

Een wereld en een wil



werken aan duurzaamheid



Nationaal Milieubeleidsplan 4 - samenvatting

Inhoud

Inleiding

Een nieuwe kijk: breder en verder vooruit

- 1 Een aantal lessen uit het verleden:
Een terugblik over 30 jaar milieubeleid
- 2 Zeven grote milieuproblemen:
De situatie in 2030
- 3 De ambities van het milieubeleid en de barrières
- 4 Systeeminnovatie naar duurzaamheid
- 5 Emissies, energie en mobiliteit:
Transitie naar een duurzame energiehuishouding
- 6 Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen:
Transitie naar een duurzaam gebruik
- 7 Milieu, Natuur en Landbouw:
Transitie naar een duurzame landbouw
- 8 Beleidsvernieuwing stoffen
- 9 Beleidsvernieuwing externe veiligheid
- 10 Beleidsvernieuwing milieu en gezondheid
- 11 Vernieuwing van het milieubeleid voor de leefomgeving
- 12 Financiering
- 13 Tot slot

Inleiding

Een nieuwe kijk: breder en verder vooruit

Ongeveer dertig jaar geleden begonnen verschillende landen met het voeren van milieubeleid. Sindsdien is er op milieugebied heel wat bereikt. Op veel terreinen is de milieubelasting fors teruggedrongen. Maar op andere heeft het beleid, nationaal en internationaal, tot nu toe onvoldoende greep gekregen. Klimaat-verandering, aantasting van de biodiversiteit en uitputting van natuurlijke hulpbronnen zijn daarvan bekende voorbeelden. Maar ook de mogelijke gezondheidseffecten van chemische stoffen en genetisch gemodificeerde organismen moeten worden genoemd, evenals de kans op grote rampen. Deze problemen kunnen grote gevolgen hebben voor de mogelijkheden die mensen later en elders (in volgende generaties of in andere landen) hebben om in hun behoeften te voorzien en om gezond en veilig te leven. De aanpak van deze problemen vraagt om ingrijpende maatschappelijke veranderingen, die vaak niet tot de landsgrenzen beperkt blijven.

De afgelopen decennia heeft een ingrijpende 'globalisering' van de economie plaatsgevonden. Mensen kunnen zich steeds sneller verplaatsen en zijn in staat wereldwijd te communiceren. Productie en consumptiepatronen zijn steeds internationaler geworden. Bij deze ontwikkeling is er vooral aandacht geweest voor economische harmonisatie en liberalisering van markten, maar minder voor harmonisatie op sociaal en ecologisch vlak. Daardoor zijn als het ware systeemfouten geslopen in de huidige maatschappelijke ordening. Als gevolg van deze systeemfouten wentelen we onze milieuproblemen af op andere landen en op latere generaties. Dat komt doordat de gevolgen van ons gedrag voor het milieu en voor natuurlijke hulpbronnen niet altijd zichtbaar zijn, zeker niet in een welvarende samenleving. De milieuschaarste komt onvoldoende in de prijzen tot uitdrukking.

De aanpak van de grote milieuproblemen vraagt om ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Wanneer mensen zich bewust zijn van de consequenties van hun gedrag, kunnen zij rekening houden met de gevolgen voor het milieu. Er is dus een nieuwe kijk nodig: breder en verder vooruit. Breder, om over de grenzen van een land heen te kunnen kijken en om te zien dat overvloed en schaarste ongelijk zijn verdeeld en dat het ecologisch evenwicht grensoverschrijdend verstoord wordt. Verder vooruit, omdat het bereiken van een duurzaam evenwicht op de lange termijn - zeg dertig jaar - nu al om keuzen vraagt. Van 'duurzaam leven' kan pas sprake zijn als we een einde hebben gemaakt aan de afwenteling van milieuproblemen. Een goed functionerend systeem van internationale handel kan hierin verbetering brengen, op voorwaarde dat de westerse landen hun verantwoordelijkheid nemen en alle kosten van hun eigen handelen, ecologisch en sociaal-economisch, zelf dragen. Het streven naar duurzaamheid is dus per definitie grensoverschrijdend.

Breder en verder vooruit. Deze invalshoek levert een ander NMP op dan de voorgaande, waarbij overigens duidelijk moet zijn dat voor de korte termijn het NMP3 onverkort van kracht blijft. Dit NMP4 is anders omdat het veel verder vooruit kijkt; de beleidshorizon is in het jaar 2030 gelegd. Bovendien kijkt het ook naar problemen die internationale samenwerking vereisen. Het gaat om hardnekkige problemen, dat is zeker. Maar een terugblik op de afgelopen dertig jaar leert dat milieuproblemen wel degelijk oplosbaar zijn. Deze nota wil vóór alles duidelijk maken dat duurzaam leven mogelijk is zonder dat dit leidt tot maatschappelijk onacceptabele uitkomsten. Als één ding duidelijk is, dan dit: beleid voeren heeft zin.



Milieubeleid heeft zin. Dit hoofdstuk kijkt terug op dertig jaar milieubeleid in Nederland. Het vergelijkt de toestand van het milieu van rond 1970 met de stand van zaken aan het begin van de 21ste eeuw. Verreweg de belangrijkste conclusie is dat het milieubeleid heeft bijgedragen aan een belangrijke verbetering van het milieu. Voor een aantal onderwerpen zijn de milieudoelen binnen bereik of ze zijn al gehaald. Voor andere onderwerpen heeft het beleid eraan bijgedragen dat een autonome toename van de milieudruk werd omgebogen.

Portret van dertig jaar milieubeleid 1970 - 2000

Twee gebeurtenissen hebben in de afgelopen dertig jaar belangrijke impulsen gegeven aan het maatschappelijk milieudebat. In 1972 was dat de wereldmilieuconferentie van de VN, waar overheden voor het eerst in de geschiedenis in mondiale setting discussieerden over de aantasting van het milieu. Een andere belangrijke gebeurtenis was het rapport 'Our Common Future' van de commissie-Brundtland in 1987. Dit rapport legde een koppeling tussen de grote milieuproblemen, sociale problemen en een stagnerende economie.

In 1972 bracht in Nederland het kabinet-Biesheuvel de Urgentienota Milieuhygiëne uit. Bijna dertig jaar na dato is duidelijk dat sanering van de urgente milieuproblemen veel meer tijd heeft gevegd dan de overheid destijds vermoedde. Voor een aantal onderwerpen is de milieudruk duidelijk afgenomen, maar voor andere niet. Enkele voorbeelden:

- Dertig jaar geleden was het *oppervlaktewater* in Nederland ernstig verontreinigd. Die situatie is inmiddels aanzienlijk verbeterd, vooral onder invloed van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de internationale afspraken voor Rijn en Noordzee.

- Ook de *luchtverontreiniging* had begin jaren zeventig ernstige vormen aangenomen. Zwaveldioxide, stof, stikstof-oxiden, koolmonoxide, koolwaterstoffen en loodverbindingen veroorzaakten soms acute problemen voor de volksgezondheid. Enkele van deze emissies zijn inmiddels grotendeels beheersbaar geworden, maar fijn stof, NO_x en smog zijn nog steeds een probleem.
- De problematiek van *bodemverontreiniging* was in 1972 nog grotendeels onbekend. Pas na het verschijnen van de Urgentienota zijn in Nederland op grote schaal bodemverontreinigingen ontdekt. De sanering van bestaande verontreinigingen is inmiddels op gang gekomen; het beleid is erop gericht nieuwe problemen te voorkomen.
- De Urgentienota signaleerde een toename van de hoeveelheden *afvalstoffen* en zocht de oplossing vooral in vergroting van de verwerkingscapaciteit. Pas later werd het beleid gericht op preventie en hergebruik. Ondanks de toename van het afvalvolume is de problematiek nu grotendeels beheersbaar.

Een groot aantal milieuproblemen uit de Urgentienota Milieuhygiëne van 1972 is dertig jaar na dato beheersbaar. In die periode heeft het Nederlandse milieubeleid zelf ook een ontwikkeling doorgemaakt.

De aandacht is verschoven van maatregelen achteraf naar preventie en beheer. Het merendeel van de prioritaire stoffen, zoals aangegeven in het eerste NMP, veroorzaken zodoende nagenoeg geen problemen meer. Ook heeft het beleid steeds meer een geïntegreerd karakter gekregen; de sectorale wetgeving van de jaren zeventig heeft plaats gemaakt voor een systeem van wetten en regels die intern steeds beter op elkaar zijn afgestemd. Daardoor is een efficiënt beleidskader ontstaan en was het mogelijk een groot aantal milieuproblemen aan te pakken. Maar, zoals gezegd, voor een aantal problemen heeft dit niet tot de gewenste resultaten geleid. Deze problemen worden verderop in deze nota aan de orde gesteld.

Evaluatie van het recente beleid

In 1997 publiceerde de overheid de nota Milieu en Economie. Deze nota schetst een perspectief van duurzame economische ontwikkeling, waarvoor een absolute ontkoppeling van economische groei en milieubelasting nodig is. De nota Milieu en Economie is inmiddels geëvalueerd door KPMG Milieu en het Instituut voor Milieuvraagstukken. Hieruit blijkt dat het beleid om verschillende marktpartijen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid redelijk succesvol is. De conclusie is echter ook dat initiatieven van onderaf (vanuit de markt) niet tot absolute ontkoppeling zullen leiden. Hiervoor is landelijk overheidsbeleid noodzakelijk. Dat beleid zou vooral gericht moeten zijn op het verwerken van milieukosten in de prijzen. Het kabinet is het met deze conclusie eens.

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft bij de totstandkoming van het NMP4 het milieubeleid van de overheid geëvalueerd aan de hand van het CO₂-vraagstuk, de NO_x-uitstoot van het verkeer, de geluidhinder rond Schiphol en het mestvraagstuk. Op basis van zijn evaluatie formuleert het CPB onder meer de volgende conclusies:

- Autonome ontwikkelingen (zoals technische ontwikkelingen of veranderingen in sectorstructuur) spelen vaak een grote rol bij verbetering van milieuprestaties. Omgekeerd maken ze de haalbaarheid van langetermijndoelen onzeker.
- De belangrijkste valkuil voor het milieubeleid is het formuleren van doelstellingen zonder dat duidelijk is hoe de doelen gerealiseerd kunnen worden en wat de consequenties zijn.
- Een afweging van kosten en baten is belangrijk. Milieudoelstellingen worden vaak geformuleerd als emissiedoelstellingen, maar wat de milieubaten zijn (bijvoorbeeld in termen van kwaliteit van de leefomgeving) wordt meestal niet benoemd.
- Wanneer de beschikbare instrumenten niet snel worden ingezet, veroorzaakt het milieubeleid soms onnodige kosten.

- Het milieubeleid kan worden versterkt door meer gebruik te maken van marktconforme instrumenten, zoals heffingen en verhandelbare emissies.
- Groepen die extreme nadelen ondervinden van het milieubeleid zouden door de overheid hiervoor kunnen worden gecompenseerd.
- Meerjarenafspraken (MJA's) en energiebesparingssubsidies hebben tot nu toe een relatief laag rendement gehad.
- Regelgeving moet helder, controleerbaar en consistent zijn.

Het kabinet onderschrijft de meeste aanbevelingen van het CPB; de conclusies hebben nadrukkelijk een rol gespeeld bij het beleid dat in dit NMP4 wordt geformuleerd. Een kanttekening geldt voor de opmerkingen over de MJA's. Deze hebben wel degelijk geleid tot een verhoging van de efficiency, maar de indruk bestaat dat achteraf gezien de lat nog hoger had kunnen liggen. Het kabinet ziet niet af van het gebruik van convenanten en MJA's, maar zal deze instrumenten wel op korte termijn evalueren. Ook plaatst het kabinet een kanttekening bij de aanbeveling om groepen die extreme nadelen ondervinden daarvoor te compenseren. Zo'n compensatie is niet in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Een betere oplossing lijkt het stellen van een redelijke termijn waarbinnen de noodzakelijke veranderingen moeten zijn gerealiseerd.

Zeven grote milieuproblemen: De situatie in 2030




Er zijn enkele grote milieuproblemen waar we nog steeds onvoldoende vat op hebben. Zolang deze problemen niet effectief worden aangepakt en opgelost, is er sprake van een niet-duurzame situatie en van afwenteling. Gezaghebbende studies (onder meer van de VN, de Wereldbank en het RIVM) wijzen bovendien met grote eensgezindheid op de verstreckende gevolgen van de grote milieuproblemen. De systeemfouten in de huidige maatschappelijke ordening worden met name zichtbaar bij sectoren die gebruik maken van natuurlijke hulpbronnen. De grote milieuproblemen zijn nauw verweven met twee dominerende mondiale ontwikkelingen: de bevolkingsgroei en de groei van economieën. De wereldbevolking zal de komende dertig jaar toenemen van zes naar acht miljard. Bovendien zal de economie mondiaal gezien gestaag blijven groeien, waarbij de kloof tussen arm en rijk naar verwachting niet afneemt. Deze ontwikkelingen kunnen niet los worden gezien van de milieuproblematiek. Dit hoofdstuk inventariseert de grote problemen en laat zien hoe de situatie over dertig jaar zal zijn als het beleid niet verandert.

Milieuprobleem 1: Verlies aan biodiversiteit

Situatie over 30 jaar (bij ongewijzigd beleid): de mondiale biodiversiteit is zo ver afgenomen, dat voor groepen mensen de bestaanszekerheid op het spel staat. Verdroging, verzuring en vermessing (met alle gevolgen voor de nationale biodiversiteit) zijn in Nederland bij lange na niet gestopt.

Biodiversiteit is meer dan natuur. Biodiversiteit, het voorkomen van een grote verscheidenheid aan biologische soorten, is een noodzakelijke voorwaarde voor de processen die het leven op aarde mogelijk maken: voedsel-, stikstof- en waterkringlopen, de productie van schone lucht en biomassa en het reguleren van het klimaatsysteem. Mondiaal gezien is de biodiversiteit in de afgelopen dertig jaar sterk afgenomen. De verwachting is dat deze ontwikkeling voorlopig door gaat. Als er meer land gebruikt wordt voor de productie van voedsel, voor de winning van biobrandstoffen en voor




verstedelijking en infrastructuur, zal de biodiversiteit verder afnemen. In 2030 worden de gevolgen van de achteruitgang van de biodiversiteit meer en meer merkbaar. Mondiale kringlopen van water en voedingsstoffen zullen onder druk komen te staan. In sommige regio's zal dit leiden tot woestijnvorming, verzilting of overstromingen. Grote groepen mensen zijn dan verstoken van voldoende, schoon en veilig water en van voedsel.


Ook in Nederland blijft de druk op de natuur en biodiversiteit in de komende dertig jaar te hoog. Verdroging, verzuring en vermisting zijn de belangrijkste bedreigingen. Verwacht wordt dat rond 2020 de milieuecondities voor de helft van de natuur in Nederland nog onvoldoende zijn om de beoogde duurzaamheidsdoelen te realiseren. Daarna zal de druk naar verwachting iets afnemen. Meer dan de helft van de verzurende emissies in Nederland en verreweg het grootste deel van het stikstofoverschot hebben te maken met de productie van goederen voor het buitenland. Ook het probleem van verdroging heeft veel te maken met de export.

Milieuprobleem 2: Klimaatverandering

Situatie over dertig jaar (bij ongewijzigd beleid): de uitstoot van CO₂ is mondiaal verdubbeld; het klimaatsysteem wordt op een gevaarlijke manier beïnvloed.


Menselijk handelen is een belangrijke oorzaak van de opwarming van de aarde. De mondiale welvaartsgroei leidt tot een alsmaar toenemend energiegebruik en bij ongewijzigd beleid tot een evenredige uitstoot van CO₂. Klimaatverandering is het gevolg van de toenemende concentratie van CO₂ (en andere broeikasgassen) in de atmosfeer. Om de klimaatverandering binnen aanvaardbare grenzen te houden zou de mondiale emissie in 2030 op het huidige niveau moeten stabiliseren, om vervolgens nog eens te halveren aan het eind van de eeuw. Maar in plaats daarvan stevent de wereld





af op een verdubbeling van de CO₂-emissie tussen nu en 2030. Modelberekeningen voorspellen een stijging van de gemiddelde temperatuur van 1,4 tot 5,8 graden Celsius en een stijging van de zeespiegel van 9 tot 88 centimeter aan het eind van de eeuw. De gevolgen van de klimaatverandering verschillen per regio. In het ene gebied zal de neerslag veel intensiever worden en neemt de kans op overstromingen sterk toe, terwijl in een ander gebied de neerslag juist afneemt en de beschikbaarheid van water in het geding komt. Ontwikkelingslanden zullen zwaarder worden getroffen dan industrielanden, omdat zij sterker afhankelijk zijn van activiteiten die door klimaatverandering worden beïnvloed en omdat hun aanpassingsvermogen beperkt is. In Nederland zullen de winters natter en warmer worden en de zomers droger, terwijl de neerslag in de zomer meer buiig zal zijn.

Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de gezondheid van mensen (onder meer als gevolg van extreme kou en hitte of doordat ziektes zich anders gaan verspreiden). Ook voor de landbouw zijn er grote gevolgen; ecosystemen worden ingrijpend verstoord. Ten slotte bestaat er ook een kleine kans dat het wereldklimaat totaal ontregeld raakt, bijvoorbeeld doordat de warme golfstromen in de oceaan stagneren of doordat de West-Antarctische ijskap bezwijkt. De gevolgen van zo'n destabilisatie zijn draconisch.




Milieuprobleem 3: Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen

Situatie over 30 jaar (bij ongewijzigd beleid): de wereldwijde beschikbaarheid van vernieuwbare hulpbronnen is ernstig bedreigd.

Natuurlijke hulpbronnen zijn al die grondstoffen die mensen gebruiken om hun leven in te richten. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (zoals hout, vis, zoet water, schone lucht, bodemvruchtbaarheid) en niet-vernieuwbare hulpbronnen (zoals ertsen, mineralen en fossiele brandstoffen).

De beschikbaarheid van *vernieuwbare* natuurlijke hulpbronnen staat op korte en langere termijn onder druk. Nu al leeft veertig procent van de wereldbevolking in gebieden met te veel of te weinig water en dit percentage neemt de komende jaren toe. Tot 2030 worden steeds meer natuurlijke arealen bestemd voor de landbouw, ook gebieden die daarvoor minder geschikt zijn. Tegelijk ondervindt de landbouw steeds meer druk van verstedelijking; mogelijk wordt een fors areaal bovendien bestemd voor de teelt van biobrandstoffen. Aan de ontginning van kwetsbare gronden en het kappen van oerbossen komt onder deze omstandigheden niet snel een einde. Met voorzichtig management kan de visvangst duurzaam verhoogd worden met ongeveer tien miljoen ton per jaar. Zolang daar echter geen sprake van is, zal de visvangst afnemen. Ongeveer zestig procent van de visserij op oceanen zit nu op of dichtbij het niveau waarop vangsten verminderen. Als dit zo doorgaat, zullen in 2030 grote delen van de visvoorraden aangetast zijn.

Bij de *niet-vernieuwbare* hulpbronnen zijn de problemen van een andere aard. In de jaren zeventig werd gevreesd voor snelle uitputting van de grondstof- en energievoorraden, maar die zorg is nu op de achtergrond geraakt. Meer



acuut zijn de milieuproblemen die samenhangen met de winning, de productie en het gebruik van grondstoffen. Indirect speelt uitputting daarbij overigens wel een rol: het winnen van minder rijke voorraden gaat meestal gepaard met een groter beslag op ruimte en energie en meer milieubelasting.


Milieuprobleem 4: Bedreigingen van de gezondheid


Situatie over 30 jaar (bij ongewijzigd beleid): mensen worden geconfronteerd met gezondheidsproblemen die nu nog niet zichtbaar zijn.

Veel mensen maken zich zorgen over de gezondheidseffecten van stoffen en producten die op grote schaal worden gebruikt. Van een beperkt aantal stoffen zijn de emissies naar het milieu (direct of via producten) teruggebracht, maar het gebruik van (nieuwe) stoffen neemt sterk toe. Van de meeste stoffen is weinig of niets bekend over de mogelijke risico's voor mens en milieu. Ook over de gezondheidseffecten van chronische blootstellingen is weinig bekend. Dit is een reden tot zorg.

Waar milieuvervuiling in de twintigste eeuw vooral chemisch van aard was, lijkt het erop dat ze in de eenentwintigste eeuw meer een biologisch karakter krijgt. Als gevolg van de globalisering verdwijnen barrières voor het verplaatsen van goederen en personen, waardoor insecten, bacteriën en schimmels zich eenvoudiger kunnen verspreiden naar gebieden waar geen natuurlijke vijanden zijn. Tegelijk worden door diezelfde globalisering productketens langer en ondoorzichtiger. Hierdoor is het moeilijker na te gaan of er overal zorgvuldig met voedsel wordt omgegaan.

Bij de gezondheidseffecten van straling denken veel mensen direct aan kerncentrales. Maar ook elektromagnetische straling (hoogspanningslijnen of GSM-zendmasten) is een reden tot zorg. De Gezondheidsraad heeft onderzocht of mensen





die dicht bij een hoogspanningslijn wonen een verhoogde kans hebben op ziekte. Er bestaat een verband tussen wonen in de nabijheid van bovengrondse hoogspanningslijnen en het vóórkomen van leukemie bij kinderen. Negatieve effecten van straling rond GSM-antennes zijn volgens de Gezondheidsraad onwaarschijnlijk.


Behalve effecten van stoffen, voedsel en straling ondervinden mensen ook gezondheidseffecten van het verkeer en van de kwaliteit van water. Naar verwachting zullen de schadelijke effecten van het verkeer in Europa tussen nu en 2030 niet afnemen. De kwaliteit van het oppervlaktewater zal op basis van het huidige beleid nauwelijks verbeteren.


Steeds vaker hebben mensen te maken met verschillende bedreigingen voor gezondheid en veiligheid tegelijkertijd. Dit komt doordat mensen worden blootgesteld aan verschillende milieuproblemen. Zelfs als deze problemen binnen de normen kunnen worden gebracht, is het onzeker wat het gezamenlijke effect van alle bedreigingen is. De opeenstapeling leidt mogelijk toch tot schade aan de gezondheid.

Milieuprobleem 5: Bedreigingen van de externe veiligheid

Situatie over 30 jaar: de onveiligheid voor de bevolking dreigt toe te nemen.


In de afgelopen vijftien jaar zijn in Europa meer dan driehonderd ongevallen (met milieuschade en/of slachtoffers) gemeld aan de Europese Commissie. Het aantal grote ongevallen vertoont nog steeds een licht stijgende trend. Het aantal grote ongevallen per eenheid product daalt licht, maar de lessen uit het verleden werken nog onvoldoende door in de werkwijze van bedrijven.





Het externe-veiligheidsbeleid in Nederland is gericht op het verminderen van de risico's voor de omgeving. In 1998 woonden nog 25.000 mensen in gebieden waar het ongevalsrisico hoger lag dan de norm (met name rond luchthavens en spoorwegemplacements). In 2030 zal de productie van de chemische industrie twee- tot driemaal zo groot zijn als nu. Wat dit betekent voor de risico's is sterk afhankelijk van de bedrijfslocatie, de afstand tot omringende bebouwing en de technologische ontwikkelingen. Wanneer de verwachte groei van de chemische industrie plaatsvindt op de bestaande locaties, zal het risico voor de omgeving toenemen. Wanneer een deel van de groei gerealiseerd wordt op speciaal daarvoor ingerichte industrieterreinen (waardoor het ruimtebeslag dus fors toeneemt), nemen de risico's af.

De externe veiligheid langs transportassen voor gevaarlijke stoffen wordt in toenemende mate een probleem, onder meer door de ruimtelijke ontwikkelingen langs auto-, spoor- en waterwegen. Vooral in de binnensteden kunnen knelpunten ontstaan. Spoorwegemplacements verdienen bijzondere aandacht, omdat die meestal in de steden zijn gelegen. De kans op een ernstig ongeval rond de luchthaven Schiphol wordt bepaald door de omvang van het vliegverkeer, de veiligheid van vliegtuigen en waar mensen wonen of werken ten opzichte van de vliegroutes. Als gevolg van het in gebruik nemen van de vijfde baan neemt de kans op grotere ongevallen na 2003 enigszins af.



Milieuprobleem 6: Aantasting van de leefomgeving

Situatie over 30 jaar (bij ongewijzigd beleid): de kwaliteit van de leefomgeving neemt af door onder meer geluidhinder en luchtverontreiniging. Stilte in natuurgebieden wordt steeds schaarser. Door het verdwijnen van specifieke culturen gaan waardevolle kennis en ervaring verloren.

De kwaliteit van de leefomgeving staat in Nederland voortdurend onder druk door toenemende mobiliteit en ander-soortige combinaties van wonen, infrastructuur en werken. Ernstige geluidhinder als gevolg van het wegverkeer, het vliegverkeer en burengerucht zal bij ongewijzigd beleid in 2030 met twintig tot vijftig procent toegenomen zijn. In veel natuurgebieden zal het geluidniveau hoger zijn dan nu het geval is. Luchtverontreiniging blijft een probleem. In 2030 zullen in Nederland ongeveer een half tot één miljoen mensen volgens de EU-normen blootstaan aan te hoge niveaus van luchtverontreiniging. Weliswaar zullen de emissies van NO_x, VOS en fijn stof afnemen en zal het ozonniveau stabiliseren, maar de reductiedoelstellingen worden niet gehaald. Ozon en fijn stof zullen ook in 2030 leiden tot gezondheidsklachten. Omdat de bevolking vergrijst, wordt zij ook gevoeliger voor verontreiniging en neemt het aantal klachten toe. De luchtkwaliteit in Nederlandse steden zal niet substantieel verbeteren.

De aantasting van de leefomgeving is een mondiaal probleem. De verspreiding van het westerse consumptiepatroon zal ook in ontwikkelingslanden leiden tot een ingrijpende aantasting van de leefomgeving. De culturele identiteit van inheemse volkeren komt bij ongewijzigd beleid verder onder druk te staan; traditionele kennis over medicijnen, gewassen en duurzaam gebruik van ecosystemen zal hierdoor verloren gaan.

Milieuprobleem 7: Mogelijke onbeheersbare risico's

Situatie over 30 jaar (bij ongewijzigd beleid): de oplossingen van vandaag zijn mogelijk de problemen van morgen.

Voor de problemen die we nog moeten oplossen wordt veelal verwachtingsvol gezocht naar technologische doorbraken. Dat geldt ook voor dit NMP4. Maar nieuwe technologie kan ook tot nieuwe milieuproblemen leiden. Ruwweg bestaat de wereld uit twee systemen: een systeem gedreven door mensen (de wereldeconomie) en een systeem gedreven door de rest van de natuur (het zogeheten 'life support system'). Het life support system houdt bijvoorbeeld de waterkringloop gaande en reguleert de temperatuur op aarde. Het grootste probleem van de huidige tijd is dat beide systemen een vergelijkbare orde van grootte hebben gekregen. Forse veranderingen in het ene systeem kunnen makkelijk leiden tot instabiliteit van het andere. Het is de vraag of de oplossingen van vandaag niet leiden tot onbeheersbare problemen in de toekomst.

De ervaring leert dat de grote populatie van mensen op de wereld, de grootschalige mogelijkheden van mondiaal vervoer en de bestrijding van ziektes en plagen evolutionair gezien gunstig zijn voor kleine soorten met een hoge reproductiesnelheid. Dit sluit aan bij de voorspelling dat de milieuvervuiling van de eenentwintigste eeuw vooral biologisch van aard zal zijn. Drie velden van nieuwe technologie zijn potentieel risicovol omdat ze het evolutionaire voordeel van kleine soorten kunnen versterken: genetica, nanotechnologie en robotica. De nieuwe technieken van genetische manipulatie en nanomachines spelen zich af op hetzelfde schaalniveau en robottechnologie voegt daaraan zelfreproductie toe. Dat biedt bacteriën, virussen en insecten extra mogelijkheden. Dit kan leiden tot instabiliteit van het economische systeem en het life support system. De algemene verwachting is dat de combinatie van genetische manipulatie, nanomachines en robots zal leiden tot nieuwe geneeswijzen, maar ook extra risico's met zich meebrengt.

De ambities van het milieubeleid en de barrières



De maatschappelijke context

Globalisering zal ook in de komende decennia een stempel drukken op de ontwikkelingen in de wereld. Zij gaat gepaard met handel in producten over grote afstanden, met het gebruik van moderne communicatiemiddelen, met technologische versnelling en met de overdracht van cultuur en technologie. In dit proces heeft niet iedereen dezelfde mogelijkheden. Globalisering richt zich op de integratie van markten, maar veronachtzaamt menselijke behoeften die markten niet kunnen vervullen. Bovendien, wie geen toegang heeft tot markten, dreigt te worden gemarginaliseerd. Wanneer sociale, ecologische en institutionele vraagstukken niet worden aangepakt, draagt een louter door de markt gestuurde globalisering niet bij aan duurzame ontwikkeling.

Om ontsporingen te voorkomen zijn nieuwe vormen van overheidssturing noodzakelijk. Bij het uitwerken en handhaven van internationale afspraken moet - méér dan tot nu toe - rekening worden gehouden met de ongelijke uitgangsposities van landen. De globalisering moet zodanig worden gestuurd dat de voordelen ten goede komen aan zoveel mogelijk landen en mensen en dat de risico's voor de zwakste deelnemers zo klein mogelijk zijn. Aansluiting van ontwikkelingslanden op het wereldhandelssysteem is van wezenlijk belang voor hun economische ontwikkeling. Deze economische ontwikkeling moet bovendien gepaard gaan met ecologische verbetering, wat onder meer inhoudt dat ontwikkelingslanden beter toegang moeten krijgen tot milieukennis en nieuwe productietechnieken. Op die manier biedt globalisering nieuwe kansen voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

Kwaliteitsbeelden

De gewenste situatie over 30 jaar kan als volgt worden omschreven: *Het milieubeleid moet een bijdrage leveren aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, temidden van een vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten of natuurlijke hulpbronnen uit te putten, hier en nu en elders en later.*

Deze omschrijving roept een aantal 'kwaliteitsbeelden' op:

- Een gezond en veilig leven...
Bodem, water en lucht, maar ook voedsel, producten en drinkwater zijn zo gezond en veilig, dat de mens een verwaarloosbaar risico loopt daarvan ziek te worden of daaraan dood te gaan. Het risico van zware ongevallen is maatschappelijk aanvaard.
- In een aantrekkelijke leefomgeving en temidden van een vitale natuur...
De dagelijkse leefomgeving wordt ervaren als schoon en aantrekkelijk. Overal geldt dat de kwaliteit van de lucht, de bodem en het water past bij de functie van het betreffende gebied en deze kwaliteit vormt geen belemmering voor de natuurdoelen binnen de Ecologische Hoofdstructuur. De beschikbaarheid van water is nergens een probleem en de kwaliteit van het landelijk gebied is hoog. Biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid worden duurzaam gebruikt.
- Zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten en hulpbronnen uit te putten...
De beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen is gewaarborgd; zowel huidige als toekomstige generaties kunnen in hun behoeften voorzien. Voor de vernieuwbare hulpbronnen is de vraag mondiaal in evenwicht met het aanbod. Niet-vernieuwbare hulpbronnen zijn lang genoeg beschikbaar om tijdig goede alternatieven te ontwikkelen. De biodiversiteit is zodanig dat de voorraad erfelijk materiaal op peil blijft.

Barrières


Hoewel het milieubeleid van de afgelopen jaren redelijk succesvol is geweest, op de grote milieuproblemen heeft het nog geen afdoende antwoord. Er zijn zeven onderling samenhangende barrières te onderkennen die een oplossing van de grote problemen in de weg staan.

- **Barrière 1:** Ongelijke verdeling. Ongelijke verdeling belemmert een groot aantal landen in hun mogelijkheden tot duurzame ontwikkeling. Arme landen hebben vaak geen andere keus dan, zonder rekening te houden met de lange termijn, inkomen te genereren uit de verkoop van natuurlijke hulpbronnen.
- **Barrière 2:** Kortetermijndenken. Kennelijk is het voor mensen en landen moeilijk om in hun handelen boven het hier en nu uit te stijgen. Veel oplossingen sneuvelen door te veel aandacht voor de korte-termijnhorizon. Waar beslissingen moeten worden genomen, krijgen gevestigde belangen meer gewicht dan belangen verbonden aan 'elders' en 'later'.
- **Barrière 3:** Verkokering en de institutionele tekorten. Het aanpakken van de grote milieuproblemen raakt vele beleidsterreinen. De daarbij behorende instituties zijn echter onvoldoende ingericht op het zoeken naar samenhangende, duurzame oplossingen. Dat geldt ook internationaal: de afstemming van milieuvraagstukken loopt achter bij de afstemming op economisch vlak. Door onvoldoende bestuurlijke samenwerking blijven veel oplossingen onbenut.
- **Barrière 4:** Tekorten in het instrumentarium. Voor de aanpak van de grote milieuproblemen kan nauwelijks gebruik worden gemaakt van marktmechanismen, omdat de milieukosten nog niet in de prijzen tot uitdrukking komen.
- **Barrière 5:** De probleemveroorzakers zijn niet de oplosers. Partijen die bij een milieuprobleem betrokken zijn, hebben onvoldoende belang bij het oplossen ervan. Zeker niet als partijen daarbij risico's lopen. Oplossingen vinden daarom niet hun weg naar een markt.

- **Barrière 6:** Onzekerheden. Het oplossen van grote milieuproblemen vraagt om systeeminnovatie en langetermijn-investeringen. Systeeminnovaties gaan echter gepaard met grotere onzekerheden.
- **Barrière 7:** Gebrek aan voorzorg. Voor de meeste beslissingen geldt dat de kosten en baten die elders of later tot uitdrukking komen niet goed zichtbaar zijn. Daarom worden beslissingen vaak met te weinig voorzorg genomen.

Systeeminnovatie naar duurzaamheid






Voortzetting of intensivering van het huidige beleid is niet voldoende als we de ambities voor 2030 willen realiseren. Het huidige beleid gaat immers nog te veel voorbij aan de barrières voor duurzame ontwikkeling, die te beschouwen zijn als systeemfouten in de economie en de thans functionerende instituties. Dit hoofdstuk beschrijft het beleid waarmee de barrières uit hoofdstuk 3 doorbroken kunnen worden.

Leidende beginselen

Het milieubeleid voor de komende periode is gebaseerd op een aantal leidende beginselen:

- Duurzame ontwikkeling (de dimensies milieu, economie en sociale kwaliteit worden in hun onderlinge balans beheerd).
- Preventie (nadelige gevolgen van activiteiten moeten worden voorkomen).
- Voorzorg (niet pas in actie komen tegen ernstige bedreigingen als het wetenschappelijk bewijs is geleverd).
- Bestrijding aan de bron.
- De vervuiler betaalt.
- ALARA (As Low As Reasonably Achievable; de beste bescherming die in redelijkheid gevraagd kan worden).

Deze beginselen worden gecodificeerd, mede in het verlengde van artikel 174 van het EU-verdrag. De manier waarop dit gebeurt, is onderdeel van de discussie over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving. Deze codificatie betreft niet alleen de Wet milieubeheer, maar ook de wetgeving op andere relevante beleidsterreinen (zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, energie, landbouw en technologiebeleid).




Een nieuw beleidskader

Duurzame ontwikkeling vraagt om integraal beleid. Maatschappelijke kosten en baten zullen altijd integraal in beeld moeten worden gebracht. Alleen dan kunnen milieuambities en doelstellingen van ander relevant kabinetsbeleid tegen elkaar worden afgewogen.

Doelstellingen en ambities worden geformuleerd op drie niveaus. Voor de lange termijn zijn richtinggevende doelstellingen belangrijk. Voor de korte en middellange termijn (tot tien jaar vooruit) moet er een systeem van afrekenbare doelstellingen komen (resultaat- of inspanningsverplichtingen). Taakstellingen ten slotte zijn de concrete vertaling van die doelstellingen naar de betrokken maatschappelijke actoren.

Voor een aantal grote milieuproblemen is een actieve internationale onderhandelingsstrategie noodzakelijk. Het succes van zo'n strategie is sterk afhankelijk van internationale overeenstemming over doelstellingen en maatregelen. Wanneer het lukt om tot internationale afspraken te komen, is Nederland samen met andere Europese landen bereid tot ambitieuze resultaatverplichtingen. Als dat niet het geval is, liggen inspanningsverplichtingen meer voor de hand. Solistisch beleid is zelden een optie. De EU is voor Nederland het primaire kader om bindende afspraken aan te gaan, ook voor mondiale milieuvraagstukken. Overigens geldt in internationaal verband dat rijke landen een meer dan evenredig aandeel in de internationale milieuambities voor hun rekening moeten nemen. De bereidheid daartoe is aanwezig.

Voor een absolute ontkoppeling is generiek overheidsbeleid nodig, dat erop gericht moet zijn milieuschaarste te integreren in de prijzen. Bij internationale milieuproblemen zal dat pas lukken als er internationaal overeenstemming is over de doelstellingen. Voor nationale milieuproblemen zal internalisering van milieukosten op basis van nationale



keuzen plaatsvinden, ook als dit mogelijk gevolgen heeft voor de concurrentie-positie van bedrijven. Deze gevolgen zijn immers in feite een onderdeel van de kosten en worden daarom steeds in de maatschappelijke nationale afweging meegenomen.

Voorzorg is het leidende beginsel voor beleid op het gebied van gezondheid en veiligheid. Dit houdt in dat risico's in een vroeg stadium worden gesignaleerd en ingeschat en dat passende maatregelen worden genomen. Passend wil zeggen dat het risico wordt afgewogen tegen het maatschappelijk nut. Als risico's niet goed in te schatten zijn, is het maximaal voorstelbare risico maatgevend.

De rol van de overheid

De overheid is bij uitstek de instantie die bij het aanpakken van de grote milieuproblemen het overzicht houdt van alle partijen, activiteiten en processen die een bijdrage leveren. De overheid zorgt er bovendien voor dat de belangen van toekomstige generaties en andere landen niet uit beeld verdwijnen. Het is de taak van de overheid partijen bij elkaar te brengen en zo de noodzakelijke marktinitiatieven aan te jagen. De overheid stimuleert de ontwikkeling van kennis en helpt bij de implementatie van nieuwe technologie. Zij schept omstandigheden waarin bedrijven, burgers en andere overheden hun eigen taak kunnen vervullen. Daarnaast zal de overheid ook een sturende rol moeten spelen. Zij stelt kaders en randvoorwaarden en stuurt inhoudelijk bij. De concrete handhaving van regels is de verantwoordelijkheid van verschillende (lagere) overheden, maar zal in het hele land op een gelijkwaardige wijze moeten worden uitgevoerd. Zeker voor de handhaving van regels op het gebied van gezondheid en veiligheid is een centrale regie onontbeerlijk.




Nieuwe instrumenten

De grote milieuproblemen vragen ook om nieuwe beleidsinstrumenten. Deze moeten bijdragen aan het slechten van de geconstateerde barrières. Instrumenten moeten zodanig worden gekozen dat:

- ze zoveel mogelijk rekening houden met de ontwikkelingen in het internationale speelveld;
- ze zoveel mogelijk sturen op de milieuproblemen zelf;
- betrokken partijen er zelf belang bij krijgen om de milieuproblemen aan te pakken;
- de keuze van middelen (hóé realiseren we de taakstelling?) zoveel mogelijk aan marktpartijen wordt overgelaten.

De overheid stelt wel randvoorwaarden om nieuwe niet-duurzame effecten te voorkomen.

Meer op marktsturing gerichte instrumenten vormen een noodzakelijke aanvulling op de bestaande instrumenten. Het grote voordeel daarvan is dat milieueffecten die nu nog worden afgewenteld een prijs krijgen. Marktgerichte instrumenten kunnen heffingen of belastingen zijn, maar ook een systeem van verhandelbare emissies in combinatie met harde milieudoelstellingen. Verhandelbaarheid heeft het voordeel dat ze een redelijke zekerheid biedt over het bereiken van de doelen. Het voordeel van heffingen en belastingen is dat de kosten in te schatten zijn. Voor beide instrumenten geldt dat de vormgeving ervan steeds sterker zal worden beïnvloed door afspraken op Europees niveau. Voordeel hiervan is dat internationale afstemming de effectiviteit bevordert en dat het risico van verstoring van concurrentieverhoudingen afneemt. Internationale emissiehandel heeft de voorkeur als landen aan individuele emissiedoelstellingen moeten voldoen, waarbij sprake is van verschil in marginale bestrijdingskosten. Emissiehandel maakt het dan mogelijk de vereiste reducties tegen de laagste kosten te realiseren.



Met behulp van convenanten is een aantal belangrijke milieusuccessen geboekt (zoals het terugdringen van de prioritare stoffen). De uitvoering van convenanten is echter niet altijd succesvol. Convenanten moeten zo worden opgezet, uitgevoerd en gehandhaafd dat het bereiken van de beoogde milieudoelen afdoende is gewaarborgd. Voor het bepalen van de behaalde milieusuccessen, maar ook voor het vaststellen van de kritische succes- en faalfactoren, zullen de huidige convenanten worden geëvalueerd met behulp van één extern onderzoek. Op basis van dit onderzoek zal een standpunt worden bepaald over de functie van convenanten in het milieubeleid, mede in relatie tot andere instrumenten.


Transitiebeleid

Voor het oplossen van de grote milieuproblemen is systeeminnovatie nodig, die in veel gevallen de vorm aanneemt van een langlopend maatschappelijk transformatieproces met technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele veranderingen. De periode waarin zo'n transformatie tot stand komt, kan gezien worden als een transitie. Gedurende de transitie worden doelstellingen geformuleerd en bijgesteld en worden onderling samenhangende instrumenten toegepast. Transitie vergen van de overheid een vorm van sturing waarin onzekerheid, complexiteit en samenhang kernbegrippen zijn. Het denken over de lange termijn is het afwegingskader voor beslissingen over de korte termijn. Transitie management vraagt van de overheid dat zij leert omgaan met onzekerheden, onder meer door te werken met scenario's, dat zij aandacht heeft voor de internationale dimensie van veranderingsprocessen en dat zij opties zo lang mogelijk openhoudt. In de volgende hoofdstukken worden de uitgangspunten van transitie management toegepast op de grote problemen uit hoofdstuk 2 van deze nota.



Emissies, energie en mobiliteit: Transitie naar een duurzame energiehuishouding






Een energiehuishouding (met inbegrip van mobiliteit) is pas duurzaam als de gebruikte energiebronnen nu en in de toekomst voldoende beschikbaar zijn, als de effecten van het energiegebruik blijvend onschadelijk zijn voor de natuur en de mens, als de levering betrouwbaar en veilig is en als een ieder toegang heeft tot energie tegen een redelijke prijs.

De huidige energievoorziening is niet duurzaam, onder meer omdat zij verantwoordelijk is voor verreweg het grootste deel van de uitstoot van broeikasgassen. Het World Energy Assessment (WEA) constateert bovendien dat twee miljard mensen geen toegang hebben tot een betrouwbare en betaalbare energievoorziening, dat de inzet van traditionele brandstoffen aanzienlijke gezondheidsschade veroorzaakt, dat veel landen afhankelijk zijn van de import van fossiele energie en dat de aarde maar beperkt in staat is om alle emissies als gevolg van het mondiale energiegebruik (broeikasgassen, verzurende emissies, vluchtige organische stoffen (VOS) en fijn stof) op te nemen.

Hoofdpijnen voor het beleid

De Vervolgnota Klimaatverandering geeft aan dat, om nadelige effecten op de biodiversiteit te voorkomen, de wereldwijde temperatuurstijging niet meer mag bedragen dan 2 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau. Bovendien moet de snelheid van temperatuurstijging lager zijn dan 0,1 °C per tien jaar en mag de maximale stijging van de zeespiegel niet meer zijn dan 50 cm. Deze waarden zijn ook het uitgangspunt voor dit NMP4. Voor verzuring en grootschalige luchtverontreiniging is het uitgangspunt dat deze in 2030 geen belemmering mogen vormen voor de natuurdoelen binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook geldt het uitgangspunt dat de gezondheidsrisico's als gevolg van luchtverontreiniging verwaarloosbaar moeten zijn. Op grond hiervan komt het RIVM voor West-Europa tot de volgende



richtinggevende doelstellingen voor het jaar 2030 (uitgaande van een mondiale verdeling van de CO₂-emissies op basis van gelijke emissies per hoofd van de bevolking):

- CO₂: 40 tot 60% emissiereductie ten opzichte van 1990;
- NO_x: 80 tot 90% emissiereductie ten opzichte van 1990 (70-120 kton);
- SO₂: 80 tot 90% emissiereductie ten opzichte van 1990 (25-40 kton);
- VOS: 75 tot 90% emissiereductie ten opzichte van 1990 (50-120 kton);
- fijn stof: 85 tot 95% emissiereductie ten opzichte van 1990 (5-10 kton).

Het huidige denken over energie is eenzijdig gericht op schaarste van fossiele brandstoffen, op de directe kosten en op de lokale en regionale milieueffecten hier en nu. Dit zal moeten veranderen. Het energievraagstuk is een mondiaal probleem; de transitie naar een duurzame energiehuishouding is onmogelijk zonder daarbij de economische expansie van de ontwikkelingslanden te betrekken. Ook moeten sociale kosten en milieukosten in de energieprijzen tot uitdrukking komen. Er is een verruiming nodig van het aanbod van energiebronnen met hernieuwbare bronnen, naast een verantwoord gebruik van fossiele bronnen.

In het kader van de transitie naar een duurzame energiehuishouding richt het beleid zich primair op de emissies van CO₂ en NO_x. Een drastische reductie van deze twee zal op de lange termijn ook de emissies van andere milieubelastende componenten terugdringen. Als dit niet het geval is, is aanvullend beleid nodig.

De aanpak van energiegerelateerde emissies is een zaak van mondiale en Europese samenwerking. Zolang de mondiale samenwerking op het vlak van CO₂-reductie voortgang boekt, zal Nederland zich inzetten voor verdere afspraken en



deze ook nakomen. Als deze samenwerking stokt, zal Nederland de reductie van de overige emissies (in EU-verband) onverminderd doorzetten.


Voorstelbaar, haalbaar en betaalbaar


De transitie naar een duurzame energiehuishouding vraagt om een fundamentele innovatie van de energievoorziening. Daarbij zijn drie technologische sporen te onderscheiden:

- de inzet van hernieuwbare energiebronnen;
- het verlagen van het energiegebruik per activiteit;
- geavanceerde energietechnologie (met name schone fossiele energietechnologie).

Wanneer er internationale overeenstemming is over de noodzaak van een gezamenlijke aanpak, is de transitie voorstelbaar, haalbaar en betaalbaar. De haalbaarheid blijkt bijvoorbeeld uit een inventarisatie van oplossingsrichtingen door RIVM en ECN. Als alle opties worden ingezet, is de noodzakelijke reductie van de CO₂-emissie binnen Nederland realiseerbaar; er is zelfs enige reserve. Wanneer één optie (zoals kernenergie) wordt geschrapt, verdwijnt de reserve. De betaalbaarheid van de geschetste transitie blijkt uit verschillende ramingen. De geschatte kosten liggen in dezelfde orde grootte als de kosten van de huidige energiehuishouding.

Bij de transitie naar een duurzame energiehuishouding doemt een aantal barrières op. Zo is de ongelijke verdeling tussen Noord en Zuid een belangrijk dilemma, waardoor rijke landen extra reductieverplichtingen op zich moeten nemen. De veroorzakers van de gesignaleerde problemen hebben nog te weinig belang bij het aanpakken ervan. Verder is onzeker in welke richting de technologie zich ontwikkelt. Om dit soort barrières te slechten, zet het kabinet in op instrumenten






die milieukosten zoveel mogelijk in de prijzen van energie laten doorwerken. Onzekerheden kunnen worden verkleind door initiatieven op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie en door selectief op marktintroductie gerichte prikkels.

De transitie-agenda

Het NMP4 bevat een uitgebreide transitie-agenda voor het terugdringen van de energiegerelateerde emissies. De belangrijkste:

Onder de algemene initiatieven valt de inzet van Nederland bij internationale onderhandelingen onder meer over het Klimaatverdrag, verzuring en grootschalige luchtverontreiniging. Ook het afschaffen van niet-duurzame subsidies valt hieronder, evenals het bestrijden van niet-duurzame neveneffecten van emissiebeperkende maatregelen. Bij de vernieuwing van beleidsinstrumenten zullen emissiehandel en vergroening van de belastingen een grote rol spelen. Het is daarbij van belang dat deze instrumenten ook in internationaal verband vorm krijgen. De transitie-agenda bevat een groot aantal initiatieven ter verduurzaming van de mobiliteit. Stimulering van de ontwikkeling en toepassing van zuinige en schone voertuigen en schonere brandstoffen vormen de hoofdmoot. De maatschappelijke kosten van mobiliteit worden zo direct mogelijk in rekening gebracht bij de gebruiker. Voor een duurzame glastuinbouw is de overstap naar grotendeels klimaatneutrale energiedragers een belangrijk agendapunt. Ook in de gebouwde omgeving zal de toepassing van klimaatneutrale energiedragers worden bevorderd. De huidige methoden voor het berekenen van de energieprestatie (EPN, EPL en EPA) moeten daarop worden aangepast. Daarnaast is er blijvend aandacht nodig voor energiebesparing. Voorlopig blijft specifiek onderzoeksbeleid op het gebied van de energiehuishouding noodzakelijk. In het verlengde van de transitie






naar een duurzame energiehuishouding wordt een strategie opgesteld voor publiek gefinancierde activiteiten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie.


Financiering

Extra financiële inspanningen van het rijk zijn vooral nodig voor de initiatieven op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid. Daarbinnen gaat het met name om onderzoek, ontwikkeling, demonstratie en marktintroductie. De dekking van deze kosten zal met de betrokken partijen verder worden uitgewerkt. De kosten van specifieke maatregelen zullen vooral door de doelgroepen moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij om een geschatte investering van f 150 tot 500 miljard (€ 68 tot 227 miljard) in de periode tot 2030. Daarnaast vragen de maatregelen een extra inzet van middelen van het rijk van naar schatting bijna f 3.000 miljoen (€ 1.360 miljoen) in de periode tot 2010. Hiervan wordt f 282 miljoen (€ 128 miljoen) gevonden in de extra VROM begrotingsruimte voor het NMP4 en wordt ruim f 1.500 miljoen (€ 680 miljoen) gefinancierd door fiscale maatregelen. Een bedrag van f 1.200 miljoen (€ 545 miljoen) maakt onderdeel uit van ICES-claims die door de ministeries van VROM en EZ zijn ingediend. Deze problematiek maakt onderdeel uit van de bredere ICES-afweging, waarover het volgende kabinet beslist. Daarnaast zullen bestaande EZ-middelen voor energiebeleid, jaarlijks f 1.400 miljoen (€ 635 miljoen), door herprioritering worden ingezet.



Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen: Transitie naar een duurzaam gebruik







Biodiversiteit en vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (vruchtbare bodem, vis, bos enzovoort) vormen de biologische ‘levensverzekering’ van de mens. Die levensverzekering staat in toenemende mate onder druk. Er zal verstandiger en zuiniger moeten worden omgesprongen met de biodiversiteit en met hulpbronnen. Bescherming van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen is een vrij jong beleidsonderwerp. De transitie is niet alleen een ecologische opgave, maar ook een sociaal-economische. Het gaat niet meer zozeer om de bescherming van uitstervende soorten, maar om een garantie dat complete ecosystemen kunnen blijven functioneren. Daarvoor zijn veranderingen nodig in het denken, gericht op het hier en nu, maar ook op erkenning van welzijn en welvaart voor toekomstige generaties.

Hoofdpijnen voor het beleid

Om biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen te beschermen tegen schade door menselijk handelen, is er een wereldwijde Ecologische Hoofdstructuur nodig, als reservoir van genetische variatie en als basis voor het instandhouden van natuurlijke processen. Deze hoofdstructuur bestaat uit natuurreservaten, bufferzones en verbindingszones. Natuurreservaten zijn gebieden die belangrijk zijn voor instandhouding van natuurlijke processen of gebieden waar grote genetische variatie voorkomt. Bufferzones liggen daar als een beschermende schil omheen. In deze gebieden ligt de nadruk meer op het belang van de lokale bevolking: armoedebestrijding door het genereren van inkomstenbronnen. Bepaalde veranderingen in het ecosysteem zijn acceptabel. Verbindingszones, ten slotte, leggen bruggen tussen reservaten.

Ook de ‘Global commons’, de niet aan landen toebedeelde gebieden zoals de oceanen en Antarctica, moeten op een duurzame manier worden beheerd. Tot nu toe voelt niemand zich direct verantwoordelijk voor problemen als overbevissing, overexploitatie en vervuiling. Daarom zijn internationale afspraken nodig over het duurzaam beheer van







deze gebieden en het eerlijk verdelen van de baten van dit beheer. Daarnaast moeten afspraken worden gemaakt over naleving en handhaving.

Om de groeiende wereldbevolking te voorzien van voldoende, goed en veilig voedsel, is een verduurzaming van de landbouw nodig. Belangrijk is dat de druk op savannen, oerwouden, steppen en toendra's niet verder toeneemt; dit betekent dat het huidige landbouwgebied wereldwijd niet verder mag groeien. Daarom moet laagproductieve landbouw waar mogelijk productiever gemaakt worden, waarbij tegelijk de levenssituatie van de betrokken bevolking wordt verbeterd. Gebieden met een grote biodiversiteit worden hierbij zoveel mogelijk ontzien. Om de wereldbevolking te voeden is in ontwikkelingslanden een productiviteitsstijging nodig van minimaal 1,6% per jaar. Wanneer ook nog twintig tot dertig procent van het beschikbare landbouwareaal voor biobrandstoffen zou worden benut, moet de productiviteit toenemen met 2,3% per jaar. Het is nog niet duidelijk welke technieken en methoden daarvoor ingezet kunnen worden. Een belangrijke uitdaging bij deze tweede 'groene' landbouwrevolutie is een zuinig gebruik van zoet water. Tot nu toe ging productiviteitsstijging vaak gepaard met uitputting van grondwatervoorraden.

Rijke landen leggen niet alleen beslag op hun eigen biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, maar ook die van (meestal arme) landen elders in de wereld. Duurzaam beheer van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen moet daarom samengaan met sociaal-economische ontwikkeling en armoedebestrijding in deze landen. Die ontwikkeling moet door rijke landen als Nederland worden gesteund via de markt (schade aan biodiversiteit doorberekenen in de prijzen), via ontwikkelingssamenwerking en via de uitwisseling van kennis. De inzet is het behoud van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen verder te integreren in het beleid van internationale organisaties en financiële instellingen.







Voor het functioneren van de mondiale samenleving blijft de beschikbaarheid van niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (zoals fossiele brandstoffen, metalen en bouwgrondstoffen) van belang. De zorgen hierover zijn voor de komende dertig jaar minder groot dan die over de beschikbaarheid van de vernieuwbare hulpbronnen. Het is vooral van belang dat er voldoende tijd beschikbaar is om alternatieven te ontwikkelen voor de niet-vernieuwbare grondstoffen. Daarnaast geldt dat de winning en het gebruik niet mogen leiden tot andere milieuproblemen, bijvoorbeeld als gevolg van mijnbouw of verontreiniging van water, bodem en lucht. Voor een duurzame samenleving moeten productie en consumptie in hoge mate ‘dematerialiseren’; dit houdt in dat voor het vervullen van dezelfde behoeften minder materiaal nodig is.

Mondiale klimaatverandering, met name als gevolg van de uitstoot van CO₂, is één van de oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit. Omgekeerd heeft aantasting van ecosystemen ook weer gevolgen voor het klimaat. Daarom is het zoeken naar synergie tussen klimaatbeleid en biodiversiteitsbeleid noodzakelijk; op beide terreinen kan daarmee extra vooruitgang worden geboekt.

De Nederlandse bijdrage

Duurzaam gebruik van biodiversiteit en hulpbronnen is in eerste instantie een mondiale opgave. Het Nederlandse beleid wil dan ook op mondiaal niveau activiteiten in gang zetten. Tegelijk is het ook zaak de biodiversiteit in Nederland duurzaam te beheren, als afgeleide van de mondiale opgave én om een voortrekkersfunctie te vervullen. Aan de mondiale Ecologische Hoofdstructuur draagt Nederland een aantal gebieden bij, zoals bijvoorbeeld de Waddenzee en enkele veenweidegebieden. Deze gebieden moeten duurzaam worden beschermd en beheerd. Om de bijdrage van het landelijk gebied aan de biodiversiteit te realiseren is een verduurzaming van de landbouw nodig.






Als afnemer van producten, handelspartner en investeerder heeft Nederland een eigen taak te vervullen in het verduurzamen van de productie en van handelsrelaties. Centraal staat ook hier het betalen van de juiste prijs, waarin de effecten op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen zijn verdisconteerd.

De ongelijke verdeling in de wereld vormt een belangrijke barrière om de milieuproblemen op te lossen. De uitdaging is dan ook te komen tot een situatie waarin arme landen hun ontwikkelingswensen kunnen realiseren en waarin rijke landen hun consumptie en productie aanpassen en hun kennis en technologie delen. Het huidige economische systeem houdt geen beloning in voor het in stand houden van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, waardoor het kortetermijndenken de overhand krijgt. Het is daarom noodzakelijk dat nieuwe verdelingsmechanismen worden ontwikkeld om biodiversiteit in de prijzen te verrekenen. Een derde barrière is dat mensen die een probleem ondervinden of veroorzaken, niet altijd zelf de oplossing in huis hebben. Westerse landen beschikken over kennis waarmee de voedselsituatie in ontwikkelingslanden lokaal verbeterd kan worden, maar deze kennis is vaak niet beschikbaar op de plek waar ze nodig is. Kennis en technologie moeten daarom worden gebundeld, zodat ze kunnen worden ingezet in regio's die uit oogpunt van biodiversiteit belangrijk zijn.

Het is moeilijk om van de ene op de andere dag internationale organisaties te veranderen. Echter, ook in internationaal verband worden de bovengenoemde lacunes langzamerhand erkend en is men bereid om hierover een debat aan te gaan. Het verder inbedden van duurzame ontwikkeling in het beleid van internationale organisaties en het versterken van deze organisaties is daarom belangrijk.



De transitie-agenda

Het NMP4 bevat een uitgebreide transitie-agenda voor het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. De belangrijkste punten zijn hieronder weergegeven.

- Nederland streeft naar de totstandkoming van een mondiale Ecologische Hoofdstructuur voor het jaar 2020, en wil uiterlijk in 2005 een lijst opstellen met de meest waardevolle gebieden.
- Nederland wil andere landen helpen bij het opstellen van nationale ontwikkelings- en milieuplannen voor duurzaam gebruik van biodiversiteit.
- In internationaal verband wil Nederland initiatieven nemen om ontbossing tegen te gaan. Ook streeft Nederland ernaar het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te bevorderen en hierover duidelijkheid te verschaffen aan consumenten. Doel is een marktaandeel voor duurzaam hout van 25% in Nederland.
- Nederland zet zich op basis van het voorzorgprincipe in voor wereldwijde afspraken over duurzame visvangst. Deze afspraken moeten uiterlijk in 2015 een feit zijn. Nederland zal zich ook inzetten voor afspraken over het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in gebieden die niet aan afzonderlijke landen zijn toebedeeld. Ook deze afspraken moeten in 2015 tot stand zijn gekomen.
- Nederland zal zich inzetten voor het concretiseren van het begrip duurzame landbouw in ontwikkelingslanden, en zal helpen bij het oprichten van innovatiecentra voor duurzame landbouw.
- De Nederlandse overheid werkt aan een gedragscode voor het gebruik van genetisch materiaal uit ontwikkelingslanden en zal deze code zelf ook gaan toepassen.


- Samen met het bedrijfsleven zullen initiatieven worden genomen om productieketens (koffie, cacao, bananen, katoen enzovoort) te verduurzamen. Met pensioenfondsen en andere financiële instellingen worden afspraken gemaakt over het verduurzamen van de investeringsportefeuille. Verder wordt onderzocht hoe nadelige effecten van toerisme in de prijzen verwerkt kunnen worden.
- Er zal een methode worden ontwikkeld die inzicht geeft in de kosten en baten bij functieverandering van ecosystemen (zoals het omzetten van natuur in landbouwgrond of stedelijk gebied).
- Er komt een dematerialisatie-indicator op basis van een monitoringsysteem voor materiaalstromen, dat rekening houdt met de uitputtingsgraad van grondstoffen en energievoorraden.

Financiering

Voor de realisatie van deze transitie is een lange adem nodig. Het gaat om beleidsbeïnvloeding, het veranderen en versterken van institutionele systemen, bewustwordingsprocessen van consumenten en producenten enzovoort. Maatschappelijke partijen zullen hieraan in toenemende mate een financiële bijdrage leveren. De financiële inzet voor het ondersteunen van ontwikkelingslanden en het stimuleren van internationale samenwerking om biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen duurzaam te beheren zal gedekt worden vanuit de 0,1% van het BNP voor internationaal natuur- en milieubeleid onder het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Activiteiten van de overheid met als doel productie en consumptie in Nederland te beïnvloeden, worden bekostigd uit de begrotingen van betrokken departementen.

Milieu, Natuur en Landbouw: Transitie naar een duurzame landbouw







De landbouwpraktijk in Nederland is niet duurzaam. Zij staat op gespannen voet met de gewenste ontwikkeling van de natuur en de biodiversiteit. Intensivering van de landbouw heeft geleid tot milieuproblemen en een zeer kwetsbaar systeem. In de intensieve veehouderij kunnen dierziekten makkelijk ontstaan en zich snel verspreiden. Grootschalige import van veevoeder en daarmee van mineralen zorgt voor verzadiging in Nederland en uitputting van de bodem in het land van herkomst. Omdat de akkerbouw in Nederland met een zeer beperkt aantal rassen werkt, neemt de kwetsbaarheid toe. Ook zijn er steeds meer twijfels over de veiligheid van ons voedsel.

De vraag is niet óf de Nederlandse landbouw moet verduurzamen, maar hóé dat moet en hoe snel. Er is in de landbouw al veel aan het veranderen. Dat biedt kansen, maar overheidssturing is daarbij onmisbaar. Uitgangspunt is een wederzijdse afhankelijkheid van landbouw en natuur. Natuur en natuurlijke processen zijn belangrijk voor de landbouwproductie, terwijl omgekeerd de landbouw van belang is voor de instandhouding van natuur, biodiversiteit en landschap.

Hoofdpijnen voor het beleid

Het gaat om herstellen van de goede balans tussen landbouw en de natuur. Het beleid ten aanzien van een duurzame landbouw krijgt vorm langs twee sporen:

- een langetermijnspoor met 2030 als horizon, gericht op het realiseren van een duurzame landbouw binnen ecologische, sociale en economische randvoorwaarden;
 - een korte-termijnspoor met 2010 als horizon en met de nadruk op milieuthema's en op grotere, kwetsbare natuurgebieden. Bij dit spoor gaat het vooral om het generiek aanscherpen van de milieueisen, met een extra accent op de eisen voor de niet-grondgebonden landbouw. Daarboven komt voor de thema's verdroging, verzuring en fosfaat een verdergaande gebiedsgerichte aanpak in de zones rond de Ecologische Hoofdstructuur.
- 



De niet-grondgebonden landbouw wordt steeds meer een gewone economische sector (zoals de industrie) en zal als zodanig worden behandeld. Binnen de Ecologische Hoofdstructuur is voor deze vorm van landbouw geen plaats. Daarbuiten moet de niet-grondgebonden landbouw passen in het karakter van het gebied. Voor de sectoren die behoren tot de niet-grondgebonden landbouw zullen in de volgende kabinetsperiode integrale milieutaakstellingen worden vastgesteld voor 2010 en daarna.

De grondgebonden landbouw levert naast primaire producten ook groene diensten, zoals landschapsbeheer, natuurbeheer, instandhouding van cultuur, biodiversiteit en een prettige leefomgeving. Binnen deze context zal de grondgebonden landbouw de gewenste milieuecondities moeten realiseren. De eisen aan grondgebonden landbouw verschillen daarom per type gebied.

Aanpak

Bij duurzame landbouw gaat het om een combinatie van het realiseren van goede milieuecondities voor de natuur en het behoud van goede perspectieven voor de landbouw. Duurzame landbouw is daarbij enerzijds van belang voor de kwaliteit van het landelijk gebied en de natuur en biodiversiteit. Anderzijds is de landbouw van belang voor de bijdrage aan de voedselproductie, de werkgelegenheid en de export. Het voedsel dat de landbouw produceert moet bovendien veilig zijn en de gebruikte methoden moeten gebaseerd zijn op respect voor het welzijn van dieren. Duurzame landbouw kan verschillende verschijningsvormen hebben. Het staat niet per se gelijk aan biologische landbouw. Een aantal milieuknelpunten is bij biologische landbouw (kleinschalig extensief) namelijk moeilijk op te lossen (ammoniak, geur,



methaan). Duurzame landbouw kan ook grootschalig extensief zijn, of intensief en hoog-technologisch. In het laatste geval worden de mogelijkheden van de technologie optimaal benut en steeds verder ontwikkeld, waarbij de druk op het milieu in alle schakels van de keten wordt geminimaliseerd.

Een vernieuwing van het gebiedsgerichte beleid moet de komende jaren een reconstructie van delen van het landelijk gebied tot stand brengen. Dit is een omvangrijke en complexe opgave. Zoveel als mogelijk is wordt aansluiting gezocht bij bestaande initiatieven en verplichtingen. Door ammoniakemissies binnen en rond de Ecologische Hoofdstructuur weg te nemen kan het areaal dat volledig wordt beschermd tegen de gevolgen van verzuring en vermesting aanzienlijk worden vergroot. In het kader van het Bestuursakkoord gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied werken de verschillende overheden hier gezamenlijk aan.

Richtinggevende milieudoelstellingen voor 2030 vormen het uitgangspunt bij de transitie naar een duurzame landbouw:

- De emissie van ammoniak (in verband met verzuring en vermesting) moet in Nederland generiek 75 tot 85% lager zijn dan in 1990. In sommige gebieden gelden strengere normen.
- Het herstel van watersystemen zorgt voor de oplossing van de verdrogingsproblematiek. Hiertoe moet naar verwachting 200.000 tot 300.000 hectare aan landbouwareaal vernatten.
- Voor de emissies die samenhangen met het mestgebruik (nitraat, fosfaat en zware metalen) zijn grens- en streefwaarden geformuleerd voor het grondwater, het oppervlaktewater en de bodem.
- De blootstelling aan bestrijdingsmiddelen moet op het niveau van een Verwaarloosbaar Risico worden gebracht.

De transitie-agenda

Het NMP4 bevat een uitgebreide transitie-agenda voor het realiseren van een duurzame landbouw. De belangrijkste punten zijn hiernaast weergegeven.

- Voor het realiseren van een duurzame landbouw is draagvlak nodig bij boeren, natuur- en milieu-organisaties, consumenten en de verschillende overheden. Daarom wordt een discussie tussen alle partijen in de productieketen tot stand gebracht. De verduurzaming van de landbouw kan niet los gezien worden van de totale keten van productie tot consumptie; alle partijen moeten daarin hun verantwoordelijkheid nemen. Belangrijk zijn daarbij gezondheid en veiligheid van voedsel en milieu- en diervriendelijkheid van processen.
- Binnen tien jaar moeten milieukosten worden doorberekend aan de producent. Ook bij internationale onderhandelingen zet Nederland zich in voor internalisering van milieukosten.
- De effecten van de Nederlandse landbouw in het buitenland worden in kaart gebracht. In internationaal verband moet het sluiten van mineralenkringlopen worden gestimuleerd.
- De grondgebonden landbouw wordt gestimuleerd over te schakelen naar duurzame landbouw en duurzaam waterbeheer.
- Voor de niet-grondgebonden landbouw worden innovaties die gericht zijn op een schone en intensieve landbouw ondersteund. De overheid wil daarnaast de ontwikkeling van kleinschalige agroproductieparken ondersteunen.
- De overheid zal de adviezen van de commissie-Koopmans over de herstructurering van de melkveehouderij overnemen. Doel is de veehouderij versneld te extensiveren en de ammoniakemissie rond kwetsbare natuurgebieden te verminderen.


- Om de vernieuwing van het gebiedsgericht beleid te ondersteunen wordt onderzocht of de Reconstructiewet concentratiegebieden varkenshouderij uitgebouwd kan worden naar het gehele landelijke gebied.
- Nederland zal zich ook in Europees verband inzetten voor een duurzame landbouwpraktijk en gebieds-gericht beleid.
- Er komt een onderzoek naar de mogelijkheden om de agrobiodiversiteit in de landbouw terug te brengen, onder meer door streekgebonden producten en op diversiteit gerichte veredeling. Ook zal onderzoek worden gedaan naar de samenhang tussen milieuthema's en de normstelling op bedrijfsniveau, naar de differentiatie van normen naar gebieden en naar ontkoppeling in de landbouw.

Financiering

Voor de transitie naar een duurzame landbouw geldt dat de landbouw zelf de grootste inspanning moet leveren. Dit geldt ook voor de milieu-investeringen die voortvloeien uit het generieke beleid. De kosten voor de landbouw bedragen *f* 17 tot 20 miljard (€ 8 tot 9 miljard) in de periode tot 2010. De kosten van gebiedsgerichte maatregelen voor het realiseren van een zone rondom de natuurgebieden kunnen niet volledig door de bedrijven in deze zones worden gedragen. De overheid wil daarbij ondersteuning bieden. Naar schatting is de komende tien jaar in totaal *f* 4.000 tot *f* 4.500 miljoen nodig (€ 1.815 tot 2.040 miljoen), waarvan *f* 450 miljoen (€ 204 miljoen) afkomstig is uit bestaande middelen. Voor de extra investering kunnen ICES-claims worden benut voor een totaal bedrag van *f* 2.000 tot 2.500 miljoen (€ 910 tot 1.130 miljoen). Deze problematiek maakt onderdeel uit van de bredere ICES-afweging, waarover het volgende kabinet beslist. De ontbrekende *f* 1.500 miljoen (€ 680 miljoen) worden ingebracht in de begrotingsvoorbereiding 2003 en maken mede onderdeel uit van de besluitvorming over het nieuwe regeerakkoord. Voor onderzoek en experimenten is tot 2010 een extra inzet nodig van *f* 50 miljoen (€ 23 miljoen), die mogelijk gefinancierd kan worden in het kader van de Kennisinfrastructuur van de ICES.

Beleidsvernieuwing stoffen






Europa is één van de grootste regio's voor de productie van chemicaliën; er zijn 20.000 tot 70.000 verschillende chemische stoffen in gebruik. Het gebruik van deze stoffen is niet duurzaam, omdat over de risico's ervan vaak weinig bekend is. Bovendien worden veel van deze stoffen diffuus verspreid, wat het extra moeilijk maakt mogelijke effecten te voorspellen. Er is dan ook dringend behoefte aan een nieuw stoffenbeleid, waarin de witte vlekken in de kennis worden weggenomen.

Twintig jaar nationaal en internationaal stoffenbeleid hebben zeker bijgedragen aan een schoner en veiliger milieu. Dat geldt ook voor de inspanningen van het bedrijfsleven, zeker in Nederland. Toch bestaat er ook in Nederland zorg om de veiligheid van stoffen en van producten, en over de gevolgen voor de leef- en werkomgeving. Het aantal stoffen waarvan de risico's goed in beeld zijn gebracht, is zeer beperkt.

De ambities van het stoffenbeleid

De vernieuwing van het stoffenbeleid moet ertoe leiden dat chemische stoffen geen of verwaarloosbaar risico opleveren voor mens en milieu. Dit moet bovendien gelden voor de gehele levenscyclus, van grondstof tot en met de afvalverwerking. Dit doel geldt in principe voor alle stoffen in alle toepassingen (inclusief geneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen), en moet voor 2020 gerealiseerd zijn. Waar nodig en mogelijk wordt het nieuwe beleid verankerd in wet- en regelgeving.

In het nieuwe stoffenbeleid wordt de nadruk gelegd op de algemene wettelijke zorgplicht van het bedrijfsleven. Dit betekent onder meer dat bedrijven:

- het veilig omgaan met stoffen en producten een duidelijke plaats geven in hun organisatie;
 - gegevens verzamelen over gevaren en risico's van stoffen en producten;
- 


- beschikken over aantoonbaar gekwalificeerd personeel;
- in elke fase van de levenscyclus de risico's van stoffen en producten minimaliseren;
- zorgen voor borging van veilige werkprocessen;
- publiek verantwoording afleggen van de maatregelen die zij nemen om risico's te beperken.

De overheid zal het bedrijfsleven stimuleren bij deze kwaliteitsverbetering.

Drie stappen naar 2020

In het jaar 2020 moet het bedrijfsleven voor alle stoffen de risicobeperkende maatregelen hebben genomen die de overheid voorschrijft. Dat gebeurt in drie stappen:

- Voor 2005: voor alle stoffen die in Nederland worden gebruikt, maakt het bedrijfsleven uiterlijk eind 2004 een geverifieerd en openbaar beschikbaar 'stofprofiel' op basis van een 'quick scan'. De stoffen worden daarbij ingedeeld in een categorie die de vereiste zorg aangeeft (van 'zeer ernstige zorg' tot 'geen zorg'). Het bedrijfsleven neemt de maatregelen die bij de betreffende categorie horen. Het streven is de stofprofielen eind 2002 gereed te hebben en de indeling in categorieën eind 2004. Van stoffen waarvoor geen classificatie mogelijk is, kan het gebruik (en de emissie) na 2005 worden beperkt of verboden.
- Voor 2010 heeft het bedrijfsleven aanvullende gegevens verzameld en zo nodig risicobeoordelingen uitgevoerd voor stoffen die op basis van de quick scan reden tot zorg geven, en van stoffen waarvan jaarlijks grote hoeveelheden worden geproduceerd.
- Uiterlijk in 2015 heeft het bedrijfsleven alle stoffen die in Nederland worden verkocht of gebruikt voorzien van relevante gegevens en zo nodig van een risicobeoordeling. Uiterlijk in 2020 zijn voor alle stoffen de maatregelen genomen die nodig zijn voor het realiseren van de ambities van de beleidsvernieuwing stoffen.




De overheid blijft een belangrijke rol spelen bij het omgaan met stoffen; zij maakt bijvoorbeeld de afweging tussen maatschappelijke baten en lasten. Wanneer niet bekend is wat de risico's zijn, houdt het voorzorgbeginsel onder meer in dat de overheid bij die afweging uitgaat van het maximaal voorstelbare risico.

Het nieuwe beleid zal in stappen worden ingevoerd. Als eerste stap wordt een uitvoeringsprogramma uitgewerkt. Vervolgens kunnen overheid en bedrijfsleven uitvoeringsovereenkomsten sluiten, die algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Eind 2002 zal aan de Tweede Kamer verslag worden uitgebracht over de implementatie van het nieuwe stoffenbeleid.


Financiering

In het nieuwe stoffenbeleid krijgt het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van en het rapporteren over de effecten van de verschillende stoffen. Hierdoor zullen de kosten van deze beleidsvernieuwing vooral worden gedragen door het bedrijfsleven. Daarnaast reserveert de rijksoverheid hiervoor een bedrag van f 45 miljoen (€ 20,4 miljoen) tot en met 2010.



Beleidsvernieuwing externe veiligheid






Het huidige beleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen biedt vanwege gebrekkige handhaving en het ontbreken van een wettelijke grondslag geen garantie dat de risico's voor de bevolking zo laag mogelijk worden gehouden. In reactie op de vuurwerkramp in Enschede en het rapport van de commissie-Oosting heeft het kabinet van het externe veiligheidsbeleid een topprioriteit gemaakt. De minister van VROM is coördinator op rijksniveau. De normen voor het externe veiligheidsbeleid krijgen op korte termijn een wettelijke status.

Het externe veiligheidsbeleid richt zich op het gebruik, de opslag, de productie en het transport van gevaarlijke stoffen en op het gebruik van luchthavens. Het beleid heeft dus vooral betrekking op zogeheten risicobedrijven en op de wegen, spoorwegen, waterwegen en buisleidingen waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

Hoofdpijnen van het beleid


De beleidsvernieuwing is gebaseerd op zeven uitgangspunten:

- Burgers krijgen in hun woonomgeving een bepaalde gegarandeerde bescherming tegen de gevaren van gevaarlijke stoffen.
 - Overheid en politiek moeten veel bewuster omgaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen. Ook de beschikbaarheid van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding moeten hierbij worden betrokken.
 - De maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik van die stoffen worden doorberekend.
 - In het beleid voor risicobedrijven (inrichtingen) zal veel meer rekening worden gehouden met transportrisico's.
- 

- Het aantal routes waarover omvangrijk vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, wordt beperkt. Voor de veiligheidseisen die aan het vervoer zelf worden gesteld, wordt aangesloten bij internationale regelgeving.
- De afstemming en toedeling van verantwoordelijkheden wordt verduidelijkt, zodat de veiligheidsketen wordt versterkt.
- Er komt een wettelijke registratieplicht voor risicovolle situaties en de informatievoorziening aan de burger wordt verbeterd.

Vertaling van de huidige normen voor risicobronnen en ruimtelijke ordening naar concreet beleid is op dit moment vaak niet wettelijk vastgelegd. Evenmin biedt het huidige beleid de garantie dat áls er risico's moeten worden genomen deze in elk geval maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Het *plaatsgebonden risico* is een getal dat per locatie de kans per jaar uitdrukt dat iemand op die plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval. Dit risico is een maatstaf voor de persoonlijke veiligheid van mensen die in de omgeving van een risicovolle activiteit wonen of werken. Een minimum beschermingsniveau voor de risico's van gevaarlijke stoffen wordt gerealiseerd door het plaatsgebonden risico de status van wettelijke grenswaarde te geven. Deze grenswaarde mag in beginsel niet worden overschreden. De minister van VROM dient nog in 2001 een voorstel in voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen. De minister van Verkeer en Waterstaat doet hetzelfde voor een AMvB Externe veiligheid van transport. Deze maatregelen leggen het omgevingsrisico vast voor risicobedrijven en voor transportactiviteiten. De AMvB's schrijven voor dat milieuvergunningen en ruimtelijke plannen altijd aan de grenswaarden worden getoetst.

Ook het opheffen van verschillen tussen bestaande en nieuwe situaties wordt geregeld in AMvB's. Zo snel mogelijk doch uiterlijk in 2010 moeten bestaande situaties voldoen aan de grenswaarden voor nieuwe situaties. Er zijn echter situaties waar het opheffen van dit verschil niet volledig mogelijk is, bijvoorbeeld als gevolg van internationale verdrags-




verplichtingen (vrije doorvaart over de Westerschelde naar Antwerpen), of wanneer de noodzakelijke aanpassing grootschalige sloop van bestaande bebouwing betekent. In de AMvB's wordt daarom voor zeer incidentele gevallen een uitzondering gemaakt.

Het *groepsrisico* geeft, gelet op het aantal mensen dat in de omgeving verblijft, de kans aan dat een groep personen overlijdt door een ongeval bij een risicovolle activiteit. Als van een bepaalde activiteit de maatschappelijke baten gering zijn, als er veiliger alternatieven bestaan of als er onvoldoende mogelijkheden zijn voor doeltreffende rampenbestrijding, mag voor die activiteit geen groepsrisico worden aanvaard. In de wetgeving wordt een bepaling opgenomen die de overheid verplicht keuzes over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico te verantwoorden in het kader van bijvoorbeeld de vergunningverlening of de vaststelling van ruimtelijke plannen. De oriënterende waarde van het groepsrisico is hierbij een ijkpunt. De aanvaardbaarheid van bepaalde groepsrisico's op basis van maatschappelijke baten moet periodiek (bijvoorbeeld eens in de tien jaar) worden bekeken. Daarom krijgen risicobedrijven voortaan alleen tijdelijke vergunningen. Ook toestemming voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt aan een termijn gebonden.

Het externe veiligheidsbeleid zal worden versterkt door de transportrisico's, waar deze zich in Nederland ook voordoen, een belangrijke rol te laten spelen bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer. Vanwege transportrisico's kunnen vergunningen worden geweigerd of alleen onder voorwaarden worden verstrekt. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op de vervoerswijze en op de hoeveelheid te vervoeren gevaarlijke stoffen. Voor een aantal ketens van gevaarlijke stoffen zal een integraal veiligheids-beleid worden geformuleerd. Dit zal in ieder geval worden gedaan voor de stoffen chloor, LPG en ammoniak. Voor elk van deze drie stoffen zal in aanvulling op het algemene externe veiligheidsbeleid afzonderlijk beleid worden geformuleerd, dat per nota aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd.





Om de kosten van indirect ruimtebeslag van het vervoer van gevaarlijke stoffen inzichtelijk te maken, wordt op korte termijn onderzoek gedaan naar de vervoersstromen van chloor, ammoniak en LPG. Ook vaste installaties worden bij dit onderzoek betrokken. Nog dit jaar begint een onderzoek naar niet-noodzakelijke routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Op dergelijke routes kunnen aan dit transport beperkingen of een verbod worden opgelegd.


De verplichting risico's te voorkomen dan wel tot een minimum te beperken ligt allereerst bij bedrijven. MKB-bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, hebben hiervoor vaak nog niet voldoende aandacht. Er zullen wettelijke voorzieningen worden getroffen voor veiligheidsmanagement en risico-aansprakelijkheid in het MKB.

De overheid én de burger moeten zicht hebben op potentieel gevaarlijke activiteiten. De burger heeft recht op heldere informatie over veiligheidsrisico's in de woon- en werkomgeving. Er komt daarom een registratieplicht voor risico-situaties, terwijl ook het recht op deze informatie wettelijk beter wordt geregeld.

Implementatie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken neemt het initiatief om samen met gemeenten en provincies risicokaarten te ontwikkelen. Deze kaarten moeten aan landelijke criteria voldoen en worden regelmatig herijkt en zonodig bijgesteld. Daarnaast is voor hulpverleners informatie over gevaarlijke stoffen van belang. Met de betrokken overheden worden nieuwe afspraken gemaakt; ook het bedrijfsleven wordt hierbij betrokken.

De implementatie van het externe veiligheidsbeleid vindt plaats in drie stappen. In de eerste plaats worden risicovolle activiteiten geregistreerd en worden betrokken overheden en burgers hierover geïnformeerd (afronding uiterlijk 2002).



Vervolgens wordt onderzocht of de normen en risicowaarden juist zijn berekend of vastgesteld, of de juiste afstands-criteria zijn aangehouden, of de vergunning in orde is (en wordt nageleefd), of de doorwerking in de ruimtelijke ordening is geregeld en of er een adequaat plan is voor rampenbestrijding (afronding uiterlijk 2003). De laatste stap is die van repareren van omissies of, als dat niet mogelijk is, amoveren van de betreffende activiteit. In een aantal gevallen zal alleen bedrijfsbeëindiging soelaas kunnen bieden (afronding uiterlijk 2010).

Van in totaal zo'n 4.000 risicobedrijven voldoet een aantal momenteel niet aan de normen. Het gaat om 500 tot 600 LPG-tankstations, 40 ammoniakkoelinstallaties, ongeveer 75 opslagplaatsen van bestrijdingsmiddelen en chemicaliën, circa vijf spoorwegemplacements en vijf zogenoemde BRZO-bedrijven (Besluit Risico's Zware Ongevallen). Indien aanvullende veiligheidsmaatregelen geen oplossing bieden, is bedrijfsbeëindiging aan de orde.

Extern veiligheidsbeleid luchtvaart

Het wetsvoorstel Wijziging Wet luchtvaart bevat het raamwerk voor een nieuw normenstelsel voor Schiphol. In plaats van volumegrenzen moet de luchtvaartsector binnen milieugrenzen bepalen hoe en hoeveel er kan worden gevlogen. Het nieuwe stelsel moet wat betreft milieubescherming tenminste gelijkwaardig zijn aan het oude stelsel. Bij de overgang naar het nieuwe stelsel komt er een milieu-effectrapportage (MER) met een 'gelijkwaardigheidstoets' tussen de Planologische Kernbeslissing (PKB) en het nieuwe normenstelsel. De nieuwe milieu- en veiligheidsgrenzen bepalen ook de mogelijkheden voor eventuele verdere doorgroei van Schiphol na 2010 op het vijfbanenstelsel of op een eventueel aangepast banenstelsel. Voor regionale vliegvelden geldt het nieuwe normenstelsel voor Schiphol als leidraad. Bekeken wordt of de Schiphol-methodiek voor de beoordeling van externe veiligheid ook bruikbaar is voor militaire vliegvelden.

Financiering

Wanneer de huidige veiligheidsrichtlijnen (zoals die van de CPR) strikt worden nageleefd, zal een deel van het bedrijfsleven moeten investeren in het wegnemen van achterstallig onderhoud. Hiermee is naar schatting een bedrag gemoeid van in totaal f 500 miljoen (€ 227 miljoen). Aanvullende maatregelen om specifieke knelpunten op te heffen zullen het bedrijfsleven f 100 tot 150 miljoen (€ 45 tot 68 miljoen) kosten. Voor schadevergoedingen als gevolg van bedrijfsbeëindiging is, bij een strikte toepassing van de Circulaire schadevergoedingen, een bedrag nodig van f 1.000 tot 1.500 miljoen (€ 454 tot 681 miljoen). Rond het verplaatsen van enkele spoorwegemplacements speelt een bredere discussie die ook onderwerpen omvat als de kwaliteit van het binnenstedelijk gebied. Hiervoor is in ICES-kader een claim ingediend van f 3.900 miljoen (€ 1.770 miljoen). Er is nog onvoldoende inzicht in de kosten van maatregelen die nodig zijn om de knelpunten bij het vervoer van gevaarlijke stoffen aan te pakken. De gevolgen voor de rijksbegroting zijn bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de mate waarin de maatschappelijke kosten in de prijzen van het vervoer worden doorberekend. De budgettaire consequenties van het externe veiligheidsbeleid kunnen onder bepaalde voorwaarden vanaf 2003 in belangrijke mate ten laste worden gebracht van de ICES-uitgaven. Voor urgente veiligheidskwesties heeft het kabinet pro memorie een generale reservering opgenomen in de begroting voor 2001 en 2002.

Beleidsvernieuwing milieu en gezondheid

10




Beleid voor straling

Bij de beoordeling of een bepaalde toepassing van radioactiviteit acceptabel is, moeten de sociale, maatschappelijke en economische voordelen worden afgewogen tegen mogelijke gezondheidsschade. Voorzorg speelt hierbij een belangrijke rol.

In 1994 is na uitgebreide Kamerdiscussies besloten de kerncentrale Borssele eind 2003 te sluiten. De voortdurende maatschappelijke onrust in verband met de gevolgen van mogelijke ongevallen en het nog niet opgeloste probleem van de definitieve opslag van radioactief afval speelden hierbij een rol. Het kabinet houdt vast aan de overeengekomen sluitingsdatum van Borssele. In 1997 is de kerncentrale Dodewaard al stilgelegd; er worden voorbereidingen getroffen voor ontmanteling.

In de Derde Energienota staat dat in Nederland geen rol is weggelegd voor kernenergie. Tegelijk stelt de nota dat het noodzakelijk is de aanwezige nucleaire kennis in stand te houden voor toezicht op de bestaande nucleaire installaties en op termijn ook op de ontmanteling daarvan, voor het oplossen van het vraagstuk van radioactief afval en ter ondersteuning van het beleid tegen verspreiding van kernwapens (non-proliferatie).

Incidenten met verarmd uranium hebben tot veel maatschappelijke onrust geleid. Voorbeelden zijn de Bijlmerramp en het gebruik van granaten met verarmd uranium door de NAVO. Bij direct betrokkenen blijkt grote onrust te bestaan en klachten houden aan. Hieraan zal extra aandacht worden besteed.





Van alle radioactiviteit die een mens in Nederland gemiddeld ontvangt, wordt ongeveer eenderde in de woning opgelopen: straling afkomstig van met name bouwmaterialen als beton en baksteen en van opeenhoping van het gasvormige radon. Door middel van stralingsarme bouwmaterialen en extra ventilatievoorzieningen zal de hoeveelheid straling in een woning worden teruggebracht.

Over de gezondheidseffecten van elektromagnetische straling heeft de Gezondheidsraad gepubliceerd. Er lijkt een verband te bestaan tussen het wonen bij bovengrondse elektriciteitslijnen en een geringe verhoging van het aantal gevallen van leukemie bij kinderen. Recent onderzoek in Groot-Brittannië en onderzoek van het RIVM wijzen in dezelfde richting. Deze signalen vormen voldoende aanleiding voor verder onderzoek en voor het nemen van passende maatregelen. Voor GSM-zendmasten verwacht de Gezondheidsraad op basis van het huidige wetenschappelijk inzicht geen negatieve gezondheidseffecten. Rond deze zendmasten, die in stedelijke gebieden vaak op gebouwen worden geplaatst, is de laatste tijd evenwel onrust ontstaan bij omwonenden. Er zullen normen worden vastgesteld voor de elektromagnetische velden van antennes. Plaatsing van antennes op woongebouwen is alleen mogelijk met toestemming van de bewoners.

Beleid voor biotechnologie

Bij het toepassen van biotechnologie is het van belang zoveel mogelijk de effecten te kennen. Dit is noodzakelijk voor een goede afweging van potentiële risico's tegen het beoogde maatschappelijke nut. Bij deze afweging speelt het voorzorgbeginsel een centrale rol. Daarnaast is openbaarheid van informatie en besluitvorming één van de pijlers van het overheidsbeleid.





De overheid wil de komende jaren de ontwikkeling van kennis over biotechnologie (en innovatie op dit gebied) een impuls geven met het actieplan Life sciences. Tegelijk zal het gebruik van antibioticum-resistentiegenen bij planten worden beperkt of verboden. De Commissie Genetische Modificatie wordt uitgebreid met deskundigen op het gebied van de ecologie, ethiek en maatschappijwetenschappen. Bij de risicobeoordeling zal expliciet aandacht worden besteed aan wetenschappelijke onzekerheden. Om de keuzevrijheid van de consument te garanderen zal in Europees verband worden ingezet op zo volledig mogelijke etikettering van producten die genetische gemodificeerde organismen bevatten (of stoffen die hiervan afkomstig zijn).

Beleid voor voedselveiligheid

Op het gebied van voedselveiligheid heeft de overheid een belangrijke rol. De consument vraagt garanties voor de voedselkwaliteit. Als er sprake is van een aannemelijk, maar nog niet wetenschappelijk bewezen risico met mogelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, prevaleert het voorzorgbeginsel. Steeds meer afspraken over voedsel worden in mondiaal verband gemaakt. Nederland stimuleert het maken van nieuwe afspraken die de voedselveiligheid verbeteren.

Sinds eind 2000 is een Interdepartementaal Comité Voedselveiligheid ingesteld. Hierin hebben alle betrokken ministeries zitting. Dit comité neemt het lopende voedselveiligheidsbeleid onder de loep en rapporteert jaarlijks aan het kabinet en aan de Tweede Kamer. In geval van een incident coördineert het comité de noodzakelijke maatregelen.



Beleidsprogramma milieu en gezondheid

Er dienen zich voortdurend nieuwe risico's aan, omdat steeds nieuwe activiteiten worden ontplooid en wereldwijde marktwerking risicogebieden vergroot. Daarnaast is een maatschappelijke ontwikkeling gaande naar steeds geringere aanvaarding van risico's waarvoor mensen niet zelf hebben gekozen. Recente rampen en branden (Bijlmer, Enschede, Bovenkarspel, Drachten) en voedselproblemen (dioxinekippen, BSE) hadden een negatieve invloed op het vertrouwen in de overheid.

Risico's kunnen worden ingedeeld in diverse categorieën die een eigen aanpak vergen:

- Risico's die te voorzien, in zekere mate te beheersen en eventueel te voorkomen zijn. Dit zijn risico's die redelijk te voorspellen zijn en waartegen in principe doeltreffende maatregelen kunnen worden genomen. De aanpak ligt in de sfeer van preventie.
- Risico's die te voorzien, moeilijk te beheersen en soms niet te voorkomen zijn. Te voorzien, maar ook moeilijk te beheersen, is bijvoorbeeld het feit dat door het opwarmen van de aarde de kans toeneemt dat bepaalde organismen in onze omgeving (blauwwieren, botulisme) zich explosief uitbreiden.
- Risico's die niet te voorzien, moeilijk te beheersen en nauwelijks te voorkomen zijn. Voorbeelden zijn de recente uitbraken van HIV en legionella. Nieuwe, voor de mens infectueuze ziekteverwekkende organismen ontstaan spontaan, bijvoorbeeld uit verwante, bekende organismen. Ook kunnen organismen door omstandigheden die door mensen zijn gecreëerd, de kans krijgen zich zodanig explosief te ontwikkelen dat ze een gevaar vormen (legionellabacterie). Oplossingen zijn onder meer het inrichten van een signaleringssysteem en het inrichten van een structuur voor acuut handelen indien het onverhoopt toch mis gaat.

- Combinatierisico's. Bijzonder complex zijn de risico's die alleen maar worden vermoed, maar waarover verdere kennis ontbreekt. Een voorbeeld is de mogelijke schade van een gecombineerde blootstelling aan diverse risicofactoren (stoffen, straling enzovoort), terwijl geen van de afzonderlijke factoren tot schade leidt. De aanpak van combinatie-risico's richt zich in eerste aanleg op onderzoek naar mogelijke effecten.

De genoemde soorten risico's vragen om een versterking van onderzoek, zodat gevaren en risico's eerder kunnen worden gesignaleerd. Momenteel komen veel signalen over mogelijke risico's door incidenten aan het licht. Daarna wordt in het algemeen het beleid en de daarvan afgeleide regelgeving aangepast. Een meer structurele opsporing kan incidenten voorkomen.


De overheid moet laten zien welke onzekerheden er zijn en hoe ze probeert die te beheersen. Om doeltreffend te kunnen inspelen op de onrust rondom risico's, is het belangrijk dat de overheid weet waarover burgers zich zorgen maken. Alleen reageren op signalen van onrust is onvoldoende.

Financiering

Voor de financiering van het beleidsprogramma Milieu en Gezondheid wordt tot 2010 f 45 miljoen (€ 20 miljoen) uitgetrokken. De dekking vindt plaats uit extra ruimte in de begroting van VROM voor het NMP4. Voor de versterking van de medisch milieukundige functie bij de GGD's wordt tot 2010 f 45 miljoen (€ 20 miljoen) beschikbaar gesteld. Dit bedrag wordt bekostigd uit de begroting van VWS.

Vernieuwing van het milieubeleid voor de leefomgeving





Milieubeleid draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Hoe de leefomgeving wordt ervaren, wordt onder meer bepaald door de aanpak van de vervuiling van bodem, lucht en water, door veiligheidsrisico's, bedrijvigheid, geluidsoverlast en afvalinzameling. Daarnaast spelen zaken als woningaanbod, werkgelegenheid en voorzieningen een rol, evenals groenvoorziening, natuur, ruimte en afwisseling van karakteristieke gebieden.


Rolverdeling tussen overheden

Om de bijdrage van het milieubeleid aan de kwaliteit van de leefomgeving te versterken, brengt het kabinet drie veranderingen aan:

- de samenhang tussen milieu- en ruimtelijk beleid wordt vergroot;
- de samenhang tussen het beleid van verschillende overheden wordt versterkt;
- de verantwoordelijkheid van mede-overheden voor de plaatselijke leefomgeving wordt vergroot.

De plaatselijke overheid is vaak beter dan de rijksoverheid in staat aan de kwaliteit van de leefomgeving bij te dragen. Daarom moet zij meer vrijheid krijgen en zoveel mogelijk integrale verantwoordelijkheid voor de lokale leefomgeving krijgen. Uitgangspunt hierbij is dat dit leidt tot verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Het rijk stelt voor de milieukwaliteit een harde ondergrens vast en zal samen met de andere overheden bij uitvoering en handhaving die grens bewaken. Gezamenlijk worden milieukwaliteiten voor diverse gebiedstypen geformuleerd; de gebiedstypering wordt ontleend aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Bestuurlijke afspraken zullen onder meer zijn gericht op naleving en handhaving, inspraak van burgers, heldere besluitvorming en beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden. Bij het formuleren van de gebiedskwaliteit moeten ook andere waarden dan alleen het milieu een rol spelen. In sommige gevallen is het sociaal rechtvaardig om een hogere kwaliteit te realiseren op plekken waar sociale, economische en






milieuproblemen elkaar onderling versterken. Ook is extra aandacht nodig voor de inpasbaarheid van nationale belangen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur en de rijksinfrastructuur.


Voor provincie en rijk geldt al de wettelijke verplichting tot het opstellen van een milieubeleidsplan. Nu gemeenten meer strategische taken op het terrein van de milieukwaliteit krijgen, is een gemeentelijke beleidsvisie op de gewenste gebiedskwaliteit noodzakelijk. Een gemeente kan die visie geven in de vorm van een afzonderlijk milieubeleidsplan of als herkenbaar onderdeel van een omgevingsplan. Bij de herziening van de Wet milieubeheer zal hiervoor een wettelijke basis worden gelegd.

In ons land wordt op een groot aantal plaatsen nog niet voldaan aan minimale milieukwaliteitscondities. Dat leidt onder meer tot gezondheidsverlies door luchtvervuiling, geluidhinder of tot te grote calamiteitenrisico's. Om de gewenste kwaliteit te bereiken, zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de herinrichting van het stedelijk en het landelijk gebied die volgt uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Nieuwe geluiddoelstelling

Het NMP3 vermeldde al dat de doelstelling voor het geluidbeleid (geen ernstig gehinderden meer in 2010) te ambitieus was en dat deze doelstelling zou worden herzien. NMP4 bevat een nieuwe doelstelling voor het geluidbeleid: het bereiken van een akoestische kwaliteit in 2030 die past bij de functie van het betreffende gebied. Akoestisch kwaliteit betekent dat de gebiedseigen geluiden te horen zijn en niet overstemd worden door niet-gebiedseigen geluid. Om dit te bereiken mag in 2010 de grenswaarde van 70 dB(A) bij woningen niet meer worden overschreden. Bovendien moet






de akoestische kwaliteit in het stedelijke gebied door middel van aanpassingen aan de rijksinfrastructuur in 2010 aanzienlijk zijn verbeterd doordat 50% van de situaties met een gevelbelasting van meer dan 60 dB(A) zijn gesaneerd. De akoestische kwaliteit in de Ecologische Hoofdstructuur mag in 2010 niet zijn verslechterd ten opzichte van 2000.

Voor het halen van de doelstellingen in het stedelijk gebied en in de Ecologische Hoofdstructuur wordt een gebiedsgerichte benadering gevolgd. De betrokken overheden zullen in het kader van de bestuursafspraken over de leefomgeving uiterlijk in 2005 bepalen welke akoestische kwaliteit in hun eigen gebied gewenst is.

In een ambitieus innovatieprogramma wordt alle nationale en internationale kennis over geluidhinder gemobiliseerd. De aandacht gaat daarbij uit naar verbetering van bronmaatregelen, zoals stiller asfalt. De aanpak richt zich op situaties waar als gevolg van onvoorziene verkeerstoename de geluidsbelasting van woningen hoger is geworden dan overheden hadden afgesproken. Dit probleem speelt zowel langs de weg als bij het spoor. Op het spoor zullen lawaaiige reizigers-treinen geleidelijk worden vervangen door stiller materieel. De geluidsbelasting door goederentreinen wordt aangepakt door technische verbeteringen en nieuwe onderhoudsmethoden.

Het beginsel dat kosten die samenhangen met milieudruk worden doorberekend aan de veroorzaker, is ook van toepassing op het geluidsbeleid. Het wegwerken van knelpunten en een onvoorziene verkeersgroei vergt daarnaast een aanzienlijke investering door het rijk.



Grensoverschrijdende vervuiling

Zure depositie en stikstofdepositie in Nederland zijn voor veertig respectievelijk dertig procent afkomstig uit het buitenland. Wat betreft ozon en fijn stof is de buitenlandse invloed nog groter. De milieukwaliteit in individuele landen van Europa is dus niet alleen afhankelijk van de emissies in eigen land, maar ook van die in andere landen. Om die reden hanteert Nederland een tweesporenbeleid: nationaal worden de emissies zoveel mogelijk verminderd, terwijl internationaal met name de buurlanden bewogen worden tot vergaande reducties. In het zogeheten Gothenburg-protocol hebben 31 landen, waaronder alle EU-lidstaten, afspraken gemaakt over emissieplafonds voor 2010. De meeste EU-landen hebben beloofd hun uitstoot iets meer te beperken dan 'Gothenburg' vereist, om ook bij tegenvallers internationale verplichtingen te kunnen nakomen. Bovendien passen verdergaande doelstellingen bij de voortrekkersrol die Nederland samen met een aantal Europese landen wil vervullen. Een verdergaande reductie (met name van ammoniak) biedt tevens extra bescherming aan de Nederlandse natuur.

De omvang van de gezondheidsrisico's van de huidige luchtverontreiniging is zodanig groot dat met het bereiken van de gestelde luchtkwaliteitsdoelen in 2010 een aanzienlijke gezondheidswinst is te behalen. Ook kan een verdergaande reductie extra bescherming bieden voor de Nederlandse natuur. Dit geldt vooral voor ammoniak.


Over de belangrijkste vervuilende stoffen kan worden opgemerkt:

- Stikstofoxiden (NO_x): De industrie begint in 2003 met handel in NO_x -emissies. Dit moet leiden tot een kosteneffectieve aanpak van deze emissies.


- Zwaveldioxide (SO₂): In brandstoffen voor wegverkeer en binnenvaart zal het gehalte zwavel worden verlaagd. Raffinaderijen, industrie en energiesector moeten de uitstoot van zwaveldioxide in 2010 verminderd hebben tot 30 kiloton. Ook de aanpak van afgemeerde zeeschepen kan leiden tot verdere reductie.
- Ammoniak (NH₃): De vermindering van ammoniak is gebaseerd op een combinatie van generiek beleid en meer gebiedsgericht beleid. Overbelasting van een natuurgebied door stikstof en zuurdepositie neemt extra af indien er geen ammoniakemissies door veeteelt meer plaatsvinden binnen een bepaalde zone rondom een natuurgebied. Wanneer ammoniakemissies door veeteelt in een zone van ruwweg 500 meter rondom de natuur worden verplaatst naar een andere locatie, reduceert dit de overbelasting aan zuur en stikstof in het jaar 2010 met gemiddeld dertig tot veertig procent. De bescherming van het oppervlak aan natuurgebied kan bovendien door gebiedsgericht beleid aanzienlijk worden vergroot.

Financiering

In situaties waarin de minimumnormen voor de leefomgeving worden overschreden, kunnen andere overheden nu al onder bepaalde voorwaarden een financiële bijdrage krijgen voor het oplossen van specifieke knelpunten. Onderzocht zal worden of deze geldstromen gebundeld kunnen worden in een integrale regeling voor het aanpakken van milieuknelpunten. Sommige maatschappelijke activiteiten (zoals transport, mobiliteit of bedrijfsactiviteiten) leiden tot extra kosten voor behoud van kwaliteit in de leefomgeving. In principe moeten die kosten doorwerken in de prijzen van de maatschappelijke activiteiten. Het rijk zal de financiële steun voor stedelijke vernieuwing uitbreiden, omdat in dit kader ook een betere milieukwaliteit moet worden bereikt. Voor dit beleid is een ICES-investeringsclaim ingediend van f 5.200 miljoen (€ 2.360 miljoen). De kosten voor de aanpak van geluidsknelpunten bij de rijksinfrastructuur worden




geraamd op *f* 4.800 miljoen (€ 2.180 miljoen). Het innovatieprogramma voor nieuwe en effectievere geluidsmaatregelen kost naar schatting *f* 345 miljoen (€ 157 miljoen). Beide bedragen maken onderdeel uit van ICES. Deze problematiek maakt onderdeel uit van de bredere ICES-afweging, waarover het volgende kabinet beslist.




Financiën

102






In de hoofdstukken 5 tot en met 11 zijn voor de beschreven transities en beleidsvernieuwingen verschillende maatregelen beschreven. Dit leidt tot maatschappelijke kosten en kosten voor rekening van de overheid. In de financiering van dit beleid is nog niet voorzien. De financiering maakt onderdeel uit van de bredere afweging in het kader van de formatie van het volgende kabinet, dan wel van de ICES-investeringsimpuls waarover het volgende kabinet beslist. In dit licht is, naast het reguliere begrotingsproces waar financieringsmogelijkheden kunnen bestaan binnen de kaders die het volgende kabinet hierover zal afspreken (zoals herschikken van bestaande middelen en benutten van onderuitputting), de procedure rond de ICES-investeringsimpuls van belang. Op dit moment worden de wensen met betrekking tot de economische infrastructuur in de ruime zin des woords geïnterpreteerd. Duidelijk is dat er prioriteiten gesteld moeten worden. Dit kabinet zal nog dit jaar een brief aan de Kamer schrijven die zal aansluiten op de brede kabinetsnota's, zoals NVVP, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het NMP4. De consequenties van het niet volledig honoreren van financiële indicaties voor het voorgestelde beleid in deze nota kunnen beperkt zijn, naarmate de milieukosten sneller en vollediger kunnen worden geïnternaliseerd. Wanneer de mogelijkheden daartoe beperkt zijn, zal de fasering van de voorgestelde instrumentering van deze nota worden aangepast.



Tot slot

13






Milieubeleid heeft zin. Deze nota is het begin van een nieuwe beleidscyclus en markeert de afsluiting van een periode van ongeveer tien jaar, waarin de overheid meerdere milieuplannen publiceerde. Veel vervuilingsproblemen zijn in deze periode opgelost. Maar sommige vraagstukken bleken hardnekkiger te zijn dan verwacht. Een intensivering van de bestaande aanpak zou geen soelaas bieden. Voor een aanpak van de hardnekkige problemen zijn fundamenteelere maatregelen nodig, dichterbij de kern van het economische proces, maar zonder de basis van de economie aan te tasten.

Met deze nota wordt, zoals gezegd, een nieuwe beleidscyclus gestart, met een over meerdere decennia volgehouden pad van naar duurzaamheid. Alleen zo zijn de problemen op het gebied van energie en klimaat, biodiversiteit, grondstoffen, landbouw en voedselvoorziening aan te pakken.

Dit NMP richt zich op drie soorten problemen:

- de hardnekkige oude problemen die alleen kunnen worden opgelost door de externe milieukosten volledig te internaliseren in de prijzen;
 - bekende knelpunten die in een nieuwe vorm de kop opsteken, zoals externe veiligheid en gezondheidsrisico's van chemische en biologische vervuiling en straling;
 - nieuwe problemen als gevolg van de technologische innovatie die bestaande knelpunten oplost, maar vaak onvermoede nieuwe problemen schept. Het gaat niet alleen om de verschijnselen zelf (zoals schaalvergroting, biotechnologie, aantasting van de atmosfeer enzovoort), maar ook om de steeds complexere interactie van deze verschijnselen. De mondiale verknoping van zaken maakt de samenleving kwetsbaar en de aard van verstoringen moeilijker beheersbaar. Dit vraagt om alertheid op een grotere schaal en op een langere termijn dan tot nu toe gebruikelijk, en om een steeds verdergaande verankering van het voorzorgprincipe.
- 




De in deze nota aangereikte beleidskeuzes en oplossingen zijn een leidraad voor de komende jaren. Transitie vraagt visie, durf en doorzettingsvermogen van alle betrokkenen. De vraag is niet of het kan, maar hoe het kan. Er zal een voortdurende herijking plaatsvinden op basis van nieuwe omstandigheden. De aanpak moet daarom niet star zijn maar flexibel, niet dogmatisch maar creatief in het leren omgaan met onzekerheden.

Nederland kan deze ontwikkelingen niet alleen tot stand brengen. De rol van ons land als katalysator, ook in het nieuwe Europa met 32 lidstaten, is nog altijd evident. Geestkracht en geloofwaardig handelen blijven de aanjagers voor verandering. Internationale afspraken zijn onontbeerlijk, ook op terreinen waar tot nu toe nog nauwelijks is gesproken. Dat vraagt om een versterking van de internationale capaciteit om afspraken tot stand te brengen. Het vraagt ook om een internationaal aanvaard normen- en waardenstelsel voor een duurzame relatie tussen de mens en zijn leefomgeving.

Deze nota zet zich niet af tegen het geloof in maatschappelijke vooruitgang, maar vraagt om échte vooruitgang. Afwenteling van de bijeffecten op zwakkeren en toekomstige generaties is daarin niet langer acceptabel.

Dit vierde NMP heeft als doel het permanente proces van verbetering te versterken door integrale oplossingen te ontwikkelen voor hier en nu, voor elders en later. Die oplossingen kunnen gezamenlijk worden gevonden, wanneer de wil daartoe aanwezig is.



De oorspronkelijke nota is tot stand gekomen in samenwerking met de volgende ministeries:

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Economische Zaken

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Verkeer & Waterstaat

Buitenlandse Zaken

Financiën

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Colofon

Titel: Een wereld en een wil
werken aan duurzaamheid

Vormgeving: Signum organisatiecommunicatie / moods & minds

Fotografie: Morad Bouchakour

Publicatie van: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Centrale Directie Communicatie
Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag
www.vrom.nl

Voor verdere vragen kan het publiek terecht bij de afdeling publieksvoorlichting van het Ministerie van VROM, telefoon 070-339 37 40 of per e-mail: Bpvinternet@cdc.cs.minvrom.nl

vrom 01.0294/b/09-01 14546/176
September 2001

Deze samenvatting is uitgekomen voordat de behandeling van het NMP4 in de Tweede Kamer plaatsvindt.

De in deze uitgave opgenomen tekst geldt dan ook onder voorbehoud van goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer van de Staten Generaal.