*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- PBL (2012b) *Balans van de Leefomgeving*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- PBL (2012c) *Climate and Energy Roadmaps towards 2050 in North-Western Europe*. PBL, Den Haag/Bilthoven.
- PBL/ECN (2011) *Naar een schone economie in 2050: routes verkend*. PBL/ECN, Den Haag/Bilthoven/Petten.
- Verdonk, M. & W. Wetzels (2012) *Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012*. *Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030*, zie <http://www.pbl.nl-publicaties-2012-referentieraming-energie-en-emissies-actualisatie-2012>
- Zeijts, H. van, K. Overmars, W. van der Bilt, N. Schulp, J. Notenboom, H. Westhoek, J. Helming, I. Terluin and S. Janssen (2011) *Greening the Common Agricultural Policy. Impacts on farmland biodiversity on an EU scale*. PBL, Den Haag/Bilthoven.

