



# D66

# Milieumaatregelen verkend

# D66 milieumaatregelen verkend

Planbureau voor de Leefomgeving

## D66 milieumaatregelen verkend

PBL-publicatienummer 500081008

Anco Hoen, Sonja Kruitwagen, Martha van Eerdt, Sietske van der Sluis, Henk Westhoek, Hendrien Bredenoord, Rijk van Oostenbrugge, Raymond de Niet, Hans Elzenga, Martijn Verdonk, Ton van Dril (ECN)

### *Redactie figuren*

M.J.L.C. Abels-van Overveld

### *Vormgeving en opmaak*

Uitgeverij RIVM

### *Contact*

Anco Hoen, [anco.hoen@pbl.nl](mailto:anco.hoen@pbl.nl)

U kunt deze publicatie downloaden van de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl) of opvragen via [reports@pbl.nl](mailto:reports@pbl.nl) onder vermelding van het PBL-publicatienummer, D66 milieumaatregelen verkend, 2008.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Planbureau voor de Leefomgeving'.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is hét nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving draagt bij aan de kwaliteit van het strategische overheidsbeleid door een brug te vormen tussen wetenschap en beleid en door gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijke gefundeerd, verkenningen, analyses en evaluaties te verrichten waarbij een integrale benadering voorop staat.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274 27 45

F: 030 274 44 79

E-mail: [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl)

Website : [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven/Den Haag, september 2008

# Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
2 Maatregelen	6
2.1 Extra reservering Joint Implementation (JI)	6
2.1.1 Beschrijving door D66	6
2.1.2 Toelichting ECN/PBL	6
2.1.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	7
2.2 Infrastructuur CO <sub>2</sub> -opslag en –transport, en netwerkverbinding windenergie op zee	7
2.2.1 Beschrijving door D66	7
2.2.2 Toelichting ECN/PBL	7
2.2.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	7
2.2.4 Haalbaarheid	8
2.3 € 25 miljoen voor extra groen in en om de stad	8
2.3.1 Beschrijving door D66	8
2.3.2 Toelichting PBL	8
2.3.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	9
2.4 € 250 miljoen voor EHS	10
2.4.1 Beschrijving door D66	10
2.4.2 Toelichting PBL	10
2.4.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	12
2.4.4 Haalbaarheid	12
2.4.5 Overige opmerkingen	12
2.5 Stimuleren R&D duurzame energiemarkt en innovators milieutechnologie	13
2.5.1 Beschrijving door D66	13
2.5.2 Toelichting ECN/PBL	13
2.5.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	13
2.6 Milieuheffing op vlees van € 0,85 per kilogram	13
2.6.1 Beschrijving door D66	13
2.6.2 Toelichting PBL	14
2.6.3 Belangrijkste effecten van de maatregel	14
2.6.4 Overige opmerkingen	14
3 Conclusies	15
Referenties	16

## Samenvatting

Op verzoek van D66 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met ECN de milieueffecten van een aantal maatregelen verkend die in de tegenbegroting van D66 voor het jaar 2009 zijn opgenomen. De D66 tegenbegroting voorziet in een beoogde inzet van middelen in aanvulling op het kabinetsbeleid. In deze rapportage zijn onderstaande maatregelen beoordeeld:

Omschrijving maatregel
Extra reservering voor Joint Implementation (opkopen CO <sub>2</sub> -rechten in buitenland)
Infrastructuur CO <sub>2</sub> opslag en transport en netwerkverbinding voor wind op zee
Groen in en om de stad
Versnelde realisatie EHS
Stimuleren R&D innovators in de duurzame energiemarkt
Stimuleren R&D innovators in milieutechnologie
Milieuheffing op vlees van € 0,85 per kg

Opgemerkt dient te worden dat deze maatregellijst slechts een selectie is van het totaal aan maatregelen uit de D66 tegenbegroting die een milieueffect kunnen hebben.

Afhankelijk van de wijze waarop bovenstaande maatregelen worden geïnstrumenteerd kunnen tot de volgende effecten leiden:

- een afname van de nationale CO<sub>2</sub>-emissies met 2 tot 10 Mton in 2020;
- een afname van de mondiale CO<sub>2</sub>-emissies met 0 tot 0,2 Mton door verminderde vleesconsumptie;
- een grotere kans om de Europese en Nederlandse doelen voor natuur en de Nederlandse doelstelling voor groen in en om de stad binnen bereik te brengen.

De geraamde CO<sub>2</sub>-emissiereductie geldt ten opzichte van de emissieraming die als basis heeft gediend voor de evaluatie van het milieubeleid in de Milieubalans 2008. In die emissieraming zijn nog niet de effecten van het kabinetsbeleid voor het jaar 2009 meegenomen.

# 1 Inleiding

D66 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht de milieueffecten van een aantal maatregelen uit de tegenbegroting van D66 voor 2009 in kaart te brengen. Tabel 1 geeft een overzicht van die maatregelen en de door D66 extra beoogde reservering ten opzichte van de Rijksbegroting 2009. Opgemerkt dient te worden dat de maatregellijst in Tabel 1 slechts een selectie is van het totaal aan maatregelen uit de D66 tegenbegroting die een milieueffect kunnen hebben.

**Tabel 1** Beschouwde maatregelen en door D66 beoogde reserveringen ten opzichte van het kabinetsbeleid in miljoenen euro's.

Omschrijving maatregel	2009 (mln Euro)
Extra reservering voor Joint Implementation (opkopen CO <sub>2</sub> -rechten in buitenland)	200
Infrastructuur CO <sub>2</sub> opslag en transport en netwerkverbinding voor wind op zee	80
Groen in en om de stad	25
Versnelde realisatie EHS	250
Stimuleren R&D innovators in de duurzame energiemarkt	100
Stimuleren R&D innovators in milieutechnologie	100
Milieuheffing op vlees van € 0,85 per kg	660 <sup>a)</sup>

a) betreft geen reservering maar extra belastingopbrengsten

Het PBL is voor de doorrekening van de maatregelleffecten uitgegaan van de meest recente emissieraming die ook de basis vormt voor de GCN kaarten 2008 ten behoeve van luchtkwaliteitsberekeningen (Velders et al., 2008) en de Milieubalans 2008 (PBL, 2008a). De raming is gebaseerd op het WLO-scenario Global Economy met hoge olieprijs (GEHP) waarbij de effecten van het vastgestelde kabinetsbeleid tot 1 januari 2008 zijn verwerkt. Dit houdt in dat de kabinetsplannen die op Prinsjesdag 2009 zijn gepresenteerd nog niet zijn meegenomen. Om deze reden is een vergelijking met het kabinetsbeleid niet opgenomen in deze rapportage. Het PBL had ten tijde van het schrijven van deze rapportage niet de beschikking over voldoende informatie om de effecten van het kabinetsbeleid voor 2009 in te schatten.

Er is in deze beoordeling niet alleen gekeken naar het milieueffect van maatregelen en de bijbehorende kosteneffectiviteit. Op hoofdlijnen is ook gekeken naar de haalbaarheid van de beleidsintensivering. Waar mogelijk is een kwalitatieve inschatting gedaan van andere aspecten zoals luchtverontreiniging, voorzieningszekerheid, economische ontwikkeling, lastenverdeling en innovatie. Tevens is nagegaan of deze maatregelen de kans op het bereiken van de beleidsdoelen vergroot.

In het volgende hoofdstuk worden de maatregelen stuk voor stuk behandeld. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste conclusies gegeven.

## 2 Maatregelen

### 2.1 Extra reservering Joint Implementation (JI)

#### 2.1.1 Beschrijving door D66

D66 wil in 2009 € 200 miljoen reserveren voor JI (joint implementation, het opkopen CO<sub>2</sub>-rechten in het buitenland). Dit geld kan pas na 2012 uitgegeven worden in verband met de Kyoto-afspraken. Daarom wil D66 dit bedrag reserveren via een fondsconstructie hetzij via het Fonds Economische Structuurversterking (FES), hetzij via een apart op te richten fonds. De intensivering is om deze reden niet-EMU-relevant.

#### 2.1.2 Toelichting ECN/PBL

In de beoordeling is ervan uitgegaan dat de reservering naast JI ook betrekking heeft op Clean Development Mechanisms (CDM). JI en CDM zijn flexibele instrumenten die aan landen met een Kyoto-reductieverplichting de mogelijkheid bieden om deels buiten de landsgrenzen emissies te reduceren. Ze zijn van toepassing voor de eerste budgetperiode van het Kyoto-protocol 2008-2012. Inmiddels wordt vooruitgelopen op verdere toepassing van deze instrumenten na 2012. De Europese Commissie biedt dit perspectief in het op 23 januari gepubliceerde klimaatpakket (EC, 2008) voor 2013-2020, zowel binnen als buiten het emissiehandelssysteem (ETS).<sup>1</sup>

Het kabinet voorziet dat gebruik gemaakt wordt van deze ruimte voor JI en CDM na 2012 “indien Europese besluitvorming leidt tot een tekort in de reductiedoelstelling die Nederland zich heeft gesteld” (Tweede Kamer, 2008). D66 gaat ervan uit dat de gestelde doelen in *Schoon en Zuinig* minimaal gehaald dienen te worden en dat het kabinet alles doet om dat te realiseren, inclusief de eventueel benodigde aankoop van JI en CDM. D66 wil echter ten opzichte van deze doelen extra emissie reduceren in het buitenland waardoor meer wordt bereikt dan de kabinetsdoelstelling vereist.

De prijs van JI/CDM emissiereductie na 2012 wordt nu (2008) geschat op circa € 10 per ton CO<sub>2</sub>. Bij geïntensiveerd internationaal klimaatbeleid en strenger toezicht op de werkelijke CO<sub>2</sub>-reductie door JI/CDM-projecten gaat deze prijs mogelijk stijgen omdat dan het aanbod van JI/CDM-projecten naar verwachting zal dalen. Als een dergelijke ontwikkeling optreedt kan het in 2009 sluiten van aankoopcontracten voor JI en CDM na 2013 kosten besparen. Geschat wordt dat nu voor € 10 per ton CO<sub>2</sub> aankoop nog mogelijk is van gegarandeerde reductie na 2012. De Nederlandse overheid kan dus deze extra credits kopen, deze inzetten na 2012 en daarmee een extra reductie realiseren ten opzicht van *Schoon en Zuinig* (VROM, 2007). Bij de bepaling van de effecten van de maatregel is ervan uitgegaan dat de € 200 miljoen gespreid over de periode 2013-2020 wordt besteed (jaarlijks € 25 miljoen).

---

<sup>1</sup> Voor het niet-ETS-deel is dit maximaal 3% van de 2005-emissie van de niet-ETS sector per jaar. Voor het ETS-deel mag in EU-verband ongeveer 13% van het Europese ETS-plafond over 2008-2012 voor de gehele periode 2008-2020 worden aangewend. Bij een aanscherping van de EU-doelen als gevolg van succesvolle internationale onderhandelingen wordt ook de ruimte voor CDM groter, tot 50% van de afgesproken extra reductie.

### 2.1.3 Belangrijkste effecten van de maatregel

Over de periode 2013-2020 realiseert D66 een extra reductie in het buitenland ten opzichte van het huidige kabinetsbeleid. Bij een prijs van gemiddeld € 10 per ton CO<sub>2</sub>-equivalenten betreft dit 20 Mton aan credits. Dat is 2 tot 5 Mton per jaar over de periode 2013-2020. De bandbreedte wordt bepaald door de gehanteerde onzekerheid in de prijs van JI/CDM-projecten. Bij een prijs €5/ton kan in totaal 40 Mton worden aangekocht, ofwel 5 Mton per jaar. Bij een prijs van €15/ton kan 13,3 Mton worden aangekocht, ofwel 1,7 Mton per jaar (afgerond: 2 Mton).

## 2.2 Infrastructuur CO<sub>2</sub>-opslag en -transport, en netwerkverbinding windenergie op zee

### 2.2.1 Beschrijving door D66

D66 trekt € 75 miljoen uit voor de stimulering van het realiseren van infrastructuur voor CO<sub>2</sub>-opslag en -transport, en voor netwerkverbindingen ten behoeve van windmolenparken op zee. Ook denkt D66 aan het oprichten van een nutsbedrijf dat infrastructuur voor CO<sub>2</sub>-opslag en -transport gaat opzetten.

### 2.2.2 Toelichting ECN/PBL

Het kabinet voorziet in het werkprogramma *Schoon en Zuinig* (VROM, 2007) de bevordering van Carbon Capture and Storage (CCS), onder andere door de aanleg van infrastructuur. Het kabinet heeft vanaf 2010 geld gereserveerd om randvoorwaarden (wet- en regelgeving) aan te passen. Er is samen met belanghebbenden een taskforce opgericht die de grote demonstratieprojecten gaat voorbereiden inclusief transport en opslag. Verder geeft het kabinet aan samen met netbeheerder TenneT en projectontwikkelaars de regie voor verzwaring van het elektriciteits-transportnet te nemen en onderzoek naar opslag te doen. De bekostiging van infrastructuur en opslagfaciliteiten ligt primair bij de gebruikers. Er zijn echter grote investeringen nodig voorafgaand aan het gebruik, waar extra initiatieven of garantstelling een positief effect kunnen hebben. De door D66 voorgestelde maatregel wordt niet opgevat als implementatiesubsidie voor CCS- of windprojecten. Verondersteld wordt dat de financiële prikkel vanuit de CO<sub>2</sub>- en elektriciteitsprijs of door ander stimuleringsbeleid op termijn voldoende is om de kosten van infrastructuur en opslag te dekken.

In de beoordeling van het werkprogramma *Schoon en Zuinig* (Menkveld et al., 2007) is aangegeven dat onder gunstige omstandigheden een CO<sub>2</sub>-reductie door CCS van 9-10 Mton op termijn haalbaar is. Of dit voor 2020 lukt hangt sterk af van institutionele en technische barrières. De reductie van 9-10 Mton betreft enkele grotere projecten.

### 2.2.3 Belangrijkste effecten van de maatregel

De aanleg van elektriciteitsnetwerken op de Noordzee ten behoeve van windenergie is per saldo niet de belangrijkste bottleneck bij de realisatie van windparken op zee: het tempo wordt met name bepaald door langdurige procedures rond vergunningen en subsidieverlening. Daarom is verondersteld dat deze maatregel geen effect zal hebben.



Indien gebrek aan financiering of borgstelling een obstakel wordt in het bevorderen van infrastructuur of opslagfaciliteiten is er een kans dat een extra bedrag van € 75 miljoen de realisatie gaat versnellen. In het zichtjaar 2020 kan dit het verschil maken tussen het wel of niet gerealiseerd zijn van een of meerdere CCS-projecten. Het is denkbaar dat de maatregel een reductie van 5 Mton per jaar één à twee jaar kan versnellen. Cumulatief levert dit dan in 2020  $1,5 \times 5$  is 7,5 Mton reductie op. Het effect kan echter ook nul zijn, namelijk wanneer het huidige en volgende kabinetten voldoende middelen beschikbaar stellen om obstakels weg te nemen, of als deze middelen zodanig ineffectief zijn dat € 75 miljoen nog steeds het verschil niet kan maken. Er kan geen uitspraak worden gedaan over de kansverdeling. Het gemiddelde effect (van 0 en 5 Mton) is daarom niet te bepalen.

#### 2.2.4 Haalbaarheid

Het bevorderen van de realisatie van genoemde infrastructuren maakt deel uit van het huidige kabinetsbeleid. Procedurele obstakels kunnen ontstaan door belanghebbenden die procederen, bij vergunningsvoorwaarden betreffende veiligheid en bij de organisatie van het infrastructuurbeheer. Het is niet duidelijk of deze zaken zodanig tijdig zijn geregeld dat er voor 2020 al substantieel CO<sub>2</sub> kan worden opgeslagen. Verder kan de bekostiging van infrastructuur worden opgevat als staatssteun. Indien de kosten niet aan de gebruikers worden doorberekend wordt dit door de Europese Commissie niet toegestaan. De toepassing van CCS wordt pas rendabel als bovendien de prijsverwachting van CO<sub>2</sub>-emissierechten hoog en stabiel is (ECN, 2007).

### 2.3 € 25 miljoen voor extra groen in en om de stad

#### 2.3.1 Beschrijving door D66

Deze maatregel betreft een extra reservering van € 25 miljoen voor ontwikkeling van groen in en om de stad.

#### 2.3.2 Toelichting PBL

##### Bestaande doelen

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld om de hoeveelheden groen rond de stad uit te breiden door extra groengebieden aan te leggen bij de grote steden. Het gaat dan om 15.942 ha grootschalig groen (doelstelling 'Recreatie om de stad' (RodS) en 'grootschalig groen'; te realiseren in 2013). Daarnaast gaat het om 492 ha regionaal groen bij grote nieuwbouwlocaties (doelstelling 'Recreatie om de stad, regionaal groen'; te realiseren in 2010) (LNV, 2004). Bruikbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid zijn onderdeel van deze doelstellingen.

Voor groen in de stad zijn individuele afspraken gemaakt met de G31-steden over aanleg of verbetering van bepaalde hoeveelheden groen. Dit valt onder het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), behorend tot het Grote Stedenbeleid (GSB).

Bij de ontsluiting van recreatief groen hanteert het ministerie van LNV als streefwaarde dat in 2013 iedere inwoner van de Randstad op de fiets binnen tien minuten in een groen gebied moet kunnen komen om te recreëren.

### **Doelrealisatie**

Bij de verwerving van de gebieden voor grootschalig groen is de laatste jaren een duidelijke stap vooruit gezet, maar het blijft onzeker of de gebieden in 2013 ook volledig zijn ingericht (PBL, 2008b). Per 1-1-2006 is ruim 11.000 ha verworven en 6.700 ha ingericht. De realisatie van het regionaal groen is van recenter datum. Een duidelijke trend is nu nog niet te geven, maar inmiddels is ruim 50% verworven en 20% ingericht.

Het PBL heeft nog geen inzicht in de realisatie van de ISV-doelstellingen voor groen in de stad.

Het ministerie van LNV geeft zelf aan dat de verwerving van gebieden onder druk staat en de doelstelling niet gehaald gaat worden (Groen en de stad, 2008). Oorzaken zijn het financiële tekort door gestegen grondprijzen en ruimtelijk/institutionele belemmeringen. In tegenstelling tot de gelden begroot voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), worden de gelden voor RodS namelijk niet gecorrigeerd voor prijsstijgingen, waardoor een tekort is ontstaan. Het ministerie zoekt momenteel naar oplossingen om de doelstelling toch tijdig te realiseren, waaronder het opzetten van een impulsprogramma voor het oplossen van knelpunten bij RodS-projecten, particulier beheer van RodS-gebieden, en het beter benutten van de mogelijkheden voor exploitatie bij inrichting en beheer. Er is door LNV niet aangegeven hoe groot het financiële tekort is.

Uit voorlopig onderzoek van Alterra blijkt dat iedere Nederlander op tien minuten fietsafstand kan recreëren in het groen. In deze berekening is elk groengebied meegenomen en is geen rekening gehouden met het aantal mensen in het gebied, iets waar de streefwaarde ook niet over spreekt. Daarmee lijkt het streefgetal bij voorbaat al gehaald. Alterra geeft dan ook aan dat het betekenisvoller is om een onderscheid te maken in typen groen (bijvoorbeeld agrarisch en natuurlijk) en een bepaalde omvang van groengebieden te hanteren. Dat de streefwaarde in 2007 gehaald wordt, betekent niet dat het doel al is bereikt; door de bundeling van verstedelijking zou in de toekomst de afstand tot groen juist kunnen toenemen, zeker de afstand tot het agrarisch groen (PBL, 2008a).

### **Huidige kosten/begroting**

In de LNV begroting voor 2008 wordt een overzicht gegeven van de uitgaven voor de periode 2007 t/m 2012. Voor 'Groen en de stad' wordt in totaal 422 miljoen uitgetrokken, waarvan 380 miljoen voor de realisatie van het grootschalig groen. Voor Recreatie om de stad wordt in totaal 226 miljoen uitgetrokken, waarvan 71 miljoen voor toegankelijkheid van zowel groen in als om de stad (via bijvoorbeeld de aanleg van wandel- of fietspaden) en routenetwerken voor bijvoorbeeld wandelen, fietsen, varen of paardrijden. Daarnaast gaat 140 miljoen naar Staatsbosbeheer voor de realisatie van recreatieve voorzieningen.

Voor groen in de stad is via het ISV-budget 22 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2005-2009. Dit geld is afkomstig van zowel het ministerie van LNV als van VROM (elk 50%). Dit geld gaat naar de G31, de 31 gemeenten uit het Grote Stedenbeleid (GSB).

### **2.3.3 Belangrijkste effecten van de maatregel**

De extra 25 miljoen kan op drie manieren worden besteed:

- Realisatie van extra hectares groen om de stad om de mogelijkheden voor bijvoorbeeld wandelen en fietsen rond de grote steden te vergroten. De aanleg van extra groengebieden kan een bijdrage leveren aan het verminderen van het huidige tekort. Het kabinet investeert de komende zes jaar circa € 65 miljoen Euro per jaar voor de realisatie van extra hectares groen om de stad. Een bedrag van € 25 miljoen is een substantiële toevoeging op deze jaarlijkse re-

servering. Op het totale budget van € 380 miljoen (voor 6 jaar) is € 25 miljoen een relatief geringe toevoeging.

- Verbetering van de bereikbaarheid van (bestaand) groen. Maatregelen kunnen zich richten op de realisatie van routenetwerken in deze gebieden (bijvoorbeeld voor wandelen en fietsen) en de verbetering van de bereikbaarheid van groengebieden en het aanwezige groen (ook agrarisch) rond de grote steden. Een voorbeeld is het wegnemen van barrières bij snel-, spoor- en waterwegen. Een bedrag van € 25 miljoen op de bestaande € 71 miljoen (voor 6 jaar) is aanzienlijk.
- Inzetten voor het tijdig realiseren van bestaande doelen. De € 25 miljoen kan dan ingezet worden voor het financiële tekort of voor extra maatregelen om ruimtelijke/institutionele belemmeringen op te lossen. Er is door LNV niet aangegeven hoe groot het tekort is. Door extra geld wordt de kans op een tijdige realisatie van de doelen groter.

Daarnaast is het verdelen van het bedrag van € 25 miljoen over de genoemde mogelijkheden ook een optie.

## 2.4 € 250 miljoen voor EHS

### 2.4.1 Beschrijving door D66

D66 wil € 250 miljoen investeren in de EHS om de opgelopen achterstanden deels weg te werken en doelstellingen te halen.

### 2.4.2 Toelichting PBL

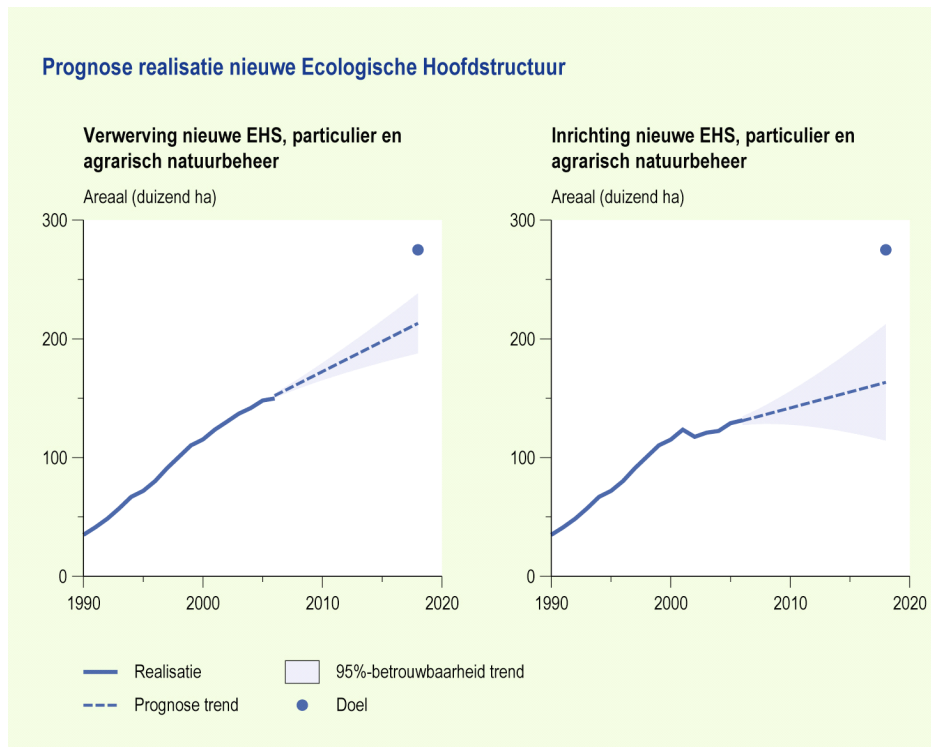
#### **Bestaande doelen EHS**

Het rijk heeft zich ten doel gesteld om de (in 1990) bestaande EHS uit te breiden met 275.000 ha in 2018. Dit verloopt via drie sporen, namelijk a) door verwerving, inrichting en beheer door terreinbeherende organisaties (50%), b) door particulier natuurbeheer (15%) en c) door agrarisch natuurbeheer (35%). De na te streven natuurkwaliteit in de EHS is aangegeven op de natuurdoelenkaart (LNV, 2006) Het realiseren van de natuurkwaliteit is niet aan een termijn gebonden. De waterhuishouding die nodig is voor duurzame instandhouding van de natuurdoeltypen dient in 2018 gerealiseerd te zijn. In de hele EHS moet de milieukwaliteit in 2027 op orde zijn (PBL, 2008b).

#### **Doelrealisatie EHS**

De laatste jaren treedt in alle drie de sporen vertraging op. Als de huidige trend wordt voortgezet zal naar verwachting in 2018 213.000 ha ter plaatse zijn verworven, of middels particulier of agrarisch natuurbeheer beheerd worden (zie linker deel van figuur 1).

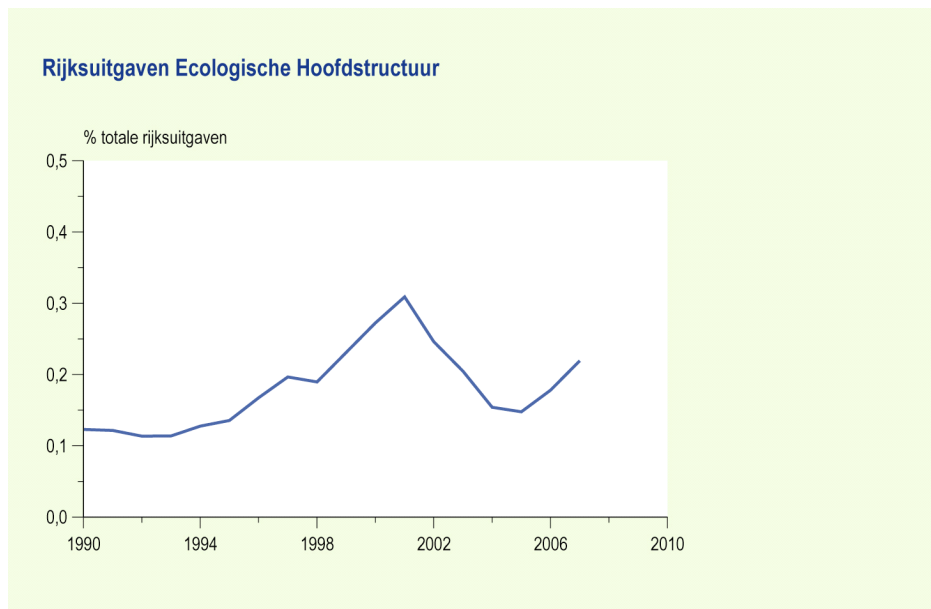
In spoor a treedt vooral bij de inrichting vertraging op. Inrichting houdt in dat verworven gronden worden bewerkt om voor natuur aantrekkelijk te worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afgraven van de bovenlaag van voormalige landbouwgrond en het graven van geulen in het rivierengebied. Wordt de voortgang van inrichting gecombineerd met de voortgang van particulier en agrarisch natuurbeheer, dan ontstaat het beeld van het rechter deel van figuur 1. In dat geval zal, als de huidige trend wordt voortgezet, in 2018 163.000 ha EHS zijn ingericht of onder particulier en agrarisch natuurbeheer zijn gebracht. Dat is 60% van de beoogde doelstelling in 2018.



**Figuur 1** Zowel het tempo van verwerving (links) als de inrichting (rechts) van EHS, particulier en agrarisch natuurbeheer blijft achter bij het doel.

### Huidige rijksuitgaven

Figuur 2 geeft een overzicht van de rijksuitgaven in de periode 1990-2007.



**Figuur 2** De rijksuitgaven voor de EHS liggen tussen de 0,1% en 0,2% van de totale rijksuitgaven.

### Context van de voorgestelde maatregel

De maatregel richt zich op de realisatie van het EHS-beleid. Dat beleid heeft als doel om een samenhangend netwerk van natuurgebieden te realiseren. Bij uitvoering van het huidige beleid zal de versnippering van natuur echter onvoldoende oplossen om beleidsrelevante soorten en habitats duurzaam in stand te houden (MNP, 2007; PBL, 2008b). De doelmatigheid van de in-

vesteringen in de EHS kan worden versterkt wanneer meer nadruk wordt gelegd op de realisatie van grote eenheden natuur, zeker als daarbij Natura 2000-gebieden als kern worden gehanteerd. Met zo'n aanpak kan ook beter worden ingespeeld op de gevolgen van klimaatverandering.

De doelmatigheid van investeringen in de EHS kan eveneens worden versterkt door de samenhang met andere beleidsterreinen te vergroten, zoals met waterbeleid en ruimtelijke ordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenhang tussen het beleid gericht op Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water.

Daarnaast vraagt de verhouding tussen de hierboven genoemde sporen a, b en c aandacht. Een keuze die voorligt is hoe de extra middelen over deze sporen te verdelen. Met name het particulier natuurbeheer komt moeizaam van de grond onder andere door financiële knelpunten, zoals bedrijfseconomische aspecten, en gebrek aan informatie. Verwacht mag worden dat verhoging van de beheervergoeding een stimulans zal opleveren. Ook voor agrarisch natuurbeheer geldt echter dat andere aspecten (zoals de duur van gemaakte afspraken en ruimte om inrichtingsmaatregelen te financieren) een belangrijke rol spelen. Voorwaarde voor een doelmatige investering is dat gezocht wordt naar kansrijke locaties. Dit zijn locaties waar zowel de ecologische potenties hoog zijn als waar de benodigde beheer- en inrichtingsmaatregelen zijn in te passen in de agrarische bedrijfsvoering.

### 2.4.3 Belangrijkste effecten van de maatregel

Voor de doelmatigheid van de extra investering van € 250 miljoen, verdient het aanbeveling om de investering niet willekeurig binnen de EHS toe te passen, maar op de meest kansrijke locaties. Dit pleit ervoor om eerst een selectie van gebieden te maken en daar vervolgens de investering op te richten. De voorgestelde fasering biedt daar ruimte voor.

De maatregel richt zich direct op de algemene doelstellingen van het rijks- en Europees natuurbeleid. Het EHS-beleid is daarvoor één van de belangrijkste middelen.

De kosten van de maatregel zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop de investering wordt ingezet, zoals de keuze voor één van de hierboven genoemde sporen. Het gaat dan vooral om uitvoeringskosten, in de zin van personele capaciteit.

### 2.4.4 Haalbaarheid

Ervan uitgaande dat de investering een intensivering betekent van reeds bestaande geldstromen, kan de haalbaarheid als hoog worden ingeschat.

### 2.4.5 Overige opmerkingen

De doelmatigheid van de extra investering vraagt betrokkenheid van diverse partijen bij de selectie van kansrijke locaties. Dat geldt zeker voor de provincies, omdat zij de taak hebben de EHS in de praktijk te realiseren.

## 2.5 Stimuleren R&D duurzame energiemarkt en innovators milieutechnologie

### 2.5.1 Beschrijving door D66

D66 trekt € 100 miljoen uit voor het stimuleren van R&D bij startende innovators in de duurzame energiemarkt en € 100 miljoen voor innovators in milieutechnologie

### 2.5.2 Toelichting ECN/PBL

Beleed dat innovatie stimuleert levert niet direct een kwantificeerbare bijdrage aan het bereiken van de energie- en klimaatdoelen. Het effect op het doelbereik gaat via:

- Ontdekken, ontwikkelen en demonstreren van nieuwe technieken voorafgaand aan de inzetfase. Hier speelt vooral de *kans* een rol dat een techniek in een later stadium kan gaan bijdragen aan het doelbereik.
- Verbeteren van de prestaties van bestaande technieken en versnellen van de ontwikkeling daarvan in de inzetfase, inclusief het reduceren van kosten en het slechten van barrières. Hier is belangrijk of een technologie met volumebeleid en R&D een leercurve kan doorlopen tot aan het punt waarop investeren in de technologie rendabel is.

Een belangrijke factor is bovendien de geografische schaal. Een met Nederlands geld ontwikkelde technologie kan belangrijk zijn voor mondiale energie- en klimaatdoelen maar relatief weinig effect hebben op het doelbereik in Nederland. Als Nederland bijdraagt aan een internationaal verband te ontwikkelen technologie is de bijdrage aan het doelbereik hiervan moeilijk vast te stellen. Een andere belangrijke factor is de tijdschaal. Vóór 2020 hoeven de resultaten nog niet zichtbaar te zijn.

### 2.5.3 Belangrijkste effecten van de maatregel

Het additionele effect van de maatregel op het doelbereik is moeilijk in te schatten, ook al zou bekend zijn op welke technologie de R&D wordt gericht. In de beoordeling van *Schoon en Zuinig* (ECN/MNP, 2007) is aan innovatiebeleid geen extra effect toegekend. De effecten van innovatiebeleid zijn ingeboekt bij beleid gericht op de volumeontwikkeling van beschikbare technologie. Innovatiebeleid is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de effectiviteit van volumebeleid. De onzekerheid over het effect van innovatiebeleid bepaalt mede de bandbreedte van de beleidsresultaten.

## 2.6 Milieuheffing op vlees van € 0,85 per kilogram

### 2.6.1 Beschrijving door D66

D66 stelt voor in Nederland een milieuheffing in te voeren op vlees van € 0,85 per kilogram. Deze levert naar schatting € 660 miljoen op aan belastingopbrengsten. D66 zoekt naar mogelijkheden om de intensieve veehouderij sector milieu- en/of diervriendelijker te maken.

## 2.6.2 Toelichting PBL

De heffing geldt ongeacht de gebruikte productiemethode en herkomst van het vlees. De heffing beïnvloedt dus de consumptie van vlees in Nederland en niet de productie van vlees.

## 2.6.3 Belangrijkste effecten van de maatregel

Het belangrijkste effect is dat de maatregel naar ruwe schatting € 660 miljoen inkomsten oplevert voor de overheid (zie Stolwijk et al., 2007). Door de heffing stijgt de gemiddelde prijs van vlees met ongeveer 10%. De vleesconsumptie in Nederland zal hierdoor enigszins dalen, naar verwachting met iets minder dan 3%. Door de hogere prijzen zal een deel van de consumenten vlees in België of Duitsland gaan kopen. Naar verwachting bedraagt dit ongeveer 3% van de vleesconsumptie. Omdat het effect van de maatregel op de (mondiale) vleesconsumptie beperkt is zal ook het milieueffect klein zijn.

De heffing leidt tot een mondiale daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 0,2 Mton. Dit is ongeveer 0,1% van de Nederlandse emissie van broeikasgassen. Het effect op het mondiale landgebruik zal zeer beperkt zijn.

Diervriendelijker en kleiner zal de Nederlandse sector niet worden als gevolg van de heffing, omdat de vraag naar vlees buiten Nederland niet daalt als gevolg van de heffing en er dus meer geëxporteerd kan worden. De Nederlandse emissies van broeikasgassen en ammoniak zullen dan ook niet dalen.

## 2.6.4 Overige opmerkingen

Een nationale heffing op vlees is binnen de huidige EU-kaders mogelijk. Uitdrukkelijke voorwaarden vanuit de EU zijn wel dat de heffing niet leidt tot grensformaliteiten en de opbrengsten niet aangewend worden voor een speciaal doel.

Een aandachtspunt betreft de legitimering van deze maatregel. De Nederlandse consument betaalt de heffing. De milieuheffing geldt dus niet voor geëxporteerd vlees. Terwijl vlees dat geïmporteerd wordt, en dus elders milieubelasting veroorzaakt, geld oplevert voor de Nederlandse schatkist.

De administratieve lasten voor een heffing op alleen vlees zullen aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Invoering van de heffing is complex door het heterogene karakter van vlees. Wanneer per kilo wordt gerekend, betekent dit dat luxe vlees en vlees zonder bot relatief goedkoper wordt dan vlees met bot. Een andere optie is de BTW te verhogen, maar dit is lastig uit te voeren bij gemengde producten zoals kant-en-klaar maaltijden.

### 3 Conclusies

De extra budgetten die D66 wil inzetten voor de maatregelen die in deze rapportage zijn beschreven richten zich op de thema's klimaat en natuur. De maatregelen kunnen leiden tot de volgende effecten:

- een afname van de nationale CO<sub>2</sub>-emissies met 2 tot 10 Mton;
- een afname van de mondiale CO<sub>2</sub>-emissies met 0 tot 0,2 Mton door verminderde vleesconsumptie;
- een grotere kans om de Europese en Nederlandse doelen voor natuur en de Nederlandse doelstelling voor groen in en om de stad binnen bereik te brengen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de wijze waarop de maatregelen worden geïnstrumenteerd bepalend zijn voor de werkelijke effecten. D66 heeft het PBL informatie gegeven over de budgetten die zij het kabinet zou willen laten reserveren. Het PBL beschikte ten tijde van het schrijven van deze rapportage niet over de precieze instrumentatie die D66 voorstaat.

De maatregeleffecten zijn bepaald ten opzichte van de emissieraming die als basis heeft gediend voor de evaluatie van het milieubeleid in de *Milieubalans 2008* (PBL, 2008a). In die emissieraming zijn de effecten van het kabinetsbeleid voor het jaar 2009 nog niet meegenomen. Het is niet gezegd dat bovengenoemde effecten additioneel zijn ten opzichte van het kabinetsbeleid zoals dat op Prinsjesdag 2009 bekend is gemaakt. Om daar uitsluitel over te geven zullen ook de kabinetsplannen voor het begrotingsjaar 2009 moeten worden beoordeeld. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was voor een dergelijke beoordeling onvoldoende informatie beschikbaar.



## Referenties

- EC 2008 Europese Commissie:  
[http://ec.europa.eu/environment/climat/climate\\_action.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm)
- LNV (2006). Agenda voor een vitaal platteland. Meerjarenprogramma 2007 – 2013. Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit. Den Haag.
- Menkveld, M., Dril, A.W.N. van, Daniëls, B.W., Tilburg, X. van, Lensink, S.M., Seebregts, A.J., Kroon, P., Uytterlinde, M.A., Boerakker, Y.H.A., Tigchelaar, C., Zeijts, H. van, Peek, C.J. (2007): Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN-E--07-067, ECN, Petten, september 2007.
- MNP (2007) Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. MNP-rapport 500127001. Milieu- en Natuurplanbureau. Bilthoven.
- PBL (2008a) Milieubalans 2008. PBL-rapport 500081007. Planbureau voor de Leefomgeving. Bilthoven/Den Haag.
- PBL (2008b). Natuurbalans 2008. PBL-rapport 500402008. Planbureau voor de Leefomgeving. Bilthoven/Den Haag.
- Stolwijk. H., H. Westhoek en J. van Dam, 2007. Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst'; Effecten van een andere intensieve veehouderij. MNP-rapport 500139001 MNP/CPB, Bilthoven.
- Tweede Kamer, 2008: KST 118929 Brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer, 26 mei 2008
- Velders, G.J.M., Aben, J.M.M., Blom, W.F., van Dam, J.D., Elzenga, H.E., Geilenkirchen, G.P., Hammingh, P., Hoen, A., Jimmink, B.A., Koelemeijer, R.B.A., Matthijsen, J., Peek, C.J., Schilderman, C.B.W., van der Sluis, O.C. en de Vries, W.J. (2008) Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland, Rapportage 2008, MNP report 500088002.
- VROM (2007): Nieuwe energie voor het klimaat – Werkprogramma Schoon en Zuinig, VROM 7421, september 2007.

