

Vergaderjaar 1998–1999

26 603

Uitvoeringsnota Klimaatbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1999

Op 9 juni 1999 heb ik, mede namens een aantal collega-bewindslieden, de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid aangeboden aan de Tweede Kamer. In de nota wordt aangegeven op welke wijze het kabinet de 6%-reductieverplichting wil realiseren die voor Nederland voortvloeit uit het Kyoto-protocol en de daarvan afgeleide lastenverdeling binnen de EU. De Uitvoeringsnota beperkt zich tot het binnenlandse deel van de Nederlandse inspanning, waarbij is uitgegaan van de in het regeerakkoord opgenomen verhouding 50% binnenland en 50% buitenland. Over het buitenlandse deel van de nationale inspanning zal naar verwachting rond de komende jaarwisseling een deel 2 van de nota verschijnen.

Ten behoeve van de Uitvoeringsnota hebben mijn ambtsvoorganger en ik advies gevraagd aan de VROM-raad. Dat advies is eind 1998 verschenen («Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding», advies 010, 23 december 1998) en door mij aan u toegezonden. Daarbij heb ik aangegeven dat ik, na het verschijnen van de Uitvoeringsnota, in een aparte reactie zal aangeven hoe ten behoeve van de nota gebruik is gemaakt van de **aanbevelingen in het advies van de VROM-raad**. Deze brief dient daartoe. Overigens wordt ook in de Uitvoeringsnota zelf op verschillende plaatsen verwezen naar het advies van de VROM-raad.

Aan de Sociaal-Economische Raad heb ik recent gevraagd een advies uit te brengen naar aanleiding van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid.

1. Het verzoek om een advies

Op 28 mei 1998 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de VROM-raad gevraagd advies uit te brengen ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid en daarbij het zogenoemde Optiedocument te betrekken. Het Optiedocument, dat in opdracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door het RIVM en het ECN is opgesteld, beschrijft een groot

aantal maatregelen en instrumenten ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, met bijbehorende kosten en effecten.

De VROM-raad is gevraagd om

- een oordeel en advies over het Optiedocument en de daarin gegeven optiepakketten;
- een oordeel en advies over de mate waarin Nederland gebruik moet maken van flexibele instrumenten (JI, Clean Development Mechanism, emissiehandel).
- een oordeel en advies over de mogelijke instrumentatie van het beleid (accent op regelgeving dan wel op marktconforme instrumenten zoals belastingen/heffingen en verhandelbaarheid);
- een oordeel over de invulling van het beleid gericht op het realiseren van de reductieverplichting in de eerste budgetperiode, mede tegen de achtergrond van verdergaande verplichtingen in de toekomstige budgetperiodes na 2012;
- een advies over mogelijk risicobeperkend beleid in het geval de reductieverplichting niet wordt gehaald. Als mogelijkheden zijn genoemd het werken met plafonds, sancties en het inzetten dan wel voorbereiden van «reservebeleid»; en
- een oordeel over de wenselijkheid van maatregelen die uitsluitend een bijdrage leveren aan het realiseren van klimaatdoelstellingen. Als voorbeeld van zo'n maatregel is CO₂-opslag genoemd.

In november heb ik – in een aanvullende adviesaanvraag – verzocht om ook de uitkomsten van de vierde Conferentie der Partijen van het Klimaatverdrag (CoP-4) in Buenos Aires bij het advies te betrekken. Ik vroeg om een oordeel over de uitkomsten van de conferentie en een advies naar aanleiding daarvan.

In deze brief geef ik aan welke consequenties het kabinet verbindt aan de adviezen van de VROM-raad. Allereerst wordt in paragraaf 2 van deze brief een reactie op hoofdlijnen gegeven. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de kanttekeningen die de VROM-raad plaatst bij het Optiedocument. In zijn advies doet de VROM-raad verder een negental aanbevelingen. Deze aanbevelingen betreffen vier aspecten van klimaatbeleid, te weten *probleembewustzijn, technologische ontwikkeling, instrumentele ontwikkeling en internationale maatregelen*. In paragraaf 4 van deze brief wordt aangegeven hoe het kabinet reageert op de aanbevelingen die de VROM-raad bij elk van deze aspecten doet.

2. Reactie op hoofdlijnen

In zijn advies geeft de VROM-raad aan het klimaatbeleid te bezien «vanuit een samenhangend duurzaam lange termijn perspectief» (blz. 20). De VROM-raad adviseert het kabinet in het klimaatbeleid oog te hebben voor het lange termijn karakter van klimaatbeleid en daarom een start te maken met een vernieuwing van technologie en instrumentarium. «De Raad adviseert de regering in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid expliciet aandacht te besteden aan het investeren in de toekomst en daarbij een ontwikkelingsperspectief van het klimaatbeleid te schetsen voor een periode die aanzienlijk verder gaat dan 2010», schrijft de VROM-raad in zijn advies (blz. 37). Het kabinet heeft deze aanbevelingen ter harte genomen en in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid uiteengezet welke concrete consequenties hij daaraan verbindt.

In de nota wordt het belang van aandacht voor de lange termijn onderschreven. Het klimaatprobleem is een mondiaal probleem, waarvan de effecten zich vooral op de lange termijn zullen manifesteren.

Het is tegelijkertijd een weerbarstig probleem dat om structurele antwoorden vraagt, antwoorden die ingrijpend zijn en die geleidelijk, gedurende een lange reeks van jaren hun vertaling zullen krijgen. Hiertoe zullen vanaf nu voorbereidende stappen gezet moeten worden. Dat neemt echter niet weg, dat er op korte termijn al maatregelen getroffen moeten worden waarmee aan de Kyoto-doelstelling kan worden voldaan. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om in de Uitvoeringsnota onderscheid te maken tussen enerzijds een basispakket met maatregelen en een reservepakket en anderzijds een vernieuwingspakket.

Het *basispakket* bestaat uit maatregelen die in de periode tot 2008–2012 uitgevoerd moeten worden om de binnenlandse emissiereductie tijdig te kunnen realiseren. In de Uitvoeringsnota wordt uiteengezet dat de extra inspanning om de 6%-reductieverplichting te kunnen halen, 50 Mton CO₂-eq. bedraagt en dat de helft hiervan zal worden ingevuld met binnenlandse maatregelen. Het betreft maatregelen gericht op CO₂-reductie door energiebesparing in de verkeerssector en in huishoudens en bedrijven en door een grotere inzet van duurzame energie en (vrijwillige) maatregelen bij kolencentrales. Ook bevat het basispakket maatregelen die gericht zijn op de reductie van emissies van de niet-CO₂-broeikasgassen. Bij de keuze van maatregelen is vooral gekeken naar de kosteneffectiviteit van maatregelen en naar een evenwichtige spreiding over doelgroepen en over de verschillende broeikasgassen. Om voor CO₂ een trendomkering te realiseren, is ervoor gekozen dat binnen het basispakket tenminste 2/3 deel van de reducties betrekking heeft op dit belangrijkste broeikasgas.

Om in de toekomst sneller dan in het verleden te kunnen inspelen op tegenvallende ontwikkelingen is in de Uitvoeringsnota ook een *reservepakket* opgenomen.

Dit pakket bevat maatregelen die vanaf nu worden voorbereid opdat ze beschikbaar zijn mocht de werkelijke ontwikkeling van de emissies tegenvallen en het binnenlandse reductie-aandeel daarmee in gevaar komen. Eventuele uitvoering is geen automatisme maar vergt een kabinetsbesluit gekoppeld aan gespecificeerde ijkmomenten.

Tenslotte is in de Uitvoeringsnota een *vernieuwingspakket* opgenomen, ter voorbereiding op de te verwachten situatie waarin Nederland na de eerste budgetperiode van het Kyoto-protocol verdergaande CO₂-reducties in eigen land moet realiseren. Hiertoe is in de nota een aantal initiatieven opgenomen gericht op de ontwikkeling van technologie en van het beleidsinstrumentarium.

Met de onderverdeling van de maatregelen in een *basispakket*, een *reservepakket* en een *vernieuwingspakket* komt het kabinet tegemoet aan de aanbeveling van de VROM-raad om rekening te houden met de doorlooptijd van acties in het klimaat- en energiebeleid (blz. 30). De VROM-raad erkent, «dat op korte termijn de opties die relatief goedkoop zijn een voordeel bieden, omdat daarmee als het ware tijd gewonnen kan worden voor de ontwikkeling van lange termijn beleid» (blz. 51).

Met de introductie van basis-, reserve- en vernieuwingspakket komen ook de door de VROM-raad aanbevolen ijkmomenten (blz. 51) in beeld. Op ijkmomenten in 2002 en 2005 (Kyoto-protocol: «is er aantoonbare vooruitgang?») zal worden beoordeeld of de uitvoering van het beleid – in eerste instantie het basispakket – op schema ligt en of het nodig is om aanvullende maatregelen te treffen waarbij uit het reservepakket kan worden geput.

De effecten van maatregelen en de daarvoor gekozen instrumenten zullen door de instituten, in het verlengde van het Optiedocument, nog een keer worden berekend. Hiermee wordt de raadsaanbeveling om «beter te onderzoeken welk bereik en effect kunnen worden verwacht» ter harte genomen.

3. Reactie op Optiedocument

Als antwoord op de vraag om een oordeel en advies over het Optiedocument schrijft de VROM-raad in hoofdstuk 5 van zijn advies, dat de informatie in het Optiedocument zeer nuttig is voor verdere beleidsbepaling. De VROM-raad maakt bij de bruikbaarheid van de informatie vier kanttekeningen:

1. «Het is een redelijke keus om in het Optiedocument uit te gaan van het GC-scenario. Men moet zich evenwel realiseren dat dit geen maximumraming is.
2. Er is onzekerheid over de kosten van de verschillende opties.
3. De gepresenteerde lijst bevat te weinig opties die vooral op langere termijn effectief zijn.
4. De eindgebruikersbenadering is een ongeschikt kostencriterium om tot een rangschikking van reductie-opties te komen.»

Wat betreft de eerste kanttekening realiseert het kabinet zich dat scenario's geen sluitende toekomstvoorspellingen zijn. Er is daarom voor enkele gevoelige parameters binnen de scenario's (veronderstellingen ten aanzien van economische groei en energieprijzen) een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn weergegeven in het door de instituten uitgebrachte Vervolg Optiedocument. Het kabinet heeft daarbij geconcludeerd dat een extra reductie-inspanning van 50 Mton CO₂-eq een redelijk robuuste aanname is.

Ook de tweede kanttekening van de Raad met betrekking tot de kosten van maatregelen is ter harte genomen. Door de instituten is in het Vervolg Optiedocument gekeken naar de kosteneffectiviteit bij lagere energieprijzen. Lagere energieprijzen werken voor de meeste opties kostenverhogend maar de omvang van het effect is beperkt.

Kanttekening 3 van de VROM-raad bij het Optiedocument betreft de bruikbaarheid voor de lange termijn. De VROM-raad heeft op dit punt gelijk maar dat is het gevolg van de opdracht die de instituten ten behoeve van het opstellen van het Optiedocument hebben ontvangen. Daarin wordt gevraagd om het beschrijven van relevante reductie-opties voor de 1e budgetperiode van 2008–2012. Het kabinet onderschrijft het belang van technologische innovatie voor de lange termijn en heeft dit tot uitdrukking gebracht in het vernieuwingspakket.

Tot slot (kanttekening 4) heeft het kabinet zich bij de selectie van maatregelen niet alleen laten leiden door de zogenoemde eindgebruikersbenadering maar is tevens naar de nationale kostenbenadering gekeken. Overigens beïnvloedt de gehanteerde kostenmethodiek maar in beperkte mate de rangorde van maatregelen. Verder heeft bij de selectie van maatregelen ook een beoordeling plaatsgevonden op andere criteria (spreiding over doelgroepen, verdeling CO₂ versus overige broeikasgassen).

4. Reactie op aanbevelingen

In zijn advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid doet de VROM-raad een negental centrale aanbevelingen. Enkele aanbevelingen hangen sterk samen of vloeien uit elkaar voort. De aanbevelingen concentreren zich op vier aspecten van het klimaatbeleid: *probleembewustzijn, technologische ontwikkeling, instrumentele ontwikkeling en internationale maatregelen*. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe in

de Uitvoeringsnota met de aanbevelingen van de Raad, gegroepeerd naar deze vier aspecten, is omgegaan.

4.1 Probleembewustzijn

1 *Om de door de mens veroorzaakte klimaatverandering beheersbaar te houden, moet de uitstoot van broeikasgassen aan het eind van de 21e eeuw mondiaal gehalveerd zijn. Voor de geïndustrialiseerde landen komt dat neer op een reductie met 80%. Deze enorme uitdaging is alleen te realiseren indien binnen de samenleving voldoende probleembewustzijn en steun voor het beleid aanwezig zijn. (advies VROM-raad, blz. 15)*

Terecht spreekt de VROM-raad van een «enorme uitdaging» als hij schrijft over het beheersbaar houden van de door de mens veroorzaakte klimaatverandering. De VROM-raad onderstreept, dat het aangaan van deze uitdaging ook binnen de Nederlandse samenleving voldoende probleembewustzijn vereist. De Uitvoeringsnota onderschrijft dit volledig. De overheid heeft zich de afgelopen tien jaar dan ook ingezet om het probleembewustzijn te vergroten door middel van omvangrijke voorlichtingsacties. De komende jaren zal de voorlichtingscampagne over het broeikas effect worden voortgezet. Hierbij zal de aandacht zich meer en meer richten op specifieke doelgroepen die bij de ontwikkeling van het probleembesef in de samenleving een belangrijke rol spelen.

Bij de voorlichting maakt de overheid gebruik van wetenschappelijke informatie over het probleem, die onder meer beschikbaar is uit studies van het International Panel on Climate Change (IPCC) en uit nationale en internationale probleemverkenningen. Voorlichting moet zich echter niet alleen richten op een beschrijving van het broeikasprobleem, maar ook informatie bieden voor oplossingen. De overheid voert daarom toekomstverkenningen uit met mogelijke oplossingsrichtingen en de resultaten ervan worden met de samenleving besproken. Zo worden bijvoorbeeld via het zogenaamde COOL-project (*Climate OptiOns for the Long term*) in een dialoog tussen verschillende groepen belanghebbenden visies ontwikkeld voor het Nederlandse lange termijn klimaatbeleid.

Aan bewustwording wordt ook bijgedragen door voorgenomen of gevoerd beleid. Partijen in de samenleving die worden geconfronteerd met overheidsmaatregelen vanuit het klimaatbeleid raken bekend met de motieven voor deze maatregelen. Dit kan belanghebbenden er ook toe aanzetten om alternatieve, mogelijk meer acceptabele of efficiëntere maatregelen te bedenken. In dat geval leidt gevoerd beleid tot een ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten en technologie.

4.2 Technologische ontwikkeling

- 2 *Gezien het mondiale lange termijn karakter van het klimaatvraagstuk zijn structurele stappen op het langetermijntraject naar een koolstofarme energiehuishouding van fundamenteel belang dan incidentele successen op de korte termijn. Het streven naar een langetermijntransitie van de energiehuishouding moet richtinggevend zijn voor het beleidsproces, ook reeds in de komende jaren.*
- 3 *De vermindering van de CO₂-uitstoot die moet worden bereikt, vergt niet alleen een verdere en versnelde ontwikkeling en toepassing van opties om tot energie- en materiaalbesparing te komen. Ook zal moeten worden gewerkt aan een zodanig gebruik van fossiele brandstoffen, dat de CO₂-emissie daarvan wordt beperkt. Dit vergt aandacht van onder meer het ontkolen van brandstoffen en het afvangen en opslaan van CO₂. (advies VROM-raad, blz. 16)*

De basis voor bovenstaande aanbevelingen is te vinden in hoofdstuk 4 van het advies van de VROM-raad: «Er valt niet aan de conclusie te ontkomen, dat de energiehuishouding ingrijpend zal moeten veranderen om de emissiereductiedoelstelling voor CO₂ op langere termijn te realiseren» (blz. 34). Hiervoor is volgens de VROM-raad nodig:

1. een veel hogere efficiency in het energie- en materiaalgebruik per eenheid product, mede door aanpassing van de energie-infrastructuur aan de nieuwe eisen en mogelijkheden (doorbraaktechnologieën in de industrie, vergaande woningisolatie, decentrale conversiesystemen, warmtepompen, micro-warmtekrachtinstallaties, integratie van energiestromen op bedrijfsterreinen, en nieuwe voertuigtechnologie die gebruik maakt van brandstofcellen). «Reeds in deze kabinetsperiode moeten de randvoorwaarden worden gehanteerd, die deze ontwikkeling mogelijk maken, bijvoorbeeld met betrekking tot veranderingen in de energievoorziening, in de gebouwde omgeving wat betreft schaalniveau, techniek en energiedragers»;
2. een sterke toename van de inzet van hernieuwbare energiebronnen;
3. een verschuiving in de sectorstructuur van de economie: «Een sectorstructuurbeleid is in een kleine open markteconomie buitengewoon lastig en in de huidige politieke constellatie vrijwel onbespreekbaar. Vanuit een internationale klimaatoptiek zou het beleid zich moeten richten op de koolstofintensiteit van consumptiepatronen. Voor overheidsinvloed daarop lijken instrumenten die doorwerken in de prijs, zoals heffingen of verhandelbare emissierechten, het meest aangewezen.»;
4. substitutie naar koolstofarmere energiedragers (zoals aardgas)
5. ontkoling van processen waarin fossiele brandstoffen worden gebruikt. Daarbij kan aan afvang, opslag en soms ook hergebruik van CO₂ gedacht worden. «Met name het veilig en verantwoord opslaan van CO₂ in de ondergrond vergt hierbij aandacht. [...] Kernenergie acht de Raad echter, naar huidige inzichten, geen aantrekkelijke oplossing vanwege de daaraan verbonden problemen op het gebied van veiligheid, afval en proliferatie» en onvoldoende maatschappelijk draagvlak.

Ten aanzien van de eerste twee genoemde elementen van klimaatbeleid – verhoging van de energie-efficiency en de inzet van hernieuwbare energiebronnen – constateert de VROM-raad, dat zij de pijlers van het bestaande beleid vormen.

Het kabinet onderschrijft dit maar onderkent dat met de reductie-effecten van het tot nu toe geformuleerde beleid onvoldoende kan worden bijgedragen aan het realiseren van de 6%-reductiedoelstelling. Daarom is ervoor gekozen om het beleid op deze terreinen te intensiveren en daartoe maatregelen opgenomen in het basispakket.

Het kabinet heeft besloten om als tussendoel voor het aandeel duurzame energie in 2010 een percentage van 5 aan te houden (op weg naar 10% in 2020). Hierop zal in het eind 1999 uit te brengen Energierapport worden teruggekomen en zal worden aangegeven met welke instrumenten en middelen het tussendoel zal worden gerealiseerd. Daarbij zal ook worden ingegaan op de mogelijkheden en de wenselijkheid om tot een verplichtstelling over te gaan.

Het kabinet hecht er zeer aan dat ontwikkeling van warmte-krachtkoppeling onverminderd doorzet. In de Uitvoeringsnota is aangegeven welke betekenis het benchmark-convenant, de meerjarenafspraken en de milieuvergunning daarbij hebben. Met verdergaande energiebesparing, de invoering van een energieprestatieadvies (EPA) voor bestaande woning- en utiliteitsbouw en de introductie van zogenoemde «positieve prikkels» (fiscale stimulering van met name energiebesparing) volgt het

kabinet eveneens de aanbeveling van de VROM-raad om de efficiency in het energie- en materiaalgebruik te verhogen.

Naast een intensivering van het beleid op de genoemde twee beleids-terreinen benadrukt de VROM-raad het belang van substitutie naar koolstofarmere energiedragers en van ontkoling van processen waarin fossiele brandstoffen worden gebruikt.

Om een substitutie naar koolstofarmere energiedragers mogelijk te maken, is het project *Gasvormige en Vloeibare Energiedragers* (GAVE) gestart. Met een deel van de extra klimaatgelden die het vorige kabinet beschikbaar heeft gesteld beoogt GAVE de introductie van nieuwe energiedragers te versnellen door onderzoek, ontwikkeling en demonstratie. Het kabinet heeft besloten om de daadwerkelijke toepassing van zulke klimaatneutrale energiedragers te bevorderen via een fiscale regeling binnen de regulerende energiebelasting (onderdeel vernieuwingspakket).

Verlaging van de koolstofintensiteit van de Nederlandse energievoorziening is verder mogelijk door de CO₂-uitstoot van kolencentrales terug te dringen. Het kabinet wil met de eigenaren van de kolencentrales een vrijwillige afspraak maken om de uitstoot van deze centrales vanaf 2008 terug te hebben gebracht tot het niveau van aardgasstoken. De sector mag zelf bepalen met welke maatregelen dat het beste kan. Mogelijkheden zijn: efficiency-verbetering via het benchmark-convenant, bijstoken van biomassa en gedeeltelijke overschakeling op aardgas. Komt zo'n afspraak tot stand dan is het kabinet in beginsel bereid om de brandstoffenbelasting wat de elektriciteitsproductie betreft van een inputnaar een outputbelasting om te zetten.

De VROM-raad vraagt aandacht voor de mogelijkheid van CO₂-afvang en -opslag. Deze aandacht bestaat bij het kabinet. Het kabinet heeft ervoor gekozen CO₂-opslag op te nemen als maatregel in het reservepakket. Daarnaast bestaat de bereidheid om een financiële bijdrage te verlenen vanuit de middelen van het CO₂-reductieplan aan een grootschalig project waarbij industriële CO₂ aan de glastuinbouw wordt geleverd (specifiek voor het onderdeel ondergrondse CO₂-opslagbuffer). Een besluit inzake eventuele CO₂-opslag op grotere schaal dan de proefneming met de CO₂-opslagbuffer, wordt gekoppeld aan de ijkmomenten in 2002 en 2005.

4.3 Instrumentele ontwikkeling

In het advies van de VROM-raad hebben vier aanbevelingen betrekking op de instrumentele ontwikkeling (blz. 16–18):

- 4 Realisering van de langetermijndoelen van het klimaatbeleid vergt op zeer veel plaatsen in de samenleving vérgaande maatregelen met betrekking tot de omvang en aard van het energiegebruik. Proberen om ieder van die maatregelen gericht te sturen is voor de overheid een heilloze weg. Strategie en instrumentatie van beleid moeten erop gericht zijn het zelfsturend vermogen binnen samenleving en economie maximaal te benutten. Actoren moeten er zelf belang bij krijgen stappen te nemen op weg naar de transitie van de energiehuishouding.*

- 6 Het streven naar een klimaatbeleid dat zich kenmerkt door zelfsturing en flexibiliteit leidt logisch tot een keuze voor marktconforme instrumenten. De schaarste van CO₂-emissieruimte moet in de prijzen tot uitdrukking komen. Dit kan bereikt worden door een systeem van hetzij heffingen, hetzij verhandelbare emissierechten. Ook combinaties zijn denkbaar. De*

Raad pleit ervoor de komende jaren het spoor van de verhandelbare rechten verder te verkennen en te ontwikkelen.

- 8 *Er is een lange weg van instrumentele vernieuwing te gaan, alvorens de selectie van te nemen maatregelen geheel op eigen kracht door marktpartijen plaatsvindt. Met het oog op realisering van de Kyoto-verplichting zal de overheid daarom de komende periode nog regie moeten voeren en ook nog zelf opties moeten selecteren en gericht moeten instrumenteren. Een open benadering is nodig, waarin ook opties aan bod komen die nu buiten de optiek van het Optiedocument vallen. Daarbij gaat het om twee categorieën opties. Ten eerste opties die relatief goedkoop en omvangrijk zijn (zoals reducties van de overige broeikasgassen) en ten tweede opties die aantoonbaar bijdragen aan het gewenste transitieproces in de energiehuishouding (waaronder bepaalde maatregelen in de bouw, verkeer en vervoer, de elektriciteitssector en in de energie-intensieve industrie).*
- 9 *De Raad beveelt aan om voor de eerste budgetperiode de mogelijkheden te onderzoeken van een drievoudig, maar onderling verbonden spoor.*
- a. *Een start maken met een binnenlands systeem van verhandelbare koolstofemissierechten voor de zogenoemde sheltered sectoren (hiertoe rekenen wij ook de huishoudens wat betreft hun energie- en benzinegebruik). De handel vindt plaats onder een voor de gezamenlijke deelnemende sectoren vastgesteld totaalplafond en op basis van een binnen dit plafond nader te bepalen initiële verdeling van emissierechten. De aan dit handelssysteem deelnemende sectoren zouden de mogelijkheid moeten krijgen – bijvoorbeeld door middel van een systeem van verhandelbare reductiecertificaten – om de hun initieel toegewezen emissieruimte te vergroten door ook gebruik te maken van opties binnen de niet-deelnemende sectoren (met name de exposed sectoren, voorzover deze opties buiten de voor die sectoren af te spreken MJA's of benchmarking vallen).*
 - b. *Voor de nog niet aan het handelssysteem deelnemende sheltered sectoren en voor de exposed sectoren zal het systeem van meerjarenafspraken over energie-efficiency voortgezet moeten worden, aangevuld met gerichte regelgeving en benchmarking. De Raad is in beginsel positief over benchmarking. Toch is er reden voor bezorgdheid vanwege de mogelijkheid dat de technologische vooruitgang bij die bedrijven die de benchmark hebben bereikt onvoldoende zou zijn. Bovendien zou er een structureel verschil kunnen ontstaan tussen de inspanningen die de sheltered en de exposed sectoren zullen verrichten. Daarom suggereert de VROM-raad met bedrijven, die de benchmark hebben bereikt, af te spreken dat deze toch een inspanning blijven verrichten, onder voorbehoud dat dit binnen de economische mogelijkheden blijft.*
 - c. *Ook de exposed sectoren moeten zo snel mogelijk onder een internationaal systeem van verhandelbare emissierechten gebracht worden.*

Ook al is rechtstreekse emissiehandel tussen bedrijven op internationaal niveau nu nog niet mogelijk, als het handelssysteem tussen regeringen van landen gaat functioneren kan de overheid op de internationale markt wellicht extra emissieruimte kopen en het aldus mogelijk maken de exposed sectoren toch onder een plafond te brengen. Zo nodig kunnen internationale afspraken over een plafond voor specifieke sectoren, met bijbehorende intrasectorale verhandeling, als alternatief hiervoor worden gebruikt.

In zijn vierde aanbeveling wijst de VROM-raad erop, dat strategie en instrumentatie van beleid gericht moeten zijn op het maximaal benutten van het zelfsturend vermogen binnen samenleving en economie. In hoofdstuk 4 van zijn advies betoogt de VROM-raad, dat «[...] overheidsbeleid gericht op een ingrijpende transitie naar een CO₂-extensieve energiehuishouding [...] slechts dan voldoende effect [kan] sorteren, als het belang ervan door alle partijen (bedrijven, instellingen, consumenten) een eigen belang is geworden» (blz. 37). De VROM-raad vindt, dat het hiervoor essentieel is dat in de uitvoering van het klimaatbeleid meer gebruik gemaakt zal worden van een marktconform instrumentarium.

Het kabinet is met de VROM-raad van mening dat zelfsturing door doelgroepen in combinatie met marktconforme instrumenten centraal moeten staan binnen het klimaatbeleid. Ook het NMP-3 maakt zich sterk voor het gebruik van heffingen en kostenverevening in het milieubeleid. Het klimaatbeleid zit al enige tijd op dit spoor.

De meerjarenafspraken over energiebesparing, het recente benchmarkconvenant, de regulerende energiebelasting en de vele fiscale regelingen vormen hiervan de belangrijkste voorbeelden. Deze lijn zal worden voortgezet en waar nodig versterkt. Zo zal de regulerende energiebelasting overeenkomstig het regeerakkoord worden verhoogd en wordt de extra opbrengst deels aangewend voor «positieve prikkels» via fiscale stimulering van met name energiebesparing. Ook wordt er invulling gegeven aan het in het regeerakkoord aangekondigd experiment met handelbaarheid. Er komt een commissie die de handelbaarheid van systemen van handelbare emissierechten moet onderzoeken en daarover in 2001 moet rapporteren. De uitkomsten kunnen een rol spelen bij het eventueel bijstellen van het beleid in 2002. Verder wordt er een praktijkexperiment uitgevoerd met handelbare reducties.

Gebruikmaking van handelbaarheid van emissie- en reductierechten in het klimaatbeleid biedt niet alleen het voordeel van zelfsturing door de economische actoren. Handelbaarheid komt ook tegemoet aan de wens om in de open, Nederlandse economie de concurrentiepositie van energie-intensieve, exporterende bedrijven niet te verzwakken.

Momenteel bestaat de situatie, dat potentiële reducties met relatief lage kosten in de zogenoemde «exposed sector» niet worden gerealiseerd in verband met de mogelijke bedreiging van de internationale concurrentiepositie, terwijl in de «sheltered sector» relatief dure reductie maatregelen worden getroffen. Een systeem van handelbaarheid zou in deze onevenwichtige situatie verandering kunnen brengen.

De VROM-raad adviseert in zijn laatste centrale aanbeveling om een start te maken met een binnenlands systeem van handelbare emissierechten voor de sheltered sectoren. Het eerder genoemde handelbaarheids-onderzoek en het experiment met reductierechten vormen belangrijke stappen op weg naar een dergelijk binnenlands systeem.

De VROM-raad suggereert de handel in emissierechten te laten plaatsvinden onder een totaalplafond aan emissies. De emissierechten zouden – binnen dit plafond – verdeeld moeten worden onder de deelnemende sectoren. Het kabinet vindt het te vroeg om op dit punt nu al keuzes te maken. De verschillende opties behoeven eerst nadere studie. Zo dient meer inzicht te worden verkregen in de voor- en nadelen van dergelijke systemen van handelbaarheid waarbij ondermeer aan de orde moeten komen het creëren van een beursvloer voor CO₂-certificaten, van een emissieplafond en van eventueel aan handelbaarheid gekoppelde fiscale voorzieningen. De eerder genoemde commissie krijgt de opdracht ervoor te zorgen dat dit inzicht wordt verkregen.

Het kabinet deelt de bezorgdheid van de VROM-raad ten aanzien van stagnerende technologische ontwikkeling als gevolg van benchmarking

niet. Benchmarking in combinatie met tot de «wereldtop» willen behoren is geen statisch maar een dynamisch proces: het niveau van de wereldtop verschuift en het vereist daarom inspanning van de benchmark-bedrijven om tot de wereldtop te blijven behoren. Dit zal ook technologische innovatie vereisen. Bovendien zal een eventueel in te voeren systeem van verhandelbare emissieën reductierechten naast benchmarking een extra opwaartse druk op het niveau van de technologische ontwikkeling uitoefenen.

Het kabinet deelt de mening van de VROM-raad, dat een internationaal systeem van verhandelbare emissierechten uiteindelijk de voorkeur verdient. Ten opzichte van een nationaal systeem biedt een internationaal systeem nog meer mogelijkheden om de kosteneffectiviteit van het totaal aan reductiemaatregelen te verhogen. Bovendien vervallen bij een internationaal systeem van verhandelbaarheid alle mogelijke concurrentievoor- en -nadelen van individuele landen. Waar een binnenlands systeem van verhandelbare emissie-/reductierechten pas op lange termijn gerealiseerd kan worden, verwacht het kabinet dat een *internationaal* verhandelbaarheidssysteem een zaak is van de zeer lange termijn. Beleidskwesties waarvoor internationale af- en overeenstemming vereist is, hebben bewezen aanzienlijke voorbereidings-, overleg- en implementatieperiodes nodig te hebben.

4.4 Internationale maatregelen

5 *De voortgang van het klimaatbeleid is gebaat bij maximale flexibiliteit met betrekking tot de keuzen van locaties en van de manier waarop CO₂-emissies worden gereduceerd. Voor het milieueffect maakt het niet uit waar broeikasgassen worden uitgestoten. De discussie over taakstelling voor landen en sectoren enerzijds en plaats van de maatregelen anderzijds moeten dus onderscheiden worden. Flexibiliteit biedt de gelegenheid om enerzijds de lasten en verantwoordelijkheden rechtvaardig te verdelen (meer lasten bij de geïndustrialiseerde landen) en anderzijds die maatregelen te selecteren die de meest kosteneffectieve CO₂-reductie mogelijk maken.*

7 *Ook op internationaal niveau moet Nederland de mogelijkheden tot handel in emissieruimte helpen ontwikkelen en deze zelf benutten, evenals de mogelijkheden tot internationale reducties van emissies in het kader van Joint Implementation- en Clean Developmentprojecten. Speciale aandacht verdienen de (op basis van het Kyoto-protocol onbeperkte) mogelijkheden tot handel binnen de Europese Unie. Randvoorwaarde bij het realiseren van een substantieel aandeel van de Nederlandse Kyoto-verplichting door middel van flexibele instrumenten moet wel zijn dat het behaalde financiële voordeel in voldoende mate ten goede komt aan de noodzakelijke langetermijntransitie, want de kost gaat voor de baat uit. Daartoe moeten specifieke afspraken gemaakt worden. (advies VROM-raad, blz. 16–17)*

Zoals in paragraaf 4.3 uiteengezet deelt het kabinet de mening van de VROM-raad dat het verstandig is om het marktconforme instrument van verhandelbaarheid zoveel mogelijk op internationale schaal toe te passen. De VROM-raad beveelt aan om de mogelijkheden tot internationale handel in emissieruimte, evenals de mogelijkheden tot internationale reducties van emissies in het kader van Joint Implementation- en Clean Development-projecten, te helpen ontwikkelen en te benutten. Het kabinet zal deze aanbevelingen betrekken bij de totstandkoming van deel 2 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid dat zich zal toespitsen op klimaatbeleidsmaatregelen in en in samenwerking met het buitenland.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk