

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

P¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2020

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de kabinetsreactie op het advies «Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities»² van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

De Rli stelt zich de vraag: hoe kan de rijksoverheid sturen op de transitie naar een duurzame economie, welke strategieën en instrumenten heeft de rijksoverheid daartoe tot haar beschikking en hoe betreft de rijksoverheid de samenleving bij de transitie? In het advies constateert de Raad dat de Nederlandse overheid onmisbaar is om de grote maar onvermijdelijke transitie naar een duurzame economie te begeleiden. De (Rijks)overheid heeft daartoe een arsenaal aan sturingsmogelijkheden. Op basis van een beschouwing op de beleidspraktijk rond de energietransitie, de grondstoftransitie en de voedseltransitie formuleert de Rli vier clusters van aanbevelingen. Ten eerste adviseert de Rli om een toekomstvisie te ontwikkelen, gericht op brede welvaart, als richtsnoer voor beleid. Ten tweede adviseert de Rli om doelbewust een balans te zoeken tussen «oude economie» en «nieuwe economie», onder meer door op een meer structurele manier ruimte te geven voor nieuwe duurzame initiatieven. Ten derde constateert de Rli dat transitiesturing vraagt om een andere overheidsrol, waarin het proces van maatschappelijke consensusvorming wordt gescheiden van de daaropvolgende politieke beoordeling van het resultaat. Ten slotte beveelt de Rli aan om eerder en vaker te kiezen voor beprijzing en regulering, en om daarbij het argument van de internationale concurrentiepositie («level playing field») te relativeren.

¹ Letter P heeft alleen betrekking op 32 813.

² Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities. Den Haag: Rli (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning)

De actualiteit van de Covid-19-pandemie toont eens te meer het belang van een strategisch perspectief op de hedendaagse maatschappelijke vraagstukken. Het kabinet waardeert het advies als belangrijke bijdrage in het denken over en vormgeven van transitiebeleid. Transitiebeleid gaat over grote maatschappelijke vraagstukken, met een doorlooptijd van jaren tot decennia. Eenvoudige oplossingen zijn er niet. Het kabinet leest het advies van de Rli dan ook niet als beleidsinstructie, maar als handvat om iets wat complex is (beter) hanteerbaar te maken. Deze kabinetsreactie geeft een beschouwing over strategische keuzes in en lessen voor transitiebeleid, aan de hand van de door de Rli aangereikte ordening.

Het formuleren van visie en doelen

De Rli bepleit de ontwikkeling van een brede en richtinggevende visie op de uitgangspunten en mogelijke gevolgen van de duurzaamheidstransities. De Rli stelt voor om daartoe «brede welvaart» als leidend concept te nemen. De Rli constateert dat doelen voor de korte termijn onmisbaar zijn, maar niet in de weg mogen staan van een langetermijnvisie.

Voorbeelden van zulke langetermijnvisies voor duurzaamheidstransities zijn er al. Zo bieden de in 2015 vastgestelde Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's) een belangrijke agenda voor de rijksoverheid, voor decentrale overheden en voor een aanzienlijk deel van het bedrijfsleven.³ Dat geldt eveneens voor het Klimaatakkoord van Parijs uit datzelfde jaar. Het nationale Klimaatakkoord (juni 2019), onderschreven door meer dan 100 partijen uit de samenleving, biedt een maatschappelijke agenda tot 2030 voor CO₂-reductie in de gebouwde omgeving, mobiliteit, de industrie, landbouw en landgebruik, en de elektriciteitssector.⁴ Voor de langere termijn, tot 2050, is vorig jaar de Klimaatwet in werking getreden, die geen twijfel laat bestaan over de ambitieuze klimaatopgave in de komende decennia, daarbij handvat biedt voor inhoudelijke kaders en regie, maar tegelijk ook ruimte biedt om in te spelen op onzekerheden, mee- en tegenvallers.⁵ Het kabinet publiceerde in december 2019 de Groeistrategie over duurzaam economisch verdienvermogen voor Nederland op de lange termijn, waarin de grote transitieopgaven in de energie, industrie en landbouw expliciet worden benoemd als domeinen voor economische welvaart.⁶

Ook heeft dit kabinet verschillende sectorale toekomstperspectieven uitgebracht. Om enkele voorbeelden te noemen: de visie «Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden» (juni 2019) beschrijft de omslag naar kringlooplandbouw en wat dat vraagt van Nederland⁷; in het rijksbrede programma «Nederland Circulair in 2050» (september 2016) schetst het kabinet hoe we onze economie kunnen ombuigen naar een duurzame, volledig circulaire economie in 2050⁸; het Deltaprogramma bevat strategieën en maatregelen voor een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van Nederland⁹; de routekaart windenergie op zee (maart 2018) beschrijft voor de periode tot 2030 een ontwikkeling tot

³ Vierde Nederlandse SDG rapportage: Nederland ontwikkelt duurzaam. Bijlage bij Kamerbrief over Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals 2020 en de Vierde SDG Rapportage (Kamerstuk 34 298, nr. 31), mei 2020.

⁴ Klimaatakkoord. Bijlage bij Kamerbrief voorstel voor een Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342), 28 juni 2019.

⁵ Kabinetsaanpak klimaatbeleid (Kamerstuk 32 813, O), 20 maart 2020.

⁶ Structurele duurzame economische groei (Kamerstuk 29 696, nr. 7), 13 december 2019.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 000-XIV, nr. 5 (7 september 2018).

⁸ Rijksbrede programma Circulaire Economie. Bijlage bij Kamerbrief (Kamerstuk 32 852, nr. 33), 14 september 2016.

⁹ Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden. Bijlage bij Kamerstuk 34 000-J, nr. 4 (16 september 2014).

ongeveer 11 GW aan windparken op zee¹⁰; en onlangs verscheen de «Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons», een langetermijnperspectief op een duurzame (basis)industrie in Nederland.¹¹ Ten slotte is in het Klimaatakkoord is een Rijkvisie Marktontwikkeling Energietransitie aangekondigd, een langetermijnperspectief op het energiesysteem. Het kabinet zal u deze visie op korte termijn toesturen.

Dit zijn geen op zichzelf staande toekomstbeelden. Ze voeren terug op heldere beginselen, zoals brede maatschappelijke betrokkenheid, stapsgewijze maar ambitieuze vooruitgang, een systematische aanpak met een breed scala aan instrumenten en een wenkend perspectief voor de lange termijn. Zo neemt de overheid initiatieven tot koersbepaling, maar wel in samenspraak met de samenleving en passend binnen de vigerende politieke ruimte. Visieontwikkeling is bovendien nooit af, maar een voortdurend proces van aanpassing en bijsturing. Van belang daarbij is periodiek te ijken of er voldoende voortgang is en of de doelen vanwege nieuwe kennis en ontwikkelingen bijgesteld moeten worden. Het Deltaprogramma, bijvoorbeeld, doet al waardevolle ervaringen op volgens deze systematiek.

Men kan van mening verschillen over invulling van de koers, maar het is wel de werkwijze die recht doet aan de complexiteit van transitie. Het belang van visie en toekomstbeelden is niettemin helder. Toekomstbeelden vormen een wenkend perspectief en dragen bij aan samenhang in beleid en maatschappelijke activiteiten.

De Rli constateert daarnaast dat ook verbindingen aangebracht moeten worden tussen verschillende (sectorale) visies. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI), programma's zoals het Programma Energiehoofdstructuur en Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (RES), landsdelige omgevingsagenda's en de omgevingsplannen, zijn allemaal bedoeld om dergelijke verbindingen tussen verschillende sectorale visies voor de fysieke leefomgeving aan te brengen.

De Rli suggereert om brede welvaart als leidend beginsel te nemen voor het prioriteren van verschillende publieke belangen. Brede welvaart richt zich niet alleen op economische groei en materiële welvaart, maar op 1) meerdere welvaartsaspecten in het *hier en nu* (waaronder gezondheid, veiligheid, kwaliteit van leefomgeving), 2) mogelijkheden om ook *later* welvaart te genereren (door te kijken naar economisch, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal) en 3) de invloed van Nederland op welvaart *elders*. Deze benadering helpt om te laten zien dat duurzaamheidstransities in brede zin welvaart verhogen, ook als ze op korte termijn vooral geld kosten. De vele dimensies van brede welvaart tot uiting in de genoemde langetermijnvisies.

Op advies van de Tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip publiceert het CBS sinds 2018 jaarlijks de Monitor Brede Welvaart & SDG's; enkele weken geleden verscheen de meest recente Monitor.¹² Het kabinet deelt het belang van brede welvaart als concept en beschrijft in de kabinetsreactie ook de relevantie in de huidige coronacrisis. Ook is in het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de Monitor meer in de beleidscyclus te integreren, bijvoorbeeld door te variëren in

¹⁰ Structuurvisie Windenergie op Zee, duurzame ontwikkeling en beleid (Kamerstuk 33 561/30 196, nr. 42). Voor routekaart zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie-op-zee>.

¹¹ Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons (Kamerstuk 25 295, nr. 15), 15 mei 2020.

¹² CBS (2020). Monitor brede welvaart & sustainable development goals. Den Haag: CBS.

timing en functie van informatie over brede welvaart.¹³ Het is hierbij belangrijk om meer inzicht te hebben in de relaties tussen verschillende indicatoren van brede welvaart. De planbureaus zijn met dit thema aan de slag gegaan en zullen voor het einde van het jaar met een afgestemd plan van aanpak te komen voor het vervolg.¹⁴

Het kiezen van inhoudelijke richting

De Rli wijst in zijn advies op de spanning tussen «behoud van het oude» en «introductie van het nieuwe». De Rli ziet als risico dat vernieuwing vooral wordt gezocht «binnen het bestaande systeem», en dus – onbedoeld – kan uitpakken in «behoud van het bestaande». Het advies vraagt daarom expliciet aandacht voor het belang van «afbouw» van wat niet meer past in een duurzame economie, naast ombouw van bestaande activiteiten en opbouw van nieuwe niches.

In de hedendaagse economie is het voor bedrijven van levensbelang om zich voortdurend aan te passen aan nieuwe omstandigheden, nieuwe markten en maatschappelijke eisen. Toekomstige groei zal op een andere manier tot stand komen dan de groei uit het verleden. Brede welvaart vraagt veelal om nieuwe oplossingen. Veel bedrijven zijn daartoe goed in staat, maar tegelijkertijd komt radicale vernieuwing vaak van nieuwkomers. De opgave is bovendien groot. Voor sommige partijen in de samenleving zal dat veel vragen in termen van verandervermogen. Met name in het ruimtelijke domein, waar de transities grote impact zullen hebben, is er grote behoefte aan inhoudelijke richting, om te voorkomen dat we later te maken krijgen met investeringen die voortijdig weer afgeschreven moeten worden (*stranded assets*).

Een voorbeeld van een dergelijke visie die perspectief biedt is de LNV-visie «Waardevol en verbonden».¹⁵ Het streven naar een kringloop- en emissiearme landbouw is daarin verbonden met een sterke inzet op kennis en innovatie. Dat geeft ondernemers perspectief en ondersteunt hen in hun ontwikkeling naar dit type landbouw.¹⁶ Ook met de structurele aanpak van de stikstofproblematiek kleurt het kabinet dit perspectief verder in.¹⁷ Dat gebeurt onder meer met de instelling van het omschakelfonds, dat ondernemers helpt bij extensivering of bij een andere verandering van bedrijfsvoering die leidt tot minder stikstofuitstoot. Verder zorgt het emissiearm maken van stallen voor minder uitstoot van stikstof, maar ook van methaan en fijn stof. Daarom ondersteunt de overheid de ontwikkeling van innovatieve staltechnieken en de eerste investeringen daarin (Subsidieregeling brongerichte verduurzaming). Deze nieuwe perspectieven brengt het kabinet dicht bij de boer door ze over deze innovaties te adviseren op hun eigen erf.¹⁸

De Rli adviseert om de blik te verbreden: niet (alleen) aandacht voor verduurzaming binnen de bestaande economie, maar ook van de bestaande economische structuur zelf. In de recente Groeistrategie geeft het kabinet aan dat de verduurzamingstransities grote kansen bieden voor het structurele verdienvermogen en de innovatiekracht van Nederland.¹⁹ Vernieuwers en uitdagers zijn daarbij van groot belang. In het missiege-

¹³ Brief De Monitor Brede Welvaart en de beleidscyclus (Kamerstuk 34 298, nr. 28), 6 december 2019.

¹⁴ Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip (Kamerstuk 34 298, nr. 30), 7 april 2020.

¹⁵ Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en verbonden (Kamerstuk 35 000-XIV, nr. 5).

¹⁶ Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief (Kamerstuk 35 000-XIV, nr. 76), 17 juni 2019.

¹⁷ Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak (Kamerstuk 35 334, nr. 82), 24 april 2020.

¹⁸ Maatregelen Innovatie op het boerenerf (Kamerstuk 35 000-XIV, nr. 98), 19 juli 2019.

¹⁹ Structurele duurzame economische groei (Kamerstuk 29 696, nr. 7), 13 december 2019.

dreven innovatiebeleid, bijvoorbeeld, wordt actief ingezet op betrokkenheid van nieuwe netwerken met nieuwe partijen.²⁰ Kansen voor de toekomst kunnen echter ook in de weg staan van het werken aan de opgave in het heden. De transitieopgaven van nu kunnen niet wachten op radicale innovaties in de toekomst. De kennis, capaciteit én veranderkracht van «bestaande spelers» zal daarom eveneens nodig zijn.

Het bepalen van een actorstrategie

De Rli vraagt expliciet aandacht voor de *governance* van transitieën. Het werken met bestuurlijke akkoorden is daarbij een belangrijke strategie. Het advies van de Rli benoemt twee sturingsvarianten: een eerste variant met de overheid als formele deelnemer én met politiek mandaat (de uitkomst is dan een convenant), en een tweede variant met een akkoord van maatschappelijke partners als advies aan de overheid, gevolgd door politieke besluitvorming. De Rli spreekt een voorkeur uit voor de tweede variant, vooral als de opgave van groter maatschappelijk en politiek gewicht is.

In deze tweede variant is het Klimaatakkoord te herkennen: een maatschappelijk proces gericht op de invulling van een politieke doelstelling (49% nationale reductie van broeikasgasemissies), gevolgd door politieke besluitvorming. Een dergelijke opzet laat zich op voorhand niet eenvoudig uittekenen en dat stelt hoge eisen aan de transparantie en het rolbewustzijn van de overheid. Dat laat onverlet dat het proces als zodanig een belangrijke stap voorwaarts is in de energie- en klimaattransitie. Het consensusmodel van het Klimaatakkoord biedt draagvlak, samenhang én effectiviteit. Mits transparant, goed onderbouwd en met uiteindelijke beoordeling van «de politiek» is een dergelijke vorm van besturen met akkoorden wenselijk en noodzakelijk voor de complexe duurzaamheidstransities waar we voor staan.²¹ In vergelijking met andere landen wordt de Nederlandse aanpak via een maatschappelijk akkoord niet voor niets geprezen.²² Ook het Grondstoffenakkoord²³, dat na de rijksbrede visie Circulaire Economie is gesloten, is een goed voorbeeld van integraal transitiebeleid met een brede maatschappelijke participatie.

Het kiezen van beleidsinstrumenten

De Rli stelt dat prijsmaatregelen effectief kunnen zijn, maar dat transitieën ook vragen om andere sturingsmiddelen. De Rli beveelt specifiek aan om vaker normering en regulering in te zetten als sturingsinstrumenten.

Voor het kabinet is de inzet van instrumenten geen principiële maar een pragmatische en integrale afweging op basis van (een inschatting van) de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.²⁴ Bij de complexe duurzaamheidstransities waar we voor staan is een dergelijke afweging echter niet eenvoudig: transitiebeleid is geen eenduidig en afgebakend beleidsvraagstuk en dat vraagt om de inzet van een veelheid aan beleidsinstrumenten. Ondersteuning van koplopers via subsidie en gerichte kennisontwikkeling is vooral aan de orde in de vroege fase van transitieën, gericht op de ontwikkeling van duurzame

²⁰ Missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid (Kamerstuk 33 009, nr. 70), 26 april 2019.

²¹ Raad voor Openbaar Bestuur (2020). Akkoord!? Besturen met akkoorden als evenwichtskunst. Den Haag: ROB.

²² «There's only one way for democracies to save the planet». Foreign Policy, 21 december 2019.

²³ Grondstoffenakkoord. Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor de circulaire economie. Bijlage bij Kamerbrief «Grondstoffenvoorzieningszekerheid» (Kamerstuk 32 852, nr. 46), 24 januari 2017.

²⁴ Hiertoe geldt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

gedrag patronen. In de fase van opschaling en toepassing is begrijpen van belang, bijvoorbeeld door een CO₂-belasting. Doel is dat het duurzame gedrag rendabel wordt, via de prikkel tot het terugdringen van activiteiten die schadelijk zijn voor milieu en gezondheid. Instrumenten als convenanten, dialoogprocessen en maatschappelijke akkoorden zijn cruciaal voor de brede legitimiteit van beleid. Om laatste achterblijvers mee te krijgen zal normering gelden. Denk aan verbieden van de klassieke gloeilamp, terwijl al een volwaardig alternatief voorhanden was. Wetgeving heeft bovendien de belangrijke functie om maatschappelijke belangen, zoals veiligheid en verduurzaming, te borgen. Uiteindelijk zet elk transitietraject dus altijd een brede instrumentenmix in.

De afwegingen in het transitiebeleid voor de verduurzaming van de economie kennen – vanzelfsprekend – een sterke internationale component. De Nederlandse economie is sterk verweven met die van andere landen. Dat betekent dat er altijd sprake kan zijn van weglekeffecten: streng beleid in Nederland kan voor bedrijven concurrentienadelen veroorzaken. Het Rli-advies relativeert deze overweging en stelt dat het argument van het gelijke internationale speelveld niet mag worden ingezet om het proces van verduurzaming te vertragen. Het kabinet zet in op verduurzaming met gelijktijdige bevordering van economische activiteiten, waarbij ook de verantwoordelijkheid wordt genomen om te voorkomen dat economische activiteiten worden verplaatst naar elders.

In het kader van de klimaatopgave wordt hier langs twee sporen aan gewerkt. Op nationaal niveau is met de keuze voor een «verstandige heffing» in combinatie met de verbrede SDE++ gezocht naar instrumentarium dat enerzijds het doel borgt, en anderzijds ook perspectief biedt zonder weglek. Op internationaal niveau is het Europese emissiehandelsstelsel (ETS) leidend. Bovendien onderschrijft Nederland de Green Deal van de Europese Unie, een samenhangend en ambitieus pakket maatregelen, dat tevens bijdraagt aan een internationaal gelijk economisch speelveld. Dit geeft invulling aan de internationale opgave, waarbij individuele landen alle een eigen opgave en verantwoordelijkheid hebben.

Ter afronding

Het advies «Naar een duurzame economie, overheidssturing op transitie» van de Rli is een rijke beschouwing op transitie en transitiebeleid in Nederland. Het rapport omvat vele aanknopingspunten om vanuit de meest actuele kennis verder invulling te geven aan het transitiebeleid op diverse terreinen, van energie tot kringlooplandbouw, van circulaire economie tot grote vraagstukken als wonen, bereikbaarheid, zorg en natuur. De hieruit voortvloeiende ruimteclaims in het ruimtelijk domein nopen bovendien tot een integrale benadering van de opgaven. Deze vraagstukken zullen nog vele decennia de beleidsagenda's bepalen, voor alle lagen van de overheid én van andere maatschappelijke partijen.

Dit kabinet vertaalt de kennis over transitiebeleid in een aantal sturingsprincipes of beginselen: een systematische aanpak, gestuurd vanuit ambities en doelen, zonder blauwdruk maar met stapsgewijze vooruitgang op grond van een scala aan instrumenten en vanuit een brede maatschappelijke betrokkenheid. In de transitiepraktijk zal een voortdurende schakeling nodig zijn, bevestigd door vele belangen, maatschappelijke partijen, visies en ideeën. In dat krachtenveld laveert het kabinet ambitieus én met inachtneming van een brede maatschappelijke betrokkenheid naar een duurzame samenleving.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes