

Aanbeveling 4: Ontwikkel en benut economische instrumenten

De Taskforce Biodiversiteit & Natuurlijke Hulpbronnen adviseert:

Zet betekenisvolle stappen bij ontwikkeling én benutting van economische instrumenten. Integreer op deze wijze de waarde van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in beleid. De Taskforce bepleit daarbij ondermeer het voortvarend vormgeven en benutten van het REDD¹-mechanisme voor bossen, het hanteren van een lagere discontovoet voor biodiversiteit, het ontwikkelen van bonus/malus systemen voor duurzame producten, het doorvoeren van een ambitieuze fiscale vergroeningsagenda en het instellen van duurzaamheidsnormen, zodat per 2020 de import van commodities als hout, palmolie en soja duurzaam is. Daarnaast dient Nederland zich in te zetten voor een ruime toepassing van non-trade concerns, waaronder biodiversiteit, in WTO kaders.

De Aanbeveling toegelicht

De mondiale studie 'The Economics of Ecosystems and Biodiversity' (TEEB, 2009) laat zien dat het economisch belang van biodiversiteit structureel wordt onderschat en dat kosten van biodiversiteitsverlies voor een belangrijk deel worden genegeerd. De kosten van policy inaction (business as usual) lopen daarmee snel op. Er is veel winst te boeken met economische instrumenten, zij het dat dat altijd in een beleidsmix met andere instrumenten nodig is. Normstelling is daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid, teneinde markten te reguleren.

Daarbij heeft de Taskforce de volgende overwegingen:

- Waardering van biodiversiteit en ecosysteemdiensten zijn belangrijk; de monetaire waarde is daarbij niet de volledige waarde; bepaalde aspecten blijven moeilijk in geld te vangen.
- Economische instrumenten staan niet op zich zelf; OESO-studies geven aan dat ze het meest effectief zijn in een beleidsmix, waarin bijvoorbeeld ook de randvoorwaarden (normstellend) zijn vastgelegd en waarin communicatie en kennis van het beleidsprobleem cruciaal zijn.
- Monetaire waarden worden vaak gebruikt in Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses; veel MKBA's laten een positieve uitkomst zien voor biodiversiteit, maar te vaak zijn de kosten in harde (te betalen) euro's, de baten in gemonetariseerde 'welvaarts'-euro's. Daarnaast is vaak sprake van een scheve verdeling tussen actoren die lusten en lasten dragen. Waardering alleen is dus niet de oplossing; er zullen nieuwe economische prikkels moeten worden bedacht om scheve distributie-effecten weg te nemen.
- REDD+ is een veelbelovende ontwikkeling vanuit het Klimaatverdrag. Nederland draait nu mee in een kopgroep van landen die investeren in 'Early Development' programma's. De Nederlandse financiële bijdrage is vooralsnog beperkt. De Taskforce is voorstander van een versterkte inzet met betrokkenheid van het bedrijfsleven. Daarbij moet worden toegewerkt naar een transparant REDD+ mechanisme dat rekening houdt met sociale en ecologische randvoorwaarden en op termijn wordt gekoppeld aan de emissiehandel om voldoende middelen te genereren. Een aanzet kan op korte termijn worden gegeven door gebruik te maken van de opbrengst van de veiling van emissierechten, zoals ook in Duitsland gebeurt.
- WTO wordt vaak aangehaald als een verdrag dat beperkingen oplegt. De Taskforce vindt dat beter moet worden geanalyseerd of veronderstelde beperkingen er echt zijn. Analyses van een belasting op niet-duurzaam hout wijzen uit dat in dat geval de beperkingen er niet zijn; het draait om de politieke wil om grenzen van verdragen als de WTO te verkennen. In consultaties heeft de Taskforce van NGO's en bedrijfsleven herhaaldelijk de oproep gehoord voor ambitieuzer beleid (grenzen opzoeken). Daarbij hoort ook een verkenning naar de mogelijkheden van import-heffingen op niet-duurzaam (niet gecertificeerde) commodities als palmolie of soja. De opbrengsten kunnen worden ingezet voor verdere verduurzaming van de sector en voor

¹ REDD is de internationaal gebruikte afkorting voor Reducing Emissions from Deforestation and Degradation.

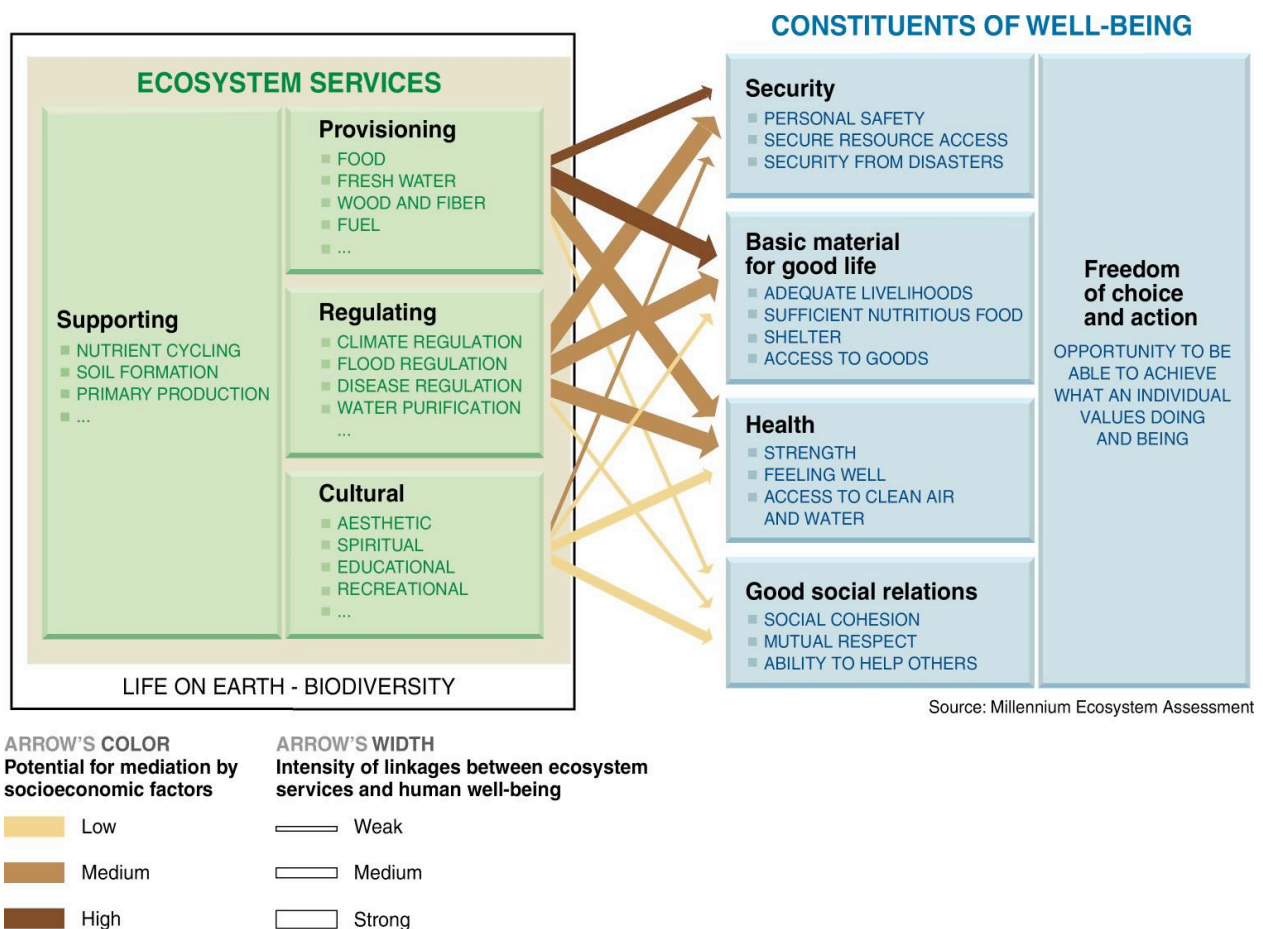
behoud van bedreigde gebieden. De WTO is immers geen natuurverschijnsel maar een politieke keuze die aangepast kan worden (de spelregels worden regelmatig aangepast).

- Nederland heeft met het Green Development Mechanism 2010 Initiative het initiatief genomen om in het kader van het Biodiversiteitsverdrag te bezien hoe private investeringen kunnen worden gestimuleerd. Een mogelijke uitwerking is daarbij de certificering van biodiversiteits-‘credits’ en het belonen van landmanagement met een aantoonbare biodiversiteitsopbrengst. De Taskforce roept het Kabinet op dit initiatief met kracht voort te zetten.

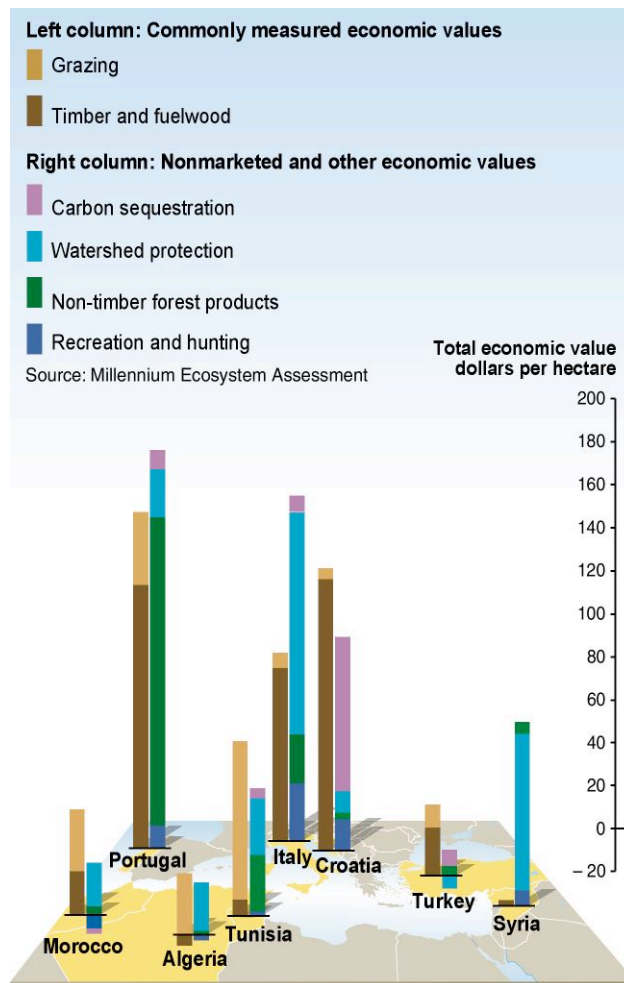
Facts & Figures

In de afgelopen 5 jaar zijn zowel ecosysteemdiensten als de financiële waardering daarvan gemeengoed geworden. In 2005 kwam het centrale rapport van de Millennium Ecosystem Assessment (MEA) uit, een groot wetenschappelijk onderzoek nog uitgezet door toenmalig VN Secretaris Generaal Kofi Annan. De centrale boodschap van het MEA: de natuur levert ecosysteemdiensten die zeer waardevol zijn voor menselijk welzijn. Het dramatische verlies aan gezonde ecosystemen staat gelijk aan kapitaal-vernietiging, die niet direct zichtbaar is in het huidige economische systeem. Het eerste punt wordt geïllustreerd in het overzichtsplaatje in figuur 1. Het tweede punt wordt geïllustreerd in figuur 2.

Figuur 1: Een van de centrale boodschappen van het Millennium Ecosystem Assessment: de natuur levert kostbare ecosysteemdiensten, waar menselijk welzijn van afhankelijk is.



Figuur 2: Een andere centrale boodschap van het MEA: economisch waardevolle functies zoals recreatie en waterzuivering worden onvoldoende financieel gewaardeerd



Een paar jaar na publicatie van het MEA stelt de Duitse overheid, geïnspireerd door de Stern Review² voor een studie te doen naar het economisch belang van verlies aan biodiversiteit. Dit voorstel wordt gesteund door de G8+5 Heiligendamm Summit in 2007. Anno 2010 wordt TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity – gesteund door UNEP, de Europese Unie en de overheden van Duitsland, Nederland, de UK, Zweden en Noorwegen.

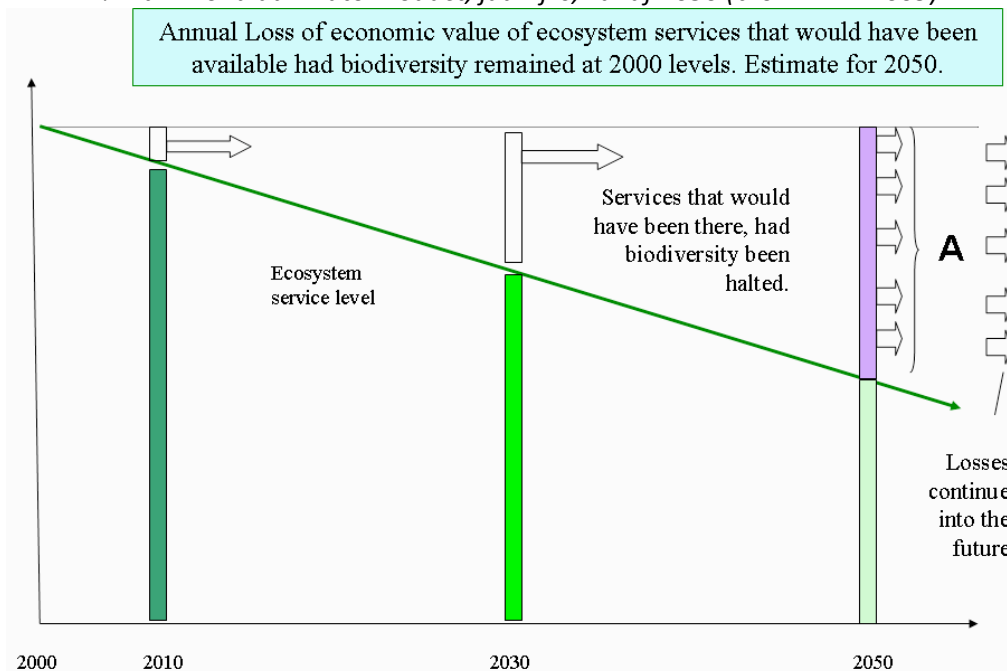
De kernboodschap van TEEB²: hoe langer wordt gewacht met serieus investeren in biodiversiteit, hoe hoger de kosten later (zie figuur 3). In de praktijk van economen betekent het bijvoorbeeld dat bij kosten-baten analyses van investeren in natuur de discontovoet laag of zelfs negatief zou moeten zijn (zie figuur 4).

Een paar voorbeelden van cijfers uit het meest recente rapport van TEEB (november 2009):

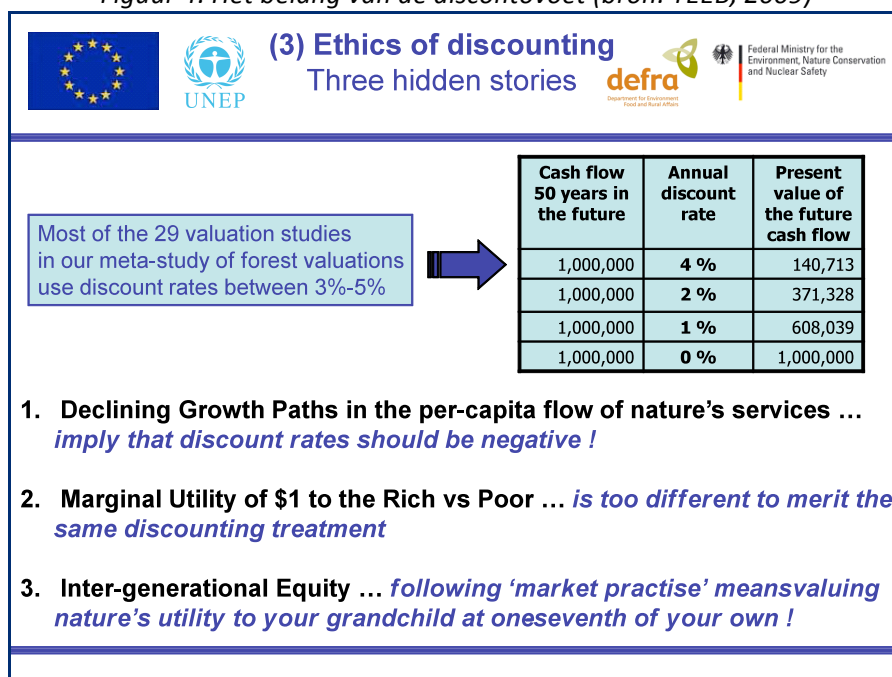
- Bescherming en herstel van de wereldwijde visserij kan ervoor zorgen dat er wereldwijd US\$ 50 miljard meer verdiend wordt aan visserij (nu een 'underperforming asset').
- Wereldwijd wordt op dit moment US\$ 1000 miljard besteed aan subsidies voor o.a. visserij, landbouw, energie en transport. 1/3 hiervan van deze gelden stimuleren productie en consumptie van fossiele brandstoffen.
- De baten van het Natura 2000-netwerk in Schotland zijn 3x zo hoog als de kosten.
- Gezonde koraalriffen hebben diverse functies: broedkamer voor vissoorten; meer weerstand tegen stormen en toerisme. De toerisme-functie is tot US\$ 1 miljoen/ha/jaar waard.
- Koffieproductie op locaties binnen 1 km afstand van bos is ca 20% hoger dan op grotere afstand dankzij betere bestuiving door wilde bijen .

² Stern Review = de studie door voormalig Wereldbank-econoom Stern die berekende dat investeren in klimaat 1% GDP per jaar kost, maar als niet geïnvesteerd wordt de kosten 5 tot 20x zo hoog zullen zijn.

Figuur 3: De kosten van policy inaction (business as usual):
7% van Mondiaal Bruto Product, jaarlijks, vanaf 2050 (bron: TEEB 2009)



Figuur 4: Het belang van de discontovoet (bron: TEEB, 2009)



Global Biodiversity Outlook 3

Het recente Global Biodiversity Outlook (mei 2010) bevestigt de boodschap van TEEB.

In het voorwoord van dit rapport roept Achim Steiner, Executive Director UNEP en Under-Secretary General UN, op tot 'a new and more intelligent compact between humanity and the Earth's life-support systems'. Hij verwijst naar TEEB, onderstreept het belang van economisch waarderen van ecosysteemdiensten en noemt de volgende getallen, de een het probleem weergevend, de ander een deel van de oplossing:

- Ontbossing alleen kost jaarlijks tussen US\$ 2 en 4,5 trillion

Taskforce Biodiversiteit & Natuurlijke Hulpbronnen, Aanbeveling 4, concept juli 2010, pagina 4 van 9

- Venezuela investeert in beschermde gebieden en voorkomt daarmee kostbaar verlies van landbouwgrond door sedimentatie, wat boeren US\$ 3,5 miljoen per jaar bespaart.

Nederlands perspectief

Diverse bureaus hebben onderzoek gedaan naar de waarde van natuur in Nederland. Voorbeelden zijn de publicaties 'Geld als Water, over Europese richtlijnen, water en regionale economie' van Tom Bade en Olivier van der Schroeff in opdracht van Natuurmonumenten en 'Investeren in Nederlands landschap, opbrengt: geluk en euro's' van Witteveen+Bos, beide uit 2007.

'Geld als Water' onderzoekt . of investeringen in de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 renderen. Het rapport onderscheidt 'maatschappelijke terugverdientijd' voor ondernemers en lokale overheden en 'bestuurlijke terugverdientijd' (via OZB, toeristenbelasting e.d.). Daarbij werd gekeken naar "waterrijke gebieden", waaronder de Vechtplassen. Daarvoor wordt geconcludeerd dat de directe baten voor ondernemingen in horeca, recreatie en binnenvaart/visserij bijna 5 miljoen zijn, zie figuur 5.

Figuur 5: Vechtplassen direct resultaat per gemeente te herleiden tot water en natuur (uit 'Geld als Water', Tom Bade en Olivier van der Schroeff, 2007)

Vechtplassen direct resultaat per gemeente				
EUR '000	Horeca	Recreatie en cultuur	Binnenvaart en visserij	Totaal
Omzet				
Hilversum	299	0	0	299
Wijdmeren	23.068	29.335	4.410	56.813
Weesp	2.867	3.901	0	6.768
Breukelen	23.573	5.363	5.320	34.256
Loenen	3.839	4.060	6.419	14.318
Maarssen	7.218	3.139	7.518	17.875
Totaal	60.864	45.798	23.667	130.329
Netto rendement in % van omzet	5,0	9,9	7,8	
Resultaat voor belasting	3.043	4.534	1.846	9.423
Vennootschapsbelasting à 29,5%	898	1.338	545	2.780
Dividendbelasting à 25%	536	799	325	1.660
Resultaat na belasting	1.609	2.397	976	4.983

'Geld als Water' rekent ook andere baten van water en natuur in de Vechtplassen mee, zoals delen van de WOZ-waarde, toeristenbelasting en OZB. In de figuren 6 en 7 is te zien hoe zij dit vertalen naar de maatschappelijke en bestuurlijke terugverdientijd.

Figuur 6: Vechtplassen maatschappelijke terugverdientijd (uit 'Geld als Water')

Vechtplassen maatschappelijke terugverdientijd			
EUR '000 per jaar	Huidig	Toename 3%	Toekomst
Baten ondernemers			
Resultaat na belasting direct	4.983	149	5.132
Resultaat na belasting indirect	89	3	92
Totaal	5.072	152	5.224
WOZ			
WOZ-waarde natuur	88.111	2.643	90.754
Totaal	88.111	2.643	90.754
Baten overheid			
Vennootschapsbelasting	2.829	73	2.902
Dividendbelasting	1.689	51	1.740
Overdrachtsbelasting	5.287	159	5.446
Toeristenbelasting	623	19	642
Forensenbelasting	106	3	109
Haven- en kadegelden	21	1	22
OZB natuur	578	17	595
Totaal	11.133	323	11.456
Grand Totaal	104.316	3.118	107.434
BASIS VARIANT			
Totaal kosten			12.188
Totaal baten per jaar			107.434
Terugverdientijd in jaren			0,11
MAXIMALE VARIANT			
Totaal kosten (basis kosten + (extra)maximale kosten)			112.573
Totaal baten per jaar			107.434
Terugverdientijd in jaren			1,05

Figuur 7: Vechtplassen bestuurlijke terugverdientijd

Vechtplassen bestuurlijke terugverdientijd			
EUR '000 per jaar	Huidig	Toename 3%	Toekomst
Baten overheden			
Vennootschapsbelasting	2.829	73	2.902
Dividendbelasting	1.689	51	1.740
Overdrachtsbelasting	5.287	159	5.446
Toeristenbelasting	623	19	642
Forensenbelasting	106	3	109
Haven- en kadegelden	21	1	22
OZB natuur	578	17	595
Totaal	11.133	323	11.456
BASIS VARIANT			
Totaal kosten (basis kosten + (extra)maximale kosten)			12.188
Totaal baten per jaar			11.456
Terugverdientijd in jaren			1,06
MAXIMALE VARIANT			
Totaal kosten (basis kosten + (extra)maximale kosten)			112.573
Totaal baten per jaar			11.456
Terugverdientijd in jaren			9,83

Witteveen+Bos concluderen in hun rapport dat investeren in Nederlands landschap loont. Zij berekenden dat als de kosten van investeringen worden afgezet tegen de baten, er een positief saldo ontstaat van € 17,8 miljard.

Figuur 8 illustreert de baten in een concreet gebied, namelijk de Hoeksche Waard. In totaal belopen de baten in de Hoeksche Waard € 219,7 miljoen tegenover € 113,8 miljoen aan investeringen; een positief saldo van meer dan € 105,8 miljoen.

Figuur 8: De baten van investeringen in het landschap, voorbeeld Hoeksche (Witteveen+Bos, 2007)

netwerkbaten	
12 woongenot voor bestaande en nieuwe huizen met uitzicht op groen	56,6
13 recreatiebaten, bestedingen	7,6
recreatiebaten, beleving	33,8
14 uitgespaarde investeringskosten rode lijst	PM
15 natuurlijke plaagonderdrukking: uitgespaarde kosten insecticiden	2,1
16 volksgezondheid: minder bestrijdingsmiddelen op voedsel	PM
17 waterkwaliteit: uitgespaarde zuiveringskosten door minder bestrijdingsmiddelen	PM
18 bodemkwaliteit: uitgespaarde kosten kunstmest	PM
19 productiviteit: wild	0,2
20 bereikbaarheid: reistijdwinst bewoners	3,4
21 niet-gebruikswaarde natuur	9,5
22 niet-gebruikswaarde cultuurhistorie (landschap en bebouwing)	57,9

Instrumenten

Het is van belang om individuele instrumenten te blijven bezien in het licht van de bredere context.

- Beyond GDP

Het Bruto Nationaal Product is 'de waarde van alle goederen en diensten die in een bepaalde periode in een bepaald land worden geproduceerd'. Het is een belangrijke indicator waar bestuurders op sturen. Verlies en winst aan natuurkapitaal (in de vorm van ecosysteemdiensten in binnen- en buitenland) worden anno 2010 nog niet meegerekend. De econoom en Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz heeft uitgewerkte plannen voor een nieuwe indicator die dit wel meeneemt te (Moving beyond GDP, 2009)

- Groene belastingen

Verplichte betalingen aan de overheid zijn bedacht om collectieve goederen en diensten te financieren. Anno 2010 zijn nog steeds de omzetbelasting en loonbelasting de belangrijkste inkomstenposten voor de overheid. Velen pleiten ervoor om minder belasting te heffen op arbeid en winst meer op vervuiling en niet-duurzame produktie. Daarbij wordt ook wel als logica genoemd 'minder belasten van wat we wel willen – winst en arbeid – en meer belasten van wat we niet willen – vervuiling en uitputting van natuurlijke hulpbronnen'.

- Handel in rechten

Een belangrijke publiek-privaat instrument is een combinatie van een door de overheid vastgesteld plafond aan exploitatie of vervuiling, waaronder dan een handel kan ontstaan in de rechten op exploitatie of vervuiling (cap and trade). Enkele voorbeeld hiervan:

- 1) Het Kyoto protocol, onder het UNFCCC kent een dergelijk systeem. Bedrijven kunnen emissierechten van anderen kopen wanneer ze hun eigen uitstoot niet voldoende weten

terug te brengen. Ze kunnen die rechten kopen in andere geïndustrialiseerde landen, maar, onder bepaalde voorwaarden, ook in ontwikkelingslanden onder het zogenaamde Clean Development Mechanism (CDM).

Er wordt voor gepleit bij de herziening van het Kyoto protocol in 2012, of bij de vervanging van het Kyoto protocol door een nieuw verdrag, naast het CDM ook een mechanisme te ontwikkelen waarbij rijke landen betalen voor het terugdringen van de omvangrijke CO₂ uitstoot die het gevolg is van ontbossing in de tropen. Dit initiatief staat bekend als REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation) en is inmiddels uitgebreid tot REDD+ (niet alleen tegengaan van het verdwijnen van bos, maar ook herbebossing). , waarbij vooral het betalingsmechanisme nog ter discussie staat. De voorstellen variëren van koppeling aan de emissiehandelsmarkt tot betaling uit publieke middelen of een combinatie van beide. In afwachting van afspraken in dit kader, worden diverse proefprojecten gefinancierd op vrijwillige basis om ervaring op te doen met ruimtelijke planning, verbetering landgebruiksrechten, herbebossing, duurzame houttoestel en verkoop van carbon credits.

- 2) Handel in visrechten. Onder visserijdeskundigen wordt veel gesproken over visrechten. Een voorbeeld is het 'Scottish Conservation Credit Scheme' . Vissers die investeren in duurzaamheid (door o.a. selectieve netten die bijvangst voorkomen en 'closed circuit' observatiecamera's aan boord) worden beloond door meer visrechten (in de vorm van meer dagen op zee).
- Payment for Environmental Services
Payment for Environmental Services (PES) staat voor betalen voor ecosysteemdiensten. Wereldwijd zijn diverse pilot projecten te vinden waarbij private actoren of gemeentes betalen voor ecosysteemdiensten geleverd door lokale partners die natuurgebieden in stand houden, of bepaalde managementpraktijken in het landgebruik doorvoeren. Een voorbeeld vormen de investeringen van Nestlé-Vittel en Danone-Evian, die in hun brongebieden boeren betalen voor het toepassen van duurzame landbouw-praktijken, die leiden tot minder gebruik van landbouwgif.

Referenties

- Millennium Ecosystem Assessment, www.maweb.org
- TEEB, www.teebweb.org
- Putting a Price on Nature, Gretchen Daily, Nature, november 2009
- Costing the Earth, Pavan Sukhdev, Nature, november 2009
- Investeren in het Nederlandse Landschap – Opbrengt: geluk en euro's, Witteveen & Bos, 2007
- Geld als Water – Over Europese richtlijnen, water en regionale economie, Tom Bade en Olivier van der Schroeff, 2007
- Oostvaardersland in ruimtelijk economisch perspectief – visie op ontwikkelingskansen en economische effecten, Atelier Tordoir (in opdracht van provincie Flevoland), mei 2010
- Global Biodiversity Outlook 3, mei 2010
- Grenzen aan Groen; bouwstenen voor een groen belastingstelsel, CE Delft, januari 2010
- Beyond GDP, <http://www.beyond-gdp.eu/>
- Moving beyond GDP, Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009
- Ecosystem Services and Payment for Ecosystem Services; why should businesses care? WWF
- The VITTEL payments for Ecosystem Services: a perfect 'PES' case? Sep 2006
- Factsheet fiscale vergroening Natuur en Milieu
http://www.natuurenmilieu.nl/pdf/belgroen_080528_fact_sheet_fiscale_vergroening_website_def.pdf
- REDD brochure van Taskforce
http://www.taskforcebiodiversiteit.nl/fileadmin/user_upload/Downloads/Brochure_Taskforce_Biodiversiteit.pdf
- http://assets.wwf.org.uk/downloads/scottish_conservation_credits_scheme.pdf

- http://en.wikipedia.org/wiki/Payment_for_ecosystem_services
-

*Dit is een van 8 aanbevelingen uit het advies van de Taskforce
Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen aan de formateur d.d. 21 juni 2010.
Zie voor het volledige advies www.taskforcebiodiversiteit.nl*