

Reactie van de Nederlandse regering op het EU Groenboek over marktconforme instrumenten voor milieu- en energie-gerelateerde beleidsdoelstellingen

Op 28 maart 2007 heeft de Europese Commissie het *Green Paper on market-based instruments for environmental and energy related policy purposes* (COM(2007)140final) gepubliceerd. De Commissie wil hiermee een brede discussie starten over het gebruik van deze instrumenten, met als doel om zowel op EU- als op Lidstaatniveau de toepassing van marktconforme instrumenten uit te breiden en te versterken, zoals ook al werd aangekondigd in het Zesde Milieu Actieprogramma en de Europese Duurzaamheidsstrategie.

Het Groenboek gaat in op de waardevolle betekenis die de verschillende marktconforme instrumenten (hierna MBI, market-based instruments), zoals belastingen, financiële prikkels en emissiehandel, kunnen hebben als beleidsinstrument. In het Paper geeft de Commissie aan op welke terreinen en op welke manier het gebruik ervan kan worden versterkt. Het Groenboek richt zich daarbij specifiek op de terreinen klimaat en energie, verkeer en vervoer, water, afvalstoffen, biodiversiteit en luchtvervuiling. Per beleidsterrein wordt ingegaan op de stand van zaken, tekortkomingen en mogelijke opties ter verbetering. Tevens worden de ontvangers van het Groenboek door middel van een aantal specifieke vragen uitgenodigd om mee te denken en bijdragen te leveren aan het beleidsontwikkelingsproces dat de Commissie voor ogen staat. De Commissie heeft een brede consultatieronde voorzien die loopt tot 31 juli 2007.

Nederland is ingenomen met het initiatief van de Commissie om dit Groenboek over de inzet van marktconforme instrumenten in het milieu- en energiebeleid uit te brengen. Nederland heeft de afgelopen jaren zelf regelmatig gepleit voor een bredere inzet van dit type beleidsinstrumenten op zowel nationaal als Europees niveau. Onderstaande reactie is opgebouwd uit een aantal meer algemene opmerkingen en vervolgens een aantal paragrafen waarin per afzonderlijk beleidsterrein op ideeën en vragen uit het Groenboek wordt ingegaan.

Reactie op hoofdlijnen

Het huidige kabinet heeft bij zijn aantreden in februari 2007 als missie geformuleerd concrete stappen te willen zetten naar een duurzame samenleving. Dat wordt geoperationaliseerd door een politiek van verantwoord en zuinig omgaan met energie en grondstoffen. Het klimaat- en energievraagstuk staat hoog op de lijst van politieke prioriteiten, evenals het creëren van markten voor duurzame producten om zo nationaal en wereldwijd bij te dragen aan milieuverantwoorde, eerlijke en innovatieve producten.

Bij het ontwikkelen van instrumenten om deze doelen te realiseren spelen marktconforme instrumenten een grote rol. Het Coalitieakkoord zegt daarover: "waar de mate van milieuvervuiling en milieubevordering onvoldoende in de prijzen tot uiting komt, zullen waar mogelijk positieve en/of negatieve financiële prikkels – heffingen, gedifferentieerde belastingen en (tijdelijke) subsidies worden ingevoerd." Marktconforme instrumenten zijn evenwel niet het enige type instrument dat het kabinet wil inzetten. Effectief en efficiënt beleid vereist een mix van instrumenten, normering zowel als economische prikkels, voorlichting en communicatie zowel als overleg en vrijwillige afspraken, afhankelijk van de aard van het op te lossen probleem, juridische en financiële mogelijkheden en de doorwerking van de instrumenten, nationaal zowel als internationaal, op de concurrentiepositie, internationale handel en ontwikkelingsmogelijkheden elders in de wereld.

De rol van Europa bij het milieu- en energiebeleid is belangrijk. Een actieve rol van Europa is vooral aan de orde bij de oplossing van concrete grensoverschrijdende problemen en bij vraagstukken die de interne markt betreffen. Uitgangspunt bij de Europese samenwerking is

“versterking van de positie van de Lidstaten op de beleidsterreinen waar dat kan en de Europese samenwerking versterken waar dat moet”.

In relatie tot marktconforme instrumenten heeft dit geleid tot drie verschillende situaties: (1) beleidsterreinen waarop de inzet van MBI Europees geregeld of geharmoniseerd is, zoals bij de energiebelasting en de emissiehandel, (2) beleidsterreinen waarop Europese regelgeving de nationale toepassing van MBI mogelijk maakt, zoals bij water en afval, en (3) terreinen waarop de lidstaten geheel zelfstandig nationaal beleid kunnen ontwikkelen, behoudens uiteraard algemene vereisten krachtens het Europees verdrag met betrekking tot onder meer de interne markt en de regels voor steunverlening, waaronder het milieusteunkader, alsmede internationale overeenkomsten en afspraken. Een voorbeeld van categorie (3) is de stimulering van duurzame energieproductie. Nederland vindt een goede afstemming van instrumenten binnen en tussen deze drie gebieden, alsmede duidelijkheid over de mogelijke consequenties van nieuwe voorstellen belangrijk. Nederland ziet in de voorstellen van het Groenboek geen reden tot fundamentele wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Europa en de nationale staten met betrekking tot de inzet van marktconforme instrumenten.

De Nederlandse positie aangaande de in Hoofdstuk 2 van het Groenboek door de Commissie opgeworpen vragen en onderwerpen wordt gekenmerkt door de volgende hoofdlijnen:

- Normering is nog steeds een belangrijke beleidsaanpak voor het realiseren van milieuwinst, vooral met betrekking tot producten zoals voertuigen en elektrische apparaten, de gebouwde omgeving en standaardproductie-installaties; Europese harmonisatie is hierbij onontbeerlijk. Om deze hoofdaanpak te ondersteunen zijn financiële instrumenten waarmee gedifferentieerd kan worden tussen meer en minder milieuvriendelijke producten, effectief en noodzakelijk.
- Over de vraag of de EU een actiever belastingwetgeving zou moeten inzetten voor niet-fiscale doelen is Nederland in het algemeen terughoudend. De inzet van fiscale wetgeving hangt sterk af van het karakter van de niet-fiscale doelen en van de overige instrumenten die de EU en de Lidstaten ter beschikking staan. Het gebruik van de fiscaliteit kent ook nadelen (fall out, nalevingskosten, neveneffecten) en in veel gevallen zijn effectievere maatregelen zoals een verbod of vergunningverlening voorhanden. Door de toenemende globalisering wordt de belastingheffing op mobiele factoren steeds moeilijker. De verschuiving van directe naar indirecte, en meer specifiek naar milieubelastingen, kan op zichzelf een rol spelen bij de oplossing van dit probleem. Het biedt echter geen alternatief voor lastenverlichting door beperking van de collectieve uitgaven.
- Voor het beperken van de lasten op arbeid is het in de eerste plaats van belang de overheidsuitgaven in de hand te houden. Dit betekent onder meer dat geld voor het bevorderen van schone technologie in de eerste plaats gevonden moet worden door herprioritering van overheidsbudgetten. Lastenverschuiving van arbeid naar milieu staat hier min of meer los van. Nederland is geen voorstander van het op voorhand oormerken van bepaalde belastinginkomsten voor specifieke uitgaven.
- Op het complexe beleidsterrein van klimaatverandering en energie zijn verschillende soorten van MBI nodig om de gewenste doelen te realiseren. Het EU ETS is thans het belangrijkste instrument voor de reductie van CO₂ emissie bij grote emittenten. De verdere ontwikkeling en uitbreiding van het ETS naar de volgende budgetperiode heeft hoge prioriteit. Voor sectoren die niet in het ETS zitten en voor de andere onderdelen van het geïntegreerde klimaat- en energiebeleid, energiebesparing en hernieuwbare energie, komen ook andere instrumenten in aanmerking: energiebelasting, subsidiëring, normering en mogelijk ook handel in rechten of certificaten.
- Nederland heeft reeds een hoog niveau van vergroening van het belastingstelsel bereikt. Ca. 15% van de belastingopbrengst bestaat nu uit groene belastingen. Met ingang van 2008 wordt voor 1,1 mld euro aan nieuwe vergroeningsmaatregelen ingevoerd. Nut en noodzaak van aanvullende vergroeningsmaatregelen in de jaren daarna worden onderzocht.
- Bij het vaststellen van de hoogte van milieubelastingen zoals de energiebelasting moet noodzakelijkerwijs rekening worden gehouden met de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van bedrijven, de koopkracht van de bevolking en, in globale context, de kansen op duurzame ontwikkeling elders in de wereld. De effectiviteit van dit soort

belastingen ligt meer in het lange termijn effect op de energiebesparende techniek- en productontwikkeling dan in het korte termijn effect op de emissiereductie. De mogelijkheid om met belastingen te differentiëren naar de mate van milieuvriendelijkheid (het bonus/malus-systeem) is vaak wel effectief gebleken om al op korte termijn gedragsverandering uit te lokken.

- Het aanpassen en afschaffen van milieuschadelijke subsidies is een moeizaam proces, waarbij milieubelangen moeten worden afgewogen tegen andere maatschappelijke belangen. Voortgang op dit terrein, waarbij het gaat om gebieden als landbouw, transport, energie, buitenlandse handel, is niet mogelijk zonder een grotere Europese betrokkenheid.
- De communautaire steunregels blijken regelmatig een belemmering te zijn voor specifieke belastingmaatregelen die een milieuvriendelijke aanpak propageren. De lopende discussie over het milieusteunkader zou mede gebruikt moeten worden om de staatssteunregels beter af te stemmen op milieuvriendelijke belastingregels.
- Meer informatie aan de lidstaten over MBI en ondersteuning bij nationale ontwikkelingen is een goede zaak. Het is evenwel niet nodig om hiervoor weer een afzonderlijke institutie op te richten (een MBI Forum); bestaande structuren (zoals de ENVECO en talrijke bestaande sectorale organen, zoals het Waste Management Committee) kunnen hier adequaat in voorzien. Voor specifieke dossiers kan de behoefte aan informatie-uitwisseling ook worden afgedekt door ad-hoc conferenties.

Reactie per afzonderlijk beleidsterrein

Klimaat en energie

In lijn met Europese beleidsvoornemens heeft het nieuwe kabinet ambitieuze doelen geformuleerd. Het streven is een energiebesparing van 2 % per jaar, een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20 % in 2020 en een reductie van de uitstoot van broeikasgassen, bij voorkeur in Europees verband, van 30 % in 2020 ten opzichte van 1990. Om deze ambitieuze doelstellingen te kunnen realiseren wordt op dit moment in het *Project Klimaat en Energie: Schoon en Zuinig* gewerkt aan een brede programmatische aanpak. De instrumentenmix die daarin wordt uitgewerkt, bestaat uit een pakket van generieke maatregelen als basis, overleg en afspraken met de belangrijkste sectoren die moeten bijdragen aan de realisatie van de doelen (industrie, energiesector, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer en landbouw) en veel aandacht in beide richtingen voor de noodzakelijke innovatie-component. Het pakket dient zo te zijn dat aan het eind van de kabinetsperiode, in 2011, zal blijken dat de doelen voor 2020 realiseerbaar zijn. Op korte termijn gaat het om maatregelen die kosteneffectief zijn en relatief gemakkelijk op grote schaal implementeerbaar en daarmee ook zichtbaar voor de burgers en bedrijven. Op lange termijn is het beleid gericht op internationale coalities, introductie van marktprikkels en het stimuleren van innovaties die nodig zijn.

Kernelementen in het te ontwikkelen maatregelenpakket zijn:

Beprijzen van negatieve externe effecten

Er worden marktconforme instrumenten ingezet, waarmee de uitstoot van CO₂ een prijs krijgt. Voor de energie-intensieve industrie en de energieproductiesector is dat vooral het al bestaande Europese CO₂ handelssysteem. In de review van het ETS zet Nederland in op een Europees afgestemde allocatie van rechten in de periode 2012-2020, met aangescherpte plafonds die substantieel bijdragen aan de -20 % doelstelling van Europa. Voorts wil Nederland dat onderzocht wordt hoe het ETS kan worden uitgebreid. Hierbij wordt vooral gedacht aan luchtvaart en zeescheepvaart, alsmede aan de koppeling van kleine installaties middels een samenwerkingsverband en aan emissies van niet-CO₂ broeikasgassen, waarbij de toepassing van pooling eveneens kan worden onderzocht.

In andere sectoren vindt de internalisering van externe kosten plaats via onder meer het gebruik van milieubelastingen (op energie, water, afval). Ook vindt differentiatie plaats op basis van milieukeurmerken in de tarieven van andere belastingen. Dit laatste wordt vooral toegepast op de belastingen op de aanschaf en het gebruik van motorvoertuigen. Er wordt onderzocht of MBI ook op het terrein van de gebouwde omgeving kunnen bijdragen aan de energiezuinigheid van woningen en gebouwen.

Voortschrijdende normering

Het beleid hiervoor zal voornamelijk uit Europa moeten komen, zoals met betrekking tot de recente voorstellen voor auto's en het omzetten van labels voor apparaten in normen. Nationaal gaat het om energielabels voor gebouwen en woningen of een verplicht percentage duurzame energie in de energievoorziening.

Financiële stimulansen met het oog op innovatie

Een omvangrijke innovatieimpuls is nodig om de innovatie te versnellen. Het gaat om financiële instrumenten voor de introductie van nu nog onrendabele technieken, zoals duurzaam opgewekte elektriciteit en financiële ondersteuning van innovatie gericht op de demonstratie en marktintroductie.

Voorbeeldrol van de overheid

Het Rijk wil zo spoedig mogelijk klimaatneutraal zijn. Dat gebeurt via energiebesparing, gebruik van duurzame energie en compensatie van de resterende CO₂ uitstoot. De overheid zal verder het goede voorbeeld geven door via haar inkoop op te treden als 'launching customer' en zo innovatie op energiegebied te bevorderen. De samenwerking met provincies en gemeenten wordt geïntensiveerd.

In reactie op specifieke vragen van de Commissie op dit beleidsterrein maakt het kabinet de volgende opmerkingen:

(Green Paper, p. 8)

Is splitting the minimum levels of energy taxation between energy and environmental counterparts the best way for making energy taxation a more effective instrument? What would be the pros and cons of such a approach?

Nederland is niet tegen herziening van de Energy Taxation Directive, maar vooralsnog geen voorstander van splitsing in de minimumtarieven. Splitsing maakt de energiebelasting complex en vergroot de kans op stapeling van instrumenten voor eenzelfde activiteit. Splitsing is niet in overeenstemming met de thans gehanteerde afzonderlijke EB-tarieven per toepassing van de brandstof. In plaats van splitsing is Nederland voorstander van onderzoek naar de onderlinge samenhang van de EB-tarieven, alsmede naar de mogelijkheden van verhoging van de minimum tarieven.

Wat betreft het veronderstelde voordeel van splitsing voor de productie van hernieuwbare energie verwacht Nederland dat introductie van een milieucomponent in de energiebelasting opnieuw een stimulans betekent voor de productie van duurzame energie in het buitenland (weglekeffect), wat niet bijdraagt aan het behalen van de binnenlandse doelstellingen. Nederland heeft ervoor gekozen de duurzame energieproductie te stimuleren met de subsidieregelingen MEP en EIA.

(GP, p. 8)

Would the environmental incentive created by energy taxation be a sufficient and adequate response to reflect the objectives of the energy policy in the field of biofuels, including the creation of a market-based incentive for second generation biofuels?

Nederland is van oordeel dat alleen de positieve prikkel die uitgaat van een verlaagde belasting op biobrandstoffen niet voldoende is om in te spelen op de doelen t.a.v. biobrandstoffen. Nederland heeft gekozen voor het verplicht bijmengen van een bepaald percentage biobrandstoffen. Om brede marktpenetratie van sommige duurzame biobrandstoffen, met name

die met een hoog bio-aandeel, te realiseren kan de weg van positieve fiscale stimulering wenselijk zijn.

Het verplichte bijmengingspercentage zal na 2010 in Europees verband flink moeten toenemen, onder de voorwaarde dat kan worden voldaan aan duurzaamheidscriteria. De ontwikkeling en toepassing van betere eerste generatie biobrandstoffen met hogere CO₂ reductie over de gehele keten en vervolgens de ontwikkeling van tweede generatie biobrandstoffen zijn daarom urgent. Nederland werkt aan de introductie van een beoordelingskader voor duurzame biobrandstoffen en wil zich in internationaal verband inzetten voor een certificeringssysteem voor duurzame biomassa.

(GP, p. 8)

Is there a need for additional taxation addressing the remaining environmental aspects of electricity production? Is the proposed approach sufficient to favour uptake of electricity of renewable origin?

In Nederland doen de elektriciteitsbedrijven mee aan het nationale systeem voor NO_x emissiehandel. Er is daarom geen behoefte om voor hen nog een additioneel belastinginstrument in te stellen. In het algemeen zou de randvoorwaarde bij onderzoek naar belasting op milieuaspecten moeten zijn het principe van één instrument per stof/milieuprobleem. Stapeling van instrumenten per stof/probleem dient daarom voorkomen te worden. Zie hierover verder de paragraaf Luchtverontreiniging.

Wat betreft het stimuleren van de opwekking van duurzame elektriciteit heeft Nederland gekozen voor het toepassen van een regeling van feed in tarieven. Deze MEP-regeling wordt momenteel herzien en zal medio 2008 weer van kracht worden. Toepassen van feed in tarieven zal naar verwachting voldoende zijn om de productie van duurzame elektriciteit in Nederland te stimuleren.

(GP, p. 9)

Would the suggested changes to the Energy Taxation Directive and the proposed approach to its scope be the best solution for ensuring coherence between the Directive and the EU ETS? Are there other options to achieve this objective?

Nederland geeft prioriteit aan de herziening van het EU handelssysteem voor CO₂. Afhankelijk daarvan kan bezien worden welke wijzigingen in de Directive wenselijk zijn met het oog op een betere afstemming tussen beide.

(GP, p. 9)

What are the potential options that should be explored in order to provide the necessary incentives to encourage the EU's trading partners to undertake effective measures to abate greenhouse gas emissions?

De optie die de Commissie zelf noemt in dit verband is die van de 'carbon equalization'. Nederland ondersteunt onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden hiervan. Voorts zal Nederland samen met Frankrijk een studie uitvoeren naar de banden tussen handel en milieu. Het gaat daarbij om het onderzoeken van voorstellen over hoe in het Europese handelsbeleid beter rekening kan worden gehouden met de zorgen om het milieu en de klimaatverandering, in het kader van de uitvoering van de door de Europese Raad in maart 2007 aangegane verplichtingen en van de voorbereiding van internationale onderhandelingen over een post-Kyoto-akkoord, en dit alles in overeenstemming met de regels van de WTO.

Verkeer en vervoer

De primaire invalshoek voor het bereiken van schoon, stil en zuinig verkeer en vervoer is het bronbeleid en dus normering. Internationaal en Europees bronbeleid is een goed instrument gebleken om emissiereducties af te dwingen. Daarmee zijn in de afgelopen decennia goede resultaten geboekt en zijn de vooruitzichten hoopgevend.

Wat betreft het internaliseren van de externe kosten van verkeer en vervoer staan verschillende wegen open. Dit kan zowel via een naar milieukeurmerken gedifferentieerde beprijzing van

infrastructuur, als via een heffing op brandstoffen en op emissies (belastingen zoals de MRB ende BPM) en via een emissiehandelssysteem. Ook combinaties hiervan zijn mogelijk. De spoedige ontwikkeling door de Europese Commissie van een beoordelingsmodel voor externe kosten van het goederen(weg)transport is daarbij van groot belang. In haar Coalitieakkoord heeft de regering aangegeven dat – om de bereikbaarheid over de weg in het algemeen en van de Randstad in het bijzonder te verbeteren – in de komende kabinetsperiode, eventueel gefaseerd, het systeem van kilometerheffing (gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken) zal worden ingevoerd, mits aan de randvoorwaarden van het naar rato afschaffen van bestaande belastingen (BPM, MRB, Eurovignette) en een maximale hoogte van de systeem- en inningskosten van niet meer dan 5% van de opbrengst wordt voldaan. Daarnaast wordt de aanschaf en het gebruik van relatief schone en zuinige voertuigen sterker dan voorheen fiscaal gestimuleerd.

Wegverkeer

Nederland heeft een sterk vergroende set van autobelastingen. Deze nationale belastingen geven de mogelijkheden om de samenstelling en gebruik van het wagenpark te beïnvloeden in de richting van schoon en zuinig. In verband met de luchtkwaliteitsproblemen die thans nog verbonden zijn aan het gebruik van dieselaandrijving, is het belangrijk dat deze nationale sturingsmogelijkheid behouden blijft.

Wat betreft het eventueel opnemen van het wegverkeer in het EU-ETS wacht Nederland met belangstelling de resultaten af van het Europese onderzoek naar de mogelijkheden daarvan.

Scheepvaart

(GP, p. 10)

What should be the best MBI to tackle emissions from shipping, taking into account the specific nature of maritime transport? How could it be best designed?

De scheepvaart (m.n. de zeescheepvaart) blijkt in toenemende mate een ernstige vervuiler te zijn door de uitstoot van NO_x, SO₂ en fijn stof. Terwijl het wegvervoer een sterke emissiereductie heeft doorgemaakt door de EURO-normering en in de komende tijd nog zal doormaken, lijkt de (zee)scheepvaart weinig vorderingen op dit terrein te hebben gemaakt. Er zijn kosteneffectieve mogelijkheden om emissies te reduceren. Die worden onvoldoende benut doordat de internationale regelgeving onvoldoende scherp is. Nieuwe afspraken voor bronbeleid (normering) voor de scheepvaart worden op dit moment voorbereid in VN-verband in de International Maritime Organisation (IMO). Nederland speelt hierbij een actieve rol.

De effecten van dit bronbeleid voor motoren en brandstoffen van zeeschepen zullen zich vanwege de lange levensduur van de schepen slechts op lange termijn in emissiereducties vertalen. Er zal daarom vanaf heden een discussie moeten worden gevoerd om in aanvulling en ter versterking van het bronbeleid economische instrumenten toe te passen om de emissies van de zeeschepen sneller te reduceren. Verschillende instrumenten kunnen hiervoor in aanmerking komen, zoals bijvoorbeeld het opnemen van de scheepvaart in het EU ETS, invoering van gedifferentieerde haventarieven of een heffing op luchtverontreinigende emissies. Nederland is voorstander van maatregelen op bij voorkeur EU-niveau, maar zonodig op het niveau van de Europese havenregio's. Hierbij kan men denken aan introductie in Europese zeehavens van havenheffingen (*port charges*) die differentiëren naar milieukeurmerken van het schip. Zo'n heffingensysteem dient het gebruik van de schoonste beschikbare technieken te stimuleren en het gebruik van de meest vervuilende technieken te ontmoedigen. Voorts is denkbaar om aanvullende eisen te stellen aan de milieuprestaties van schepen, bijvoorbeeld door het weren van de meest vervuilende schepen. Om het level playing field voor Nederlandse havens en tussen Europese havens te garanderen, zal Nederland zo'n aanpak, waar mogelijk samen met de buurlanden, in Europees verband stimuleren. Afspraken krachtens het IMO worden hierbij ook in beschouwing genomen. Nederland verzoekt de Europese Commissie om te komen met voorstellen in deze richting. In aanvulling hierop zal Nederland het draagvlak voor dergelijke maatregelen bij andere Noordwest-Europese landen peilen.

Daarnaast is het van belang dat via normering de brandstofkwaliteit van de (zee-)scheepvaart wordt aangepakt. Deze bevat thans nog te veel zwavel.

Luchtvaartemissies

De luchtvaart is mondiaal een van de snelst groeiende sectoren, ook wat betreft haar bijdrage aan de klimaatverandering. De klimaateffecten van de luchtvaart zijn 2-4 maal zo sterk als uitsluitend op grond van de CO₂-uitstoot verwacht zou mogen worden. Dit komt omdat het ontstaan van condensatiestrepen (contrails) en de uitstoot van stikstofoxiden op grote hoogte ook bijdragen aan de opwarming.

Er wordt momenteel in EU-kader gewerkt aan het aansluiten van de luchtvaart op het Europese emissiehandelssysteem. Dit betreft vooralsnog alleen CO₂. Nederland steunt dit, maar vindt ook dat andere opties voor marktconforme instrumenten beschikbaar moeten blijven voor toepassing naast emissiehandel, zoals een ticketbelasting, een kerosinebelasting of emissieheffingen. De optie van een kerosinebelasting is natuurlijk alleen mogelijk, indien luchtvaartverdragen daartoe de ruimte bieden. Naar verwachting komt de Europese Commissie met een voorstel voor emissieheffingen inzake NO_x-uitstoot door de luchtvaart. Mede op basis van het impact assessment zal Nederland zijn positie hierin bepalen. Nederland wacht met belangstelling dit voorstel af, omdat dit mogelijk zowel kan bijdragen aan de vermindering van de klimaatverandering als gevolg van de NO_x-emissies op grote hoogte als aan de vermindering van de lokale NO_x-emissies.

Brandstoffen

Er loopt een Europese discussie over de verhoging van de minimumaccijnsen op brandstoffen. Nederland is voorstander van verhoging van de minimumtarieven voor zowel benzine als diesel. Overwegingen hierbij zijn zowel het tegengaan van onwenselijke prijsverschillen aan de grens als, in het geval van diesel, het relatief vervuulende karakter van deze brandstof.

CO₂-emissiehandelssysteem en transport

Nederland steunt de aansluiting van de luchtvaart op het EU emissiehandelssysteem, op voorwaarde dat het mogelijk blijft om naast de emissiehandel andere marktconforme instrumenten te blijven inzetten voor andere aspecten dan de broeikasgasemissies (zie hiervoor). Wat betreft het wegverkeer wacht Nederland met belangstelling de resultaten af van het Europese onderzoek naar de mogelijkheden van het opnemen van het wegverkeer in het EU-ETS.

Het betrekken van de broeikasemissies van de zeescheepvaart bij het EU-ETS lijkt een aantrekkelijke optie, die nader onderzocht moet worden. Ook hier vindt Nederland dat behalve emissiehandel ook andere instrumenten in de afweging moeten worden betrokken, voordat een keuze voor een van de opties kan worden gemaakt. Ook een combinatie van economische instrumenten en technische voorschriften behoort tot de mogelijkheden. Hierbij moet bedacht worden dat naast het probleem van de CO₂-emissies ook andere problemen, zoals dat van de lokale luchtverontreiniging, aan de orde zijn. Nederland kijkt uit naar voorstellen van de Europese Commissie op dit gebied.

Water

(GP, p. 12)

How can the Commission most effectively ensure implementation of the water pricing policies set out in the Water Framework Directive? What options can be explored to reinforce the links between investments in national water projects and the introduction of corresponding water pricing to provide incentives for users and avoid distorting competition?

Nederland ondersteunt de opvatting van de Commissie dat een adequaat prijsbeleid voor water(diensten), rekening houdend met het principe van de vervuiler betaalt, één van de instrumenten is die kan bijdragen aan een duurzaam waterbeheer. Vanwege verschillende milieumomstandigheden (waterkwaliteit en waterkwantiteit) in de lidstaten en verschillen in de wijze

waarop deze hun waterdiensten hebben georganiseerd is bij de vormgeving van het prijsbeleid en het toepassen van MBI echter nationaal of regionaal maatwerk nodig. Daarnaast dient rekening gehouden te kunnen worden met sociaal-economische aspecten. Om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij deze specifieke omstandigheden wenst Nederland de vrijheid te behouden om zelf het prijsbeleid in te vullen en het meest efficiënte instrumentarium te kiezen om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water te realiseren.

Het genereren van informatie over mogelijke toepassingen van MBI, bijvoorbeeld op basis van ervaringen in de Lidstaten, zou ter ondersteuning kunnen dienen bij de implementatie van de uitgangspunten over het prijsbeleid als neergelegd in de Kaderrichtlijn Water. Zo maakt Nederland voor diverse waterdiensten reeds gebruik van een tariefsysteem of een heffingsysteem op basis van gebruikt volume of profijtbeginsel danwel veroorzaakte vervuiling. Het maken van verplichtende afspraken over het toepassen van MBI acht Nederland niet wenselijk.

Afval

Het gebruik van marktconforme instrumenten is al sinds de jaren '90 een belangrijk element van het Nederlandse afvalbeleid. Voorbeelden zijn de belasting op storten, verwijderingsbijdragen voor diverse producten zoals auto's, batterijen, autobanden, elektr(on)ische apparatuur (in het kader van producentenverantwoordelijkheid), subsidies op innovatie, energieproductie uit afval en de mogelijkheid voor gemeenten tot tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval (Diftar). Deze MBI zijn effectief gebleken als instrument om in het afvalbeleid te sturen van minder storten naar meer hergebruik, recycling en verbranden. In 2008 zal ook nog een verpakkingenbelasting in Nederland worden geïntroduceerd.

Nederland onderschrijft dan ook het belang van MBI in het afvalbeleid zoals de Commissie dat beschreven heeft in dit Groenboek en in de Thematische Strategie Afvalpreventie en –recycling uit 2005.

(GB, p.12)

If there is insufficient progress to divert waste away from landfill, should the Commission consider proposing a harmonised landfill tax with EU-wide minimum rates?

Vanuit het oogpunt van 'level playing field' en bescherming van de Nederlandse concurrentiepositie is het een Nederlands belang dat ook elders in Europa het storten van afval zoveel mogelijk wordt voorkomen. Nederland staat daarom op zich positief tegenover een verplichting tot introductie van een stortbelasting per land, gekoppeld aan het instellen van EU-brede milieu-effectieve minimumtarieven. Ten aanzien van de feitelijke vaststelling van de hoogte van de tarieven boven dat minimum wil Nederland nationale zeggenschap behouden. Nederland staat in beginsel ook positief tegenover het vastleggen van gemeenschappelijke criteria voor de nationale stortbelastingen qua vormgeving. Wel dient hierbij nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de verschillende omstandigheden per lidstaat. Zo kan per land het financiële kader (bv. belastingopbrengsten ten gunste van algemene middelen versus bestemmingsheffing) en de handhavingspraktijk verschillen, alsmede de wijze van afvalverwerking die een land wil stimuleren via de introductie van een stortbelasting (bv. verbranden versus hergebruik en recycling). Nederland realiseert zich echter dat veel andere landen negatief staan tegenover een verplichte stortbelasting. De verschillen in uitgangscategorie tussen Lidstaten zijn hiervoor blijkbaar nog te groot, zoals recent nog bleek op de workshop over marktconforme instrumenten van het Waste Management Committee in Leiden in mei 2007.

(GP, p. 13)

Does the Community legal framework provide sufficient scope for Member States to use MBI to address waste management issues? Should the Commission facilitate the application of MBI in this area. E.g. through supporting exchanges of information?

Nederland is van mening dat de huidige EU-regelgeving op het gebied van afvalbeheer voldoende ruimte biedt voor de Lidstaten om MBI te gebruiken. Wel constateert Nederland dat van de huidige formulering in diezelfde EU-regelgeving weinig stimulans naar de Lidstaten toe

uitgaat om daadwerkelijk MBI te gaan gebruiken in het afvalbeleid. Daarom is een extra stimulans van de EU, gericht op structurele informatie-uitwisseling noodzakelijk.

Nederland staat daarom positief tegenover een actievare rol van de Commissie bij de ondersteuning van een gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de Lidstaten onderling over hun benaderingen met betrekking tot MBI in het afvalbeleid. Dat bracht Nederland ertoe om het initiatief te nemen om in mei 2007 hierover een workshop te organiseren met als doel een eerste aanzet te geven om op meer structurele basis met de Lidstaten en de Commissie kennis uit te wisselen en eventueel gezamenlijk onderzoek uit te zetten om de kennisbasis te vergroten.

Biodiversiteit

Nederland vindt het wenselijk om meer gebruik te maken van marktconforme instrumenten. Specifiek voor biodiversiteit gaat het dan om het creëren en stimuleren van nieuwe markten voor biodiversiteit (goederen en diensten) en om het (financieel) compenseren van residuele biodiversiteitsschade (schade die resteert nadat alle mogelijke maatregelen ter mitigatie zijn genomen). De erkenning van de impact van nationale activiteiten op biodiversiteit buiten de Europese grenzen (zie COM(2006)216) zou aanleiding kunnen zijn tot de instelling van MBIs die een meer directe koppeling aan biodiversiteit laten zien. Nederland zou verkennend onderzoek hiernaar vanuit de EU aanmoedigen.

(GP, p.14)

Should the Member States make a more intensive use of MBI? Should, in particular, 'payments for environmental services' be used more intensively to achieve environmental objectives? And should the scope for introducing systems of biodiversity offsets at Community level, e.g. wetland banking, be further examined?

Bij betalen voor ecosysteemdiensten gaat het in de Nederlandse context vooral om grondgebonden functies en grondgebonden landbouw. Er is al een catalogus van 'groenblauwe diensten', waar de nationale inspanningen in zijn opgenomen. EU-breed zou deze benadering verder kunnen worden uitgebouwd en gefaciliteerd vanuit het EU-Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Health Check (2008) moet hiertoe de eerste aanzet geven, vanaf 2013 moeten hier echt beslissende stappen worden gezet.

Bij het compensatie-instrumentarium moet worden bewaakt dat alleen de residuele biodiversiteitsschade wordt gecompenseerd; preventie van schade en mitigatie blijven de eerste stappen. Wetland- of habitat-banking e.d. zijn interessante opties om verder te verkennen, mits aan handhaving en heldere uitvoeringsregels voldoende aandacht wordt geschonken.

Luchtverontreiniging

(GP, p. 15)

Do you see scope for using cross border emissions trading schemes between groups of Member States to combat conventional air pollution through SO₂ and NO_x? How should such a system be designed to fit with national taxes and charges that are applied in several Member States?

Nederland staat positief tegenover het onderzoeken van de mogelijkheden van grensoverschrijdende emissiehandel voor NO_x en SO₂. Immers, emissiehandelssystemen kunnen hun volledige potentieel op het gebied van kosteneffectiviteit pas waarmaken als de markt voldoende spelers telt. Voor NO_x heeft Nederland nu een eigen nationaal systeem. Samen met het bedrijfsleven gaat Nederland onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om emissiehandelspartners te vinden over de grens. Voor emissiehandel in SO₂ gelden soortgelijke overwegingen.

Wat de samenloop met bestaande milieubelastingen en –heffingen op NO_x en SO₂ betreft, zou het aanbeveling verdienen ontheffing te verlenen van deze belastingen en heffingen voor partijen die meedoen met de emissiehandel voor NO_x en SO₂. Dit ook vanuit het uitgangspunt van één instrument per stof/bron.

De samenloop met heffingen en belastingen is overigens niet de belangrijkste uitdaging bij het vormgeven van grensoverschrijdende handel in NO_x en SO₂. De uitdaging zit wel in het volgende. Bij handelssystemen mag de schaal waarop de oplossing zich afspeelt, niet groter zijn dan de schaal waarop het probleem speelt, omdat dan het milieueffect wordt ondermijnd. NO_x en SO₂ zijn regionale problemen en geen mondiale zoals de broeikasgassen dat zijn. Dat betekent dat goed gekeken moet worden naar de plaats waar de deelnemende emittenten zich bevinden en hun onderlinge afstand. De overheersende windrichting speelt ook een rol. Dat betekent dat een EU-breed handelssysteem voor deze stoffen niet a priori een goed idee is. De precieze ins en outs zijn nog niet bekend. Daarom is Nederland er voorlopig voorstander van dat een aantal lidstaten gaat uitzoeken hoe dergelijke grensoverschrijdende systemen vorm kunnen krijgen. Waar moeten de geografische grenzen liggen? Hoe maken we de monitoring zo simpel mogelijk? Een soort proefprojecten, dus. Nederland doet daar graag aan mee.

Wat de samenloop met verplichtingen van Lidstaten onder de te reviseren NEC-richtlijn betreft hoeft dit geen probleem op te leveren, zolang de Lidstaten die deelnemen aan zo'n project duidelijk maken welk deel van hun nationale plafond zij onder de handel brengen (analoog aan wat gebeurt in het ETS) en daar ook actief op sturen.

Voor de samenloop met de verplichtingen onder de IPPC, kan het volgende gelden. Zolang het plafond voor de gehele groep van deelnemers aan de handel wordt gelegd op een niveau dat duidelijk onder het maximum ligt van de voor die groep deelnemers geldende BREF's, kan een lidstaat stellen dat deze groep deelnemers (dus als groep; het kan niet gelden voor individuele inrichtingen afzonderlijk, omdat de effectiviteit van het handelssysteem dan te sterk onder druk komt te staan) in compliance is met de vereisten uit de IPPC. De tekst van de herziene IPPC moet dat dan wel mogelijk maken. Dit maximale BREF-niveau is te bepalen, heeft onderzoek in NL in 2006-7 uitgewezen.

Duurzame productie en consumptie

Naast de aanpak van de klimaat- en energieproblematiek is de bevordering van markten voor duurzame producten een tweede belangrijke prioriteit in het milieubeleid van het nieuwe kabinet. In het beleid hiervoor worden twee hoofdwegen bewandeld: vergroening van het belastingstelsel en duurzaam inkopen (green procurement) door de overheid. Daarnaast wordt ook het technologiebeleid gericht op duurzame innovaties versterkt.

Vergroening van het belastingstelsel omvat zowel de introductie van belastingen op milieugrondslag (meestal met gelijktijdige verlaging van de opbrengst van andere belastingen), alsook het differentiëren van tarieven binnen bestaande belastingen. Beide vormen hebben tot gevolg dat prijsverschillen tussen een aantal traditioneel geproduceerde goederen en diensten en de duurzame alternatieven hiervoor worden opgeheven of verminderd. Dit beïnvloedt de aankoopbeslissingen van consumenten. Het werkt ook als een rechtstreekse prikkel voor bedrijven om nieuwe duurzame producten en technieken te ontwikkelen. Nederland past het vergroeningsinstrument al toe – in lijn met de mogelijkheden die Europa daarvoor gecreëerd heeft – op milieu-investeringen, groene beleggingen, brandstoffen en motorvoertuigen. In het Coalitieakkoord zijn als nieuwe maatregelen opgenomen een vliegticketbelasting, een verdere milieudifferentiatie in de aanschafbelasting op auto's, een verhoging van de energiebelasting op milieuonvriendelijke energie en brandstof en als vierde een verpakkingenbelasting. Nut en noodzaak van verdere aanvullingen op dit pakket worden onderzocht.

De mogelijkheden tot het voeren van een duurzame-productenbeleid, hetzij door normering, hetzij door market-based instruments, worden al snel beperkt door de eisen van het Europese milieusteunkader en de interne markt, alsmede door internationale afspraken in o.m. het WTO-

kader. Nederland zou graag zien dat in het kader van het EU Action Plan on Sustainable Production and Consumption nader wordt onderzocht of en hoe deze mogelijkheden kunnen worden vergroot, in het belang van de bevordering van markten voor duurzame producten (bijvoorbeeld voor duurzaam geproduceerd hout en duurzame biobrandstoffen). In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is onderzoek verricht naar de mogelijkheden en beperkingen die diverse internationale overeenkomsten en verdragen (WTO, EU, ILO, CBD, CITES) bieden voor beleidsmaatregelen om zogeheten non trade concerns (waaronder milieu, klimaat, biodiversiteit en arbeidsnormen) te adresseren. Onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken zal mede op basis van dit rapport en andere studies, waaronder het onderzoek van VROM e.a. naar de WTO-/EU-handelsaspecten van duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen, in het najaar daarover een maatschappelijke dialoog worden gestart, die zal uitmonden in een regeringspositie ten aanzien van non trade concerns.

Slotopmerkingen

Nederland is, zoals gezegd, ingenomen met de publicatie van dit Groenboek. Nederland is bereid om naar vermogen, en steeds samen met de verschillende maatschappelijke partijen, bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van marktconforme instrumenten in het milieubeleid, zowel nationaal als Europees. De afstemming tussen Europese en nationale instrumenten, alsmede duidelijkheid over de consequenties van nieuwe voorstellen in dit opzicht zijn voor Nederland belangrijke aandachtspunten. Het verdere overleg over de voorstellen op Europees niveau zal vooral plaatsvinden in de reeds lopende trajecten op enkele afzonderlijke beleidsterreinen, zoals het emissiehandelssysteem, het wegverkeer, het afvalbeleid e.a. Het is op dit moment niet nodig om op andere beleidsterreinen dan de bestaande over te gaan tot harmonisatie van belastingen of andere marktconforme instrumenten, noch hoeven hiervoor nieuwe structuren te worden ingesteld. Wel is het belangrijk dat de Lidstaten elkaar met steun van de Commissie informeren en ondersteunen bij het vinden van optimale instrumentenmixes voor hun milieuproblemen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordering en Milieubeheer,

De Staatssecretaris van Financiën

Dr. Jacqueline Cramer

Mr. Drs. J.C. de Jager