

## **Klimaatbeleid verkeer en vervoer: op koers... of toch niet?**

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk, Twynstra Gudde Adviseurs en Managers

Amersfoort, september 2005

Paper voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,  
24 en 25 november 2005, Antwerpen

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

## Summary

<b>1</b>	<b>Klimaatbeleid verkeer en vervoer</b>	<b>1</b>
1.1	Klimaatbeleid verkeer en vervoer: op koers...	1
1.2	Of toch niet?	2
1.3	Innovatieprogramma Klimaat	3
1.4	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Inventarisatie: welke maatregelen zijn in de afgelopen jaren genomen?</b>	<b>4</b>
2.1	Bestaande maatregelen	4
2.2	Nieuwe maatregelen	6
<b>3</b>	<b>Analyse: waarom zijn maatregelen niet breed in de markt gekomen?</b>	<b>7</b>
3.1	Doel: betrokken partijen zijn niet overtuigd dat er een problematiek is die om een oplossing vraagt	7
3.2	Maatregelen: belang van de vijf P's	8
3.3	Instrumenten: ingezette instrumenten bevatten onvoldoende incentives om maatregelen te laten beklijven	11
<b>4</b>	<b>Weer op koers: een strategie van normering &amp; stimulering</b>	<b>13</b>
4.1	Stelling 1: normering is nodig voor het organiseren van een sense of urgency	14
4.2	Stelling 2: stimulering moet gericht zijn op het snel bereiken van de normen	15
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>17</b>

## **Samenvatting**

*Klimaatbeleid verkeer en vervoer: op koers... of toch niet?*

Wie kijkt naar het klimaatbeleid verkeer en vervoer zal op het eerste gezicht concluderen dat het beleid op koers ligt: de streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in 2010 lijkt binnen bereik. Wie echter verder kijkt maakt zich zorgen. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer neemt verder toe. En het klimaatbeleid verkeer en vervoer lijkt toch niet op koers te liggen. Duurzame mobiliteit was in de afgelopen jaren 'not hot'; veel van de genomen maatregelen blijken niet breed in de markt te zijn gekomen.

Kortom, er moet een duidelijke trendbreuk optreden. Het uitgangspunt van de auteur is dat een dichtbevolkt land als Nederland zich niet kan en mag veroorloven zich neer te leggen bij een vervuilende sector verkeer en vervoer. Duurzame mobiliteit moet weer 'hot' worden. De verwijzing naar de mondiale schaal waarop de problematiek zich voordoet moet niet leiden tot gebrek aan ambitie in Nederland. Het is bepaald niet erg om voorop te lopen. Ambitie vraagt ook om actie om het klimaatbeleid verkeer en vervoer op koers te krijgen. De auteur verdedigt daarbij twee stellingen: 1) Normering is nodig voor het organiseren van een sense of urgency, en 2) Stimulering moet gericht zijn op het snel bereiken van de normen.

## **Summary**

*Climate policy for the transport sector: on course... or not?*

Who looks at the climate policy for the transport sector shall conclude that the policy is on course at first sight: the target for the CO<sub>2</sub> emission from the transport sector in 2010 appears within reach. Who looks further worries. The CO<sub>2</sub> emission from the transport sector grows. And the climate policy for the transport sector appears off course. Sustainable mobility was 'not hot' during the last years; many of the instruments taken don't come into the market.

In short, there must be a marked break. The author's starting point is that a densely populated country as the Netherlands could and may not afford accepting the fact of a polluted transport sector. Sustainable mobility must be 'hot' again. The reference to the world-wide scale of the problem must not lead to a lack of ambition in the Netherlands. It isn't bad to lead. Ambition demands action also to change the course of the policy for the transport sector. The author defends two theses: 1) norms are necessary to organize a sense of urgency, and 2) stimulating must be aimed at reaching the norms quickly.

## **1. Klimaatbeleid verkeer en vervoer**

“*Duurzame mobiliteit: hot or not?*” is het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005. Wie kijkt naar het klimaatbeleid verkeer en vervoer zal op het eerste gezicht concluderen dat het beleid op koers ligt: de streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in 2010 lijkt binnen bereik. Wie echter verder kijkt maakt zich zorgen. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer neemt verder toe. En het klimaatbeleid verkeer en vervoer lijkt toch niet op koers te liggen. Duurzame mobiliteit was in de afgelopen jaren ‘not hot’; veel van de genomen maatregelen blijken niet breed in de markt te zijn gekomen.

Kortom, er moet een duidelijke trendbreuk optreden. Een dichtbevolkt land als Nederland kan en mag zich niet veroorloven zich neer te leggen bij een vervuilende sector verkeer en vervoer. Duurzame mobiliteit moet weer ‘hot’ worden. De verwijzing naar de mondiale schaal waarop de problematiek zich voordoet moet niet leiden tot gebrek aan ambitie in Nederland. Het is daarbij bepaald niet erg om voorop te lopen. Het gaat om een gezonde leefomgeving voor ons allemaal.

### **1.1 Klimaatbeleid verkeer en vervoer: op koers...**

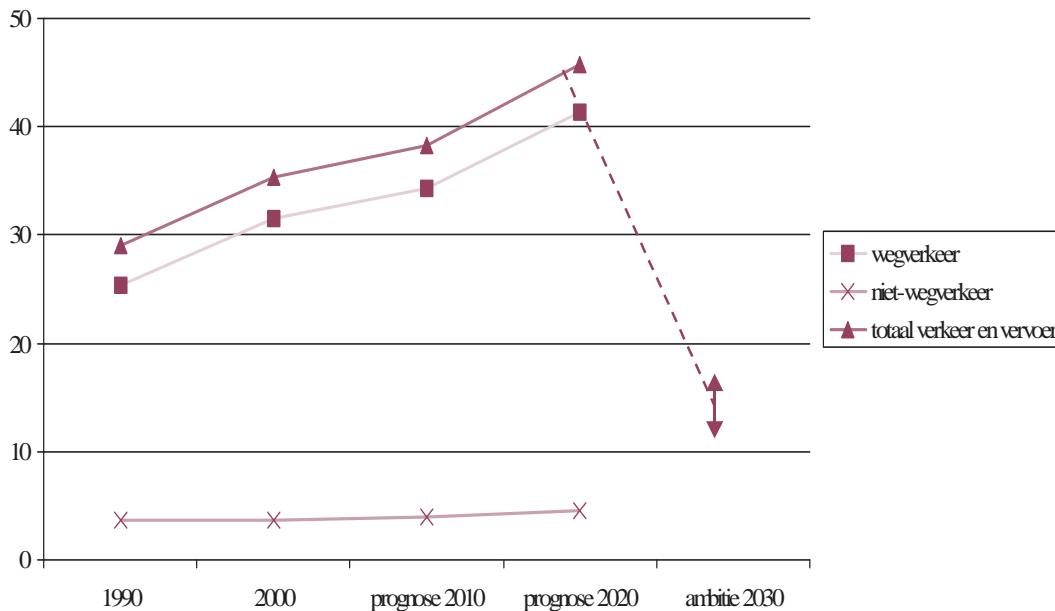
In 2010 mag de uitstoot van verkeer en vervoer maximaal 38 Mton bedragen. Dit betekent een toename ten opzichte van nu, maar deze uitstoot past nog wel binnen de afspraken van Kyoto [ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004]. Volgens de meest recente inzichten bedraagt de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer 38,3 Mton (zie figuur 1).

De streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van maximaal 38 Mton lijkt dus binnen bereik. Ook het binnenlands deel van de Nederlandse Kyoto-verplichting lijkt binnen bereik: volgens de update van de referentieraming komt de verwachte totale uitstoot in 2010 precies overeen met de afspraken van Kyoto [ECN, 2003].

Op het eerste gezicht ligt het klimaatbeleid verkeer en vervoer dus op koers.

## 1.2 Of toch niet?

De groei van het verkeer en vervoer zorgt voor een toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot naar 45,8 Mton in 2020; vooral het vrachtverkeer is daar debet aan. Dit is exclusief de uitstoot van de zeescheepvaart (circa 45 Mton) en de luchtvaart (circa 10 Mton), die niet onder het Kyoto-protocol vallen [ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004]. Daarmee draagt verkeer en vervoer voor bijna 20% bij aan de nationale uitstoot van CO<sub>2</sub> en is het de sector met de snelst groeiende emissies (31% in de periode 1990-2010, tegenover 12% voor Nederland als geheel). Dat de streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in 2010 binnen bereik ligt, laat daarom onverlet dat de trend voor de langere termijn zorgwekkend is.



Figuur 1. CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer tot 2010, tot 2020 en trendbreuk [ministerie van VROM, 2004]

Het doel voor 2020 moet nog worden bepaald; aangenomen wordt dat Nederland de uitstoot van broeikasgassen na 2010 verder moet verminderen [ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004]. In het 'Nationaal Milieubeleidsplan 4' is bijvoorbeeld als ambitie vastgesteld dat de uitstoot van CO<sub>2</sub> en overige broeikasgassen met 40-60% moet worden gereduceerd ten opzichte van 1990. De benodigde reductiepercentages zijn grosso modo ook van toepassing op verkeer en vervoer [ministerie van VROM, 2001]. Er moet een duidelijke trendbreuk optreden.

### **1.3 Innovatieprogramma Klimaat**

Voor de ontwikkeling van aanvullend beleid voor de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in de periode 2010-2020, wil het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Innovatieprogramma Klimaat opstellen. Dit moet aangeven welke (bestaande) maatregelen en instrumenten een extra impuls nodig hebben om de ambitie waar te maken.

Ter voorbereiding op het opstellen van het Innovatieprogramma Klimaat heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan Twynstra Gudde en Buck Consultants International gevraagd de lessen in kaart te brengen die geleerd kunnen worden uit bestaande maatregelen die in de afgelopen jaren niet breed in de markt zijn gekomen. In het kader van dit onderzoek is een groot aantal betrokken partijen geïnterviewd.

Bij het schrijven van dit paper is dankbaar gebruik gemaakt van de voorlopige resultaten van dit onderzoek [Twynstra Gudde, e.a., 2005]. Met name de gegevens in het tweede en derde hoofdstuk van dit paper zijn op het onderzoek gebaseerd.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van een inventarisatie van maatregelen, die in de afgelopen jaren zijn genomen in het kader van het klimaatbeleid verkeer en vervoer, gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 worden de lessen gepresenteerd die geleerd kunnen worden uit de maatregelen die in de afgelopen jaren niet breed in de markt zijn gekomen.

In hoofdstuk 4 wordt een strategie uitgewerkt om het klimaatbeleid verkeer en vervoer op koers te krijgen. De auteur verdedigt daarbij twee stellingen:

1. Normering is nodig voor het organiseren van een sense of urgency.
2. Stimulering moet gericht zijn op het snel bereiken van de normen.

## 2. Inventarisatie: welke maatregelen zijn in de afgelopen jaren genomen?

### 2.1 Bestaande maatregelen

In de twee delen van de ‘Uitvoeringsnota klimaatbeleid’ is aangegeven hoe Nederland invulling wil geven aan de Kyoto-verplichting [ministerie van VROM, 1999 en 2000]. In deel 1 is een basispakket van maatregelen samengesteld. Bij het samenstellen ging men voor verkeer en vervoer uit van een effect van 2,2-2,9 Mton. In de referentieraming is dit naar beneden bijgesteld tot afgerond 1,2 Mton [RIVM, 2002] en in de update van de referentieraming is het effect van het beleid nog eens met 0,3 Mton naar beneden bijgesteld [ECN, 2003].

Dit betekent dus dat het effect van het basispakket maatregelen ten opzichte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in 2010 ‘slechts’ orde grootte 2-3% bedraagt.

Naast het basispakket maatregelen zijn, voor het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer, in de afgelopen jaren veel meer (programma’s van) maatregelen genomen. De resultaten van een inventarisatie van maatregelen aan de hand van een systeemanalyse, laten zien dat het hierbij gaat om circa 35 (programma’s van) maatregelen. In de inventarisatie is tevens de samenhang tussen de genomen maatregelen en de door de overheid ingezette instrumenten om deze maatregelen te stimuleren in kaart gebracht (zie figuur 2).

<i>maatregelen: instrumenten:</i>	volume	techniek / brandstof	gebruik / (rij)gedrag	compensatie / opslag
wet- en regelgeving				
financiële instrumenten - subsidie - belasting - investering				
communicatieve instrumenten				
meerzijdige instrumenten				

Figuur 2. Samenhang maatregelen en instrumenten

Een analyse van deze maatregelen laat het volgende beeld zien:

*Drie hoofdclusters van maatregelen*

De maatregelen zijn globaal in te delen in drie hoofdclusters:

- volumemaatregelen gericht op efficiencyverbetering van goederenvervoer en personenvervoer door de reductie van voertuigkilometers. Voorbeelden van deze maatregelen zijn: diverse modal shift maatregelen, het Basispakket vervoermanagement, VPR en VPL, etc.
- techniek/brandstofmaatregelen gericht op de introductie van energiebesparende technieken en meer klimaatneutrale brandstoffen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn: de (na een jaar weer afgeschafte) energiepremie zuinige auto's, de EU-convenanten personenauto's en het programma DEMO
- maatregelen gericht op efficiencyverbetering door de beïnvloeding van het gebruik en/of rijgedrag. Voorbeelden van deze maatregelen zijn: het programma Het Nieuwe Rijden, een versterkte handhaving van snelheidslimieten, etc.

*Subsidie het meest ingezette instrument*

Tot maar liefst 70% van de maatregelen is door de overheid gestimuleerd met subsidies. Veelal zijn met deze subsubsidies individuele projecten ondersteund.

*Bijdrage aan vermindering CO<sub>2</sub>-uitstoot verkeer en vervoer van individuele maatregelen beperkt*

De bijdrage aan het bereiken van het doel van vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van individuele maatregelen is beperkt. Daarvoor is een aantal verklaringen:

- een deel van de maatregelen is na een onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratiefase niet breed in de markt gekomen
- een deel van de (volume)maatregelen is primair niet gericht op het doel van vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar op andere doelen van het SVV II zoals een reductie van de groei van de automobiliteit, een modal shift, etc. De bijdrage aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot lift als het ware mee op deze maatregelen
- de potentiële bijdrage aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de meeste maatregelen is an sich beperkt. Kanttekening hierbij is dat vele kleine maatregelen ook een substantiële bijdrage maken. Bovendien geven de volumemaatregelen en de gebruik/(rij)gedragmaatregelen bedrijven en burgers een handelingsperspectief.



*Of maatregelen breed in de markt komen wordt veelal niet gemonitord*

Of maatregelen na een onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratiefase breed in de markt komen wordt veelal niet gemonitord. Daarnaast valt op dat in een aantal evaluaties van een succes wordt gesproken als bijvoorbeeld 100 individuele projecten van verladers en vervoerders met subsidie zijn ondersteund. In verhouding tot het totale aantal verladers en vervoerders in Nederland is het nog maar de vraag of kan worden gesproken van een succes, in de zin van dat de maatregel breed in de markt is gekomen. Nog los van de daadwerkelijke bijdrage aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van dergelijke individuele projecten die vaak nihil of onbekend is.

## **2.2 Nieuwe maatregelen**

Naast de bestaande maatregelen zijn er ‘nieuwe’ maatregelen. Dit zijn maatregelen uit de ‘Beleidsnota verkeersemissies’ die de overheid wil nemen of in internationaal kader wil bepleiten [ministerie van VROM, 2004] en/of maatregelen die in het ‘Optiedocument verkeersemissies’ als optie zijn verkend [RIVM, 2004].

Een analyse van deze maatregelen laat het volgende beeld zien:

*Verschuiving naar twee hoofdclusters van maatregelen*

Opvallend is dat volumemaatregelen gericht op efficiencyverbetering van goederenvervoer en personenvervoer door de reductie van voertuigkilometers als hoofdcluster zo goed als ontbreekt. De enige maatregel in dit ‘hoofdcluster’ is de kilometerheffing.

*Subsidie nauwelijks nog ingezet als instrument*

Opvallend is tevens dat de te nemen maatregelen door de overheid nog maar nauwelijks worden gestimuleerd met subsidies. De in te zetten instrumenten zijn vooral: wet- en regelgeving, belasting en communicatieve instrumenten.

### **3. Analyse: waarom zijn maatregelen niet breed in de markt gekomen?**

#### **3.1 Doel: betrokken partijen zijn niet overtuigd dat er een problematiek is die om een oplossing vraagt**

Maatregelen gericht op de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer hebben alleen kans om breed in de markt te komen als er bij de betrokken partijen een sense of urgency is. Dat wil zeggen dat deze partijen er van overtuigd zijn dat het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer een problematiek is die om een oplossing vraagt.

Het onderzoek leert dat de sense of urgency op dit moment grotendeels ontbreekt, zowel bij de overheid als bij de markt:

*Is vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot verkeer en vervoer wel relevant?*

In de eerste plaats vraagt een aantal van de betrokken partijen zich af of vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer wel relevant is. Zij plaatsen vraagtekens bij het wetenschappelijk bewijs voor de verandering van het klimaat door de uitstoot van broeikasgassen. Verder wijzen zij er op dat het aandeel van de sector verkeer en vervoer beperkt is, en dat de kosteneffectiviteit van maatregelen in vergelijking met enkele andere sectoren laag is.

*Vermindering CO<sub>2</sub>-uitstoot verkeer en vervoer wel relevant, maar...*

Uiteindelijk erkent een groot aantal van de betrokken partijen dat het noodzakelijk en gerechtvaardigd is dat verkeer en vervoer een bijdrage levert aan de vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Maar zij wijzen in de tweede plaats direct op de uitstoot van de zeescheepvaart (circa 45 Mton in 2020) en de luchtvaart (circa 10 Mton in 2020), die niet onder het Kyoto-protocol vallen. Vooralsnog is in ICAO en IMO weinig vooruitgang geboekt en is de EU ook zelf nog niet met maatregelen gekomen [ministerie van VROM, 2004].

Daarnaast wijzen zij op de onzekerheidsmarge in de (update van de) referentieraming en op het feit dat er voor het thema klimaat geen sprake is van een ont koppeling tussen economische groei en milieudruk [zie ook: Milieu- en Natuurplanbureau, 2005].

*Vermindering CO<sub>2</sub>-uitstoot verkeer en vervoer lijkt geen probleem...*

In de derde plaats wijst een groot aantal van de betrokken partijen er op dat er eigenlijk geen probleem is. De overheid geeft zelf aan dat de streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van maximaal 38 Mton in 2010 binnen bereik lijkt, evenals het binnenlands deel van de Nederlandse Kyoto-verplichting. Het Milieu- en Natuurplanbureau constateert in een quick scan van de 'Beleidsnota Verkeersemisies' dat het doel in 2010 (ceteris paribus) kan worden behaald zonder aanvullende maatregelen: *“Het is daarom niet verwonderlijk dat de nota weinig concreet is over aanvullende CO<sub>2</sub>-maatregelen om op de korte termijn de CO<sub>2</sub>-emissies van transport te reduceren. (...) De enige extra maatregel voor de korte termijn om CO<sub>2</sub> in verkeer verder te reduceren is een stimuleringsregeling voor het gebruik van biobrandstoffen in verkeer”* [Milieu- en Natuurplanbureau, 2004]. En in de 'Nota Mobiliteit' is aangegeven dat het doel voor 2020 nog moet worden bepaald [ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004].

Waarom zou de markt zich dan wel inspannen?

### **3.2 Maatregelen: belang van de vijf P's**

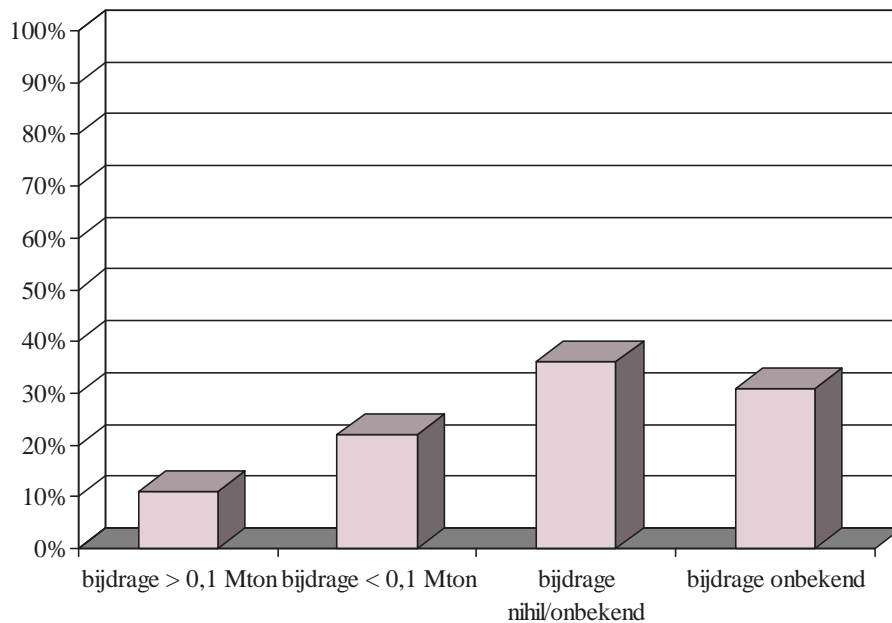
Voor het in kaart brengen van de lessen die geleerd kunnen worden uit bestaande maatregelen die niet breed in de markt zijn gekomen, is in het onderzoek een model gehanteerd dat uitgaat van vijf P's:

- *Problem*: het moet betrokken partijen duidelijk zijn welke problematiek wordt opgelost
- *Promise*: het moet betrokken partijen duidelijk zijn dat een maatregel de belofte in zich heeft de problematiek op te lossen
- *Picture*: betrokken partijen moeten zich een concrete voorstelling van een maatregel kunnen maken, zich er mee kunnen identificeren
- *Proof*: het moet bewezen zijn dat een maatregel werkt
- *Price*: een maatregel moet kosteneffectief zijn.

In paragraaf 3.1 is reeds uitgebreid stilgestaan bij de eerste P. De conclusie is dat het betrokken partijen niet of onvoldoende duidelijk is welke problematiek wordt opgelost. Het voert te ver om in dit paper uitgebreid bij de overige vier P's stil te staan. Daarom worden hierna de belangrijkste conclusies samengevat weergegeven.

### Promise

Het onderzoek leert dat de meeste van de maatregelen weinig tot geen belofte in zich hebben de problematiek op te lossen. *“Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer staat nog in de kinderschoenen”*, aldus enkele van de geïnterviewde personen. De bijdrage aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van de meeste maatregelen is beperkt (zie figuur 3). Bovendien blijkt dat de geprognoseerde bijdrage van een maatregel veelal niet wordt gerealiseerd.



Figuur 3. Bijdrage van maatregelen aan vermindering CO<sub>2</sub>-uitstoot verkeer en vervoer

De betrokken partijen geven aan dat de oorzaak hiervoor o.a. moet worden gezocht in de versnippering van het beleid. *“Beleidsmakers willen graag een eigen programma”*, aldus enkele van de geïnterviewde personen. Er bestaan veel subsidieprogramma's naast elkaar, die veelal elk individuele projecten ondersteunen. Het gevolg is dat vooral 'kleine' projecten worden ondersteund. Het grootste project dat bijvoorbeeld in de eerste tenderronde van de 'Subsidieregeling CO<sub>2</sub>-reductie verkeer en vervoer' ondersteund is, levert een bijdrage van 0,04 Mton, het daarop volgend grootste project een bijdrage van 0,007 Mton en het kleinste project een bijdrage van 0,00005 Mton [Twynstra Gudde, 2003].

Ook is er onvoldoende aandacht voor de koppeling tussen broeikasgassen, luchtverontreinigende stoffen en andere leefbaarheidsproblemen.

### *Picture*

Uit het onderzoek komt een divers beeld naar voren. Aan de ene kant geven een aantal maatregelen – bijvoorbeeld de maatregelen in het kader van het programma Het Nieuwe Rijden – de burger juist een handelingsperspectief. Aan de andere kant is onduidelijk wat een maatregel als bijvoorbeeld EU-convenanten personenauto's concreet voor de Nederlandse markt betekent en kunnen partijen zich met een aantal maatregelen onvoldoende identificeren. Ook blijken maatregelen niet of nauwelijks breed in de 'MKB-markt' te zijn gekomen. Het thema klimaat staat voor veel ondernemers in het MKB te ver van hun bed. Zij zullen, zwart-wit gesteld, alleen maatregelen nemen als deze een verplichtend karakter hebben.

### *Proof*

Uit het onderzoek komt een divers beeld naar voren. Aan de ene kant is voor een groot deel van de maatregelen in theorie wel bewezen dat deze werken. Aan de andere kant is voor een deel van de maatregelen, op basis van de beschikbare literatuur, niet vast te stellen of deze in de praktijk ook hebben gewerkt in termen van het leveren van een bijdrage aan het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer.

Opvallend is verder dat door de betrokken partijen zeer verschillend wordt gedacht over nieuwe technieken en brandstoffen. Een aantal partijen verwacht veel van klimaatneutrale brandstoffen, als biobrandstoffen en waterstof. *“Voor verdergaande vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer is een verschuiving naar meer klimaatneutrale brandstoffen nodig”*, aldus enkele van de geïnterviewde personen. Andere partijen wijzen juist op dat de introductie van (de eerste generatie) biobrandstoffen gepaard gaat met een groot ruimtebeslag en op de problemen om de brandstofceltechniek op grote schaal in te voeren

### *Price*

Het onderzoek leert dat de markt milieu niet of nauwelijks als een zichtbare factor in de kostprijs ervaart. Eventuele kostenbesparingen van maatregelen zijn voor veel bedrijven vooraf dan ook veelal niet duidelijk. Terwijl is aangetoond dat bijvoorbeeld maatregelen gericht op efficiënt goederenvervoer een substantiële kostenbesparing kunnen opleveren door een besparing op ritkilometers. Toch is dit voor bedrijven geen reden om massaal over te stappen op maatregelen gericht op efficiënt goederenvervoer.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de kosteneffectiviteit voor een groot deel van de maatregelen niet is vast te stellen op basis van de beschikbare literatuur [zie ook: Interdepartementale werkgroep, 2001]. Positieve uitzondering is bijvoorbeeld de ‘Subsidieregeling CO<sub>2</sub>-reductie verkeer en vervoer’, waarvan de kosteneffectiviteit (€ 4,51 – € 19,83) gunstig is, afgezet tegen de maximale subsidie-effectiviteit van € 45,00 per ton [Twynstra Gudde, 2003].

### **3.3 Instrumenten: ingezette instrumenten bevatten onvoldoende incentives om maatregelen te laten beklijven**

Tot circa 70% van de in de afgelopen jaren genomen maatregelen is door de overheid gestimuleerd met subsidies. Veelal zijn met deze subsidies individuele, kleine projecten ondersteund. Het onderzoek leert echter dat zodra het subsidieprogramma c.q. de subsidieregeling ophoudt te bestaan, er veelal onvoldoende incentives aanwezig zijn om door te gaan met het gewenste gedrag. Empirisch onderzoek naar de werking van subsidies bevestigt dat de gedragswijziging nogal eens optisch is. De gedragswijziging is niet de door de overheid bedoelde, maar beperkt zich tot een optische verandering, noodzakelijk om de subsidie binnen te halen [Bruijn, e.a., 1994]. “*Subsidies zijn of onvoldoende marktconform; de subsidie wordt dan opgesoupeerd zonder een duidelijk bijdrage aan bereiken van het doel. Of subsidies zijn voldoende marktconform; de vraag is dan waarom nog een subsidie nodig is*”, aldus één van de geïnterviewde personen.

Iets vergelijkbaars heeft zich voorgedaan bij het afschaffen van de energiepremie zuinige auto's per 1 januari 2003. Als gevolg van de energiepremie waren verschuivingen opgetreden in de aankoopandelen van personenauto's met een A- en B-label. In het eerste kwartaal van 2003 vielen de aankoopandelen van personenauto's met een A- en B-label echter direct weer terug.

In de interviews is gepleit voor: *“Geen actie van de overheid zonder commitment van de markt (en lagere overheden)”*. Wanneer een subsidie is toegekend, zou de markt ook verplicht moeten zijn om een bepaalde bijdrage te leveren aan het doel van het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer. Belangrijk is echter om te realiseren is dat commitment van de markt moet worden uitonderhandeld. Bij voorkeur niet met de brancheorganisaties, maar met de bedrijven zelf. Een dergelijk proces intelligent vormgeven is veel spannender dan een subsidieprogramma instellen. *“Zo bezien vormen de vele, naast elkaar bestaande subsidieprogramma’s een illustratie van de luiheid van de overheid”*, aldus één van de geïnterviewde personen.

Daarnaast leert het onderzoek dat de balans tussen de ingezette instrumenten scheef is. De ingezette instrumenten hebben een eenzijdig vrijwillig karakter. Tegelijkertijd leert het onderzoek dat de markt die maatregelen moet nemen zich vooral reactief opstelt, met uitzondering van een klein aantal bedrijven dat vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen zelf aandacht besteedt aan het thema klimaat.

#### **4. Weer op koers: een strategie van normering & stimulering**

Het onderzoek naar de lessen die geleerd kunnen worden uit bestaande maatregelen die in de afgelopen jaren niet breed in de markt zijn gekomen maakt duidelijk dat het klimaatbeleid niet op koers ligt. De bijdrage van bestaande maatregelen aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer is (nog) beperkt, de geprognosticeerde bijdrage van maatregelen wordt veelal niet gerealiseerd en de kosteneffectiviteit van een groot deel van de maatregelen is niet vast te stellen.

Tegelijkertijd roept dit de vraag op wat Nederland kan doen. Is de conclusie dat Nederland, gelet op de mondiale schaal waarop de problematiek zich voordoet, weinig meer kan doen dan het thema klimaat op de Europese agenda plaatsen en het daar actief ondersteunen? Of kan Nederland met een innovatief klimaatbeleid ook voorop lopen in het oplossen van de problematiek?

Het uitgangspunt van de auteur is dat een dichtbevolkt land als Nederland zich niet kan en mag veroorloven zich neer te leggen bij een vervuilende sector verkeer en vervoer. Duurzame mobiliteit moet weer 'hot' worden. De verwijzing naar de mondiale schaal waarop de problematiek zich voordoet moet niet leiden tot gebrek aan ambitie in Nederland. Het is bepaald niet erg om voorop te lopen. Nederland heeft niet de schaal van bijvoorbeeld Californië en kan geen markten afdwingen, maar kan wel een extra duw in de rug geven. Ambitie vraagt daarom ook om actie om het klimaatbeleid verkeer en vervoer weer op koers te brengen. Dit kan met een strategie van normering & stimulering die hierna wordt uitgewerkt aan de hand van twee stellingen:

1. Normering is nodig voor het organiseren van een sense of urgency.
2. Stimulering moet gericht zijn op het snel bereiken van de normen.



#### **4.1 Stelling 1: normering is nodig voor het organiseren van een sense of urgency**

Een sense of urgency – dat wil zeggen dat de betrokken partijen er van overtuigd zijn dat het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer een problematiek is die om een oplossing vraagt – is een conditio sine qua non voor een succesvol klimaatbeleid verkeer en vervoer. Wie desondanks een klimaatbeleid verkeer en vervoer formuleert, weet vrijwel zeker dat maatregelen niet breed in de markt zullen komen.

De vraag rijst in hoeverre de overheid in staat is een sense of urgency te organiseren. Of is het beste advies het maar even te laten lopen zoals het loopt? Als de overheid serieus meer werk wil maken van het klimaatbeleid en als ambitie heeft dat de uitstoot van broeikasgassen in de komende decennia fors omlaag moet, moet zij leiderschap tonen. De overheid zal voor de troepen uit moeten lopen [zie ook: Instituut voor Milieuvraagstukken, 2004], ook omdat het onderzoek leert dat de markt zich toch vooral reactief opstelt.

De sleutel ligt bij de politiek; de politiek moet beginnen uit te stralen dat het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer een problematiek is die om een oplossing vraagt. Niet de constatering dat de streefwaarde voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer van maximaal 38 Mton in 2010 binnen bereik is is langer de boodschap, maar de constatering dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer tot 2020 eerder zal toenemen dan afnemen terwijl een trendbreuk nodig is om grote milieuproblemen te voorkomen.

Alleen door bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken en aan te spreken op hun verantwoordelijkheid is een breed draagvlak voor een klimaatbeleid te creëren. Hierbij kunnen communicatieve instrumenten worden ingezet om de bewustwording te vergroten. Hoewel CO<sub>2</sub> een meer abstract begrip is en het een mondiale problematiek is, dient de communicatie te worden gekoppeld aan de leefomgeving van burgers. Ook kan worden aangesloten bij de aandacht voor luchtkwaliteit.

Het onderzoek leert dat de markt zich zonder een duidelijk doel niet of slechts beperkt zal inspannen, waardoor maatregelen vrijwel zeker niet breed in de markt zullen komen. Daarom is het belangrijk dat de politieke sense of urgency zich vertaalt in een duidelijk doel in de ‘Nota Mobiliteit’ voor het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer in de periode 2010-2020.

Het onderzoek leert ook dat het eenzijdig inzetten van instrumenten met een vrijwillig karakter om het nemen van maatregelen te stimuleren onvoldoende is. De taak van de overheid is er voor te zorgen dat de overheid en de markt samen hun verantwoordelijkheid willen, kunnen en – indien nodig – *moeten* nemen. Normering is nodig.

In dit verband kan worden geleerd van de aandacht voor luchtkwaliteit. Hoewel de ‘Europese Richtlijn Luchtkwaliteit’ voor de economische ontwikkeling van Nederland steeds vaker als een belemmering wordt ervaren, maakt de ‘Europese Richtlijn Luchtkwaliteit’ tegelijkertijd het effect duidelijk van een normering. Grenswaarden mogen niet worden overschreden.

Bij normering zal al snel worden gedacht aan normen voor de uitstoot van bestelauto’s, personenauto’s en vrachtauto’s. Normering gaat echter verder dan normen voor de uitstoot van auto’s. Normering is een principe. Het inzetten van instrumenten met een vrijwillig karakter zoals subsidies, moet een moment kennen waarop partijen aan een bepaalde norm moeten voldoen. Een norm die ook kan worden opgelegd door lagere overheden, zoals bijvoorbeeld in een aantal Scandinavische steden en Londen al gebeurt (‘greenbelt’).

Normering als principe doet zo een appèl op de verantwoordelijkheid van betrokken partijen voor het thema klimaat. Tegelijkertijd bevordert normering innovatie. Een land dat het aandurft ambitieus te zijn, neemt qua innovatie, kennis- en productontwikkeling en daaraan gekoppelde exportpositie een enorme voorsprong op andere landen (‘first movers advantage’).

#### **4.2 Stelling 2: stimulering moet gericht zijn op het snel bereiken van de normen**

Naast normering is het de taak van de overheid ook zulke randvoorwaarden te scheppen dat de overheid en de markt samen hun verantwoordelijkheid *willen* en *kunnen* nemen. Enkel normering kan namelijk een botte manier van sturen betekenen. De overheid negeert dan de afhankelijkheid van de markt voor het bereiken van het doel; vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkeer en vervoer. Bovendien zou het enkel dwingen van partijen om gewenst gedrag te vertonen wel eens tot negatieve neveneffecten kunnen leiden.

Hoewel de overeenstemming over de gebrekkigheid van het sturingsvermogen van de overheid groot is, kan de overheid met een slimme mix van instrumenten het snel bereiken van de normen wel stimuleren. De belangrijkste vraag daarbij is hoe je een instrument inzet. De basishouding bij het inzetten van een instrument moet er één zijn met veel gevoel voor de markt, en van puur een instrument naar een ongoing proces. Naast de in figuur 2 onderscheiden instrumenten kan ook worden gedacht aan het instellen van een Europees emissiehandelssysteem tussen autofabrikanten. Enerzijds garanderen emissieplafonds (creëren van schaarste) dat de normering wordt bereikt. Anderzijds biedt een emissiehandelssysteem autofabrikanten de flexibiliteit om emissierechten in te kopen om het emissieplafond te bereiken.

Onderzoek leert dat de overheid die op een intelligente wijze instrumenten wenst in te zetten voor een aantal belangrijke keuzemomenten staat, die betrekking hebben op [Bruijn, e.a., 1994]:

- de selectie van de te sturen partijen
- de mix van volutariteit en imperativiteit; in welke mate vindt overleg plaats tussen de overheid en de te sturen partijen
- de investering in de informatievergaring; sturing met andere instrumenten dan wet- en regelgeving vereist veelal gedetailleerde informatie over de te sturen partijen.

Het onderzoek leert dat het niet eenvoudig is om bestaande maatregelen aan te wijzen die een extra impuls verdienen om de ambitie waar te maken. Nieuwe maatregelen, gericht op een versnelde introductie van energiebesparende technologieën en meer klimaatneutrale brandstoffen, lijken nodig.

Stimulering kan bewust worden ingezet om een aantal van dergelijke ‘nieuwe’ maatregelen naar voren te halen. Tegelijkertijd zou de overheid niet zo ver moeten gaan zich te bemoeien met bijvoorbeeld de brandstofkeuze. Het scheppen van voorwaarden door normering, het instellen van een emissiehandelssysteem en stimulering is voldoende. Stimulering zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op het introduceren van aardgas en biogas als brandstof, het opstarten van proefprojecten met waterstof als brandstof en brandstofcellen als krachtbron, en het voorbereiden van een grootschalige introductie van de brandstofceltechniek.

## Literatuurlijst

- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, 1994
- Energieonderzoek Centrum Nederland, *Sectorale CO<sub>2</sub>-emissies tot 2010; update referentieraming ten behoeven van besluitvorming over streefwaarden*, 2003
- Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam, *Innovaties voor duurzaam vervoer; succes- en faalfactoren in acht casestudies*, 2004
- Interdepartementale werkgroep, *Interdepartementaal onderzoek naar de kosteneffectiviteit van energiesubsidies*, 2001
- Milieu- en Natuurplanbureau, *Milieubalans 2005*, 2005
- Milieu- en Natuurplanbureau, *Quick scan van de beleidsnota verkeersemisssies*, 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit; naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, 2004
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Beleidsnota verkeersemisssies; met schonere, zuiniger en stillere voertuigen en klimaatneutrale brandstoffen op weg naar duurzaamheid*, 2004
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nationaal Milieubeleidsplan 4; een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*, 2001
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1 en 2*, 1999 en 2000
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Optiedocument verkeersemisssies; effecten van maatregelen op verzuring en klimaatverandering*, 2004
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Referentieraming broeikasgassen; emissieraming voor de periode 2001-2010*, 2002
- Twynstra Gudde en Buck Consultants International, *Bloemlezing van maatregelen en actieplan ten behoeve van het Innovatieprogramma Klimaat (IPK) (concept)*, 2005
- Twynstra Gudde, *Evaluatie Subsidieregeling CO<sub>2</sub>-reductie verkeer en vervoer*, 2003