Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1993–1994

23 560 Tweede Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 2 **PLAN**

INHOUDSOPGAVE

315724F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1993

VOORWOORD

Het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 2) bevat de strategie voor het milieubeleid voor de middellange termijn, 1995–1998. De strategie richt zich op het bereiken van duurzame ontwikkeling. Deze strategie is niet nieuw, maar is gebaseerd op een nadere herijking en uitwerking van het beleid zoals dat is uiteengezet in het Nationaal Milieubeleidsplan[1] en het Nationaal Milieubeleidsplan-plus[2]. Het NMP 2 geeft een beleidsmatig antwoord op de derde Nationale Milieuverkenning van het RIVM. In het NMP 2 worden tevens stappen gezet in de uitvoering van Agenda 21 en de andere afspraken die tijdens de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro zijn gemaakt. Door middel van een speciaal logo in de kantlijn van de hoofdtekst, wordt aangegeven waar concreet invulling gegeven wordt aan de vragen die UNCED stelde.

Net als het eerste NMP bevat ook het NMP 2 een actieprogramma. De acties zijn samengebracht in de bijlage van het NMP 2 en maken integraal onderdeel uit van dit NMP. De geformuleerde acties dienen nog te worden geoperationaliseerd om meer houvast te geven aan de uitvoerders van het milieubeleid. In samenwerking met de andere overheden wordt de actielijst uitgewerkt. Deze lijst van acties zal worden opgenomen in het Milieuprogramma 1995–1998.

Gelijktijdig met dit NMP 2 wordt de Vervolgnota Energiebesparing uitgebracht die mede een bijdrage levert aan de vormgeving van het milieubeleid. Bij het tot stand brengen van deze beleidsdocumenten heeft afstemming plaatsgevonden.

17 december 1993

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Minister van Economische Zaken,
J. E. Andriessen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

[1] Tweede Kamer, 1988–1989, 21 137, nrs. 1–2.
[2] Tweede Kamer, 1989–1990, 21 137, nrs. 20–21.

SAMENVATTING

1. Evaluatie; milieu als maatstaf

Sinds het verschijnen van het eerste NMP is het milieu in toenemende mate maatstaf geworden voor het handelen van doelgroepen. Door de verschillende doelgroepen en overheden zijn grote inspanningen verricht, waardoor nu veel doelstellingen binnen bereik zijn. Toch is er nog een lange weg te gaan. Daadwerkelijke realisatie van de verschillende doel- en taakstellingen zal van alle doelgroepen en overheden nog veel inspanningen vragen.

Uit de derde Nationale Milieuverkenning blijkt dat naar verwachting de uitstoot van een aantal milieubelastende stoffen fors zal worden verminderd. De inspanning die de diverse doelgroepen en overheden samen leveren heeft vooral resultaat gehad voor de thema's verzuring, vermesting, verspreiding en verwijdering. Hierdoor kan op deze terreinen geconstateerd worden dat het milieubeleid vruchten begint af te werpen, hoewel de gewenste voortgang niet overal lijkt te worden gerealiseerd. De voortgang die bij de uitvoering van het milieubeleid is geboekt, blijkt sterk samen te hangen met het karakter van de doelgroep. Uit de evaluatie van het milieubeleid blijkt dat een onderscheid tussen respectievelijk goed en moeilijk bereikbare doelgroepen van belang is.

Bij de doelgroepen is de grootste voortgang geboekt bij de doelgroepen die relatief gemakkelijk bereikbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn delen van industrie, raffinaderijen, bouw en landbouw. Het NMP 1-beleid kon voor deze doelgroepen betrekkelijk snel worden omgezet in heldere taakstellingen, voldoende middelen en voorzieningen. Met hen konden duidelijke afspraken worden gemaakt over de uitvoering (zie kader), waardoor de noodzakelijke lange-termijnzekerheid over de inzet van de overheid kon worden vastgelegd. Dit heeft de implementatie van het NMP 1-beleid bevorderd. Andere voorbeelden van acties die deze doelgroepen in samenwerking met de overheid hebben ondernomen, zijn de milieuplannen van de drinkwaterbedrijven in VEWIN-verband, de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw, het plan Mineraal Centraal van het Landbouwschap en de Milieu-actieplannen van de energiedistributiebedrijven.

Intentieverklaring	
1. Grafische Industrie	1993
Houtverduurzamingsindustrie	1992
Basismetaalindustrie	1992
Chemische industrie	1993
Metaal-elektro industrie	1994
Zuivelindustrie	1994
2. Textielveredeling, Tapijt- en Vloermattenindustrie	1994
Slachterijen/Vleeswaren industrie	1994
Papier(waren) industrie	1994
3. Baksteen- en dakpannenindustrie	1995
Lederindustrie	1995
Rubber- en kunstofverw. industrie	1995
Beton- en cementwarenindustrie	1995
Overige minerale-produktenindustrie	1995

Bij de uitvoering door moeilijk bereikbare doelgroepen, zoals consumenten en kleine en middelgrote bedrijven, kon minder voortgang worden geboekt. Dit hangt vooral samen met het feit dat deze doelgroepen weinig zicht hebben op hun milieubelasting, met hen geen afspraken kunnen worden gemaakt en zij niet vergunningplichtig zijn. Met andere woorden, deze doelgroepen zijn moeilijk direct door de overheid aan te spreken. Zo blijken bijvoorbeeld de doelgroepen consumenten en detailhandel gebrekkig zicht te hebben op de eigen milieubelasting en de mogelijkheden deze terug te brengen, hetgeen gedragsverandering niet stimuleert. Deze doelgroepen kunnen beter worden gestimuleerd door hen aan te spreken door middel van een breder instrumentenpakket (sociale en economische instrumenten). Ook intermediaire organisaties kunnen een grotere rol hebben in de uitvoering van het beleid voor deze groepen. Dat geldt bijvoorbeeld voor consumentenorganisaties, milieu-organisaties, energiebedrijven of de drinkwaterbedrijven.

Naar aanleiding van het verschijnen van het eerste NMP hebben het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) afgesproken het milieubeleid zoveel mogelijk gezamenlijk uit te voeren. Deze intentie is onder andere neergelegd in de bestuursakkoorden die de VNG en het IPO in 1990 met het Rijk hebben gesloten. Nadere uitwerking heeft onder meer plaatsgevonden in de plannen van Aanpak NMP van het IPO, de VNG en de UvW. Sinds 1990 is echter meer tot stand gebracht:

- een substantiële verbetering van het uitvoeringsniveau van vergunningverlening en handhaving bij provincies en gemeenten, verdere verbetering blijft nodig;
- een professionele projectorganisatie voor de uitvoering van het NMP bij het IPO, waar alle provincies actief aan deelnemen;
- concrete afspraken tussen de gezamenlijke overheden en het bedrijfsleven over het doelgroepenbeleid voor de industrie;
- een nieuwe structuur voor afstemming en samenwerking bij de handhaving van milieuwetgeving op regionaal en landelijk niveau.

Het bereiken van een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving zal ook de komende jaren nog een forse inspanning vergen van de overheden. De komende planperiode richten de andere overheden zich met name op een aantal activiteiten:

o *gemeenten en regio's*
- vergunningverlening en handhaving;
- uitvoering van wetten;
- beleids- en uitvoeringsplannen;
- het op milieugebied aanpassen van plannen;
- voorbeeldfunctie (interne milieuzorg);
- communicatie en voorlichting en andere stimulering.

o *provincies:*
- bijzondere aandacht voor het doelgroepenbeleid industrie, afvalbeleid en milieubeleid voor het buitengebied;
- opstellen beleidsplannen;
- opstellen provinciale milieuverordening;
- vergunningverlening;
- handhaving vergunningen en algemene regels;
- opstellen uitvoeringsprogramma's;
- gebiedsgericht beleid;
- treffen van voorzieningen voor gedragsverandering.

o *waterschappen:*
  - bestrijding verdroging;
  - actieplan baggerspecie;
  - handhaving WVO;
  - uitvoering bestaand beleid.

2. Rode draad NMP 2

De resultaten van het eerste NMP zijn uitgebreid geëvalueerd, wat ons veel geleerd heeft over de belangrijkste factoren voor succes in de uitvoering van het milieubeleid. Deze zijn terug te vinden in de rode draad van dit NMP.

Het realiseren van duurzame ontwikkeling blijft het uitgangspunt. Daarmee blijven de analyse en doelstellingen van het NMP 1 onverkort van kracht.

Duurzame ontwikkeling

De hoofddoelstelling van het milieubeheer, zoals neergelegd in NMP 1, is het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

Om deze doelstelling te realiseren besteedt dit NMP aandacht aan drie hoofdaspecten, die samen de rode draad van het NMP vormen:

1. **de versterking van de uitvoering;**
2. **aanvullende maatregelen daar waar doelstellingen met het bestaande beleid niet binnen bereik zijn;**
3. **duurzaam produceren en consumeren in perspectief.**

In alle gevallen is er een open oog voor internationale aspecten (actieve milieudiplomatie) en economische ontwikkeling.

De drie hoofdaspecten van dit NMP hebben als doel dat de overheid de optimale condities creëert, waarbinnen de doelgroepen hun eigen verantwoordelijkheid maximaal kunnen invullen. De mogelijkheden voor de doelgroepen om eigen verantwoordelijkheid te nemen groeien naarmate het milieubeleid verder vorm krijgt. De rol van de overheid kan zich op termijn wat meer beperken tot het stellen van de kaders en facilitering.

Verschuiving van regulering van bovenaf naar zelfregulering binnen kaders

De overheid stelt de kaders vast in de vorm van themadoelstellingen. De taakstellingen voor de doelgroepen, een essentieel onderdeel van deze kaderstelling, worden in het open planningsproces in overleg met de doelgroepen vastgelegd. Het bereiken van de themadoelstellingen is uitgangspunt. Het realiseren van de taakstellingen is de verantwoordelijkheid van de doelgroepen.

Door zelfregulering kunnen de doelgroepen zelf aangeven hoe zij in eigen verantwoordelijkheid hun taakstelling willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen. Door monitoring en verslaglegging ontstaat inzicht in de door de doelgroep en andere overheden geleverde inspanningen en de effectiviteit van die inspanningen.

---

3. Versterking van de uitvoering

De uitwerking van de strategielijnen van dit NMP krijgt een ander accent dan in het eerste NMP. In het eerste NMP zijn vooral de goed georganiseerde groepen aangesproken. Een belangrijk onderdeel van het NMP 2 zal juist de versterking van de uitvoering door de moeilijker bereikbare doelgroepen of onderdelen zijn.

Bij de implementatie van dit NMP geldt steeds dat gemaakte afspraken met doelgroepen onverkort gehandhaafd blijven:

Afspraak is afspraak

Voor alle actoren in het milieubeleid geldt dat afspraken die zijn gemaakt (convenanten, milieuplannen, etc.) onverkort blijven gelden en dat monitoring van de voortgang plaatsvindt. Tegenvallende resultaten moeten binnen de doelgroep of de regio worden opgelost, allereerst door fasering van maatregelen binnen de gestelde termijnen. Slechts als dit geen oplossing biedt, kan op basis van wederkerigheid worden overwogen om compensatie elders te zoeken. Dit is pas aan de orde in de komende periode, als verwezenlijking van de taakstelling door een doelgroep of regio onmogelijk lijkt te worden.

De voorwaarden voor het nemen van maatregelen door de doelgroepen zijn duidelijker geworden dankzij de ervaringen met de uitvoering van het NMP 1:

---

a. heldere taakstellingen en voldoende informatie zodat doelgroepen weten welke gedragsaanpassing, bijvoorbeeld minder afval, van hen gevraagd wordt.

b. voldoende middelen en voorzieningen. De doelgroepen moeten immers ook de mogelijkheid hebben om hun gedrag aan te passen. Zo is een goed openbaar vervoer van belang voor vermindering van het autogebruik.

c. voldoende zekerheid: uitvoering op maat. Doelgroepen moeten weten wat zij op welk moment moeten doen. Belangrijk is ook om te weten welke maatregelen prioriteit hebben. Tenslotte is van belang dat zowel de rijksoverheid als andere overheden dezelfde gedragsverandering van de doelgroep vragen. Betere integratie van beleid is daarom van belang.

---

a. Heldere taakstelling en informatie

De NMP-doelstellingen blijken voor veel doelgroepen helder te zijn en een duidelijk richtinggevend kader te bieden voor hun inspanningen op milieugebied. Zo zijn de algemene themadoelstellingen al doorvertaald naar doelgroeptaakstellingen, bijvoorbeeld voor de industrie (verzuring, verspreiding, vermesting), het verkeer (klimaatverandering, verzuring), de landbouw (verzuring, vermesting). Dat geldt echter niet voor alle doelstellingen. Met name voor de doelgroepen detailhandel en consumenten moeten nog taakstellingen worden ingevuld.

In dit NMP wordt de helderheid van de taakstellingen en informatie langs twee lijnen bevorderd: completering van de set doel- en taakstellingen en doorvertaling van de taakstellingen.

Completering van de doel- en taakstellingen

De doel- en taakstellingen worden allereerst zoveel mogelijk gecompleteerd voor thema's en doelgroepen. Daarom is in dit NMP een 2010 doelstelling voor het thema verwijdering geformuleerd.

Nog niet alle milieurelevante actoren in de maatschappij vallen onder het huidige doelgroepenbeleid. Zo is de scheep- en luchtvaart (doelgroep verkeer en vervoer) nog niet structureel betrokken bij de beleidsvoorbereiding en het doelgroepenoverleg. In de planperiode zullen in overleg met de doelgroep taakstellingen worden geformuleerd voor de luchtvaart en scheepvaart. Tevens wordt onderzocht hoe het midden- en kleinbedrijf en de dienstensector, zoals het bank- en verzekeringswezen, de ambachtelijke sector en het toeristisch-recreatief bedrijfsleven, kunnen worden betrokken bij de uitvoering van het milieubeleid. Nederland geeft hiermee invulling aan Agenda 21 van UNCED met betrekking tot het aanspreken van de major groups.

Doorvertaling van de doelstellingen

Om de helderheid te vergroten moeten de themadoelstellingen worden vertaald. In principe is gekozen voor een vertaling naar taakstellingen voor doelgroepen en niet naar regionale taakstellingen. Voor consumenten en detailhandel en voor de moeilijker bereikbare delen van de andere doelgroepen (midden- en kleinbedrijf in verschillende sectoren) zal deze vertaling plaatsvinden. Vaststelling van taakstellingen alleen is niet voldoende: zij moeten op hun beurt worden omgezet in handvatten voor gedragsverandering, bijvoorbeeld door produktinformatie.

Voor enkele vormen van milieubelasting is het wenselijk om te komen tot een doorvertaling naar provinciale of regionale doelstellingen. Dit geldt met name voor verdroging, onderdelen van verstoring, vermesting van grond- en oppervlaktewater, en ammoniak uit de landbouw. Op deze terreinen sluiten de met de doelgroepen afgesproken landelijke normen onvoldoende aan bij de specifieke eisen van een regio. De provincie of regio zorgt vervolgens voor de verdere doorvertaling naar taakstellingen voor bedrijven.

Om de voortgang van het milieubeleid beter in beeld te kunnen brengen, wordt voor vrijwel alle doelgroepen de monitoring versterkt. Zo kan zowel de overheid als de betrokken doelgroep zien welke bijdrage men levert aan de oplossing van de milieuproblemen.

b. Verbetering van de uitvoeringscondities

De overheid stimuleert het beschikbaar komen van voorzieningen voor de uitvoering van het beleid, zoals milieuvriendelijke technologie en kennis, zodat de doelgroepen kunnen beschikken over de noodzakelijke technologie voor preventie en reductie van emissies. Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar herverwerkingstechnologie van afvalstoffen, de-NO_x-technieken voor verkeer, stiller spoorwegmaterieel en defosfaterende en denitrificerende maatregelen. Ook bedrijfs-interne milieuzorg bij research- en onderwijsinstellingen zal worden gestimuleerd.

Om doelgroepen gedragsalternatieven te geven zijn voorzieningen nodig. Daarom zullen in de komende planperiode onder andere uitbreiding van voorzieningen voor gescheiden afvalinzameling, milieu-

bewust vervoer en een milieuvriendelijker produktenpakket worden gefaciliteerd. In de loop van 1994 zal met de relevante organisaties worden samengewerkt om de consument in staat te stellen meer rekening te houden met het milieu bij het aankopen, gebruiken en eventueel afdanken van produkten. Informatie over de milieubelasting van produkten en de beschikbaarheid van een minder milieubelastend assortiment zijn daarvoor van belang. Door goede produktinformatie heeft de consument, bij het kopen van een produkt of dienst, inzicht in de milieubelasting tijdens het gebruik, produktie en transport en de milieubelasting in het afvalstadium.

c. Uitvoering op maat

Instrumentariuminzet

Uitvoering op maat vereist dat de instrumenteninzet toegespitst is op de kenmerken van de doelgroepen.

De huidige inzet van instrumentarium, gericht op de goed bereikbare doelgroepen, wordt voortgezet middels convenanten, meerjarenafspraken en direct regulerende instrumenten. Daarnaast wordt de inzet van het instrumentarium verbreed om de eigen verantwoordelijkheid van deze doelgroepen te faciliteren en te stimuleren. Zowel financiële instrumenten als het privaatrecht spelen hierbij een rol. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het mestprobleem bij de doelgroep landbouw. Hier wordt door een combinatie van doelvoorschriften en financiële regulering gestreefd naar het realiseren van evenwichtsbemesting. Gedragsaanpassingen bij de moeilijker bereikbare doelgroepen worden gestimuleerd door de inzet van voornamelijk financieel en sociaal instrumentarium. Financiële prikkels en betrouwbare informatie spelen een belangrijke rol. Instrumenten hiervoor zijn verlaging van het BTW-tarief voor milieuvriendelijke produkten en diensten, een mogelijke energieheffing in EG-verband of op nationale schaal (kleinverbruikersheffing) en de inzet van sociaal instrumentarium, om milieuvriendelijk rijgedrag van automobilisten te bevorderen of de informatievoorziening naar de consumenten te verbeteren.

Verschillen tussen doelgroepen

Goed bereikbare groepen	***Moeilijk bereikbare groepen***
Deze groepen (raffinaderijen, onderdelen van industrie, bouw, landbouw, detailhandel met name grote filiaalbedrijven, e.d.) kunnen goed bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken.	*Hieronder vallen de consumenten (ook als automobilisten), delen van de kleine detailhandel en het midden- en kleinbedrijf in verschillende sectoren.*
Taakstellingen kunnen worden geformuleerd en de verwezenlijking ervan kan worden gecontroleerd. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de taakstellingen kan neergelegd worden bij deze doelgroepen zelf: zelfregulering is mogelijk binnen de afgesproken kaders.	*Zij kampen vaak met een gebrek aan inzicht in de milieubelasting van de eigen activiteiten en zijn daarop moeilijker aanspreekbaar. Afspraken zijn nauwelijks te maken. Individueel gericht instrumentarium als vergunningverlening is voor een aantal van deze groepen moeilijker toe te passen. Kaders (taakstellingen) als zodanig geven onvoldoende aanwijzing voor gedragsverandering.*
Veel van deze doelgroepen spelen al sinds het ontstaan van het milieubeleid een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid. Het beleid gericht op deze groepen heeft in de afgelopen jaren snelle voortgang gemaakt.	*In de aansturing van deze groepen hebben de overheden, intermediaire bedrijven en organisaties en de doelgroeporganisaties zelf te maken met problemen van benaderbaarheid van deze groepen. Bijvoorbeeld voor het energiegebruik (de energiebedrijven), waterverbruik (drinkwaterbedrijven), afvalaanbod (afvalverwerkingsbedrijven), automobiliteit (verkeer en vervoer) en produktinformatie (industrie).*

De maatschappelijke organisaties als intermediair kader kunnen bij het benaderen van de moeilijk bereikbare doelgroepen een belangrijke rol vervullen. Zij zullen daarom beter bij de uitvoering van het milieubeleid worden betrokken. In overleg zal worden gezocht naar mogelijkheden voor versterkte samenwerking. Voor het verkeersbeleid wordt bijvoorbeeld nagegaan of afspraken kunnen worden gemaakt – bijvoorbeeld in de vorm van convenanten – met organisaties als ANWB, ENFB, BOVAG, RAI, Stichting Natuur en Milieu.

Ook banken, verzekeraars en accountants spelen een toenemende rol als intermediair kader. De voorwaarden die zij stellen bij hun dienstverlening zijn vaak direct bepalend voor het gedrag van burgers en bedrijven. Milieurisico's worden steeds belangrijker voor verzekeraars en bij de kredietverlening wordt in toenemende mate rekening gehouden met het milieu. Zo zal met verzekeraars van autorisico's overleg worden gestart over het gezamenlijk ontwikkelen van een programma gericht op de vermindering van risicovol én milieuschadelijk gedrag.

Ten aanzien van de instrumentariuminzet geldt het volgende:

- directe regulering speelt een belangrijke rol in het milieubeleid. Kwaliteitsverbetering van het instrumentarium zal onder meer plaatsvinden in het kader van de verdere – stapsgewijze – ontwikkeling van de Wet milieubeheer. De onderwerpen milieuverslag, verbetering van het handhavingsinstrumentarium en flexibilisering van de vergunningen en algemene regels zullen worden afgerond en er zal een begin worden gemaakt met het hoofdstuk Stoffen en produkten;
- de mogelijkheden voor toepassing van het fiscale instrumentarium in de planperiode worden nader verkend. Te denken valt aan het fiscaal stimuleren van milieuvriendelijke beleggingen. Een verschuiving van belastingen en premies op inkomsten uit arbeid naar belasting op milieubelastende activiteiten houdt een hoge prioriteit. In Europese Gemeenschap-verband zal Nederland zich inzetten voor een verlaagd BTW-tarief op milieuvriendelijke produkten en milieuvriendelijke en energiesparende diensten;
- ten aanzien van een energieheffing blijft Nederland zich krachtig inzetten voor een Europese energieheffing. Om de 3% CO_2-doelstelling voor 2000 te bereiken is het bij de huidige inzichten voorwaarde dat het komt tot een regulerende energieheffing. Daarbij blijft de voorkeur uitgaan naar een communautaire aanpak. Of deze er komt is echter niet zeker. Daarom zullen – naast het ter gelegener tijd nogmaals toetsen of voor het bereiken van de doelstellingen een regulerende heffing noodzakelijk is – zowel voor het alternatief van een communautaire regulerende energieheffing als een nationale of Noord-Westeuropese heffing, de modaliteiten van wet- en regelgeving voorbereid worden. Om tot een zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen zal bij de voorbereiding van de nationale variant worden uitgegaan van een aantal uitgangspunten (zie § 4.2). Door deze voorbereidingen wordt het mogelijk om als in het in 1994 in Europa niet tot een energieheffing komt, deze in 1995 in ons land wel te kunnen realiseren. Hiermee wordt nauw aangesloten bij het SER-advies. De concrete besluiten en het noodzakelijke tijdpad om de doelstellingen te bereiken worden uiteraard overgelaten aan het nieuwe kabinet.
- in de planperiode zal worden bekeken in hoeverre de introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten de effectiviteit en efficiëntie van het brongerichte instrumentarium kan vergroten;
- voor wat betreft het privaatrecht worden voorzieningen getroffen om de effectiviteit te vergroten en het stelsel van milieu-aansprakelijkheid te completeren. Onderwerpen hierbij zijn:
  - meer gebruik maken van het civiele aansprakelijkheidsrecht;
  - betere mogelijkheden voor iedereen om anderen op hun verantwoordelijkheid voor het milieu aan te spreken;
  - toepassing van het instrument van financiële zekerheid;
  - een fonds, waarmee nadelige gevolgen voor het milieu financieel ongedaan kunnen worden gemaakt, als die niet via het aansprakelijkheidsrecht kunnen worden gerealiseerd;
  - de totstandkoming van internationale regelgeving conform het Nederlandse stelsel bevorderen;
- in het sociaal instrumentarium zal bij de uitvoering van het milieubeleid gebruik worden gemaakt van marketingtechnieken, voorlichting, monitoring en terugkoppeling. Perspectiefrijk hierbij zijn onder meer infrastructurele voorzieningen en voorbeeldplannen op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook de wijze waarop kan worden ingespeeld op gedragsautomatismen in de samenleving wordt onderzocht.

Prioriteitsstelling
De regering wil onder voorwaarden een grotere beleidsvrijheid bieden – binnen de kaders van de door de doelgroepen en overheden te realiseren taakstellingen – als het gaat om het stellen van prioriteiten in de uitvoering van het milieubeleid. Voorwaarden daarbij zijn:
- keuzen moeten zichtbaar zijn in de plannen;
- keuzen moeten in een openbare regie bespreekbaar en controleerbaar zijn;
- verwezenlijking van de themadoelstellingen binnen de in NMP 1 geschetste termijn blijft centraal staan.

Criteria voor prioriteitsstelling worden in overleg door overheden en doelgroepen uitgewerkt. Algemene uitgangspunten zijn:
- beperking van risico's voor mens en milieu. Dit wordt toegespitst op:
  - schade voor de gezondheid en veiligheid;
  - preventie gaat boven sanering;
  - cumulatie van saneringsgevallen moet worden voorkomen;
- de grootste kosteneffectiviteit en no-regret maatregelen;
- zo mogelijk samenvallend met lopende investerings- en beleidsplannen van doelgroepen en overheden.

In de steden vindt in toenemende mate een concentratie van verschillende functies op lokaal niveau plaats. Dit leidt tot betere beheersing van de mobiliteit en een zuiniger ruimtegebruik. Tegelijkertijd betekent het echter een concentratie van milieuproblemen in het stedelijk gebied. Daarom zal gezocht worden naar een uitweg voor wat wordt aangeduid als «het dilemma van de compacte stad». De integrale benadering van de milieukwaliteit is daarbij uitgangspunt.

Samenhang in beleid
Een versterking van de samenhang in het beleid is tevens van belang voor het bieden van zekerheid aan de doelgroepen. Het meenemen van milieu-aspecten in alle beleidsbeslissingen – de milieutoets – kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Bij nieuwe beleidsvoornemens met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu zullen milieuparagrafen worden opgenomen. Externe integratie wordt ook gestimuleerd door de milieudeskundigheid te verbeteren door middel van scholing en bijscholing van rijksambtenaren. Tevens wordt een detacherings- en uitwisselingsprogramma uitgevoerd tussen het Directoraat-Generaal Milieubeheer VROM, sectordepartementen, andere overheden, doelgroepen en de Europese Gemeenschap.

Gebiedenbeleid
Het gebiedsgerichte (milieu)beleid heeft zich in de afgelopen planperiode sterk ontwikkeld. Daaraan hebben de uitvoering van het ROM-gebiedenbeleid, de bijdrageregeling bodembeschermingsgebieden en de introductie van de regeling voor milieubeschermingsgebieden in de Wet milieubeheer zeker bijgedragen. In het kader van het onderzoek naar een AMvB voor een «Kaderregeling bijdragen uitvoering gebiedsgericht milieubeleid» zal worden nagegaan hoe binnen VROM gebiedsgerichte financieringsstromen kunnen worden samengevoegd.

Handhaving en handhaafbaarheid
De landelijke handhavingsstructuur bevordert de samenwerking tussen alle handhavingsinstanties op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Deze structuur zal verder geïmplementeerd worden.
De komende jaren wordt nagegaan hoe de inzet van de bestuurlijke handhaving kan worden verbeterd. Belangrijk aandachtspunt daarbij is het bestuurlijk vervolg van handhavingsacties.
Voorts worden criteria ontwikkeld voor het uitoefenen van toezicht en het bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen milieu-overtredingen in inrichtingen.

4. Duurzame consumptiepatronen en produktieprocessen

Het beslag op het milieu wordt bepaald door de ontwikkeling van technologie, de omvang van de bevolking en het niveau van welvaart. In de discussie over de aanpassingen in produktie- en consumptiepatronen – waartoe ook UNCED oproept – kan milieugebruiksruimte een belangrijke plaats krijgen. Milieugebruiksruimte heeft betrekking op de mogelijkheden die het milieu, met al zijn natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen, biedt om in menselijke behoeften te voorzien. Deze mogelijkheden zijn beperkt door fysieke grenzen ten aanzien van het leveren van grondstoffen en energie en de draagkracht en het regeneratievermogen van het milieu. De verdere verkenning van het begrip milieugebruiksruimte met al zijn aspecten zal in breed maatschappelijk en internationaal overleg worden gevoerd.

Door voorraadbeheer (thema verspilling) wordt aangegeven welke omvang en kwaliteit van voorraden nodig is om het milieu duurzaam te kunnen overdragen aan volgende generaties. Een voorraad is een natuurlijke bron die nu of in de toekomst een maatschappelijke functie (inclusief natuur) vervult of kan vervullen. Een duurzaam gebruik van een voorraad vereist per voorraad een beheersstrategie. Om deze goed te kunnen ontwikkelen is allereerst een voorraadbeschrijving noodzakelijk. Vervolgens wordt bepaald welk deel van de voorraden duurzaam kan worden gebruikt. Dit kan per voorraad verschillen, voorraden zijn:
- niet-vernieuwbare voorraden (mineralen, fossiele energie en bio-diversiteit);
- vernieuwbare voorraden (hout en voedsel);
- milieuvoorraden (schoon water en schone bodem) en ruimte.

De overheid neemt het initiatief voor een maatschappelijke discussie over de noodzaak en mogelijkheden voor verandering van consumptiepatronen, die bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Ook kan zij het aanbod van voorzieningen bevorderen waardoor consumenten in staat worden gesteld een duurzamer consumptiepatroon aan te nemen.

Door het RIVM en het Sociaal Cultureel Planbureau zal onderzoek worden uitgevoerd naar de publieke opinie over het milieu en de relatie tussen milieugedrag en de daarvoor relevante sociaal-culturele aspecten. Uit onderzoeken is gebleken dat aanpassing van consumptiepatronen realiseerbaar is als de consument deze als aantrekkelijk, haalbaar en acceptabel ziet. Aspecten van duurzame consumptie zijn:
- koop diensten in plaats van goederen;
- circuleer goederen;
- grotere efficiëntie in de verbanden tussen mensen, goederen en diensten.

Bevordering van integraal ketenbeheer speelt een belangrijke rol bij het realiseren van een duurzaam produktiepatroon. Dit beleid richt zich op:
- groter inzicht in de bronnen die de grootste milieubelasting veroorzaken;
- verbetering van de gegevensuitwisseling tussen actoren;
- juiste kostenverhoudingen als gevolg van internalisering van kosten van milieugebruik;
- bevordering van systematische implementatie van integraal ketenbeheer, met behulp van besluitvormings- en overlegkaders.

5. Internationaal milieubeleid

De erkenning van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau brengt verplichtingen met zich mee. Deze erkenning heeft plaatsgevonden in Rio de Janeiro in 1992 (Verklaring van Rio, Agenda 21). Nu komt het aan op de uitvoering daarvan in nationaal en internationaal beleid.

Internationaal zal Nederland een stimulerende rol blijven spelen bij het op gang brengen van nieuwe initiatieven op het gebied van milieubeleid, in het bijzonder op het gebied van duurzame ontwikkeling en de integratie van het milieubeleid in andere beleidsvelden (handel, economie, energie, landbouw, technologie, transport, ontwikkelingssamenwerking). Het nemen van unilaterale handelsmaatregelen met extraterritoriale werking blijft daarbij een ultimum remedium, dat Nederland zeer terughoudend zal toepassen. De actieve rol die Nederland internationaal kiest is echter alleen geloofwaardig als het nationale beleid consequent en consistent wordt uitgevoerd en internationale verplichtingen ook tijdig en correct worden nagekomen.

Verdere ontwikkeling van het EG-milieubeleid staat voorop als het gaat om de internationale strategie. Het vijfde Milieu-actieprogramma is daarbij leidraad. Nederland zal zich blijven inzetten voor het totstandbrengen van internationale (milieu)overeenkomsten – op de geëigende schaalniveaus – waarin concrete milieudoelstellingen, uitvoeringsplannen en zo nodig financieringsmechanismen worden opgenomen.

Aan de Nederlandse milieu-investeringen in het buitenland wordt nader aandacht besteed, zowel als het gaat om het realiseren van Nederlandse doelstellingen als het leveren van een bijdrage aan de internationale milieuprestatie. Daarbij kan geen sprake zijn van het afwentelen van de Nederlandse milieuproblemen op andere landen of het loslaten van het principe «de vervuiler betaalt».

De beleidsinzet in EG-verband richt zich, naast het 5e MAP, met name op ondersteuning van een meer integrale aanpak, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatverandering. De nadere uitwerking van de EG-doelgroepenaanpak wordt ondersteund.

Ook op fluviale schaal zal Nederland zich inzetten, bijvoorbeeld door uitvoering van het Rijnactieprogramma, met name voor de thema's vermesting en verspreiding.

In de OESO staat voor Nederland externe integratie centraal. Belangrijk onderwerp is de milieu-informatievoorziening, waar Nederland veel belang aan hecht.

In ECE (Economic Commission for Europe, VN)-verband richt Nederland zich vooral op het milieu-actieplan voor Oost-Europa en op het verder terugdringen van grensoverschrijdende milieuverontreiniging (SO_2, NO_x, VOS).

De samenwerking met Midden- en Oost-Europa zal de komende jaren versterkt worden. Accent ligt daarbij op uitwisseling van kennis, integratie van het milieubeleid, bestuurlijke en wettelijke basis, uitvoering van bestaande verdragen, regionale samenwerking en versterking van de rol van NGO's.

In VN-verband zal Nederland zich hard maken voor het daadwerkelijk toepassen van de Verklaring van Rio en Agenda 21. Dit zal vooral moeten gebeuren door het versterken van de rol van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Tenslotte zal Nederland steun blijven geven aan de UNEP (United Nations Environmental Program).

6. Beleid NMP 2 naar doelgroepen

Thema's en doelstellingen

De uitvoering van het NMP-beleid door doelgroepen leidt in een aantal gevallen ook tot de gewenste resultaten. Voor een aantal thema's komt de doelstelling daarmee binnen bereik. Dat geldt in het bijzonder voor het gebruik van CFK's en de uitstoot van verzurende stoffen als zwaveldioxide en ammoniak. De vermesting van bodem, grondwater en oppervlaktewater neemt aanzienlijk af. Bij volledige uitvoering van de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase kunnen de vermestingsdoelstellingen voor bodem en grondwater worden gerealiseerd. Voor verspreiding geldt dat de uitstoot van een aantal prioritaire stoffen sterk wordt gereduceerd, maar dat de verspreiding uit diffuse bronnen nog onvoldoende wordt teruggebracht. De doelstelling voor verwijdering wordt met het huidige beleid gerealiseerd en de doelstelling voor verdroging komt enkele jaren na 2000 binnen bereik. Bij verstoring wordt de geluidhinder door het personenverkeer voldoende teruggebracht tot 2000. De doelstellingen voor koolstofdioxide (CO_2) en stikstofoxiden (NO_x) blijven, op basis van het reeds in gang gezette beleid, nog buiten bereik. De doelstellingen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater worden niet volledig gehaald. Nalevering van in het verleden in de bodem opgeslagen stoffen speelt hierin een belangrijke rol.

In het NMP 2 wordt een pakket van aanvullende maatregelen voor de doelgroepen geformuleerd. De maatregelen zijn getoetst op milieurendement, kosteneffectiviteit, economische en technische haalbaarheid, instrumenteerbaarheid, en waar relevant internationale afstemming. In de tabel worden de milieu-effecten van het bestaande en het aanvullende milieubeleid weergegeven. Vervolgens wordt per doelgroep kort het beleid beschreven.

Balans van het NMP-beleid in 2000 en 2010

	eenheid	1990	doel 2000	doel 2010	NMP2[a] 2000	NMP2[a] 2010
CO_2-emissie	miljard kg	184	173–177		177[c]	
Gebruik CFK's	miljoen kg	7,7	0		0	
NH_3-emissie	miljoen kg	216	82	25–50	86	70
NO_x-emissie	miljoen kg	576	238–243	60–120	366	227
SO_2-emissie	miljoen kg	207	75–90	50–100	92	75
Verzurende depositie 2000	zuureq./ha	4500	<2400	1230[c]	2600	2000
P-aanvoer oppervlaktewater	miljoen kg	25	8	3–8	15	14
N-aanvoer oppervlaktewater	miljoen kg	258	75	25–75	160	125
Prior.stoffen[d]	index	80	<40		50	
VOS-emissie	miljoen kg	459	193	117	255	230
Afval[e]	miljard kg	22,5	14,5	14	14	14
Geluidhinder wegverkeer	%-ernstig gehinderden	20	19	0	15	11
Verdroging[f]	index verdroogd areaal	100	75	–	80	67
Milieukosten[g]	%BNP	2,0	–	–	3,1	2,7

a Op basis van European Renaissance-scenario CPB
b De analyse voor CO_2 is uitgevoerd met gewijzigde veronderstellingen t.a.v. de economische groei en energieprijzen.
c 1400 zuurequivalenten per ha op bos komt ongeveer overeen met een gemiddelde depositie van 1230 zuurequivalenten op Nederland
d Gemiddelde reductie cadmium, lood, zink, koper, chroom, kwik, nikkel, fluoriden, fijn stof, PAK, dioxinen en radon.
e Verbranden, storten en lozen te zamen.
f Basisjaar 1985
g In prijzen van 1994

Landbouw

Voor de landbouw is de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen van belang geweest. Nationaal stelt de maatschappij steeds hogere eisen aan het welzijn en de gezondheid van dieren en aan milieu en natuur. Internationaal zijn met name de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EG en de afronding van de GATT-ronde van belang.

Ten aanzien van het milieubeleid heeft de sector op vele vlakken de eigen verantwoordelijkheid genomen. Volledige uitwerking en uitvoering van de Notitie Mest- en ammoniakbeleid derde fase zal er toe moeten leiden dat de doelstellingen voor evenwichtsbemesting en generieke ammoniakreductie worden gehaald. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen neemt fors af.

Knelpunten liggen vooral op het gebied van de omvang en handhaafbaarheid van regelgeving en de afstemming van het beleid tussen de verschillende sectoren en overheidslagen. Ook is meer aandacht nodig voor de aanwezigheid van (betaalbare) technologische maatregelen en moet meer duidelijkheid worden geboden aan bedrijven, via doorvertaling van algemene milieudoelen naar het bedrijfsniveau.

Het beleid richt op het versterken van de mogelijkheden voor bedrijven uit de agrarische sector de eigen verantwoordelijkheid op te pakken. Netwerksturing speelt hierin een belangrijke rol.

In de komende periode wordt meer aandacht besteed aan het beter hanteerbaar maken van het landelijk beleid voor de individuele ondernemer. Een belangrijke rol hierin speelt de informatievoorziening op bedrijfs-, sector- en regioniveau. Indicatoren, milieumeetlatten en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot voorlichting, geven bedrijven meer duidelijkheid over hun taak in de uitvoering van het milieubeleid.

Het bedrijfsleven moet wel de mogelijkheid hebben om maatregelen te nemen. Daarom zal aandacht worden besteed aan verbetering van voorzieningen en middelen (technologie, milieuzorgsystemen). De integratie van het beleid binnen de sectoren en de overheidslagen wordt versterkt. Internationaal gezien moet bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening worden gehouden met het milieu.

Het milieubeleid ten aanzien van de landbouw is de afgelopen periode al grotendeels vormgegeven. Dit beleid wordt de komende jaren verder uitgewerkt en uitgevoerd, onder andere via de Notitie Mest- en ammoniakbeleid derde fase (NDF), het Meerjarenprogramma Gewasbescherming en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische Meststoffen. Hoofdlijnen van het bestaande mest- en ammoniakbeleid zijn:

- maatregelen ter voorkoming van een landelijk mestoverschot en ter realisering van een milieuverantwoorde afzet van mest;
- jaarlijkse aanscherping van normen, om te komen tot evenwichtsbemesting voor fosfaat en nitraat in 2000. In de loop van de derde fase van het mest- en ammoniakbeleid worden de gebruiksnormen voor fosfaat in dierlijke mest omgezet in verliesnormen voor zowel fosfaat als stikstof;
- gefaseerde overgang van het huidige systeem van fysieke regelgeving naar een systeem van mineralenaangifte, inclusief een regulerende heffing, die zal komen op de verliezen op bedrijfsniveau boven de acceptabele verliesnormen;
- maatregelen om de doelstellingen van het generieke ammoniakbeleid te realiseren (via plan van aanpak, ammoniakheffing, huisvestings-AMvB's);
- specifieke regionale maatregelen ter bescherming van bos en natuur

in gebieden met veel intensieve veehouderij op basis van integrale regionale plannen.

Het aanvullende beleid voor de doelgroep landbouw richt zich op versterking van energiebesparing door onder andere:
- verhoging van de effectiviteit van de MJA-glastuinbouw
- verbreding van de MJA's naar sectoren buiten de glastuinbouw;
- bezien van mogelijkheden energieteelt;
- aanpassing NO_x-verbrandingsemissies door middel van produktkeur CV-installaties.

Industrie

In de afgelopen periode is het milieubeleid binnen de industrie versterkt. Dit blijkt uit de totstandkoming van bedrijfstakgerichte convenanten, de voortvarende ontwikkeling en toepassing van milieutechnologie en de aandacht voor milieugerichte produktontwikkeling en bedrijfsinterne milieuzorg. De afgelopen tien jaar zijn 18 convenanten afgesloten met betrekking tot de milieukwaliteit van produkten, 8 convenanten over procesemissies en 26 convenanten met betrekking tot energiebesparing; de meeste hiervan zijn gesloten in de huidige kabinetsperiode. De komende jaren zal nog een aantal convenanten worden afgesloten (o.a. vleeswarenindustrie, papierindustrie, lederindustrie, rubber- en kunststofverwerkende industrie).

Knelpunten liggen ook bij de industrie op het gebied van de moeilijker bereikbare delen van de doelgroep (midden- en kleinbedrijf). Daarnaast moeten de consistentie en continuïteit van het milieubeleid en het risico van stapeling van beleid voortdurende aandacht hebben.

De provincies hebben een stimulerende, begeleidende en toetsende rol in de uitvoering van de Wet milieubeheer. In de vergunningverlening is een belangrijke rol weggelegd voor bedrijfsmilieuplannen, de Meerjarenafspraken energie en bedrijfsinterne milieuzorg. Het bieden van zekerheid voor de sector zal in het beleid grotere aandacht krijgen. De NMP-begeleidingscommissie Industrie zal gedragslijnen opstellen voor de uitvoering van convenanten, evenals een handreiking voor prioriteitsstelling door bedrijven en vergunningverleners. Speciale aandacht wordt besteed aan de aanpak van het niet-meewerkende deel van de sector, de zogeheten «free-riders». Door het opzetten van een facilitaire organisatie en versterking van de rol van branche-organisaties zal de informatievoorziening worden versterkt. Internationaal streeft de overheid ernaar, conform de convenanten, in EG-verband een vergelijkbaar milieubeleid tot stand te brengen.

Het energiebesparings- en klimaatbeleid in de industrie wordt geïntensiveerd:
- de effectiviteit van bestaande en geplande meerjarenafspraken (MJA's) wordt verhoogd. Daarnaast worden MJA's verbreed en verdiept (ook naar nieuwe bedrijfstakken), ondersteund door een brede instrumentenmix;
- intensivering van energiebesparing door kleine industrie buiten MJA's;
- voor niet-vergunningplichtige industrie wordt energiebesparing, waar mogelijk en wenselijk, bevorderd via algemene regels gebaseerd op de Wet Milieubeheer/Wet Energiebesparing Toestellen/Woningwet.

Ten aanzien van verzuring zullen voor de industrie – rekening houdend met afgesloten convenanten – in de komende periode de volgende maatregelen worden voorbereid. Implementatie hiervan vindt vooral na het jaar 2000 plaats.

- vermindering van de NO_x-uitstoot door nieuwe en bestaande gasturbines en gasmotoren;
- vermindering uitstoot NO_x door nieuwe en bestaande ketels en fornuizen;
- vermindering van de uitstoot van NO_x door de procesindustrie.

Deze maatregelen zullen worden uitgewerkt in overleg met de doelgroep.

Afvalpreventie wordt versterkt door bedrijfstakgewijze doorlichting conform de methodieken van het Project Industriële Successen met Afvalpreventie (PRISMA).

Raffinaderijen

Tussen 1980 en 1990 is door de raffinaderijen fors geïnvesteerd in milieumaatregelen. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de SO_2-uitstoot.

De komende jaren richt de algemene aanpak zich in de eerste plaats op het optimaliseren van de uitvoeringsstructuur. In samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven zal een integrale Milieutaakstelling worden opgesteld. De raffinaderijen stellen bedrijfsmilieuplannen op.

De maatregelen in het NMP 2 richten zich met name op:
- verdere energiebesparing door middel van een Meerjarenafspraak energiebesparing met de sector;
- vermindering van verzurende emissies van SO_2 door aanpassing van het Besluit Emissie-eisen stookinstallaties en verlaging in internationaal verband van het zwavelgehalte van bunkerolie in kustwateren;
- aanpassing van de NO_x-eisen voor nieuwe en bestaande procesinstallaties, met oog op de realisatie van de 2010-doelstelling. Dit leidt tot vermindering van de NO_x-emissie door nieuwe en bestaande gasturbines, ketels en fornuizen;
- dampretoursystemen ter beperking van de VOS-emissies;
- integrale milieutaakstellingen voor stoffen als PAK, stof en zware metalen.

Energiebedrijven

De doelgroep energiebedrijven speelt een actieve rol in het milieubeleid. In de uitvoering van verschillende plannen (MAP, E-plan, plan van aanpak Verzuringsconvenant, Milieuplan Industrie) wordt een dubbele rol van de sector uitgewerkt. Deze dubbelrol richt zich, naast het verminderen van de milieubelasting van de sector zelf, op de intermediaire functie naar andere doelgroepen; men levert energiediensten op maat.

In de komende periode zullen de energiedistributiebedrijven het MAP 2 uitvoeren, dat begin 1994 wordt vastgesteld. De Gasunie zet haar activiteiten in het kader van het Milieuplan Industrie voort. De energieproduktiesector richt zich op de uitvoering van het verzuringsconvenant tot 2000 en op het komen tot afspraken over het verminderen van verzurende emissies na 2000. Daarnaast wordt overleg gevoerd over een CO_2-convenant voor de periode tot 2010.

Detailhandel

De detailhandel heeft in toenemende mate aandacht voor de milieuaspecten van de bedrijfsvoering. Een aantal aspecten bemoeilijkt dit echter. De gebrekkige kennis van de milieubelasting van produkten en de eigen bedrijfsvoering speelt hierbij een rol. Belangrijk aspect is dat op dit moment de milieukosten niet tot uiting komen in de produktprijzen. De doelgroep detailhandel is relatief moeilijk bereikbaar. Door de grote

differentiatie binnen de doelgroep is doorvertaling van doelstellingen en beschikbaarheid van voorzieningen moeilijk realiseerbaar.

De algemene aanpak richt zich in de eerste plaats op versterking van het overleg met de doelgroep en doorvertaling van landelijke milieudoelstellingen naar taakstellingen voor de sector. Daarnaast wordt aandacht besteed aan monitoring, milieuzorgsystemen en produktinformatie.

De detailhandel heeft als taak de eigen milieubelasting te verminderen op het gebied van energie, verzuring, afval en transport. In het NMP worden daar maatregelen op gericht. Deze maatregelen betreffen onder andere:

- bevordering energiebesparing door afsluiten van meerjarenafspraken, stimulering via algemene regels (Wet milieubeheer, Wet Energiebesparing Toestellen, Woningwet) en de activiteiten van de energiebedrijven;
- nader onderzoek naar watergebruik en mogelijkheden voor waterbesparing in de sector en naar een grotere rol van de sector in het aanbieden van waterbesparende voorzieningen aan consumenten;
- verdergaande aanpassing van de NO_x-eisen in het Besluit emissieeisen stookinstallaties;
- beperking van de milieubelasting door transport bij de winkeliers (milieu-efficiëntere logistieke distributiesystemen) en de klant (onderzoek naar succes en faalfactoren van haal- en brengsystemen en demonstratieprojecten) in samenwerking met de winkeliers;
- detailhandel en groothandel zullen een rol spelen bij het uitvoeren van beleidsplannen voor verschillende afvalstoffen. Het gaat hierbij veelal om het aanbieden aan consumenten van voorzieningen om produkten en afvalstromen te kunnen verwijderen.

Minstens zo belangrijk is de intermediaire rol die de sector kan vervullen. *Vergroting van het aanbod van milieuvriendelijker produkten*, voorzien in informatie over de milieubelasting van produkten en faciliteiten en voorzieningen ten behoeve van inzameling van afval bieden consumenten de mogelijkheid hun gedrag te veranderen.

Verkeer en vervoer

Door bedrijven, overheden en automobilisten zijn vele maatregelen genomen om de milieubelasting door het verkeer en vervoer te verminderen. Nieuwe technieken zijn toegepast, mobiliteit speelt een belangrijke rol in de lokatiekeuze van bedrijfsvestigingen en bedrijven stellen bedrijfsvervoerplannen op. Door de verschillende overheden is een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer gerealiseerd. Verkeersmilieukaarten worden door 70 gemeenten toegepast. Ondanks al deze inspanningen zijn de milieudoelstellingen voor de sector moeilijk realiseerbaar.

Personenvervoer

De algemene aanpak is primair gericht op betere informatievoorziening over de effecten van autogebruik en het beschikbaar maken van alternatieven voor de auto. In het NMP 1 en het SVV is reeds een aantal beleidsmaatregelen geformuleerd. De aangrijpingspunten van het beleid zijn het prijsbeleid en normstelling voor emissies. Nadere uitwerking van deze maatregelen moet nog plaatsvinden. Daarbij speelt de accijnsontwikkeling in de buurlanden een rol.

Voorts is het beleid gericht op het terugdringen van de groei van de automobiliteit. Uitgangspunt is daarbij de koppeling tussen de OV-tarieven en de variabele autokosten als onderdeel van het te voeren prijsbeleid. Voor wat betreft de concrete vormgeving van het beleid komen maatregelen in beeld zoals accijnsverhoging voor brandstoffen

voor 2000 met 20 ct. per liter, in combinatie met een verhoging van de motorrijtuigenbelasting van circa f 200 tot f 250 voor LPG auto's, met een verdere stijging na 2000. 11 cent van deze accijnsverhoging zal per 1 januari 1994 worden gerealiseerd. Het beleid richt zich verder op invoering van spitstoeslagen en – aansluitend – rekeningrijden, tariefdifferentiatie van de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de motorrijtuigenbelasting (MRB), aanscherping van Europese normstelling voor NO_x en geluid. Desondanks worden de taakstelingen voor CO_2 en verstoring niet gehaald. Het aanvullend beleid richt zich op:

- beïnvloeding van het aankoopgedrag (dat steeds meer neigt naar grotere en zwaardere voertuigen) primair via Europese regelgeving ter beperking van de CO_2-emissies van voertuigen;
- maatregelen ter beïnvloeding van het rijgedrag, met name gericht op snelheidsbeperking. Dit wordt uitgewerkt in het handhavingsbeleid ten aanzien van snelheidslimieten, onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van snelheidsbegrenzers en de mogelijkheden om de handhaving van de maximumsnelheden op bedrijfseconomische leest te schoeien;
- invoering van het spitsvignet, gevolgd door andere vormen van rekeningrijden, om te komen tot beperking van de groei van het autoverkeer en bevordering van de bereikbaarheid;
- benutting van het bestaande fiscale instrumentarium, bijvoorbeeld voor het terugdringen van het privégebruik van de zakenauto en woon-werkverkeer;
- uitbreiding van de periodieke milieukeuring van personenauto's zodat deze beter aansluit bij de emissie-eisen die gelden voor nieuwe auto's;
- eventuele extra maatregelen, afhankelijk van de resultaten van onderzoek naar de toepassing van nieuwe schone, stille en zuinige voertuigtechnologieën (incl. die voor railvoertuigen) en brandstofkwaliteiten;
- extra aandacht voor de terugdringing van het toenemende aandeel van het sociaal-recreatieve verkeer.

Goederenvervoer

De taakstellingen voor goederenvervoer, met name NO_xvoor wegverkeer, zijn moeilijk realiseerbaar. In de NMP-planperiode zal overleg worden gevoerd met de sector om te komen tot een zuiniger, schoner en stiller vrachtwagenpark, verdere verandering in de vervoerswijzekeuze, verdere verhoging van de transportefficiëntie en verbetering van het rijgedrag. In overleg met de doelgroep wordt een tussentaakstelling voor de komende vijf jaar geformuleerd, waarbij de NMP/SVV2-taakstellingen richtinggevend zijn. Het voorlichtingsprogramma «Koop zuinig, rij zuinig» wordt uitgebreid voor het goederenvervoer. Daarnaast wordt meer aandacht besteed aan externe integratie van het milieu- en transportbeleid, met name in EG-kader. Extra maatregelen richten zich op:

- de invoering en aanscherping van emissienormen voor CO_2, NO_x en geluid in EG-verband. Onderzoek naar de toepassing van nieuwe schone, stille en zuinige voertuigtechnologieën (incl. die voor railvoertuigen) en brandstofkwaliteiten kan leiden tot extra maatregelen. In 1994 zal een beleidsnota over de toepassing van schonere voertuigtechniek en brandstofkwaliteiten worden uitgebracht. Voorts wordt de haalbaarheid onderzocht van selectieve katalytische reductie (SCR) en de vergelijkbare NO_x-technieken;
- bekijken in hoeverre invoering van schone vrachtwagentechnieken kan worden gestimuleerd door middel van een tariefdifferentiatie in de MRB;
- onderzoek naar de milieu-effecten van een stapsgewijze verlaging van de rijsnelheden. De resultaten van dit onderzoek zullen worden

ingebracht in de verdere ontwikkeling van het Europese Transport- en Milieubeleid.

Luchtvaart

De doorvertaling van het Nederlandse luchtverontreinigingsbeleid naar de luchtvaart vindt plaats in de Nota Luchtverontreiniging Luchtvaart. Internationaal richten de inspanningen zich met name op meer draagvlak voor invoering van accijns op vliegtuigbrandstof. Via een aantal maatregelen zal de substitutie van luchtverkeer naar railverkeer worden gestimuleerd. De PKB-Schiphol speelt hierin een rol. Het maatregelenpakket richt zich met name op de leefbaarheid in de omgeving van luchthavens (geluid en veiligheid). Ten aanzien van de militaire luchtvaart wordt aandacht besteed aan de geluidsbelasting en de plaatsen waar laagvlieggebieden en natuur- en stiltegebieden samenvallen.

Scheepvaart en overige mobiele bronnen

Het beleid ten aanzien van de scheepvaart zal worden beschreven in het Milieubeleidsplan voor de scheepvaart (1994). De nadruk ligt op het vergroten van de handhaving en handhaafbaarheid van regelgeving. In internationaal verband wordt gestreefd naar verlaging van het zwavelgehalte in bunkerolie. Emissiereductiemogelijkheden voor de binnenvaart worden onderzocht.

Voor de overige mobiele bronnen zal een taakstelling worden geformuleerd. In lijn met de MJA's wordt energiebesparing bevorderd.

Consumenten

De aandacht voor milieu in het gedrag van consumenten is de afgelopen jaren versterkt. Men gaat steeds meer bewuster om met afval (gescheiden inzameling van GFT, papier, glas, klein chemisch afval) en het milieu speelt een steeds grotere rol in het aankoopgedrag, onder andere als gevolg van de activiteiten van intermediaire organisaties. Fundamentele gedragswijzigingen vinden echter nog onvoldoende plaats.

De komende jaren wordt gewerkt aan het tot stand brengen van een adequaat pakket voorzieningen, produkten en informatie. De intermediaire organisaties spelen hierin een belangrijke rol. De activiteiten richten zich op:

- het verschaffen van inzicht in de milieugevolgen van het gedrag (persoonlijke milieutest, milieuterugkoppeling);
- verbeteren van produktinformatie;
- verhoging van het voorzieningenniveau voor gescheiden afvalinzameling en milieubewust vervoer;
- daarnaast is een verbreding van het instrumentarium naar het prijsinstrumentarium van belang.

De maatregelen richten zich op:

- energiebesparing, waarin de energiebedrijven een belangrijke rol spelen. Aanvullende maatregelen hebben vooral betrekking op verscherpte inzet van de Wet Energiebesparing Toestellen, energielabelling en etikettering in samenhang met de Europese ontwikkelingen;
- de verzurende uitstoot van CV-installaties via het produktkeur CV-installaties;
- verbetering van informatievoorziening over de milieu-aspecten van produkten;
- afvalscheiding door middel van ontwikkeling van een landelijk uniform systeem van gescheiden inzameling van huishoudelijk afval;
- stookgedrag (kachels, open haarden) en beperking van verspreiding

van zware metalen, vluchtige organische stoffen, bestrijdingsmiddelen en andere gevaarlijke stoffen en waterbesparing.

Specifieke aandacht krijgt milieu en toerisme. De komende jaren zal de milieubelasting van toerisme worden gekwantificeerd. Daarnaast zal gestructureerd overleg tussen de verschillende partijen worden opgezet. Grote inspanningen zijn nog noodzakelijk om te komen tot implementatie van milieuzorgsystemen bij voldoende individuele bedrijven. Specifieke aandacht zal worden besteed aan het toeristisch-recreatieve verkeer en de pleziervaart.

Bouw

De aandacht voor duurzaam bouwen binnen de sector heeft zich de afgelopen jaren versterkt. Dit uit zich onder andere in de totstandkoming van de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995 (BMB95). Knelpunten zijn met name de beperkte beschikbaarheid van informatie over duurzaam bouwen en onzekerheden over prijsontwikkelingen. Daarnaast kan de samenwerking tussen actoren in de bouw worden versterkt.

Het beleid zal zich de komende jaren richten op het verbeteren van de informatievoorziening door middel van voorlichting, onderzoek en informatieoverdracht en het vergroten van betrokkenheid van intermediaire organisaties. Onderzoek naar technologie en nuttig hergebruik van afvalstoffen in de bouw wordt versterkt. De marktintroductie van milieuvriendelijke produkten en bouwwijzen wordt gestimuleerd. Naar aanvullende mogelijkheden van de bouwregelgeving wordt onderzoek uitgevoerd, evenals naar de verankering van duurzaam bouwen in de milieuwetgeving en ruimtelijke plannen. Afstemming van het beleid van de verschillende overheden wordt versterkt. Mede op basis van de BMB95 zal in overleg met de doelgroep het pakket milieutaakstellingen voor 2000 en 2010 worden samengesteld, gekwantificeerd en uitgewerkt.

Teneinde de energiebesparingstaakstelling voor de sector bouw te kunnen realiseren worden in ieder geval de volgende aanvullende maatregelen ingezet:

- activiteiten van de energiedistributiebedrijven in het kader van het Milieu-actieplan 2 (subsidiëren na-isolatie, warmtemeters, energiecertificering)
- invoering, uitbreiding en aanscherping van de energieprestatienormering voor verwarming, koeling en verlichting bij de utiliteitsbouw. Daarnaast inbouw van een tapwatermodule in de energieprestatienorm voor nieuwbouwwoningen. In de planperiode wordt bezien of technische en economische omstandigheden een aanscherping rechtvaardigen;
- nieuwe MJA's voor delen van de utiliteitsbouw (ondermeer gezondheidszorg, onderwijs, zakelijke dienstverlening en detailhandel);
- intensivering energiebesparing utiliteitsbouw buiten de MJA-sectoren;
- flankerend beleid voor het wegnemen van institutionele belemmeringen;
- mogelijk convenanten met woningbouwkoepels;
- voor de bestaande utiliteitsbouw: regelgeving waar mogelijk en wenselijk gebaseerd op Wet Milieubeheer/WET/Woningwet;
- bevordering van een maximale benutting van restwarmte in de gebouwde omgeving (b.v. via uitwerking van VINEX) door gezamenlijke inspanning van rijk, IPO, VNG, EnergieNed en Sep.

Verdere maatregelen richten zich op versterking van preventie en hergebruik, mede in het kader van het gebruik van grondstoffen, en op het stoffenbeleid (zware metalen en radon).

Afvalverwijderingsbedrijven

Het werkterrein van deze sector verbreedt zich. Steeds meer afval wordt (her)verwerkt of hergebruikt. Hierbij vindt een verdere professionalisering plaats, met een trend naar grootschaliger verwijderingseenheden.

Door continuering van het Programma Technologie 2000 wordt verwijderingstechnologie verder ontwikkeld en toegepast. In de uitvoering ligt de prioriteit bij het Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan Verwijdering gevaarlijke afvalstoffen en de realisatie van de hierin aangegeven capaciteiten. Internationaal zal in de komende periode onder andere invulling worden gegeven aan het begrip afvalstof en gevaarlijke afvalstof ten behoeve van de nog op te stellen Europese afvalstoffenlijst. Voor de sector zijn taakstellingen geformuleerd voor klimaatverandering (methaanemissies stortplaatsen), verwijdering (stortverboden en Stortbesluit Bodembescherming) en verspreiding (Besluit luchtemissies afvalverbranding, stabilisatie VOS in 2000 t.o.v. 1985).

Aanvullend beleid richt zich op intensivering van energiewinning uit afval en het opnemen van eisen aan de CH_4-emissie bij de wijziging van het Stortbesluit Bodembescherming.

Drinkwaterbedrijven

De drinkwaterbedrijven hebben het beleid in VEWIN-verband krachtig opgenomen. Het VEWIN Milieuplan, Milieuprogramma en tweejaarlijkse milieuverslag getuigen hiervan. De algemene aanpak richt zich de komende jaren op de versterking van de structuur van de bedrijfstak en de bedrijfsinterne milieuzorg.

De rol van de doelgroep is tweeledig. In de eerste plaats hebben zij een taak als intermediair in het aanspreken van andere doelgroepen. Daarnaast moet de milieubelasting van de sector via een aantal maatregelen door de sector zelf worden teruggebracht. Dit houdt in:

- vermindering van het energiegebruik;
- verkleining van de milieu-effecten van leidingmaterialen door conditionering en onderzoek naar de mogelijkheden voor vervanging van loden leidingen;
- verwijdering van de huidige voorraad slib voor 1997;
- verdroging en de stabilisatie van de inzet van grondwater voor drinkwater in 2000.

Riolering en waterzuivering

In de afgelopen jaren is het niveau van voorzieningen gestegen. In de komende jaren zal dit nog enigszins worden aangevuld. De doelgroep zal zich de komende jaren richten op haar rol als intermediair; het beïnvloeden van gebruikers van riool en waterzuivering van onder meer vergunningen en voorlichting. Daarnaast zijn er taakstellingen voor de milieubelasting door de sector ten aanzien van vermesting, verspreiding, verwijdering en verstoring.

De maatregelen richten zich met name op verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater (vermesting en verspreiding). Maatregelen dienen te worden gericht op het terugbrengen van de te storten hoeveelheid zuiveringsslib. Door middel van de inzet van vergunningen zal stank- en geluidsoverlast buiten de inrichting worden voorkomen.

7. Kosten

De jaarlijkse kosten van het aanvullende beleid van dit NMP zullen oplopen van f 87 mln in 1995 naar f 2304 mln in 2010. Deze extra kosten worden gedomineerd door drie maatregelen: de toepassing van SCR-technieken op vrachtauto's en bussen als antwoord op aangescherpte emissie-eisen voor NO_x (ca. f 1,4 mld in 2010), de uitbreiding van de periodieke milieukeuring van personenauto's (500 mln) en de *extra reductie van NO_x-emissies uit stookinstallaties* (150 mln).

De kosten van het aanvullende beleid komen bovenop de reeds stijgende kostenontwikkeling ten gevolge van het bestaande en het voorgenomen beleid. In deze stijgende kosten is naast de invloed van het milieubeleid tevens het effect van de groei van de bevolking en de economie verdisconteerd.

De verdeling van de aanvullende, zowel als de totale kosten over de doelgroepen, inclusief die in het startjaar van het eerste NMP (1990), is als volgt:

	kosten aanvullend beleid (mln gld)			totale kosten[1,2] (mln gld)			
	1995	2000	2010	1990	1995	2000	2010
Landbouw	1	4	13	260	1 076	1 876	2 145
Delfstoffenwinning	0	5	6	222	212	212	200
Industrie	4	84	218	1 965	3 938	5 153	5 769
w.v. aardolie-industrie	0	4	77	244	572	728	689
Openbare nutsbedrijven	0	18	31	464	739	1 066	1 200
Bouwnijverheid	0	0	0	431	727	786	866
Handel en diensten	1	119	144	808	1 372	1 844	1 884
Transportsector	0	14	1 453	528	1 038	1 395	3 229
Huishoudens	0	292	355	2 570	4 497	6 344	7 406
Overheid	81	88	85	2 212	3 913	4 072	3 811
Totaal	87	623	2 304	9 460	17 513	22 748	26 512
Als % van het BNP				1.9%	2.7%	3.1%	2.7%

[1] alle bedragen in constante prijzen van 1994, met uitzondering van de totale kosten in 1990 waar lopende prijzen zijn gehanteerd.
[2] in de lastenverdeling van 1990 is de opbrengst van de WABM-heffing meegenomen in tegenstelling tot latere jaren.

1. INLEIDING

1.1 Wat te verwachten van NMP 2?

Veel milieudoelen komen binnen bereik mits het beleid met kracht wordt voortgezet en uitgevoerd.

Het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 2) richt zich vooral op het versterken van de uitvoering van het milieubeleid. De uitvoeringslijnen die succesvol zijn, worden voortgezet. Zoals bijvoorbeeld in delen van de industrie, de landbouw, de bouw en de afval-, water- en energiesector. Samen met deze doelgroepen werd een breed milieuprogramma ontwikkeld, dat heeft geleid tot een scala van milieumaatregelen waarvan de effecten op de kwaliteit van het milieu merkbaar en zichtbaar worden.

Knelpunten die nu een belemmering vormen voor de uitvoering van het milieubeleid, verminderen door maatregelen die het NMP 2 aankondigt. Voorbeelden van dergelijke belemmeringen zijn het gebrek aan kennis, informatie en voorzieningen bij (onderdelen van) doelgroepen als consumenten, detailhandel en midden- en kleinbedrijf. Ook wil het NMP 2 antwoord geven op vragen van burgers, bedrijven en overheden, over het nut en de effectiviteit van de te nemen maatregelen. Prioriteitsstelling, het voorkomen van «free-rider»-gedrag en een actieve milieudiplomatie om de internationale milieudoelstellingen dichterbij te brengen en om scheve internationale concurrentieverhoudingen te corrigeren, vormen belangrijke aandachtspunten in het NMP 2.

Ook bevat het NMP 2 aanvullend beleid om milieutekorten te verminderen die zich, zoals blijkt uit de recente RIVM-Milieuverkenningen, met name voordoen bij de klimaat- en de verzuringsproblematiek.

Daarnaast bevat NMP 2 de agenda voor onderzoek naar mogelijkheden ter bevordering van duurzame ontwikkeling door het bijsturen van consumptiepatronen en produktieprocessen. Want het milieu vraagt om meer dan het zo schoon mogelijk produceren en consumeren. Op de lange termijn is verandering naar duurzame consumptiepatronen en produktieprocessen nodig om de nationale milieudoelstellingen te realiseren en om de noodzakelijke bijdrage te leveren aan de mondiale doelstellingen voor milieu en ontwikkeling. NMP 2 geeft antwoorden of aanzetten daartoe, op vragen die de Conferentie voor Milieu en Ontwikkeling (UNCED) ons stelt. Met het UNCED-logo is in de kantlijn van het NMP 2 steeds gemarkeerd wanneer uitvoering van Agenda 21 expliciet aan de orde is. Overigens wordt met veel beleidsmaatregelen die in het NMP 2 zijn opgenomen impliciet tegemoetgekomen aan de voornemens die op UNCED zijn uitgesproken. Door het grote aantal daarvan is niet steeds daarop de aandacht gevestigd.

In dit NMP 2 wordt de nadruk gelegd op het verbeteren van de effectiviteit van de uitvoering van het milieubeleid. Daardoor wordt het uitvoeringstekort kleiner. Voor o.a. CO_2 en NO_x worden aanvullende maatregelen genomen die het tekort verkleinen.

Het NMP 2 is meer dan een beleidsplan. Het is de neerslag van twee jaar werken met doelgroepen, overheden en maatschappelijke organisaties. De vele werkbijeenkomsten met het bedrijfsleven, de provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties hebben het *denkproces over milieubeleidsplanning bevorderd en versterkten de* verinnerlijking van de milieugedachte in de maatschappij. De dialoog is essentieel. De kennis die werd verkregen over wat wel of niet, moeilijker of eenvoudiger te realiseren is, vormt de voedingsbodem voor dit NMP.

Het NMP 2 herhaalt niet de analyses die de basis vormden voor het NMP 1. Milieubeleid en milieubeheer zijn nu volop in uitvoering. De architecten hebben plaats gemaakt voor de aannemers. De bouw vordert.

1.2 NMP 1 en NMP 2

In 1989 verscheen het NMP 1[1]. Dat was het eerste strategische langetermijnmilieuplan, waarin de milieudoelstellingen voor 2000 en 2010 werden vastgelegd. In 1990 bekrachtigde de Tweede Kamer het plan.

Bij milieubeheer staat het streven naar een duurzame ontwikkeling centraal.

Duurzame ontwikkeling

De hoofddoelstelling van het milieubeheer, zoals neergelegd in NMP 1, is het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. Het draagvermogen van het milieu wordt aangetast als de milieu-effecten niet binnen één generatie ongedaan kunnen worden gemaakt. Voorbeelden van zulke effecten zijn ernstige hinder en aantasting van het welbevinden, ziekte of sterfte van mensen, het uitsterven van soorten planten en dieren, het ten gronde gaan van ecosystemen, aantasting van watervoorraden, bodemvruchtbaarheid of het culturele erfgoed, het belemmeren van de ruimtelijke en economische ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

Het RIVM-rapport «Zorgen voor Morgen» gaf in 1988 een nauwkeurige analyse van de oorzaken van en mogelijkheden voor de oplossing van de milieuproblemen. Duidelijk werd dat de bovengenoemde hoofddoelstelling van het milieubeheer bereikbaar is, indien vergaande emissiereductie van milieubelastende stoffen wordt gerealiseerd. Het NMP 1 was het antwoord op de milieu-analyse van het RIVM. Zowel de analyse als het antwoord blijven onverkort geldig.

De analyse van de oorzaken van de milieuproblematiek weergegeven in het NMP 1 geldt nog steeds en is inmiddels ook door UNCED onderschreven.

Oorzaken milieuproblematiek

Milieuproblemen ontstaan door afwenteling: de kosten van de verslechtering van de milieukwaliteit spelen een te geringe rol bij besluiten die mensen nemen. Deze kosten van het milieu komen onvoldoende tot uiting in de prijzen van produkten en worden te veel afgewenteld naar andere groepen in de samenleving, naar andere schaalniveaus of naar toekomstige generaties. Afwentelingsmechanismen leiden tot «milieuleningen»: de huidige generatie «leent» van de volgende generatie, waarbij «terugbetaling» vaak niet meer mogelijk is.

Volgens het NMP 1 heeft het verergeren van de milieuproblematiek de volgende oorzaken:

- *Milieuproblemen doen zich in toenemende mate voor op hogere schaalniveaus: mondiaal, continentaal en in stroomgebieden van de grote rivieren.*
- *De milieubelasting leidt in toenemende mate tot aantasting van de maatschappelijke en economische functies van het milieu. De effecten worden ingrijpender.*
- *Veel individuele bronnen spelen een rol bij de milieubelasting. Vrijwel elke menselijke activiteit heeft gevolgen voor het milieu.*
- *Milieuproblemen hebben een samenhang. Het niet sluiten van stofkringlopen in produktie en consumptie leidt tot verlies van stoffen naar het milieu.*

---

[1] Het in 1989 verschenen NMP en het daaropvolgend in 1990 gepubliceerde NMP-plus worden hier steeds geduid als NMP 1.

De beleidsaanpak van het NMP 1

«Kiezen of verliezen»

Om de problematiek te kunnen beheersen is een integrale aanpak op basis van een lange-termijnstrategie noodzakelijk, waarbij milieuproblemen in principe binnen één generatie (20 à 25 jaar) moeten zijn opgelost. Bij het verwezenlijken van een duurzame ontwikkeling staan drie uitgangspunten centraal:

- *sluiten van stofkringlopen;*
- *besparen van energie;*
- *bevorderen van kwaliteit boven kwantiteit.*

De integrale aanpak van de milieuproblemen in NMP 1 is gebaseerd op een indeling volgens acht thema's.[2] Voor elk van deze thema's is aangegeven welke doelen in de toekomst gerealiseerd moeten worden. Deze doelstellingen geven overheden en doelgroepen houvast bij de uitvoering van het milieubeleid. Deze themadoelstellingen zijn afgeleid van het hoofddoel van milieubeheer en afgestemd op het bereiken van de gewenste milieukwaliteit.

De uitvoering van het beleid, noodzakelijk om de themadoelstellingen te halen, gebeurt via het spoor van de doelgroepen. Via het doelgroepenbeleid en via de beleidsuitvoering door de overheden worden de doelgroepen aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en gestimuleerd om maatregelen te nemen. Het gebiedsgerichte beleid geeft mede uitvoering aan het beleid voor thema's en doelgroepen.

De erkenning dat de milieuproblematiek in toenemende mate om actie op hogere schaalniveaus vroeg, leidde er in het NMP 1 toe dat inspanningen gericht werden op het internationale vlak: op Europees en mondiaal niveau. Samenwerking werd noodzakelijk geacht om ook de milieuproblemen op de hogere schaalniveaus beheersbaar te maken.

In het NMP 1 is aangegeven dat een ieder wordt geacht zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van het milieu te kennen en zijn handelen daarnaar terichten: verinnerlijking. Doelgroepen, burgers en overheden hebben een eigenverantwoordelijkheid in het verkleinen van hun milieubelasting. In het kader van de Wet milieubeheer wordt nu gewerkt aan de vormgeving van een wettelijke basis daarvoor.

Het Nederlandse milieubeleid is de afgelopen jaren sterk in omvang en kracht toegenomen. Milieubeleid is nu vooral een middelenvraagstuk; de uitvoeringsproblemen van het beleid staan centraal: draagkracht, draagvlak en capaciteit. Soms belemmert de dagelijkse uitvoeringsproblematiek het zicht op het doel van milieubeheer.

[2] Klimaatverandering, verzuring, vermesting, verspreiding, verwijdering, verstoring, verdroging, verspilling.

Doelstellingen van het milieubeleid in vogelvlucht:

Lokaal niveau

- *voorkomen van problemen met bodem-, water- en lokale luchtverontreiniging, en van geluidssaneringsproblemen;*
- *compacte steden met een goed leefmilieu die de internationale concurrentie aankunnen;*
- *een duurzame leefomgeving in de stad en op het platteland.*

Regionaal niveau

- *herstel functies van het milieu voor drinkwatervoorziening, duurzame vormen van landbouw, wonen in het landelijk gebied en voor recreatie;*
- *scheppen van mogelijkheden voor behoud en ontwikkeling van natuuren landschap.*

Fluviaal niveau

- *verminderen van risico's voor de visserij, de recreatie en de ecologische waarden van de grote wateren, de Noordzee en Waddenzee;*
- *herstel van mogelijkheden voor natuurontwikkeling in de grote rivierenen het IJsselmeer;*
- *creatie van een goede balans tussen economisch gebruik en milieuwaarden van de grote rivieren;*
- *de belangrijke ecosystemen en karakteristieke soorten worden niet aangetast door de kwaliteit van het oppervlaktewater, ook niet wanneer dat van elders wordt aangevoerd.*

Continentaal niveau

- *belangrijke ecosystemen van land en zoet en zout water kunnen zonder ingrijpende maatregelen voortbestaan;*
- *verwaarloosbare risico's voor de volksgezondheid en ecosystementen gevolge van luchtverontreiniging en smogvorming.*

Mondiaal niveau

- *voorkomen van de verdere aantasting van de ozonlaag, die het leven op aarde beschermt tegen de ultraviolette straling van de zon;*
- *beperking van de klimaatverandering (waaronder temperatuurstijging)door vermindering van de uitstoot van CO_2 en andere broeikasgassen;*
- *herstel van het mondiale produktievermogen van hout (terugdringingverwoestijning en erosie) en beperking genenverlies door behoud van biodiversiteit.*

De integrale aanpak van het NMP 1, sturend op doelstellingen voor acht prioritaire milieuthema's, steunend op het doelgroepmanagement en een open planningsproces, vormen ook de basis van het NMP 2. Het NMP 1 was niet alleen een strategisch plan, maar zette ook aan tot actie. De meer dan tweehonderd acties, gericht op doelgroepen en overheden, hebben geleid tot een ongekende inspanning in de hele maatschappij om tot beheersing van de milieuproblemen te komen. Gemeenten, provincies en waterschappen staan vooraan in de uitvoeringslijn. In hoog tempo werd daar de uitvoerings- en handhavingscapaciteit versterkt. Ook het bedrijfsleven nam initiatieven om de milieubelasting terug te dringen. Het milieugedrag van de burger veranderde met name op het terrein van afvalverwijdering en energiegebruik. Op de verschillende terreinen van overheidsbeleid (huisvesting, verkeer, energie, ruimtelijke ordening, waterstaat en technologie) wordt nadrukkelijker dan voorheen met het milieu-aspect rekening gehouden. Het milieu kwam hoog op de agenda te staan van burgers, bedrijven en overheden.

Vele handen

Milieugedrag verandert vaak in kleine stappen, die elk op zichzelf minder belangrijk lijken. Scheiden van afval, de auto laten staan, zuinige en schone auto's, dubbele beglazing, waterbesparende douchekoppen, minder bestrijdingsmiddelen ... om een paar voorbeelden te noemen. Kleine stappen op een lange weg. Het totaal van deze kleine bijdragen, ook van de consument en van de kleine bedrijven, is echter van wezenlijk belang voor het bereiken van de doelstellingen.

Internationaal trok het NMP 1 de aandacht. De integrale beleidsaanpak, gericht op thema's gekoppeld aan lange-termijndoelstellingen, die de plaats innam van de traditionele aanpak gericht op afzonderlijke behandeling van lucht-, water- en bodemproblemen, wekte veel interesse. De Nederlandse aanpak vond navolging bij de EG, die in zijn vijfde Milieu-actieprogramma op belangrijke onderdelen de methodiek van integrale beleidsplanning overnam. Op mondiaal niveau kwam de bewustwording van de ernst van de milieusituatie verder op gang. UNCED kwam in de vorm van Agenda 21 in juni 1992 met een strategisch lange-termijnplan. In feite bestaan nu op alle niveaus strategische milieuplannen.

Internationale ontwikkelingen en omgevingsfactoren als groei van bevolking en economie (en daarmee van grondstoffen- en energiegebruik, afvalproduktie en groei van vervoer) zijn van invloed op resultaten van het milieubeleid. Met name voor CO_2 en NO_x werden de beleidsresultaten sterk verminderd door dergelijke factoren.

Milieubeleid in een dynamische omgeving

Nationaal:

Economie: Conjuncturele en structurele verzwakking:

- *groei BNP bleef achter bij verwachtingen, toch goede milieuresultaten;*
- *energieprijzen veel lager dan voorspeld;*
- *internationale verwevenheid groeit; invloed milieu op internationale-concurrentiepositie neemt toe.*

Bevolking: Individualisering en materiële consumptiestijl:

- *het in 2000 verwachte niveau van 15,2 miljoen inwoners werd in 1992 al bereikt;*
- *het aantal huishoudens groeit sneller dan verwacht.*

Internationaal:

EG: Een versterkt milieubeleid:

- *Verdrag van Maastricht: vereisten van externe integratie en streven naar een hoog beschermingsniveau voor milieukwaliteit;*
- *Vijfde Milieu-actieplan van de EG.*

Oost-Europa: Kansen en risico's voor milieu en economie:

- *de val van de Berlijnse Muur, de moeizame weg naar democratisering;*
- *economische risico's van investeringen en kansen voor milieu-investeringen met hoge kosten-effectiviteit;*
- *behoefte aan technologische ondersteuning.*

Mondiaal: Het verdelingsvraagstuk op de agenda:

- *UNCED wijst op noodzaak vermindering beslag op het milieu door geïndustrialiseerde landen;*
- *UNCED wijst op uitdaging vanwege de snelle groei van de wereldbevolking;*
- *GATT-Uruguay-ronde.*

1.3 Evaluatie van de milieuthema's

Het milieubeleid begint vruchten af te werpen. Op een aantal terreinen worden trendbreuken in de ontwikkeling van de milieukwaliteit zichtbaar (zie tabel op volgende bladzijde). De derde Nationale Milieuverkenning van het RIVM (1993) beschrijft de gevolgen van het milieubeleid voor de milieubelasting in de komende decennia[3]. Uitgangspunt is het milieubeheer dat door doelgroepen en overheden is gevoerd. Volledige uitvoering van de voorgenomen maatregelen is noodzakelijk. Voor een aantal emissies komen de doelstellingen van het NMP 1 binnen bereik. De 2000-doelstellingen voor het broeikasgas CO_2, de verzurende stof NO_x en voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn naar verwachting zonder aanvullend beleid niet volledig haalbaar, ondanks aanzienlijke reducties ten opzichte van ongewijzigd beleid. De problematiek van de kwaliteit van het oppervlaktewater is slechts ten dele op te lossen, als gevolg van het nog jaren durende na-ijleffect van meststoffen die in het verleden zijn opgeslagen.

Evaluatie per thema

De grote inspanningen die verschillende doelgroepen en overheden leveren,zijn met name effectief voor verzuring, vermesting, verspreiding en verwijdering.

Voor broeikasgassen geldt dat met name de doelstelling voor CO_2 moeilijk haalbaar is. Voor andere broeikasgassen (CH_4 en N_2O) is het beeld gunstiger. Het gebruik van CFK's wordt tot nul teruggebracht.

De uitstoot van zwaveldioxide en ammoniak vermindert met meer dan dehelft; de doelstellingen worden benaderd. De NO_x-uitstoot loopt snel terug (40%), maar de doelstelling blijft buiten bereik onder andere doordat de technologie voor beperking van NO_x-emissie de volumegroei van het vrachtverkeer niet voldoende kan compenseren. Door de terugdringing van de emissie van deze drie verzurende stoffen daalt de zuurdepositie in Nederland fors van 4500 zuurequivalenten in 1990 naar 2600 in het jaar 2000. De doelstelling van evenwichtsbemesting komt dichtbij als de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase volledig wordt uitgevoerd.

De verspreiding van zware metalen wordt tot de helft teruggebracht. De doelstellingen voor vermindering en voor hergebruik van afvalstoffen-worden verwezenlijkt.

De geluidsdoelstelling voor 2000 is haalbaar, behalve voor geluidsverstoring door de civiele luchtvaart.

De verdrogingsproblematiek bleek ernstiger dan verwacht, maar met de voorgenomen extra beleidsinspanning kan de doelstelling van vermindering van het verdroogde areaal met 25% snel na 2000 worden gehaald. Op regionaal en lokaal niveau kan de zuurdepositie nog zeer hoog zijn. In combinatie met de gevolgen van vermesting en verdroging leidt dit in een aantal kwetsbare gebieden tot een milieukwaliteit die nog onvoldoende is, met name voor behoud van bos en natuur, hetgeen meer aandacht voor tijdelijke effectgerichte maatregelen nodig kan maken om onherstelbare schade aan bos en natuur te voorkomen.

In de tabel is preciezer aangegeven in hoeverre emissies volgens de RIVM-analyse zullen worden teruggebracht. Met de huidige inzet kunnen voor de meeste stoffen de emissies tot 2000 vergaand worden teruggebracht.

Het RIVM geeft aan dat het realiseren van doelstellingen nog met de nodige onzekerheden gepaard gaat en dat de toegezegde inspanningen

[3] Door het RIVM zijn, op basis van een aantal toekomstscenario's, analyses uitgevoerd van het effect van de milieumaatregelen die tijdens de huidige regeerperiode zijn vastgesteld. Niet meegenomen hierbij zijn de nieuwe maatregelen die in dit NMP zijn opgenomen.

van alle betrokken partijen ook daadwerkelijk nodig zijn. Alle voorgenomen maatregelen moeten volledig worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Dit stelt hoge eisen aan de uitvoering en aan het draagvlak voor het beleid in de komende jaren.

Het lange-termijnkarakter van het milieubeleid blijft onverkort van belang. Zeker na 2000 zal volgens de Milieuverkenning een aantal emissietrends weer oplopen. Dit betekent dat er ook voor de jaren na 2000 aanvullend beleid nodig is om de dalende emissietrends te kunnen voortzetten.

Balans van het NMP-beleid in 2000

	eenheid	1985	1990	doel 2000	MV3[f]
CO_2-emissie[a])	miljard kg	162	184	173–177	192 (189[h])
Gebruik CFK's	miljoen kg	14,3	7,7	0	0
NH_3-emissie	miljoen kg	258	216	82	86
NO_x-emissie	miljoen kg	576	576	238–243	379
SO_2-emissie	miljoen kg	259	207	75–90	92
Verzurende depositie	zuureq./ha	6200	4500	<2400	2600
P-aanvoer oppervlaktewater	miljoen kg	33	25	8	15
N-aanvoer oppervlaktewater	miljoen kg	266	258	75	160
Prior.stoffen[b]	index	100	80	<40	50
VOS-emissie	miljoen kg	509	459	193	255
Afval[c]	miljard kg	21	22,5	14	15
Geluidhinder wegverkeer	%-ernstig gehinderden	19	20	19	15
Loale luchtverontr.[e]	index	.	100	0	5–10
Verdroging[f]	index verdroogd areaal	100	.	75	80[g]
Milieukosten	%BNP	1,6	1,9	.	2,9

a) In aanvulling op bovenstaande MV3 analyse is voor CO_2 een analyse uitgevoerd met gewijzigde veronderstellingen t.a.v. de economische groei en energieprijzen. De uitkomst hiervan wordt weergegeven in paragraaf 4.2 (thema klimaatverandering)
b) Gemiddelde reductie cadmium, lood, zink, koper, chroom, kwik, nikkel, fluoriden, fijn stof, PAK, dioxinen en radon.
c) Verbranden, storten en lozen te zamen.
e) Kilometers weg met overschrijding van de (ontwerp)-grenswaarden.
f) Cijfers met MV3, tegen de achtergrond van het European Renaissance-scenario uit CPB lange termijn-verkenning «Nederland in Drievoud». geactualiseerd als gevolg van een aantal recente beleidsontwikkelingen (zie RIVM, «Milieurendement van het NMP 2»).
g) Op basis van ENW/BDIV en SGR wijkt dit cijfer af van de inschatting van RIVM in MV3.
h) Dit is de CO_2-emissie bij lagere economische groei en laagblijvende energieprijzen.
(Bron: Nationale Milieuverkenning 3, 1993–2015, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne)

De milieudoelen liggen nog steeds in het verschiet, mits het milieubeleid met kracht wordt voortgezet, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

In hoofdstuk 4 is voor elk van de milieuthema's aangegeven in welke mate de doelstellingen worden bereikt, welke beleidsmaatregelen en instrumenten daarbij van belang zijn en wat voor onderzoek wordt verricht om beleidsmaatregelen voor te bereiden.

1.4 Evaluatie van de uitvoering

Naast successen zijn er ook belemmeringen in de voortgang van uitvoering. Bij doelgroepen en bij overheden zijn er grenzen aan de mogelijkheden om het tempo van uitvoering van het milieubeleid vast te houden. Er zijn spanningen in de beschikbare financiële en personele capaciteit en in het draagvlak bij burgers en bedrijven. Het NMP 2 moet worden uitgevoerd in dit maatschappelijke spanningsveld. De mate waarin knelpunten in de uitvoering kunnen worden verminderd, bepaalt de verdere voortgang van het succes.

Ter voorbereiding van het NMP 2 is een brede evaluatie uitgevoerd naar de voortgang van het milieubeleid. Voor elke doelgroep en voor de overheden werd onderzocht welke successen zijn geboekt en waar belangrijke knelpunten liggen voor de voortgang van het beleid. Deze evaluatie ligt ten grondslag aan de formulering van het beleid voor de komende vier jaar.

De evaluaties van de milieu-aanpak door doelgroepen en overheden tonen successen en knelpunten. Voor de specifieke conclusies van de evaluaties wordt hier verwezen naar de betreffende onderzoeksrapporten[4].

De grootste voortgang is geboekt bij die onderdelen van doelgroepen die relatief makkelijk bereikbaar zijn. De agenda van het NMP 1, gesteld in algemene termen van noodzakelijke emissiereducties en veranderingen in produktieprocessen, kon daar betrekkelijk snel worden omgezet in heldere taakstellingen, voldoende middelen en voorzieningen voor de doelgroepen. En wellicht het belangrijkst: met deze goed bereikbare groepen konden duidelijke afspraken worden gemaakt, waardoor de noodzakelijke lange-termijnzekerheid over de inzet van de overheid kon worden vastgelegd. Succesvol en snel uitgevoerd milieubeleid dus, naar belangrijke onderdelen van de watersector, de afvalsector, de industrie, de raffinaderijen, de energiebedrijven, de landbouw en de bouw. Veel minder, zo laten de evaluaties zien, kon voortgang geboekt worden bij de moeilijker bereikbare doelgroepen of onderdelen daarvan.

De ervaring heeft geleerd dat milieubeleid tot het nemen van maatregelen door de doelgroepen leidt als voldaan is aan drie harde randvoorwaarden:

- *heldere taakstellingen: waaraan moet worden voldaan?*
- *voldoende voorzieningen en middelen: hoe kunnen we het doen?*
- *voldoende zekerheid over nut en bestendigheid van de maatregelen: waarom moeten we het doen?*

Als aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, kan voldoende draagvlak ontstaan.

Heldere taakstellingen, voldoende informatie

successen

- drinkwaterbedrijven: milieu-actieplan VEWIN
- landbouw: Mineraal Centraal en de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase
- industrie: convenanten met daarin opgenomen: Integrale Milieutaakstellingen voor vijf bedrijfstakken, het Verpakkingenconvenant met de Verpakkingsindustrie
- energiesector: Milieu-ActiePlannen van de Energiedistributiebedrijven
- bouw: Milieubeleidsverklaring Bouw
- ca. 20 afgesloten meerjarenafspraken energiebesparing

knelpunten

- consumenten, detailhandel en midden- en kleinbedrijf; taakstellingen op zichzelf bieden te weinig handvatten voor gedragsverandering; voorlichting is te weinig «klantgericht»; informatie is te gecompliceerd; maatwerk in informatieverstrekking is moeilijk door grote verscheidenheid aan consumenten en bedrijven.

[4] Evaluatierapporten VROM, EZ en V&W
In juni 1993 werd de kadernotitie «Werk in uitvoering» uitgebracht, die een samenvatting bevat van de 17 evaluaties die in het voorjaar van 1993 werden uitgevoerd naar de voortgang van het milieubeleid.

Voldoende middelen en voorzieningen

successen
- industrie en landbouw: beschikbare technologie (rookgasreinigingstechnieken, emissie-arme stallen) en stand van de techniek vastgelegd in de NER
- consumenten: gescheiden afvalinzamelingsvoorzieningen, fietsinfrastructuur in sommige gemeenten, carpoolfaciliteiten

knelpunten
- vrachtverkeer: ontbreken schone NO_x-technologie
- consumenten: onvoldoende produktinformatie en aanbod milieuvriendelijke produkten
- verkeer: openbaar vervoer nog te weinig echt alternatief voor de auto

Voldoende zekerheid: uitvoering op maat

successen
- industrie, bouw en landbouw: lange-termijnafspraken

knelpunten
- alle doelgroepen: vrees voor stapeling beleid, onduidelijkheid toekomstige kostenontwikkeling, onduidelijkheid prioriteitsstelling
- overheden: conflicterende doelstellingen milieu en ruimtelijke ordening; te weinig eigen ruimte voor prioriteitsstelling

1.5 De Wet milieubeheer en het NMP 2

Sinds 1 maart 1993 is de Wet milieubeheer van kracht. De wet regelt de milieubeleidsplanning. Het Rijk en de provincies zijn verplicht eenmaal in de vier jaar een milieubeleidsplan te maken. Ook moeten Rijk, provincies en gemeenten jaarlijks een milieuprogramma vaststellen om de voortgang van de milieubeleidsplannen te monitoren.

Het NMP en milieuplannen op lagere bestuursniveaus

Er is geen hiërarchische relatie tussen het NMP en de plannen van provincies en gemeenten. Diverse provincies zijn reeds bezig met de herziening van de «eerste generatie» provinciale milieubeleidsplannen. De provinciale milieubeleidsplannen conform de Wet milieubeheer worden uiterlijk 1 maart 1995 vastgesteld. Deze plannen richten zich op beslissingen door het provinciale bestuur en soms ook door beheerders van de waterkwaliteit. Ook hebben ze invloed op streekplannen en provinciale plannen voor de waterhuishouding. De provinciale milieubeleidsplannen hebben een scharnierfunctie voor de plannen van gemeenten.

Dit is de eerste maal dat een nationaal milieubeleidsplan op grond van de Wet milieubeheer is voorbereid. Het plan bevat de hoofdzaken van het milieubeleid en geeft richting aan de beslissingen die in de eerstvolgende vier jaar moeten worden genomen. Het plan is ook richtinggevend voor het beleid van de daaropvolgende vier jaar. De Wet milieubeheer regelt de milieubeleidsplanning in een open planningsproces.

In het Kaderplan van de VNG en het IPO-Plan van Aanpak is na het verschijnen van het NMP 1 invulling gegeven aan een groot aantal van

deze acties. Veel van de NMP 1-acties zijn inmiddels afgerond of hebben een vervolg gekregen. Inmiddels is overleg gestart om de acties van het NMP 2 te operationaliseren in termen van concreet af te leveren produkten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan. In het Milieuprogramma 1995–1998 wordt de operationalisering afgerond met een volledig overzicht van acties. De operationalisering van acties die samenhangen met de Vervolgnota Energiebesparing heeft in die nota reeds plaatsgevonden. In dit NMP 2 is rekening gehouden met het beleid dat is neergelegd in relevante beleidsnota's.

Andere rijksnota's en het NMP 2

NMP 2 geeft inzicht in de economische, financiële en de te verwachten ruimtelijke gevolgen van het te voeren milieubeleid. Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met de Vervolgnota Energiebesparing, die tegelijk met het NMP 2 verschijnt. In de Vervolgnota Energiebesparing zijn in detail de acties van het energiebeleid opgenomen. Ook de relatie met de ruimtelijk ordening is verstevigd in het NMP 2. De verkeers- en vervoersparagrafen in dit NMP zijn in lijn met de Beleidsaccenten 1994–1998 zoals weergegeven in het in dit najaar verschenen Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Het milieubeleid voor de landbouw in dit NMP geeft de hoofdlijnen weer van het beleid zoals dat bijvoorbeeld is opgenomen in de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase en het Meerjarenplan Gewasbescherming. Ten aanzien van het verdrogings- en vermestingsbeleid, met name gericht op de doelgroepen landbouw, drinkwaterbedrijven en waterzuiveringsinstallaties, heeft afstemming plaatsgevonden met de recent in het kader van de Derde Nota Waterhuishouding uitgebrachte Evaluatienota Water 1993. Het ministerie van Defensie heeft een nieuw integraal milieubeleidskader ontwikkeld, het Defensie Meerjarenplan Milieu. Dit plan sluit aan op de uitgangspunten van dit NMP.

1.6 Milieu en economie

Bij het milieubeleid gaat het om een aanpassing van de economische activiteit in een meer duurzame richting. Het Brundtland-rapport legde de nadruk op het streven milieu en economie te doen samengaan. Door economische doelmatigheid, technologische vernieuwing en veranderende voorkeuren van consumenten moeten economie en milieu steeds meer in elkaars verlengde komen te liggen. Dat economische groei en een voortvarend milieubeleid kunnen samengaan, blijkt ook uit de langetermijnstudie van het Centraal Planbureau, «Nederland in drievoud». Economische groei en milieubeleid kunnen in gezamenlijkheid ervoor zorgen dat de grondstoffen- en de energie-intensiteit verminderen, waardoor vervuilende emissies worden teruggedrongen en afvalproduktie vermindert. De flexibiliteit van de economie is daarbij een sleutelfactor voor het milieubeleid. Dit laat onverlet dat er soms ook spanningen tussen economische en milieubelangen bestaan. In die gevallen zal een evenwicht moeten worden gezocht tussen economische activiteiten en milieu.

Investeringen en milieubeheer

Sinds NMP 1 zijn op een groot aantal terreinen belangrijke verbeteringen gerealiseerd. Als ervan uitgegaan wordt dat het in NMP 1 voorgenomen beleid zal worden gerealiseerd, kunnen de doelstellingen voor het jaar 2000 – bijvoorbeeld in industrie en energie – grotendeels worden verwezenlijkt. De brede maatschappelijke acceptatie van het milieubeleid en de bijdrage van bedrijven hebben hierbij een substantiële rol gespeeld.

Met de doelgroepen konden goede afspraken worden gemaakt. Hierbij is een consistent en zakelijk overheidsbeleid essentieel gebleken. Om gedrag te kunnen aanpassen binnen het kader van duurzame ontwikkeling moeten burgers en bedrijven immers een helder en consistent beeld hebben van wat gewenst is vanuit milieuperspectief.

Ondernemingen moeten bij hun investeringen zoveel mogelijk rekening kunnen houden met de lange-termijn milieu-eisen, want investeringsbeslissingen hebben doorgaans een lange tijdshorizon. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat de marginale kosten voor CO_2-maatregelen in Nederland hoog zijn.

De bereikte milieuresultaten in de periode 1990–1994 krijgen nog meer reliëf nu de totale bedrijfsinvesteringen slechts met enkele procenten zijn toegenomen in plaats van de ten tijde van het opstellen van het NMP 1 verwachte 20 à 25%. De sterk verslechterde winstpositie van het bedrijfsleven sinds het eind van de jaren tachtig vormt daarvan een belangrijke oorzaak.

Door de lagere investeringen komt de daarmee samenhangende technologische vernieuwing, die een belangrijke drager is van milieuverbeteringen (zuiniger, schoner), ook onder druk. Juist investeringen die de doelmatigheid vergroten, zijn van cruciaal belang om de milieuvervuiling per eenheid produkt te verminderen, zodanig dat economische groei en milieubeleid kunnen samengaan.

Ontwikkelingen op economisch gebied

Herstel van de winstgevendheid is van belang voor het verbeteren van de werkgelegenheid en ook om de financiële ruimte voor milieu-investeringen te scheppen. De uitdagingen voor het economische beleid zijn groot, want niet alleen op milieugebied is er de afgelopen jaren veel veranderd, ook in de economie hebben zich verschuivingen voorgedaan. Economische activiteiten zijn internationaler geworden. In de interne markt van de EG is de concurrentie scherper. Door het proces van globalisering komen nu in nog sterkere mate concurrenten uit alle delen van de wereld. Juist ook bedrijfstakken die tot voor kort golden als binnenlands of afgeschermd, zoals de dienstensector, ondervinden in toenemende mate dat globalisering hun bedrijfsvoering onder sterke druk zet.

Het snel groeiende belang van de concurrentiekracht legt de nadruk steeds sterker op verbetering van de (arbeids)produktiviteit, versterking van de publieke aanbodzijde en het verlagen van de collectieve lastendruk. Globalisering betekent dat een te late reactie op deze terreinen onmiddellijk leidt tot toenemende werkloosheid. In Nederland is de inactiviteit al erg hoog en de werkloosheid heeft zonder nader beleid bovendien een structureel karakter: zelfs als het economisch beter gaat, neemt de werkloosheid onvoldoende af. Door een gebrek aan dynamiek en flexibiliteit worden veranderingen op de arbeidsmarkt niet soepel opgevangen.

Milieubeleid

Produktie en consumptie moeten zich aan veranderende economische omstandigheden en de lange-termijnmilieu-eisen kunnen aanpassen. Een flexibele economie geeft daarom het beste perspectief op een duurzame ontwikkeling. Om duurzame ontwikkeling tot een succes te maken, moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals de eerder genoemde consistentie, het bieden van een lange-termijnperspectief en een zakelijk beleid. Het doelgroepenbeleid en zelfregulering geven de bedrijven de mogelijkheid tijdig te anticiperen door voor milieu-investeringen zo veel mogelijk aansluiting te vinden bij investeringen die vanuit de «gewone» bedrijfsvoering ook nodig zijn. Ook marktconforme instrumenten kunnen, rekening houdend met het geëigende schaalniveau en de concurrentiepositie, een rol spelen. Het milieugebruik wordt door al deze instrumenten geïnternaliseerd volgens het principe «de vervuiler betaalt».

Voor een effectieve aanpak van milieuproblemen moet voorts het geëigende schaalniveau in acht worden genomen. De schaal van maatregelen moet verband houden met de schaal van de milieuproblemen. Mondiale problemen moeten zoveel mogelijk in een mondiale context worden aangepakt. Omdat economische activiteiten steeds makkelijker te verplaatsen zijn, zal ook steeds vaker een internationale aanpak moeten worden gekozen. Wanneer een bedrijf zich geconfronteerd ziet met extra kosten, verslechtert de concurrentiepositie en ligt een verplaatsing c.q. uitbreiding in een land met minder stringente milieueisen in de rede. De kwaliteit van het mondiale milieu verbetert dan niet; de milieuvervuiling zal mondiaal gezien zelfs toenemen. (Voor lokale en regionale milieuproblemen kan de milieuproblematiek hierdoor wel afnemen.) De nationale (milieu)beleidsruimte wordt dus door globalisering verder beperkt.

Kansen voor het bedrijfsleven

Het gaat bij milieubeleid om een wereldwijde trend die tevens kansen biedt voor het bedrijfsleven. Een goede milieukwaliteit kan ook een positieve vestigingsfactor zijn. Bovendien kan milieubeleid de technologie-ontwikkeling stimuleren. Technologische vernieuwing is een van de wapens die de Nederlandse concurrentiepositie kunnen versterken. Het stimuleren van technologische vernieuwing is derhalve essentieel. Technologie vergroot de doelmatigheid en zorgt voor nieuwe, milieuvriendelijke produktieprocessen. Verder kunnen via het screenen van produktieprocessen op efficiënt grondstoffen- en energieverbruik belangrijke besparingen worden gerealiseerd. Tenslotte kunnen via een verantwoord milieubeleid dure schoonmaakkosten later worden vermeden. De timing is hierbij evenwel van groot belang. Door technologische ontwikkelingen kunnen in een aantal gevallen enkele jaren later dezelfde milieuresultaten worden bereikt tegen beduidend lagere kosten dan bij eerdere toepassing. Voortschrijdende normstelling is derhalve belangrijk.

Economisch beleid

Voor het benodigde veranderingsproces is een flexibele economie vereist. Dat geldt zowel voor de arbeidsmarkt als voor de goederenmarkt. Het CPB en de SER wijzen erop dat de flexibiliteit van werknemers een cruciale rol speelt bij de aanpassing van de economie in een meer milieuvriendelijke richting. Zonder flexibiliteit zal een aanpassing van de produktiestructuur immers zeer langdurig en zeer kostbaar zijn. Dan zijn noch marktconforme instrumenten noch een directe regulering effectief.

Vanuit economisch en milieuperspectief is een vergroting van de flexibiliteit gewenst, gegeven de gesignaleerde druk op de concurrentiepo-

sitie door de toenemende globalisering. Om deze reden wordt het mededingingsbeleid geïntensiveerd en is een verlaging van de collectieve-lastendruk geboden. De te hoge druk van belastingen en premies wordt, zowel nationaal als internationaal, steeds meer bezien in relatie tot het zwaarder belasten van milieuvervuiling. Het ligt voor de hand om hiernaast de noodzakelijke verlaging van de collectieve-lastendruk en rekening houdend met schaal- en handelingsniveau – een verschuiving na te streven. De toekomstige lasten van milieubeleid voor burgers en bedrijven zullen immers naar alle waarschijnlijkheid stijgen, of het nu om heffingen of directe regulering gaat.

1.7 De lange termijn

In een strategisch plan als het NMP 2 wordt het beleid voor de middellange termijn geschetst tegen de achtergrond van de verwachte langetermijnontwikkelingen in Nederland en in het buitenland.

Agenda 21 van UNCED stelt het mondiale verdelingsvraagstuk op de lange termijn nadrukkelijk aan de orde en geeft de opdracht op nationaal niveau na te gaan hoe duurzame consumptiepatronen en produktieprocessen gerealiseerd kunnen worden. De Milieuverkenningen van het RIVM geven een doorkijk naar de haalbaarheid van de doelstellingen voor de milieuthema's in 2010. Het CPB-rapport «Nederland in Drievoud» geeft een beschouwing over de mate van verenigbaarheid van economische groei en duurzaam milieubeheer.

Tegen deze achtergronden bespreekt NMP 2 het milieubeleid dat op lange termijn noodzakelijk is, en geeft het de agenda voor onderzoek naar betere sturingsmogelijkheden om te komen tot duurzame produktieprocessen en consumptiepatronen.

In het voorjaar van 1994 zullen het RIVM/CPB en de WRR rapporten uitbrengen over de maatschappelijke gevolgen en mogelijkheden van duurzame ontwikkeling. Deze studies zullen de maatschappelijke discussie over duurzame ontwikkeling bevorderen.

1.8 Noodzakelijke verbeteringen in het milieubeleid: de Rode Draad in het NMP 2

De milieu-aspecten

De doelstellingen van het NMP 1 blijven gehandhaafd. Voor het verwezenlijken van de doelstellingen is allereerst een versterking van de uitvoering nodig. Maar ook met een versterkte aandacht voor de uitvoering van het milieubeleid wordt een aantal doelstellingen uit het NMP 1 bij ongewijzigd beleid niet of niet tijdig gehaald. Voor een aantal thema's wordt in het NMP 2 aandacht besteed aan de inzet van aanvullende maatregelen. Dit betreft met name de problematiek van CO_2 en NO_x.

De uitvoeringsaspecten

Bij de versterking van de uitvoering zal de aandacht zich richten op de volgende kernelementen:

Heldere taakstellingen en informatie

Alle doelgroepen en overheden dragen bij aan de uitvoering van het beleid. Niet altijd is duidelijk welke bijdrage van de doelgroepen wordt gevraagd in het realiseren van de doelstellingen van het milieubeleid en hoe zij dit moeten doen. Ook monitoring en informatievoorziening zijn nog niet optimaal.

Verbeteren van de uitvoeringscondities

De uitvoering van het milieubeleid wordt in een aantal gevallen gehinderd doordat er te weinig aandacht is voor middelen, technologie en voorzieningen.

Uitvoering op maat: bieden van zekerheid

In de afgelopen periode is het belang van uitvoering en instrumentarium **op maat** duidelijker geworden. De wijze waarop de regering zekerheid voor de doelgroepen wil bevorderen wordt in NMP 2 uitgewerkt. Afstemmingsproblemen tussen overheden moeten worden weggenomen. Helderheid in prioriteitsstelling is noodzakelijk; ook moet er voldoende oog zijn voor draagvlak en draagkracht bij de doelgroepen. De instrumenten moeten de juiste signalen geven over kosten, prijzen en verantwoordelijkheden. De inzet van een breed, op de aard (de mate van bereikbaarheid) van de doelgroep afgestemd instrumentarium is daartoe noodzakelijk, evenals het versterken van bestaande uitvoeringsstructuren. Ook gebiedsgericht beleid speelt hierbij een positieve rol. Door verbetering van de handhaving wordt ondersteuning gegeven aan actoren die zich inzetten voor verbetering van het milieu. Een actieve milieudiplomatie moet ervoor zorgen dat in zo veel mogelijk landen een vergelijkbare milieu-inspanning wordt geleverd.

Versterking van de uitvoering betekent:

voor de doelgroepen:

- continuering van de succesvolle uitvoeringslijnen naar goed bereikbare doelgroepen of onderdelen daarvan (bijvoorbeeld delen van de industrie, de bouw, de landbouw en de energiesector);
- versterking uitvoering en instrumentarium gericht op de moeilijk bereikbare groepen zoals consumenten en detailhandel en het midden- en kleinbedrijf in de verschillende sectoren;
- iedere sector realiseert zijn eigen taakstelling.

voor de overheden:

- versterking externe integratie van milieu-aspecten in andere beleidsterreinen;
- vergroting van de mogelijkheden van prioriteitsstelling binnen grenzen van de beleidsvrije ruimte;
- verbetering afstemming doelgroepenbeleid en vergunningen- en handhavingsbeleid van andere overheden.

voor de internationale inzet:

- voortzetting van de Nederlandse inspanningen in het milieubeleid op communautair en internationaal vlak middels een actieve milieudiplomatie.

Duurzame ontwikkeling in perspectief

Sturing op de uitvoering van het beleid is niet voldoende om een duurzame ontwikkeling te bereiken. Verandering naar patronen van consumptie en produktie die optimaal bijdragen aan een duurzame ontwikkeling is noodzakelijk. De onderzoeksagenda daartoe wordt verder uitgewerkt.

Nationaal wordt Agenda 21 van UNCED verder verwerkt in het Nederlandse beleid.

In het volgende hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de strategie uiteengezet die moet leiden tot een versterking van de uitvoering. Ook wordt daar de lange-termijnagenda besproken voor het bereiken van duurzame consumptiepatronen en produktieprocessen. In hoofdstuk 3 komt de

internationale strategie aan de orde. De voortgang van het beleid ten aanzien van de themadoelstellingen wordt schematisch weergegeven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bespreekt voor elk van de doelgroepen het in de komende jaren te voeren beleid. De wijze waarop de samenwerking tussen overheden wordt versterkt en het beleidsinstrumentarium wordt verbeterd, wordt behandeld in hoofdstuk 6. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 een overzicht gegeven van de ruimtelijke, financiële en economische gevolgen van het in de komende vier jaren te voeren beleid.

In de bijlage is een overzicht opgenomen met acties die door de overheden en de doelgroepen in de komende periode moeten worden uitgevoerd. De bijlage maakt integraal onderdeel uit van het NMP 2. Operationalisering van de actiebijlage en van nog lopende (vervolg)-acties uit NMP 1, in termen van af te leveren produkten en verantwoordelijkheden, zal in de eerste helft van 1994 plaatsvinden.

De uitwerking zal in nauw overleg met de andere overheden worden uitgevoerd en het totaaloverzicht van acties wordt opgenomen in het Milieuprogramma 1995–1998.

Ook voor het onderzoek dat in het NMP 2 is opgenomen zal een nadere operationalisering plaatshebben.

2. STRATEGIE OP HOOFDLIJNEN

Sinds NMP 1 is duurzaamheid uitgangspunt van beleid en is gekozen voor lange-termijnbeleid. De eerste planperiode is nu voorbij. Daarin is veel bereikt en is veel ervaring opgedaan. Door de evaluaties van het milieubeleid is duidelijker geworden aan welke voorwaarden moet worden voldaan om duurzaamheid te bereiken. De uitvoering dient te worden verbeterd om de lange-termijndoelstellingen van het milieubeleid te realiseren. Voor enkele doelstellingen is het nodig om aanvullende maatregelen te nemen. Dit betreft met name de problematiek van CO_2 en NO_x (zie verder hoofdstuk 4).

Dit hoofdstuk geeft aan welk beleid voor de korte en middellange termijn nodig is om de uitvoering te versterken. Daarnaast wordt ook in meer orinterende zin ingegaan op de strategie voor de langere termijn, noodzakelijk als volgende stap richting duurzaamheid.

In 2.1 wordt de strategie uiteengezet ter versterking van de uitvoering. In 2.2 wordt aangegeven welke oriëntatie voor de langere termijn noodzakelijk is voor het bereiken van een duurzame ontwikkeling.

2.1 Een uitvoeringsgericht milieubeleid

2.1.1 *Inleiding*

De uitvoering van het milieubeleid ligt uiteindelijk bij de doelgroepen. In een ideale situatie richten de doelgroepen hun gedrag zo in dat een duurzame ontwikkeling wordt gerealiseerd. Dit collectieve belang wordt weliswaar breed onderschreven, maar strookt vaak niet met het individuele belang van burgers en bedrijven. De uitvoering en het instrumentarium van het milieubeleid worden erop gericht om het collectieve belang en het individuele belang beter te doen samenvallen.

Verschuiving van regulering van bovenaf naar zelfregulering binnen kaders

Binnen een duidelijke kaderstelling kan de ruimte voor eigen afwegingen van doelgroepen, andere overheden en intermediaire organisaties en bedrijven worden vergroot. De taakstellingen voor de doelgroepen, een essentieel onderdeel van deze kaderstelling, worden in het open planningsproces in overleg met de doelgroepen vastgelegd. Het bereiken van de themadoelstellingen is uitgangspunt. Het realiseren van de taakstellingen is de verantwoordelijkheid van de doelgroepen.

Door zelfregulering kunnen de doelgroepen zelf aangeven hoe zij in eigen verantwoordelijkheid hun taakstelling willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen. Door monitoring en verslaglegging ontstaat inzicht in de door de doelgroep en andere overheden geleverde inspanningen en de effectiviteit van die inspanningen.

De strategie richt zich op de volgende aandachtspunten:
- heldere taakstellingen (§ 2.1.2)
  - «vertaling» van doelstellingen in heldere taakstellingen voor doelgroepen, rekening houdend met het karakter van de doelgroep;
  - «vertaling» van doelstellingen naar gebieden;
  - het verbeteren van monitoring en informatievoorziening;
- verbeteren uitvoeringscondities: middelen, technologie en voorzieningen (§ 2.1.3)
- uitvoering op maat: bieden van zekerheid (§ 2.1.4)
  - een op de situatie afgestemde instrumentenmix;
  - prioriteitsstelling en vermindering risico's voor de doelgroep;
  - inzet van het gebiedenbeleid bij milieuproblemen van regionale en lokale aard;

- handhaving van milieubeleid en handhaafbaarheid van maatregelen en acties;
- internationale afstemming van het milieubeleid.

Voordat de strategie op elk van deze onderdelen wordt uitgewerkt, is het nodig stil te staan bij het verschil in karakter van de verschillende aan te spreken groepen. De aanpak van de uitvoering en de inzet van instrumentarium is anders bij goed bereikbare dan bij minder goed bereikbare groepen. Een zuiver onderscheid tussen goed en minder goed bereikbare groepen is niet te maken. Eerder is er sprake van een glijdende schaal van de mate waarin groepen meer of minder goed bereikbaar zijn en direct of meer indirect moeten worden benaderd bij de beïnvloeding van hun milieugedrag. Niettemin is hieronder getracht het verschil tussen doelgroepen te illustreren aan de hand van een tweedeling.

Verschillen tussen doelgroepen

Goed bereikbare groepen

Deze groepen (raffinaderijen, onderdelen van industrie, bouw, landbouw, detailhandel met name grote filiaalbedrijven, e.d.) kunnen goed bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken.

Taakstellingen kunnen worden geformuleerd en de verwezenlijking ervan kan worden gecontroleerd.

Goede afstemming tussen rijksbeleid en het beleid van de andere overheden is mogelijk. Duidelijkheid over de inzet van vergunningverlening en de handhaving op de verschillende schaalniveaus kan worden geboden. Ook vindt afstemming plaats met de inzet van ander instrumentarium.

De doelgroepen hebben daardoor de mogelijkheid om op de meest efficiënte wijze de taakstellingen te realiseren en zijn aanspreekbaar op de mate waarin voortgang wordt waargemaakt.

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de taakstellingen kan neergelegd worden bij deze doelgroepen zelf: zelfregulering is mogelijk binnen de afgesproken kaders.

Veel van deze doelgroepen spelen al sinds het ontstaan van het milieubeleid een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid. Het beleid gericht op deze groepen heeft in de afgelopen jaren snelle voortgang gemaakt.

Moeilijk bereikbare groepen

Hieronder vallen de consumenten (ook als automobilisten), delen van de kleine detailhandel en het midden- en kleinbedrijf in verschillende sectoren. Zij kampen vaak met een gebrek aan inzicht in de milieubelasting van de eigen activiteiten en zijn daarop moeilijker aanspreekbaar. Afspraken zijn nauwelijks te maken. Individueel gericht instrumentarium als vergunningverlening is voor een aantal van deze groepen moeilijker toe te passen.

Kaders (taakstellingen) als zodanig geven onvoldoende aanwijzing voor gedragsverandering. Stimulering van het nemen van eigen verantwoordelijkheid, de zelfsturing, moet in het geval van deze groepen anders plaatsvinden. Intermediaire organisaties en bedrijven kunnen een belangrijke rol vervullen bij het bereiken van deze groepen. Een breed instrumentarium en het scheppen van goede voorzieningen en infrastructuur is nodig om zelfregulering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid te bevorderen.

In de aansturing van deze groepen hebben de overheden, intermediaire bedrijven en organisaties en de doelgroeporganisaties zelf te maken met problemen van benaderbaarheid van deze groepen. Bijvoorbeeld voor het energiegebruik (de energiebedrijven), waterverbruik (drinkwaterbedrijven), afvalaanbod (afvalverwerkingsbedrijven), automobiliteit (verkeer en vervoer) en produktinformatie (industrie).

In het eerste NMP heeft de nadruk sterk gelegen op het aanspreken van de goed bereikbare groepen. Versterking van de uitvoering gericht op moeilijker bereikbare doelgroepen of onderdelen daarvan, vormt een belangrijk onderdeel van het NMP 2.

Niet alle milieurelevante actoren in de maatschappij vallen onder het huidige doelgroepenbeleid. Zo zijn de scheep- en luchtvaart onder de doelgroep verkeer en vervoer nog niet structureel betrokken bij de beleidsvoorbereiding en het doelgroepenoverleg. In de eerste helft van de komende planperiode zullen voor de luchtvaart en scheepvaart taakstellingen worden geformuleerd en zal het doelgroepoverleg worden gestart. In dezelfde periode wordt onderzocht hoe het midden- en kleinbedrijf binnen de huidige doelgroepen en de dienstensector, zoals het bank- en verzekeringswezen, de ambachtelijke sector en het toeristisch-recreatief bedrijfsleven, kunnen worden betrokken bij de uitvoering van het milieubeleid. Nederland geeft met deze benadering een eigen invulling aan hetgeen Agenda 21 van UNCED stelt ten aanzien van het aanspreken van de «major groups».

S1 Het doelgroepmanagement wordt versterkt voor moeilijk bereikbare groepen

2.1.2 *Heldere taakstellingen en informatie*

Heldere taakstellingen voor doelgroepen

Doelgroepen en andere overheden hebben behoefte aan een duidelijk referentiekader voor te nemen uitvoeringsbeslissingen. Om de helderheid te vergroten moeten de themadoelstellingen worden «vertaald». In principe is gekozen voor een vertaling van themadoelstellingen naar taakstellingen voor doelgroepen en niet voor een vertaling naar regionale taakstellingen.

Op een aantal punten is deze vertaling al gerealiseerd. Dit geldt met name voor de goed bereikbare onderdelen van de doelgroepen industrie, landbouw, bouw, raffinaderijen, energiebedrijven en verkeer. De nationale CO_2-doelstelling wordt voor zover het energie betreft vertaald in sectordoelstellingen voor de groei van de energie-efficiency.

Vaststelling van taakstellingen voor de moeilijker bereikbare delen van de genoemde doelgroepen en voor consumenten en detailhandel dient veelal nog plaats te vinden. In deze gevallen is vaststelling van taakstellingen alleen niet voldoende. De taakstellingen zullen op hun beurt moeten worden omgezet in handvatten voor gedragsverandering (bijvoorbeeld door heldere produktinformatie).

Heldere taakstellingen voor gebieden

Ook provincies, waterschappen en gemeenten hebben behoefte aan heldere taakstellingen ten behoeve van de vergunningverlening. Voor een belangrijk deel ontlenen zij die informatie aan de met de doelgroepen op landelijk niveau gemaakte afspraken.

Voor enkele vormen van milieubelasting is het wenselijk om ook een doorvertaling te maken naar provinciale of regionale doelstellingen. Dat geldt met name voor verdroging, onderdelen van verstoring, vermesting van grond- en oppervlaktewater, en ammoniak uit landbouw, omdat op deze terreinen de met de doelgroepen afgesproken landelijke normen onvoldoende recht kunnen doen aan specifieke eisen van een regio, vanwege te realiseren regionale milieu- en natuurdoelstellingen. Regionale doelstellingen voor deze vormen van milieubelasting kunnen worden opgenomen in provinciale plannen. De afstemming tussen het nationale en het provinciale beleid wordt zo versterkt.

De provincie dan wel de regio zorgt vervolgens voor de verdere doorvertaling naar taakstellingen voor bedrijven. Daarbij kan sprake zijn van een differentiatie ten opzichte van de taakstellingen die via de

doelgroepenlijn tot stand is gekomen. Belangrijk is dat bedrijven uiteindelijk in één uitvoeringsstructuur hun bijdrage aan realisatie van de taakstellingen, al dan niet regionaal gespecificeerd, kunnen leveren. In convenanten met het bedrijfsleven zijn voorzieningen getroffen voor dergelijke regionale specificaties.

De consequenties van een meer dan voorziene extra milieubelasting ten gevolge van een groei van de economische bedrijvigheid, die ertoe leidt dat taakstellingen niet gehaald worden, zullen door het Rijk worden beoordeeld. Indien activiteiten, die verband houden met de groei van bedrijvigheid leiden tot overschrijding van lokale of regionale milieukwaliteitseisen (met name verstoring, verzuring, vermesting, verdroging) moeten de andere overheden, voor zover bevoegdheden daartoe de mogelijkheid bieden, deze overschrijding tegengaan.

Om redenen van herkenbaarheid en afrekenbaarheid van het regionale milieubeleid willen de andere overheden verdere stappen ondernemen op weg naar formulering van heldere regionale taakstellingen. Onderzocht wordt hoe aan deze wens tegemoet kan worden gekomen (actie N61).

S2 De nationale themadoelstellingen worden in overleg vertaald in taakstellingen per doelgroep en waar nodig in doelstellingen voor specifieke gebieden

Monitoring en informatie

Door het periodiek verzamelen van gegevens (monitoring) kan worden vastgesteld of de doelstellingen worden gerealiseerd. Een goed werkende monitoringsystematiek moet uniform, eenduidig en compleet zijn. De milieudoelstellingen moeten meetbaar zijn.

Een samenhangende visie op monitoring ontbreekt tot nu toe. Het Rijk draagt zorg voor de centrale regie op monitoring en daarmee ook voor de ontwikkeling van de benodigde samenhangende visie.

Monitoring op meerdere plaatsen in de beleidseffectketen

Onderscheiden worden drie vormen van monitoring:

- *fysieke metingen in het milieu om vast te stellen wat de milieukwaliteit is en welke milieudruk door menselijk handelen teweeg wordt gebracht;*
- *monitoring van de voortgang ten aanzien van de taakstellingen door doelgroepen;*
- *monitoring van het beleids- en handhavingsproces (bijvoorbeeld vergunningen, subsidies, nota's en AMvB's.*

De bestaande monitoring bestrijkt voornamelijk de huidige milieukwaliteit en milieudruk. Het gaat om landelijke meetnetten, die gegevens leveren over emissies en concentraties van stoffen. In de komende jaren wordt deze eenzijdige benadering in overleg met doelgroepen en overheden uitgebreid met andere vormen van monitoring, waardoor de monitoringsystematiek sluitend wordt gemaakt, ten behoeve van een betere terugkoppeling over de effecten van beleid. Zelfmonitoring door doelgroepen zal worden bevorderd, waardoor de overheid zich bij deze vormen van monitoring kan beperken tot het toezicht op de kwaliteit van de monitoring en het vergaren en aggregeren van gegevens.

Definities en verantwoordelijkheden

De informatievoorziening dient gebaseerd te zijn op eenduidig gedefinieerde gegevens, toetsbare kwaliteitseisen en op elkaar afgestemde systemen. De verantwoordelijkheden voor alle delen van de monitoring moeten eveneens duidelijk zijn.

S3 Monitoring en informatievoorziening worden gericht op het beter uitvoerbaar maken van het milieubeleid

Er wordt een Informatiebeleid Milieubeheer uitgewerkt, waarin een Informatievoorzieningsstructuur, die de relatie tussen de beleidsprocessen en de onderwerpen, waarover in die processen informatie nodig is, wordt aangeduid en waarin de meetbaarheid van de doelstellingen wordt getoetst. Tevens wordt aangegeven welke informatie noodzakelijk is voor de verantwoording en bijsturing van het geformuleerde beleid en wie wanneer en hoe de benodigde gegevens verzamelt. Daarmee wordt een basis gecreëerd voor de monitoring van het beleid.

In de afgelopen planperiode is de Structuurschets informatievoorziening milieubeheer gerealiseerd. De samenwerking tussen de bij de uitvoering betrokken partijen, gericht op het uitbrengen en onderhouden van een gegevenswoordenboek milieubeheer en verbreding hiervan naar internationale gegevensuitwisseling en de doelgroepen zal worden gecontinueerd. Afspraken worden gemaakt over de onderlinge toedeling van de primaire registratie van basisgegevens. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan Hoofdstuk 40 van Agenda 21.

2.1.3 *Verbeteren uitvoeringscondities: middelen, technologie en voorzieningen*

Om de uitvoering van het milieubeleid effectief te laten verlopen is het noodzakelijk dat voldoende voorzieningen aanwezig zijn. Alleen dan zijn burgers en bedrijven in staat hun bijdrage aan de taakstellingen te realiseren.

De rijksoverheid, de andere overheden en de organisaties van doelgroepen hebben daarbij een belangrijke faciliterende en uitvoerende taak.

Daar waar gebrek aan kennis en technologie belemmerend werkt op de uitvoering van het beleid door doelgroepen en andere overheden zal de rijksoverheid het beschikbaar komen van kennis en technologie stimuleren.

S4 Voorzieningen voor de uitvoering van het beleid, zoals milieuvriendelijke technologie en kennis worden tijdig beschikbaar gemaakt

2.1.4 *Uitvoering op maat: het bieden van zekerheid*

Instrumentarium

Meerdere situatiekenmerken zijn van invloed op de instrumenteninzet naar doelgroepen. Belangrijk is steeds dat er sprake moet zijn van maatwerk.

Situatiekenmerken en criteria voor instrumentkeuze zijn:[1]
- *kenbaarheid van de emissies van de doelgroep;*
- *structuur van de doelgroep;*
- *draagvlak bij en kosten voor de doelgroep;*
- *institutionele infrastructuur en mogelijkheden voor de uitvoering;*
- *handhaafbaarheid;*
- *gebiedsspecifieke omstandigheden.*

De huidige inzet van instrumentarium gericht op de goed bereikbare doelgroepen wordt gecontinueerd met de inzet van convenanten, meerjarenafspraken en direct regulerende instrumenten. Ter ondersteuning van deze lijnen wordt de inzet van het instrumentarium verbreed om de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroepen te stimuleren en te faciliteren.

Gedragsaanpassingen bij de moeilijker bereikbare doelgroepen worden gestimuleerd door de inzet van voornamelijk sociaal en financieel instrumentarium. Financiële prikkels en betrouwbare informatie spelen een belangrijke rol.

Produktenbeleid is een belangrijke schakel in de stimulering van eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het grote en toenemende aantal produkten maakt het noodzakelijk om te komen tot een vermindering van de milieu-effecten per produkt. Met het oog hierop zal in de Wet milieubeheer een hoofdstuk Stoffen en Produkten worden opgenomen op grond waarvan een meer integrale aanpak van milieu-effecten van produkten inclusief produktinformatie mogelijk wordt.

Mogelijkheden tot aansturing van de onderscheiden groepen door middel van generiekwerkende instrumenten als heffingen, verhandelbare rechten, fiscale regelingen en sociaal instrumentarium worden verder ontwikkeld en toegepast. Met de inzet van dit instrumentarium wordt ook invulling gegeven aan de noodzaak om kosten van milieu-aantasting beter door te berekenen in de prijzen, zoals aangegeven in Agenda 21.

Uit de evaluatie van het instrumentarium[2] blijkt dat er mogelijkheden zijn voor verbetering van de instrumenteninzet. In paragraaf 6.1 wordt dit uitgewerkt.

S5 De instrumentariuminzet wordt verbreed, afhankelijk van de situatiekenmerken van de doelgroepen en gebieden. Handhaafbaarheid vormt een belangrijke toets

Prioriteitsstelling

In het NMP 1 is feitelijk voorrang gegeven aan de vormgeving van beleid gericht op de goed bereikbare doelgroepen. Centraal stonden vooral de thema's klimaatverandering (energiebesparing en CFK's), verzuring, vermesting, afvalverwijdering en verstoring.

Naarmate de uitvoering van het beleid vordert, wordt de roep om prioriteitsstelling krachtiger. Prioriteitsstelling is bovenal een uitvoeringsvraagstuk. Binnen de beschikbare capaciteit moeten bij de uitvoering keuzen worden gemaakt. Er liggen ook steeds dringender keuzen voor bij de afstemming van het beleid op de terreinen milieu, huisvesting, verkeer en vervoer, water, natuur, ruimtelijke ordening en veiligheid. Dit vraagt om prioriteitsstelling bij provincies, gemeenten en waterschappen. Ook doelgroepen staan voor keuzen bij de planning van hun milieu-investeringen. Milieumaatregelen zullen daarom zoveel mogelijk worden gekoppeld aan de investeringsritmes.

[1] WRR-advies «Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid», p.146, SDU, Den Haag, 1992.
[2] Evaluatierapport Instrumentarium, VROM Publikatiereeks Milieustrategie 1993/15, juni 1993.

Afspraak is afspraak

Voor alle actoren in het milieubeleid geldt dat afspraken die zijn gemaakt (convenanten, milieuplannen, etc.) onverkort blijven gehandhaafd en dat monitoring van de voortgang in de realisatie daarvan plaatsvindt. Tegenvallende resultaten dienen binnen de doelgroep of de regio te worden opgelost. Fasering van maatregelen binnen de gestelde termijnen staat daarbij voorop. Slechts indien geen oplossingen door tijdsfasering mogelijk zijn, kan op basis van wederkerigheid worden overwogen om compensatie elders te zoeken. Dit zal pas aan de orde zijn in de loop van de komende periode, als verwezenlijking van de taakstelling door een doelgroep of regio onmogelijk lijkt te worden.

Binnen de kaders van de door de doelgroepen en overheden te realiseren taakstellingen wil de regering onder voorwaarden een grotere beleidsvrijheid bieden bij het stellen van prioriteiten in de uitvoering van het milieubeleid. Voorwaarden daarmee verbonden zijn:
- keuzen dienen zichtbaar te zijn in de plannen;
- keuzen dienen in een openbare regie bespreekbaar en controleerbaar te zijn;
- verwezenlijking van de themadoelstellingen binnen de in NMP 1 geschetste termijnen blijft centraal staan.

Voor provincies en gemeenten zal op basis van experimenten worden nagegaan of voldoende vrije ruimte kan worden gerealiseerd. De keuzevrijheid wordt vergroot bij de afstemming van onder meer milieu-, huisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid in de stedelijke en regionale plannen.

Voor het Rijk speelt dit ook als het om thema's gaat die op een hoger dan regionaal schaalniveau spelen. Bij de fasering van het beleid en de inzet van maatregelen is prioriteitsstelling aan de orde.

Prioriteitsstelling door doelgroepen

In de afgelopen jaren zijn in het doelgroepenoverleg, bijvoorbeeld in de convenanten met bedrijfstakken, afspraken gemaakt hoe om te gaan met prioriteitsstelling.

Verwezenlijking van de milieudoelstellingen binnen de gestelde termijnen is en blijft uitgangspunt van het beleid. Voor individuele actoren moet steeds helder zijn welke inspanning van hen wordt verwacht.

Bij homogene bedrijfstakken werken taakstellingen, prioriteitsstelling en afspraken over monitoring van de voortgang op bedrijfstakniveau door in de uitvoeringspraktijk van de andere overheden (vergunningverlening en handhaving).

Bij heterogene bedrijfstakken worden, door het bevoegde gezag in overleg met het bedrijf, de consequenties van taakstellingen doorvertaald naar individuele bedrijven, waarbij prioriteitstelling en afspraken over monitoring van de voortgang direct doorwerken op het niveau van individuele bedrijven.

Prioriteitsstelling wordt getoetst aan de volgende criteria:
* Maatregelen gericht op beperking van risico's voor mens en milieu. Dit wordt toegespitst op:
  - schade voor de gezondheid en veiligheid;
  - preventie gaat boven sanering;
  - cumulatie van saneringsgevallen moet worden voorkomen.

* Maatregelen met de grootste kosteneffectiviteit en no-regret-maatregelen.
* Maatregelen die kunnen samenvallen met lopende investerings- en beleidsplannen van doelgroepen en overheden.

S6 De effectiviteit van het beleid wordt verbeterd door afstemming, externe integratie en juiste bestuurlijke toedeling

S7 Criteria voor prioriteitstelling worden in overleg door overheden en doelgroepen uitgewerkt

Gebiedsgericht (milieu)beleid

Het beleid voor doelgroepen en thema's moet leiden tot een algemene verbetering van de milieukwaliteit. Het rendement van het milieubeleid kan toenemen wanneer hierbij ook rekening wordt gehouden met lokale en regionale verschillen in emissies, kwetsbaarheid van het milieu en functies van gebieden. Via het gebiedsgerichte (milieu)beleid kan men goed rekening houden met verschillen.

De gebiedsgerichte benadering van milieubeleid is aan de orde voor milieuproblemen waarvan oorzaak en gevolg zich op lokaal en regionaal niveau afspelen (met name verstoring, ammoniak en verdroging en vermesting van grond- en oppervlaktewater) en voor gebieden waar – in relatie tot de gewenste functies – een belangrijk verschil bestaat, of in de nabije toekomst dreigt te ontstaan, tussen de gewenste en actuele milieukwaliteit. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in:

- «schone gebieden» waar de algemene milieukwaliteit sneller moet worden gerealiseerd of een bijzondere milieukwaliteit moet worden bereikt ter bescherming of ontwikkeling van met name de drinkwaterwinning en de natuur;
- «vuile gebieden» waar de algemene milieukwaliteit met het generieke beleid niet tijdig wordt gerealiseerd.

Op dit moment bestaan er, naast het sectoraal gebiedsgericht beleid, verschillende vormen van gebiedsgericht (milieu)beleid.

In de Wet milieubeheer is bepaald dat Rijk en provincies in hun milieubeleidsplannen gebieden kunnen aanduiden die vanwege (onderdelen van) de kwaliteit van het milieu bijzondere bescherming behoeven. In dit verband wordt gesproken over milieubeschermingsgebieden.

Daarnaast zijn er de ROM-gebieden, waar ervaring wordt opgedaan met de afstemming tussen ruimtelijke ordening en milieu.

ROM-gebieden: samenspel ruimtelijke ordening en milieu

In de ROM-gebieden worden in een intensief samenspel tussen de betrokken overheden en doelgroepen (partnership) wegen uitgezet voor een optimale balans tussen milieu, ruimtelijke ordening en economie. Bij het formuleren van maatregelen wordt niet alleen gekeken naar het milieubeleidsinstrumentarium. Getracht wordt te komen tot afspraken over een gecombineerde inzet van maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening, het water- en natuurbeheer, het landbouwbeleid en het verkeers- en vervoersbeleid (externe integratie). Afhankelijk van de kenmerken van het ROM-gebied worden andere combinaties van maatregelen gekozen. De ervaringen met deze werkwijze zijn positief. Met name wanneer er sprake is van complexe probleemsituaties, is een dergelijke aanpak mogelijk ook effectief om uitvoering te geven aan het beleid in de bovengenoemde categorieën milieubeschermingsgebieden.

Het Rijk duidt in NMP 2 geen nieuwe milieubeschermingsgebieden of ROM-gebieden aan. In de komende jaren wordt prioriteit gelegd bij de uitvoering van de in het NMP 1, de VINEX, het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte aangeduide gebieden en bij de vastgestelde ROM-gebieden.

S8 De ontwikkeling en uitvoering van het gebiedsgericht (milieu)beleid wordt gestimuleerd

Handhaving van het milieubeleid

Handhaving is een essentieel onderdeel bij de uitvoering van het milieubeleid. Handhaving bevordert rechtsgelijkheid. Ook geeft regelmatige terugkoppeling van de ervaringen met regelingen of vergunningen inzicht in de voortgang van de beleidsuitvoering en effectiviteit hiervan. Ter bevordering van de eenduidigheid in de handhaving wordt samenwerking tussen de verschillende handhavende instanties, zowel op regionaal, nationaal als op internationaal niveau, geïntensiveerd.

S9 De effectiviteit en eenduidigheid bij de handhaving van het milieubeleid worden bevorderd

De internationale dimensie van de uitvoering

Internationaal is de erkenning van het grensoverschrijdend karakter van de milieuproblematiek sterk gegroeid. Internationale afstemming is in toenemende mate van belang, onder meer om een scheve concurrentiepositie te voorkomen.

Door de mogelijkheden die zich internationaal voordoen te benutten, zal Nederland een actieve rol blijven vervullen in het internationale milieubeleid, in het bijzonder ten aanzien van de externe integratie.

S10 Nederland zal bijdragen aan de versterking van het internationale milieubeleid door een actieve milieudiplomatie.

2.2 Duurzame ontwikkeling in perspectief

2.2.1 *Inleiding*

In het voorjaar van 1994 publiceren het RIVM en het CPB een studie over de mogelijkheden en gevolgen voor de Nederlandse samenleving van verwezenlijking van duurzame ontwikkeling op lange termijn. De WRR zal eerder al een advies uitbrengen over de wijze waarop wij om kunnen gaan met de uitdagingen waarvoor duurzame ontwikkeling ons stelt.

In een eerder rapport loopt de WRR al vooruit op deze vragen, wanneer hij stelt: «Belangrijk bij het internaliseren van milieuwaarden in de maatschappelijke ordening is het door de overheid bepalen en op basis van nieuwe inzichten en ervaringen steeds weer bijstellen van een milieugebruiksruimte: wat kan als een verantwoord, duurzaam gebruik worden gezien van die elementen van het milieu die in de prijsvorming ter markt niet of in onvoldoende mate in de afweging van individuele actoren en van instellingen worden meegenomen.»[3] De SER heeft hierover in zijn advies «Milieu en Ontwikkeling» opgemerkt: «Hoewel de grenzen van de Milieugebruiksruimte en daarmee de inhoud van het begrip niet nauwkeurig te bepalen zijn, vormt de notie van de milieugebruiksruimte een referentiekader dat inzichtelijk maakt dat de factor milieu in zijn vele dimensies niet onbegrensd is.»[4]

[3] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid Den Haag, 1992.

[4] SER, «Milieu en ontwikkeling, Den Haag 93/04, blz. 5, 21, 27, 44, 124.

Vooruitlopend op deze rapportages geeft NMP 2 een overzicht van de nu verwachte problematiek en schetst het een toekomstige agenda voor onderzoek. Een meer gedetailleerde regeringsreactie op deze rapportages is aan de orde in 1994.

Factoren die het beslag op het milieu bepalen

De ontwikkeling van technologie, de omvang van de bevolking en het niveau van welvaart bepalen het beslag op het milieu.

Toepassing van technologie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de beperking van de milieubelasting. Zo is bijvoorbeeld mede door toepassing van milieuvriendelijke technologie de hoeveelheid afval in Nederland de afgelopen jaren afgenomen ondanks de groei van de produktie en de consumptie. De hoge milieubelasting in Oost-Europa komt juist voort uit het ontbreken van milieuvriendelijke technologie in deze landen.

In veel ontwikkelingslanden gaat van de combinatie van een hoge bevolkingsgroei met een laag welvaartsniveau per hoofd van de bevolking een grote bedreiging op het milieu uit. Zo zijn verwoestijning en ontbossing het gevolg van het toenemende aantal mensen op zoek naar voldoende voedsel en energie. Mede om deze reden heeft armoedebestrijding volgens Agenda 21 hoge prioriteit. In een Wereld van verschil[5] is reeds uitgebreid ingegaan op dit verband en wordt het daarbij behorende Nederlandse beleid beschreven.

In geïndustrialiseerde landen is de bevolkingsgroei laag, maar gaat een hoog welvaartsniveau vaak samen met een onevenredig en groeiend beslag per hoofd van de bevolking op de milieugebruiksruimte.

In de Verklaring van Rio van juni 1992 hebben ontwikkelde landen de verantwoordelijkheid erkend die zij dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken. De Verklaring van Rio roept met name de geïndustrialiseerde landen op hun consumptie- en produktieprocessen duurzamer te maken. Ook voor Nederland ligt hier een belangrijke opdracht.

2.2.2 *Milieugebruiksruimte*

In de afgelopen periode zijn diverse nota's en rapporten verschenen waarin aandacht wordt besteed aan het begrip milieugebruiksruimte. Aan deze rapporten kan worden ontleend dat dit begrip betrekking heeft op de mogelijkheden die het milieu, met al zijn natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen, biedt om in menselijke behoeften te voorzien. Bij milieugebruiksruimte kan een onderscheid worden gemaakt naar schaalniveau: «problemen op mondiaal niveau (broeikaseffect, aantasting ozonlaag), (inter)regionaal niveau (verzuring, aantasting zoet- en zoutwaterecosystemen) en nationaal niveau (bijvoorbeeld afvalproblematiek, bodemverontreiniging).»[6].

De mogelijkheden om in de menselijke behoeften te voorzien zijn beperkt door fysieke grenzen. De SER constateert dan ook dat «elk gebruik van niet-vernieuwbare bronnen, elke overexploitatie van vernieuwbare hulpbronnen en elke overbelasting door afvalstoffen de MGR kleiner maken.»[7].

Milieugebruiksruimte kan een belangrijke plaats krijgen in de discussie over de aanpassingen in produktie- en consumptieprocessen in met name de geïndustrialiseerde wereld, waartoe ook UNCED oproept.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 813, nrs. 1–2.
[6] SER-advies «Milieu en Ontwikkeling», 93/04; blz. 24.
[7] SER-advies «Milieu en Ontwikkeling», 93/94, blz. 23–24.

De SER signaleert onzekerheden ten aanzien van het vaststellen van de *exacte grenzen van de milieugebruiksruimte. Daarom zal, conform het* regeringsstandpunt over het WRR-advies «Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid», «de mogelijkheid van operationalisering van het concept milieugebruiksruimte, in het kader van NMP 2 worden verkend»[8]. In navolging van de SER zal daarbij de mondiale verdelingsproblematiek nader in beeld worden gebracht. Tevens zullen bij de uitwerking de rol van technologische vernieuwing en de werking van het marktmechanisme in relatie tot het bepalen en verdelen van de milieugebruiksruimte hun plaats krijgen.

De verdere verkenning van het concept milieugebruiksruimte met al zijn aspecten zal in breed maatschapplijk en in internationaal overleg worden uitgevoerd.

2.2.3. *Duurzame consumptiepatronen en produktieprocessen*

De groei van de bevolking en het aantal huishoudens, de ontwikkeling van de inkomens en besteding daarvan, en de trends in tijdsbesteding en levensstijlen leiden tot nu toe tot een toenemend beslag op het milieu. Veranderingen van consumptiepatronen kunnen een snelle en belangrijke invloed hebben op de milieukwaliteit in Nederland. UNCED wijst op de noodzaak van aanpassing van de westerse levensstijlen om met het oog op de lange termijn voldoende ruimte te bieden voor groei van de welvaart in ontwikkelingslanden.

De overheid zal het initiatief nemen voor een maatschappelijke discussie over de noodzaak van en mogelijkheden voor verandering van consumptiepatronen die bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Ook kan zij het aanbod van voorzieningen bevorderen, waardoor consumenten in staat worden gesteld een duurzamer consumptiepatroon aan te nemen. Daarbij houdt de overheid terdege rekening met de grote individualiteit die de westerse levensstijl kenmerkt. Deze toenemende pluriformiteit maakt het moeilijker om «de consument» te benaderen via een beperkt aantal kanalen en aan te spreken met één boodschap over milieuvriendelijk gedrag. Informatie over de milieu-effecten van eigen gedrag en mogelijkheden voor alternatieven zal in toenemende mate op vele en diverse leefstijlniveaus moeten worden gebracht.

Onderzoek consumptiepatronen en milieu

De analyse van sociale en culturele ontwikkelingen (trends), die relevant zijn voor het milieu is noodzakelijk:

- *er is behoefte aan een empirische basis met betrekking tot de effecten van sociale en culturele trends op het milieu;*
- *maatschappelijke ontwikkelingen lijken nogal eens strijdig met het milieubelang.*

De belangstelling in het milieubeleid voor structureel onderzoek naar deze ontwikkelingen betreft vooral de mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding. Dit om bestaand beleid voor gedragsbijstelling te evalueren en voor de verbreding van het juridisch en financieel-economisch instrumentarium met sociaal instrumentarium. Dit jaar wordt voor een periode van drie jaar door het SCP en RIVM een gezamenlijk programma gestart dat gericht is op onderzoek naar de publieke opinie over het milieu en de relatie tussen milieugedrag en sociaal-culturele determinanten.

De overgang naar een duurzamer consumptiepatroon zal door de overheid moeten worden gefaciliteerd. Daarvoor is allereerst een schets nodig van de mogelijkheden voor milieuvriendelijk gedrag. Op basis

[8] Staatscourant 249, 23-12-1992, blz. 8.

hiervan wordt voor de relevante thema's duidelijk welke bijdrage de consument kan leveren. De overheid zal de rol van maatschappelijke organisaties zoals milieu- en consumentenorganisaties versterken. Deze organisaties kunnen hun achterban aanspreken op een mogelijke gedragsverandering die bijdraagt aan het duurzamer maken van het consumptiepatroon. Daarnaast zal de overheid indirect invloed uitoefenen op het duurzaam maken van consumptiepatronen. Daarbij speelt het grondstoffen- en energiebeleid een rol. Ook is daarvoor nodig dat de prijs van het milieu beter in de prijs van produkten tot uiting komt.

De SER over duurzame consumptie

De duurzaamheid van de consumptie kan worden vergroot als er een verschuiving optreedt in de samenstelling van het consumptiepatroon. De Sociaal-Economische Raad heeft in dit verband gewezen op de mogelijkheden van een verschuiving in het consumptiepatroon van materiële goederen naar milieuvriendelijker dienstverlening («koop diensten in plaats van goederen»).[9] Hierbij merkt de SER op: «Zo kan op lokaal niveau kleinschalig ondernemerschap worden gestimuleerd gericht op het op milieu-efficiënte wijze verlenen van bepaalde diensten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen ten opzichte van de individuele consument en van voordelen van arbeidsdeling.» Ook kunnen initiatieven worden gestimuleerd die erop gericht zijn bepaalde duurzame consumptiegoederen meer te laten circuleren («circuleer goederen»). Het bevorderen van huur- en leasemogelijkheden past hierbij.

Ook op verkeers- en vervoersgebied kan worden bijgedragen aan een duurzamer consumptiepatroon. Er is nu nog een grote inefficiëntie in de wijze waarop mensen, goederen en diensten bij elkaar worden gebracht. Deze efficiëntie kan worden vergroot. Voorbeelden hiervan zijn het afleveren van goederen bij de consument thuis en het telewerken. De huidige trend van individualisering en toename van privacy heeft geresulteerd in een grotere behoefte aan goederen. Het bezit van vele van deze goederen wordt als aantrekkelijk gezien, bijvoorbeeld omdat zij het huishouden vereenvoudigen. Vaak bestaat voor deze goederen een alternatief in de vorm van een dienst waarvan door meer mensen gebruik kan worden gemaakt, zonder verlies van comfort en levensstandaard. Door gezamenlijk gebruik kunnen aanmerkelijke besparingen op materialen en energie worden bereikt.

Er zijn mogelijkheden voor aanpassing van consumptiepatronen. Deze aanpassingen zijn eenvoudiger te realiseren als de consument de gedragsaanpassingen als aantrekkelijk, haalbaar en acceptabel ziet.[10] Voor de acceptatie en haalbaarheid is het van belang dat de burger de overheid op dit terrein niet als bevoogdend ervaart.

De SER constateert dat het bij het faciliteren van gedragsaanpassing van belang is dat de consument bij zijn beslissingen met de «juiste» prijzen wordt geconfronteerd. Daartoe zal de overheid het inzicht in de kosten van milieu-aantasting bij burgers bevorderen en tevens bevorderen dat deze kosten meer in de prijs van produkten tot uitdrukking komen. Daarbij past een verdere verschuiving van de belastingdruk van inkomsten uit arbeid naar milieubelastende activiteiten. Hierdoor kunnen milieuvriendelijke diensten goedkoper worden. De SER beveelt in dit verband ook een betekenisvolle verlaging van de wig (verschil tussen de arbeidskosten en het netto-arbeidsinkomen) aan. De betekenis hiervan voor het milieubeleid zal nader worden onderzocht.

[9] Sociaal Economische Raad, Milieu en ontwikkeling, Den Haag, 1993.

[10] Ministerie VROM, Publikatiereeks Milieustrategie 1993/22: Het beste van twee werelden, Duurzame en aantrekkelijke levensstijlen voor de 21ste eeuw, Den Haag 1993.

De overheid zal experimenten stimuleren waarin duurzame levensstijlen worden beproefd. Deze experimenten kunnen gericht zijn op het in beperkte omgeving wegnemen van belemmeringen in het bestaand sociaal-maatschappelijk systeem. Dergelijke experimenten zullen de kennis over duurzaam leven en de netwerkontwikkeling voor dit onderwerp bevorderen. De overheid zal deze netwerkontwikkeling bevorderen middels financiële en bestuurlijke ondersteuning van experimenten die zich daarop richten.

S11 Een maatschappelijke discussie over duurzamer consumptiepatronen zal worden bevorderd

Het is wenselijk dat in de komende periode meer aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen milieubeleid en economie. De bevordering van duurzame produktiepatronen heeft in het eerste NMP reeds in belangrijke mate vorm gekregen. De daar geschetste lijnen zullen worden voortgezet. Hieronder is kort aangegeven waar het beleid zich op richt.

Integraal ketenbeheer en produktenbeleid

Bevordering van integraal ketenbeheer speelt een belangrijke rol bij het realiseren van een duurzaam produktiepatroon.

Integraal ketenbeheer

Doel hiervan is dat producenten en consumenten in hun besluitvorming rekening houden met de milieu-effecten van hun handelen. Het gaat daarbij om het hele proces, van winning van grondstoffen tot afdanking en hergebruik. In de NMP 2-planperiode zullen de onderstaande knelpunten, die de implementatie van integraal ketenbeheer in de weg staan, zoveel mogelijk worden weggenomen.

- Onvoldoende inzicht in de bronnen die de grootste milieubelasting veroorzaken.

  De belangrijkste goederenstromen in de Nederlandse economie en de wijze waarop die onderling zijn verbonden, zullen systematisch in kaart worden gebracht om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de belangrijkste emissies naar het milieu.
- Onvoldoende gegevensuitwisseling tussen actoren.

  Het internaliseren van milieuwaarden in de maatschappij vergt een goede gegevensuitwisseling over effecten op het milieu door de gehele keten.
- Onjuiste kostenverhoudingen als gevolg van niet-geïnternaliseerde kosten van het milieugebruik.

  Met name in produktiehuishoudens zullen juiste kostenverhoudingen tot aanzienlijke wijzigingen in de keuzes van materiaalinzet en produktieprocessen kunnen leiden.
- Ontbreken van besluitvormings- en overlegkaders, waardoor systematische implementatie van integraal ketenbeheer niet kan worden bevorderd.

Integraal ketenbeheer is het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het principe van producentenverantwoordelijkheid. Ook geeft het richting aan het zuiniger gebruik van grondstoffen en beter gebruik van afvalstoffen. De opdracht van integraal ketenbeheer is het voorkomen van afwenteling van negatieve milieu-effecten door te streven naar het sluiten van stofkringlopen en besparing van energie.

In de komende jaren wordt het onderzoek geïntensiveerd naar methoden waarmee de mate van «lekverliezen» in stofketens kan worden vastgesteld. Ook zal worden vastgesteld welke stofstromen in de Nederlandse economie grote «lekverliezen» kennen.

De bevordering van de kwaliteit van produkten vormt een onderdeel van integraal ketenbeheer. Produkten zijn de (in)directe dragers van milieu-effecten van produktie en consumptie. Het produktgerichte milieubeleid heeft als doelstelling te komen tot een situatie waarin marktpartijen (producenten, handel en consumenten) voortdurend streven naar een vermindering van milieubelasting van produkten. Dit beleid zal vooral via generieke maatregelen vorm krijgen.

Ook zal het beleid met betrekking tot specifieke produkten en produktgroepen worden voortgezet en verder worden versterkt. Waar het milieubelang dit vraagt, zal de overheid regelgeving inzetten.

Technologie

De inzet van technologie zal, analoog aan de arbeidsproduktiviteitsstijging, dienen bij te dragen aan de verhoging van de milieuproduktiviteit. Binnen de grenzen van het draagvermogen van het milieu kan de produktiviteit van het milieu worden verhoogd. Het uiteindelijke streven is het bereiken van duurzame ontwikkeling, waarin alle economische activiteiten ecologisch inpasbaar moeten zijn. Het draagvermogen van het milieu (in termen van emissies en grondstoffengebruik) mag niet worden overschreden.

Technologie kan hiervoor een belangrijke stimulans betekenen.

Milieugerichte produktontwikkeling

De toenemende aandacht bij produktie-activiteiten voor milieugerichte produktontwikkeling wijst erop dat milieu een volwaardige plaats aan het krijgen is, naast kwaliteitseisen en kostenafwegingen, in het totale programma van eisen voor produkt- en procesontwerp.

Milieutechnologiebeleid richt zich op ontwikkeling, verspreiding en toepassing van milieutechnologie door middel van het:

- identificeren van de voor het milieu meest gunstige en voor het bedrijfsleven meest kosteneffectieve technologische richtingen;
- bevorderen van het aanbod van milieutechnologieën en de daarbij behorende kennis;
- stimuleren van de vraag naar en toepassing van milieutechnologie.

Binnen het milieutechnologiebeleid kan onderscheid gemaakt worden in activiteiten gericht op resultaten op de korte (tot 5 jaar), de middellange (tot 20 jaar) en de lange termijn (meer dan 20 jaar). Deze activiteiten zullen gelijktijdig plaatsvinden.

Met name het bereiken van resultaten op de korte en middellange termijn zullen een grote invloed hebben op het doelgroepenbeleid. De strategie voor de korte en middellange termijn is uitgewerkt in het hoofdstuk doelgroepen.

Op de lange termijn zal technologie een duurzame plaats in het maatschappelijk en economisch proces moeten krijgen. Het technologische bestel, als complex van onderling gerelateerde produkt- en materiaalketens, moet als geheel ecologisch inpasbaar worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor de energievoorziening overgegaan zal moeten worden op duurzame bronnen, en dat bij de keuze van te gebruiken materialen de herwinbaarheid ervan een voorwaarde wordt.

Verkennen van de mogelijkheden voor nieuwe technologieën voor de lange termijn is het belangrijkste middel om de gestelde doelen te bereiken. De kennisinfrastructuur, met name de universiteiten, is daarbij de voornaamste doelgroep.

Universiteiten worden aangespoord om fundamenteel onderzoek te doen naar onder meer de interacties binnen technologische systemen en

de ecologische aspecten daarvan. Hiervoor zullen de universiteiten een deel van hun middelen in de eerste en tweede geldstroom kunnen aanwenden.

De universiteiten en technologie-ontwikkeling

Een aanzet voor het genoemde fundamentele onderzoek zal komen uit de resultaten van het onlangs gestarte interdepartementale onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling. Dit programma beoogt «trekkers» van technologie-ontwikkeling en beleidmakers bij overheid en bedrijfsleven handvatten te geven bij de ontwikkeling en implementatie van duurzame technologie. Daarbij worden maatschappelijke behoeften (zoals verplaatsen, behuizen, voeden, kleden, recreëren) als uitgangspunt genomen.

S12 Bij het duurzamer maken van produktieprocessen zullen integraal ketenbeheer en technologie een sleutelrol vervullen en zal onderzocht worden welk nieuw instrumentarium kan worden ontwikkeld.

3. INTERNATIONAAL MILIEUBELEID

3.1 Strategie op hoofdlijnen

Sinds NMP 1 is internationaal de erkenning van het grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen gegroeid. Internationale afstemming is in toenemende mate van belang om milieubeleid effectief te laten zijn.

Met de erkenning van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor **duurzame ontwikkeling** in Rio de Janeiro (Verklaring van Rio, Agenda 21), is op mondiaal niveau een belangrijke stap gezet. Het komt nu aan op de uitvoering daarvan in nationaal en internationaal verband. Het is overigens van belang dat de UNCED-afspraken geen aparte lijn van werken gaan vormen, maar zo goed mogelijk doorwerken in bestaande kaders en lopende acties[1].

Bij de beleidsvorming zal Nederland met de volgende internationale ontwikkelingen rekening houden.

- De internationale positie van ontwikkelingslanden verandert omdat zij in bezit zijn van (schaarse) grondstoffen en (schaarse) milieuvoorraden. Ze hebben hierdoor een potentieel belangrijke economische machtsfactor in handen, die van wezenlijke betekenis is voor alle toekomstige onderhandelingen over internationale milieuvraagstukken (vergelijk ook Beginsel 7 van de Verklaring van Rio).
- Voor een aantal landen met een snelle groei van de economie (bijvoorbeeld in Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika) geldt in hoge mate dat de kosten van milieu-aantasting niet in de prijzen van produkten worden verdisconteerd.
- De mogelijke toetreding tot de EG van enkele EFTA-landen kan de verhoudingen op milieugebied binnen de Gemeenschap veranderen. De associatieverdragen tussen de EG en enkele Middeneuropese landen (die al zijn, respectievelijk naar verwachting nog zullen worden gesloten) geven mogelijkheden voor realisering van de Europese milieudoelstellingen ook in die landen.

In deze context wordt de internationale strategie (S10) langs de volgende drie lijnen nader ingevuld:

1. Internationaal zal Nederland een stimulerende rol blijven spelen bij het op gang brengen van nieuwe initiatieven op het gebied van milieubeleid, in het bijzonder op het gebied van duurzame ontwikkeling en de integratie van het milieubeleid in andere beleidsvelden (handel, economie, energie, landbouw, technologie, transport, ontwikkelingssamenwerking, enz.): *de externe integratie*.

Nederland zal daartoe de mogelijkheden benutten die zich in de EG, in andere internationale organisaties en in bilaterale contacten voordoen (actieve milieudiplomatie). Nederland hecht grote waarde aan het internationaal nastreven van milieudoelstellingen van een hoog niveau. Een daarop gerichte rol van Nederland zal echter alleen geloofwaardig zijn als het nationale beleid consequent en consistent tot uitvoering wordt gebracht en als Nederland internationale verplichtingen tijdig en correct nakomt.

Daarnaast moet, gezien het open karakter van onze economie en daarmee het relatief grote aandeel in internationale handelsstromen, rekening worden gehouden met de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven; Nederland is immers belanghebbende bij

[1] Zie ook notities van 11 juni en 16 juli 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 031, nrs. 16–17.

een goede afstemming van milieubeleid en economisch beleid. Nederland zal trachten te bevorderen dat kosten van het milieugebruik op internationale schaal zoveel mogelijk in de prijzen worden verwerkt.

2. Nederland zal zich blijven inzetten voor het tot stand brengen van internationale (milieu)overeenkomsten – op de geëigende schaalniveaus – waarin milieudoelstellingen, uitvoeringsplannen en zo nodig financieringsmechanismen worden opgenomen.

In principe wordt aangesloten bij het schaalniveau waarop de effecten van het probleem zich voordoen. Internationale afspraken om duurzame ontwikkeling te bevorderen zullen bijvoorbeeld liefst op mondiaal niveau gemaakt moeten worden. Conform de toezeggingen die de regering heeft gedaan tijdens UNCED, zal voor de uitvoering van doelstellingen van het Nederlandse milieu- en ontwikkelingsbeleid die gerelateerd zijn aan mondiale milieuverdragen, 0,1% BNP beschikbaar komen voor activiteiten in, en ten behoeve van, ontwikkelingslanden (en andere in aanmerking komende ontvangende landen), onder voorwaarde dat ook andere landen hieraan voldoen[2]. Afspraken over financiële ondersteuning zullen met name in GEF-kader moeten worden gemaakt.

3. Voor Nederland is de verdere ontwikkeling van het EG-milieubeleid een hoofdlijn voor de internationale strategie. Het 5e Milieu-actieprogramma en de Raadsresolutie ter zake zullen daarbij leidraad zijn.

Van alle internationale kaders waarin Nederland opereert, heeft de EG de grootste en meest directe wisselwerking met het nationale beleid. De kansen zijn aanwezig om op alle terreinen van het milieubeleid initiatieven te nemen. In de EG kunnen bovendien relaties met alle andere beleidsterreinen worden gelegd, hetgeen mogelijkheden biedt voor «externe integratie», die essentieel is voor de vormgeving van duurzame ontwikkeling. De EG is ten slotte ook een «springplank» voor milieubeleid op hogere schaalniveaus. Ter bevordering van een goede afstemming met de EG, wordt in een vroege fase van nationale beleidsontwikkeling rekening gehouden met EG-beleidslijnen.

In het NMP 2 zijn de nationale en internationale onderdelen van het beleid, méér nog dan in het eerste NMP, met elkaar verbonden of op elkaar afgestemd. De ervaringen van de afgelopen jaren leren dat dit een noodzaak is om resultaat te boeken[3]. Verbinding van nationaal en internationaal beleid levert zowel beperkingen als mogelijkheden voor Nederland op. Enerzijds kan Nederland niet te ver uit de pas lopen met de internationale gemeenschap. Anderzijds kunnen nationale impasses soms door het maken van internationale afspraken doorbroken worden. Bovendien kunnen internationale afspraken de milieu-effectiviteit vergroten door het voorkomen van «free riders»-gedrag en van migratie van bedrijven. Om die verbinding zichtbaar te maken, zijn de nationale en internationale aspecten van specifieke beleidsterreinen, bijvoorbeeld de thema's en doelgroepen, geïntegreerd (zie de desbetreffende hoofdstukken).

In de eerste NMP-planperiode is – mede op Nederlands initiatief – een aantal internationale netwerken op milieugebied tot stand gekomen. Doel van het opzetten van netwerken is om tussen «vakgenoten» kennis en ervaring uit te wisselen. In EG-kader bestaat sinds kort een als netwerk te beschouwen Werkgroep voor de Evaluatie van het Milieubeleid, bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie en de lidstaten op

[2] Naar de 0,1% zal stapsgewijs worden toegewerkt. Als uitgangspunt wordt gekozen dat in 1995 een bedrag van 125 miljoen beschikbaar zal komen, dat vervolgens gedurende 3 jaar telkens met 125 miljoen gulden zal worden verhoogd. De uitvoering van dit voornemen is afhankelijk van de bereidheid van andere landen op soortgelijke wijze hieraan invulling te geven.
[3] Ministeries VROM en BUZA, Publikatiereeks Milieustrategie 1993/14, «Evaluatie Internationale Strategie NMP».

het niveau van directeur-generaal. Tevens zijn door Nederland initiatieven genomen en bevorderd om te komen tot een Europees netwerk op het gebied van handhaving (zie § 3.2.1) en een netwerk op het gebied van strategische planning.

Nederland heeft in consultatie met onder meer Canada, Maleisië, OESO, UNEP en de Wereldbank het initiatief genomen te komen tot een mondiaal netwerk op het gebied van milieuplanning.

Aan het eind van de vorige NMP-periode is een actie gestart van bewuste inschakeling van de ambassades en een aantal permanente vertegenwoordigingen (zoals EG, VN, ECE, UNEP, OESO) bij de Nederlandse milieudiplomatie. Bij de ambassades zijn milieucoördinatoren aangewezen, en in een beperkt aantal gevallen zullen medewerkers of attachés speciaal met milieuwerkzaamheden worden belast. Deze gaan, conform het Actieplan Milieuwerkzaamheden Posten, een rol spelen in het vergroten en versterken van het internationale netwerk van Nederland met als uiteindelijke doelstelling een breder gehoor te vinden voor de Nederlandse belangen op milieugebied door middel van actieve lobby- en afstemmingsacties.

3.2 De strategie van Nederland in internationale organisaties en andere internationale samenwerkingskaders

Bilaterale samenwerking

Voor het bereiken van de Nederlandse doelstellingen is, gezien het per definitie grensoverschrijdende karakter van veel vormen van milieuvervuiling een goede, constructieve samenwerking met de buurlanden van grote betekenis. Dit is nodig teneinde oplossingen te vinden die zowel vanuit Nederland als vanuit het buurland in grensgebieden kunnen ontstaan. Overigens is het van belang dat Nederland met zijn buurlanden zoveel mogelijk gelijk optreden bevordert in de vele multilaterale kaders waar gemeenschappelijke problemen aan de orde zijn.

3.2.1 *EG*

De Europese Gemeenschap[4] is vanuit Nederland gezien het eerste kader voor afstemming van het milieubeleid. Op grond van de milieubepalingen van het Verdrag van Maastricht wordt met het Europees milieubeleid op alle onderdelen gestreefd naar een hoog beschermingsniveau. Ook bepaalt het Verdrag expliciet dat eisen van milieubescherming geïntegreerd moeten worden in andere Europese beleidsterreinen.

Nederland beschouwt het 5e Milieu-actieprogramma van de EG als richtsnoer voor zijn eigen acties in gemeenschapsverband en zal een maximale inspanning leveren aan de totstandkoming van een EG-milieubeleid dat zo goed mogelijk past bij de nationale voornemens. Nederland zal feitelijke uitvoering van EG-beleid bevorderen door versnelling van de implementatie van de EG-richtlijnen.

Nederland zal zijn ervaring met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van milieuwetgeving inbrengen om te zorgen dat de EG-wetgeving goed op de praktijk aansluit. Op Nederlands initiatief is een handhavingsnetwerk van de EG-lidstaten opgericht. Ten aanzien van het handhaven zelf moeten toetsbare afspraken worden gemaakt over het bereiken van een bepaald niveau van naleving.

Nederland kan worden geconfronteerd met tegenstrijdigheid van nationale belangen en belangen op EG-schaal. Dat kan zowel voor nationale milieubelangen als voor nationale economische belangen

[4] «In dit NMP wordt nog de term Europese Gemeenschap(pen), afgekort EG, gebruikt. Per 1 november 1993 is met het van kracht worden van het Verdrag van Maastricht de Europese Unie (EU) totstandgekomen. Er is op dit moment nog geen volledige duidelijkheid over de termen die gehanteerd moeten worden. Duidelijk is dat de vergaderingen van ministers worden aangeduid met «Vergadering van de Raad van de Europese Unie». De Commissie van de EG wordt: de «Europese Commissie». Of het samenwerkingsverband van de twaalf landen ook moet worden aangeduid als «Europese Unie» is echter nog niet zeker. De nieuwe termen zijn daarom nog niet in de tekst opgenomen.

De aanduiding voor bestaande regelgeving (bv. «richtlijn 76/464/EEG») verandert niet. De term «EEG» zal in de toekomst niet meer voorkomen, maar «EG» zal voor een aantal doeleinden (o.a. in de aanduiding van regelgeving) wel in gebruik blijven.

Naar verwachting zal de terminologie in de loop van 1994 uitkristalliseren, zodat de correcte aanduidingen in het Milieuprogramma 1995–1998 kunnen worden opgenomen.»

gelden. Zo moet het gewicht van nationale economische belangen beperkt worden wanneer de bescherming van het milieu op EG-schaal hogere eisen stelt dan de eisen die nationaal worden gehanteerd. Maar ook de Nederlandse milieu-inzet, gericht op een hoog minimumbeschermingsniveau in de hele EG, zal soms moeten worden genuanceerd (akkoord gaan met minder strenge doelstellingen) wanneer dat voor het bereiken van overeenstemming tussen de lidstaten, dus ten behoeve van het milieu in breder Europees verband, nodig is. De beslissingen hierover zullen van geval tot geval genomen moeten worden. Nederland zal zijn actieve rol in de EG, die het vooral invulling geeft samen met de BRD en Denemarken, blijven voortzetten.

Wat Nederland betreft zal er geen abstracte discussie over subsidiariteit gevoerd worden. Wel zal Nederland toekomstige EG-regels toetsen aan de subsidiariteitscriteria zoals vastgesteld door de Raad in Edinburgh (december 1992) en proberen te voorkomen dat toepassing van subsidiariteit leidt tot vermindering van milieu-inspanningen.

De EG-thema's (5e MAP) zijn: klimaatverandering, verzuring en luchtkwaliteit, natuurbescherming en instandhouding van de biodiversiteit, beheer van watervoorraden, het stedelijk milieu, kustgebieden en afvalbeheer. Als «superthema» is beheersing van risico's en ongevallen opgenomen. Nederland kiest vanuit zijn milieubeleid er in deze periode voor de thema's klimaatverandering, verzuring, verspreiding (begrepen in enkele van de EG-thema's), verwijdering (vergelijk EG-thema afvalbeheer), biologische-diversiteit en natuurbescherming op EG-niveau prioriteit te geven. Deze keuze is mede ingegeven door de overweging dat de EG bij deze thema's ook in breder internationaal verband een bijdrage moet leveren. Vermesting, verstoring en verdroging kunnen in principe op een lager schaalniveau (fluviaal, zoals vermesting) of uitsluitend nationaal worden behandeld.

Nederland streeft ook in EG-verband naar een meer integrale aanpak. Het 5e MAP richt zich daar ook op. Milieurichtlijnen hebben tot dusver vooral betrekking op sectoraal beleid, bijvoorbeeld op de beperking van emissies naar oppervlaktewater, grondwater en lucht. Met de voorbereiding van de richtlijn Integrated pollution prevention and control wordt een aanzet gegeven tot de integratie van de sectorale aspecten van milieuverontreiniging door inrichtingen. Nederland zal zich inzetten voor een zo nauw mogelijke aansluiting van de richtlijn bij het stelsel van de Wet milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO). Het streven naar een meer integrale aanpak komt ook tot uiting in de Nederlandse inspanningen op het gebied van het bevorderen van produktgericht milieubeleid binnen de EG.

Het 5e MAP introduceert voor het eerst een EG-benadering van doelgroepen. Nederland zal de uitwerking daarvan krachtig steunen, ook vanwege de mogelijkheden die hier liggen voor externe integratie en het concretiseren van duurzame ontwikkeling. Het betreft in de EG-systematiek de industrie, de energiesector, de sector verkeer en vervoer, de landbouw en de sector toerisme. De NMP-doelgroep consumenten komt daarin als zodanig niet voor, maar kan aan de orde worden gesteld in het verband van de EG-doelgroepen industrie en toerisme. Nederland zal initiatieven ontwikkelen om de dialoog met deze doelgroepen met betrekking tot hun bijdrage aan de uitvoering van het milieubeleid in de EG, op gang te brengen. Tevens zal Nederland een bijdrage leveren aan een Milieuprogramma voor Europa (actie N82).

3.2.2 *Overleg op fluviale schaal (Noordzee, Rijn, Maas, Schelde, Eems-Dollard)*

In het internationale overleg over de Noordzee en de Rijn heeft Nederland in de afgelopen 5 à 10 jaar in een gezelschap van hoofdzakelijk gelijkgezinde landen de kans aangegrepen om afspraken over aanzienlijke reducties van verontreiniging te maken. In het Rijnactieprogramma werd dit gekoppeld aan andere maatregelen ten behoeve van het ecologisch herstel van de rivier, zoals het verbeteren van de trek- en paaimogelijkheden van de zalm. Het Rijnactieprogramma richt zich onder meer op de vermindering van lozingen van industrieën en stedelijk afvalwater, de preventie van lozingen door ongelukken en de vermindering van diffuse lozingen. Het veilig stellen van de drinkwatervoorziening is daarbij een belangrijke doelstelling. Voor de Noordzee zijn op de weg van het integraal waterbeheer ook reeds de eerste stappen gezet. De aanpak met betrekking tot Rijn en Noordzee vervult zo een voorbeeldfunctie voor een integrale bescherming en herstel van ecosystemen. Nederland zal de komende jaren niet alleen voor de Rijn en Noordzee een grote inspanning blijven leveren, maar de benadering ook op Maas, Schelde en Eems-Dollard toepassen en bovendien trachten het voorbeeld door te laten werken in de EG en in de paneuropese context.

Van de NMP-thema's dienen op het fluviale niveau vooral vermesting, verspreiding en verstoring (externe veiligheid) aan de orde te komen. Nederland zal zich met name richten op het aanpakken van knelpunten in de sfeer van de stikstof- en fosfatenbelasting, een aantal zware metalen, pesticiden en enkele hardnekkige «oude» stoffen zoals PCB's en PAK's. Deze knelpunten vormen belangrijke belemmeringen voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening en de kwaliteit van de waterbodems. In 1994 zal een Rijn-ministersconferentie acties vaststellen die in de derde fase van het Rijnactieprogramma moeten worden uitgevoerd. Nederland zal trachten voor de Noordzee de overeengekomen emissiereductiedoelstellingen te versterken, onder andere door toepassing van kwaliteitsdoelstellingen. Ook streeft Nederland naar sluiting van multilaterale verdragen met alle oeverstaten voor de Maas en de Schelde en een bilateraal verdrag met de Duitse Bondsrepubliek voor het Eems-Dollard-estuarium.

3.2.3 *OESO*

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) biedt bij uitstek mogelijkheden om het idee van de duurzaamheid in het menselijk handelen internationaal in praktisch bruikbare methoden van aanpak te vertalen. Externe integratie staat wat Nederland betreft centraal in de OESO-milieuwerkzaamheden. Nederland zet zich in voor de totstandkoming van OESO-aanbevelingen op een aantal gebieden, waaronder milieu en handel.

Mede ten behoeve van een goede informatievoorziening voor het milieubeheer zal Nederland meewerken aan vernieuwende initiatieven van de OESO op het vlak van milieu(beleids)indicatoren en van het in kaart brengen en beheren van natuurlijke hulpbronnen («natural resources accounting»; zie ook § 4.9, thema verspilling). Nederland zal zich voorts blijven inzetten voor de rol van de Development Assistance Committee (DAC) als forum voor versterking van de integratie van milieubeleid in ontwikkelingssamenwerking. Van de NMP-thema's zullen voor Nederland met name verspilling, verandering van klimaat, verspreiding (onderdeel stoffenbeleid) en verwijdering voorrang hebben. Aan OESO-werkzaamheden op het gebied van onder andere milieu-

etikettering en het verbeteren van methodieken voor het meten van de milieubelasting van produkten levert Nederland een actieve bijdrage.

3.2.4 *ECE*

Nederland zal de komende jaren de Economic Commission for Europe (ECE) van de VN als een van de primaire internationale kaders op het gebied van milieubeleid beschouwen. Dat heeft enerzijds te maken met de duidelijke afspraken die er op het gebied van de vermindering van luchtverontreiniging (verzuring, VOS) zijn en worden gemaakt, anderzijds met de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa waardoor de landen in deze regio, die al lange tijd lid zijn van de ECE, in korte tijd een meer met de Westerse landen gelijkwaardige positie hebben verkregen. Nederland zal directe ondersteuning bieden bij de institutionele versterking van de ECE-secretariaten in aansluiting op de inhoudelijke steun die nu al wordt verleend (Coordination Centre on Effects bij het RIVM).

Met name in ECE-verband zal, waar relevant met ondersteuning van de OESO, een permanente milieusamenwerking met Oost-Europa tot stand worden gebracht. Concreet biedt dit mogelijkheden om de in het kader van de ECE gesloten verdragen en daarop voortbouwende afspraken ook in Midden- en Oosteuropese landen tot uitvoering te brengen. Het betreft grensoverschrijdende luchtverontreiniging, milieueffectrapportage in een grensoverschrijdende context en integraal stroomgebiedbeheer. Nederland zal zich actief inzetten voor de nieuwe «working party on sustainable human settlements planning» van de ECE-Commissie voor de Menselijke Nederzettingen. De werkgroep richt zich onder meer op kennisuitwisseling tussen de lidstaten op het gebied van stadsvernieuwing, energiebewust bouwen, het binnenklimaat in gebouwen en verbetering van het bouwproces.

3.2.5 *Midden- en Oost-Europa*

Nederland zal zijn Midden- en Oost-Europa-beleid (MOE-beleid) richten op een combinatie van bilaterale en multilaterale samenwerking. Bilaterale samenwerking zal zoveel mogelijk worden gezocht op grond van de bestaande Memoranda of Understanding. Het eenrichtingsverkeer west–oost zal langzaam omgebogen worden naar gezamenlijke acties. De paneuropese ministersconferenties (Dobris, Luzern) kunnen daarvoor een basis bieden. Voor de derde conferentie (Sofia, 1995) zal Nederland bijdragen aan het tot stand komen van een Milieuprogramma voor Europa. Daarnaast zal, waar mogelijk, gepoogd worden **regionale** milieusamenwerking tot stand te brengen, hetgeen meer mogelijkheden kan bieden tot slagvaardig optreden.

Nederland zal zich in de samenwerking concentreren op (1) uitwisseling van ideeën, kennis en ervaring, (2) integratie van milieu-aspecten in andere beleidssectoren (economie, gezondheid), (3) het tot stand brengen van een goede bestuurlijke en wettelijke basis voor milieubeleid in MOE-landen, (4) de uitvoering van bestaande milieuverdragen, (5) het bevorderen van regionale samenwerking tussen MOE-landen, en (6) de versterking van de rol van NGO's. Nederland zal benadrukken dat de MOE-landen zich niet passief moeten richten op het overnemen van de westerse wijze van milieubeleid voeren, maar gepaste oplossingen voor hun specifieke situatie dienen te zoeken.

Nederland zal trachten op enkele terreinen niet alleen te stimuleren maar ook tot afspraken te komen, met name in multilateraal en regionaal verband. Dat betreft de thema's klimaatverandering (inclusief energie-

beheer) en verzuring, vanwege hun mondiale en/of continentale belang (dus ook het eigen belang van Nederland) en verder de grensoverschrijdende lucht- en waterverontreiniging en het afvalstoffenbeleid, vanwege de grote problemen die deze regionaal in Midden- en Oost-Europa veroorzaken. Nederland zal daarbij proberen oplossingen te zoeken waarbij de lasten tussen Oost en West redelijk worden verdeeld («burden sharing»). Tevens zullen de mogelijkheden van joint implementation en burden sharing worden onderzocht (zie §3.3.3). Nederland zal ten slotte assistentie verlenen bij het opzetten van handhavingsorganisaties en van opleidingen in verband met handhaving.

3.2.6 *MoU's*

Op milieugebied zal Nederland voor de bilaterale contacten op de eerste plaats de 15 Memoranda of Understanding (MoU's) gebruiken die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen. Nederland zal de activiteiten per MoU zoveel mogelijk afstemmen op internationale prioriteiten. In de planperiode zullen de MoU's worden geëvalueerd.

3.2.7 *De Verenigde Naties en andere mondiale kaders*

Nederland zal zich inzetten voor daadwerkelijke toepassing van de Verklaring van Rio en uitvoering van Agenda 21, resultaten van UNCED 1992 (zie §3.1). Na UNCED is duurzame ontwikkeling uitgangspunt voor het beleid van alle VN-organisaties. De aandacht op mondiaal niveau zal in de komende jaren grotendeels uitgaan naar de verdere uitwerking van verdragen en afspraken op het gebied van de bescherming van de ozonlaag, het broeikaseffect, de ontbossing, de woestijnvorming, de biodiversiteit en de behandeling van gevaarlijke stoffen en gevaarlijk afval.

In 1993 is, in het verlengde van UNCED, bij de VN de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) ingesteld. Nederland is daarvan gedurende drie jaar lid, te beginnen met 1993. Ze heeft tot taak de uitvoering en verdere concretisering van de Verklaring van Rio en Agenda 21 te bevorderen. De CDO kan gezien het concrete werkprogramma en de hoge politieke inzet die de deelnemende landen op de eerste zitting in juni 1993 hebben laten zien, bij uitstek het internationale politieke coördinatie-orgaan voor duurzame ontwikkeling worden. Nederland zal zich ervoor inzetten dat deze functies inderdaad worden vervuld en dat het hoge politieke niveau zal worden gehandhaafd. Extra aandacht zal worden gegeven aan de rol van de CDO ten aanzien van de financiering van de activiteiten uit Agenda 21 en het daadwerkelijk realiseren van technologiesamenwerking.

Nederland houdt vast aan de opvatting dat de Verklaring van Rio, hoewel deze geen juridisch bindende internationale overeenkomst vormt, toch groot politiek gewicht toekomt en door de landen niet als vrijblijvend mag worden opgevat. De in de Verklaring neergelegde beginselen dienen doorwerking te krijgen in nieuw te sluiten internationale overeenkomsten. Nederland zal eventuele voorstellen tot versterking van de verklaring bij de evaluatie in 1997 ondersteunen en zal ook de totstandkoming van een juridisch bindende overeenkomst bevorderen, waarin de Verklaringen van Stockholm en van Rio worden verwerkt. In het kader van de follow-up van UNCED heeft Nederland het initiatief genomen een ministeriële drinkwaterconferentie te organiseren (maart 1994).

[5] SER: «Advies milieu en ontwikkeling», Publicatie nr. 4, 19 maart 1993.

Nederland zal UNEP, het milieuprogramma van de VN, blijven steunen. Dit geldt vooral het werk van UNEP in relatie tot milieuverdragen op het gebied van met name biodiversiteit, woestijnvorming en oceanen (zie ook §3.3.1). Nederland stimuleert versterking van de toepassing van de Prior Informed Consent procedure (betreffende de uitvoer van bestrijdingsmiddelen en andere gevaarlijke stoffen naar ontwikkelingslanden) binnen UNEP en FAO. Op verzoek van UNEP zal Nederland samen met enkele andere landen een handboek voor handhavers ontwikkelen. In samenwerking met de VS en UNEP organiseert Nederland in 1994 de Derde Internationale Handhavingsconferentie, die zal worden gehouden in Mexico.

3.2.8 *Overeenkomsten duurzame ontwikkeling*

Met Benin, Bhutan en Costa Rica zal Nederland in 1994 overeenkomsten voor duurzame ontwikkeling afsluiten. Deze kunnen beschouwd worden als experimenten zoals bedoeld in § 3.3.3. In de intentieverklaringen die tijdens en meteen na de UNCED werden ondertekend, is vastgelegd dat de verdragen zullen worden opgesteld op basis van principes als wederkerigheid, gelijkwaardigheid en maatschappelijke participatie. Daaraan ligt onder meer de erkenning ten grondslag dat een rechtvaardig verdeeld beslag op de milieugebruiksruimte noodzakelijk is en wederzijdse verplichtingen schept. Daarom hebben de verdragen niet alleen betrekking op uitputting van natuurlijke hulpbronnen in de genoemde landen, maar ook op produktie- en consumptiepatronen in Nederland en op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor mondiale milieuproblemen. Aan de orde komen thema's als energiebeheer, landgebruik, biodiversiteit en stedelijke afvalproblematiek.

3.3 De uitvoering

3.3.1 *Internationale thema's met mondiale betekenis*

Om wereldwijd de bescherming en het duurzaam beheer van **alle typen bossen** veilig te stellen zal Nederland het tot stand komen van een internationaal bossenverdrag bevorderen (bijvoorbeeld door uitwerking van de UNCED-bossenverklaring en hoofdstuk 11 van Agenda 21). Nederland neemt derhalve de kritiek serieus dat geïndustrialiseerde landen met twee maten meten en handelsdiscriminatie ten opzichte van tropisch hout bedrijven. Niettemin blijft Nederland middels uitvoering van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud bijzondere aandacht besteden aan tropische bossen. Een «materiële» bijdrage wordt geleverd in de vorm van het in 1993 gesloten convenant tropisch hout tussen rijksoverheid, bedrijven, vakbeweging en milieu-organisaties. Dit heeft als doel «te bewerkstelligen dat in Nederland vanaf 31 december 1995 de handel in en de verwerking van tropisch hout zal zijn beperkt tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en -beheer gericht op bescherming en duurzame produktie». Er dient een marktgeoriënteerd systeem te ontstaan, gericht op het incorporeren van milieukosten in de prijs van tropisch hout. Daarvoor zijn onder andere concrete afspraken nodig met de houtproducerende landen die voor de Nederlandse markt van belang zijn en dient een certificeringssysteem voor duurzaam geproduceerd tropisch hout te worden ontwikkeld (actie N44).

Ten behoeve van de bescherming van **oceanen** zal Nederland bij de herziening van de London Convention '72 streven naar een definitief verbod op het bergen van radioactief afval op de zeebodem. Dit verdrag regelt overigens alleen het dumpen van afval, niet de verontreiniging via rivieren, de lucht en lozingen vanaf de kust. Voor een verdergaande bescherming zet Nederland zich in om alle emissies die oceanen

belasten terug te dringen via regelingen en afspraken onder meer in het kader van UNCLOS (UN Convention on the Law of the Sea). Nederland zet zich in het kader van UNEP in voor totstandkoming van mondiale richtlijnen met betrekking tot emissies die de oceanen belasten vanaf het land; hiermee wordt uitvoering gegeven aan UNCED-conclusies. Het OSPAR-Verdrag (1992), dat betrekking heeft op het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, kan als voorbeeld dienen. Daarnaast zal Nederland bevorderen dat het toegankelijk en overdraagbaar maken van technische en beleidsmatige informatie en ervaring inzake bescherming van de zee structureel wordt geregeld.

Om betrokken te kunnen blijven bij de internationale besluitvorming betreffende **Antarctica** zal Nederland blijven bijdragen aan milieu-onderzoek in dat gebied. Nederland zal verder meewerken aan de totstandkoming van het VN-Verdrag ter Bestrijding van **Woestijnvorming**. Dit dient in juni 1994 gereed te zijn voor ondertekening. Het doel van dit uit UNCED voortvloeiende verdrag, een effectievere bestrijding van bodemdegradatie in droge gebieden, hoopt men te realiseren door niet alleen fysieke aspecten als landgebruik, maar ook sociale en economische aspecten in ogenschouw te nemen.

In het internationale vervolgoverleg over het tijdens UNCED gesloten Verdrag inzake **biologische diversiteit** zal Nederland als primaire doelstelling het behoud van de diversiteit in de natuurlijke omgeving uitdragen. Nederland zal zich daarbij onder andere richten op de relatie tussen biodiversiteit en duurzame landbouw en duurzaam bosbeheer.

3.3.2 *Participatie in besluitvorming en toegang tot kennis en informatie*

De Verklaring van Rio zegt dat iedereen toegang dient te hebben tot informatie over het milieu en tot gerechtelijke en bestuurlijke procedures op milieugebied. Nederland zet zich in ECE-verband samen met een aantal andere landen in voor de operationalisering van dit beginsel.

In het kader van de informatie- en kennisuitwisseling zal Nederland zijn kennis op het gebied van technologie-ontwikkeling, strategisch milieubeleid, handhaving en inspectie internationaal beschikbaar stellen via instituten als RIVM en RIZA.

Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.2 vereist de samenwerking en uitwisseling op technologisch gebied met ontwikkelingslanden en Midden- en Oost-Europa nadrukkelijke aandacht in het internationale milieubeleid. De uitgangspunten voor deze samenwerking en uitwisseling zijn in onderstaand kader kort weergegeven.

Uitgangspunten voor technologiesamenwerking met ontwikkelingslanden en Midden- en Oost-Europa.

1. Bevordering van het milieubeheer (beleid en handhaving, inclusief «de vervuiler betaalt») als een van de belangrijkste vraagbepalende factoren voor de ontwikkeling en toepassing van milieutechnologie. Ontwikkelingslanden en landen in Midden- en Oost-Europa zullen worden ondersteund bij het formuleren van hun specifieke behoeften (needs assessment studies). Complementair aan het Nederlandse OS-beleid, waarin capaciteitsopbouw en samenwerking tussen ontwikkelingslanden («zuid–zuid») belangrijke aandachtvelden zijn, zal op dit gebied vanuit het milieubeleid samenwerking van Nederlandse instellingen (onderzoek, onderwijs, bedrijven, Exportplatform) met counterparts in die landen worden gestimuleerd.

2. Voor de bevordering van technologiesamenwerking op internationaal niveau zal aansluiting gezocht worden bij programma's en kanalen van multilaterale organisaties, zoals de National Cleaner Production Centres van UNEP en de activiteiten van UNIDO (actie N85).

3. Versterking van de directe samenwerking van bedrijven uit geïndustrialiseerde landen met bedrijven uit ontwikkelingslanden en MoU-landen, zoals het MILIEV-programma, het Programma voor Economische Samenwerking met Midden- en Oost-Europa, het PUM (project uitzending managers) en FMO-projecten.

4. Speciale aandacht voor technologiesamenwerking in de samenwerking met MoU-landen en bij de vormgeving van de overeenkomsten voor duurzame ontwikkeling (zie § 3.2.8).

3.3.3 *Nederlandse milieu-investeringen in het buitenland*

Voor sommige **mondiale** milieuproblemen is het denkbaar dat investeringen in het buitenland (bijvoorbeeld ter vermindering van emissies van CO_2) meer effect sorteren dan wanneer ze in Nederland zelf genomen worden (omdat het voor het milieu weinig uitmaakt waar de maatregelen getroffen worden, terwijl ze per hoeveelheid teruggehouden verontreiniging goedkoper zijn). Op het gebied van de klimaatproblematiek zal daarom een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen de hoogte van de in Nederland zelf te leveren inspanning en de mogelijkheid om het probleem door het treffen van voorzieningen in het buitenland te verlichten. Experimenten met zo'n grensoverschrijdende aanpak («joint implementation») zullen in de komende periode worden opgezet.

Voor de meeste **continentale** milieuproblemen (bijvoorbeeld verzuring) zijn de mogelijke resultaten van een dergelijke aanpak vanuit de Nederlandse situatie beperkt. Emissiereducties in bijvoorbeeld Oosteuropese landen hebben slechts een geringe invloed op de depositie in Nederland. De problemen op **fluviale** schaal ten slotte betreffen de ons direct omringende landen. Deze hebben een niveau van technische en economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van Nederland. De meerwaarde van Nederlandse investeringen dáár is daarom nihil of zeer gering; bovendien zouden concurrentieverhoudingen met die landen kunnen worden aangetast.

Er kunnen andere redenen zijn (dan het milieurendement voor Nederland zelf) om investeringen in andere landen te doen of te vergroten. Het gaat dan met name om ontwikkelingslanden en de landen

van Midden- en Oost-Europa. Nederland vindt het belangrijk dat internationale afspraken, waaraan ook die landen zich gebonden hebben, worden nagekomen. Hulp aan de betreffende landen («burden sharing») kan het nakomen van de verplichtingen bevorderen.

Ten behoeve van verdere onderhandelingen over milieuverdragen kan door zo'n opstelling van Nederland goodwill worden gekweekt. Voor Nederland staat daar het voordeel tegenover van bevordering van export van milieutechnologie. In de planperiode van dit NMP zullen de mogelijkheden met betrekking tot burden sharing worden verkend, onder andere door uitvoering van **experimenten**, juist zoals op het gebied van joint implementation.

Uitgangspunt blijft bij dit alles dat er geen sprake kan zijn van het afwentelen van Nederlandse milieuproblemen op andere landen of van het loslaten van het principe «de vervuiler betaalt».

3.3.4 *Duurzame ontwikkeling en externe integratie*

Nederland zal zich internationaal sterk maken voor het realiseren van **externe integratie**. Om duurzame ontwikkeling te bevorderen zullen eenmaal overeengekomen milieubeginselen en -doelstellingen ook in andere beleidsterreinen moeten worden geïntegreerd. Voorbeelden zijn: OESO- en GATT-activiteiten op de terreinen handel en milieu, ontwikkelingssamenwerking en milieu, landbouw en milieu, en de activiteiten op basis van het 5e MAP van de EG met betrekking tot de sectoren industrie, energie, verkeer en vervoer, landbouw en toerisme.

Naar verwachting kan ook de CDO in de VN (zie §3.2.7) voor externe integratie een belangrijke sturende werking hebben. Het toepassen van **integraal ketenbeheer** is een centrale sturende factor in de relatie tussen milieubeheer en de verschillende sectoren van beleid die met economische ontwikkeling te maken hebben. Internationale proefprojecten in samenwerking met bedrijfsleven, overheden, en internationale organisaties op het gebied van integraal ketenbeheer zullen kennis en ervaring vergroten en een versnelde toepassing stimuleren.

In het kader van de ontwikkelingssamenwerking zal Nederland duurzame ontwikkeling (zoals met name vastgelegd in «Een Wereld van Verschil» en in «Een Wereld in Geschil») bevorderen. Nederland blijft daartoe steun geven aan ontwikkeling, versterking en uitvoering van milieubeleid in ontwikkelingslanden en bij internationale organisaties die zich op ontwikkelingslanden richten. Extra aandacht wordt besteed aan het steunen van innovatieve milieuprojecten. Het opstellen van duurzame-ontwikkelingsanalyses voor reguliere samenwerkingslanden zal worden voortgezet.

Mede dankzij UNCED lijken er de komende jaren concrete mogelijkheden aanwezig om over milieu en handel internationale afspraken te maken. Daarom wordt dit onderwerp in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.

3.3.5 *Milieu en handel*

Inleiding

De huidige onderhandelingen over handelsliberalisatie zijn onder meer gericht op het terugdringen van maatregelen die de handel kunnen verstoren (heffingen, subsidies e.d.). Daarnaast groeit het besef dat veel milieuproblemen grensoverschrijdend of mondiaal van karakter zijn, hetgeen juist leidt tot de vraag om inzet van dergelijke instrumenten ten

behoeve van de milieubescherming. Er doen zich dus wederzijdse spanningen voor tussen milieu en handel die aanpassingen vergen vanuit beide invalshoeken. Voor deze complexe problematiek moeten oplossingen worden gevonden die recht doen aan het realiseren van duurzame ontwikkeling door het garanderen van een hoog beschermingsniveau voor het milieu, en aan het bevorderen van vrijer handelsverkeer.

Beleidsuitgangspunten

De regering ziet geen principiële strijdigheid tussen een open handelssysteem en een verantwoord milieubeleid en kiest mede vanuit milieuoogpunt voor verdere handelsliberalisatie. Vooruitstrevend milieubeleid hoeft niet verstorend voor de handel te zijn als alle landen gecoördineerde milieudoelstellingen en instrumenten hanteren. Een open multilateraal handelssysteem voorkomt verspilling doordat het doelmatig gebruik en efficiënte allocatie van natuurlijke hulpbronnen bevordert. Voorwaarde is wel dat de kosten van milieu-aantasting ten volle in de prijzen tot uitdrukking komen en dat uitputting van grondstoffen wordt verhinderd. Zoals in het SER-advies inzake milieu en ontwikkeling[5] terecht wordt gesteld, wordt hieraan op dit moment in veel gevallen niet voldaan, omdat milieunormen in veel landen en internationaal nog onvoldoende ontwikkeld zijn. De regering kiest er daarom nadrukkelijk voor om de moeilijke weg te bewandelen van het bereiken van internationaal erkende milieunormen, en voor internationale toepassing van het beginsel «de vervuiler betaalt». De regering gaat hierbij uit van complementariteit tussen handelspolitiek en milieubeleid.

Ontwikkelingen en mogelijkheden in internationale organisaties

Van belang voor de internationale handel zijn met name de regels van GATT en de EG. In beginsel vormen deze geen belemmering voor het voeren van een goed **nationaal** milieubeleid. Een land mag, ter bescherming van het eigen milieu, hoge normen stellen aan eigen produkten en produktieprocessen zonder dat handelspolitieke regels daarbij in beginsel beperkingen opleggen. Anders ligt het bij de aanpak van **grensoverschrijdende** en **mondiale** milieu- en natuurbelangen. Vooral in verband daarmee is totstandkoming van internationale afspraken als bovenbedoeld van belang.

Het GATT-Verdrag belemmert landen niet om handelsmaatregelen in het kader van internationale milieuovereenkomsten overeen te komen. Een probleem is het treffen van maatregelen ten opzichte van landen die niet aan een internationale milieu-overeenkomst deelnemen (zogenoemde «free riders»). Het beste antwoord is zoveel mogelijk landen trachten over te halen partij te worden bij de milieu-overeenkomsten. Daarbij kan gedacht worden aan actieve milieudiplomatie, aan (tijdelijke) financiële ondersteuning, beschikbaar stellen van technologie, «joint implementation» en een afwijkend tempo voor invoering van maatregelen. Deze aanpak wil Nederland met name volgen voor ontwikkelingslanden en voor Midden- en Oost-Europa. Toch zal het niet altijd lukken op die manier de zogenaamde free riders over te halen lid te worden van een internationale milieu-overeenkomst.

Het toepassen van (of dreigen met) andere diplomatieke middelen, het aanpassen van ontwikkelingshulp of het nemen van handelsmaatregelen hoeft niet per definitie te worden uitgesloten. Bij dit laatste gelden wel criteria als draagvlak van het milieuverdrag, proportionaliteit en effectiviteit. Dergelijke criteria zijn in discussie in de GATT-werkgroep Handel en Milieu.

Montreal Protocol

Een recent voorbeeld waarbij handelsmaatregelen aan de orde zijn, is het Montreal Protocol, waarin door Verdragspartijen is afgesproken dat zij na bepaalde tijd de import van ozonafbrekende stoffen uit derde landen moeten verbieden.

Een bijzonder vraagstuk betreft de toepassing door landen van eenzijdige maatregelen om het milieubeleid van andere landen, bijvoorbeeld met betrekking tot produktieprocessen waarbij een internationaal milieubelang in het geding is, te beïnvloeden, zogenaamde unilaterale maatregelen met extra-territoriale werking. Deze aangelegenheid is tijdens de UNCED-conferentie uitvoerig aan de orde geweest.[6] Nederland acht zich gebonden aan de uitspraken die daar zijn gedaan op dit punt.

Voorop staat het gebruik van actieve milieudiplomatie onder meer gericht op het sluiten van internationale milieuovereenkomsten en positieve prikkels om invloed uit te oefenen op het milieubeleid van andere landen. Het nemen van unilaterale maatregelen in de sfeer van de handel is een ultimum remedium. De Regering staat derhalve zeer terughoudend tegenover dergelijke maatregelen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen te nemen vergt het risico in zich van misbruik om protectionistische redenen. Voorts kunnnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van eenzijdige maatregelen. Tenslotte is de discussie of en in welke omstandigheden dergelijke maatregelen toegestaan zouden moeten worden internationaal (GATT, OESO) volop in beweging. Nederland werkt, met inachtneming van de afspraken in Rio, actief in GATT- en OESO-kader mee aan het formuleren van regels in welke gevallen internationaal gelegitimeerde eenzijdige handelsmaatregelen als laatste middel kunnen worden genomen. Dat geldt in bijzondere mate voor de aanpak van de zogenaamde «free rider» problematiek. Een andere overweging kan zijn het ondersteunen van inspanningen die, met het oog op het voorkomen van de aantasting van de internationaal erkende milieu- en natuurwaarden, zijn gericht op beperking van niet-duurzame consumptie. Een en ander betekent dat algemeen erkende GATT beginselen zoals proportionaliteit, non-discriminatie en nationale behandeling hun vertaling moeten krijgen naar dit soort maatregelen. Wat betreft eerder genoemde maatregelen geldt dat deze in overeenstemming moeten zijn met de internationale verplichtingen van verdragspartijen.

Internationaal speelt de discussie over handel en milieu zich vooral af in de GATT en de OESO, waarbij Nederland rechtstreeks en via de EG betrokken is. Ook het overleg in het kader van de UNCTAD en de CDO is van belang. In de GATT-Uruguay-ronde wordt de oprichting van een Multilateral Trade Organization (MTO) besproken. De regering is van mening dat binnen deze MTO een comité voor internationale handel en milieu moet worden opgericht.

Beleidsvoornemens

Nederland zal zich inzetten voor zo breed mogelijk gedragen internationale milieuverdragen gericht op een hoog milieubeschermingsniveau.

Nederland zal de integratie van milieu-aspecten in het handelsbeleid van de GATT bevorderen, onder andere door verduidelijking of aanpassing van de bestaande regels. De voorkeur van Nederland gaat uit naar het tot stand brengen van een Milieucode met criteria voor het gebruik van handelsinstrumenten ten behoeve van milieu- en natuurbescherming en met milieubeginselen zoals het voorzorgprincipe en het beginsel «de vervuiler betaalt» (actie N81).

[6] Zie daarvoor de Verklaring van Rio/Beginsel 12, Agenda 21/Hoofdstuk 2, paragraaf 2.22 (i), Bossenverklaring/paragraaf 13 (a) en paragraaf 14.

Voorts kan worden opgemerkt dat de belangen van milieu en natuur weliswaar dikwijls parallel lopen, doch dat er ook verschillen zijn. Zo is, bijvoorbeeld, het principe van internalisering van milieukosten in prijzen voor natuurwaarden veelal moeilijk toe te passen. In die gevallen dient naar andere oplossingen te worden gezocht.

In de preambule van het Verdrag van de MTO zal het bevorderen van duurzame ontwikkeling een volwaardige plaats dienen te krijgen.

Nederland vindt dat de discussie in de OESO over de afstemming van milieu- en handelsbeleid binnen twee jaar tot richtlijnen zal moeten leiden.

Nederland onderzoekt de mogelijkheden om in het kader van UNCTAD te komen tot «groene» preferentiestelsels. Daartoe is de Europese Commissie verzocht het een en ander aan een nadere studie te onderwerpen. Nederland zal bovendien onderzoek bevorderen naar de mogelijkheid van het opzetten van internationale, aan grondstoffen gerelateerde milieu-overeenkomsten.

4. MILIEUTHEMA'S

4.1 Inleiding

In NMP 1 zijn de doelstellingen per thema vastgelegd. In de afgelopen jaren hebben de doelgroepen veel tot uitvoering gebracht. Voor een aantal thema's is echter aanvullend beleid nodig om de doelstelling binnen bereik te houden; dit geldt met name voor klimaatverandering en verzuring. Een nadere invulling van het beleid vindt plaats in het volgende hoofdstuk, waarin het beleid per doelgroep aan de orde is.

Per thema worden de doelstellingen, de milieutekorten en het benodigde aanvullende beleid schematisch weergegeven. Voorts is aangegeven welke beleidsprodukten in uitvoering zijn en welke in de planperiode in uitvoering zullen komen. Tevens is schematisch weergegeven welke punten extra aandacht zullen krijgen in de komende jaren.

4.2 Klimaatverandering

Het thema verandering van klimaat omvat de problematiek van de afbraak van de ozonlaag en de problematiek van het broeikaseffect.

	CFK's/Halonen	CO_2	CH_4	N_2O
Doelstellingen NMP	100% reductie (CFK; 1996, Halonen: 1994)	3-5% reductie (2000) t.o.v. '89–90 (173–177 Mton)	10% reductie (2000) t.o.v. 1990 (970 Kton)	stabilisatie in 2000 t.o.v. 1990 (63 Kton)
Bestaande voorgenomen beleid	– *verdere uitvoering* CFK-actieprogramma	*190 Mton (2000)*	*785 Kton*	*65 Kton (2000)*
Milieutekort	–	13 Mton (t.o.v. 177 Mton)	geen	2 Kton (2000)
Aanvullend beleid NMP 2 (direkt uitvoerbare maatregelen nader uit te werken maatregelen NMP 2-planperiode)		180 Mton (2000)	– extra methaanwinning (stortbesluit) (35 Kton)	– Beperking emissies vlg. achtergronddocument – Vermindering N_2O-emissies door opname in milieuvergunning
Na verrekening positief saldo mee- en tegenvallers incl. invoering EG-heffing		177 Mton (2000)		
Resterend milieutekort	–	0 Mton (t.o.v. 177 Mton)	–220 Kton	2 Kton (2000)

In aanvulling op de MV3-scenario's is voor CO_2 een analyse uitgevoerd met gewijzigde veronderstellingen ten aanzien van de economische groei en energieprijzen. Dit wordt in de tekst nader toegelicht.

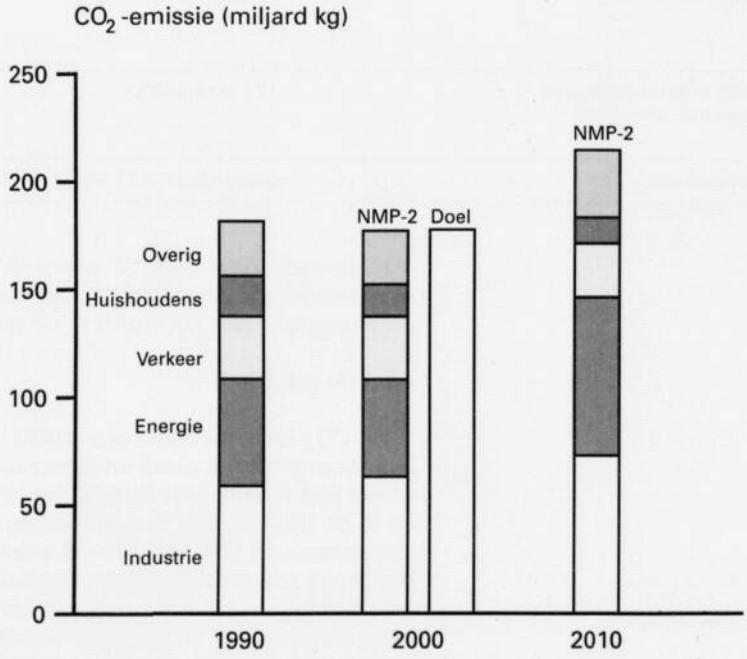
Periode tot 2000

De CO_2-emissie in het jaar 2000 is afhankelijk van veronderstellingen over economische groei en structuur, energieprijzen en het verwachte effect van beleid. Met betrekking tot de CO_2-emissies wordt in dit NMP en in de Vervolgnota Energiebesparing uitgegaan van een scenario, dat zich tussen de CPB/ECN/RIVM-scenario's van European Renaissance met hoge economische groei en energieprijzen (ER hoog) en Global Shift met een lage economische groei en een gematigde prijsontwikkeling (GS laag) beweegt. In dit scenario wordt voor de economische groei uitgegaan van realisatiecijfers tussen 1990 en 1993, van het zogenoemde behoedzaam scenario van de middellange-termijnver-

kenning van het CPB (Centraal Economisch Plan 1993, MLT-behoedzaam) en van het ER-scenario na 1998. Gemiddeld komt de aangenomen economische groei daarmee iets hoger uit dan in het GS-scenario is verondersteld. Verder wordt in het gehanteerde scenario aangenomen dat er tussen 1990 en 2000 sprake is van reëel gelijkblijvende energieprijzen. Wordt rekening gehouden met het bestaande, het voorgenomen en het aanvullende beleid, dan resteert in eerste instantie een tekort van 3 Mton CO_2 in 2000. Het RIVM berekent op basis van dit beleid een tekort van 5 en 2 Mton CO_2 voor respektievelijk het ER-hoog- en het GS-laag-scenario. Het tekort van 3 Mton CO_2 is vervolgens nader bezien. In vergelijking met de raming van het RIVM vormt de uitkomst van het Milieuactieplan van de energiedistributiebedrijven een mogelijke meevaller. Hetzelfde geldt voor additionele verkeersmaatregelen, terwijl misschien enige overschatting ten aanzien van de als streefwaarde genoemde inspanningen in de glastuinbouw en in de gebouwde omgeving (extra verscherping energieprestatienorm in de tweede helft van de jaren negentig) aan de orde is. Ook moet rekening gehouden worden met het risico van enige dubbeltellingen. Indien tevens de EG-energieheffing in de nacalculatie wordt meegenomen, ontstaat een eindresultaat dat voor wat betreft het gehanteerde scenario op de 3% reductiedoelstelling, dat wil zeggen 177 Mton CO_2 in 2000, kan uitkomen. In GS-laag en ER-hoog valt dit ongeveer 1 Mton CO_2 lager of hoger uit. Het effect van de EG-heffing is in deze beschouwing op 1,5 à 2 Mton CO_2 becijferd. In de berekening wordt geen rekening gehouden met de buitenlandse bosaanplant die de Sep tot 2000 denkt te realiseren.

Voor het jaar 2000 blijft de 3% tot 5% reductiedoelstelling van kracht. In de verschillende doelgroephoofdstukken en in de Vervolgnota Energiebesparing wordt aangegeven met welke maatregelen het niveau van 177 Mton CO_2 in 2000 (dat wil zeggen een reductie met 3%) kan worden bereikt.

Verdeling van de emissies over sectoren:



Overeenkomstig het NMP-plus zal in 1995 een besluit worden genomen of de 5% reductiedoelstelling van kracht moet worden, mede in het licht van internationale ontwikkelingen en mogelijkheden.

Tevens zal in 1995 worden bezien of de externe omstandigheden, zoals thans aangenomen in het gehanteerde scenario (economische groei en energieprijzen), gelet op de dan geldende verwachtingen, nog actueel zijn. Mogelijk zullen hier beleidsconsequenties aan worden verbonden.

Kabinetsstandpunt energieheffing

Om de 3% CO_2-reductiedoelstelling voor 2000 te bereiken is het voorwaarde dat het komt tot een regulerende energieheffing. Daarbij blijft de voorkeur uitgaan naar een communautaire aanpak. Of deze er komt is echter niet zeker. Daarom zullen – naast het ter gelegener tijd nogmaals toetsen of voor het bereiken van de doelstelling een regulerende heffing noodzakelijk is – zowel voor het alternatief van een communautaire regulerende energieheffing als een nationale of Noord-Westeuropese heffing de modaliteiten van wet- en regelgeving voorbereid worden (actie N70). Om tot een zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen zal bij de voorbereiding van de nationale variant worden uitgegaan van de volgende punten:

– uitgaan van een (stapsgewijze) toeslag op de energiekosten van kleinverbruikers waarvan de opbrengsten volledig teruggesluisd (d.w.z. CLD en budgettair neutraal) worden,

– het onderzoek naar de precieze vormgeving vindt plaats door de meest betrokken ministeries onder leiding van Financiën,

– toeslag en terugsluizing tezamen moeten rekening houden met de doelstelling van een evenwichtige inkomensontwikkeling en moeten leiden tot het zo veel mogelijk bevorderen van werkgelegenheid,

– de toeslag dient vanuit concurrentie-overwegingen gelegd te worden op het verbruik door kleinverbruikers van brandstoffen (huisbrandolie, gas en equivalent ander gebruik) en elektriciteit onder toepassing, zo mogelijk, van een voor ieder gelijke vaste heffingsvrije voet op het gas- en elektriciteitsverbruik,

– de toeslag dient geheven te worden op basis van de BOM (Belasting op Milieugrondslag) zodat het onderzoek tevens moet duidelijk maken welke technische wijzigingen nodig zijn voor een toeslag op het kleinverbruikerstarief voor gas, voor een toeslag op het kleinverbruikerstarief voor elektriciteit en voor het invoeren van een vaste heffingsvrije voet (op gas resp. elektriciteit).

– eventueel andere relevante aspecten, bij voorbeeld met energiebesparingsovereenkomsten.

Door deze voorbereidingen wordt het mogelijk om als het in 1994 in Europa niet tot een energieheffing komt, deze in 1995 in ons land wel te kunnen realiseren. Hiermee wordt nauw aangesloten bij het SER-advies. De concrete besluiten en het noodzakelijke tijdpad om de doelstellingen te bereiken worden uiteraard overgelaten aan het nieuwe kabinet.

Uitvoering van het CFK-aktieprogramma ter naleving van internationale afspraken over afschaffing van stoffen die de ozonlaag aantasten (CFK's, halonen, HCFK's en andere chloorhoudende stoffen), zal in overleg met het bedrijfsleven worden voortgezet.

Beleid op langere termijn

Het Nederlandse klimaatbeleid voor de langere termijn gaat uit van een blijvende erkenning van het probleem van klimaatverandering, inclusief de mogelijkheid van een stringent internationaal reductiebeleid na 2000. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat de geïndustrialiseerde landen gezamenlijk hun CO_2-uitworpen in de decennia na 2000 met 1 tot 2% per jaar zullen moeten verminderen, om de stabilisatie van concentraties in 2100 binnen bereik te houden. Een internationale aanpak van het vraagstuk staat centraal, maar ook de noodzaak om nu al voorbereidingen te treffen voor de mogelijk grotere reducties die in de toekomst nodig kunnen zijn. De benadering die hierbij wordt gehanteerd, houdt in dat Nederland zich naar twee kanten indekt. Indien het internationaal noodzakelijk gevonden reductietempo lager is dan nu verwacht, kunnen de nadelen beperkt blijven. Indien het tempo onverwachts omhoog moet, is Nederland daarop voorbereid. Dit betekent dat er niet nu al over alle volgende stappen beslist moet worden, maar wel dat het beleid zich voorbereid op verdere reducties van met name de geïndustrialiseerde landen gezamenlijk. Met een enkel ander land bevindt Nederland zich in de kopgroep van landen met klimaatdoelstellingen. Internationaal onderscheidt het Nederlandse beleid zich, ook naar het oordeel van de Europese Commissie, door de breedte en diepte van de inzet. Dit beleid wordt voortgezet met op een aantal punten een intensivering, zoals uit dit NMP en de Vervolgnota Energiebesparing blijkt.

Ten behoeve van het klimaatbeleid voor de lange termijn wordt het onderzoek naar duurzame oplossingen versneld en versterkt. Dit is geen zaak die alleen de overheid aangaat. Betrokkenheid van het bedrijfsleven biedt een kans om mogelijk een economisch-technologische voorsprong op te bouwen ten opzichte van het buitenland. Ook is Nederland daarmee beter voorbereid op eventuele toekomstige verdergaande reducties. Mede op basis van een verkenning van opties voor de lange termijn voert de overheid een set van samenhangende acties uit gericht op het versnellen van de ontwikkeling en democratie van technologieën die bijdragen aan het verder reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. Een deel van deze acties liggen op het terrein van de energievoorziening en staan beschreven in de Vervolgnota Energiebesparing. Het bedrijfsleven speelt bij de uitvoering van deze acties een belangrijke rol.

Internationaal

Internationaal richt de inspanning zich op het uitvoeren van het Klimaatverdrag dat in 1992 tijdens UNCED in Brazilië is getekend. Onder meer in het kader van dit verdrag worden instrumenten ontwikkeld ten behoeve van een mondiale aanpak van de uitstoot van broeikasgassen. Bovendien is de discussie gestart over de wijze waarop tijdens de eerste Conferentie van de Partijen (voorjaar 1995) kan worden vastgesteld of de huidige verplichtingen toereikend zijn om de doelstelling van het verdrag binnen bereik te houden (conform artikel 4.2). Op grond van die beoordeling kan bijvoorbeeld tot aanscherping van verplichtingen worden besloten. Daarbij zal nog meer dan nu al het geval is, gekeken worden naar de schaal waarop die verplichtingen moeten aangrijpen en naar de kosteneffectiviteit van mogelijke maatregelen. Voorafgaand aan de eerste Conferentie zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de internationale voortgang van de uitvoering van het Klimaatverdrag.

Met Joint Implementation (JI) bestaat de mogelijkheid dat een land een bepaald gedeelte van zijn verplichting die in het Klimaatverdrag is vastgelegd, realiseert door maatregelen in andere landen te treffen. Bij JI-projecten spelen overwegingen van kosteneffectiviteit een belangrijke rol. Voorbeelden van JI-maatregelen zijn de Sep-activiteiten op het terrein van bosaanplant (FACE) en energiebesparing in Oost-Europa. Door de aanleg van bos wordt tijdelijk CO_2 vastgelegd.

Sep wil de komende twintig jaar via bosaanplant (grotendeels in het buitenland) een vastleggingscapaciteit voor 75 Mton CO_2 opbouwen. Op jaarbasis gaat het daarbij om 3 Mton CO_2 in het jaar 2010. Daarnaast wil Sep projecten in Oost-Europa bevorderen en opzetten ter verbetering van de doelmatigheid van de energievoorziening in die landen.

Bosaanplant speelt in het internationale overleg over JI een belangrijke rol. Met name de ontwikkelingslanden verzetten zich tegen bosaanplant als JI-maatregel. De EG-lidstaten en een aantal andere landen hebben daarop verklaard dat JI bij de invulling van de huidige verdragsverplichtingen (die betrekking hebben op het jaar 2000) geen rol zou moeten spelen. De CO_2-effecten van Nederlandse JI-projecten worden daarom op dit moment niet meegerekend bij de invulling van de 3% reductiedoelstelling voor het jaar 2000. Dit neemt niet weg dat internationale inspanningen van Nederland wel degelijk relevant zijn voor de aanpak van het mondiale klimaatprobleem en derhalve in beschouwing moeten worden genomen als het gaat om de beoordeling van inspanningen van het bedrijfsleven. De regering acht JI wel van zodanig belang voor het in internationaal verband verder terugbrengen van CO_2-emissies dat zij de komende periode ervaring op wil doen met concrete JI-projecten. In het voorgenomen CO_2-convenant met de Sep, dat zich richt op 2010, zullen zulke projecten naar verwachting een belangrijke rol spelen. Ook zal Nederland zich ervoor inzetten om, met inachtneming van het EG-standpunt, binnen het internationale overleg in het kader van het Klimaatverdrag erkenning te krijgen voor JI-maatregelen na 2000. Uiteindelijk zal de Conferentie der Partijen hierover een besluit moeten nemen. Verder dienen ook de criteria voor JI-projecten, zoals waarborgen voor milieurendement en rechtvaardiging in relatie met ontwikkelingslanden, alsmede toerekening van de gerealiseerde uitworpverminderingen nog door de Partijen bij het Klimaatverdrag te worden vastgesteld (zo mogelijk in 1995).

De hoeveelheid CO_2 die wordt vastgelegd door additionele bosaanplant in Nederland wordt wel meegerekend bij de invulling van de Nederlandse CO_2-doelstelling, ook voor het jaar 2000. Om bosaanplant in Nederland te stimuleren zal de regering (zoals aangekondigd in het Structuurschema Groene Ruimte) ter verkrijging van de daarvoor financiële middelen een uitgiftesysteem van CO_2-certificaten uitwerken. Geïnteresseerde partijen kunnen dan op vrijwillige basis zulke certificaten kopen. De aan de certificaten verbonden CO_2-waarde vormt vervolgens onderdeel van afspraken die in het kader van het CO_2-beleid met de overheid worden gemaakt.

De regering verbind aan de binnen de EG vastgestelde stabilisatiedoelstelling voor 2000 de conclusie dat, nadat in 2000 de CO_2-uitstoot ten opzichte van 1990 verminderd is met 3% tot 5%, daarna in principe niet mag toenemen.

In 1995 zal de Vervolgnota Klimaatverandering verschijnen. In deze nota zal worden gereageerd op het tweede volledige beoordelingsrapport over het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) over de stand van de wetenschap en op besluiten van de eerste Conferentie der Partijen bij het Klimaatverdrag (beide in 1995). Ook zal in de nota worden ingegaan op de tweede fase van het Nationaal Onderzoeksprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering. In de nota zullen tenslotte ook andere beslispunten over klimaatdoelstellingen aan de orde zijn (zie conclusies).

Conclusies

Met het bestaand en voorgenomen beleid resteert voor het jaar 2000 voor CO_2 een tekort van 13 Mton (ten opzichte van 3% reductie tot 177 Mton CO_2). Na doorvoering van het aanvullend beleid wordt, onder de veronderstelling van een gematigde economische groei en reëel gelijkblijvende lage energieprijzen, dit tekort grotendeels weggewerkt en teruggebracht tot ca. 3 Mton CO_2. Wanneer rekening wordt gehouden met de invoering van een Europese heffing en met een positief saldo van mee- en tegenvallers, die zich in de loop van de beleidsuitvoering kunnen voordoen, ontstaat een eindresultaat dat voor het gehanteerde scenario uitkomt op een emissieniveau van 177 Mton CO_2 in 2000 (dat wil zeggen op de 3% reductiedoelstelling).

Voor het realiseren van de 3% reductie in 2000 is een effectieve energieheffing onontbeerlijk. Nederland blijft zich krachtig inzetten voor een Europese heffing. Indien op Europees niveau niet tot een heffing wordt besloten, is een Nederlandse variant aan de orde. Er zullen daarom voorbereidingen worden getroffen opdat bij het vaststellen van de Miljoenennota 1995, indien dan nog niet tot een EG-heffing is besloten, het besluit tot een nationale variant wordt genomen. In 1995 zal, conform het gestelde in het NMP-plus, een besluit worden genomen over het van kracht worden van de 5%-reductiedoelstelling voor het jaar 2000. Hierbij zal ook worden gekeken of de nu gehanteerde aannames voor de externe omstandigheden nog actueel zijn. Deze punten zullen aan de orde komen in de Vervolgnota Klimaatverandering die in 1995 zal verschijnen.

Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
– Nota klimaatverandering – CFK-actieprogramma – Nota Energiebesparing – MAP 1	– CO_2-convenant SEP – MAP 2 – 2e fase nationaal onderzoeksprogramma mondiale luchtverontreiniging en klimaatverandering – proefprojecten Joint Implementation – Vervolgnota energiebesparing – Vervolgnota klimaatverandering (actie N51) – uitvoering set van acties gericht op technologie-ontwikkeling voor de lange termijn (actie N50) – demonstratie-project energie-extensivering huishoudens – maatregelen ten aanzien van wegverkeer – bijdragen aan tot stand brengen EG-regelgeving CO_2-emissies wegvoertuigen – intensivering energiewinning afval – CO_2-certificaten (actie N71)	– achtergronddocument HFK's en N_2O (actie N52) – EG-klimaatbeleid (actie N83) – acceptatie «Joint Implementation» internationaal – steun ontwikkelingslanden – ontwikkeling technologie – klimaatkaderverdrag

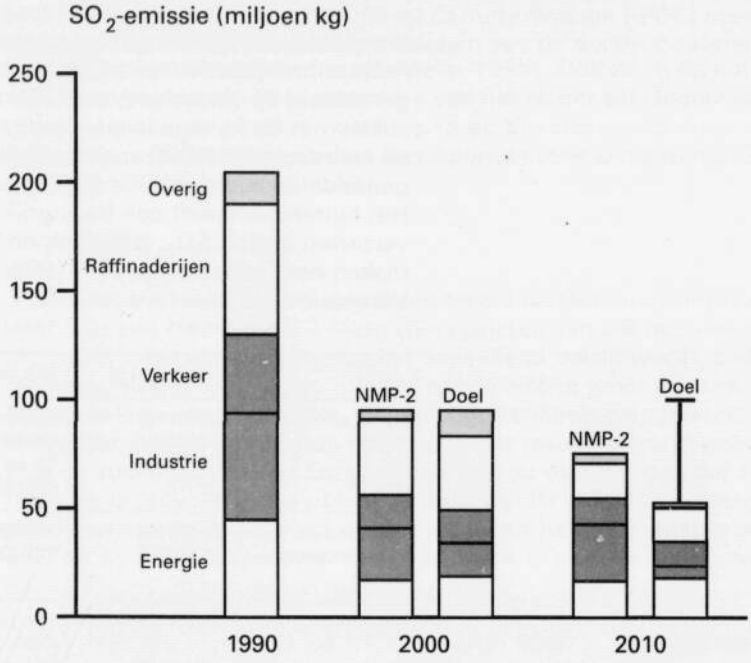
4.3 Verzuring

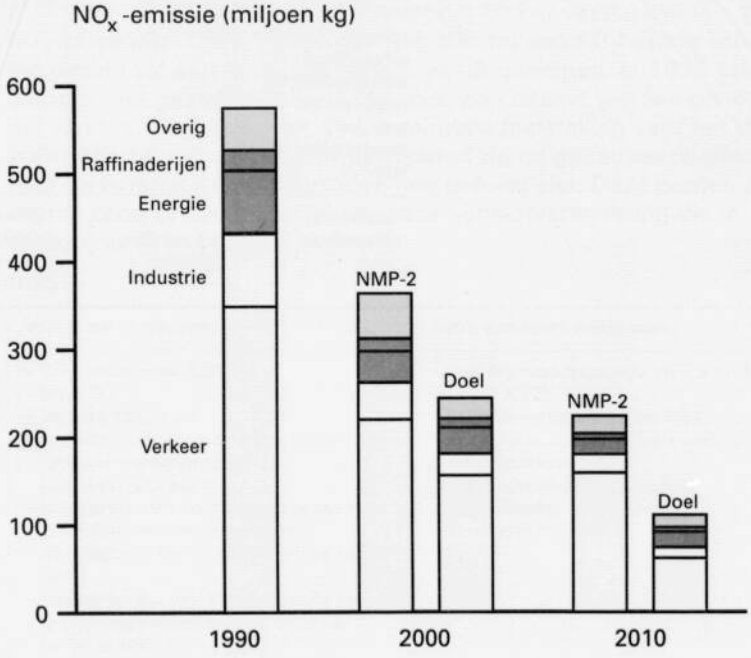
Met de uitwerking van het thema verzuring richt het beleid zich op het uiteindelijk veiligstellen van de bossen en natuurgebieden.

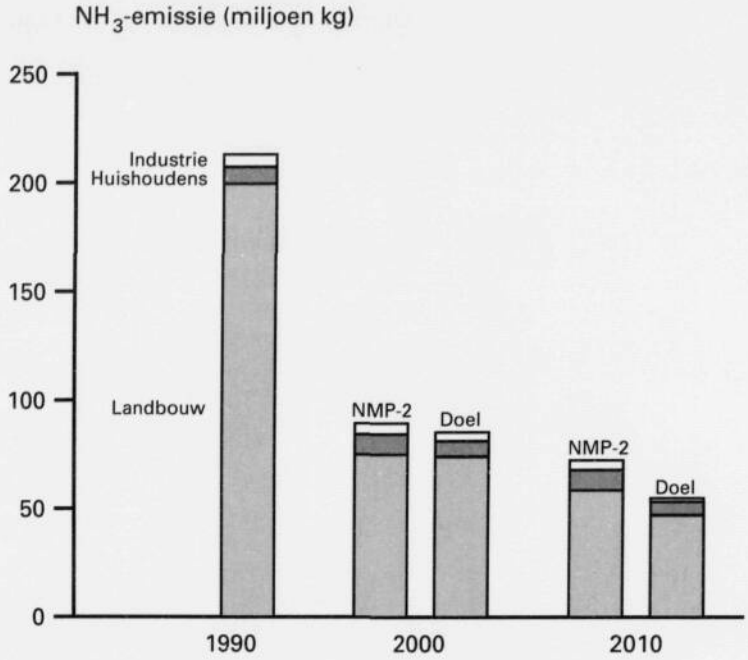
De zuurdepositiedoelstellingen voor 2000 en 2010, resp. 2400 gemiddeld op Nederland, en 1400 zuurequivalenten per hectare op bos, zullen met de huidige inspanningen niet worden gehaald. Voor 2000 zal de zuurdepositie 2600 zuurequivalenten bedragen. En voor 2010 zal de gemiddelde zuurdepositie 2000 zuurequivalenten per hectare bedragen. Het buitenland heeft een belangrijk aandeel in de achterstand. Bij verzuring spelen SO_2, NO_x, NH_3 en VOS een rol. Ozondoelstellingen maken een reductie van VOS (80% in 2010) nodig (zie § 4.5, Verspreiding).

	SO_2 (mln kg)	NO_x (mln kg)	NH_3 (mln kg)	VOS (mln kg)
Doelstellingen NMP	75 tot 90 (2000) 50 tot 100 (2010)	238 tot 243 (2000) 60 tot 120 (2010)	82 (2000) 25–50 (2010)	193 (2000) 117 (2010)
Bestaand en voorgenomen beleid	92 (2000) 94 (2010)	379 (2000) 330 (2010)	86 (2000) 70 (2010)	255 (2000) 250 (2010)
Milieutekort	2 tot 17 (2000) −6 tot 44 (2010)	136 tot 141 (2000) 210 tot 270 (2010)	4 (2000) 20 tot 45 (2010)	62 (2000) 133 (2010)
Aanvullend beleid NMP 2 (direct uitvoerbare maatregelen en nader uit te werken maatregelen in NMP 2)	92 (2000) 75 (2010)	366 (2000) 227 (2010)	86 (2000) 70 (2010)	255 (2000) 230 (2010)
Resterend milieutekort	2 tot 17 (2000) -25 tot 25 (2010)	123 tot 128 (2000) 107 tot 167 (2010)	4 (2000) 20 tot 45 (2010)	62 (2000) 97 (2010)

Verdeling van de emissies over de sectoren:







Er zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. Dat speelt voor NH_3 vrijwel geheel binnen de doelgroep Landbouw. In de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase (NDF) is daarop ingegaan. De milieutekorten voor NO_x liggen vooral op het terrein van het vrachtverkeer, de industrie en de raffinaderijen. Het milieutekort voor SO_2 speelt bij de industrie. In de periode 2000–2010 komen daar voor NO_x de doelgroep energiebedrijven en voor SO_2 de doelgroepen energiebedrijven en raffinaderijen bij. Het milieutekort voor VOS speelt in alle doelgroepen.

Taakstellingen[1] 2000 (mln kg)

	landbouw	centrales	industrie	raffinaderijen	huishoudens	overige stationaire bronnen	personenauto's	vrachtauto's	overige mobiele bronnen	**totaal**
NH_3	70[3]		3		9					**82**
SO_2		18	15	36		9	14			**92**
NO_x		30	28	9	8	16	40	72	46	**249**
VOS	6		48[2]	5[2]	19	35	35	30	15	**193**

[1] Op basis van met de doelgroep gemaakte afspraken, eventuele voorwaarden zijn vermeld in hoofdstuk doelgroepen
[2] Vertaling van een emissiereductiepercentage van 60% van de industrie en 70% van de raffinaderijen, beide 2000 ten opzichte van 1985
[3] Dierlijke mest en kunstmest

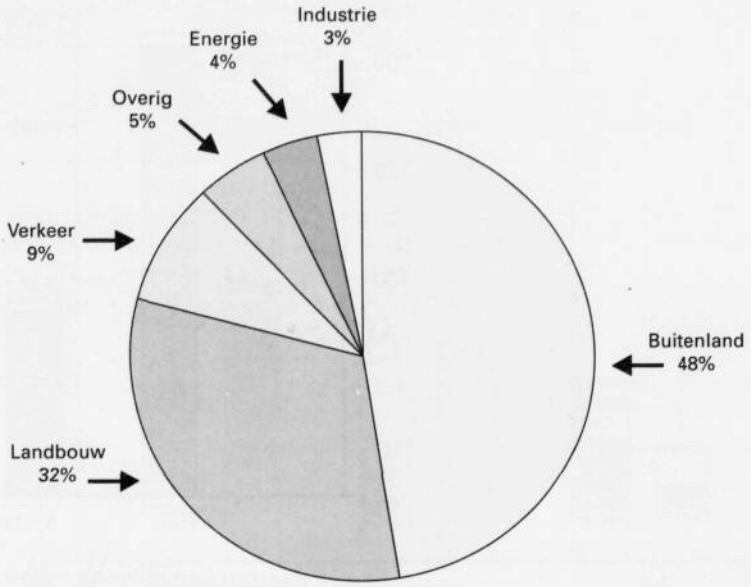
Taakstellingen[1] 2010 (mln kg)

	landbouw	centrales	industrie	raffinaderijen	huishoudens	overige stationaire bronnen	personenauto's	vrachtauto's	overige mobiele bronnen	**totaal**
NH_3	45[3]		1		–[4]					**50**
SO_2		18	7	18		1		12		**56**
NO_x		16	7	3		14	40	25	–[4]	**120**
VOS	–[4]		22[2]	3[2]	6	24	35	12	10	**117**

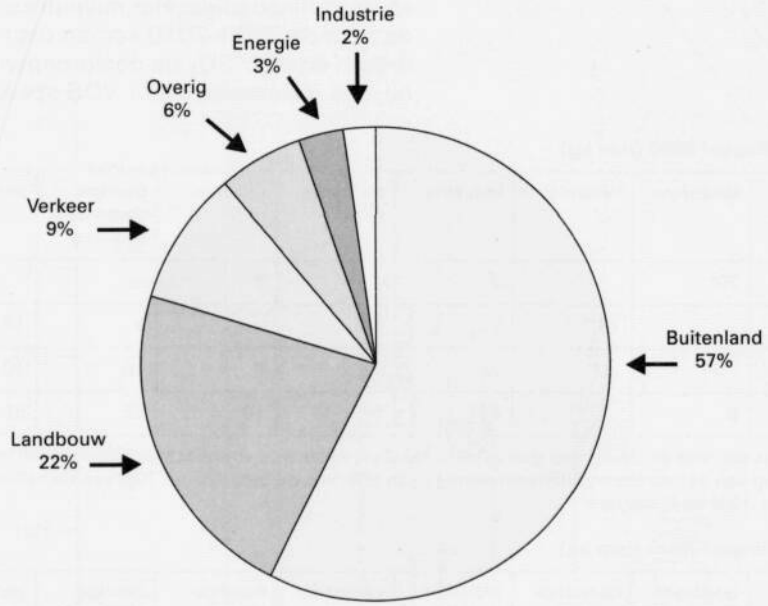
[1] Op basis van met de doelgroep gemaakte afspraken, eventuele voorwaarden zijn vermeld in hoofdstuk doelgroepen
[2] Vertaling van de emissiereductiedoelstelling van 80% in 2010
[3] Dierlijke mest en kunstmest
[4] In de planperiode in te vullen

Zuurdepositie Nederland (incl. buitenland)

Bijdrage depositie in 1990



Bijdrage depositie in 2000



Internationaal

Het belang van een actieve milieudiplomatie is in het verzuringsbeleid duidelijk. Het bestaande internationale beleid gericht op het bewerkstelligen van forse reducties van verzurende stoffen in de buurlanden, wordt eveneens voortgezet, met name in UN-ECEen EG-kader. Voor het realiseren van de depositiedoelstelling van 1400 zuurequivalenten in 2010 zijn in het buitenland reducties van 85% voor SO_2 en ten minste 60% voor NO_x en 50% voor NH_3 nodig.

Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
- Bestrijdingsplan Verzuring - Structuurschema Verkeer en Vervoer II - VINEX - Koolwaterstoffen 2000 - Sep SO_2 en NO_x-convenant - Plan van aanpak NH_3	- Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase - UN-ECE 2e SO_2-protocol - 2e Structuurschema Elektriciteits Voorziening - Extra NO_x-maatregelen vrachtvervoer (weg) - Aanpassing BEES (actie N72, extra NO_x-maatregelen) - SO_2-maatregelen Raffinaderijen - SO_2-reductie zeescheepvaart (S-gehalte bunkerolie) - Evaluatie smogbeleid	- UN-ECE NO_x-(verzurings)-protocol en VOS-protocol - Ammoniak Beleid België en Duitsland (actie N51) - Onderzoek naar inzet van alternatieve brandstoffen en technieken - Verdere verlaging en handhaving van rijsnelheden en bredere toepassing van snelheidsbegrenzers tot een te onderzoeken minimum - rekeningrijden in relatie tot Europese ontwikkelingen, m.n. in Duitsland - vermindering proces-emissies

Conclusies:

Als gevolg van het ingezette beleid zijn en worden aanzienlijke reducties bereikt in de emissies van zowel NH_3, NO_x, SO_2. De verzurende depositie neemt als gevolg daarvan, en door de Europese SO_2-reducties, sterk af. De ozonconcentraties zullen nauwelijks afnemen.

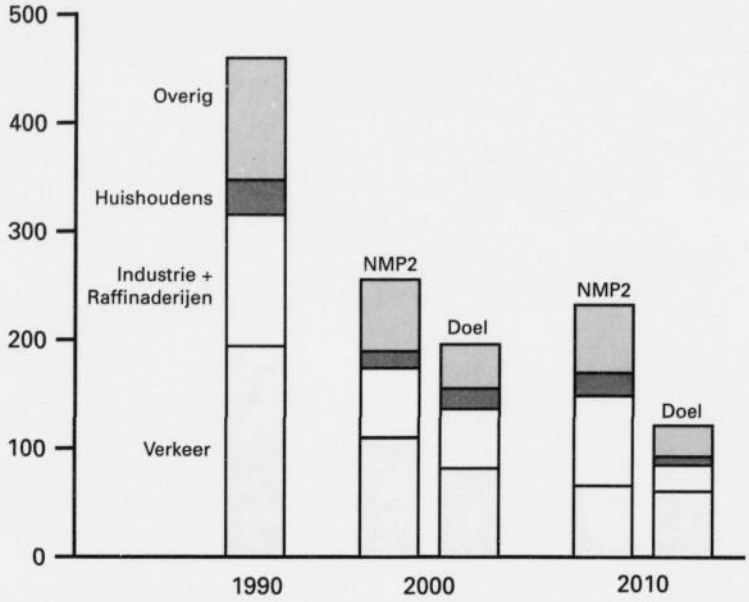
Na doorvoering van het aanvullend beleid resteert nog een milieutekort voor 2000 voor NH_3 van 4 kton, voor NO_x van 123–128 kton. Voor NH_3 zal met de tijdige en volledige uitwerking van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase de doelstelling voor 2010 naar verwachting worden gerealiseerd.

Aan het genoemde milieutekort voor NO_x leveren de vrachtvervoersector en de sector overige mobiele bronnen een significante bijdrage. De taakstelling voor 2000 zal niet worden gehaald. Voor 2010 resteert voor de sector nog een milieutekort.

Zolang de depositie boven de doelstelling van 1400 zuurequivalenten ligt, zal door effectgerichte maatregelen worden getracht onherstelbare schade te voorkomen (actie N78).

De komende periode richt het thema verzuring zich op het tijdig en volledig implementeren van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase, SVV II en het uitvoeren van extra NO_x-maatregelen voor de periode tot 2000 en van extra SO_2- en NO_x-maatregelen (in de sectoren verkeer, energiebedrijven en industrie/raffinage) voor de periode 2000–2010.

VOS-emissie excl. CH_4 (miljoen kg)

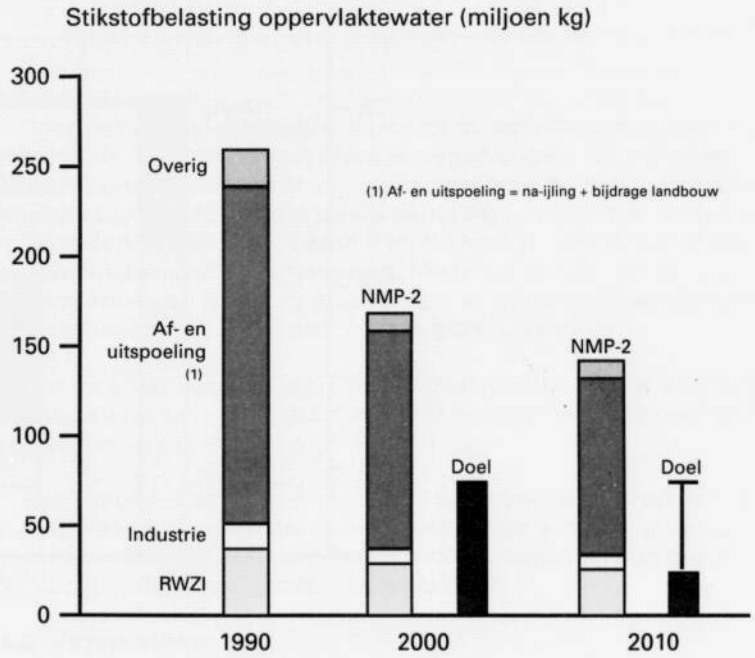


4.4 **Vermesting**

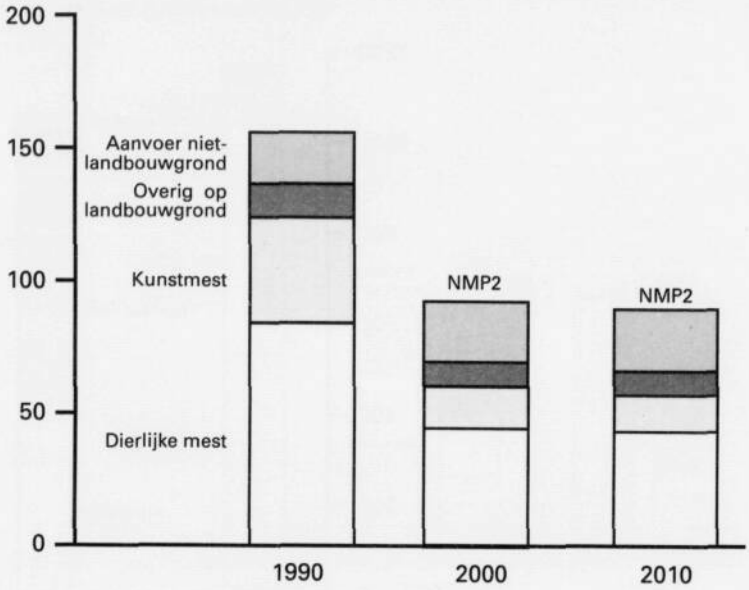
Het thema vermesting heeft als doelstelling de balans tussen aan- en afvoer van fosfor (P) en stikstof (N) in het milieu te herstellen. Dit evenwicht moet in 2000 zijn bereikt.

	P – aanvoer oppervlaktewater (mln kg)	N – aanvoer oppervlaktewater (mln kg)
Doelstellingen NMP	8 (2000) 3 – 8 (2010)	75 (2000) 25 – 75 (2010)
Bestaand en voorgenomen beleid	15 (2000) 14 (2010)	160 (2000) 125 (2010)
Milieutekort	7 (2000) 6 – 11 (2010)	85 (2000) 50 – 100 (2010)
Aanvullend beleid NMP 2	–	–
Resterend milieutekort	7 (2000) 6 – 11 (2010)	85 (2000) 50 – 100 (2010)
maatregelen voor nader onderzoek	–	–

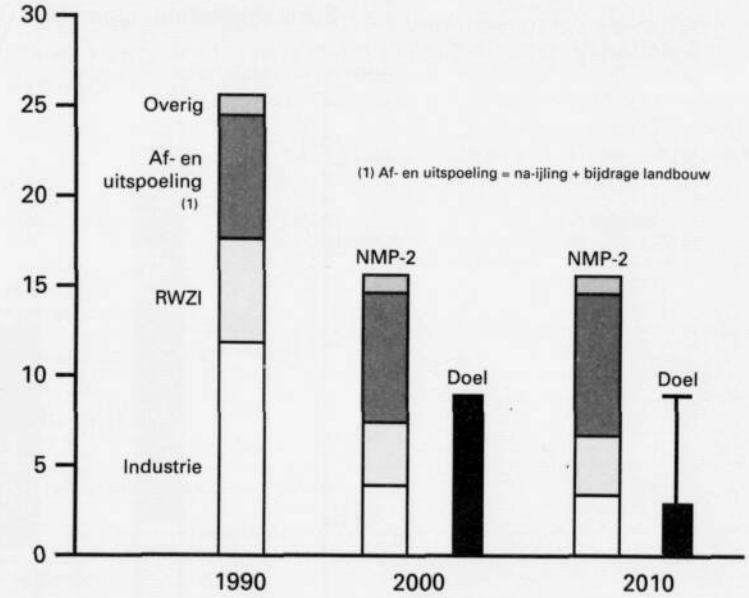
Verdeling van de emissies over de sectoren:



Fosforbelasting bodem- en grondwater (miljoen kg)



Fosforbelasting oppervlaktewater (miljoen kg)



Internationaal

In verband met de implementatie van de eind 1991 van kracht geworden EG-richtlijn Nitraten, zal de nitraatdoelstelling voor grondwater in agrarische gebieden worden afgestemd op de internationale afspraken. De kwaliteitsdoelstelling voor grondwater zal daarmee gaan gelden voor alle grondwater.

Voorts zal in het internationale beleid met betrekking tot vermesting verdergaande uitvoering worden gegeven aan de bestaande beleidsafspraken van het Rijn- en Noordzee-actieprogramma. Uit de door de verschillende landen ingediende rapportages blijkt dat geen van de Noordzee-staten de afgesproken N-reductie van 50% voor de periode 1985–1995 zal realiseren. Voor fosfor wordt halvering per 1995 wel door het merendeel van de Noordzee-staten gehaald. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de 50%-doelstelling voor stikstof alsnog zo spoedig mogelijk na 1995 wordt gehaald.

Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat om ongewenste effecten in de kustzone en een deel van de zuidelijke Noordzee te voorkomen, een reductie in de aanvoer van P en N in de orde van 75% nodig is.

Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
– emissie-eisen voor communale zuiveringsinstallaties – extra fosfaat-reductie voor rwzi's in eutrofiëringsgevoelige gebieden – Notitie rioleringen – Tweede fase mestbeleid – Ontwerpbeschikking WVO kunstmest-industrie (realisatie 3,3 kton)	– Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase – beleidsafspraken 1995 in RAP/NAP	– afstemming van milieukwaliteitsdoelstellingen en emissiereductiedoelstellingen (advies RIVM/RIZA) – defosfatering industriële lozingen defosfatering/denitrificering rwzi's

Conclusies:

Door het ingezette beleid is en wordt de aanvoer van fosfaat en stikstof via oppervlaktewater fors teruggedrongen. Na volledige uitwerking en doorvoering van het vastgestelde beleid, waaronder de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase, resteert er echter nog een milieutekort in 2000 van 7 kton P en 85 kton N. Hierbij is in 2000 evenwichtsbemesting gerealiseerd. Mede als gevolg van de naijling van bodemprocessen zullen de grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteitsdoelstellingen voor 2000 niet worden gerealiseerd.

Om de grond- en oppervlaktewaterdoelstellingen beter op elkaar af te kunnen stemmen wordt door het RIVM in samenwerking met het RIZA een advies opgesteld.

Het thema vermesting richt zich de komende periode op het versterken van de uitvoerbaarheid door een evenwichtige aansturing van de reductiemaatregelen voor de verschillende doelgroepen en een gebiedsgerichte uitwerking van het vermestingsbeleid.

4.5 Verspreiding

Het thema verspreiding is gericht op het niet meer overschrijden van het maximaal toelaatbaar risiconiveau voor mens en milieu in 2000 voor alle stoffen ten gevolge van nieuwe emissies, en verder op het streven naar zo laag als redelijkerwijs mogelijke risico's (ALARA). Doelstellingen en stand van zaken van de belangrijkste probleemstoffen zijn hieronder aangegeven. De getallen zijn emissiereductiepercentages ten opzichte van de emissies in 1985.

		zink	cadmium	koper	kwik	lood	chroom	nikkel	fijn stof	PAK	Radon	Bestrijdingsmiddelen niet-landbouw
Doelstellingen NMP (% in 2000)	lucht water bodem	50 50 50	70 70 70	50 50 50	70 70 70	70 70 70	50 50 50	50 50 50	50 – –	(zie beleids-st.pnt.)[1]	(zie beleids-st.pnt.[1])	zie MJPH
Bestaand- en voorgenomen beleid (%)	lucht water bodem	45 15 50	50 80 65	–5 10 35	65 70 40	95 45 75	(zie beleids-standpunt)[1]	20–25 35 40		(zie beleids-st.pnt)		
Milieu-tekort (% in 2000)	lucht water bodem	5 35 –	20 geen 5	55 40 15	5 geen 30	geen 25 geen	enkele punt bronnen lucht	25–30 15 10	lokale-lucht-veront. rng.	lokale lucht-veront. rng.		–
Aanvullend beleid NMP 2		Beleidsstandpunt zware metalen (o.a. produktgerichte maatregelen)									Beleids-standpunt Radon	MJPH
Resterend milieu-tekort (% in 2000)	lucht water bodem	–[2]	–[2] geen 5	[2]	–[3] – geen	geen –[3] geen	enkele punt bronnen lucht	–[3]	lokale lucht-veront.	lokale lucht-veront.		
extra maatregelen nog in onderzoek		– emissiereductie zware metalen bij verbranden olieprodukten (beleidsstandpunt zware metalen) – alternatieve brandstoffen en technieken – toepassing van integraal ketenbeheer – toepassing zink en koper in landbouw en bouw – vermindering ongezuiverde lozingen										

[1] In het beleidsstandpunt zijn de taakstellingen gedifferentieerd naar doelgroep.
[2] Afhankelijk van de emissiereductie die kan worden bereikt met nog te onderzoeken maatregelen.
[3] Afhankelijk van de in het beleidsstandpunt zware metalen te nemen (produkt)maatregelen.

In aanvulling op bovenstaande tabel:
- Ter beperking van het risico van radon in het binnenmilieu wordt in overleg met de doelgroep het beleidsstandpunt radon uitgebracht en uitgevoerd.
- Het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de niet-agrarische sectoren is de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven. Ter beperking van het gebruik zal in overleg met deze sectoren een Meerjarenprogramma «Hygiëne en materiaalbescherming» worden opgesteld. Vooruitlopend daarop wordt in overleg met de doelgroep beleid geformuleerd voor enkele speerpunten.
- Voor fluoriden zal in 1994 besloten worden of de huidige concentraties en de verwachte ontwikkelingen aanvullend beleid noodzakelijk maken.
- Voor dioxinen wordt er in 2000 een emissiereductie bereikt van ca. 90 % ten opzichte van 1990. Er wordt geen aanvullend beleid voorbereid.
- Voor landbouwbestrijdingsmiddelen wordt de regeringsbeslissing over het Meerjarenplan Gewasbescherming uitgevoerd. Dit is bekrachtigd in een bestuursovereenkomst. Knelpunt is nog het wettelijk vastleggen van milieucriteria voor toelating van deze middelen.

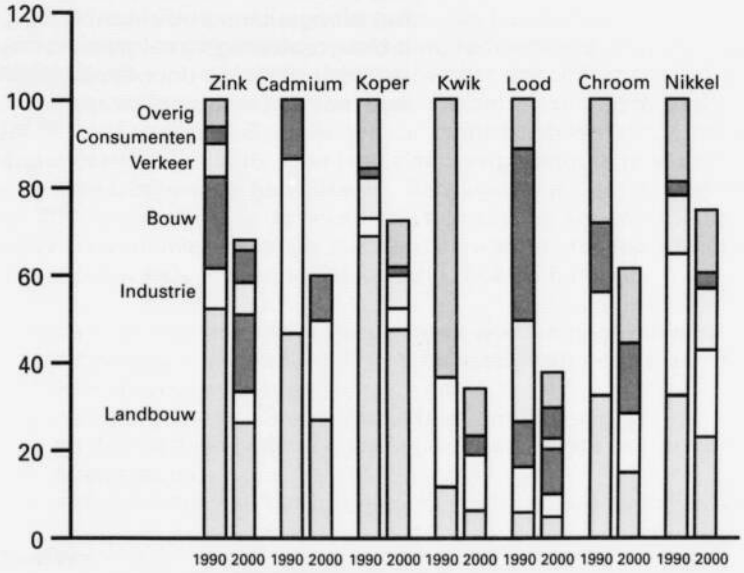
Voorts richt het beleid onder het thema Verspreiding zich op:
- Straling en radioactieve stoffen; het beleid is gebaseerd op de uitgangspunten in de nota «Omgaan met risico's van straling», de

vervolgnotitie en de resultaten van de kamerbehandeling. In de planperiode wordt de nota geïmplementeerd.
- Nieuwe stoffen en genetisch gemodificeerde organismen (g.g.o.'s); het beleid volgt de eerder uitgezette beleidslijnen. Het preventief beleid voor nieuwe stoffen wordt versterkt met een systematische risicobeoordeling in navolging van de EG-risicobeoordelingsrichtlijn (actie N73).
- Het risicobeleid; dit beleid wordt geoperationaliseerd, zowel nationaal (o.a. ontwikkeling van milieucriteria voor papierchemicaliën) als internationaal. Internationale operationalisering richt zich op de EG-regelgeving en beoordelingssystematiek inzake risicobeoordeling en prioriteitsstelling van nieuwe stoffen, bestaande stoffen, gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Na afronding van de EG-regelgeving zal het uniform beoordelingssysteem waar nodig worden aangepast om nadere aansluiting te bewerkstelligen.

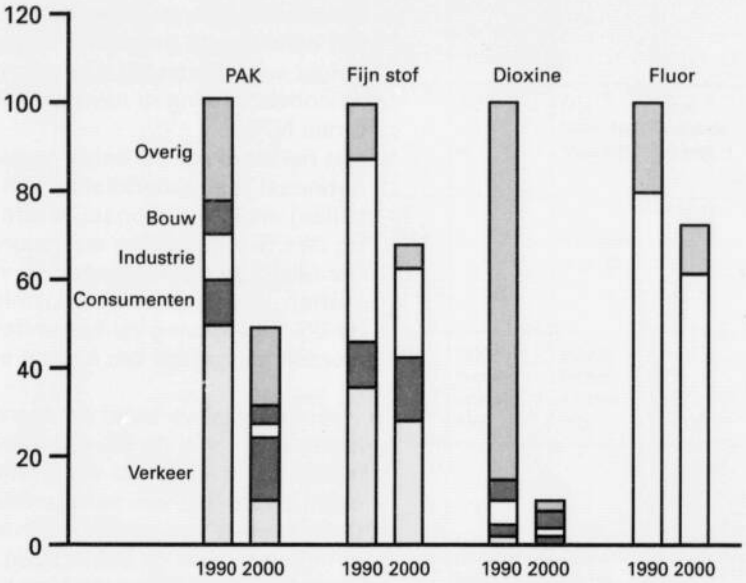
In internationaal verband richten de inspanningen zich op:
- In het kader van de EG-regelgeving voor bestrijdingsmiddelen zal Nederland trachten te voorkomen dat ongewenste bestrijdingsmiddelen op de lijst van aanvaardbare stoffen terechtkomen.
- Ontwikkeling van criteria voor milieu-labeling van preparaten.
- In het kader van de EG-richtlijn «integrated pollution prevention and control» wordt gestreefd naar integrale stofgerichte normstelling aan de in ontwikkeling zijnde bronkant.
- De EG-kaderrichtlijn voor kwaliteitsnormen voor lucht zal voor verdere internationale afstemming zorgen.
- Om de diffuse verspreiding vanuit het buitenland door grensoverschrijdende luchtverontreiniging en rivieren van de stoffen van het kernprogramma alsmede van persistente toxische bioaccumulerende stoffen terug te dringen zal nederland in Parcom-, ECE- en IRC-verband aandringen op agendering van deze problematiek.

Verdeling van de emissies over de sectoren:

Emissie zware metalen (index 1990 = 100)



Emissie overige prioritaire stoffen (index 1990 = 100)



In de komende periode zal er extra aandacht zijn voor het oplossen van knelpunten bij de uitvoering. In het stoffenbeleid worden doelstellingen en normen zowel op nationaal als internationaal niveau geformuleerd. Voor decentrale overheden en doelgroepen zijn algemene doelstellingen vaak moeilijk hanteerbaar. Doorvertaling is nodig. Overleg met de andere overheden wordt geïntensiveerd. Het tegengaan van de diffuse verspreiding van stoffen blijft achter bij het beleid voor puntbronnen. De aanpak van diffuse verspreiding zal worden versterkt door middel van onder andere het zware metalenbeleid, internationaal overleg en het produktenbeleid. Ketenbeheerstudies zoals naar chloor en zware metalen, zullen de emissies en de mogelijkheden voor emissiereductie in beeld brengen. Het brongerichte beleid stelt eisen per bron onafhankelijk van andere bronnen of al aanwezige vervuiling. Verdere aansturing van het brongerichte beleid vanuit de milieukwaliteit is nodig. De stedelijke luchtverontreiniging zal worden bestreden door een gezamenlijke beleidsinspanning door de verschillende overheden en de verbeterde inzet van het instrumentarium.

Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
- Kernprogramma prioritaire stoffen - Struct.schema Verkeer en Vervoer II - Koolwaterstoffen 2000 - Meerjarenprogr. Gewasbescherming - Nota omgaan met risico's van straling (en vervolgnotitie) - Besluit GGO's - Strategienotitie verspreiding - Beleidsstandpunt asbest (actie N53) - Omgaan met risico's (inclusief motie Esselink/ Feenstra) - Beleidsstandpunt cadmium (actie N53) - EG-verordening milieurisico's bestaande stoffen - Nederlandse Emissierichtlijnen - Rijn- en Noordzee-actieplan - Wet milieugevaarlijke stoffen - Integrale milieu-taakstellingen Industrie (actie N74) - Richtlijnen commissie uitvoering Wvo - Project integrale normstelling stoffen (actie N74)	- MJP-H: speerpunten (1994) (actie N55) programma (1996) - Beleidsstandpunt radon (1994) (actie N53) - Nota uitvoering radonbeleid (1996) - Beleidsstandpunt PAK (actie N53) - Beleidsstandpunt zware metalen (actie N53) - Nota produkt en milieu - Uniform beoordelingssysteem stoffen - EG-richtlijn bestrijdings-middelen - Besluit milieu-toelatingseisen bestrijdingsmiddelen (Bestrijdingsmiddelenwet) - Beleidsstandpunt chroom (actie N53) - EG-kaderrichtlijn luchtkwa-liteitsnormen (actie N84) - Plan van aanpak diffuse belasting oppervlaktewater en waterbodems (actie N95) - Nota en Actieprogramma Kwaliteit en milieumetingen - Beleidsstandpunt fijn stof (actie N53) - Beleidsstandpunt fluoride (actie N53) - Beleidsprogramma ecotoxicologie (actie N74)	- diffuse verspreiding (o.a. produktenbeleid en ketenbeheer) - luchtverontreiniging in ste-delijke gebieden (actie N89) - doorvertaling emissiereducties naar doelgroepen (actie N62) - gebiedsgerichte doorvertaling - inzet milieukwaliteits-doelstellingen voor maatregelen wateren - internationale doorvertaling nationaal beleid - verkeer (VOS, PAK, fijn stof) - toxische persistente bio-accumulerende stoffen (actie N54)

Conclusies:

Met het beleid dat in uitvoering is, en komt, worden de doelstellingen gehaald voor de volgende onderdelen van het thema: nieuwe stoffen, genetisch gemodificeerde organismen, radioactieve stoffen, bestrijdingsmiddelen (behalve emissies landbouw naar oppervlaktewater), en de meeste prioritaire stoffen. Voor radon is het maximaal toelaatbaar risico (MTR) niet haalbaar. Bij emissies van landbouwbestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater, VOS en vrijwel alle overige prioritaire stoffen wordt een sterke beperking gerealiseerd. Aanzienlijke milieutekorten voor 2000 en 2010 resteren voor de zware metalen zink en koper (en in mindere mate voor de overige zware metalen) en wat de stedelijke luchtkwaliteit betreft voor NO_2 benzeen, PAK, zwarte rook en fijn stof.

In de komende periode zal er prioriteit worden gegeven aan:
- het terugdringen van de diffuse belasting van het milieu, met name voor de zware metalen;
- de bestrijding van stedelijke luchtverontreiniging;
- de doorvertaling van doelstellingen naar andere overheden en doelgroepen;
- het aansturen van het brongericht beleid vanuit de milieukwaliteit.

Bodem

Het bodembeleid is gericht op het realiseren en behouden van een duurzame bodemkwaliteit. De bodem dient binnen de natuurlijke

randvoorwaarden zijn potentiële functies te kunnen vervullen. Bij de operationalisering van dit doel vindt afweging plaats met hetgeen realiseerbaar is uit overig maatschappelijk oogpunt. De aanpak vindt plaats via preventie en sanering.

Knelpunten bij de uitvoering van het bodembeleid zijn in hoofdzaak de voortgaande diffuse belasting en de dreigende stagnatie van maatschappelijke processen als gevolg van het groeiend aantal gevallen van bodemverontreiniging.

Preventie

Het beleid is gericht op het handhaven van de streefwaarde als maat voor de duurzame bodemkwaliteit. Voor de korte termijn wordt via toepassing van het ALARA-principe de belasting zover als redelijkerwijs mogelijk teruggedrongen.

Sanering

Het beleid is erop gericht dat de huidige generatie geen negatieve milieu-erfenis achterlaat en deze derhalve tot aanvaardbare proporties terugbrengt. Dit betekent dat in 2010:

- *de milieu-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging zijn gesaneerd of beveiligd;*
- *voor niet-milieu-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging waar nodig beveiligingsmaatregelen zijn genomen;*
- *de omvang van de totale bodemverontreiniging in beeld is gebracht.*

De hoofdlijnen van het bodembeleid worden uitgewerkt in het tweede uitvoeringsprogramma bodembescherming en bodemsanering 1995–1998 van het Tien Jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen (actie N79).

Het bodembeschermingsbeleid richt zich op:

- beter inzicht in de kwaliteit en de belasting van bodem en water in Nederland;
- preventie van bodembelasting door lokale bronnen door voortzetting van NMP-acties en het AMvB-programma uit het Kabinetsstandpunt Tien Jaren-Scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen. Daarnaast komt er meer aandacht voor de uitvoering van regelgeving;
- preventie van bodembelasting door diffuse bronnen via atmosferische depositie mest en corrosie.

Voor bodemsanering geldt als uitgangspunt het herstellen van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier. Afhankelijk van de (gevalspecifieke) omstandigheden is het mogelijk het doel gefaseerd in de tijd te bereiken, dan wel te kiezen voor de isolatievariant als eindoplossing. Om het gestelde doel versneld en met een zo groot mogelijk rendement te halen wordt het instrumentarium versterkt en geoptimaliseerd ingezet. Ook wordt een integratie van de aanpak van bodemverontreiniging in de planontwikkeling van andere overheden bevorderd.

De toepassing van het bodemsaneringsinstrumentarium door het bevoegd gezag staat centraal. Dit betekent dat sanering primair plaatsvindt door en op kosten van de veroorzaker, de eigenaar of de gebruiker. Om dit te bevorderen zal het Rijk het bevoegd gezag ondersteunen door deel te nemen in onderhandelings- en procesteams. Voor de periode 1994–1998 is door het Rijk een bedrag van f 500 miljoen extra beschikbaar gesteld voor bodemsaneringsprojecten in relatie tot woningbouw en infrastructuur. Voor de uitvoering van het woningbouwbeleid volgens de VINEX/Trendbrief is hiervan f 350 miljoen gereser-

veerd, waarvan f 50 miljoen nodig zal zijn voor de sanering bij infrastructuur. De overige f 150 miljoen zijn uitgetrokken voor bodemsanering bij infrastructuurprojecten buiten de VINEX-contracten. De eventuele onderuitputting van dit laatste bedrag wordt toegevoegd aan het bedrag van f 350 miljoen voor bodemsanering op VINEX-lokaties.

De sanering van verontreinigde terreinen in bezit van de overheid zal worden geïntensiveerd. De actiepunten met betrekking tot de BSB-operatie blijven van kracht.

Voorts zullen, mede naar aanleiding van de resultaten van de «werkgroep Bodemsanering» (werkgroep Welschen), voorstellen worden gedaan voor aanvullende financieringsmogelijkheden ten behoeve van onderzoek en sanering van voormalige gasfabrieksterreinen en voormalige stortplaatsen (actie N58).
Ook voor de sanering van waterbodemverontreiniging zal naar mogelijkheden voor financiering worden gezocht.

Omgaan met verontreinigde bodems

De samenleving moet tot ver in de 21e eeuw rekening houden met de aanwezigheid van ernstig en niet-ernstig verontreinigde bodems. Hoe, in afwachting van sanering, op een verantwoorde wijze gebruik kan worden gemaakt van deze bodem, wordt in de NMP-periode nader ontwikkeld. Het gaat daarbij om het verwerven van kennis over kwaliteit van de bodem, risico's voor het actuele gebruik en mogelijke verspreiding van de verontreiniging. Met de verworven kennis kunnen gebruiksmogelijkheden en de noodzakelijk te treffen tijdelijke beveiligingsmaatregelen worden bepaald. Deze laatste zullen initieel extra kosten met zich meebrengen, doch voorkomen verdere stijging van de saneringskosten ten gevolge van verspreiding. Het te ontwikkelen systeem («Actief bodembeheer») zal op het operationele vlak oplossingen bieden voor de problemen rond het omgaan met verontreinigde en (nog) niet gesaneerde bodems. Het systeem gaat hierbij uit van vigerende wettelijke kaders, zoals de Wet bodembescherming en de Woningwet. Zo komt ook het hergebruik van gereinigde of lichtverontreinigde grond – voor zover passend in het ontwerp-Bouwstoffenbesluit – hierin aan de orde. Deze actie vloeit voort uit het eindrapport van de «werkgroep Bodemsanering» (werkgroep Welschen).

Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
– Wet Bodembescherming/IBS – Wet Milieubeheer/vergunningverlening – WVO/vergunningverlening – Wet milieugevaarlijke stoffen – Kabinetsstandpunt Tien Jaren-Scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen – VINEX – Woningwet (tegengaan bouwen op verontr. grond) – BSB – SUBAT	– Uitbreiding Wet bodembescherming met regeling inzake sanering van de bodem – AMvB's/MR'en volgens saneringsregeling WBB – Uitvoeringsprogramma bodembescherming en bodemsanering 1995–1998 (actie N79) – actiepunten rapport werkgroep Bodemsanering (werkgroep Welschen) – Beleidsstandpunt zware metalen – resterende AMvB's bodembescherming TJS (bouwstoffenbesluit, Stortbesluit etc.)	– diffuse belasting van bodem in het landelijkgebied – aanpak ernstige bodemverontr. landelijk gebied – reductiedoelstellingen RAP/NAP – beoordelingsrichtlijnen en certificatie bodembeschermende voorzieningen – monitoring van de bodemkwaliteit en -beleid – aanpak atmosferische depositie – uitwerking «actief bodembeheer» (actie N76) – aanvullende financieringsbronnen voor ernstige bodemverontreiniging (incl. waterbodems) – integratie aanpak bodemverontreiniging in planontwikkeling

Conclusies:

Het bodembeleid richt zich de komende periode op:

- het vergroten van inzicht in de bodemkwaliteit;
- het verder voorkomen van milieubelasting door lokale en diffuse bronnen;
- uitwerking en toepassing van het bodemsaneringsinstrumentarium;
- het ontwikkelen van een systeem van actief bodembeheer ten behoeve van het omgaan met verontreinigde bodems.

4.6 Verwijdering

Het thema verwijdering richt zich op het bij produktie- en consumptieprocessen zoveel mogelijk voorkómen van het ontstaan van afvalstoffen, op het zoveel mogelijk voor hergebruik aanwenden van onvermijdbaar aangeboden afval, alsmede, indien hergebruik niet mogelijk is, op het milieuhygiënisch verantwoord verwijderen van die afvalstoffen.

	Preventie[2] (Mton)	Hergebruik/ reinigen (Mton)	Verbranden (Mton)	Storten/lozen (Mton)
Doelstellingen NMP[1]	6 (2000) 5 (2010)	40 (2000) 40 (2010)	9 (2000) 11 (2010)	5 (2000) 4 (2010)
Bestaand en voorgenomen-beleid[3]	4 (2000) 5 (2010)	37 (2000) 39 (2010)	8,5 (2000) 12 (2010)	6,5 (2000) 4 (2010)
Milieutekort	– –	– –	– –	– –
Aanvullend beleid NMP 2	–	–	–	–
Resterend milieutekort	geen	geen	geen	geen
maatregelen voor nader onderzoek	–	–	–	–

[1] In het NMP is voor verwijdering in het jaar 2010 geen doelstelling vastgelegd; inmiddels is de in de tabel genoemde doelstelling vastgelegd.

[2] Vergelijking van de doelstelling voor (afval)preventie met de resultaten van bestaand en voorgenomen beleid is voor het jaar 2000 niet zonder meer mogelijk. Dit is het gevolg van het feit dat de geschatte resultaten van 4 miljoen ton in 2000 expliciet alleen de gevolgen van beleidsmaatregelen bevat, en niet het preventieresultaat als gevolg van structuureffecten. Bij het bepalen van de NMP-doelstelling is met dit onderscheid geen rekening gehouden, zodat deze doelstelling hoger uitvalt dan de verwachte resultaten. Voor het jaar 2010 is zowel in de doelstelling als in de verwachte resultaten met deze structuureffecten rekening gehouden, zodat een vergelijking van doel en resultaat hier wel zonder meer mogelijk is.

[3] In deze cijfers zijn de gevolgen van de ca. 30 stortverboden niet volledig meegenomen. Wanneer deze gevolgen wel volledig worden meegenomen, resteert geen milieutekort.

Preventie en Hergebruik

De aanpak van preventie en hergebruik van prioritaire afvalstoffen richt zich in de komende periode op het uitvoeren van de vastgestelde plannen en het zonodig verder tot stand brengen van daarmee verband houdende wet- en regelgeving. De rol van de rijksoverheid is, behalve op het opstellen van wet- en regelgeving, vooral gericht op het aangeven van randvoorwaarden en het zorgen voor flankerend beleid. Het flankerend beleid richt zich onder andere op de ontwikkeling van technologie en op de verbetering van de afzet van secundaire grondstoffen, en het ophogen van de tarieven voor het storten van afvalstoffen tot het niveau van de verbrandingstarieven (actie N46). Centrale thema's bij het beleid zijn de verdere invulling van de producentenverantwoordelijkheid voor produkten in het afvalstadium (waarbij ook aandacht wordt

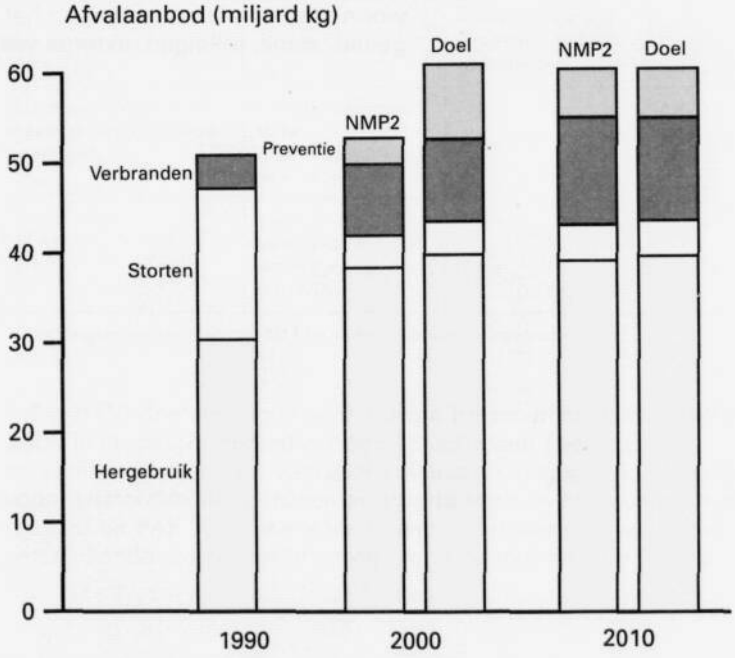
geschonken aan de rol van de verschillende overheden) en het verkrijgen van structurele aandacht voor afvalpreventie, met name bij bedrijfsmatige activiteiten. Met het oog op de producentenverantwoordelijkheid zal een nieuwe wet de mogelijkheid bieden om vrijwillig overeengekomen verwijderingsbijdragen algemeen verbindend te verklaren, zodat het concurrentievoordeel van eventuele «free riders» wordt voorkomen en de verwijderingsstructuur optimaal kan functioneren.

Meerjarenplanning verwijdering

Voor de verwijdering zal de met het Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen ingezette lijn van voortschrijdende planning worden gecontinueerd. Daarbij zal met het oog op de ramingen van de behoefte aan verwijderingscapaciteit elke drie jaar worden berekend welke capaciteit in de komende planperiode werkelijk nodig zal zijn. Het op het NMP gebaseerde Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen werkt de beleidslijnen inzake de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen nader uit voor zowel de verwijdering binnen Nederland als de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen.

De verwijderingsdoelstellingen zijn niet volledig uitgewerkt naar doelgroepen, maar hebben betrekking op de totale hoeveelheid afvalstoffen, exclusief baggerspecie, mestoverschotten en radio-actief afval. In de planperiode zal worden nagegaan of het mogelijk is de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid verder te specificeren voor de verschillende doelgroepen. De belangrijkste doelgroepen voor het thema verwijdering zijn consumenten, industrie, bouw, afvalverwijderingsbedrijven en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Specifieke maatregelen zijn opgenomen en verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Verdeling naar categorieën afval:



Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
- uitvoering vastgestelde Implementatieplannen in het kader van preventie en hergebruik; opstellen van ondersteunende wet- en regelgeving, het zorgen voor flankerend beleid en het toetsen van de voortgang van de uitvoering van de plannen - Actieprogramma Afvalscheiding droge componenten - Tienjarenprogramma afval - Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen - verdere verankering nationaal afvalbeleid in internationaal verband	- opstellen van nieuwe Implementatieplannen - Besluit stortverbod voor ca. 30 afvalstoffen - Actieprogramma afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten - Notitie Tarieven Afvalstoffenbeleid - BDIV (slibverwerking Drinkwaterbedrijven in 1994) - onderzoek en demonstratie alternatieve technologieën kunststofhergebruik - belasting op eindverwijdering van afvalstoffen	- doorvertaling taakstelling voor belangrijkste doelgroepen (actie N63) - afvalbewust gedrag consument - uitwerking producenten-verantwoordelijkheid - ontwikkeling en toepassing verwijderingstechnologie - ontwikkeling voldoende verwerkingscapaciteit - afzetmogelijkheden secundaire grondstoffen - afbakening, invulling en uitwerking van begrippen afvalstof en gevaarlijke afvalstoffen in Europese afvalstoffenlijst

Conclusies:

Na doorvoering van het aangegeven beleid worden de doelstellingen voor 2000 en 2010 gerealiseerd.

Het beleid richt zich in internationaal verband op de verdere verankering van de Nederlandse beleidslijnen, waaronder de toepassing van de «verwijderingsladder» uit de Wet milieubeheer (art.10.1) en invulling van het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid.

4.7 Verstoring

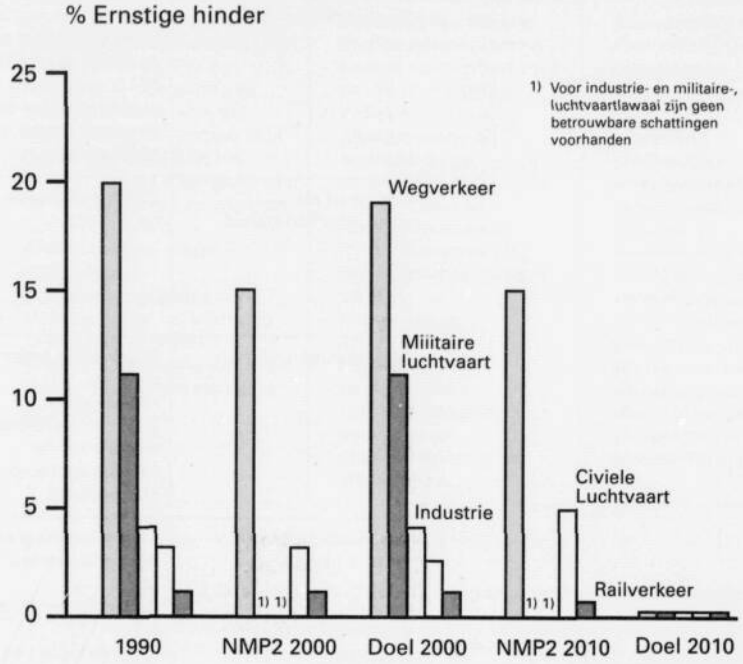
Bij verstoring gaat het om het bereiken en handhaven van een goede woon- en leefmilieukwaliteit op het gebied van de milieu-aspecten geluid, stank, trillingen, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging.

	geluid	stank	externe veiligheid
Doelstellingen NMP	2000: geen toename hinder ten opzichte van 1985 2010: geen ernstige hinder en standstill hinder op 1985-niveau	2000: maximaal 12% gehinderden 2010: geen ernstige hinder	2000: max. 10^{-6} per inrichting 2010: verdere reductie door toepassing van ALARA-beginsel
Bestaand en voorgenomen beleid	2000: stabilisatie t.o.v. 1985	2000: doelstelling wordt niet gehaald	Doelstellingen 2000 en 2010 inzake industriële activiteiten en LPG-opslagworden gehaald[1]
Milieutekort	2000: geen (voor weg- en railverkeer) 2010: doelstelling wordt voor de meeste sectoren niet gehaald	2000: onbekend Beleid moet nader worden ingevuld om 2010-doelstelling te kunnen realiseren	2010-doelstelling binnenstedelijke goederenemplacementen wordt niet gehaald[1]
Aanvullend beleid NMP 2 (direct uitvoerbare maatregelen & nader uit te werken maatregelen in NMP 2 periode)	– vermindering van ontheffingen in kader Wet Geluidhinder (actie N96) – versterking van de uitvoering sanering industrielawaai		
	– ruimtelijk monitoringsysteem verstoring – doorvertaling doelstellingen naar gebieden en doelgroepen – aanvulling instrumentarium verstoringsbeleid gericht op geïntergreerde aanpak		
Resterend milieutekort		– afhankelijk van uitvoering Nota Stankbeleid	
Potentieel effect maatregelen voor nader onderzoek	– onderzoek naar stiller spoorwegmateriaal/railverkeer – aanscherping normstelling geluidproduktie voertuigen op EG-niveau		

[1] Uitgangspunt berekening: 10^{-6} contour op bebouwingsgrens.

De 2000-doelstellingen voor **lokale luchtverontreiniging** worden in 2000 in stedelijke gebieden nog overschreden (zie ook S4.5 verspreiding). Het gaat vooral om overschrijding van de wettelijke eisen voor stikstofdioxide, benzeen en zwarte rook en de doelstellingen voor fijn stof en PAK. Oorzaak is het naast elkaar bestaan van beleid voor verschillende stoffen en bronnen (verkeer, industrie en huishoudens).

Verdeling over de doelgroepen:



Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
– SVV II – VINEX – Omgaan met risico's (inclusief motie Esselink-Feenstra) – Sanering verkeers- en industrielawaai – Zonering luchtvaartterreinen – besluiten luchtkwaliteit	– aanpassing typekeuringsgrenswaarden a.d.h.v. E.G.-richtlijn – Nota Stankbeleid – Nota regionale doorvertaling verstoringsdoelstellingen (1995) (actie N87) – Uitvoeringsprogramma handhaving wet- en regelgeving geluidhinder – Aanpassing besluit- en bijdrageregeling openbare lichamen en saneringsmaatregelen A-inrichtingen (Wetgeluidhinder) i.v.m. sanering industrielawaai – Aanpassing banenstelsels Schiphol (operationeel 2003) en Maastricht, incl. zonering en isolatieprogramma's (zie ook §5.7)	– militaire luchtvaart (zie ook §5.7.) – doorvertaling naar gebieden en doelgroepen – onderzoek naar effecten van lichthinder, trillingen en verstoring in relatie tot natuur – internationale beleidsontwikkeling (ICAO en EG) – verdere uitwerking Integrale Milieuzonering, inclusief juridische verankering – AMvB Milieukwaliteitseisen Externe Veiligheid (actie N75) – onderzoek en toepassing produktgerichte maatregelen: · stiller treinverkeer · geluid combinatie band/wegdek – verkeersmaatregelen stedelijk gebied – stille wegdekken in stedelijk gebied – luchtverontreiniging in steden

Conclusie:

Het bestaande verstoringsbeleid wordt voortgezet. De belangrijkste accenten voor de komende periode zijn:

1. uitvoering van het (inter)nationale verkeersbeleid (emissiereductie en vermindering mobiliteitsgroei);
2. uitbouw lokaal/regionaal verkeersbeleid (m.n. herstructurering verkeer en ruimtelijke inrichting en verkeersbeheersende maatregelen) en effectgerichte maatregelen (waaronder intensivering van de uitvoering sanering weg- en railverkeerslawaai);

3. beperking van het aantal gevallen van hogere grenswaarden dat in het kader van de Wet geluidshinder wordt verleend voor nieuwe woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen (zie par 5.7).
4. verder uitwerken beleid ten aanzien verstoring door civiele en militaire luchtvaart;
5. beperking van geluidhinder door produktgerichte maatregelen.

De geluiddoelstellingen voor 2000 worden op basis van het bestaand beleid voor de sectoren weg- en railverkeer gehaald. Voor 2010 worden de doelstellingen voor weg-, rail- en luchtverkeer niet gehaald. Ook na doorvoering van de aanvullende maatregelen wordt het milieutekort voor geluidhinder door wegverkeer voor 2010 niet weggenomen. In 2010 resteert in de sector wegverkeer een milieutekort van 11% ernstig gehinderden. De effecten van met name de regionale en lokale verkeersmaatregelen worden hierbij echter nog niet meegenomen; de verwachte effecten van deze maatregelen zijn groot.

De aanscherping van de normstelling voor de geluidsproduktie van voertuigen op EG-niveau zal op uitvoerbaarheid worden onderzocht.

Voor de komende periode staat centraal het bevorderen van een meer geïntegreerde en gebiedsgerichte uitvoering van het verstoringsbeleid. Daartoe dienen heldere kaders te worden geboden aan andere overheden door middel van doorvertaling van doelstellingen, en zullen de bestaande instrumenten geschikt worden gemaakt voor een aanpak die rekening houdt met regionale en lokale verschillen.

Integraal veiligheidsbeleid

Jaarlijks zal in navolging van het eerste integrale veiligheidsrapport, dat in 1993 aan de Tweede Kamer is aangeboden, een voortgangsrapport over de veiligheidsproblematiek worden uitgebracht. Op deze wijze geeft de rijksoverheid uitdrukking aan de noodzaak van een optimaal veiligheidsbeleid. De lokale overheden hebben een centrale rol in de stimulering en uitvoering van het integrale veiligheidsdenken.

Ook bij de formulering van het beleid inzake milieubeheer en de uitvoering hiervan zal in de toekomst rekening gehouden moeten worden met veiligheidsaspecten in brede zin.

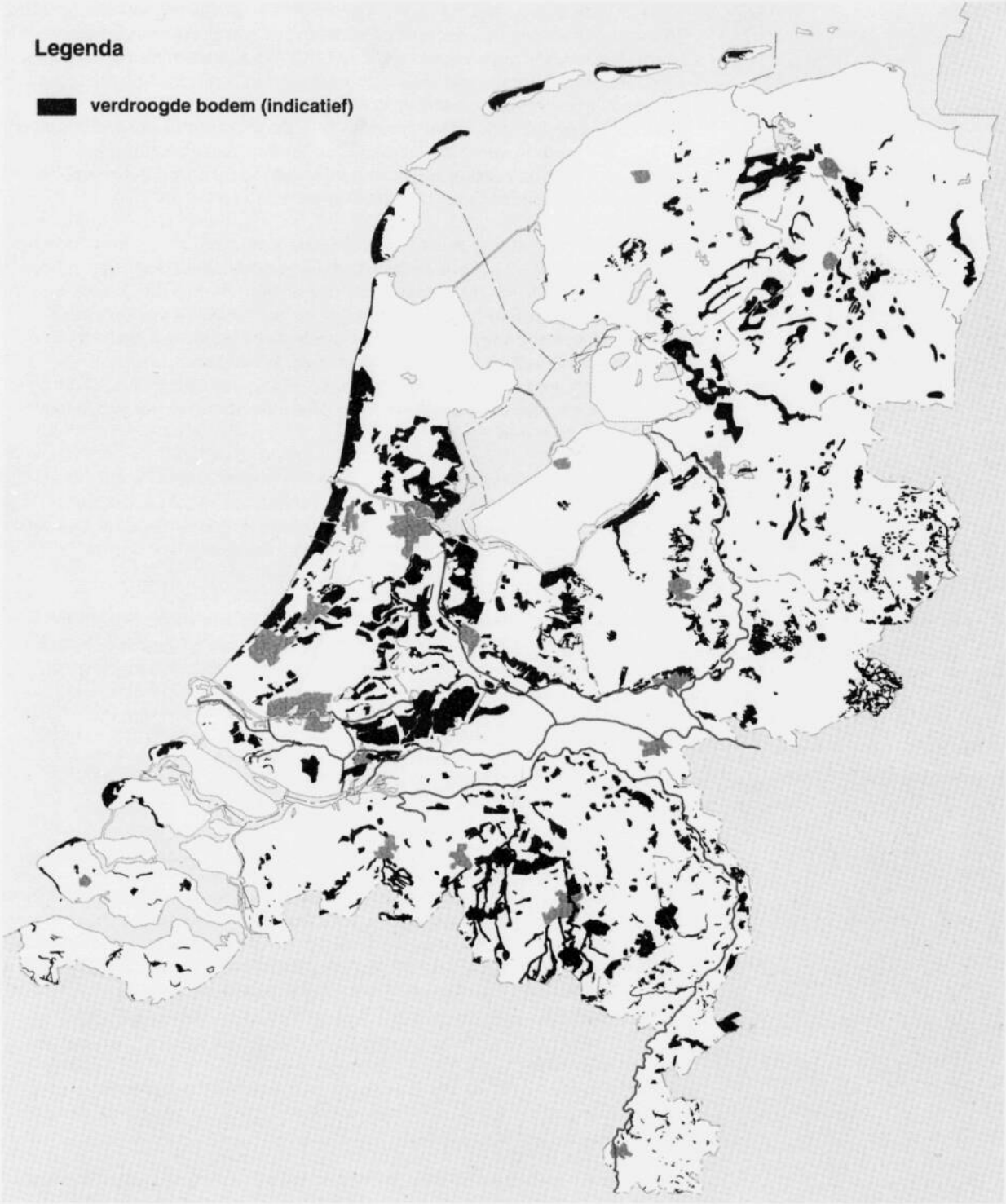
4.8 Verdroging

Een gebied wordt als verdroogd aangemerkt als aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is dan wel de kwel onvoldoende sterk is om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand, water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd.

	Areaal verdroogd gebied
Doelstellingen	– 25 % (2000)
Bestaand (ENW/BDIV/SGR)	– 20 % (2000) – 33 % (2010)
Milieutekort	– 5 % (2000)

Verdeling over de sectoren:

Voor het oplossen van de verdrogingsproblematiek wordt een samenhangende bijdrage verlangd vanuit het waterhuishoudkundig beleid, het natuurbeleid, het milieubeleid, de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid, het beleid voor de drink- en industriewatervoorziening en het landinrichtingsbeleid. Het oplossen van de verdrogingsproblematiek zal slechts door een gezamenlijke inspanning van departementen, provincies, waterschappen, terreinbeheerders en de doelgroepen landbouw, drinkwaterbedrijven, industrie en consumenten tot een succes kunnen worden gebracht.



Indicatieve overzichtskaart van verdroogde gebieden met een natuurfunctie

Met de tot nu toe in diverse beleidsplannen aangekondigde inspanningen is het onwaarschijnlijk dat vermindering van het areaal verdroogd gebied met 25% in 2000 wordt gerealiseerd. Naar verwachting resulteert in 2000 een milieutekort van 5%-punten. In het kader van een globale verkenning van kosten en effecten is in overleg met de provincies een maatregelenpakket samengesteld waarmee de doelstelling zou kunnen worden gerealiseerd. Dit maatregelenpakket bestaat uit een reductie van grondwaterwinning door inzet van oppervlaktewater en uitvoering van waterhuishoudkundige maatregelen. Naar verwachting zal volledige uitvoering van de in de berekening meegenomen maatregelen kunnen leiden tot een reductie van 20% van het areaal verdroogde bodem in 2000. Berekend is dat uitvoering van het totale pakket bovengenoemde maatregelen zal leiden tot een reductie van 33% van het areaal verdroogde bodem in 2005.

Het waterschap is primair verantwoordelijk voor investeringen in waterhuishoudkundige maatregelen om verdroging terug te dringen. Voor het realiseren van aanpassingen in de grondwaterwinning zijn er drie doelgroepen van belang, te weten de drinkwaterbedrijven, de industrie en de landbouw. Ook na het jaar 2005 zullen forse inspanningen noodzakelijk zijn voor verder herstel van het hydrologisch regime. Er wordt naar gestreefd om in 2010 het hydrologisch regime te hebben hersteld in 40% van de verdroogde gebieden.

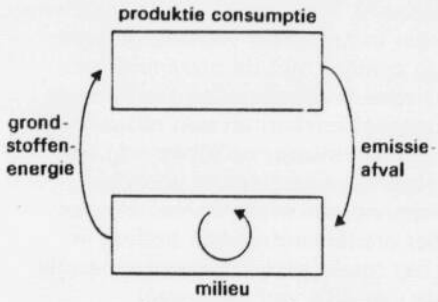
Wat is in uitvoering:	Wat komt in uitvoering:	Extra aandacht nodig voor:
– Derde Nota Waterhuishouding – REGIWA – regeling – Regeringsbeslissing Landinrichting in de Jaren Negentig	– Beleidsplan Drink- en Industriewater Voorziening – Evaluatienota Water – Structuurschema Groene Ruimte – Maatregelenpakket IPO/Waterschappen/ doelgroepen – belasting op Milieugrondslag voor grondwater	– interbestuurlijke afspraken m.b.t. voorgestelde maatregelenpakket IPO – bijdrageregeling gebiedsgerichte bestrijding verdroging en afstemming hiervan met stimuleringsregeling milieubeschermingsgebieden – bijdrage doelgroepen

Conclusies:

Met de uitvoering van het anti-verdrogingsbeleid conform de Evaluatienota Water, het Structuurschema Groene Ruimte en het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening wordt de doelstelling voor verdroging enkele jaren na 2000 gerealiseerd. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is het komen tot interbestuurlijke afspraken over de uitvoering van de waterhuishoudkundige maatregelen die in overleg met de provincies zijn samengesteld.

Voor de komende periode richt het thema verdroging zich op het versnellen van het ingezette antiverdrogingsbeleid en het stimuleren van structurele maatregelen als zuinig watergebruik.

4.9 Verspilling



Het milieu vervult verschillende functies die onderling afhankelijk zijn: het levert grondstoffen en energie, het dient als opslag (en verwerking) van emissies en afval en het onderhoudt ecologische kringlopen.

In het eerste NMP is het thema verspilling geïntroduceerd als uitwerking van duurzame ontwikkeling. Het thema is langs twee sporen uitgewerkt: voorraadbeheer en terugkoppeling bij de bron. Met terugkoppeling wordt beoogd de milieu-effecten van het handelen zichtbaar te maken, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht kan worden besteed aan het sluiten van kringlopen, zuinig omgaan met energie en het bevorderen van de kwaliteit van produkten en processen.

Het doel van voorraadbeheer is aan te geven welke omvang en kwaliteit van voorraden nodig is om het milieu duurzaam te kunnen overdragen aan volgende generaties. Een voorraad is *een natuurlijke bron die nu of in de toekomst een maatschappelijke functie (inclusief natuur) vervult of kan vervullen* .

Voorraadbeheer:

Drie typen voorraden worden onderscheiden:
- niet-vernieuwbare voorraden (mineralen, fossiele energie en bio-diversiteit);
- vernieuwbare voorraden (hout en voedsel);
- milieuvoorraden (schoon water en schone bodem) en ruimte.

Deze voorraden vervullen de functie van: source, sink, en life-support. De source-functie geeft aan dat voorraden noodzakelijk zijn als input voor het economisch systeem. Het milieu fungeert als sink voor de output van emissies en afval. De life-supportfunctie wordt vervuld door ecologische kringlopen op aarde.

Bij de winning en/of het gebruik van voorraden treedt afwenteling tussen de verschillende voorraden op. De winning van ertsen uit steeds laagwaardiger ertslagen legt toenemend beslag op de voorraad energie. Het verbeteren van de kwaliteit van water leidt tot meer gebruik van energie. Het uitbreiden van de omvang van de vernieuwbare voorraden zoals hout en voedsel leidt tot een toenemend beslag op de voorraad ruimte.

In «Scanning the future» geeft het CPB aan dat stijgende prijzen er waarschijnlijk voor zullen zorgen dat door het gebruik van uitputbare grondstoffen de kansen voor ontwikkeling van generaties na 2015 niet ernstig beperkt zullen worden. Ook stelt het CPB dat ergens tegen het einde van de 21ste eeuw een situatie zal moeten zijn bereikt waarin de voorraadbasis van de wereldeconomie geheel zal moeten zijn gebaseerd op voorraden die op een menselijke tijdsschaal onuitputtelijk zijn.

Een duurzaam gebruik van voorraden vereist per type voorraad een beheersstrategie. Doel van een beheersstrategie is het overdragen van een voldoende voorraadbasis aan toekomstige generaties en het tegengaan van afwenteling tussen voorraden. Hierbij kan worden aangetekend dat schaarsteproblemen voor een deel «autonoom» worden opgelost door technologische ontwikkelingen en het marktmechanisme. Dit geldt voor vernieuwbare voorraden in sterkere mate dan voor niet-vernieuwbare voorraden. Het gaat om het overdragen van voorraden en niet van een bepaald functiepakket dat met een voorraad kan worden vervuld. Voor het overdragen naar de toekomst van de voorraden wordt gekozen omdat toekomstige generaties dan zelf kunnen bepalen voor welke functievervulling zij de overgedragen voorraden willen aanwenden. Om een goede beheerstrategie voor een voorraad te kunnen ontwikkelen is als startpunt een voorraadbeschrijving noodzakelijk. Vervolgens wordt bepaald welk deel van de voorraden duurzaam gebruikt kan worden (= normering van de voorraad). Dit is per type voorraad verschillend.

Normering van voorraden

Voor de vernieuwbare voorraden bepaalt het natuurlijk regeneratievermogen welk deel duurzaam gebruikt kan worden. Op deze wijze blijft de voorraad constant (of groeit) waardoor de voorraadbasis voor toekomstige generaties behouden blijft.

Voor de milieuvoorraden is in het NMP 1 aangegeven welk gebruik als duurzaam kan worden gezien. Hiermee zijn de kwalitatieve doelstellingen gedefinieerd. De kwantitatieve dimensie, bijvoorbeeld de bepaling van hoeveelheid schoon watervan een bepaalde kwaliteit, is echter niet vastgesteld.

Normering van niet-vernieuwbare voorraden (exclusief bio-diversiteit) kan plaatsvinden via energie. Het beheer van niet-vernieuwbare grondstoffen kan alleen duurzaam plaatsvinden als voor het beschikbaar houden gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen. Hiertoe zal een transitie moeten plaatsvinden van het gebruik van fossiele energiebronnen naar het gebruik van duurzame energiebronnen. Duurzame energie is niet uitputbaar maar ook niet onbeperkt beschikbaar. Met betrekking tot beheer van energievoorraden betekent het voorgaande dat internationaal een stringent energiebesparingsbeleid dient te worden gevoerd alsmede dat de overgang op duurzame energie, efficiënt omgaan met energie en daarmee het efficiënt gebruiken van duurzame grondstoffen dient te worden bevorderd. Overigens kent Nederland al vormen van voorraadbeheer voor energie.

De voorraad bio-diversiteit neemt tussen de voorraden een aparte plaats in. Elke aantasting van deze voorraad is onomkeerbaar en dient daarom te worden voorkomen. Om deze voorraad op het huidige niveau in stand te houden, moeten eisen worden gesteld aan de omvang van de milieuvoorraden bodem, water en lucht en aan de omvang van de voorraad ruimte (met een bepaalde structuur). Uitwerking hiervan vindt plaats in nauwe samenhang met het natuurbeleid.

Wat is uitgewerkt:	Extra aandacht nodig voor:
– voorraadbeschrijving voorraden in Nederland – opzet systematiek «Natural Resource Accounting» – informatie document Verspilling	– duurzaam gebruik per voorraad – implementatie «Natural Resource Accounting» – formuleren van beheerstrategieën (actie N57) – internationale aspecten voorraadbeheer

Terugkoppeling bij de bron:

In het bovenstaande is een kader geschetst waarbinnen een duurzaam beheer van voorraden verder uitgewerkt kan worden. Met de vaststelling van een duurzaam gebruik is aangegeven welke milieugebruiksruimte beschikbaar is voor de ontwikkeling van produktie- en consumptiepatronen. Beleidsformulering voor duurzamere produktiepatronen richt zich op milieuvriendelijk ontwerpen en integraal ketenbeheer. Een duurzamer consumptiepatroon wordt vormgegeven middels het schetsen van duurzamere levensstijlen (zie ook hoofdstuk 2).

Het thema verspilling richt zich de komende periode op het inzichtelijk maken van de afwenteling tussen de verschillende voorraden bij het gebruik ervan. Middels onderzoek vindt een verkenning plaats van de aangrijpingspunten en mogelijkheden voor de vormgeving van beleid dat moet leiden tot het aanpassen van produktie- en consumptiepatronen waardoor het gebruik van voorraden blijft binnen de grenzen die het milieu duurzaam kan verdragen. Voorraadbeheer van niet-vernieuwbare voorraden kan alleen in internationaal verband; dit onderzoek zal dus ook een internationale invalshoek hebben.

5. DOELGROEPEN

5.1 Inleiding

Het is van belang bij de vormgeving en uitvoering van het milieubeleid rekening te houden met de omstandigheden en ontwikkelingen in de omgeving van de doelgroepen. Milieuverontreiniging die door een specifieke doelgroep wordt veroorzaakt, moet beperkt worden tot een acceptabel niveau zonder onnodige negatieve economische effecten te veroorzaken.

Milieu is een van de produktiefactoren en een randvoorwaarde waarmee bedrijven te maken hebben. Als in Nederland het milieu een schaarse factor is, dan is de prijs daarvan noodzakelijkerwijs ook hoger dan in concurrerende produktielocaties met een gunstiger milieusituatie. Milieu is hierin vergelijkbaar met bijvoorbeeld factoren als bodemgesteldheid, klimaat, bereikbaarheid en loonniveau.

In paragraaf 5.1.1. is een algemene benadering gegeven over het in gang gezette doelgroepmanagement. In paragraaf 5.1.2 is vervolgens aangegeven hoe technologie een bijdrage kan leveren aan het realiseren van een duurzame ontwikkeling, vanuit het streven naar verhoging van de milieuproduktiviteit, zoals dat verder is uitgewerkt in het doelgroepenbeleid.

In paragraaf 5.2 en verder wordt, waar relevant, per doelgroep aandacht besteed aan de volgende aspecten:
- verheldering van de taakstelling en verbetering van de informatievoorziening;
- verbetering van de voorzieningen;
- bieden van zekerheid en afstemming tussen de overheden;
- stand van de uitvoering van het milieubeleid en te nemen maatregelen.

5.1.1 *Doelgroepmanagement*

Sectie III van Agenda 21 roept op tot versterking van de rol van belangrijke groepen in de samenleving, zoals boeren, het bedrijfsleven, jeugd en jongeren en werknemers en vakbonden. Brede deelname van het publiek aan de besluitvorming wordt gezien als een van de fundamentele voorwaarden voor het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling. In de context van milieu en ontwikkeling is de behoefte aan nieuwe vormen van deelname ontstaan, aldus Agenda 21. Individuen, groepen en organisaties willen op de hoogte blijven van en deelnemen aan beslissingen, vooral aan beslissingen die mogelijkerwijs de gemeenschappen betreffen waarin zij leven en werken. Nederland geeft hieraan onder andere invulling door de doelgroepbenadering. Daarbij wordt wel een andere invalshoek gevolgd dan in Agenda 21. In het Nederlandse milieubeleid worden de doelgroepen onderscheiden op grond van hun rol in de aantasting van het milieu. Agenda 21 heeft een breder perspectief, namelijk dat van een mondiale duurzame ontwikkeling, waarbij ook andere aspecten dan directe milieufactoren van belang zijn, zoals armoedebestrijding, eigendom van produktiefactoren, vrede. Een aantal van de in die context onderscheiden belangrijke groepen wordt binnen het Nederlandse milieubeleid niet als doelgroep maar als intermediair kader beschouwd en dienovereenkomstig benaderd.

Ook het Vijfde Milieu Actieprogramma van de EG kent een doelgroepenbenadering. Van de vijf doelgroepen die in dat verband worden onderscheiden, zijn landbouw, verkeer en vervoer, industrie en de energiesector ook doelgroepen in de Nederlandse context. De

EG-doelgroep toerisme wordt in het Nederlandse beleid niet als doelgroep onderscheiden, maar wordt benaderd via de doelgroep consumenten en verkeer en vervoer.

Doelgroepen en major groups in het NMP 2, MAP 5 en Agenda 21

NMP 2	EG – 5e MAP	Agenda 21
landbouw	*landbouw*	*boeren*
verkeer en vervoer	*verkeer en vervoer*	
industrie	*industrie*	*bedrijfsleven*
energiebedrijven	*energiesector*	
raffinaderijen		
bouw		
detailhandel		
consumenten		
afvalverwijderingsbedrijven		
drinkwaterbedrijven		
riolering en waterzuiveringsinstallaties		
onderzoeksinstellingen		*wetenschap en technologie*
		niet-gouvernementele organisaties
		vrouwen
		jeugd en jongeren
		inheemse volken
		werknemers en vakbonden
		lokale overheden
	toerisme	

Doelgroepaanpak

In het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986 – 1990 is vastgelegd dat brongericht beleid in elk geval wordt geformuleerd voor die doelgroepen die aan een of meer van de volgende criteria voldoen:

- *een grote bijdrage aan de milieubelasting in Nederland of daarbuiten;*
- *belangrijke plaats in de Nederlandse of internationale economie;*
- *groot en gespreid over ons land;*
- *Rijk als bevoegd gezag voor de doelgroep.*

Een integrale aanpak van de milieuproblemen per doelgroep staat voorop. Momenteel wordt de doelgroepenbenadering gevolgd door

- *landbouw*
- *industrie*
- *raffinaderijen*
- *energiebedrijven*
- *detailhandel*
- *verkeer en vervoer*
- *consumenten*
- *bouw*
- *afvalverwijderingsbedrijven*
- *drinkwaterbedrijven*
- *riolering en waterzuiveringsinstallaties*
- *onderzoeksinstellingen*

In hoofdstuk 2 is ingegaan op het onderscheid tussen goed en moeilijk bereikbare doelgroepen. Dit is geen zuivere tweedeling, maar een glijdende schaal met verschillende gradaties van de mate waarin groepen bereikbaar zijn voor de overheid. Dit vraagt bij de opzet van het doelgroepmanagement om maatwerk. Het maatwerkkarakter van het doelgroepmanagement krijgt steeds beter vorm. Belangrijke factoren in dit verband zijn.

- hoe is de doelgroep georganiseerd?
- hoe divers is de milieubelasting die de doelgroep met zich meebrengt?
- in welke mate heeft de doelgroep te maken met internationale concurrentie?
- welke positie neemt de doelgroep in binnen de Nederlandse economie?

In het doelgroepenoverleg spelen de technische en economische haalbaarheid van maatregelen een belangrijke rol.

Met de doelgroepen worden afspraken gemaakt over hun aandeel in de realisatie van de themadoelstellingen. Hiermee wordt het mogelijk het aandeel en de bijdrage van de verschillende doelgroepen aan de doelstellingen van de milieuthema's onderling te wegen en te optimaliseren. De aanpak wordt in het algemeen als positief ervaren, al wordt door een aantal doelgroepen wel de wens geuit de coördinerende rol van het doelgroepmanagement te versterken. In voorkomende gevallen wordt in de doelgroepparagraaf aangegeven hoe deze versterking in de komende planperiode wordt vormgegeven.

Van veel doelgroepen wordt ook in het kader van het produktenbeleid een belangrijke inspanning gevraagd. Hierbij gaat het niet alleen om industriële producenten en hun toeleveranciers, maar ook om andere doelgroepen, waaronder consumenten, detailhandel, bouw en overheden. Het bestaande produktenbeleid (waaronder het CFK-actieprogramma, KWS2000 en het beleid ten aanzien van wasmiddelen, toestellen en PAK-houdende produkten) zal onverminderd worden voortgezet (actie N6) en in de komende periode verder worden uitgebreid (actie N11).

5.1.2 *Milieu en technologie*

Technologie-ontwikkeling is bij uitstek een marktgedreven proces, uiteraard binnen de voorwaarden die de overheid middels wet- en regelgeving stelt. Een dergelijk proces werkt alleen goed als de prikkel van de markt aanwezig is. Marktconcurrentie is de beste voedingsbodem voor het creatieve proces van technologische innovatie. Het technologiebeleid dient zoveel mogelijk aan te haken bij die markt-invalshoek en zo veel mogelijk marktconforme instrumenten te hanteren.

Schonere technologie

Steeds meer bedrijven passen schonere technologie toe in de bedrijfsvoering. Dit onder meer vanwege een toenemende vraag naar «groene» produkten, bredere toepassing van milieuzorg, afval- en emissiereductie en energiebesparing die geld opleveren, de toenemende aandacht bij kredietverleners voor milieu-aspecten en de toepassing van ketenbeheer. Deze factoren stimuleren ook de technische innovatie en het milieugericht ontwerpen. Het World Watch Institute in Washington, VS (State of the World 1993) voorziet zelfs dat de zorg voor het milieu zal leiden tot een volgende Industriële Revolutie.

Technologische ontwikkeling is nodig om de doelstellingen van het milieubeleid te halen. Bovendien is technologie essentieel voor het bereiken en/of in stand houden van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven. Anders gezegd: technologie is de «schone motor van onze economie». De rol van technologie in het milieubeleid beperken tot enkel de milieutechnologie doet onrecht aan het belang van technologie als mogelijke «schone motor». Bij technologie-ontwikkeling nemen milieu-aspecten een steeds belangrijker plaats in. Marktprikkels als duurdere grondstoffen, hogere afvalkosten en een toenemend consumentenbewustzijn hebben hierop hun invloed, maar ook overheidseisen ten aanzien van bijvoorbeeld emissies en afval. Het onderscheid tussen technologie en milieutechnologie zal hierdoor steeds verder vervagen. Het zal echter nog vele jaren duren voordat de milieuproblemen van het verleden, zoals vervuilde bodems en afvalbergen, opgeruimd zijn en de *beschikbaarheid van en ontvankelijkheid voor schone technologieën, ter* preventie van emissies in de toekomst, optimaal zal zijn.

De milieuproduktie- en dienstensector levert in de rol van probleemoplosser een belangrijke bijdrage aan de verspreiding en toepassing van milieutechnologie. Echter ook voor de ontwikkeling van milieutechnologie is de rol van de sector van groot belang. Een goed ontwikkelde milieuproduktie- en dienstensector in Nederland kan milieudoelen middels geavanceerde en beproefde milieutechnologie eerder en goedkoper dichterbij brengen. Ook kan ze een bijdrage leveren aan werkgelegenheid en export. De milieumarkt wordt gezien als een (risicovolle) groeimarkt.

De milieuproduktie- en dienstensector heeft een vooraanstaande (internationale) positie op bepaalde deelgebieden, bijvoorbeeld waterzuivering. De indruk bestaat echter dat de ontwikkeling op sommige terreinen wordt geremd door onzekere afzetmogelijkheden op de thuismarkt, de relatief kleine omvang van deze markt (van belang voor «referenties») en de toegenomen aandacht in het buitenland voor milieuproblemen en de milieumarkt. Ook lijkt het voor sommige deelmarkten nadelig dat de Nederlandse milieuproduktie- en dienstensector bestaat uit relatief kleine bedrijven die oplopen tegen de grote marktrisico's en de hoge investeringen in onderzoek en apparatuur.

Technologische ontwikkeling leidt in het algemeen tot efficiëntere produktieprocessen (minder grondstoffen, energie, afval en uitval). Ook ontstaan in bijna alle technologievelden innovaties die positieve effecten hebben voor het milieu. Informatietechnologie wordt ingezet bij de opslag en bewerking van milieugegevens, en de toepassing van microelektronica en mechatronica leiden tot efficiënter gebruik van energie en grondstoffen en minder uitval en afval bij produktieprocessen. Ontwikkelingen in de biotechnologie hebben belangrijke toepassingen in de zuivering van afvalwater, bodem, slib en emissies naar de lucht, terwijl ook efficintere procesvoering wordt bereikt. Ook in de materiaaltechnologie kunnen innovaties leiden tot lichtere, langer bruikbare materialen, alhoewel ze soms leiden tot minder goed herbruikbare materialen.

Bij een maximale toepassing van bestaande technologie en technologie in demonstratiefase kan, uitgaande van een economische groei van ruim 2,5% per jaar, naar verwachting voor de meeste stoffen meer dan 60% van de beoogde emissiereducties vóór 2010 worden bereikt.

Samenwerking staat bij de bevordering van milieutechnologie centraal. Alleen via samenwerking van overheid, bedrijfsleven en kennisinfrastructuur zal het mogelijk zijn de verdere ontwikkeling en verspreiding in toepassing van milieutechnologie succesvol te laten zijn. Samenwerking zal zich dan ook niet beperken tot de nationale grenzen. Daarom zal:

- de inzet om te komen tot internationale afstemming en harmonisatie van milieubeleid en de internationale samenwerking zoals nu bijvoorbeeld geschiedt binnen de EG (Life, EuroEnviron) en Eureka (Prepare) geïntensiveerd worden;
- bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld met Duitsland, dat mondiaal de grootste aanbieder is van milieuprodukten en -diensten en waar het milieu een vooraanstaande positie in het technologiebeleid inneemt, wordt nagestreefd.

Korte termijn strategie milieutechnologiebeleid

Het beleid voor de korte termijn (tot 5 jaar) is met name gericht op de toepassing van «good housekeeping», de introductie van milieuzorgsystemen, toepassing van «end-of-pipe»-technologie en waar mogelijk toepassing van procesgeïntegreerde technieken. Dit zal worden bevorderd door:

- *voorlichting aan het bedrijfsleven. De spreiding van kennis over milieutechnologie is door middel van voorlichting goed op gang gekomen. Gegeven het grote belang van deze kennisverspreiding zullen ook in de toekomst overheidsinspanningen op dit gebied noodzakelijk zijn. Hiertoe zal onder meer het project «Schoner Produceren» gecontinueerd worden. Daarnaast zal de branchegerichte benadering een extra stimulans krijgen;*
- *de verspreiding en toepassing van milieutechnologie via het demonstreren van de toepassingsmogelijkheden van milieutechnologie (Stir-MT, flankerend beleid technologieprogramma milieutechnologie);*
- *een nauwere samenwerking tussen de betrokken partijen: probleemhebbers, probleemoplossers (milieuproduktie- en dienstensector) en kennisinfrastructuur. Een dergelijke samenwerking zou goed kunnen aansluiten bij de clustervorming zoals die wordt beoogd binnen het industrie- en dienstenbeleid.*

  In dit kader zal de noodzaak en de mogelijkheid worden onderzocht van een instrument om knelpunten weg te nemen voor eerste toepassing van nieuwe technologie;
- *betere informatie bij vergunningverleners. De haalbaarheid van een nationaal informatiepunt voor de stand der techniek in relatie tot het milieu wordt momenteel onderzocht;*
- *financiële stimulering van de toepassing van milieutechnologie onder andere door middel van de regeling Vervroegde Afschrijvingen Milieu-investeringen (VAMIL).*

Middellange termijn strategie milieutechnologiebeleid

Het milieutechnologiebeleid gericht op de middellange termijn heeft als doel de ontwikkeling en toepassing van procesgeïntegreerde technologie en milieugericht ontwerpen, uitgaande van integraal ketenbeheer. Essentieel voor een goede aansluiting van vraag en aanbod op de markt voor milieutechnologie voor de middellange termijn is dat er overeenstemming bestaat over de te kiezen technologische oplossingsrichting en dat er maatschappelijk draagvlak ontstaat. Een substantieel deel van de overheidsinspanningen is gericht op stimulering van ontwikkeling van milieutechnologie door bedrijven, universiteiten en technologische onderzoekinstituten. Instrumenten hierbij zijn:

- *stimulering toegepast onderzoek universiteiten, instituten en bedrijven (Stir-MT en PBTS-MT);*
- *de meer algemene technologieverkenningen die inzicht geven in de meest waarschijnlijke ontwikkeling op de middellange termijn in Nederland van bepaalde deeltechnologieën;*
- *strategische milieuconferenties die tot doel hebben overeenstemming te krijgen over de te volgen technologie-ontwikkeling op deelterreinen van milieutechnologie in bepaalde ketens;*
- *stimulering van fundamenteel-strategisch onderzoek door middel van het Innovatiegericht Onderzoekprogramma Milieutechnologie (IOP-MT);*
- *stimulering van de bijdrage van het onderwijs aan de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van milieutechnologie. Hiertoe zal onder andere het HBO-speerpuntenprogramma worden voortgezet, dat gericht is op het integreren van milieu-aspecten in het regulier technisch en agrarisch hoger beroepsonderwijs;*
- *stimulering van milieugericht ontwerpen. Op basis van de ervaringen opgedaan in het project Ecodesign, de kennisverdieping en -overdracht via de leerstoel milieugericht ontwerpen en de resultaten van het NOTA-project Milieuvriendelijk Ontwerpen zal in overleg met de verschillende betrokken partijen bezien worden welke vervolgactiviteiten gewenst zijn (actie N13).*

5.2 Landbouw

De land- en tuinbouw staat de komende jaren voor belangrijke bedrijfsaanpassingen ten behoeve van een duurzamere produktiewijze. Deze vinden plaats in een context die mede wordt bepaald door de recente hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de komende afronding van de GATT-ronde. Ook de eisen vanuit de maatschappij ten aanzien van welzijn en gezondheid van dieren en milieu en natuur komen steeds nadrukkelijker op de sector af.

In dat verband is de bereidheid van de doelgroep van belang om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor integratie van het milieubeleid in de eigen bedrijfsvoering. Deze bereidheid is duidelijk groeiend en komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het plan «Mineraal centraal» van het landbouwbedrijfsleven en de bestuursovereenkomst uitvoering MjPG.

De invloed van het milieubeleid op de sector is ook in de afgelopen periode groot geweest. De uitvoering van dit beleid zal samen met het voorgenomen beleid ertoe leiden dat een aantal milieudoelen in de landbouw wordt gerealiseerd. Dit betreft onder andere de evenwichtsbemesting, de generiek bepaalde ammoniak-emissiereductie van 50% en de reductie van het bestrijdingsmiddelengebruik. Bij de evaluatie van de uitvoering van het NMP 1-beleid is een aantal knelpunten gesignaleerd waaraan de regering de komende periode aandacht zal besteden.

- De huidige regelgeving voor de landbouw wordt als te omvangrijk en gedetailleerd ervaren; de doelgroep krijgt daardoor te weinig ruimte voor de invulling van de eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast blijkt de regelgeving moeilijk controleerbaar en handhaafbaar.

- Afstemmingsproblemen doen zich voor tussen het beleid van de verschillende overheden en binnen de verschillende beleidsvelden waarmee een landbouwsector wordt geconfronteerd, met name bij de vergunningverlening op basis van verschillende wetten.
- De algemeen gestelde milieudoelen voor de landbouw kunnen niet allemaal duidelijk vertaald worden naar maatregelen op bedrijfsniveau; de benodigde technische maatregelen zijn bovendien duur.

In de komende planperiode wordt prioriteit gegeven aan het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het milieubeleid.

Netwerksturing

Het karakter van de sturingsbenadering zal verschuiven van overheidssturing tot op detailniveau naar vormen van netwerksturing. De overheid zal bij het voorbereiden van de doelformuleringen meer de relevante netwerken betrekken alvorens politieke besluitvorming plaatsvindt. Met name in het uitvoeringstraject zal ruimte worden geboden voor netwerksturing. Daarin zijn de doelen voor het landbouwmilieubeleid geformuleerd. Met name in het uitvoeringstraject zal ruimte worden geboden voor netwerksturing.

Kernbegrippen hierbij zijn onder meer: versterken van de verantwoordelijkheid bij het maatschappelijke veld, incentive sturing, ruimte voor differentiatie, en zoeken naar kansen en perspectieven.

In een project van de overheid met de betrokken maatschappelijke sectoren, wordt deze sturingsfilosofie momenteel uitgewerkt. De overgang naar netwerksturing zal geleidelijk plaatsvinden.

Helderheid taakstellingen en informatie

De verschillen tussen de agrarische ondernemingen zijn groot. Daarom zullen de gevolgen van het landelijke beleid duidelijker vertaald moeten worden naar de individuele bedrijven. Op een aantal terreinen wordt daaraan in de komende jaren aandacht besteed. Met deze uitwerking van de beleidslijnen zijn tevens aanzetten gegeven voor een verbetering van de handhaafbaarheid van het beleid. Vertaling van het landelijk beleid naar de individuele ondernemer kan de gewenste duidelijkheid verschaffen en biedt daarmee de mogelijkheid om zelf uitvoering te geven aan het milieubeleid (actie N1).

Vertaling doelstellingen naar individuele bedrijven.

- *De gebruiksnormering voor fosfaat in mest wordt omgezet in voor het milieu acceptabele verliesnormen op bedrijfsniveau voor fosfaat en voor stikstof. Deze omzetting is noodzakelijk voor de overschakeling van de huidige fysieke regelgeving naar een op de individuele bedrijven gericht systeem van mineralenaangifte met regulerende heffing op de verliezen aan mineralen.*
- *Als basis voor de bescherming van bos en natuur zal in de concentratiegebieden van intensieve veehouderij voor nabijgelegen veehouderijbedrijven een individuele maximale depositienorm worden vastgesteld. Voor de ammoniakdepositie is een richtwaarde afgeleid van de landelijk gemiddelde zuurdepositie. Voor 2010 geldt een afgeleide richtwaarde voor ammoniak van 600 zuurequivalenten/ha/jr.*

  De reductiedoelstelling voor de emissie van ammoniak voor 2010 van 80–90% ten opzichte van 1980 is in de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase vertaald in een reductie van 90% in de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij en 70% daarbuiten. Voor de grondgebonden veehouderij zal een maximale emissie per ha vastgesteld worden die in de eindsituatie naar verwachting rond 20 – 30 kg ammoniak zal liggen (Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase).

Vertaling van de doelstellingen naar toepassing en/of gebieden

- *De doelstelling voor de vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is gesteld op 50% in 2000 ten opzichte van de referentieperiode 1984–1988. Dit is gedifferentieerd naar grondontsmettingsmiddelen (68%), herbiciden en loofdodingsmiddelen (45%) en insekticiden, fungiciden en overige middelen (36%). De emissiereductiedoelstellingen zijn gedifferentieerd naar de verschillende compartimenten voor 2000 ten opzichte van de periode 1984–1988: voor lucht meer dan 50%, voor bodem- en grondwater meer dan 75% en voor oppervlaktewater meer dan 90%. In het toelatingsbeleid wordt gestreefd naar een differentiatie naar toepassing.*
- *Voor verdroging zal gebiedsgewijs een doorvertaling van de algemene doelstelling naar een taakstelling voor de landbouw plaatsvinden. Dit gebeurt middels regionale plannen van de provincies en geldt alleen voor de gebieden met verdrogingsproblemen.*
- *Voor klimaat en energie, verstoring, verdroging, verspreiding[1] en verwijdering bestaan geen sectorspecifieke doelstellingen voor de landbouw[2]. In de komende planperiode zal ten behoeve van de uitvoering van het beleid een doorvertaling en uitwerking van de doelstellingen naar doelgroep en/of regio plaatsvinden.*

Monitoring

Systematische monitoring is nodig om inzicht te krijgen in de mate van realisatie van de milieubeleidsdoelstellingen. Per aspect zijn milieukengetallen/indicatoren nodig die èn hanteerbaar zijn voor het beleid, èn de kwaliteitsverbetering in de landbouw zichtbaar maken. Deze kengetallen/indicatoren moeten gegevens opleveren over het bedrijfsniveau, sectorniveau, regioniveau en het landelijk niveau. Op veel terreinen lopen hiervoor reeds initiatieven[3].

Voor het mest- en ammoniakbeleid worden indicatoren ontwikkeld die aansluiten bij het systeem van mineralenaangifte. Voor ammoniakemissies is inmiddels een landelijk meetnet opgezet. Met name voor het beleid van de andere overheden zal voor het lokale ammoniakbeleid een periodiek overzicht van ammoniakdeposities nodig zijn.

Voor chemische bestrijdingsmiddelen worden indicatoren ontwikkeld voor de emissies naar bodem, water en lucht en voor de mate van afhankelijkheid van deze middelen. Op bedrijfsniveau wordt voor het verkrijgen van inzicht in de milieu-effecten van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen een milieumeetlat ontwikkeld. Voorts wordt er door de waterbeheerders periodiek gerapporteerd over de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Uitgewerkt worden verder: meetnetten door het RIVM, periodieke rapportages van de milieu- en economische ontwikkeling in de land- en tuinbouw en van doelgroep- en sectorindicatoren.

Communicatie

Communicatie en voorlichting over het milieubeleid zal meer gezamenlijk door overheid en landbouwbedrijfsleven worden opgezet. Hierbij wordt meer dan voorheen gebruik gemaakt van het landbouwmilieunetwerk. Door middel van een landbouw-milieujaarboek zal aan organisaties en instellingen binnen het veld steeds een actueel overzicht van de wetgeving en maatregelen geboden worden.

[1] Voor verspreiding zijn voor verschillende stoffen taakstellingen geformuleerd in het MJP-G.

[2] Voor de glastuinbouw bestaat een taakstelling voor de verbetering van de energie-efficiency.

[3] Dit vindt bijvoorbeeld plaats in het «Project Milieukengetallen» van het LEI.

Voorzieningen en middelen

Duurzame technologie

Kennis en technologie zijn in de landbouw van groot belang. Naast lopende inspanningen heeft de regering het programma «Duurzame Technologie Ontwikkelingen» gestart. Met dit programma wordt invulling gegeven aan de lange-termijnstrategie voor technologie, onder andere met betrekking tot de landbouw-milieuproblematiek. Gezocht wordt naar de mogelijkheden om in de komende vijftig jaar de produktie- en consumptiepatronen te wijzigen in duurzame richting.

Ketenzorg

Het streven is gericht op het meer en meer laten opereren van de landbouw in een vrije markt. Ook het milieubeleid in de landbouw zal zich daarbij moeten aanpassen. Bij de keuze van instrumenten zal een voorkeur uitgaan naar marktconforme instrumenten, zoals regulerende heffingen, milieukeur en ketenzorg.

Ketenzorg is een instrument om tot verandering van produktie- en consumptieprocessen in de land- en tuinbouw te komen. Door de sterke verwevenheid van de schakels in de agrarische keten kan integratie van het milieu-aspect in Integrale Ketenzorgsystemen ook een reële bijdrage leveren aan het verder terugdringen van milieuverontreiniging vanuit de sector.

Onderzoek

In de komende periode wordt onderzocht of milieuzorgsystemen in de bedrijfsvoering als ondersteuning dienst kunnen doen. De mineralenboekhouding, een registratie van bestrijdingsmiddelen en een boekhoudsysteem voor energieverbruik kunnen in milieuzorgsystemen worden geïntegreerd.

In aansluiting daarop zal onderzoek worden opgezet naar de ontwikkeling van instrumenten waarmee bedrijven ondersteund kunnen worden bij het treffen van milieumaatregelen. Voor de ontwikkeling van deze instrumenten zullen demonstratieprojecten en proef- en voorbeeldbedrijven worden opgezet. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de voorbeeldwerking van biologische landbouwmethoden met name op het gebied van gewasbescherming.

Verder wordt de invoering van een agro-milieukeur voorbereid (actie N4) en zal voor produkten een levenscyclusanalyse worden ontwikkeld ter beoordeling van de milieukwaliteit van de produktieprocessen.

Belangrijk aandachtspunt vormt de milieuvervuiling van het landelijk gebied, waarvan de landbouw schade ondervindt. Onderzocht wordt of het instellen van een ombudspunt voor boeren die slachtoffer zijn van milieuvervuiling zinvol en mogelijk is.

Zekerheid en prioriteitsstelling

Instrumenteninzet

Een op de individuele bedrijfssituatie gericht instrumentarium van doelvoorschriften met financiële regulering zal de bedrijven beter bereiken. Dit betekent dat een systeem van mineralenaangifte met regulerende heffing zal worden uitgewerkt, conform de hoofdlijnen van de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase. Een dergelijk op het bedrijfsniveau gericht systeem maakt het de agrarische ondernemer mogelijk op eigen wijze invulling te geven aan een milieuverantwoorde bedrijfsvoering binnen de gestelde milieunormen. Hiermee wordt de ondernemer de ruimte geboden voor eigen prioriteitsstelling binnen de gestelde kaders. De overheid toetst aan de vastgestelde kaders en draagt zorg voor een goede controle en handhaving. De doelgroep is zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstellingen.

Het blijft de verantwoordelijkheid van de overheid om toe te zien op de realisatie van de taakstellingen. Om bij situaties waarin de actoren in het maatschappelijke veld hun verantwoordelijkheid niet willen of nog niet kunnen oppakken adequaat te kunnen reageren, zal een mix van instrumenten nodig blijven. Deze bestaat uit regels, geboden en verboden, en uit financiële/marktgerichte instrumenten, stimuleringsregelingen en andere instrumenten. Hiermee kan voor de landbouwsectoren, per regio en op bedrijfsniveau, ruimte gegeven worden voor een eigen invulling van de verantwoordelijkheid voor het milieu.

Integratie

Uit de evaluatie blijkt dat zich afstemmingsproblemen voordoen tussen het beleid van de verschillende overheden en binnen de verschillende beleidsvelden waarmee een landbouwsector wordt geconfronteerd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval met de vergunningverlening op basis van verschillende wetten. Om deze reden streeft de overheid naar een versterking van de integratie tussen de verschillende beleidsvelden en de verschillende overheidslagen (zie ook hoofdstuk 6.2). De provincies hebben een eigen rol in het milieubeleid voor de landbouw, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. In de planperiode zal specifiek aandacht besteed worden aan de onderlinge afstemming van de verschillende regels bij Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten, waarmee een bepaalde sector, zoals de glastuinbouw, geconfronteerd wordt.

Voor de realisering van sommige taakstellingen voor de landbouw is een regionale aanpak gewenst, omdat het realiseren van een landelijke gemiddelde kwaliteit in bepaalde gebieden betekent dat hier niet de gewenste milieukwaliteit gehaald wordt. Een voorbeeld hiervan vormen concentratiegebieden van intensieve veehouderij op verzuringsgevoelige gronden. In dergelijke gebieden kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn om de gewenste milieukwaliteit te realiseren en het aanwezige bos en de natuur te beschermen. Hier ligt een duidelijke taak voor de provinciale en gemeentelijke overheden. Door de provincie op te stellen regionale plannen zullen in beeld moeten brengen aan welke voorwaarden moet worden voldaan om bos en natuur adequaat te beschermen (verzuring, vermesting, verdroging, beheer e.d.) en welke maatregelen nodig zijn. Ter ondersteuning van het lokale ammoniakbeleid van de provincies wordt door het Rijk een financiële regeling ontwikkeld. Met België en Duitsland zullen afspraken worden gemaakt om te komen tot een zodanig emissiebeleid in die landen, dat de buitenlandse bijdrage aan de ammoniakdepositie in de concentratiegebieden teruggebracht kan worden tot maximaal 200 zuurequivalenten/ha/jr (actie N5). Met het oog op de bevordering van de gewenste gebiedsgerichte integrale aanpak zal deze financiële regeling gekoppeld worden aan andere bijdrageregelingen, zoals de uitwerking van het beleid voor bodembeschermingsgebieden.

Vooruitlopend op de AMvB Wet milieubeheer is de Interimwet Ammoniak en Veehouderij opgesteld. Deze tijdelijke wet stelt gemeenten in staat het milieuvergunningenbestand op peil te brengen om op basis daarvan een verdere invulling van het ammoniakbeleid mogelijk te maken. De Interimwet maakt onderdeel uit van een overgangsbeleid voor de inwerkingtreding van een AMvB Wet milieubeheer, waarin een bedrijfsgebonden aanpak zal worden vastgelegd. Naast deze AMvB zal in overleg met het landbouwbedrijfsleven een aantal algemene regels op basis van de Wet milieubeheer voor agrarische inrichtingen worden opgesteld (glastuinbouw, intensieve veehouderij, opslag vaste mest).

Belangrijk aandachtspunt voor de komende periode vormt de onderlinge afstemming van de verschillende vormen van gebiedsgerichte aanpak en gebiedsgerichte planvorming. Het gaat hier onder meer om eigen streekinitiatieven, de milieubeschermingsgebieden (Wet milieubeheer), de ROM-gebieden, de regionale plannen in het kader van de Interimwet veehouderij en milieu, de integrale regionale plannen in het kader van het ammoniakbeleid (in relatie met verdroging en beheer) en de plannen voor het bufferbeleid. Tevens zal afstemming worden gezocht met het Beleidsplan Drink- en industriewatervoorziening en de evaluatienota water.

Internationaal beleid

Bij nieuwe voorstellen voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid zal nadrukkelijk met de milieu-aspecten van het landbouwbeleid rekening worden gehouden. Onderzocht wordt of het dominanter opnemen van het criterium milieu in het Euregio-overleg in deze en ook ondersteunend kan werken.

Op Nederlands verzoek loopt er momenteel bij de Commissie een onderzoek naar de mogelijkheden om financieel-economische instrumenten in te zetten in het landbouwmilieubeleid. Bij gunstig onderzoeksresultaat zal Nederland zich sterk maken voor de introductie van een dergelijk instrumentarium in het beleid.

Ook zijn onderzoeken gestart naar de effectiviteit voor het milieu van het verbinden van milieuvoorwaarden aan inkomenstoeslagen (cross-compliance).

In het kader van een strategiebepaling van het Nederlands landbouwmilieubeleid binnen EG-kader wordt nagegaan hoe in de andere EG-landen gedacht wordt over de landbouw-milieuproblematiek. Het doel daarvan is om te kunnen bepalen hoe groot de bereidheid is om te komen tot een integratie van landbouw- en milieubeleid op Europese schaal. Hierbij dient de Nederlandse regelgeving leidraad te zijn bij het Nederlandse standpunt ten aanzien van EG-regelgeving.

Maatregelen

Ten opzichte van dit reeds geformuleerde beleid wordt in deze planperiode voor de doelgroep landbouw geen aanvullend beleid geformuleerd (met uitzondering van enige maatregelen op het gebied van klimaat en energie). Onderstaand zijn de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid, zoals onder andere geformuleerd in de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase en het Meerjarenplan Gewasbescherming vermeld.

Mest- en ammoniakbeleid

- Maatregelen ter voorkoming van een landelijk mestoverschot en ter realisering van een milieuverantwoorde afzet van dierlijke mest (zoals: mineralenvermindering via veevoeder door een korting op de mestproduktierechten, regeling milieuverantwoorde afzet en distributie).
- Via jaarlijkse aanscherping van de normen stapsgewijze toewerken naar evenwichtsbemesting met fosfaat en stikstof in 2000. Hierbij worden in de loop van de derde fase van het mest- en ammoniakbeleid de gebruiksnormen voor fosfaat in dierlijke mest omgezet in verliesnormen voor zowel fosfaat als stikstof.
- Het in fasen doen overgaan van het huidige systeem van fysieke regelgeving naar een systeem van mineralenaangifte met regulerende heffing op de verliezen op bedrijfsniveau boven de acceptabele verliesnormen.
- Maatregelen ter realisering van de doelen van het generieke

ammoniakbeleid (uitvoering plan van aanpak, ammoniakheffing, huisvestings-AMvB's).
- Specifieke lokale maatregelen ter bescherming van bos en natuur in concentratiegebieden van de intensieve veehouderij op basis van integrale regionale plannen.

Deze maatregelen, die erop gericht zijn meer ruimte te geven aan de eigen verantwoordelijkheid en invulling op individueel bedrijfsniveau, moeten ten behoeve van de uitvoering en handhaafbaarheid wel wettelijk worden verankerd. Het gaat dan om aanpassingen in besluiten in het kader van de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en indien mogelijk ook deels in verordeningen van het Landbouwschap.

Gewasbeschermingsbeleid
- Het sectorgewijs opstellen van maatregelen ter realisering van vermindering van de structurele afhankelijkheid, het gebruik en de emissie van chemische gewasbeschermingsmiddelen en het verminderen van de ongewenste neveneffecten van het gebruik van deze middelen.
- De regulering en sanering van aandachtsstoffen via een gedifferentieerd risico-beoordelingssysteem op basis van wettelijk vast te stellen criteria en normen.
- Maatregelen om alle beroepsmatige gewasbeschermingsmiddelen in land- en tuinbouw te doen verkopen door geregistreerde en vakbekwame leveranciers.
- Het vaststellen van evaluatiemethoden en indicatoren ter toetsing van de hoofddoelstellingen.
- Het treffen van aanvullende maatregelen (zoals verdergaande regulering van bestrijdingsmiddelen of het instellen van een regulerende heffing) indien de hoofddoelstelling niet in voldoende mate wordt gehaald.

De brongerichte milieucriteria ten aanzien van bestrijdingsmiddelen worden verankerd in de Bestrijdingsmiddelenwet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Maatregelen ter realisering van de beperking van de emissie van bestrijdingsmiddelen naar water zullen deels in algemene maatregelen van bestuur op grond van de WVO worden verankerd.

Contaminanten

Met het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM) is een eerste stap gezet in het reguleren van de toevoer van zware metalen naar landbouwgronden. Het beleid is er nu op gericht ook voor andere meststoffen te komen tot het stellen van regels voor het terugdringen van de belasting van de bodem met contaminanten. Op grond van een nadere analyse zal een plan van aanpak worden opgesteld voor de vermindering van de belasting met zware metalen en organische microverontreinigingen vanuit meststoffen (actie N2). Onderzoek naar vermindering van emissies naar contaminanten bij agrarische sectoren, zoals bijvoorbeeld de glastuinbouw zal worden geïntensiveerd.

Aanvullende maatregelen

Hoewel een aantal taakstellingen voor de landbouw wordt gerealiseerd, wordt een aantal algemeen gestelde milieudoelstellingen waarvoor de landbouw een belangrijke bron vormt, volgens de huidige inzichten niet gerealiseerd. Dit geldt voor de CO_2-emissiereductiedoelstellingen (glastuinbouw), de RAP/NAP- doelstelling voor stikstof in 1995 en de

doelstellingen voor de kwaliteit van oppervlaktewater voor fosfaat en stikstof in 2000. Ook een aantal specifiek voor de landbouw geformuleerde taakstellingen wordt niet gehaald. Dit betreft de inspanningsverplichting voor de ammoniakemissiereductie van 70% in 2000 en de reductie van emissies van bestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater.

Aanvullende maatregelen voor de sector in de komende planperiode:
Om de bijdrage van de landbouw aan de emissie van broeikasgassen en verzurende stoffen te reduceren worden de volgende maatregelen (die in de Vervolgnota Energiebesparing meer in detail worden omschreven) ingezet: (actie N3)

- een verhoging van de effectiviteit van de MJA-glastuinbouw, met als inzet de in de reeds afgesloten MJA genoemde streefwaarde van 30% om te zetten in een doelstelling, is mogelijk aan de orde bij de evaluatie in 1995. Bij deze evaluatie zal tevens worden beoordeeld of het mogelijk en wenselijk is om energiebesparingsvoorschriften op te nemen in de AMvB Wet Milieubeheer voor de bedekte teelt. In de AMvB die thans in voorbereiding is, vindt deze beoordeling niet plaats;
- meerjarenafspraken ten aanzien van de energie-efficiency met agrarische sectoren buiten de glastuinbouw;
- nagegaan zal worden of en hoe energieteelt kan worden bevorderd.
- verdergaande aanpassing van NO_x-verbrandingsemissies, die dient te leiden tot reële emissiereducties van NO_x. Instrument hierbij is het produktkeur CV-installaties.

5.3 Industrie

De doelgroep industrie pakt de uitvoering van het milieubeleid voortvarend op. Gebleken is dat uitvoering van het milieubeleid een complex veranderingsproces met zich meebrengt en dat de bedrijven voldoende tijd nodig hebben om zich daarop in te stellen. Dat neemt niet weg dat ook in de eerste planperiode al de nodige resultaten zijn geboekt. Dit blijkt uit de succesvolle wijze waarop een aantal programma's is opgepakt, zoals: de bedrijfstakgerichte convenanten, bedrijfsinterne milieuzorg, de ontwikkeling en toepassing van milieutechnologie, milieugericht produktontwerp, PRISMA-methodieken, gerichte programma's als KWS-2000, het CFK-Actieprogramma, CUWVO-richtlijnen, het convenant verpakkingen en het voldoen aan de Nederlandse Emissie Richtlijnen (NER).
De grootste uitdaging voor de industrie en de overheid is gelegen in het tegelijkertijd realiseren van de milieudoelstellingen en de doelstellingen van een gezonde economische ontwikkeling, bij een aanvaardbare financiële lastendruk. Dit vergt van zowel de overheid als het bedrijfsleven de nodige inzet.

De ervaringen van de industriële sectoren zijn vastgelegd in het evaluatierapport «NMP evaluatie industrie». Belangrijke conclusies daarin zijn:

- de doelgroep onderschrijft de hoofdlijnen van het NMP, erkent de noodzaak tot acties, ondersteunt het doelgroepenbeleid als methode om gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het milieubeleid te dragen, en is in grote lijnen tevreden met de aanpak van vergunningverlening door de andere overheden; wel laten kennis en handhaving daar soms te wensen over;
- de industrie is bezorgd over de toekomstige kosten van het milieubeleid, omdat de meest kosteneffectieve maatregelen inmiddels zijn genomen, en vanwege de verslechterde economische conjunctuur;
- continuiteit en consistentie van beleid moeten meer worden

nagestreefd, zonder detailbemoeienis van de overheid;
- stapeling van beleid moet worden voorkomen, waarbij de afstemming tussen het beleid van overheden moet worden verbeterd;
- vooral bedrijven waarmee nog geen doelgroepenoverleg wordt gevoerd zijn onvoldoende op de hoogte van het milieubeleid en hebben ook meer moeite met het milieubeleid.

De versterking van de uitvoering zal voor de industrie voornamelijk gericht worden op het waar mogelijk vergroten van de consistentie en de continuiteit van het beleid. De aanbevelingen uit bovengenoemd rapport worden daarbij benut, mede in het kader van de NMP-begeleidingscommissie Industrie.

De aanpak het doelgroepenbeleid industrie

Kerngedachten zijn:
- *milieuproblemen worden het best in overleg met het bedrijfsleven opgelost;*
- *het doelgroepenoverleg draagt bij aan een consistent milieubeleid en vergroot de zekerheid voor individuele bedrijven;*
- *de overheid is verantwoordelijk voor het formuleren van milieudoelstellingen;*
- *de doelgroep is verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstellingen.*

Voor de industrie is deze aanpak uitgewerkt in een tweetal notities[4]. In hoofdlijnen volgt de uitvoering van dit beleid de volgende stappen:
- *het formuleren van de emissiereductiedoelstellingen;*
- *het selecteren van de bedrijfstakken;*
- *het opstellen van een intentieverklaring, met daarin de Integrale Milieutaakstelling (IMT) voor de bedrijfstak;*
- *het starten van een publiciteitscampagne;*
- *het opstellen van een Implementatieplan of een Bedrijfsmilieuplan ter uitwerking van de IMT;*
- *het uitwerken en toepassen van de maatregelen.*

Monitoring:
- *de betrokken bedrijven rapporteren over de feitelijke milieubelasting;*
- *de getotaliseerde rapportages per bedrijfstak geven inzicht in de realisatie van de IMT;*
- *de wijze waarop monitoring plaatsvindt wordt vastgelegd in de convenanten;*
- *de rapportages van bedrijven worden afgestemd op andere milieurapportages van bedrijven, waarbij de monitoringrapportage zo veel mogelijk wordt geïntegreerd in de regeling van het milieuverslag (voor zover van toepassing).*

Bieden van zekerheid en prioriteitsstelling

Internationale aspecten

De kostenontwikkeling van de uitvoering van het milieubeleid is een mogelijke bedreiging van de internationale concurrentiepositie indien onvoldoende internationale harmonisatie wordt bereikt.

In convenanten is de verplichting opgenomen voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven om zich op internationaal niveau in te spannen, in het bijzonder binnen de Europese Gemeenschap, om een vergelijkbaar milieubeleid tot stand te doen brengen. Indien het internationale milieu-

[4] Notitie aanpak doelgroepenbeleid industrie en de Notitie implementatie milieubeleid doelgroep industrie (resp. Tweede Kamer vergaderjaar 1989–1990, 21 137, nr. 27, Tweede Kamer vergaderjaar 1991–1992, 21 137, nr. 103).

beleid in belangrijke mate en bij voortduring afwijkt van het nationale beleid, kan dit voor bedrijfstakken die gevoelig zijn voor internationale concurrentieverhoudingen aanleiding zijn tot overleg omtrent heroverweging van de IMT voor betreffende bedrijfstak. Het vijfde Milieu Actie Programma biedt aanknopingspunten voor een doelgroepenaanpak van de EG. Het beleid zal erop zijn gericht hierbij aan te sluiten (actie N15).

Breedte doelgroepenoverleg

In het milieubeleid voor de industrie lag het accent tot nu toe meer op bedrijfstakken die basisprodukten maken, bijvoorbeeld de chemische industrie en minder op bedrijfstakken die consumptieprodukten maken. Momenteel komt ook de laatste categorie bedrijfstakken in beeld, met name door het produktenbeleid. Ook door preventie en hergebruik van afvalstoffen en het verkeers- en vervoersbeleid komt deze sector meer in beeld. Dit kan nieuw beleid opleveren dat niet wordt gedekt door de afspraken die met industriële sectoren al gemaakt zijn. Deze beleidsterreinen kunnen de realisering van de Integrale Milieutaakstelling en het totaal aan milieukosten beïnvloeden. Voor zover dat het geval is, zal dit in de voorziene overlegstructuren aan de orde kunnen komen. In procedure-afspraken voor het bedrijfstakoverleg, een onderdeel van de intentieverklaringen, zijn hierover afspraken gemaakt.

NMP Begeleidingscommissie Industrie

Als er een knelpunt voor de realisatie van de Integrale Milieutaakstelling ontstaat, zal dit volgens de procedures die in de convenanten zijn vastgelegd kunnen leiden tot fasering of bijstelling van de Integrale Milieutaakstelling voor de bedrijfstak. In dit kader speelt de NMP-Begeleidingscommissie Industrie (NBI) een rol als het knelpunten betreft die zich in meer sectoren voordoen. Met deze procedure-afspraken in de intentieverklaring is een waarborg geschapen dat de inspanningen die voor de bedrijfstak voortvloeien uit het convenant, beoordeeld kunnen worden tegen de achtergrond van de totale inspanning van de bedrijfstak op milieugebied (zoals onder andere de inspanningen ten behoeve van het produktenbeleid) en van het overheidsbeleid op het milieuterrein als geheel. In de NMP-Begeleidingscommissie Industrie wordt nagegaan welke algemeen geldende gedragslijnen kunnen worden opgesteld om de uitvoering van convenanten op dit punt te operationaliseren (actie N8).

Concernaanpak

Bij concerns die voor meerdere bedrijfslocaties milieumaatregelen moeten treffen, bestaat de behoefte om de fasering van de milieumaatregelen te kunnen afstemmen op de investeringsplannen die binnen het concern voor de verschillende locaties worden gehanteerd. In NBI-kader is over deze «concernaanpak» geconcludeerd dat er binnen een aantal in acht te nemen beperkingen ruimte is voor een concernaanpak voor de uitvoering van een intentieverklaring.

Een concernaanpak mag niet leiden tot rechtsongelijkheid. Dit houdt in dat vanuit concernoverwegingen een onderbouwing van de fasering van te treffen milieumaatregelen kan worden gegeven met uitzondering van milieumaatregelen die van invloed zijn op de regionale of de lokale milieukwaliteit.

Het is aan het concern om het lokale bevoegde gezag van de redelijkheid van de fasering van maatregelen vanuit concernoptiek te overtuigen.

Op basis van deze hoofdlijnen is er ruimte om in het overleg tussen bedrijf en vergunningverlener nadere afspraken te maken over de fasering van de milieumaatregelen.

Commissie Kortmann

Aan de Commissie Kortmann is gevraagd de mogelijkheden te bezien om de aansluiting tussen convenanten en de vergunningverlening te verbeteren (zie §6.2).

De regering is met de commissie van mening dat gestreefd moet worden naar een zo groot mogelijke binding van bij convenanten betrokken partijen. Nagegaan wordt op welke wijze behalve voor het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, voor individuele gemeenten en waterschappen deze binding aan convenanten kan worden versterkt.

Free riders

In convenanten zijn afspraken gemaakt met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen over de houding tegenover bedrijven die bijvoorbeeld geen Bedrijfsmilieuplan willen opstellen. Zij zullen met een eenzijdige aanscherping van de vergunning worden geconfronteerd. Een consequente opstelling van het bevoegd gezag in die gevallen is noodzakelijk voor de rechtszekerheid bij andere ondernemers. Een algemeen-verbindendverklaring is een bruikbaar instrument om freeriders te binden aan afspraken in een convenant en daardoor concurrentievervalsing te voorkomen (Zie ook regeringsstandpunt commissie Kortmann)

Prioriteitsstelling

Met prioriteitsstelling wordt afstemming gerealiseerd tussen de investeringsplanning van afzonderlijke bedrijven en de planning van milieumaatregelen als uitwerking van de Integrale Milieutaakstelling. In het doelgroepenoverleg maken de partijen op landelijk niveau afspraken over de manier waarop de uitvoering van de Integrale Milieutaakstellingen zal plaatsvinden.

Bij de verdere vertaling van de milieutaakstellingen naar maatregelen op bedrijfsniveau wordt in het overleg tussen vergunningverleners en de bedrijven bepaald welke prioriteitsstelling wordt gehanteerd. Dit is vooral van belang omdat voor het terugdringen van nog resterende verontreinigingen meer ingrijpende en met hogere kosten gepaard gaande maatregelen nodig zijn dan in het verleden het geval was. In NMP-Begeleidingscommissie-verband zal een handreiking voor het stellen van prioriteiten door bedrijven en vergunningverleners worden opgesteld (actie N7).

Stimulering uitvoering

De toenemende aandacht voor stimulering, begeleiding en toetsing van de uitvoering van het milieubeleid, stelt nieuwe eisen aan de kennis en vaardigheden van vergunningverlenende ambtenaren. De overheden hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het beschikbare opleidingen- en cursussenaanbod hierop af te stemmen. Ook is regionale samenwerking hiervoor een stimulans.

Voor een goede uitvoering door vergunningverleners is het nodig het vergunningeninstrument af te stemmen op het dynamische veranderingsproces binnen bedrijven. De eerste resultaten van proefprojecten, waarbij een koppeling is aangebracht tussen het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem en de vergunning, laten zien dat binnen de bestaande wettelijke kaders hiervoor goede mogelijkheden aanwezig zijn. Ook de ontwikkeling van normalisatie en certificatie van milieuzorgsystemen is in dit verband van groot belang. Ten slotte is het essentieel allerlei succesvolle en minder succesvolle ervaringen efficiënt te verspreiden.

Facilitaire Organisatie

Ter ondersteuning van de activiteiten bij het uitvoeren van convenanten op bedrijfstakniveau, is de Facilitaire Organisatie (FO) voor het doelgroepenbeleid voor de industrie opgezet. De Facilitaire Organisatie

fungeert als vraagbaak voor vergunningverlenende overheden en ondersteunt het ontwikkelen van standaardmaatregelpakketten.

Het midden- en kleinbedrijf

Het overgrote deel van de doelgroep industrie behoort tot het midden- en kleinbedrijf. Het gaat om bedrijven met maximaal respectievelijk 100 en 10 werknemers. Met name de groep kleinere bedrijven heeft in de uitvoering van het milieubeleid tot dusverre nog onvoldoende aandacht gekregen. Het karakter van deze groep vereist een bredere inzet van instrumenten en een versterking van de uitvoeringsstructuur. Belangrijke uitvoeringsknelpunten bij het midden- en kleinbedrijf zijn:

- een gebrek aan informatie bij bedrijven over te nemen maatregelen;
- beperkt inzicht in de benodigde voorzieningen;
- inzet van de voor de doelgroep relevante intermediairen.

In het doelgroepenbeleid, dat met name voor de industriële bedrijven in ontwikkeling is, wordt aandacht besteed aan de uitvoering van het milieubeleid door het midden- en kleinbedrijf. Zo wordt per bedrijfstak, afhankelijk van de aard en omvang van de bedrijven, een op maat gesneden uitvoering van het milieubeleid ontwikkeld. In enkele gevallen kan doorvertaling plaatsvinden naar bedrijfsmilieuplannen. In andere gevallen wordt een standaard-maatregelenpakket uitgewerkt. Daarmee kan zoveel mogelijk helderheid gegeven worden over de milieutaakstelling op bedrijfsniveau.

De rol van branche-organisaties

Het beleid in de komende planperiode zal inzetten op een verdere versterking van de uitvoering.

In de komende periode worden van de branche-organisaties initiatieven gevraagd om mee te werken aan het richting kleinere ondernemingen uitdragen en ondersteunen van het milieubeleid naar de leden toe, en te bevorderen dat bedrijfsinterne milieuzorgsystemen worden ingevoerd. Daarbij zal ook een versterkt beroep gedaan worden op Kamers van Koophandel, bedrijfsmilieudiensten, innovatiecentra en adviesbureaus bij het oplossen van milieuproblemen bij bedrijven. Voor energiebesparing is onder meer in een versterkte inzet van de advisering van de energiebedrijven voorzien.

Prioriteit voor uitvoering van het beleid gericht op het midden- en kleinbedrijf ligt bij de invoering van milieuzorg. Dat moet de invoering van milieuzorg daadwerkelijk oppakken.

Grote en kleine bedrijven moeten voor vergelijkbare milieuproblemen aan vergelijkbare eisen voldoen. In verband met de rechtsgelijkheid zal een evenwichtige vergunningverlening en handhaving zowel voor grote als kleine bedrijven aan de orde zijn.

Overige actoren

Alle bedrijven worden in toenemende mate geconfronteerd met afnemers, consumenten, leveranciers en financiers die erop aandringen dat een onderneming milieu-aspecten meeneemt in de bedrijfsvoering. Ook verzekeraars en banken stellen milieu-eisen (bijvoorbeeld op het gebied van bodemverontreiniging) alvorens financiële transacties met een bedrijf aan te gaan. De normalisatie en certificatie van milieuzorgsystemen zijn hierbij een instrument. Marktpartijen kunnen elkaar om een dergelijk certificaat vragen. Deze ontwikkelingen worden gestimuleerd, niet alleen vanuit de financiële sector maar ook in het verkeer tussen producenten en afnemers. Grote ondernemingen vervullen daarbij een voorbeeldrol. De invloed die van deze initiatieven uitgaat op de bedrijfsvoering van zowel grote bedrijven als het midden- en kleinbedrijf is groot.

Taakstellingen en realisatie

Op basis van het NMP 1 en andere relevante overheidsplannen zijn emissiereductiedoelstellingen voor de industrie als geheel vastgesteld en neergelegd in de publikatie «Reductiedoelstellingen voor de doelgroep industrie» van augustus 1992.

Vanuit deze emissiereductiedoelstellingen voor de industrie als geheel worden voor de geselecteerde bedrijfstakken Integrale Milieutaakstellingen vastgesteld, die worden vastgelegd in intentieverklaringen. De Integrale Milieutaakstellingen vormen daarbij het kader waarbinnen de bedrijfstak zijn eigen verantwoordelijkheid kan realiseren.

Tot nu toe zijn dergelijke convenanten afgesloten met de grafische industrie, de basismetaalindustrie, de chemische industrie (p.m. de zuivel en de metaalelektro-industrie). Via convenanten met deze bedrijfstakken is globaal 60% van de industriële milieubelasting met afspraken gedekt.

	Intentieverklaring	
1.	Grafische Industrie	1993
	Houtverduurzamingsindustrie	1992
	Basismetaalindustrie	1992
	Chemische industrie	1993
	Metaal-elektro	1994
	Zuivelindustrie	1994
2.	Textielveredeling, Tapijt- en Vloermattenindustrie	1994
	Slachterijen/Vleeswaren	1994
	Papier(waren)	1994
3.	Baksteen- en dakpannenindustrie	1995
	Lederindustrie	1995
	Rubber- en kunstofverw.industrie	1995
	Beton- en cementwarenindustrie	1995
	Overige minerale-produktenindustrie	1995

Met het oog op de lopende programma's bij provincies en gemeenten is afgesproken de uitvoering op bedrijfsniveau voor de overige geselecteerde bedrijfstakken niet voor 1995 te starten. De intentieverklaringen voor deze bedrijfstakken zullen in beginsel hieraan voorafgaand worden afgesloten.

Instrumenteel milieubeleid industrie

Duurzaam produceren betekent dat niet alleen rekening wordt gehouden met afzonderlijke milieu-aspecten bij de produktieprocessen zelf. Essentieel is dat producenten bij hun besluitvorming betrekken:

* alle milieu-aspecten in het proces en de manier waarop die met elkaar samenhangen;
* de milieu-aspecten die samenhangen met onderdelen in de keten vóór en na het eigen produktieproces, d.w.z. de voorziening met grondstoffen en halffabrikaten en de milieu-aspecten van het produkt in de volgende fase bij consumptie en in het afvalstadium. In de komende periode zal daarom meer aandacht worden besteed aan bedrijfsinterne milieuzorg en aan ketenbeheer.

Integraal Ketenbeheer

Het operationaliseren van ketenbeheer is in de komende periode inzet van een aantal proefprojecten (actie N10). Hierbij ligt het voor de hand aan te sluiten bij activiteiten die al in het kader van bedrijfsinterne milieuzorg in de bedrijven plaatsvinden. Bij de verdere praktische opzet

van ketenbeheer is onder meer aandacht nodig voor:
- aansluiting bij bestaande managementtechnieken;
- prioriteitsstelling binnen bedrijfsketens;
- relaties met het produktbeleid;
- organisatorische inbedding;
- internationale samenhangen;
- marktwerking.

Bedrijfsinterne milieuzorg

Over de voortgang van de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen is in oktober 1993 een beleidsstandpunt toegezonden aan de Tweede Kamer. Om het invoeringstempo van milieuzorgsystemen zoveel mogelijk te versnellen, zijn de volgende beleidslijnen gekozen:
- het versterken van de relatie van de invoering van milieuzorgsystemen met vergunningverlening en handhaving;
- het versterken van de relatie met het doelgroepenbeleid;
- de normalisatie en certificatie van milieuzorgsystemen (actie N68);
- een wettelijke verplichting tot het uitbrengen van een milieuverslag door bepaalde categorieën van inrichtingen.

Tevens wordt in het beleidsstandpunt geconstateerd dat het handhavingsinstrumentarium aanpassing behoeft op het gebied van doorlichting van bedrijven.

In het kader van bedrijfsinterne milieuzorg(systemen) wordt door de sociale partners mede in relatie tot de kwaliteit van de arbeid aandacht geschonken aan werknemersbetrokkenheid bij milieuzorg. In die zin zal in navolging van het SER-advies «Werknemers en bedrijfsmilieuzorg»[5] en het Sociaal Accoord (Een nieuwe koers: agenda voor het CAO-overleg 1994 in het perspectief van de middellange termijn) worden overwogen de OR een duidelijker taak op milieugebied toe te kennen.

De industrie zal naar verwachting de meeste taakstellingen voor het jaar 2000 realiseren, ervan uitgaande dat de bedrijfstakken de in bestaande convenanten reeds gemaakte en de in nieuwe convenanten te maken afspraken vertalen in de benodigde maatregelen. Dit vergt nog een zeer grote inspanning. In Milieuverkenningen 3 concludeert het RIVM dat op een aantal onderdelen het ingezette beleid onvoldoende is om de taakstellingen te realiseren. Hieronder zijn voor de betreffende onderdelen de maatregelen genoemd die naar aanleiding van deze tekortkomingen nodig zijn. Deze maatregelen zullen in het doelgroepenoverleg met de afzonderlijke bedrijfstakken in de planperiode worden besproken, waarna duidelijkheid bestaat over de modaliteiten waarbij de reductiedoelstellingen technisch en economisch haalbaar zijn. Bij dit overleg zal rekening worden gehouden met vigerende investeringsplannen en afschrijvingstermijnen.

Maatregelen

Klimaatverandering en energie

Het energiebesparings- en klimaatbeleid in de industrie zal worden geïntensiveerd (actie N9) (voor een meer gedetailleerde omschrijving wordt verwezen naar de Vervolgnota Energiebesparing):
- de effectiviteit van bestaande en geplande MJA's zal worden verhoogd, met daarnaast een verbreding en verdieping van MJA's (ook naar nieuwe bedrijfstakken) met een brede ondersteunende instrumentenmix. Voor de relatie met de Wet Milieubeheer wordt verwezen naar paragraaf 6.2.2;
- intensivering energiebesparing kleine industrie buiten MJA's;
- verdere beperking van de koleninzet in de industrie;

[5] SER-advies «Werknemers en bedrijfsmilieuzorg» (publikatienr. 93/05)

- voor de niet-vergunningplichtige industrie wordt waar mogelijk en wenselijk energiebesparing bevorderd via algemene regels gebaseerd op de Wet Milieubeheer/WET/Woningwet (zie ook paragraaf 5.5 en 6.2.2). (actie N14)

De maatregelen ten aanzien van HCFK's zijn onderwerp van gesprek tussen overheid en bedrijfsleven en worden in de komende periode uitgewerkt. De maatregelen ten aanzien van HFK's en N_2O worden in de planperiode onderzocht (achtergronddocument HFK's en N_2O) en in overleg met de doelgroep nader uitgewerkt. Afhankelijk hiervan wordt de implementatie van maatregelen nog in de planperiode van het NMP 2 gestart.

Verzuring

In het kader van de taakstelling voor verzuring zullen – rekening houdend met afgesloten convenanten – in de komende periode de volgende maatregelen worden voorbereid:

- vermindering van de NO_x-uitstoot door nieuwe en bestaande gasturbines en gasmotoren;
- vermindering van de uitstoot NO_x door nieuwe en bestaande ketels en fornuizen;
- vermindering van de uitstoot van NO_x, SO_2 en NH_3 door de procesindustrie. Het zwaartepunt van de implementatie van de maatregelen ligt na het jaar 2000 (actie N12).

De uitwerking van de normstelling voor de verschillende categorieën van installaties en brandstoffen zal in overleg met de doelgroep plaatsvinden[6]. In samenwerking met de doelgroep zal via gerichte onderzoeken, pilotplant beproevingen en demoprojecten duidelijkheid worden verkregen over de maatregelen om de reductiedoelstellingen van 80 à 90% te realiseren. De NO_x-taakstelling voor de industrie bedraagt een restemissie van 7 kton in 2010.

Vermesting

De in de beschikkingen voor de WVO-vergunningsaanvragen van twee kunstmestbedrijven opgenomen emissiereducties voor fosfaat, leiden tot een emissiereductie van 3,3 kton. De taakstelling voor de industrie wordt daarmee gerealiseerd. Teneinde de 2010-doelstelling voor de industrie te realiseren (1 kton fosfaat) zullen in de planperiode maatregelen ten behoeve van vermindering van de fosfaatemissies worden onderzocht.

Verwijdering

In het verlengde van het Project Industriële Successen Met Afvalpreventie (PRISMA) zullen bedrijfstakgewijze doorlichtingen gericht op afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten worden doorgevoerd. Daartoe is door gemeenten, provincies en rijksoverheid gezamenlijk het actieprogramma «Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten» opgesteld, dat begin 1994 in uitvoering zal worden genomen. Dit actieprogramma richt zich op het bewerkstelligen van een structurele aanpak voor afvalpreventie.

Verspreiding

Een aantal maatregelen uit het gepubliceerde Beleidsstandpunt Chroom. Dit zal conform de afspraken in het doelgroepenbeleid worden uitgewerkt. In de NMP 2-planperiode worden in een beleidsstandpunt zware metalen maatregelen verder voorbereid en zo mogelijk in overleg met de doelgroep in de planperiode geïmplementeerd. Van de industrie wordt een vermindering verwacht van het gebruik van binnen de industrie toegepaste bestrijdingsmiddelen overeenkomstig het nog uit te werken meerjarenprogramma Hygiëne en materiaalbescherming.

[6] Bij de verzuringsmaatregelen geldt dat, ter voorkoming van desinvesteringen, bij nieuwe eisen aan bestaande installaties rekening wordt gehouden met een redelijke afschrijvingstermijn van reeds gedane belangrijke investeringen conform de mogelijkheden die de Wet Milieubeheer hiervoor biedt.

Verstoring (actie N67)
De systematiek van Integrale Milieuzonering (IMZ) voor industrieterreinen waar een cumulatie van milieubelasting optreedt, wordt verder uitgewerkt.

Verdroging
Ten behoeve van een bijdrage aan de oplossing van de verdrogingsproblematiek dient de eigen winning van zoet grondwater door de industrie te worden teruggedrongen, met name voor niet-hoogwaardige toepassingen, zoals doorstroomkoeling. Absoluut komt dit neer op een vermindering van ca. 90 mln m^3 zoet grondwater ten opzichte van nu (ca. 250 mln m^3). Het instrument is de vergunningverlening krachtens de Grondwaterwet.

5.4 Raffinaderijen

Begin jaren tachtig werd de sector geconfronteerd met een forse daling in de vraag naar stookolie. Overcapaciteit en sluiting van raffinaderijen waren het gevolg en dat leidde tot herstructurering en concentratie in meer complexe raffinaderijen alsmede tot investeringen in nieuwe conversiecapaciteit. De Nederlandse raffinaderijen hebben in de periode van 1980 tot 1990 voor ca. f 8 miljard in nieuwe processen geïnvesteerd, waardoor de produktie van zwavel steeg van 80 naar 280 kiloton, zowel relatief als absoluut de hoogste in Europa. Door deze toename in zwavelproduktie is de uitstoot van SO_2 aanzienlijk verminderd. Dit is een goede indicatie van de kwaliteits- en milieuverbetering die in de sector heeft plaatsgevonden.

Het huidige economische klimaat in Europa heeft, in combinatie met de toegenomen import van olieprodukten uit Oost-Europa en de prijsdruk als gevolg van de hoge produktie van ruwe olie door de OPEC, een negatief effect op de investeringsbereidheid van de sector.

Helderheid taakstellingen

Verbetering van de uitvoeringsstructuur
Vanwege de samenhang tussen de verschillende milieuproblemen waarmee de sector te maken heeft, is een integrale benadering wenselijk. De sector bestaat uit vijf bedrijven. Dit maakt het aangaan van afspraken over een Integrale Milieutaakstelling goed mogelijk. De overheden zullen samen met de sector in 1994 een dergelijk plan opstellen. Hierin worden de reductiedoelstellingen voor de verschillende milieuthema's geformuleerd. Vervolgens worden afspraken gemaakt over de uitvoering door de verschillende bedrijven ten aanzien van tijdschema, procedures, betrokkenen, onderwerp en vormgeving; deze worden vastgelegd in een Intentieverklaring. Daarna zullen de raffinaderijen milieubeleidsplannen (BMP's) opstellen. Hierin dienen zij aan te geven welke inspanningen de komende vier jaren worden verricht en hoe de vereiste milieuresultaten worden bereikt. Daarbij zal ook een doorkijk naar de volgende vier jaar worden gegeven. Bij herziening van de vergunning zullen daarin de elementen en reducties uit de geaccordeerde BMP's worden vastgelegd, met inachtneming van de resultaten van de inspraakprocedures.

Monitoring
De huidige monitoring betreft o.a. de emissies van SO_2, NO_x, VOS, stof, benzeen en de lozingen op oppervlaktewateren, waarbij frequent lozingsdebiet, olie, CZV, Nkj en andere parameters worden gemeten. Ook

de emissies van PAK's, MAK's, PCB's en de lozingen van zware metalen worden gemeten. Bij de op te stellen BMP's zal een inventarisatie worden gevraagd van de nog niet eerder gerapporteerde relevante emissies naar lucht en water (PAK's en zware metalen). Enkele raffinaderijen brengen op dit moment reeds een jaarverslag uit. Deze milieuverslaglegging zal worden geïntegreerd in de in voorbereiding zijnde wettelijke regeling ter zake.

Bieden van zekerheid en prioriteitsstelling

Internationale concurrentiepositie

De afgelopen jaren zijn belangrijke resultaten geboekt. De belangrijkste hindernis voor verdere voortgang is het achterblijven van milieunormen voor raffinaderijen in andere EG-landen (m.u.v. BRD). Hierdoor komt de concurrentiepositie van de sector onder druk te staan. De milieu-achterstand van de raffinaderijen in het buitenland dreigt daarmee een belemmering te vormen voor de implementatie van milieumaatregelen in Nederland.

Dat noodzaakt tot het maximaal gebruik maken van de mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid in andere landen.

Internationaal overleg en internationale afspraken scheppen daartoe kansen. Aanscherping van de nationale emissienormen zal daarom mede afhangen van de voortgang die wordt geboekt in de besluitvorming over aanscherpingen van de EG-richtlijn voor grote stookinstallaties en andere EG-regelgeving.

In het verlengde van de inspanningen van de afgelopen jaren zal ook in de toekomst bij de EG krachtig worden gepleit om voor de raffinagesector concrete milieumaatregelen te treffen gericht op de vermindering van de emissies van SO_2 en NO_x. Vooral zal worden gevraagd om, in het verlengde van het Franse pleidooi voor een geïntegreerde benadering, voor deze sectoren een doelgroepaanpak te ontwikkelen conform de beleidsintenties in het vijfde Milieu-actieprogramma van de EG. De verlaging van het zwavelgehalte van bunkerolie is een element in die geïntegreerde aanpak. Nederland zal zich inspannen om in IMO-verband overeenstemming te bereiken over het gebruik van laagzwavelige bunkerolie in kustwateren (actie N38).

Prioriteitsstelling

In het verleden is vooral aandacht gegeven aan de SO_2-emissies door de sector. De sector dringt sterk aan op prioriteitsstelling. De doelgroepen zullen samen met het Rijk, de betrokken provincies (waar onder DCMR) en de provinciale directies van RWS tot een invulling van de prioriteitsstelling komen. Voorlopig zal de meeste aandacht uitgaan naar die problemen waar realisatie nog het verst verwijderd is van de gestelde taakstelling, zoals NO_x. Voorts zal de bijdrage van de raffinaderijen aan de stankproblematiek in de regio en de deels nog nader te bepalen bijdrage aan de problematiek van de waterbodemverontreiniging prioriteit dienen te krijgen, alsmede het invullen van lacunes in de kennis over de feitelijke emissies van zware metalen en PAK's.

Maatregelen

Investeringen in nieuwe raffinageprocessen, aanscherping van vergunningvoorwaarden en nationale emissienormen hebben geleid tot een daling van de emissies van SO_2 door de sector van 126 kiloton in 1980 naar 58 kiloton in 1991. Door schonere verbranding zijn ook de emissies van NO_x en stof gereduceerd. De verontreinigingen door olie in koel- en afvalwater zijn over dezelfde periode gedaald van 1200 naar 300 ton.

De SO_2-emissie van de raffinaderijen dient mede in relatie gezien te worden tot het zwavelgehalte van olieprodukten. Dit laatste wordt voornamelijk in internationale kaders geregeld. Op dit moment staat daarbij vooral het zwalvelgehalte van stookolie (onder andere voor zeeschepen) centraal. In IMO-verband vindt overleg plaats met als doel de reductie van SO_2-emissies afkomstig van zeeschepen.

De algemene doelstelling van een 55%-reductie van de NO_x-emissies door de sector zal niet worden gerealiseerd. De verlaging van zwavelgehaltes in olieprodukten gaat gepaard met een hoger energieverbruik, en de mogelijkheden voor een verdere verbetering van de energie-efficiency zijn beperkt. De relatie van CO_2-emissie en SO_2-emissie is een knelpunt omdat nog belangrijke reducties van zwavelgehaltes van olieprodukten in Nederland en andere Europese landen noodzakelijk zullen zijn om de milieudoelstellingen voor SO_2 te realiseren. Zo zullen de raffinaderijen hun installaties op korte termijn moeten aanpassen, teneinde conform de verplichtingen van de EG-richtlijn ter zake dieselolie met een zwavelgehalte van 0,05% te kunnen leveren. De richtlijn voor grote stookinstallaties die in 1988 van kracht werd, zal in 1994/1995 worden geëvalueerd en zo nodig worden aangescherpt.

SO_2-taakstelling

In 1996 wordt de volgende verlaging van de maximaal toelaatbare SO_2-emissie op grond van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES) van kracht. Vervolgens wordt op grond van het BEES in 2000 de maximaal toelaatbare emissie verlaagd naar 1000 g/m³. Daarnaast hebben de raffinaderijen toegezegd zich te zullen inspannen om in 2000 gezamenlijk een emissieniveau van 36 kton SO_2 te onderschrijden. In 1996 zal met de sector een evaluatie plaatsvinden over de voortgang door de individuele raffinaderijen om deze toezegging waar te maken. Dan zal met de sector ook al een verkenning en zo mogelijk een concrete afspraak worden gemaakt over de emissienormstelling na 2000 (actie N17). Voor de langere termijn van 2010 geldt een reductiedoelstelling van 80 à 90%. Dit zal waarschijnlijk tot een aanscherping van de normstelling in het BEES noodzaken, waarmee een emissieniveau van 18 kton zou kunnen worden bereikt, ofwel een reductie van 85% ten opzichte van 1980.

Voor zo'n aanscherping vormt evenwel de milieu-achterstand van de andere EG-landen een knelpunt. In Europees verband is Nederland voorstander van zowel strengere emissienormen voor raffinaderijen als van een reductie van het zwavelgehalte in stookolie naar 1%. In het kader van deze geïntegreerde aanpak zal Nederland zich in IMO-verband inspannen om overeenstemming te bereiken over het gebruik van laagzwavelige bunkerolie in kustwateren.

Energiebesparing

Op grond van een analyse van de energie-efficiëntie van de Nederlandse raffinaderijen zal binnenkort een meerjarenafspraak energiebesparing met de sector worden gemaakt (actie N16).

NO_x-taakstelling

Met het oog op de realisatie van de taakstelling in 2010 zal in de komende NMP-periode de aanpassing van de NO_x-eisen voor nieuwe en bestaande procesinstallaties worden voorbereid. Het betreft hierbij:

- vermindering van de NO_x-emissie door nieuwe en bestaande gasturbines;
- vermindering van de NO_x-emissie door nieuwe en bestaande ketels en fornuizen.

De uitwerking van de normstelling voor de verschillende categorieën van installaties en brandstoffen zal in overleg met de doelgroep plaatsvinden. Dit overleg zal worden afgerond in de NMP 2-planperiode. In samenwerking met de doelgroep zal via gerichte onderzoeken, pilotplant beproevingen en demoprojecten duidelijkheid worden verkregen over de maatregelen om de reductiedoelstellingen van 80 à 90% te realiseren. De taakstelling voor de raffinage-industrie bedraagt een restemissie van 3 kton in 2010.

Internationaal

Om het draagvlak voor aanscherpingen van de SO_2- en NO_x-emissienormen in het BEES te vergroten zullen extra inspanningen worden gedaan om soortgelijke normstellingen in internationale kaders en in EG-regelgeving te realiseren.

VOS-taakstelling

Ter uitvoering van de EG-richtlijn inzake Stage I zal het installeren en toepassen van dampretoursystemen bij de belading van lichters in een wettelijke regeling worden vastgelegd. Hiermee, en met de reeds genomen maatregelen, kunnen de emissies bij op- en overslag met 65% worden gereduceerd.

Zodra in IMO-verband afspraken over dampretour bij de belading van zeeschepen zijn gemaakt, zal de verplichting tot het terugvoeren van dampen ook voor zeeschipbelading van toepassing worden. Bij de raffinaderijen zal voorts een systeem ter bestrijding van de emissies uit diffuse bronnen operationeel gemaakt moeten worden.

Daarmee komt de 2000-taakstelling van een 75%-reductie voor de sector binnen bereik. Om in 2010 de algemene reductiedoelstelling van 80% uit het Beleidsplan Verzuring (BPV) te kunnen halen, zullen na 2000 de restemissies bij de raffinaderijen tot circa 3 kton dienen te dalen.

Verspreiding

In het kader van de Integrale Milieutaakstelling zullen met de sector afspraken worden gemaakt over de aanpak van emissies van stof, zware metalen en PAK's naar lucht en water, en over de reducties van olielozingen en opgeloste componenten naar het oppervlaktewater. Toepassing van de stand der techniek is het algemene uitgangspunt. Er lopen onderzoeken naar de feitelijke emissies naar de lucht van zware metalen en PAK's. Op grond van de resultaten van die onderzoeken zal worden bezien in hoeverre algemene reductiedoelstellingen ten aanzien van het thema verspreiding relevant zijn voor de raffinaderijen. Op grond van die evaluatie zal worden besloten tot aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld reiniging van de rookgassen.

Verstoring

Locatiespecifieke knelpunten bij enkele raffinaderijen ten aanzien van stank, veiligheid, geluid en waterbodems komen in de bedrijfsmilieuplannen van de individuele raffinaderijen aan de orde. Bij enkele raffinaderijen zullen maatregelen moeten worden genomen om de stankemissies te reduceren en om verbeteringen te realiseren op het gebied van externe veiligheid (opslag vloeibaar gas). De vergunningverlening zal worden afgestemd op de regionale doelstellingen voor verstoring.

5.5 Energiebedrijven[7]

In hun zorg voor betrouwbare, betaalbare en schone energie is de aandacht van de energiebedrijven voor de milieuproblematiek sterk

[7] Inclusief een overzicht van de hoofdlijnen uit de Vervolgnota Energiebesparing.

toegenomen. De aandacht voor het milieu komt vooral tot uitdrukking in de recente milieuplannen van de sector, andere plannen van de sector en in afspraken met de overheid. Genoemd moeten worden het Milieu-actieplan (MAP) van de energiedistributiebedrijven, het Elektriciteitsplan (E-plan), het Plan van Aanpak Verzuringsconvenant van de Sep en ten slotte het Milieuplan Industrie (MPI) van de Gasunie.

Ontwikkelingen in de sector

De milieu-activiteiten van de sector spelen zich af tegen de achtergrond van een ontwikkeling naar internationalisering van de energiemarkt. Minder afgeschermde markten leiden er in toenemende mate toe dat concurrentie-overwegingen een rol gaan spelen bij beleidsontwikkelingen van bedrijven. Klant- en marktgericht werken en schaalvergroting is het gevolg daarvan. In de gas- en elektriciteitsmarkt spelen ook andere zaken een rol: de relatie tussen vraag en aanbod, voorzieningszekerheid, internationale prijsverhouding, de lange investeringsperiodes, de afhankelijkheid van de afnemers en de milieu-aspecten. Deze aspecten maken planning en samenwerking noodzakelijk. In vervolg op het rapport van de Groep van Negen zal de sector binnenkort zijn visie op deze ontwikkelingen geven. Deze visie zal de regering uiterlijk in 1995 betrekken bij de evaluatie van de Elektriciteitswet.

Energiediensten

De milieu-activiteiten van de doelgroep zijn tweeledig. In de eerste plaats heeft het produceren en distribueren van energie milieugevolgen die waar mogelijk voorkomen moeten worden. Daarnaast heeft de doelgroep een intermediaire functie en stelt zij zich tot doel het energiegebruik van haar afnemers te beïnvloeden.

Deze intermediaire rol van energiebedrijven is van recente datum. Nog niet zo lang geleden bestond de taak alleen uit produktie en distributie. Onder invloed van de milieuproblematiek en een sterkere oriëntatie op de markt is dat snel veranderd. Het gaat nu vooral om energiediensten op maat.

Alvorens de rol van de energiebedrijven binnen het milieubeleid voor de komende planperiode wordt geschetst, wordt een samenvatting gegeven van de Vervolgnota Energiebesparing. Deze wordt gelijktijdig met het NMP 2 uitgebracht. In de Vervolgnota Energiebesparing staat het beleid ten aanzien van energiebesparing en duurzame energie tot 2000 en is een verkenning voor de langere termijn opgenomen.

Samenvatting Vervolgnota Energiebesparing

Het energiebesparingsbeleid zoals dat is vastgelegd in de Nota Energiebesparing, richt zich op een efficiency-verbetering van ruim 2% per jaar. De energie-evaluaties, die medio 1993 verschenen, geven aan dat met de huidige beleidsinzet een flinke impuls gegeven is aan de ten doel gestelde energiebesparing. Daarmee is al veel bereikt. Het gaat er nu om de laatste, forse, stap te zetten. In de Vervolgnota Energiebesparing wordt aangegeven hoe het resterende gat overbrugd kan worden, opdat daarmee de CO_2-reductiedoelstelling van 3% uit het NMP-plus binnen bereik komt, gegeven de huidige prognose over economische groei, structuur en energieprijzen (waarbij rekening is gehouden met invoering van een EG-heffing). Met een forse inspanning van alle betrokken partijen is daarbij een energiebesparing van gemiddeld 1,7% per jaar haalbaar en voldoende. Daarmee is dus een efficiencyverbetering van 1,7% per jaar gerekend over de periode 1990–2000 de geactualiseerde doelstelling voor het energiebesparingsbeleid. De uitgaven op het gebied van energiebesparing en duurzame energie van de energiebedrijven en de Rijksoverheid bedragen in totaal f 875 mln. per jaar.

Belangrijke successen van het lopende beleid doen zich voor op het gebied van warmtekrachtkoppeling, industriële energiebesparing (Meerjarenafspraken, MJA's), woningisolatie bij de nieuwbouw, HR-ketels, energiebesparing in de glastuinbouw en bij de introductie van duurzame energie. De distributiebedrijven (Milieu actieplan, MAP) en de Gasunie (Milieuplan Industrie, MPI) hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Relatief grote achterstanden lijken er bij het transport te ontstaan, kleinere bij de bestaande gebouwde omgeving en bij onderdelen van de industrie. Oorzaken liggen bij de traag op gang komende Europese regelgeving, bij de moeilijke bereikbaarheid van de zeer heterogene utiliteitssector en de bestaande woningbouw en bij het nog niet geheel dekken van de sector industrie met meerjarenafspraken.

Om maximaal effect van het lopende beleid te realiseren moet de komende jaren nog de nodige inspanning geleverd worden. Bovendien moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden. Dit geldt met name voor het nakomen van de (meerjaren)afspraken die met de doelgroepen zijn of worden overeengekomen (MAP en MJA's), en de invoering van de energieprestatienorm (EPN) voor nieuwe woningen en overige gebouwen. Verder wordt uitgegaan van een reëel gelijkblijvende energieprijs en van het tot stand komen van Europese regelingen onder meer voor verbetering van de energie-efficiency in de transportsector. Van belang zijn ten slotte de economische, technologische en budgettaire ontwikkelingen.

Ook wanneer aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan, zal het resultaat van het lopende beleid niet voldoende zijn om de geactualiseerde doelstelling te realiseren. Teneinde het verschil te overbruggen wordt het beleid de komende periode uitgebreid en geïntensiveerd. In de Vervolgnota Energiebesparing is het aanvullend beleid uitgewerkt en is de totale beleidsinspanning, dus inclusief het lopende beleid, zichtbaar gemaakt. De geactualiseerde doelstelling lijkt dan binnen bereik. De aanvullende maatregelen zullen vooral op de «zwakke» sectoren gericht worden. Er worden nieuwe initiatieven genomen om die doelgroepen te bereiken die nu nog onvoldoende gestimuleerd worden. De algemene aanpak kan gekarakteriseerd worden als «maatwerk per doelgroep», gezien het grote aantal doelgroepen met ieder voor zich specifieke kenmerken en verschillende wijzen van benadering.

De uitvoering van het beleid is gericht op het **versterken van de marktwerking, stimuleren van zelforganisatie en wegnemen van institutionele belemmeringen**. Het stimuleren tot zelforganisatie en het in eigen kring meten en bewust worden van energiegebruik en efficiency zijn belangrijke elementen. Mede gelet op het huidige succes leidt dit tot de conclusie dat de aansturing op het niveau van de doelgroepen via de MJA's dient te worden gecontinueerd. Deze aanpak zal verdiept en verbreed worden, ook buiten de industrie, dat wil zeggen dat nieuwe sectoren worden benaderd. Besprekingen zijn gaande met de lichte industrie, de gezondheidszorg, het onderwijs, de grote zakelijke dienstverlening, de detailhandel en de agrarische sector buiten de glastuinbouw. Onderzocht zal worden of ook met andere partijen in de woningsector convenanten zijn af te sluiten en of met de vrachtwagenbranche tot een MJA kan worden gekomen (zie hoofdstuk 5.7).

Een ander belangrijk element is het wegnemen van marktverstoringen en institutionele belemmeringen, zoals die te vinden zijn in de gezondheidszorg, bij het onderwijs en in de bestaande bouw. Door wijziging van onder meer wet- en regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting zullen institutionele belemmeringen voor een meer marktconforme besluitvorming ten aanzien van energiebesparende investeringen in de gebouwde omgeving en meer in het bijzonder de woningen worden weggenomen.

Voor nieuwe woningen en gebouwen en voor enkele veel-energiegebruikende apparaten is **normstelling** de aangegeven weg om energiebesparing te bereiken. Waar mogelijk en wenselijk zal normstelling worden uitgebreid. Dit vereist voor een deel, bijvoorbeeld bij voertuigen en apparaten, een Europese aanpak. Nederland zal m.b.t. energie-efficiency-eisen het voortouw blijven nemen. In het kader van de EG-SAVE-richtlijn zullen energiediensten, isolatie, *onderhoud cv-ketels, energiecertificering, individuele bemetering en* energie-audits in nationale programma's vastgelegd en uitgevoerd worden. De energieprestatienorm (EPN) in de nieuwbouw zal geïntroduceerd worden in 1995; het verbreden van de norm met warm tapwater zal zo mogelijk gelijktijdig worden geëffectueerd; verder wordt bezien of technische en economische omstandigheden (met name de ontwikkeling van de energieprijzen) een aanscherping rechtvaardigen. De Wet Energiebesparing Toestellen (W.E.T.) zal voor een aantal apparaten gaan gelden.

Als gevolg van de per 1 maart 1993 in werking getreden Wet Milieubeheer dient ook bij vergunningverlening en het opstellen van algemene regels voor categorieën van inrichtingen (AMvB's) te worden getoetst of, behalve aan afval en grondstoffen, ook eisen gesteld moeten worden aan het energiegebruik van een inrichting. Wat de vergunningverlening betreft zal in overleg met de bevoegde gezagsinstanties en mede op basis van het PEM-project een handreiking worden opgesteld over hoe met energie en Meerjarenafspraken in de vergunning om te gaan met als doel een wederzijds ondersteunende werking. Tevens zal worden bevorderd dat in gemeentelijke en provinciale milieubeleidsplannen verwijzingen naar de Meerjarenafspraken worden opgenomen.

Zowel bestaande als nog te publiceren AMvB's Wet Milieubeheer zullen in deze planperiode worden doorgelicht op de genoemde nieuwe mogelijkheden. Ten aanzien van energiegebruik zal in een samenwerkingsverband tussen de Ministeries van VROM en EZ de aanpak worden verbreed. Systematisch zal worden geïnventariseerd welke zinvolle aanvullende wetgeving mogelijk is in de verschillende sectoren, mede in relatie tot andere besparingsinstrumenten; het gaat

hierbij behalve om de Wet Milieubeheer ook om de W.E.T. en de Woningwet. Steeds zal worden afgewogen via welke weg regelgeving, indien wenselijk geacht, het meest effectief is. Hierbij zal ook gebruik worden gemaakt van de resultaten van het PEM-project.

Ten derde zal gebruik worden gemaakt van **financiële prikkels** zoals subsidies, fiscale stimulansen en waar mogelijk tariefprikkels, en wordt gestreefd naar een Europese energieheffing. Waar mogelijk worden voor kleinverbruikers positieve prijsprikkels ingebouwd en verder ontwikkeld. Te denken valt aan beloningsconstructies en tariefvariabilisatie. Mede op basis van lopende experimenten zal daarover intensief overleg met de nutssector worden gevoerd. Daarnaast kunnen met voorfinancieringsregelingen de lasten van besparingsmaatregelen voor o.a. particulieren beter gespreid worden. Ook de fiscale stimulering (onroerend-zaakbelasting) van energiebesparing zal verder onderzocht worden. De isolatiegregeling wordt door de distributiebedrijven voortgezet. Windturbines, zonne-boilers en zonnephotovoltaïsch blijven vooralsnog gesteund worden. Ook waterkracht en biomassa zal ondersteund worden. Ten aanzien van de subsidieregelingen die met name de industrie ten dienste staan, zullen er vooral veranderingen optreden bij de WKK (scherpere subsidievoorwaarden), SET-nieuwe technieken (verruiming) en de TIEB (replicatie). Bij het beleid ten aanzien van WKK zal in de periode tot 2000 meer nadruk komen te liggen op de kwaliteit (inpassingsproblematiek), minder op de kwantiteit. De mogelijkheden voor stadsverwarming en het benutten van industriële restwarmte zullen verder worden uitgewerkt, met name in de VINEX-ontwikkelingslocaties. Hierbij wordt waar mogelijk ook het potentieel in de bestaande bouw meegenomen. In het totaal wordt voor de periode 1990–2000 een uitbreiding van het WKK-vermogen met 5000 MW mogelijk geacht.

In de vierde plaats zal de **ontwikkeling van energietechnologie** in versterkte mate bevorderd worden en zal de rol van duurzame energie verder worden uitgebouwd, waardoor reeds in 2000 van een redelijke bijdrage sprake kan zijn. Op verschillende terreinen zal de ontwikkeling van energietechnologie verder gebracht moeten worden, teneinde op middellange en lange termijn (na 2000) technieken beschikbaar te hebben die kunnen bijdragen aan verdere efficiency-verbetering en energiebesparing. Daarbij staat clustervorming tussen de toeleverende industrie, de technologische instituten en de energiesector centraal. De kansen voor innovatie in het Nederlandse bedrijfsleven nemen daarmee toe. Dit is in lijn met het algemene technologiebeleid. De afstemming tussen de verschillende onderzoekprogramma's en -instituten zal verder verbeterd worden.

Ook **duurzame energie** zal in de periode tot 2000 reeds een bijdrage aan CO_2-reductie leveren. Het grootste potentieel ligt vanzelfsprekend na 2000. Daartoe dienen vóór 2000 reeds de nodige activiteiten voortgezet en opgestart te worden. Onderzoek, ontwikkeling en demonstratie en marktintroductiesubsidies zullen worden gecontinueerd. Via het MAP2 zullen distributiebedrijven er naar streven in het jaar 2000 3% van de in hun voorzieningsgebied benodigde elektriciteit te dekken met duurzame energiebronnen.

Energiedistributiebedrijven

Milieu-actieplan van de Energiedistributiebedrijven

In het eerste Milieu-actieplan (1991) van de distributiebedrijven heeft de sector voor 9,0 Mton aan maatregelen geformuleerd, om de nagestreefde reductie van CO_2-emissie in 2000 ten opzichte van 1990 te realiseren. De uitstoot van NO_x en SO_2 moet met 0,9 miljard zuurequiva-

lenten worden verminderd. De maatregelen van de energiedistributiebedrijven hebben zowel betrekking op vraagvermindering als op milieuvriendelijke opwekmethoden van energie. De doelgroep wordt gevormd door de afnemers: met name de huishoudens, gebouwenbeheerders en industrie (met uitzondering van de zeer grote afnemers). In de afgelopen drie jaren zijn grote successen geboekt, vooral op het terrein van warmtekrachtkoppeling. De doelstellingen in het MAP 1 voor de eerste drie jaren zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Het succes bij de acties voor de moeilijk te bereiken doelgroepen (huishoudens en gebouwenbeheerders) was minder groot.

Milieu-actieplan van de Energiedistributiesector 2

Parallel aan de totstandkoming van het NMP 2 en de Vervolgnota Energiebesparing heeft de distributiesector een nieuw Milieu-actieplan (het MAP 2) in voorbereiding genomen. Hiervoor zijn de uitgangspunten geformuleerd; in het voorjaar 1994 worden deze definitief (actie N19).

In de uitgangspunten voor het MAP 2 wordt voorgesteld heldere taakstellingen vast te leggen. De CO_2-reductiedoelstelling is afgeleid uit het NMP en vertaald naar het «eigen speelveld» van de sector: de eigen afnemers. In het MAP 2 is als doelstelling geformuleerd de CO_2-emissie met bijna 18 Mton CO_2 terug te dringen in 2000 ten opzichte van 1990. Ook voor het terugdringen van emissies van CH_4 en verzurende stoffen worden concrete doelen geformuleerd.

De voorgenomen maatregelen hebben betrekking op energiebesparende maatregelen, de vraagzijde, en op aanbodtechnieken zoals warmtekracht en duurzame energiebronnen. Voor beide typen maatregelen zijn afzonderlijke doelstellingen van 9 Mton CO_2 vastgelegd.

Drempels uitvoering

Ten aanzien van de uitvoering, in het bijzonder de vraagvermindering, zijn er twee redenen die het halen van het gewenste besparingspotentieel bemoeilijken: de onbekendheid en de onaantrekkelijkheid van doelen en maatregelen. Deze drempels moeten worden verlaagd en bij voorkeur weggenomen.

Belangrijke doelgroepen aan de vraagzijde zijn huiseigenaren, beheerders van kantoorgebouwen en fabriekshallen, en produktiemanagers verantwoordelijk voor industriële processen. De beïnvloeding van de eindgebruikers zal in de komende periode worden versterkt. Hierbij zal de aandacht verschuiven van subsidies naar directe beïnvloeding door verbetering van de informatie, financieringsdiensten, advisering en door ondersteuning bij het initiëren van besparingsprojecten.

De energiebedrijven zullen intermediairs zoals branche-organisaties inschakelen in gevallen waarin de groep van afnemers moeilijk bereikbaar is.

Aan de produktiezijde wordt gewerkt aan uitbreiding van het warmtekrachtvermogen in de industrie, tuinbouw en zorgsector (met in totaal, centraal en decentraal, bijna 5000 MW tot 2000). Daarnaast zal elk distributiebedrijf ernaar streven om in 2000 3% van de in zijn voorzieningsgebied benodigde elektriciteit te dekken met duurzame energiebronnen.

Jaarlijks is voor de uitvoering van het voorgenomen pakket aan maatregelen ca. f 570 miljoen aan financiële middelen nodig. Een deel hiervan wordt door de rijksoverheid opgebracht en een deel door de distributiesector (mede op basis van de MAP-toeslag op de gas- en elektriciteitsprijs). De afspraken hierover worden vastgelegd in een Set

van Afspraken tussen distributiesector en rijksoverheid. De sector verplicht zich hierbij tot een adequate verantwoording van de besteding van de gelden en de bereikte resultaten.

Maatregelen energiedistributiesector

Centraal staat de uitvoering van het begin 1994 definitief vast te stellen MAP 2. De belangrijkste maatregelen zijn hieronder weergegeven:
- huishoudens: het subsidiëren van na-isolatie, spaarlampen en zuiniger elektrische apparaten; het bevorderen van beter huishouden; huurconstructies voor bijvoorbeeld HR-ketels;
- utiliteitsbouw: het bevorderen van besparing bij ruimteverwarming en verlichting, mede door middel van energiediensten;
- industrie: ondersteuning van een breed scala van maatregelen door middel van voorlichting, advisering en financieringsdiensten;
- warmtekracht: uitbreiding van het decentrale en centrale warmtekrachtvermogen in diverse sectoren met 5000 MW in de periode 1990–2000;
- nieuwe technieken: het realiseren van duurzame energie-opties tot 3% van het elektriciteitsverbruik per distributiebedrijf (windenergie, biomassa, waterkracht, zonne-energie, stortgas, etc.).

Voor het grootste deel betreft het maatregelen die zichzelf terugverdienen gedurende de levensduur. Een deel behoeft financiële ondersteuning, met name isolatie in de bestaande bouw en duurzame energie.

Milieu-effecten eigen activiteiten

Via het eigen warmtekrachtvermogen draagt de energiedistributiesector bij aan de NO_x-emissies. Ter vermindering van deze emissies zal de komende planperiode een aantal maatregelen worden voorbereid (zie paragraaf 5.3).

De Nederlandse Gasunie

Milieuplan Industrie (MPI)

De Nederlandse Gasunie ondersteunt vanaf 1991 via het MPI de grotere industriële gasafnemers bij het analyseren van de mogelijkheden tot energiebesparing en vermindering van verzurende emissies. De gasunie stelt daartoe op eigen kosten menskracht, meetfaciliteiten en expertise ter beschikking. De respons op het MPI is buitengewoon goed. Najaar 1993 waren 215 projecten afgerond danwel in behandeling (40% van het totale industriële aardgasverbruik). De gasunie levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de realisatie van meerjarenafspraken voor energiebesparing. Besluitvorming over het daadwerkelijk treffen van de maatregelen is echter aan de bedrijven zelf (doelgroep industrie).

Het concept van het MPI, waarbij individuele bedrijven worden benaderd en ondersteuning wordt verleend bij het analyseren van energiebesparingsmogelijkheden, is aangeslagen. Het proces is nog in volle gang: lopende projecten moeten nog worden afgerond, nieuwe aanvragen uit de industrie om projecten te starten komen nog steeds binnen. Dit laatste komt mede door het toenemend aantal MJA's met de industrie.

Binnen de MPI-bedrijven blijkt de optie warmtekracht veruit de belangrijkste energiebesparingsmogelijkheid ter invulling van de MJA's. Andere technische mogelijkheden blijken onder de huidige omstandigheden in veel gevallen economisch niet rendabel.

De Gasunie zal haar MPI-activiteiten voortzetten, met voor de komende periode een accentverschuiving naar meer detailstudies en monitoring.

Maatregelen Gasunie

De activiteiten in het kader van het Milieuplan Industrie, ter ondersteuning van industriële activiteiten in het kader van de meerjarenafspraken energiebesparing, worden gecontinueerd.

De elektriciteitsproduktiesector

De elektriciteitsproduktiesector draagt bij aan het beperken van de CO_2-emissie in de periode tot 2000. In het elektriciteitsplan 1993–2002 is aangegeven dat de CO_2-emissie van deze sector in die jaren ongeveer stabiel zal blijven, ondanks een verwachte produktietoename van ca. 15%. De sector is succesvol met de verbetering van het opwekrendement en de benutting van restwarmte. In de afgelopen periode werd besloten om nog vóór 2000 zes grote warmteplaneenheden (totaal vermogen bijna 1500 MW) in bedrijf te nemen. Over de bestrijding van verzurende SO_2- en NO_x-emissies van de elektriciteitsproduktiesector is in 1990 een convenant afgesloten tussen Rijk, provincies en Sep. Hierin zijn reductiedoelstellingen voor SO_2 en NO_x opgenomen van respectievelijk bijna 90% en 60% ten opzichte van 1980, te bereiken in het jaar 2000. Uit de eerste evaluatie is gebleken dat de uitvoering van dit convenant volgens plan verloopt en dat de doelen zullen worden bereikt.

Voor kolenreststoffen is in het kader van de notitie preventie en hergebruik van afvalstoffen (1988) een taakstelling opgenomen van 100% nuttig hergebruik in het jaar 2000. Dankzij de inspanningen van de Vliegasunie is er ondanks een toename van de koleninzet tot nu toe steeds sprake geweest van nagenoeg volledig hergebruik. Voor de periode tot 2000 verwacht Vliegasunie de geproduceerde hoeveelheden reststoffen volledig te kunnen afzetten.

Voor de elektriciteitsproduktiesector, met zijn langere planningshorizon, is vooral de periode na 2000 relevant. De uitgangspunten voor deze periode zijn opgenomen in het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV).
Ten aanzien van de brandstofinzet (kolen en gas) geldt dat het aandeel kolenvermogen is beperkt tot 1/3 van het totale voor de elektriciteitsproduktiesector benodigde vermogen, waarbij tevens de hoeveelheid geïmporteerd vermogen in acht genomen kan worden. Dit kolenvermogen dient een niveau van 6000 MW niet te overschrijden. Ten aanzien van kernenergie is een technisch dossier aangeboden aan de Tweede Kamer met bouwstenen voor een eventueel principebesluit door een volgend kabinet.

In het SEV gaat de regering ervan uit dat het nieuw te bouwen kolenvermogen zal worden gerealiseerd als KV-STEG-eenheden, tenzij het demonstratieproject te Buggenum of ervaringen met andere technieken aantonen dat toepassing van de KV-STEG-technologie niet te verkiezen is. In dat geval zal gebruik worden gemaakt van het stoken van poederkool met toepassing van de meest moderne technieken. De in het Tweede SEV geformuleerde milieuhygiënische randvoorwaarden blijven hierbij van kracht.

Op het ogenblik wordt er op initiatief van de Sep gestudeerd op de mogelijkheden voor exergetische optimalisatie (hierbij wordt uitgegaan van het optimaal benutten van de kwaliteit van energie). Het grote potentieel en de sterke groei van warmtekrachtvermogen (zie ook het MAP 2) leidt ertoe dat er keuzes moeten worden gemaakt. Om overcapaciteit en inpassingsproblemen te voorkomen is een goede afstemming tussen decentraal en centraal vermogen vereist.

Uit het Elektriciteitsplan 1993–2002 blijkt dat de CO_2-emissie van deze sector tot 2000 ongeveer stabiel blijft op of iets onder het niveau van 1990, terwijl de produktie van elektriciteit met ca. 15% toeneemt. In het Tweede SEV is het streven opgenomen om de aan de elektriciteitsproduktiesector toe te rekenen CO_2-emissie ook in 2010 ongeveer op het niveau van 1990 (39 mln. ton) te stabiliseren. Met de Sep vindt momenteel overleg plaats om daarover tot een convenant te komen. Het convenant kan naar verwachting in de eerste helft van 1994 worden ondertekend. Maatregelen die hierbij aan de orde zijn, zijn onder andere verhoging van opwekkingsrendementen, uitbreiding van het warmteplanvermogen en maatregelen in het buitenland ter compensatie van CO_2-emissies in eigen land. Via de Stichting FACE zal de Sep de komende decennia 170 000 ha nieuw bos aanleggen om de uitstoot van in totaal 75 Mton CO_2 te compenseren. Het CO_2-effect van deze aanplant bedraagt 1,8 Mton CO_2 in het jaar 2000 en 3 Mton CO_2 in 2010. Deze inspanning kost de sector naar de huidige inzichten ca. f 250 miljoen. Eveneens in het kader van genoemd convenant wil Sep eigen CO_2-emissies compenseren d.m.v. maatregelen in Oost-Europa, gericht op verbetering van het rendement van de energievoorziening daar.

Aangezien niet wordt uitgesloten dat in de toekomst verdergaande CO_2-maatregelen moeten worden getroffen, wordt ook de optie CO_2-verwijdering verder ontwikkeld. Technieken daarvoor zijn bekend, maar deze zijn nog niet gedemonstreerd op relevante schaal. Bovendien is de toepassing ervan duur en kost deze veel extra energie. Een programma van onderzoek en ontwikkeling is inmiddels gestart met als doel deze bezwaren terug te brengen. In het Tweede SEV is het voornemen aangekondigd om, in samenwerking met de producenten van elektriciteit en gas, te komen tot een demonstratieproject CO_2-verwijdering, opdat nog dit decennium duidelijk wordt of, onder welke voorwaarden en waar, CO_2-verwijdering en -opslag mogelijk is. Thans wordt onderzocht welke vorm een demonstratieproject dient te krijgen, opdat een definitief besluit kan worden genomen (actie N18).

In het Tweede SEV is aangegeven dat de verzurende emissies verder zijn teruggedrongen. Gekoppeld aan de evaluatie van het bestaande convenant start in 1994 overleg met de Sep om afspraken te maken over emissieplafonds voor 2010. In het Tweede SEV zijn vergaande reductietaakstellingen opgenomen van 90% voor SO_2 en 80% voor NO_x ten opzichte van 1980. Bij de reductie van de NO_x-emissies is het van belang dat in 2010 nog enkele koleneenheden in bedrijf zullen zijn met relatief hoge NO_x-emissies, die naar verwachting slechts tegen zeer hoge kosten verder kunnen worden verminderd. De NO_x-reductietaakstelling voor 2010 wordt hierdoor mogelijk niet bereikt. Deze eenheden zullen echter in 2012/2013 25 jaar zijn en worden dan zoals gebruikelijk uit bedrijf genomen, waardoor de reductie van 80% bereikbaar wordt. Tegenover het nog niet geheel bereiken van 80% NO_x-reductie in 2010 staat een mogelijk verdergaande reductie van SO_2.

De afzetmogelijkheden voor kolenreststoffen zijn voor de periode na 2000 minder zeker dan daarvoor. Mogelijk is (tijdelijke) opslag noodzakelijk. De onzekerheid is vooral gelegen in mogelijk wegvallende afzetmogelijkheden in het buitenland, in een verandering van de vliegaskwaliteit door een gewijzigde stookwijze ten gevolge van NO_x-maatregelen, en in aanstaande regelgeving met betrekking tot voorwaarden die verbonden worden aan het nuttig gebruiken van kolenreststoffen.

Maatregelen elektriciteitsproduktiesector

Het gaat in deze sector om de volgende maatregelen:
* uitvoering verzuringsconvenant voor de periode tot 2000;
* overleg om tot afspraken te komen over het verder terugdringen van verzurende emissies na 2000 (gericht op reductie van 90% bij SO_2 en 80% bij NO_x) (actie N21);
* overleg over totstandkoming CO_2-convenant voor periode tot 2010 (actie N20) (warmtekracht, rendementsverbetering, bijstoken poederhout, maatregelen in het buitenland: bossen en Oost-Europa CO_2-certificaten) (actie N71).

5.6 Detailhandel

De rol van de detailhandel in het milieubeleid komt vooral voort uit zijn positie als intermediair tussen de consument en de producent (of tussenhandel). De detailhandel heeft een verantwoordelijkheid bij de selectie van de produkten en voor de informatievoorziening aan de consumenten. Dit geldt niet alleen op het gebied van veiligheid en hygiëne, maar ook op het gebied van directe en indirecte milieu-effecten van de (consumptie van de) produkten. Deze rol van de detailhandel in het milieubeleid zal in de komende planperiode verder worden versterkt. Bij de uitwerking van dit beleid wordt vooral aandacht besteed aan knelpunten die in de evaluatie zijn gesignaleerd:
- prijsstelling: om een milieuvriendelijk koopgedrag van de consument te realiseren moeten de produktprijzen de milieukosten weerspiegelen;
- kennis en informatie: de doelgroep heeft behoefte aan kennis van de milieubelasting van produkten;
- afstemming tussen de andere overheden om de uitvoering van het beleid door de doelgroep beter tot zijn recht te laten komen.

Voor de detailhandel zijn ook milieu-onderwerpen van belang die betrekking hebben op de eigen bedrijfsvoering.

Bij de uitvoering van dit milieubeleid ondervindt de detailhandel enkele knelpunten:
- er is weinig informatie beschikbaar over de milieu-effecten van de eigen bedrijfsvoering, waardoor het nog niet mogelijk is geweest om taakstellingen te formuleren en zekerheid te bieden aan de doelgroep over de te leveren inspanningen;
- de activiteiten van de doelgroep zijn zeer divers, de vertaling van de milieutaken naar bedrijfsniveau is daardoor moeilijk; bovendien ontbreekt het veelal aan voorzieningen om adequate maatregelen te treffen.

Doelgroepoverleg met de detailhandel

Via het doelgroepoverleg met de detailhandel wordt de uitvoering van het beleid gecoördineerd.

Dit overleg is een platform waar oplossingsrichtingen voor de milieuproblematiek door de detailhandel en de overheid worden besproken. De betrokken partijen zijn het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), Raad Nederlandse Detailhandel (voorheen Raad voor het Filiaal- en Grootwinkelbedrijf), Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV), Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond (NCOV) en het Nederlands Verbond van de Groothandel (NVG).

De functies van het doelgroepoverleg zijn:
- *centraal aanspreekpunt;*
- *versterking coördinatie milieubeleid;*
- *afstemming beleidsmaatregelen detailhandel;*
- *bevordering van de verinnerlijking van het milieubeleid bij de detailhandel.*

Het doelgroepoverleg zal in de komende periode worden versterkt. Gewerkt zal worden aan het maken van concrete afspraken over milieumaatregelen. Hierbij zal de nadruk liggen op de rol van intermediair tussen producent en consument. Deze intermediaire functie leidt ertoe dat een groot gedeelte van de acties die van de detailhandel worden verwacht, doelmatiger kunnen plaatsvinden indien daarover overleg wordt gevoerd met relevante organisaties aan zowel de vraagzijde (consumenten- en milieu-organisaties) als aan de aanbodzijde (produktschappen en branche-organisaties). Van de detailhandel wordt verwacht dat men hiertoe het initiatief neemt.

Helderheid taakstellingen en informatie

Taakstellingen

Net als voor de meeste andere doelgroepen van het milieubeleid reeds is gebeurd, zullen ook voor de detailhandel de doelstellingen voor de milieuthema's worden vertaald naar de bijdrage die van deze doelgroep wordt verwacht (taakstellingen). Het onderzoek naar de milieubelasting door de detailhandel wordt geïntensiveerd. Het tekort aan kwantitatieve gegevens zal worden weggenomen, zodat ook voor de detailhandel een doelgroepindicator kan worden samengesteld. Met gebruikmaking van de onderzoeksgegevens zullen uiterlijk eind 1994 taakstellingen worden opgesteld voor 2000 en 2010. In overleg met de doelgroep zullen de taakstellingen worden geoperationaliseerd.

Om de voortgang van het beleid te kunnen toetsen en eventuele uitvoeringstekorten te kunnen vaststellen is het noodzakelijk dat een adequaat monitoringssysteem wordt ontwikkeld en ingevoerd. Uiterlijk 1994 zullen de mogelijkheden zijn onderzocht om via periodieke overzichten de monitoorbaarheid van de doelgroep te vergroten, waarna invoering uiterlijk in 1995 kan plaatsvinden. Rekening zal worden gehouden met bestaande of in ontwikkeling zijnde monitoringssystemen (actie N23).

Milieuzorgproject detailhandel

In 1992 is het milieuzorgproject detailhandel van start gegaan, uitgevoerd en gefinancierd door het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en VROM, met als doel inzicht te krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen bij de invoering van milieuzorgsystemen in de detailhandel. Na afronding (eind 1994) van dit project zal in overleg met de doelgroep beleid worden ontwikkeld met als doel de implementatie van milieuzorg in alle branches van de detailhandel. Dit beleid zal worden afgestemd op de organisatiegraad en milieubelasting van de verschillende branches en de mogelijkheden om via winkelcentra en andere lokale samenwerkingsverbanden gezamenlijke maatregelen te nemen. In samenwerking met de branche-organisaties zullen taakstellingen worden geformuleerd.

Onderdeel van het milieuzorgproject detailhandel is om, vooruitlopend op de evaluatie van dit project, ook tussentijds al maatregelen in gang te zetten. Deze maatregelen zijn erop gericht een juist voorzieningenniveau te realiseren en het milieubewustzijn van winkeliers te vergroten door het verschaffen van informatie[8].

Groothandel

Voor zowel de zelfimporterende detailhandel als de groothandel speelt de internationale dimensie van het produktenbeleid een rol. De verpakkingsrichtlijnen van individuele landen en de EG beïnvloeden direct het aanbod van produkten in Nederland. De Nederlandse importeur kan invloed hebben op het assortimentsaanbod en de informatieverstrekking door de buitenlandse producent. In de planperiode zullen de potentiële mogelijkheden van de groothandel nader worden onderzocht om in samenwerking met in aanmerking komende branches van de detailhandel

[8] Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn: invoering van gescheiden afvalsystemen bij groente- en bloemenspecialisten, het informeren van de consument over milieuaspecten van produkten, doorlichting van winkelcentra en branches op mogelijkheden voor energiebesparing en het vergroten van het aanbod van milieuvriendelijke produkten.

activiteiten te ontplooien op het gebied van milieu (bijvoorbeeld op aandachtsgebieden als transport, afvalpreventie en -hergebruik en informatieoverdracht via importeurs). Onderdeel van deze activiteit is een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten voor het invoeren van milieuzorg.

Voor de komende NMP-periode wordt prioriteit gegeven aan:
- het zorgdragen voor een voldoende implementatie van milieuzorgsystemen bij de individuele winkeliers; hiertoe zijn de activiteiten van intermediaire organisaties en branche-organisaties van essentieel belang;
- het waarmaken van de intermediaire functie van de winkeliers in het produktgericht milieubeleid, zodanig dat de consument in de komende periode in de winkels een breed assortiment zal aantreffen van produkten die het milieu minder belasten dan het huidige produktassortiment, en goed geïnformeerd zal worden over de milieu-aspecten van de aan te schaffen produkten.

Voorzieningen en middelen

Taakstellingen bieden op zichzelf onvoldoende aanknopingspunten voor aanpassing van het gedrag. Concrete informatie en alternatieven voor huidige handelingen en activiteiten moeten hiervoor in voldoende mate beschikbaar zijn.

Produktgericht milieubeleid
Als uitvloeisel van de Nota Produkt en Milieu zullen in de komende planperiode instrumenten worden ontwikkeld en ingevoerd waarmee de detailhandel op een eenvoudige manier informatie kan krijgen over de milieubelasting van aan te kopen en te verkopen produkten en deze informatie kan doorgeven aan anderen.

PRIMA-project
Voor het beleid dat zich richt op het realiseren van een milieuvriendelijker produktassortiment is onder andere het zogenaamde PRIMA-project (Project Introductie Milieusparende Assortimenten) van belang. Met het project, gestart in 1993, wordt beoogd inzicht te krijgen in de mogelijkheden die het grootwinkelbedrijf heeft om het produktaanbod van zijn toeleveranciers te beïnvloeden. Dit project stimuleert vanuit de vraagzijde innovaties op het gebied van milieuvriendelijke produkten. Het PRIMA-project is te beschouwen als een vorm van sociale regulering, zoals de WRR deze beschrijft, te weten het stimuleren van overreding van marktpartijen onderling. Na afloop van het project zal worden bezien welke knelpunten dienen te worden aangepakt om het grootwinkelbedrijf (of het midden- en kleinbedrijf voor zover verenigd in inkoopverenigingen of vrijwillige filiaalbedrijven) in staat te stellen om de intermediaire rol in de produktketen waar te maken.

Voor de kleinere bedrijven zal de beïnvloeding van het produktassortiment minder door overleg met hun fabrikanten kunnen verlopen, maar indirect via het meenemen van het milieu-aspect in inkoopbeslissingen. In het kader van het Nationaal Onderzoekprogramma Hergebruik van afvalstoffen, beheerd door de Novem en het RIVM, zal een onderzoek van start gaan – qua systematiek afgestemd op het PRIMA-project – waarin wordt nagegaan welke mogelijkheden detaillisten in het midden- en kleinbedrijf hebben om te komen tot een minder milieubelastend assortiment, en welke instrumenten hun daartoe moeten worden aangereikt.

De aanwezigheid van meer dan 100 000 kleine bedrijven in de detailhandel stelt specifieke eisen aan de communicatie en uitvoering van het beleid. Het milieubeleid is de primaire verantwoordelijkheid van de overheid, en het bereiken van de vele kleine en middelgrote bedrijven is de verantwoordelijkheid van de branche- en intermediaire organisaties. In de komende planperiode moet er extra aandacht worden gegeven aan deze groep bedrijven. Door het overdragen van kennis en informatie krijgen ze meer inzicht in de van hen verwachte inspanning en de beschikbare middelen en voorzieningen om deze inspanningen vorm te geven.

Andere overheden

In overleg met andere overheden zal worden gestimuleerd dat de detailhandel beschikt over voldoende voorzieningen om afval gescheiden aan te leveren. Voorts zal worden bezien welke functie met name de gemeenten kunnen vervullen in het bereiken van het midden- en kleinbedrijf en het bevorderen van milieuzorg in winkelcentra en andere concentraties van winkels. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die worden opgedaan in de milieuzorgprojecten in Nijmegen, Arnhem en Rotterdam.

Zekerheid en prioriteitsstelling

In de evaluatie van het consumentgericht milieubeleid is een van de hoofdconclusies dat voor een structurele verschuiving van het aankoopgedrag van de consument een versterking van het financieel instrumentarium onontbeerlijk is. Inzet van dit generiek werkend instrumentarium geeft de sector zekerheid voor zijn onderlinge concurrentiepositie. Voor produktenbeleid betekent dit dat de milieukosten van de produkten dienen te worden weerspiegeld in de produktprijzen.

Maatregelen

In het eerste NMP, het SVV-II en de Nota Energiebesparing zijn voor de intermediaire functie van de doelgroep en voor de eigen bedrijfsvoering kwalitatieve doelstellingen voor de detailhandel geformuleerd, die zijn weergegeven in onderstaand overzicht.

Overzicht belangrijkste doelstellingen detailhandel:

Intermediaire functie

- Assortiment: waar alternatieven aanwezig zijn, het aanbod van milieuvriendelijke produkten gericht verhogen; bij leveranciers naar milieuvriendelijker produkten vragen; geen verpakkingsmateriaal meer accepteren met schadelijke gevolgen voor het milieu; stimuleren van verpakkingloze verkoop.
- Informatie: voorlichting aan de consument ook over milieu-aspecten van produktie en gebruik van produkten; geen verkoop meer van in potentie voor het milieu schadelijke produkten zonder een duidelijke waarschuwing aan de consument.
- Faciliteiten: invoering van inzamelstructuren.
- Aanbieden, aan de consument, van bepaalde voorzieningen om nader te bepalen produkten en afvalstromen te kunnen verwijderen.

Bedrijfsvoering

- Eigen bedrijf laten doorlichten met een milieuzorgsysteem.
- Afval: 50% hergebruik kantoor-, winkel- en dienstenafval[9].
- Transport: terugdringen energieverbruik en milieuvervuiling[9].
- Energie: 30% efficiencyverbetering in 2000 t.o.v. 1989 mede via Energieprestatienormering[9].

[9] Geen afzonderlijke doelstelling voor de detailhandel.

- Terugdringen hoeveelheid winkelafval en creëren van voorzieningen om produktafval te verwijderen.

Voor alle bovengenoemde doelstellingen is het beleid in gang gezet en zijn maatregelen in het stadium van voorbereiding en uitvoering. Kwantitatieve gegevens over de milieubelasting van de sector zijn onvoldoende beschikbaar. Mede om die reden is het tot op heden moeilijk gebleken om kwantitatieve taakstellingen te formuleren en daarmee eventuele uitvoeringstekorten vast te stellen.

In de planperiode zal het beleid zich onder andere gaan richten op de volgende onderwerpen.

Klimaatverandering en energiebesparing

Ook voor deze doelgroep zal, zoals in de Vervolgnota Energiebesparing meer in detail is aangegeven, het beleid met de volgende maatregelen worden geïntensiveerd:

* het afsluiten van meerjarenafspraken met branches binnen deze doelgroep;
* waar mogelijk en wenselijk zal via algemene regels gebaseerd op de Wet Milieubeheer/WET/Woningwet energiebesparing worden bevorderd (zie ook de paragrafen 5.5 en 6.2.2);
* voor de gehele doelgroep zal energiebesparing worden bevorderd via onder meer de activiteiten van de energiedistributiebedrijven.

Watergebruik

Ten aanzien van watergebruik:

- onderzoek wordt gedaan naar: het waterverbruik en de mogelijkheden voor waterbesparing voor de winkeliers;
- een mogelijke vergroting van de rol die de detailhandel kan vervullen in het aanbieden van waterbesparende voorzieningen voor de consument.

Verzuring

In de planperiode zal een verdergaande aanpassing van de NO_x-emissie-eisen worden uitgewerkt. Dit zal worden afgerond in de planperiode, waarbij de resulterende aanscherping van de eisen, neergelegd in het BEES, vóór 2000 (voor bestaande installaties zo nodig enkele jaren later) kan worden geëffectueerd.

Transport

Beleid wordt geformuleerd om de milieubelasting van het transport terug te dringen bij zowel de winkeliers (in de vorm van milieu-efficiëntere logistieke distributiesystemen) als de klant (onderzoek naar succes- en faalfactoren van haal-en brengsystemen en demonstratieprojecten). Onderdeel van het formuleren van beleid zal zijn het verrichten van onderzoek naar de bijdrage die het transport ten behoeve van de detailen groothandel levert aan de milieubelasting van de transportsector in zijn geheel. Het beleid zal in nauw overleg met de sector zelf worden ontwikkeld, aangezien de bij de verschillende organisaties aangesloten ondernemingen beschikken over grote expertise met betrekking tot logistieke processen en in enkele gevallen (zoals postorderbedrijven, bezorgdiensten) ook over ervaringen met brengsystemen voor consumenten (actie N22).

Verwijdering

De detailhandel en groothandel zullen een rol spelen bij het uitvoeren van beleidsplannen voor verschillende afvalstoffen. Daarbij gaat het veelal om het aanbieden van voorzieningen die het de consument mogelijk moeten maken om produktafval te verwijderen.

5.7 Verkeer en vervoer

Een samenhangend beleid voor milieu, verkeer en ruimtelijke-ordening is in NMP 1, SVV II en VINEX uitgewerkt. Dit beleid is mede gericht op het realiseren van de milieutaakstellingen van de sector. De beheersing van de groei van de automobiliteit is daarnaast een belangrijk doel van dit integrale beleid. Veel maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van het milieubeleid voor de doelgroep verkeer en vervoer. Hoewel het draagvlak niet voor alle milieumaatregelen altijd even groot is, zijn de eerste successen geboekt.

Milieusuccessen Verkeer en Vervoer

Producenten/importeurs: toepassing nieuwe technieken

Het aandeel van de personenauto's in de nieuwverkoop met een geregelde driewegkatalysator is gestegen van 3% in 1988 tot 84% in 1992. In 1996 worden de typekeuringseisen voor geluid van personenauto's met 2 dB(A) aangescherpt.

Vrachtvervoerssector: toepassing nieuwe technieken

Het marktaandeel van nieuwe vrachtwagens dat voldoet aan de voor de toekomst geldende normstelling steeg van 20% in 1990 tot 60% in 1992. Mede hierdoor is het Nederlandse vrachtwagenpark momenteel het schoonste van Europa.

Bedrijfsleven: locatiekeuze

Er is een afname merkbaar van de interesse voor bestaande snelweglocaties (C-locaties) voor kantoren. Aan binnenstadslocaties (A- en B-locaties) wordt ook door marktpartijen meer toekomstwaarde toegekend.

Bedrijfsleven: vervoerplannen

Sinds 1990 stellen steeds meer bedrijven bedrijfsvervoerplannen op, al dan niet gecoördineerd in een gebiedsgewijze aanpak. Carpooling vormt een essentieel onderdeel van de vervoerplannen. Het effect van vervoermanagement per bedrijf wordt geraamd op een 7- tot 10% beperking van het aantal gereden woon-werkkilometers.

Nederlandse Spoorwegen en stads- en streekvervoer: kwaliteitsverbetering openbaar vervoer

Kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer wordt gerealiseerd door een aanzienlijke toename van investeringen in het spoorwegnet (eerste fase van Rail 21) en het stadsgewestelijk openbaar vervoer.

Gemeenten: verkeersmilieubeleid

Inmiddels beschikken circa 70 gemeenten over een verkeersmilieukaart waarmee lokale luchtverontreiniging en geluidshinder van het autoverkeer inzichtelijk kunnen worden gemaakt. De stijgende trend met betrekking tot geluidsoverlast heeft zich gewijzigd in een dalende.

De evaluatie van het milieubeleid voor de sector verkeer en vervoer leert dat de milieudoelstellingen moeilijk te realiseren zijn. Met de voorgenomen maatregelen uit het NMP/SVV II/VINEX kunnen de taakstellingen voor het thema verzuring voor personenverkeer worden gehaald. Voor de thema's klimaatverandering en verstoring zijn voor personenverkeer (vooral voor de periode na 2000) enkele aanvullende maatregelen nodig.

Realisatie van de doelstellingen voor lokale luchtkwaliteit is in steden een probleem. Voor het vrachtvervoer is het in gang gezette beleid niet voldoende. Voor de subdoelgroepen lucht- en scheepvaart en overige mobiele bronnen zijn in het NMP 1 geen taakstellingen geformuleerd.

Autorijden draagt in belangrijke mate bij aan het broeikaseffect (circa 15% van de CO_2-uitstoot[10]), de verzuring (NO_x-uitstoot) en aan lokale luchtverontreiniging. Veel mensen ondervinden bovendien hinder van het verkeerslawaai.

Ter beperking van deze milieu-effecten en ter verbetering van de bereikbaarheid is het verkeers- en vervoersbeleid in vijf hoofdlijnen uitgewerkt:

- aanpak van emissies bij de bron: schonere, zuiniger en stillere auto's en treinen, stimulering toepassing stil asfalt;
- terugdringen en geleiden van de groei van de personenautomobiliteit, inclusief beïnvloeden van individueel gedrag (autogebruik) onder andere door middel van prijsbeleid;
- wijziging modal split ten gunste van alternatieven voor de auto: verbeteren van alternatieven voor de auto;
- bieden van selectieve bereikbaarheid: in relatie tot de transport- en distributiefunctie van ons land wordt per vervoersas bezien welke infrastructurele voorzieningen (weg, water, rail, lucht) noodzakelijk zijn.
- versterking van essentiële pijlers voor het beleid zoals communicatie, bestuurlijke samenwerking, financiering, handhaving en onderzoek.

Cruciaal voor het halen van de milieutaakstellingen is het realiseren van alle onderdelen van dit beleid in hun onderlinge samenhang.

Personenverkeer

Knelpunten uitvoering

Het draagvlak voor belangrijke onderdelen van het beleid is nog onvoldoende. De problemen met de invoering van «rekeningrijden» illustreren dit. Het onvoldoende draagvlak hangt samen met het feit dat:

- de autogebruikers moeilijk direct bereikbaar zijn voor de overheid;
- automobilisten onvoldoende op de hoogte zijn van de milieueffecten van autogebruik en de daarmee samenhangende kosten, mede daardoor maken zij keuzes voor het al dan niet gebruiken van de auto zonder expliciete afweging van milieugevolgen.

Taakstellingen en informatie

Het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen is naar de mening van de regering te vergroten door autogebruikers een beter inzicht te geven in de milieuproblematiek van het autogebruik. In de komende periode zal versterkt aandacht worden besteed aan informatievoorziening over de milieu-effecten en daarmee gepaard gaande kosten van het autogebruik. Ook wordt meer aandacht besteed aan informatie over de kosten die verbonden zijn aan een goede bereikbaarheid.

Verinnerlijking

Door de aandacht te vestigen op de nadelige milieu-effecten zal aan de autogebruikers gevraagd worden het rijgedrag aan te passen en schonere, zuiniger en stillere auto's te kopen. In de komende periode zal daarom het programma «Koop zuinig, Rij zuinig» worden voortgezet.

Voor verdere uitbouw van voorlichtingsprogramma's wordt onderzoek uitgevoerd naar de factoren die het mobiliteitsgedrag bepalen.

Ook in de auto zelf kan direct informatie worden verschaft aan de bestuurder over de effecten van zijn of haar gedrag, bijvoorbeeld met een econometer. Deze geeft vergelijkbaar met een snelheidsmeter de invloed van het rijgedrag op het energieverbruik aan. In de komende planperiode wordt nagegaan of de introductie hiervan zinvol is.

[10] Zie RIVM, Nationale Milieuverkenning 1993–2015, 1993.

Intermediaire kaders

Het is voor de overheid niet eenvoudig om de moeilijk bereikbare doelgroep personenverkeer direct aan te spreken. Nagegaan wordt of afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten, mogelijk zijn met organisaties zoals ANWB, ENFB, BOVAG, RAI, Stichting Natuur en Milieu. Zij kunnen mogelijk een belangrijke rol vervullen bij het ontwikkelen van het draagvlak voor het beleid en bij het direct beïnvloeden van de autogebruikers.

De reeds lopende succesvolle initiatieven om samen met het bedrijfsleven het woon-werkverkeer te beïnvloeden, zoals bij het vervoermanagement en het Carpooltopberaad, zullen worden voortgezet. Bij onderzoek naar beleidsvorming voor het zakelijk verkeer zal eveneens overleg met de betrokken bedrijven en organisaties worden gevoerd.

Met verzekeraars van autorisico's zal overleg worden gestart over het gezamenlijk ontwikkelen van een programma, gericht op de vermindering van risicovol én milieuschadelijk gedrag.

Monitoring voertuigemissies

Verbetering van informatievoorziening over de uitstoot van schadelijke stoffen en geluid door het autogebruik geschiedt via monitoring. Via de gegevens van de periodieke milieukeuring kunnen automobilisten worden geconfronteerd met de milieu-effecten van hun auto. De ervaringen met steekproefsgewijze controle leren dat zonder adequaat onderhoud de emissies van voertuigen gedurende de levensduur aanzienlijk toenemen.

Onderzocht wordt of op langere termijn een systeem van periodieke monitoring kan worden ingevoerd dat automobilisten stimuleert tot goed onderhoud van hun voertuig, om daarmee de totale emissies van het wagenpark te verminderen.

In dat onderzoek zullen de ervaringen in de Verenigde Staten van Amerika met een dergelijk systeem worden meegenomen.

Voorzieningen

Voor de vermindering van het autogebruik is het van belang dat er, naast uitvoering van het prijsbeleid, goede alternatieven voor de auto beschikbaar zijn en dat wonen, werken en recreatie ook zonder auto bereikbaar zijn. Het beleid dat hierop gericht is, kan alleen in samenwerking tussen de rijksoverheid, de andere overheden en de openbaar vervoerorganisaties worden uitgevoerd.

Openbaar vervoer

De rol van het openbaar vervoer wordt reeds versterkt door de volgende maatregelen:

- Een investeringsimpuls in het openbaar vervoer ter verbetering van reistijd en kwaliteit.
- Vergroting van de marktgerichtheid van de NS en de stads- en streekvervoerbedrijven, in combinatie met een verzakelijking van de verhouding tussen overheid en de vervoerbedrijven (Commissies Wijffels en Brokx).

Deze maatregelen zijn zonder flankerend beleid niet voldoende. Met name de instandhouding van de koppeling van de tarieven van openbaar vervoer en de variabele autokosten is als onderdeel van het flankerend beleid van belang.

Regionale/lokale verkeersmaatregelen

Het verstedelijkings- en locatiebeleid blijft gericht op het terugdringen van het autoverkeer in stedelijke gebieden. De samenhang met de ontwikkeling van stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer wordt versterkt.

Van de gemeenten wordt gevraagd:
- een actief ruimtelijk beleid te voeren voor:
  * de ontwikkeling van autovrije, auto-arme en autoluwe gebieden en woonwijken;
  * effectieve goederendistributie in stedelijk gebied (dit zal door het Rijk worden gestimuleerd);
- het bestaande en voorgenomen parkeer- en locatiebeleid volledig te implementeren;
- specifieke inrichtingsmaatregelen te treffen, zoals de concentratie van verkeersstromen op het stedelijk hoofdwegennet en optimalisatie van verkeersafwikkeling en het wegontwerp.

Voor het volgen van de ontwikkelingen, en het inschatten van de effecten van het voorgenomen beleid op lokaal en regionaal niveau, wordt gewerkt aan een verdere verfijning van de landelijke monitoring (Meten = weten).

Zekerheden en prioriteitsstelling

Afstemming tussen de overheden

Om op regionaal niveau tot een goede uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid te komen, worden inmiddels vervoerregio's in het leven geroepen. De vervoerregio's stellen regionale verkeers- en vervoersplannen op. Deze plannen vertalen de landelijke doelstellingen in regionaal beleid en geven een kader voor de in gemeenten te nemen beheers- en effectmaatregelen. De provincies zorgen voor de afstemming tussen de vervoerregio's onderling en leggen de hoofdinfrastructuur uit de regionale verkeers- en vervoersplannen vast in streekplannen. De provincies kunnen de Minister van Verkeer en Waterstaat adviseren bij de toetsing van de regionale verkeers- en vervoersplannen.

Internationaal

Uitwerking en implementatie van een aantal maatregelen, zoals emissienormering en snelheidsbeperking, is mede afhankelijk van besluitvorming in de EG. Gezien het belang van deze maatregelen voor het realiseren van de gestelde doelen zal Nederland zich inspannen om voor deze maatregelen een snelle besluitvorming in de EG tot stand te brengen. Onontbeerlijk voor een succesvolle Nederlandse inbreng is het tot stand brengen van coördinatie op nationaal niveau van de Nederlandse inbreng in Brussel. Ook daaraan zal in de NMP 2-planperiode volgens daarvoor bestaande kaders veel aandacht worden besteed (zie ook vrachtverkeer) (actie N36).

Maatregelen

De taakstelling voor het personenverkeer is in onderstaande tabel weergegeven.

Taakstelling personenverkeer	Referentiejaar 1986	Doelstelling 2000	Doelstelling 2010
Personenautokilometers (index)	100	130	135
NO_x[1]	163	40 (−75%)	40 (−75%)
Koolwaterstoffen[2]	136	35 (−75%)	35 (−75%)
CO_2[1]	23	23 (0)	20,7 (−10%)
Geluid personenauto[3]	80	74	70

[1] Betreft taakstelling voor de sector wegverkeer conform Nota Klimaatverandering. CO_2 in Mton.

[2] NO_x en koolwaterstoffen in kilotonnen per jaar. Percentages NO_x en koolwaterstoffen t.o.v. 1986

[3] Typekeuringseisen voor de max. geluidproduktie van voertuigen in dB (A)

In het NMP 1 en het SVV is een aantal beleidsmaatregelen geformuleerd gericht op het personenverkeer. De belangrijkste aangrijpingspunten voor het beleid zijn het prijsbeleid en de normstelling ten aanzien van de emissies. Nadere uitwerking van en besluitvorming over deze beleidsmaatregelen moet nog plaatsvinden. Daarbij speelt naast de algemene economische situatie mede de positie ten opzichte van de accijnsontwikkeling in de buurlanden een rol. Tijdige implementatie van deze maatregelen – of een pakket van vergelijkbare effectiviteit – is van cruciaal belang voor de realisatie van de taakstellingen voor CO_2 en NO_x in 2010. Voorts is van cruciaal belang dat in het kader van het te voeren milieubeleid de groei van de automobiliteit in de periode 1986–2010 wordt beperkt door onder andere de directe gebruikerskosten van de automobiliteit stapsgewijze en structureel te verhogen. Belangrijk beleidsuitgangspunt daarbij is (voortzetting van) de koppeling tussen de OV-tarieven en de variabele autokosten als onderdeel van het te voeren prijsbeleid.

Het RIVM heeft bekeken hoe in het licht van de jaarlijkse verhoging van de OV-tarieven met reëel 1 à 2% tussen 1993 en 2000 de accijnzen zich dienen te ontwikkelen. Dat heeft bij de huidige inzichten geresulteerd in een verhoging met om en nabij 20 cent/l. Daarnaast dient met ingang van 1994 nog rekening te worden gehouden met een correctie voor de inflatie. Deze wordt thans geraamd op 2,5% per jaar. De exacte hoogte moet jaarlijkse worden vastgesteld.

Voor wat betreft de concrete vormgeving van het beleid komen de volgende maatregelen in beeld:

- uitgaande van een reële stijging van de OV-tarieven met 1 à 2% per jaar voor de periode van 2000 een accijnsverhoging voor benzine in de orde van grootte van 20 ct/l reëel[1] (actie N3 1 (waarvan 11 cent per 1 januari 1994 zal worden gerealiseerd; een en ander is exclusief aanpassing accijnstarieven aan inflatie)) in combinatie met een – met het oog op het marktevenwicht tussen de diverse brandstoffen – MRB-verhoging voor LPG-auto's in de orde van grootte van f 200–f 250;
- op basis van dezelfde veronderstelling inzake de reële tariefstijging bij het openbaar vervoer voor de periode 2000 tot 2010 een verdere verhoging van de accijnzen in de orde van grootte van 40–50 ct/l (reëel) voor benzine en van 20 ct/l (reëel) voor diesel, alsmede een MRB-verhoging in de orde van grootte van f 450,– voor LPG-auto's;
- invoering van een spitstoeslag en daarop aansluitend invoering van het rekeningrijden;
- aanscherping Europese emissienormen personenauto's tot 0,3 g/km ($HC+NO_x$) voor benzineauto's en tot 0,5 g/km ($HC+NO_x$) voor dieselauto's in 1999 en daarna verdere aanscherping met telkens 20% per 2005 en 2010 (actie N36);
- in aanvulling op genoemde normstelling invoering van een budgettair neutrale tariefdifferentiatie in de BPM en de MRB vanaf 1995 (actie N35);
- aanscherping Europese normstelling geluidsemissie personenauto's;
- inzet van het sociaal instrumentarium ter bevordering van het draagvlak voor het beleid en ter beïnvloeding van het rij- en aankoopgedrag (actie N34).

Het ligt uiteraard niet in de bedoeling door deze maatregelen tot lastenverzwaring te komen, integendeel. De hiermee gemoeide bedragen worden gecompenseerd door even grote lastenverlichting. Daarbij zal een afweging gemaakt worden met betrekking tot de mate waarin dit plaats zal vinden door middel van zogenaamde variabilisatie van belastingen de auto betreffend, respectievelijk verlaging van fiscale lasten drukkend op arbeid.

Naast dit pakket beleidsmaatregelen (dan wel alternatieven met een vergelijkbaar effect) zijn aanvullende maatregelen nodig, omdat:

- de taakstellingen voor CO_2 en verstoring, op basis van het voorgenomen beleid, niet worden gerealiseerd;

- het beleid bij de implementatie nu al met tegenvallers wordt geconfronteerd.

In grote lijnen gaat het bij het aanvullende beleid om de onderstaande maatregelen.

Aanvullende maatregelen Personenverkeer

- Ter beïnvloeding van het aankoopgedrag (in de richting van minder grotere en zwaardere voertuigen) wordt primair gewerkt aan Europese regelgeving ter beperking van de CO_2-emissies van het personenautopark (actie N36, actie N38).
- Daarnaast wordt gekeken naar maatregelen ter beïnvloeding van het rijgedrag. In de planperiode wordt de handhaving van de snelheidslimieten, zoals neergelegd in de evaluatienotitie Rijsnelheden, nader uitgewerkt zodat de effectiviteit van het bestaande beleid gewaarborgd wordt. In dat kader worden de toepassingsmogelijkheden van snelheidsbegrenzers in personen- en bestelauto's onderzocht, teneinde na te gaan of deze een effectief instrument zijn voor de beperking van de rijsnelheid en kunnen bijdragen aan de handhaving van het bestaande beleid (De Commissie Kortman zal worden gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden van de inzet van deze instrumenten). Daarnaast zal onderzoek verricht worden naar de mogelijkheden de handhaving van de maximumsnelheid te schoeien op bedrijfseconomische leest naar het voorbeeld van het parkeerbeleid in de grote steden (actie N34).
- Ten behoeve van de beperking van de groei van het autoverkeer en bevordering van de bereikbaarheid: Invoering van een spitstoeslag in 1996/1997. In het verlengde hiervan zal zo spoedig mogelijk een systeem van rekeningrijden in Nederland worden ingevoerd. Bij de voorbereiding, zowel inhoudelijk als qua timing daarvan zal worden aangesloten bij de ontwikkelingen in een aantal landen in Europa, in het bijzonder Duitsland (actie N32).
- Bezien wordt of bestaande fiscale instrumenten kunnen worden benut, bijvoorbeeld voor het terugdringen van het gebruik (zowel privé als zakelijk) van de zaken-leaseauto (fiscale autokostenbijtelling) en voor de terugdringing van het gebruik van de auto in het woon-werkverkeer (reiskostenforfait eventueel in samenhang met arbeidskostenforfait).
- Gestreefd wordt naar uitbreiding van de periodieke milieukeuring van personenauto's zodat deze beter aansluit bij de emissie-eisen die gelden voor nieuwe auto's. Deze uitbreiding dient twee doelen: de automobilist confronteren met de emissies van zijn voertuig gedurende de levensduur en hem stimuleren tot adequaat onderhoud.
- Extra maatregelen kunnen voortkomen uit de resultaten van onderzoek naar de toepassing van nieuwe schone, stille en zuinige voertuigtechnologieën (incl. die voor railvoertuigen) en brandstofkwaliteiten[11]. In 1994 zal een beleidsnota over de toepassing van schonere voertuigtechniek en brandstofkwaliteiten worden uitgebracht (actie N28).
- Extra aandacht binnen het mobiliteitsbeleid is ten slotte gewenst voor het sociaal-recreatieve verkeer omdat een aanzienlijk deel van de reizigerskilometers wordt veroorzaakt door dit verkeer. Hier kan veel worden bereikt door recreatiemogelijkheden, -instellingen en -voorzieningen te situeren in of in de nabijheid van stedelijk gebied en door te zorgen voor een goede bereikbaarheid met openbaar vervoer en fiets (verstedelijking en locatiebeleid).

Goederenvervoer

De taakstelling voor het goederenvervoer kan zonder aanscherping van het volumebeleid met de huidige beschikbare maatregelen niet worden

[11] Zie de nota: «Wegverkeer: Voertuigtechnologieën en brandstoffen»

gerealiseerd. Aanscherping van het volumebeleid in Nederland brengt niet alleen de concurrentiepositie van het goederenvervoer in gevaar, maar zal ook leiden tot een forse toename van het aantal buitenlandse vrachtauto's in Nederland en daardoor niet het gewenste milieu-effect sorteren. Volumebeleid is daarom alleen zinvol en effectief in EG-verband.

Taakstelling en informatie

Afspraak met de sector

Om bovenstaande reden wordt voor het goederenvervoer een andere benadering gekozen. Gedurende een periode van circa vijf jaar wordt, in overleg tussen de rijksoverheid, andere overheden en het bedrijfsleven, nagegaan welke extra inspanningen in die periode kunnen worden gerealiseerd[12] (actie N27). Deze inspanningen zullen moeten leiden tot:

- een zuiniger, schoner en stiller vrachtwagenpark;
- verdere verandering in de vervoerwijzekeuze (meer vervoer per rail en binnenvaart, overslagpunten, intermodaal vervoer); de mogelijkheden om te komen tot verbetering van de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven in relatie tot rail, buis en water (locatiebeleid goederen) zullen hierbij tevens een belangrijke rol spelen;
- verdere verhoging van de transport-efficiency[13];
- verbetering van rijgedrag.

De NMP-SVV II-taakstellingen gelden als richtinggevend kader voor de implementatie van maatregelen binnen de sector.

Tussentaakstelling

In het overleg zal een tussentaakstelling voor het eind van de periode van circa vijf jaar worden overeengekomen. Deze tussentaakstelling dient als ijkpunt voor de te leveren inspanning. Na afloop van deze periode wordt een beslismoment ingelast om te bezien of deze aanpak wordt voortgezet. Bij die besluitvorming zullen de effecten van de inspanningen afgezet worden tegen het totaal van de taakstellingen.

De inspanningen zullen niet alleen in nationaal, maar ook in internationaal kader moeten worden verricht. Dit betekent een blijvende actieve Nederlandse beleidsinzet in EG-kader. De inzet vanuit de gezamenlijke NMP-departementen richt zich op een integratie van milieu-, transport-, ruimtelijk, industrie- en technologiebeleid in EG-verband. Het Witboek Transport en het vijfde Milieu-actieprogramma bieden hiertoe goede aanknopingspunten (actie N36).

Betrokkenheid vervoerssector

De boven geschetste aanpak voor het vrachtverkeer is gericht op het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven de milieudoelstellingen beter binnen bereik te brengen. Het reeds bestaande overleg met de Ondernemersorganisatie voor logistiek en Transport (EVO), de belangenorganisaties in het goederenvervoer over de weg (Transport en Logistiek Nederland, Koninklijk Nederlands Vervoer) en de RAI kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Naast de bijdrage van de transportsector aan het beleid wordt ook het overleg met het bedrijfsleven in bredere zin met betrekking tot het verkeer- en vervoerbeleid geïntensiveerd.

Beïnvloeding rijgedrag

Een van de elementen die van belang zijn bij het realiseren van de taakstelling is het veranderen van het rijgedrag. Hiertoe wordt het programma «Koop Zuinig, Rij Zuinig» uitgebreid met de doelgroep goederenvervoer.

[12] Aan de hand van de uitkomsten van onder meer het Trendbreukscenario Goederenvervoer en op basis van de zogenaamde FORWARD-studie, wordt een totaalpakket van meest effectieve maatregelen op korte en lange termijn geïdentificeerd.

[13] In de zin van het uitvoeren van minder ritten/kilometers voor een zelfde volume.

Voorzieningen

Betuwe-spoorlijn

De milieu-effecten van goederentransport over de weg kunnen worden teruggebracht door het transport via de spoorwegen in plaats van via de weg te laten verlopen. Het aanleggen van de Betuwe-spoorlijn is nodig om voldoende spoorcapaciteit beschikbaar te hebben, om behalve een deel van het containervervoer uit de mainport Rotterdam, een deel van de groei van het wegvervoer over te nemen. De inpassing van het tracé geschiedt met grote zorg om de verstoring binnen aanvaardbare grenzen te houden.

In het Plan van Aanpak Rijnmond is een aantal projecten opgenomen, onder andere om de verandering van de vervoerwijze (naar spoor en binnenvaart) te bevorderen.

Risicobeleid

Voor de beheersing van de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen worden criteria ontwikkeld, onder meer op basis van de resultaten van een consequentie-onderzoek. Het accent ligt hierbij primair op locatie-specifieke risicobeheersing, dat wil zeggen: beleid gericht op het voorkomen en verminderen van risico's langs routedelen waardoor combinatie van vervoersstroom, verkeersveiligheid en (woon)omgeving een relatief hoog risico bestaat (actie N33).

Maatregelen

De taakstellingen voor het goederenvervoer zijn vermeld in de onderstaande tabel.

Taakstellingen Goederenvervoer	1986	2000	2010
Vrachtautokilometers	100		140[1]
NO_x[2]	122	72 (−35%)	25 (−75%)
Koolwaterstoffen[2]	46	30 (−35%)	12 (−75%)
CO_2[3]	23	23 (0)	20,7 (−10%)
Geluid vrachtauto/bus[4]	81–80	75–80	70

[1] Geen taakstelling maar streefcijfer uit Regeringsreactie op de Tweede Milieuverkenning
[2] NO_x en koolwaterstoffen in kilotonnen per jaar. Percentages NO_x en koolwaterstoffen t.o.v. 1986
[3] Betreft taakstelling voor de sector wegverkeer conform Nota Klimaatverandering. CO_2 in Mton.
[4] Typekeuringseisen voor de max. geluidproduktie van voertuigen in dB (A).

In samenhang met het in NMP/SVV II/VINEX geformuleerde beleid zijn voor realisatie van de taakstelling voor de sector de volgende aanvullende maatregelen nodig.

In EG-verband wordt de invoering en aanscherping van emissienormen voor CO_2, NO_x en geluid nagestreefd. Voor de NO_x-emissies van vrachtauto's en bussen wordt een aanscherping van de emissie-eisen van 7 gr/kWh in 1996 naar 1,5 gr/kWh in 2010 nagestreefd. Voor bestelauto's (benzine en diesel) wordt een aanscherping van de emissie-eisen met 60% beoogd, stapsgewijs door te voeren met aanscherpingen in 1997, 2000 en 2005 (actie N36). Extra maatregelen op dit gebied kunnen voortkomen uit de resultaten van onderzoek naar de toepassing van nieuwe schone, stille en zuinige voertuigtechnologieën (incl. die voor railvoertuigen) en brandstofkwaliteiten[14] (actie N28). In 1994 zal een beleidsnota over de toepassing van schonere voertuigtechniek en brandstofkwaliteiten worden uitgebracht (actie N28). Voorts wordt de haalbaarheid onderzocht van Selectieve Catalytische Reductie (SCR) en vergelijkbare NO_x-technieken. Bezien zal worden in hoeverre invoering van schone vrachtwagentechnieken kan worden gestimuleerd door middel van een tariefdifferentiatie in de MRB.

[14] Zie de nota: «Wegverkeer: Voertuigtechnologieën en brandstoffen»

De eerder geschetste aanpak om via afspraken met de subdoelgroep vrachtverkeer te komen tot een schoner, stiller en zuiniger autopark, verbetering van de transport-efficiency, verbetering van het rijgedrag en verschuiving in de vervoerwijze, is een cruciaal onderdeel van het beleid voor de NMP 2-planperiode (actie N27).

Onderzoek naar de milieu-effecten van een stapsgewijze verlaging van de rijsnelheden wordt in de planperiode uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zullen worden ingebracht in de verdere ontwikkeling van het Europese Transport- en Milieubeleid.

Luchtvaart

Taakstellingen en informatie

Nota Luchtverontreiniging en luchtvaart

In het NMP 1 is voor de subdoelgroep luchtvaart geen specifieke emissiereductietaakstelling opgenomen. In de nota Luchtverontreiniging en Luchtvaart (nota LuLu), die eind 1994 zal verschijnen, zal een uitwerking plaatsvinden van het Nederlandse beleid inzake de door de luchtvaart veroorzaakte luchtverontreiniging[15]. Nederland zet – in aansluiting op voornemens in het kader van Plan van Aanpak Schiphol en omgeving en de nota Klimaatverandering – zijn inspanningen onverminderd voort om een internationaal draagvlak te creëren voor het leggen van een accijnsheffing op vliegtuigbrandstof.

Verstoringstaakstelling

In het NMP 1 was voor de luchtvaart nog geen landelijke taakstelling voor de verschillende componenten van verstoring geformuleerd. In de komende periode zal een dergelijke taakstelling voor de civiele luchtvaart worden geformuleerd, waarbij voor het aspect geluidhinder wordt uitgegaan van de geluidzones rond luchtvaartterreinen. Voor het aspect externe veiligheid wordt uitgegaan van het beoordelingskader externe veiligheid voor burgerluchthavens en van het specifieke per luchthaven te ontwikkelen externe veiligheidsbeleid (actie N29).
Deze verstoringstaakstelling zal worden opgenomen in een volgend Milieuprogramma (actie N30).

Voorzieningen

Substitutie

Voor het realiseren van de doelstellingen van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) is het noodzakelijk dat een deel van de groei van het luchtverkeer overgenomen wordt door het railverkeer. Uitgaande van een groei van het aantal reizigers op Schiphol tot zo'n 40 miljoen in 2015, wordt het noodzakelijk geacht dat omstreeks 2015 ten minste 5 miljoen passagiers met de trein reizen in plaats van het vliegtuig. Het kabinet acht realisatie van deze doelstelling haalbaar uitgaande van:

- de realisering van de geplande hogesnelheidstreinverbindingen naar het zuiden en het oosten[16];
- maatregelen om de integratie tussen lucht- en railvervoer te verbeteren via samenwerking tussen luchtvaart- en railbedrijven;
- een flankerend prijsbeleid dat zich richt op het waarborgen van een evenwichtige concurrentieverhouding binnen en tussen vervoersmodaliteiten;
- vrijwillige beperking van het aantal vluchten op bestemmingen die goed per HSL te bereiken zijn.

[15] Over de stand van voorbereiding van deze nota heeft de minister van VROM mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat onlangs verslag uitgebracht.
[16] Voor de realisering van hogesnelheidsverbinding in zuidelijke richting (o.a. Brussel, Parijs en Londen) loopt een PKB-procedure. Over de verbinding in oostelijk richting (Keulen, Frankfurt) is op 31 augustus 1992 tussen Nederland en Duitsland een overeenkomst gesloten: het Kabinet zet zich in om deze HSL-Oost enkele jaren eerder dan 2010 te realiseren.

In het kader van de PKB-Schiphol is met de NVLS, de KLM en de NS afgesproken dat zij medio 1994, vóór het uitkomen van deel 3 van de PKB-Schiphol, gezamenlijk een uitvoeringsplan zullen presenteren aangaande de in hun bereik liggende noodzakelijke integratiemaatregelen. In het uitvoeringsplan zullen de mogelijkheden worden aangegeven om op vrijwillige basis te komen tot een beperking van het aantal vluchten op bestemmingen die goed met de hoge snelheidslijn bereikbaar zijn.

De komende jaren wil het kabinet samen met de andere betrokkenen met voortvarendheid uitvoering geven aan de maatregelen genoemd in de PKB-Schiphol. Het kabinet zal in internationaal kader initiatieven nemen om prijsbeïnvloedende maatregelen bespreekbaar te maken en te bewerkstelligen, om zo mede gestalte te geven aan de substitutiedoelstellingen uit het PASO, met als uitgangspunt dat evenwichtige concurrentieverhoudingen binnen en tussen de vervoersmodaliteiten gewaarborgd dienen te zijn. Bij de bevoordeling van de positie van de trein ten opzichte van het vliegtuig is een substitutie van 6,5 miljoen passagiers mogelijk door vergaande prijsmaatregelen en ander flankerend beleid. Uitgangspunt is dat substitutie niet zal worden gestimuleerd door het van overheidswege afdwingen van een verlaging van de tarieven voor hogesnelheidsvervoer.

Bij de evaluatie van de PKB-Schiphol – 5 jaar na de vaststelling van de PKB door de Tweede Kamer – zal worden nagegaan of met het in de PKB voorgestelde pakket maatregelen de beoogde substitutie van ten minste 5 miljoen passagiers in 2015 kan worden bereikt.

Maatregelen

Luchtvaart en geluidhinder

De keuze voor de ontwikkeling van Schiphol tot een van de Europese mainports en voor de ontwikkeling van vliegveld Maastricht tot een zogenoemde combi-luchthaven noodzaakt tot een actief beleid gericht op de kwaliteit van de leefomgeving in de buurt van de luchthavens. Op landelijk niveau past daarin het kabinetsbesluit tot vaststelling van een landelijke nachtnorm voor vliegtuiglawaai en de ontwikkeling van een beoordelingskader externe veiligheid voor luchthavens (actie N29). Om de kwaliteit van het leefmilieu in de directe omgeving van de luchthavens zo goed mogelijk te waarborgen, worden bij Schiphol en de luchthaven Maastricht nieuwe banen voorzien en aan- en uitvliegroutes geoptimaliseerd, die mede tot doel hebben de geluidsbelasting en externe veiligheidsrisico's terug te dringen. De zoneringsprocedures en de isolatieprogramma's zullen zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Daarnaast zullen maatregelen worden ingevoerd die tot doel hebben de handhaving te intensiveren.

De hierbij behorende maatregelen voor de civiele luchtvaart zijn vermeld in onderstaand kader.

Maatregelen Luchtvaart

- In de EG is een voorstel tot verscherping van geluidsemissie-eisen ter discussie. In ICAO-verband zijn voorstellen ontwikkeld die moeten waarborgen dat de geluidsbelasting in de toekomst niet zal toenemen ondanks de verwachte groei van het luchtverkeer. Nederland vervult een actieve rol bij de verscherping van de internationale geluidemissie-eisen.
- Met ingang van 2002 zullen zogenaamde hoofdstuk 2-vliegtuigen niet meer tot EG-luchthavens worden toegelaten. In Nederland

wordt er naar gestreefd om vooruitlopend daarop hoofdstuk 2-toestellen in de nacht reeds eerder niet toe te laten.
- Met actieve ondersteuning van Nederland wordt door de EG gewerkt aan de harmonisatie van zonerings- en grondgebonden gebruiksregels en van rekenmethodes voor geluidsbelasting rond luchthavens.
- Voor Schiphol zal voor de periode 1995 tot 2003 een geluidzone worden vastgesteld met niet meer dan 15 000 woningen binnen de 35Ke geluidzone. In de PKB-Schiphol wordt naast de indicatieve geluidzone 35Ke *een – in de Luchtvaartwet te introduceren – reser*veringszone opgenomen, die circa 12 600 woningen omvat. De wijze waarop de reserveringszone gestalte krijgt, wordt in de PKB-Schiphol concreet ingevuld.
- Het kabinet streeft ernaar de geluidszones voor Schiphol in 1995 vast te stellen. Voor de op grond van deze zones noodzakelijke geluidssanering zal een uitvoeringsorganisatie worden opgericht.
- De zonering van de 12 aangewezen luchtvaartterreinen voor de kleine luchtvaart zal eind 1994 zijn afgerond.
- Nadat de geluidzones zijn vastgesteld, zal in een gebied met een geluidsbelasting van meer dan 40 Ke en meer dan 27 LAeq, isolatie van woningen plaatsvinden. De daarmee gepaard gaande kosten worden in beginsel opgebracht door de luchtvaartsector. Bij Schiphol vindt overigens al isolatie plaats conform de zoneringscontour zoals aangegeven in het SBL. Deze zogenaamde presanering wordt voor 1995 afgerond.
- Het kabinet zal versterkte aandacht geven aan de handhaving van de geluidzones rond luchthavens. Wanneer de wijziging van de Luchtvaartwet binnenkort van kracht zal zijn, is daarvoor een goede wettelijke basis beschikbaar. Hierin is geregeld dat voor elke luchthaven een handhavingsvoorschrift moet worden opgesteld. Daarnaast moet ter preventieve handhaving door de exploitant van een luchthaven jaarlijks vooraf een gebruiksplan ter goedkeuring worden voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Vooruitlopend daarop is voor Schiphol een gebruiksplan 1993 opgesteld.
- De geluidsbelasting van de grote luchthavens zal permanent worden bewaakt door middel van een continue berekening ervan op basis van de geregistreerde vliegbanen, in combinatie met geluidsmetingen.
- De financiering van beschermende maatregelen in de omgeving van luchthavens gebeurt uit heffingen. Via een wijziging van de Luchtvaartwet wordt voorzien in een wettelijke basis hiervoor.

Van de militaire luchtvaart is bekend dat zij een voorname bron van geluidhinder is. Ter beperking van de hinder worden de onderstaande maatregelen genomen.

Maatregelen militaire luchtvaart

- Zoals aangegeven in de Prioriteitennota 1993 zal voor een aantal vliegvelden worden nagegaan of de geluidszone ingevolge de luchtvaartwet kan worden verkleind.
- Naar aanleiding van de medio 1993 aangekondigde terugtrekking van het squadron jachtvliegtuigen van de Amerikaanse luchtmacht van de vliegbasis Soesterberg zal een onderzoek worden uitgevoerd *naar de aanpassing van de belegging van de militaire vliegvelden.* Naast de operationele en financiële aspecten zal hierbij ook gekeken worden naar het ruimtebeslag en de geluidsbelasting met het oog op (toekomstige) woningbouw.

- Waar sprake is van permanent burgermedegebruik van militaire velden (Eindhoven, Twenthe, De Kooy) vindt dit plaats binnen vastgestelde openingstijden.
- Op een aantal locaties vallen laagvlieggebieden voor militaire hefschroefvliegtuigen en voor opleidingsdoeleinden bestemde propellervliegtuigen en natuur- en stiltegebieden samen. Er zal een gezamenlijke studie worden uitgevoerd om de meest conflicterende gevallen van samenvallen van functies op te lossen. In de integrale herziening van het Structuurschema militaire terreinen zal een en ander worden vastgelegd (actie N56).

Scheepvaart/Overige mobiele bronnen

In de loop van 1994 verschijnt een nieuwe versie van het Milieubeleidsplan voor de scheepvaart (planperiode 1994–1997). Het plan legt het accent op vergroting van de handhaving en handhaafbaarheid van de regels ter vermindering van illegale lozingen. Ter vermindering van de luchtverontreiniging wordt in internationaal verband gestreefd naar een vermindering van het zwavelgehalte in bunkerolie (zie S 5.4).

Naarmate de emissies van personenvervoer en vrachtvervoer verder afnemen, neemt het aandeel van de emissies van de relatief milieuvriendelijke scheepvaart en van de overige mobiele bronnen (tractoren, hijswerktuigen e.d.) toe. In het NMP 1 is voor deze subdoelgroepen geen specifieke reductietaakstelling geformuleerd. In de planperiode wordt onderzocht in hoeverre emissiereductie in de binnenvaart haalbaar is. Op basis daarvan zullen in overleg met de sector mogelijke taakstellingen geformuleerd worden. Voor de subdoelgroep overige mobiele bronnen zal de taakstelling in de NMP 2-planperiode worden geformuleerd. Voor deze subdoelgroep zijn maatregelen denkbaar die vergelijkbaar zijn met de voertuigtechnische maatregelen bij personen- en vrachtverkeer. Momenteel wordt in dit kader op Europees niveau regelgeving voorbereid die emissies van landbouwwerktuigen normeert. Energiebesparing bij de subdoelgroep overige mobiele bronnen wordt bevorderd in lijn met de door het Ministerie van Economische Zaken afgesloten Meerjarenafspraken met de doelgroepen bouw en landbouw.

Lokaal en regionaal verkeer

Rol andere overheden

Op regionaal en lokaal niveau moeten grote inspanningen geleverd worden door de andere overheden om de realisatie van de taakstellingen voor de doelgroep verkeer en vervoer mogelijk te maken. Voor de vervoerregio's en lokale overheden is het moeilijk lokaal/regionaal beleid te formuleren omdat taakstellingen op dat niveau ontbreken. Daarom zullen door het Rijk de belangrijkste SVV II-doelstellingen hanteerbaar worden gemaakt op vervoerregionale schaal[17]. Het gaat daarbij onder andere om de reductie van de groei van autokilometers en de beperking van de regionale en lokale knelpunten. In overleg met alle relevante actoren zal een doorvertaling van de verstoringsdoelstelling naar lokaal/regionaal niveau plaatsvinden.

De dilemma's en uitvoeringsproblemen bij het milieubeleid op regionaal en lokaal niveau zijn groot. Zo kunnen circulatiemaatregelen voor de reductie van geluidshinder tot een stijging van het aantal autokilometers leiden. Concentratie van nieuwe woon- en werklocaties in het stedelijk gebied, gekoppeld aan een goed stadsgewestelijk openbaarvervoerssysteem, leidt tot lagere emissies maar kan ook plaatselijk leiden

[17] Voor het realiseren van de doelstellingen van het thema verstoring, met name geluidshinder, is het noodzakelijk dat naast het treffen van specifieke maatregelen, ten minste een stabilisatie van de automobiliteit ten opzichte van 1986 in het stedelijk gebied optreedt. Zie Tweede Kamer, Structuurschema Verkeer en Vervoer, vergaderjaar 1989–1990, 20 922, nrs. 15–16.

tot hogere lokale milieubelasting (overschrijding grenswaarden geluid of luchtkwaliteit).

In de binnenkort uit te brengen uitvoeringsnotitie «Naar een lokaal- en regionaal verkeersmilieubeleid», de beleidsnotitie «Stedelijke Luchtverontreiniging» en de «Wegwijzer verkeerssituaties» wordt aan deze problematiek aandacht geschonken (zie S 6.2.1.1).

Het huidige verstoringsbeleid (onder andere op basis van de Wet geluidhinder en AMvB's luchtkwaliteit) zal, ook na toevoeging van bovenstaande maatregelen, niet leiden tot een situatie waarbij het probleem van de hinder na 2000 en ernstige hinder na 2010 geheel zal zijn opgelost. Daarom worden de volgende maatregelen uitgevoerd:

Maatregelen Verstoring en verkeer

- Het aantal gevallen van hogere grenswaarden dat in het kader van de Wet geluidhinder wordt verleend voor nieuwe woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen, moet worden beperkt. Daarbij zal uitdrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de ruimtelijke consequenties in het bijzonder in stedelijke gebieden. De optimalisatie van het wegontwerp zal hier een voorname rol spelen, met name in de vorm van geluidreducerende wegdekken.
- Bestrijding van de effecten van het verkeer door middel van mitigerende maatregelen zoals geluidschermen en -isolatie. Het bestaande programma sanering wegverkeerslawaai zal worden geïntensiveerd om te komen tot sanering van de meest urgente situaties voor het jaar 2000 en een totale afronding van de operatie in 2010.[18]
- De Nota Stankbeleid (TK 22 715 nr. 2) zal verder worden uitgewerkt. Daarbij zal worden bezien welke maatregelen met betrekking tot het verkeer gewenst zijn.

5.8 Consumenten

Zowel in het NMP 1 als tijdens UNCED is geconcludeerd dat duurzame ontwikkeling ook wijziging in consumptiepatronen vraagt. De behoeften van consumenten bepalen voor een belangrijk deel het aantal en de aard van de voorzieningen en produkten die worden aangeboden. De consument heeft als vragende partij aan het eind van de produktie-consumptieketen een essentiële rol in het milieubeleid en kan daarmee de uitvoering van het milieubeleid bij andere doelgroepen verstevigen.

De consument heeft veel aandacht voor het milieu[19]. Dat werkt echter op sterk wisselende manier door op concrete milieugedragingen. De helft van de bevolking zegt bij het inkopen rekening te houden met het milieu. Verantwoord omgaan met afval (glas, papier, klein-chemisch afval, groente-, fruit- en tuinafval) lijkt inmiddels ingeburgerd. Produkten om water en energie te besparen worden meer gekocht. Maar het verkeers- en sociaal-recreatief gedrag is nog weinig veranderd.

Hoewel het draagvlak voor de uitvoering van het beleid groot is, worden de taakstellingen uit het NMP 1 niet gerealiseerd. Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren uit een aantal trends die het positieve effect van gedragsveranderingen deels tenietdoen. Het RIVM wijst in de Milieuverkenningen onder andere op de groei van de omvang van de bevolking, een voortgaande groei in het besteedbaar inkomen en een voortgaande trend tot individualisering, waardoor het aantal huishoudens en woningen toeneemt. Het totale huishoudelijk energiegebruik en waterverbruik blijft stijgen, terwijl een daling noodzakelijk is.

[18] De nota Heroriëntatie sanering wegverkeerslawaai, die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden, geeft – zowel inhoudelijk als financieel – het kader voor deze beleidsombuiging.

[19] Zo onderschrijft 84% van de consumenten de stelling dat de aantasting van het milieu een risico vormt voor de toekomst van kinderen, en 70% dat het milieu hem voldoende raakt om zich ermee bezig te houden (NIPO,1993).

Voor het bereiken van duurzaam consumeren is het niet voldoende als het milieu-aspect in het individuele handelen van de consument wordt geïntegreerd. Fundamentelere wijzigingen in het consumptiepatroon zullen nodig zijn. Dit betekent dat gedragsautomatismen doorbroken moeten worden, en dat op basis van maatschappelijke efficiency zuiniger moet worden omgegaan met grondstoffen en energie.

De Sociaal-Economische Raad (SER) wijst op de grote mobiliteitsbehoefte en op het toenemend wegwerpkarakter van de maatschappij[20]. Deze factoren zijn ervoor verantwoordelijk dat de druk van consumenten op het milieu blijft toenemen.

De SER beveelt in dit licht aan om te zoeken naar mogelijkheden om «een verschuiving in het consumptiepatroon van materiële goederen naar milieuvriendelijke dienstverlening te bevorderen»[20]. Daartoe zou op lokaal niveau kleinschalig ondernemerschap gestimuleerd dienen te worden, gericht op het op milieuefficiënte wijze verlenen van bepaalde diensten. «Daarbij kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen ten opzichte van de individuele consument, en van voordelen van arbeidsdeling. Een dergelijke verschuiving van goederen naar diensten hoeft niet gepaard te gaan met een verminderde welvaartsbeleving.»[21]

Om met de knelpunten bij de uitvoering van het beleid om te gaan zal in de komende periode de aandacht voornamelijk uitgaan naar:
- de versterking van het doelgroepenbeleid voor de consumenten;
- het tot stand brengen van een adequaat pakket aan voorzieningen, produkten en informatie om de consument in staat te stellen zijn milieubewuste houding in praktijk te brengen; voor de verbetering van de informatievoorziening zal een versterkt beroep gedaan worden op intermediaire kaders;
- het ontwikkelen van een prijsinstrumentarium waarvan voldoende krachtige prikkels uitgaan voor het bevorderen van meer duurzame consumptiepatronen.

De uitvoering van het beleid wordt gecoördineerd via het doelgroepoverleg consumenten[22]. Belangrijkste aandachtspunten in het doelgroepoverleg zijn de verinnerlijking van het milieu-aspect en vroegtijdige toetsing van het voorgenomen beleid. De coördinerende functie van het doelgroepoverleg met de consumentenorganisaties zal worden versterkt. Vanaf 1994 zullen alle beleidsvoornemens die direct een belangrijke bijdrage vragen van consumenten, in het doelgroepoverleg worden getoetst op uitvoerbaarheid en zullen de mogelijkheden worden verkend voor het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van deze voornemens door de daarin vertegenwoordigde organisaties.

Het overleg wordt meer uitvoeringsgericht door aansluiting te zoeken bij andere organisaties die diensten aanbieden op specifieke aandachtsterreinen, zoals wonen, vrijetijdsbesteding, verkeer en voeding. Gestimuleerd zal worden dat de ervaringen van deze organisaties in het bereiken van hun leden worden benut en dat het milieu-aspect meer wordt betrokken in het dienstenpakket dat deze organisaties aan hun leden aanbieden. Ook de overheden, met name de gemeenten, zullen waar relevant nadrukkelijker worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het consumentgericht milieubeleid.

[20] SER, advies Milieu en ontwikkeling, Den Haag, juni 1993.
[21] De raad verwijst onder andere naar de in opdracht van VROM uitgevoerde studie «The Best of Both Worlds: Sustainability and Quality Lifestyles in the 21st Century».
[22] Hierin zijn vertegenwoordigd de Consumentenbond, Konsumentenkontakt en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen.

Maatschappelijk debat duurzame consumptie

De overheid zal het tot stand komen van een discussie over duurzame consumptiepatronen tussen in aanmerking komende intermediairen en maatschappelijke organisaties entameren. De discussie zal worden ondersteund door het laten uitvoeren van relevant onderzoek en experimenten en demonstratieprojecten (actie N25). Nederland zal zich ook in internationaal verband inzetten voor het realiseren van duurzame consumptiepatronen in de westerse geïndustrialiseerde landen. De eerste voorbereidende stappen richting de OESO zijn inmiddels gezet (actie N86).

Helderheid taakstellingen en informatie

Doorvertaling

Nog niet voor alle milieuthema's heeft doorvertaling plaatsgevonden naar taakstellingen voor de consument. Voor de doelgroep zelf hebben kwantitatieve taakstellingen een beperkte operationele waarde, omdat het maken van bindende afspraken (in de vorm van hetzij convenanten of wetgeving) vrijwel niet mogelijk is. Doorvertaling is echter nodig als richtsnoer om de voortgang in het beleid te kunnen toetsen en zonodig bij te stellen. Voor de doelgroep consumenten zullen in de komende planperiode taakstellingen worden geformuleerd op basis van de bestaande themadoelstellingen (actie N24)

Voorlichting

In de inzet van het beleidsinstrument voorlichting is een verschuiving te constateren van opinievormend en probleemstellend in de jaren zeventig naar het aandragen van concrete handelingsperspectieven in de jaren negentig. Deze accentverschuiving zal versterkt worden voortgezet. De voorlichting over het betrekken van het milieu-aspect in specifieke gedragingen zal meer dan voorheen worden gegeven door in aanmerking komende intermediaire organisaties.

Terugkoppeling

In de planperiode wordt de «Persoonlijke MilieuTest» gepubliceerd, die de consument in staat stelt om zelf de milieubelasting van zijn huidige gedragingen te toetsen aan die van de gemiddelde consument[23]. Op grond van de uitkomsten van de test kan de consument zelf prioriteiten stellen al naar gelang zijn specifieke mogelijkheden en wensen (actie N24)

Onderzoek is gestart naar de succes- en faalfactoren van de verschillende systemen voor milieuterugkoppeling. De consument krijgt met dergelijke systemen (een voorbeeld is de actie Zuinig Stoken/Zuinig Aan van de nutsbedrijven) inzicht in de milieu-effecten van zijn handelen en een impuls tot het verbeteren van zijn prestatie. Dergelijke terugkoppeling van informatie kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. De consument kan worden geconfronteerd met de milieu-effecten van zijn handelen met behulp van een aantal technische hulpmiddelen of door het zelf registreren van zijn handelen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt waar mogelijk terugkoppeling als instrument ingezet.

Voorzieningen en middelen

In de komende periode zullen de voorzieningen voor gescheiden afvalinzameling en milieubewust vervoer (fietsinfrastructuur en openbaar vervoer) worden uitgebreid. Ook zal de kwaliteit daarvan worden verbeterd. Aan andere overheden, bedrijfsleven, producenten en detailhandel zal gevraagd worden hieraan een bijdrage te leveren. (zie ook actie N22)

[23] Een eerste versie van deze test is gepubliceerd in de consumentengids van de Consumentenbond (mei 1993).

Individualisering en milieuvriendelijke consumptiepatronen

Met het stimuleren van het tot stand komen van voorzieningen die het de consument gemakkelijker maken om te komen tot een milieuvriendelijker consumptiepatroon, wordt aangesloten op de genoemde trends tot individualisering. Belangrijk nevenresultaat van diensten op deze gebieden zijn immers dat deze doorgaans tijd en ongemak sparen. Aanhakend bij een trend tot steeds kritischer consumeren, dat wil zeggen dat de consument steeds meer waar voor zijn geld verlangt, zal onderzocht worden welk effect de «huishoudportemonnee» uitoefent op het aanschaffen van een milieuverantwoord produktenpakket.

Produktgericht milieubeleid

In de loop van 1994 zal mede als uitvloeisel van de nota Produkt en Milieu samen met relevante organisaties worden gewerkt aan het tot stand brengen van de nodige voorzieningen om de consument in staat te stellen meer rekening te houden met het milieu bij het aankopen, gebruiken en eventueel afdanken van produkten[24]. Informatie over de milieubelasting van produkten en de beschikbaarheid van een minder milieubelastend assortiment zijn daarvoor van belang. Als hulpmiddel om in één oogopslag een milieuverantwoorde keuze te maken, is in Nederland de milieukeur ingevoerd. In de Nederlandse systematiek zijn de voorwaarden geschapen voor een zo groot mogelijke aansluiting op de Europese milieukeur.

Elementen uit de Nota Produkt en Milieu die van belang zijn voor de doelgroep consumenten:

- *In overleg met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zal in 1994 de vorm van een milieu-etiket worden vastgesteld. Hierbij zal zo mogelijk aansluiting worden gezocht bij de reeds langer bestaande wens om te komen tot integrale produktinformatie (betrekking hebbend op meer aspecten dan milieu, zoals prijs, kwaliteit en veiligheid). De werkzaamheden van de Sociaal-Economische Raad op dit punt zullen bij het project worden betrokken.*
- *In 1994 zal een informatiepunt worden ingesteld waar de consument informatie kan krijgen over (achtergronden van) de milieu-aspecten van produkten.*
- *Consumentenorganisaties zullen worden ondersteund in hun voorlichtende rol over milieu-aspecten van produkten;*
- *Onderzoek zal worden gestart naar de wenselijkheid en haalbaarheid van meer reparatiediensten, bijvoorbeeld in winkelcentra of gecombineerd met faciliteiten voor consumenten die hun produkten willen ruilen tegen andere produkten.*
- *In de Wet milieubeheer zullen voorzieningen worden opgenomen ten behoeve van het geven van milieuproduktinformatie.*

Zekerheid en prioriteitsstelling

Uit de evaluatie van het consumentgericht milieubeleid valt af te leiden dat de consument soms het gevoel heeft dat de overheid zelf het milieuaspect niet voldoende serieus neemt. Discussies rondom bijvoorbeeld grote infrastructurele werken worden in dit verband genoemd. In de communicatie van de rijksoverheid zal daarom meer dan voorheen doorklinken dat de consument, evenals de overheid zelf, bij concrete beslissingen te maken heeft met afwegingsprocessen tussen belangen van allerlei aard, zodat niet altijd de voor het milieu optimale keuze kan worden gemaakt.

[24] Door het verschaffen van produktinformatie kan de consument bij de aanschaf van een produkt of dienst niet alleen de milieubelasting ervan tijdens het gebruik laten meewegen, maar ook de milieubelasting die met de produktie en het transport is gegenereerd en de milieubelasting die ontstaat als het produkt (of de verpakking) wordt weggegooid.

Instrumentariuminzet

Tot dusverre is in het consumentgerichte milieubeleid voornamelijk het sociaal instrumentarium ingezet. Om verschillende redenen zullen, naast het aanbieden van de juiste voorzieningen, produkten en informatie, ook andere instrumenten moeten worden ingezet[25]:

- Als gevolg van het diffuse karakter van de doelgroep is het benaderen van de consumenten een moeilijke taak. Bij andere doelgroepen succesvol gebleken instrumenten, zoals wetgeving en het afsluiten van convenanten, bieden bij de consument minder mogelijkheden.
- De consument is bereid over te gaan tot vrijwillige gedragsveranderingen en toont deze ook daadwerkelijk daar waar dit niet al te veel kosten (in termen van financiële middelen, tijd of ongemak) met zich meebrengt. Voor het stimuleren van gedragsveranderingen die relatief meer kosten met zich meebrengen, mag niet te veel worden verwacht van alleen de inzet van het instrument voorlichting.

Om de consument in staat te stellen de voor het milieu «juiste» keuzes te maken is het noodzakelijk dat de milieuschade integraal wordt verwerkt in de prijzen van de produkten en diensten die de consument aanschaft. Hierdoor zal een verschuiving in de vraag (en dus in het aanbod) ontstaan in de richting van minder milieubelastende alternatieven. Heffingen maken milieu-onvriendelijk gedrag kostbaar. Het principe «de vervuiler betaalt» wordt dan consequent gehanteerd richting consument, die op grond daarvan zelf keuzes kan maken. Onderzocht zal worden of en hoe een aanpassing in het fiscale stelsel tot stand kan worden gebracht die ertoe leidt dat de consumptie van milieubelastende produkten zwaarder wordt belast.

Het Ministerie van VROM zal voorts, mede naar aanleiding van de aanbeveling van de SER, financiële middelen ter beschikking stellen waarmee het bedrijfsleven en intermediaire organisaties studies kunnen doen en experimenten en demonstratieprojecten op kunnen zetten naar aspecten voor het op milieu-efficiënte wijze verlenen van diensten. Tevens zal een demonstratieproject worden gestart om in de praktijk op aansprekende wijze te laten zien dat er binnen de bestedingen van huishoudens op velerlei wijze en comfortabel energie kan worden bespaard.

Wetgeving

De mogelijkheden voor wetgeving zijn beperkt. Slechts op gebieden waar de gedragsmodellen, gebaseerd op het aandragen van milieukennis en alternatieve voorzieningen, niet in voldoende mate blijken te werken, zal de komende jaren direct op de consument gerichte wetgeving worden ingezet. Op andere gebieden zal wetgeving ten behoeve van het consumentenbeleid vooral worden gericht op andere doelgroepen (zoals produktnormen en -verboden, energie-eisen voor toestellen in het kader van de Wet Energiebesparing Toestellen (WET), en de mogelijke invoering van snelheidsbegrenzers)(zie Verkeer en Vervoer S 5.7).

Prioriteitsstelling

Voor de komende NMP-periode wordt prioriteit gegeven aan:

- het tot stand laten komen van een pakket aan voorzieningen, produkten en informatie om de consument in staat te stellen zijn milieubewuste houding in de praktijk te brengen;
- het ontwikkelen van een geschikt prijsinstrumentarium, zodanig dat hiervan voldoende krachtige prikkels uitgaan voor het tot stand komen van een duurzamer consumptiepatroon.

[25] Ook uit de evaluatie van het consumentgericht milieubeleid (VROM publikatiereeks Milieustrategie, 1993/8, maart 1993).

Maatregelen

Klimaatverandering en energie

Los van de benadering van de doelgroep door de energiedistributiebedrijven, hebben aanvullende maatregelen voornamelijk betrekking op verscherpte inzet van de WET, energielabelling en etikettering. De uitvoering van deze maatregelen wordt bezien in samenhang met de Europese ontwikkelingen. Daarnaast wordt flankerend beleid gericht op intensivering van de energiebesparing in huurwoningen. Voor een uitvoeriger uitwerking van het energiebesparingsbeleid wordt verwezen naar de Vervolgnota Energiebesparing.

Voor verkeersmaatregelen kan worden verwezen naar de paragraaf verkeer, waarin wordt ingegaan op het personenverkeer.

Verzuring

Verdergaande aanpassing van NO_x-verbrandingsemissies leidt tot reële emissiereducties van NO_x. Instrument is hierbij het produktkeur CV-installaties (actie N26).

Verwijdering

Het beleid richt zich onder meer op de stimulering van hergebruik van nog bruikbare componenten in het huishoudelijk afval. Afvalscheiding is daarvoor een absolute voorwaarde. Daarom zal in de komende jaren in toenemende mate van de consument worden gevraagd het afval gescheiden aan te bieden. Om het de consument mogelijk te maken aan die vraag te voldoen zal door middel van het actieprogramma «Afvalscheiding droge componenten» (ADC) een landelijk uniform systeem voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval worden ontwikkeld.

Verspreiding

In het Beleidsstandpunt PAK wordt ingegaan op het stookgedrag bij kachels en open haarden en op het gebruik van carbolineum. Het beleid richt zich voorts op het beperken van de verspreiding van zware metalen, vluchtige organische stoffen en andere milieubelastende stoffen via huishoudens, en het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in huishoudens.

Verdroging

In het kader van het beleidsplan Drink- en Industriewater Voorziening en het Actieplan waterbesparing worden maatregelen genomen om een beperking in het gebruik van drinkwater door consumenten te realiseren.

Milieu en toerisme/recreatie

Naar verwachting zal de toeristisch-recreatieve sector de komende jaren nog een belangrijke groei doormaken. Dat is mede een gevolg van een toename van de vrije tijd en het besteedbaar inkomen. Daarom is het nodig om vanuit het milieubeleid de komende jaren meer aandacht te geven aan ontwikkelingen in deze sector. Dit is overigens voor de sector zelf ook een noodzaak, omdat een goed milieu en een onaangetaste natuur belangrijke «grondstoffen» zijn voor het aan te bieden produkt. Voor de NMP 2-planperiode zijn de volgende maatregelen van belang:

- *De komende planperiode zullen onderzoeksinspanningen worden verricht met als doel een kwantificering van de milieubelasting van de sector. Het gaat hierbij om een verbijzondering van de bijdrage van de toeristisch-recreatieve sector aan de belangrijkste milieu-thema's.*
- *Er komt overleg om de activiteiten van de overheden en de intermediaire organisaties nader op elkaar af te stemmen en te komen tot een gestructureerd overleg met de meest betrokken organisaties van de sector en het bedrijfsleven. Daarbij zal de voortgang die Nederland maakt ten aanzien van de maatregelen uit het EG-programma, aan de orde komen en zal worden getracht om samen met de sector te komen tot een integrale visie op milieu/natuur en toerisme/recreatie. De relatie tussen milieu/natuur en toerisme/recreatie is reeds ingekaderd in de beleidsnota's «Kiezen voor recreatie», het «Structuurschema Groene Ruimte» en «Ondernemen in Toerisme». De voortgang van de inspanningen op het gebied van milieu en toerisme/recreatie zal eind 1995 door middel van een voortgangsrapportage door de betrokken ministeries aan de Tweede Kamer worden gemeld (actie N49).*
- *Bezien wordt of de uitvoering van het pakket maatregelen uit NMP 1/SVV II/VINEX ook voor het toeristisch-recreatieve verkeer voldoende is om de doelstellingen van het structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II) te kunnen halen. Hierop zal in de Nota Vrijetijdsverkeer worden ingegaan.*
- *De branche-organisaties HISWA, RECRON en het Bedrijfschap Horeca hebben programma's ontwikkeld om milieuzorg in de betreffende sectoren te bevorderen. Met dat zelfde oogmerk heeft het KNWV een milieuzorghandboek samengesteld. Voor de implementatie van milieuzorgsystemen bij voldoende individuele bedrijven zullen de komende jaren nog grote inspanningen noodzakelijk zijn.*
- *Toeristisch-recreatieve activiteiten spelen zich vaak af in samenhang met natuurbeleving. Voor het beleid betekent dit dat schade aan de natuur door recreanten zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Ook dienen potentiële mogelijkheden voor het samen opgaan van beide aandachtsterreinen te worden benut. Op verzoek van de Tweede Kamer is door het Rijk onderzocht op welke schaal activiteiten met cross-motoren, jet-ski's, snelle motorboten en ultra-lichte vliegtuigjes plaatsvinden in natuur- en recreatiegebieden. Aan de hand van de resultaten van deze studie wordt bezien of een nadere regeling van dit soort activiteiten wenselijk is.*
- *Om de milieubelasting van pleziervaartuigen en jachthavens te beperken worden maatregelen voorbereid. Zo worden voor het lozen vanuit watersportinrichtingen algemene regels op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer opgesteld. Daarnaast zullen, zodra de Wet op de openluchtrecreatie van kracht wordt, minimumeisen worden gesteld op het gebied van de hygiëne, gezondheid en veiligheid in jachthavens. Externe problemen waarmee de pleziervaart wordt geconfronteerd zoals, de afvoer en deponie van verontreinigd baggerspecie uit jachthavens, zullen de komende jaren extra aandacht van de rijksoverheid vragen.*

5.9 Bouw

De hoofdlijnen van het duurzaam bouwenbeleid zijn in 1990 in de Rapportage Duurzaam Bouwen (Dubo) uitgewerkt[26]. Het Milieuberaad Bouw (MBB) heeft vervolgens de Beleidsverklaring Milieu-taakstellingen Bouw 1995 (BMB '95)[27] opgesteld. Daarin is een samenhangend pakket aan milieu-taakstellingen opgenomen.

De prioriteit ligt de eerstkomende jaren bij de implementatie van de BMB'95 en bij de lopende en geprogrammeerde uitvoering van de Dubo-acties volgens NMP 1 en de rapportage Dubo. Daarnaast moeten de nog onvoldoende in de BMB '95 opgenomen beleidslijnen uit de rapportage Dubo en het huidige NMP verder worden uitgewerkt.

Hierbij gaat het onder meer om Integraal Ketenbeheer en Kwaliteitsbevordering. De diverse DUBO-acties en maatregelen worden voortgezet en zonodig uitgebreid om de milieudoelstellingen voor 2000 en 2010 te realiseren.

Ontwikkelingen in de bouwsector

Voor de totale bouwnijverheid bedraagt de groei naar verwachting circa 2% per jaar voor de periode 1994–1998. Het aantal geprogrammeerde nieuwe woningen in 1994 bedraagt 95 000 en in 1998 90 000. In de periode 1995–2000 zullen in totaal 487 000 woningen gebouwd worden, voornamelijk op VINEX-locaties. Deze locaties worden in de komende jaren door de andere overheden ontwikkeld. Hierdoor kunnen milieumaatregelen die relevant zijn voor het duurzaam bouwen, vanaf het begin in de planning worden meegenomen. Belangrijke milieumaatregelen zijn in dat verband:

- *de locatiekeuze in verband met de verkeers- en vervoersstromen;*
- *de inrichting van het gebied om optimalisering van het energieverbruik te realiseren;*
- *het woningontwerp om het hergebruik van materialen te bevorderen;*
- *het toepassen van vernieuwbare grondstoffen (in combinatie met en langs de lijnen van de rapportage Dubo en de BMB'95).*

In de utiliteitsbouw biedt de bouwstroom waarbij de overheden opdrachtgevers zijn, de mogelijkheid om de duurzaam bouwenmaatregelen te realiseren. Dit wordt uitgevoerd in het verlengde van de Standpuntennotitie over de aanpassing van het ontwerp bouwstoffenbesluit. Voor de utiliteitsbouw in de marktsector heeft de implementatie van milieumaatregelen in overheidsgebouwen een voorbeeldfunctie. Aan de benodigde kennisoverdracht wordt aandacht besteed.

In de sector grond-, weg- en waterbouw (GWW) levert de inzet van het Rijk voor verbetering van de infrastructuur de mogelijkheid om het duurzaam bouwen in de GWW te stimuleren. De impulsen voor de infrastructuur leiden tot een gestage groei voor de GWW-sector in de komende periode in de orde van 5 % per jaar (overheden en bedrijven waaronder OV-bedrijven samen).

Evaluatie van het beleid

De belangrijkste problemen bij de uitvoering van het milieubeleid door de sector bouw hebben betrekking op:

- een gebrek aan structurele samenwerking tussen de actoren in de bouw bij de uitvoering van het milieubeleid;
- beperkte beschikbaarheid van informatie over milieuvriendelijke materialen en bouwwijzen en over de kosten en baten daarvan;
- onzekerheden in prijsontwikkelingen (marktwerking) en in regelgeving.

[26] Als bijlage bij NMP 1 uitgebracht en door het parlement geaccordeerd.

[27] De BMB '95 is op 15 juli 1993 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden (bij brief IBP 05793006).

Helderheid taakstellingen en informatie

Versterking van de coördinatie

Het Milieuberaad Bouw speelt een belangrijke rol bij de afstemming tussen de actoren in de bouw. Het Milieuberaad Bouw heeft sinds kort een nieuwe structuur gekregen, die een meer projectmatige aanpak mogelijk maakt. Hiermee kan de afstemming tussen de actoren worden verbeterd. In het kader van het Milieuberaad Bouw vindt nader overleg plaats over de doorvertaling van het beleid naar maatregelen op bedrijfsniveau. In de afzonderlijke programma's en bij de uitwerking van de afzonderlijke beleidsnota's worden afspraken gemaakt met de sector over de wijze van monitoring.

Aan financiers, projectontwikkelaars en verzekeraars wordt gevraagd om meer aandacht te besteden aan duurzaam bouwen in hun eigen projecten. In de planperiode wordt nagegaan op welke wijze de bijdrage van deze groepen kan worden vergroot.

Informatie/kennisverwerving

Er bestaat een groeiend inzicht in de mogelijkheden van duurzaam bouwen. De eerste financiële schaalvoordelen dienen zich aan. Dit is een resultaat van de opgedane kennis en ervaring via voorbeeldprojecten. In de planperiode komt het erop aan om de opgedane kennis en ervaring op het vlak van duurzaam bouwen door te voeren in de bouwstroom in Nederland. Ter verspreiding van de beschikbare kennis zal hiertoe de voorlichtingscampagne duurzaam bouwen met kracht worden voortgezet. De informatie wordt verwerkt in opleidingsprogramma's voor de bouw.

De kennis over de mogelijkheden voor toepassing zal worden vergroot door kennisoverdracht bij voorbeeldprojecten te versterken.

Over de milieubelasting van beheren, onderhouden en verbouwen is, behalve voor water- en energiebesparing, nog onvoldoende geïntegreerde kennis opgebouwd. Hieraan zal de komende jaren meer aandacht worden besteed.

Specifiek ten behoeve van gemeenten, ontwikkelaars, architecten en corporaties zal een set van criteria voor een duurzame leefomgeving worden ontwikkeld, die kan doorwerken in alle activiteiten op het gebied van ruimtelijk inrichten, bouwen en huisvesten. Voorts zal, zo mogelijk periodiek, een «state-of-the-art»-overzicht worden uitgebracht van effectieve milieumaatregelen gelet op de beleidstaakstellingen en de gangbare bouwpraktijk.

Er wordt een update uitgebracht van het onderzoeksprogramma uit de Rapportage DUBO. Dit programma zal worden afgestemd met de collectief-onderzoeksprogrammerende instellingen voor de bouw. Het zal aandacht besteden aan onder andere de langere-termijnkennisontwikkeling over de grens van compacte stedebouw, zuiniger ruimtegebruik, betere benutting van bestaande gebouwenvoorraad, een ketenbenadering voor gebouwen, natuur en ecologie in de gebouwde omgeving, en financiële aspecten (Siswo). Daarnaast zal voor een verdere uitwisseling en ontwikkeling van kennis gebruik worden gemaakt van strategische conferenties.

Praktijkhandreikingen

Er komt een integrale Dubo-module voor gebouwen voor het standaard-bestek van de STABU (dan wel voor de UAV). Tevens zullen enkele praktijkgerichte handreikingen worden uitgebracht, zoals een milieugericht programma van eisen voor kantoren en een vertaling van

de milieutaakstellingen tot modelwaarden op het niveau van bouwprojecten (gebouw, locatie, infra/km, actie N39). Het Rijk zal deelnemen aan evaluaties van gemeentelijk stimulerings- en subsidiebeleid (zoals in Rotterdam), met de bedoeling de overgang van «subsidiabel» naar «gangbaar» duurzaam bouwen te stimuleren.

Milieulabeling
In het verlengde van de systematiek van de energielabeling zal een milieulabeling voor gebouwen worden ontwikkeld om de milieukenmerken van gebouwen invloed te geven op de waarde en de marktwerking (bij bouw, koop, huur) van gebouwen.

Intermediaire organisaties
De Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond en andere organisaties zullen worden betrokken bij de invulling van de wijze waarop het aankoop- en woongedrag van woonconsumenten milieuvriendelijker kan worden gemaakt (zie § 5.8).

Voorzieningen en technologie

Beschikbaarheid van nieuwe technieken
Voor techologie-ontwikkeling is in overleg met de doelgroep een onderzoeksprogramma in voorbereiding ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe, minder milieubelastende bouwsystemen en -methodieken, materialen en produkten en uitvoeringsmethoden.

Voor het veiligstellen van de verwijderingsdoelstelling voor 2000 voor bouw- en sloopafval is de beschikbaarheid en toepassing van milieutechnologie van belang, onder meer ten behoeve van de (beton- en metselwerk)granulaten in de betonwarenindustrie. Hiertoe zal een onderzoeksprogramma worden opgesteld. Ook zal worden nagegaan of technologie kan worden ontwikkeld om secundaire materialen, waaronder fosforzuurgips, nuttig te gaan hergebruiken in de bouw.

Voorbeeldfunctie
De Rijksgebouwendienst (RGD) zal zijn voorbeeldfunctie ook in de vorm van meer experimentele voorbeeldprojecten zoals het onlangs in ontwerp gereedgekomen «mens- en milieuvriendelijke kantoor» voortzetten. De RGD zal als vervolg op de brochure «Rijkshuisvesting en Milieu», een publikatie uitbrengen met kwaliteitseisen en aanbevelingen voor duurzaam bouwen, en heeft ten aanzien van beheer en onderhoud in de rijksgebouwen het milieubeleid uitgewerkt in de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting. Voorts gaat de Beleidsnotitie Gebouwen en Binnenmilieu in op het beleid en de activiteiten ten behoeve van het binnenmilieu.
In de sector grond-, weg- en waterbouw zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat een voorbeeldrol blijven vervullen ten aanzien van het doorvoeren van milieumaatregelen bij bouwopdrachten.

Zekerheid en prioriteitsstelling

Marktintroductie duurzaam-bouwenmaatregelen
Duurzaam bouwen vereist aandacht voor de kwaliteit van produkten. De prijsontwikkelingen in de bouw bieden hiervoor weinig ruimte. Soms wordt hierdoor voorbijgegaan aan het feit dat de meerprijs van een aantal produkten terugverdiend kan worden, zoals bij energiebesparende maatregelen en waterbesparende maatregelen. Ten slotte wordt onderzocht of financiële stimulering een bijdrage kan leveren aan de marktintroductie van deze produkten en bouwwijzen. In de handleiding «Duurzaam Bouwen en Renoveren van woningen» van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting zijn bouwprodukten geordend vanuit een duurzaam bouwen optiek.

Kwaliteitsverklaringen

De prijs van duurzame produkten is veelal mede bepaald door de omvang van de vraag, en daarmee door de produktieschaal. Door de regering zal in de komende planperiode aandacht besteed worden aan de stimulering van de marktintroductie van milieuvriendelijke produkten en bouwwijzen. Hiertoe zal worden nagegaan of kwaliteitsverklaringen bij produkten in verband met hun milieu-effecten kunnen worden ingevoerd. Dit in het bijzonder in relatie tot het Bouwstoffenbesluit.

Bouwregelgeving

Regelgeving is een onmisbaar ondersteunend instrument om duurzaam bouwen te verwezenlijken. Goede regelgeving biedt ook meer zekerheid voor de doelgroep. Onderzocht zal worden hoe de bouwregelgeving kan worden aangevuld met onderwerpen op het terrein van waterbesparing, huisvuilinzameling en levensduur en onderhoud van gebouwen. De resultaten hiervan zullen in afweging met andere prioriteiten worden meegenomen bij de periodieke herziening van het Bouwbesluit, die is voorzien in 1996. Daarnaast zal onder meer onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden van een materialenstaat bij de bouwvergunning en van aanpassing van de Aanbestedingsvoorwaarden.

Tevens zal op gebouwniveau worden onderzocht op welke wijze de lacunes in de bestaande regelgeving, met name het grondstoffen- en materiaalgebruik, kunnen worden ingevuld. Op basis van een inventarisatie van mogelijke wettelijke kaders (waaronder Woningwet, Wet Milieubeheer en Warenwet) zal in 1994 een principebeslissing worden genomen over de meest geschikte wettelijke drager voor de invulling van de lacunes.

Deze planperiode zal onderzoek worden gedaan naar de verankering van het duurzaam bouwen (ook op locatieniveau) in de milieuwetgeving en ruimtelijke plannen.

Duurzaam bouwen en VINEX

Duurzaam bouwen is sterk afhankelijk van het draagvlak (andere overheden, woningbouwverenigingen, aannemers). Uit recente voorbeelden blijkt dat het draagvlak hiervoor groeit. Dit biedt met name perspectief voor de nieuwbouw. In het kader van het VINEX-beleid zullen tussen het Rijk en de andere betrokken overheden, nadere afspraken worden gemaakt om op deze locaties aan duurzaam bouwen invulling te geven (actie N41). Voorts kunnen de provincies en gemeenten gebruik maken van afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten) met de bouwers en opdrachtgevers waarin de bijdrage aan duurzaam bouwen in het project is gekwantificeerd en geregeld.

VINEX

In het verlengde van wat in de trendbrief is gesteld over kwaliteitsbevordering en het verminderen van milieubelasting, wordt een kwaliteitsbevorderingsproject «Kwaliteit op locatie» gestart (actie N42). Dit beoogt kennisontwikkeling en -overdracht, als flankerend beleid bij de uitvoering van de Vinex-contracten door de stadsgewesten. In het kader van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting zal een project «experimenten ruimtelijke ordening en milieu» worden opgezet. Dit project is erop gericht vernieuwende ideeën op het raakvlak van ruimtelijke ordening en milieu te stimuleren.

De koppeling tussen duurzaam bouwen en de bouwopgave van de Vierde nota Extra zal worden versterkt door, waar mogelijk, in de Vinex-

uitvoeringscontracten een koppeling op te nemen met de Beleidsverklaring milieutaakstellingen bouw (BMB '95).

Herbestemming

Actueel is de maatschappelijke discussie over het herbestemmen van de bestaande woningvoorraad in relatie tot nieuwbouw. Een optimaler gebruik van de bestaande voorraad betekent minder behoefte aan nieuwbouw, waardoor minder gebruik van ruimte en (schaarse) grondstoffen gemaakt wordt. In 1994 en 1995 wordt het theoretisch concept van het herbestemmen van de bestaande woningvoorraad versus nieuwbouw hanteerbaar gemaakt voor concrete beleidsontwikkeling op het terrein van volkshuisvesting en milieu.

Afstemming gemeentelijk en provinciaal beleid

In de komende periode zal aan de gemeenten gevraagd worden een aantal acties te ondernemen om het landelijke beleid ook op regionaal niveau adequaat uit te werken. Daarnaast zijn op grond van artikel 8 van de Woningwet de gemeenten verplicht in de bouwverordening voorschriften voor het (selectief) slopen op te nemen. Ook verplicht dit artikel gemeenten bepalingen in de gemeentelijke bouwverordeningen op te nemen, zodat het bouwen op verontreinigde grond wordt tegengegaan, met het oogmerk een voor woningbouw geschikte bodemkwaliteit te waarborgen.

Bij de uitwerking van het stedelijk beleid op het gebied van bodemverontreiniging is de regering zich ervan bewust dat door de aanwezigheid van bodemverontreiniging belangrijke maatschappelijke processen, zoals woningbouw en ruimtelijke investeringen kunnen stagneren. Er zal een systematiek voor de beoordeling van actuele risico's van bodemverontreiniging voor mens en milieu worden ontwikkeld. Aan de hand van deze systematiek is te beoordelen of en welke gebruiksbeperkingen aan een verontreinigde locatie zijn verbonden. Op basis hiervan kunnen de verschillende kostendragers de uitvoering van de bodemsanering op adequate wijze ter hand nemen. Hierdoor zal de dreigende stagnatie zoveel mogelijk worden voorkomen.

Met provinciale overheden worden afspraken gemaakt om een stimulerend beleid te voeren naar de doelgroepen die afvalstoffen toepassen. De uitvoering van het ontgrondingenbeleid door Rijk, provinciale en gemeentebesturen zal aangepast worden in het licht van de mogelijkheden van de herziene Ontgrondingenwet en het komende Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.

Maatregelen

Beleidslijnen rapportage DuBo

Integraal ketenbeheer:

1 Het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen van grondstoffengebruik in de bouw.
2 Het voorkomen van rest-afvalstromen en het bevorderen van het hergebruik van het bouw- en sloopafval.
3 Het verminderen van rest-emissies naar het milieu bij de produktie van bouwmaterialen en bij het produktieproces bouwen.

Energie-extensivering.

1 Besparing op de ruimteverwarming van gebouwen (woningen en utiliteitsgebouwen).
2 Verhoging van het aandeel van duurzame energie en inzet alternatieve energiebronnen.

3 Verlaging van de energie-inhoud van gebouwen.
4 Verlaging van het energieverbruik als gevolg van locatiekeuze.

Kwaliteitsbevordering.
Dit is meer dan alleen milieuzorg in de bouw, en omvat ook:
1. Kwaliteitsverhoging van de gebouwde omgeving.
2. Kwaliteitsverhoging van gebouwen.
3. Kwaliteitsverhoging van bouwmaterialen.

Bijdrage van de sector bouw aan de milieuproblematiek
In de Rapportage Dubo is aangegeven wat de bijdrage van de doelgroep aan de milieuproblematiek is. Per thema en per stof is aangegeven waar de belangrijkste emissies plaatsvinden. Hieronder zijn de recente cijfers voor verwijdering en verspreiding opgenomen (weergave in Mton):

	1985	1990	1995	2000	2010	
Verwijdering						
Bouw en sloopafval*		14		15,2	14,8	mln. ton/jaar
Verspreiding						
Zink	660				630	ton/jaar
Koper	60				45	ton/jaar
Radon **	29	31	32	33	34	Bq/m³
PAK	700				<7	kg/jaar

* Thans wordt ca. 60% hergebruikt, met als taakstelling 90% in 2000.
** Ontleend aan het concept-Beleidsstandpunt Radon, dat bij brief van de Minister van VROM dd. 3 september 1993 is aangeboden aan de Tweede Kamer
Bron: MV3 (RIVM), Rapportage Dubo, Implementatieplan Bouw- en sloopafval.

Onderstaande lijst geeft aan in hoeverre deze thema's/stoffen zijn meegenomen in de BMB'95.

Klimaatverandering	Beperking gebruik van (hard)hout uit het tropisch regenwoud in de bouw vanaf 1995 tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame produktie. Toename van gebruik van niet-tropisch hout in de bouw in Nederland in 1995 met 20% t.o.v. 1990. Het energiegebruik van gebouwen zal in 1995 met ca. 8% zijn verminderd ten opzichte van het niveau 1989/1990. Hierbij ligt de nadruk op de ruimteverwarming van gebouwen.
Verzuring	Het gebruik van oplosmiddel-arme verfsystemen in de bouw zal in 1995 zodanig zijn toegenomen dat wordt voldaan aan het reductieplan KWS 2000. Gegeven de ontwikkeling van de omvang van het gebruik van verf in de bouw sinds 1985 zal daarvoor in 1995 minimaal 50% van het verfgebruik in de bouw uit oplosmiddel-arme verf moeten bestaan.
Verspreiding	De PAK-emissies door het produceren en toepassen van bouwmaterialen zullen in 1995 zijn gehalveerd ten opzichte van 1990. Het gebruik van bouwmaterialen die een te hoge (normoverschrijdende) PAK-emissie veroorzaken zal in 1995 zijn beperkt.

Verwijdering	De milieuverantwoorde inzet van secundaire grondstoffen afkomstig van reststoffen uit industriële processen alsmede uit afvalverbranding en energieproduktie zal in 1995 door alle partijen maximaal worden nagestreefd. De inzet zal ten minste gelijk zijn aan de omvang in de jaren 1989/1990. Deze omvang wordt bepaald op 5,7 mln ton per jaar. De milieuverantwoorde inzet van grondstoffen uit gereinigde baggerspecie en gereinigde grond zal in 1995 door alle partijen maximaal worden nagestreefd. De inzet zal in 1995 ten minste gelijk zijn aan 2 mln ton per jaar. De milieuverantwoorde en zo hoogwaardig mogelijke inzet van bouw- en sloopafval uit de bouw als secundaire grondstof zal door alle partijen maximaal worden nagestreefd. Gestreefd wordt naar een toename van het hergebruik van bouw- en sloopafval in de bouw van 60% in 1990 tot ca. 90% in 2000. De hoeveelheid bouwafval zal worden beperkt. Gestreefd wordt naar ten minste 5% kwantitatieve preventie in 2000, dat wil zeggen ten minste 5% van de totale hoeveelheid die in 2000 volgens autonome groei zou vrijkomen. Deze taakstelling geldt zowel voor de sector als totaal als voor de volgende onderdelen afzonderlijk: woningbouw (nieuwbouw en renovatie) alsook de utiliteitsbouw en de GWW-sector. Door preventie dient de hoeveelheid chemisch afval die tijdens het bouwen ontstaat, te worden verminderd. Bovendien zal de afscheiding van de chemische fractie van het bouwafval in 1995 zijn toegenomen t.o.v. 1990. Het aantal bouwwerken waarop bouwafval gescheiden wordt ingezameld en voor verwijdering wordt aangeboden, zal zijn toegenomen in 1995 t.o.v. 1990. Het percentage bouwwerken dat in 1995 selectief wordt gesloopt, zal zijn toegenomen tot minimaal 80% van het totaal aantal gebouwen waarvoor het bevoegd gezag een sloopvergunning of toestemming tot sloop zal geven.
Verspilling	Het zuiniger gebruiken van eindige grondstoffen is een centrale doelstelling van het NMP-beleid. Bij het milieubeleid voor de bouw, het ontgrondingenbeleid en het bouwstoffenbeleid gaat het daarbij zowel om de primaire als secundaire granulaire grondstoffen. Gestreefd wordt naar een (relatieve) vermindering van het gebruik van het totaal aan granulaire bouwgrondstoffen voor de bouw. Voorshands wordt door zuiniger gebruik gestreefd naar een reductie van 5% in 2005, en 2.5% in 2000. Ter onderbouwing hiervan zal nader onderzoek worden uitgevoerd.
Alg. Instrumentarium	In de bouw zal bij het gebruiken van bouwmaterialen gestreefd worden naar minder milieubelastende materialen. Hiertoe zal in 1994 de methodiek van milieumaten operationeel zijn.
Verdroging	Het aantal gebouwen waarin bij de oplevering (nieuwbouw en renovatie/woningverbetering) waterbesparende voorzieningen zijn aangebracht zal in 1995 (t.o.v. 1990) zijn toegenomen.

In 1994/1995 zal een evaluatie plaatsvinden van de uitvoering van de milieutaakstellingen 1995 uit de BMB'95. Door de overheid zal mede op basis van de BMB'95 in overleg met de doelgroep bouw het pakket milieutaakstellingen voor 2000 (en 2010) worden samengesteld, gekwantificeerd en uitgewerkt.

De berekeningen van het RIVM tonen aan dat de taakstellingen voor de bouw, ook voor de langere termijn en met uitzondering van het algemene energiebesparingsbeleid, kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor is een indicatief pakket van extra maatregelen nodig voor de thema's klimaatverandering, verzuring, verspreiding en verwijdering, dat in overleg met de doelgroep zal worden beoordeeld. Zowel de uitwerking van die maatregelen als de selectie van de instrumenten zal in het overleg met de doelgroep bouw in het Milieuberaad Bouw plaatsvinden.

Klimaatverandering en energie

Teneinde de energiebesparingstaakstelling voor de sector bouw te kunnen realiseren wordt het bestaande beleid versterkt door inzet van in

ieder geval de volgende aanvullende maatregelen (actie N43, deze maatregelen worden nader omschreven in de Vervolgnota Energiebesparing).

- Activiteiten energiedistributiebedrijven in het kader van het Milieuactieplan 2 (subsidiëren na-isolatie, warmtemeters, energiecertificering).
- Invoering, uitbreiding en aanscherping van de energieprestatienormering voor verwarming, koeling en verlichting bij de utiliteitsbouw. Daarnaast inbouw van een tapwatermodule in de energieprestatienorm voor nieuwbouwwoningen. In de planperiode wordt bezien of technische en economische omstandigheden een aanscherping rechtvaardigen.
- Nieuwe MJA's voor delen van de utiliteitsbouw (onder meer gezondheidszorg, onderwijs, zakelijke dienstverlening en detailhandel) en mogelijk voortzetting c.q. uitbreiding convenanten met de woningbouwsector.
- Intensivering energiebesparing utiliteitsbouw buiten de MJA-sectoren.
- Flankerend beleid voor het wegnemen van institutionele belemmeringen.
- Voor de bestaande utiliteitsbouw: regelgeving waar mogelijk en wenselijk gebaseerd op Wet Milieubeheer/WET/Woningwet (zie S5.5 en 6.2.2).
- Bevordering maximale benutting van restwarmte in de gebouwde omgeving (ondermeer VINEX) door gezamenlijke inspanning van Rijk, IPO, VNG, EnergieNed en Sep.

Verwijdering

- Uitwerking preventie en hergebruik (zie implementatieplan Bouw- en Sloopafval) in een stort- en verbrandingsverbod van bouw- en sloopafval, alsmede in een verbod op het direct onbewerkt toepassen daarvan.
- Ontwikkeling flankerend beleid, onder andere gericht op het stimuleren van de afzet van secundaire grondstoffen.
- De overheidsopdrachtgevers maken bestuurlijke afspraken over het gebruik van secundaire grondstoffen in overheids(bouw)werken.

Verspreiding

- Het beleid ten aanzien van diffuse verspreiding van zink, koper en lood wordt uitgewerkt in een beleidsstandpunt zware metalen. Zo mogelijk worden in de planperiode maatregelen geïmplementeerd in overleg met de doelgroep bouw. In het Beleidsplan DIV is aangegeven dat aanscherping van de drinkwater-loodnorm wordt overwogen.
- In het Beleidsstandpunt Radon worden de beoogde doelstellingen en de hoofdlijnen van het beleid ter beperking van het risico van radon weergegeven. De daarbij behorende maatregelen en de implementatie daarvan worden met de doelgroep besproken en vervolgens neergelegd in de in 1995/1996 uit te brengen Nota Uitvoering Radon.
- Uitwerking brief aan Tweede Kamer over asbest:
  Voorlichting over:
  - de werking van het Asbestverwijderingsbesluit, dat per 1 oktober 1993 gedeeltelijk in werking is getreden (bedoeld voor bedrijven en instellingen;
  - de algemene risico's van asbest (brochure «De meest gestelde vragen over asbest»);
  - de verwijdering van asbesthoudende vloerbedekking voor particulieren (brochure).

- Standaardisatie van min of meer gelijksoortige asbestverwijderingsklussen, certificeringsregeling voor asbestverwijderende bedrijven;
- Ministeriële regeling asbest op grond van het Bouwbesluit.

Verspilling en verstoring

- Grondstoffenvoorziening:
  - overleg met de doelgroep in het Milieuberaad Bouw en het Overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen over het beleid inzake granulaire grondstoffenvoorziening voor de bouw en de implementatie ervan;
  - in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen wordt het beleid ten aanzien van het zuiniger gebruik van eindige grondstoffen en het vervangen daarvan door secundaire grondstoffen neergelegd;
  - in overleg met de doelgroep in het Milieuberaad Bouw zal een implementatieplan bouwstoffenbeleid worden opgesteld. Dit plan biedt inzicht in de rijksactiviteiten en in te zetten instrumenten inzake de verschillende bouwgrondstoffen en vormt een integraal kader waarin het beleid t.a.v. de primaire, secundaire en vernieuwbare bouwgrondstoffen is afgestemd (actie N40);
  - als uitvloeisel van het convenant tropisch hout zal Nederland de totstandkoming van een internationaal systeem tot certificering van duurzaam geproduceerd hardhout bevorderen (actie N44).
- Bij de opstelling en uitvoering van het Beleidsnotitie Gebouwen en Binnenmilieu zal het beleid voor kwaliteitsverhoging van gebouwen en gebouwde omgeving vorm krijgen.
- Maatregelen worden ontwikkeld voor de geluidsisolatie tussen woningen, waaronder de verbetering van toezicht op naleving van de normen door gemeenten.

Europese richtlijnen en beleid

- Bij de evaluatie van de EG-Bouwproduktenrichtlijn wordt de regelgeving op het gebied van bouwprodukten in relatie tot de produktie- en bouwfase nader bezien.
- De afstemming tussen de EG-richtlijnen en het duurzaam bouwenbeleid wordt versterkt.
- De Nederlandse bijdrage aan het EG-programma LIFE wordt, conform het duurzaam bouwenbeleid, vormgegeven.

Integraal Ketenbeheer

- De keten van hout zal worden geanalyseerd, evenals een nog nader te bepalen andere keten van de vernieuwbare (agro)grondstoffen.

5.10 Afvalverwijderingsbedrijven

Afval dat niet kan worden voorkomen, wordt door afvalverwijderingsbedrijven voor hergebruik geschikt gemaakt, verbrand of gestort. Het werkterrein van de doelgroep verbreedt zich: steeds meer afval wordt (her)verwerkt of hergebruikt.

De afvalverwijdering is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd, vooral als gevolg van ontwikkelingen op het terrein van afvalverwijderingstechnieken en de trend naar grootschaliger verwijderingseenheden.

De doelgroep

De uitvoering van het beleid wordt voorbereid in overleg met de doelgroep via een aantal intermediaire organisaties. De meest betrokken partijen zijn de Nederlandse Vereniging van Verwerkers van Chemisch Afval, de Vereniging van Afvalverwerkers, de Nederlandse Vereniging van Reinigings- en Afvalverwijderingsdeskundigen en de Federatie Herwinning Grondstoffen.

In de sectorevaluatie ten behoeve van het NMP 2 is een aantal specifieke aandachtspunten gesignaleerd voor de versterking van de uitvoering van het beleid. Hiervoor zullen in de komende periode maatregelen worden genomen.

Voorzieningen en middelen

Aandachtspunten in de uitvoering:
- bestuurlijke ontwikkelingen:
  - decentralisatie van bevoegdheden op het gebied van afvalverwijdering;
  - in EG-verband opgestelde wet- en regelgeving, waaronder de verordening over het toezicht en de controle op grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.
- voorzieningen:
  - de beschikbaarheid van herverwerkingstechnologie is een belangrijke voorwaarde om tot integraal ketenbeheer te komen;
  - de verwijderingscapaciteit inzake de verwijdering van met name gevaarlijke afvalstoffen.

Technologie-ontwikkeling

Ontwikkeling en toepassing van be- en verwerkingstechnologie is noodzakelijk voor een doelmatige verwijdering op lange termijn en om te kunnen komen tot integraal ketenbeheer. Met het oogmerk te komen tot de ontwikkeling en toepassing van verwijderingstechnologie wordt het project T-2000 gecontinueerd.

Verwijderingscapaciteit

Het beleid ten aanzien van verwijdering heeft consequenties voor de verwijderingsstructuur. In de toekomst wordt er minder gestort, mede door de voorgenomen stortverboden. Een doelmatige verwijdering van afvalstoffen vereist dat de verwijderingscapaciteit is afgestemd op het aanbod aan afvalstoffen. Het Afval Overleg Orgaan heeft hiertoe in het Tienjarenprogramma Afval (TJP-A) aangegeven welke composteer-, verbrandings- en stortcapaciteit voor een achttal omvangrijke afvalstromen in Nederland moet worden gerealiseerd. Voor de categorie gevaarlijk afval heeft de afstemming plaatsgevonden in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen (MJP-GA). De realisatie van de in het Tienjarenprogramma Afval en Meerjarenplan Verwijdering gevaarlijke afvalstoffen aangegeven capaciteiten zal in deze planperiode prioriteit hebben.

Bestuurlijke rolverdeling

De bestuurlijke bevoegdheden in het afvalstoffenbeleid zijn verdeeld over de verschillende overheden. De gemeenten spelen een grote rol bij de inzameling van afvalstoffen, vooral met betrekking tot huishoudelijke afvalstoffen. Op provinciaal niveau ligt er een belangrijke mogelijkheid voor sturing van de afvalverwijdering, met name door het Provinciaal Milieubeleidsplan, en de bevoegdheid voor vaststelling provinciale

milieuverordeningen en door vergunningverlening. Op bovenprovinciaal niveau vinden overleg en afstemming plaats in het Afval Overleg Orgaan, waarin de rijksoverheid, provincies en gemeenten zitting hebben. De rijksoverheid ontwikkelt met name verwijderingsstructuren voor afvalstoffen waarvoor een landelijk eenduidige structuur wenselijk is. Tevens heeft zij een belangrijke rol bij het preventie- en hergebruikbeleid.

Internationale aspecten

Ten aanzien van de internationale aspecten van het afvalstoffenbeleid zal in de komende planperiode onder andere invulling worden gegeven aan het begrip afvalstof en gevaarlijke afvalstof ten behoeve van de op te stellen Europese afvalstoffenlijst.

Maatregelen

Voor de afvalverwijderingsbedrijven relevante thema's zijn: klimaatverandering, verwijdering en verspreiding.

Voor de afvalverwijderingsbedrijven gelden voor 2000 en 2010 voor de thema's verwijdering en verspreiding de volgende taakstellingen:

Thema	Taakstelling 2000/2010
Klimaatverandering	Stortplaatsen moeten voldoen aan de eisen ter reductie van de methaanemissie in het herziene «Stortbesluit Bodembescherming»
Verwijdering	Stortverbod ca. 30 afvalstoffen
	Stortplaatsen moeten voldoen aan eisen in «Stortbesluit bodembescherming»
Verspreiding	afvalverbrandingsinstallaties moeten voldoen aan de eisen in het te herziene «Besluit luchtemissies afvalverbranding» VOS: stabilisatie tov 1985

De algemene consequenties van het bestaande beleid ten aanzien van verwijdering wordt voor de afvalverwijderingsbedrijven in onderstaand kader kort weergegeven.

De algemene consequenties van het themabeleid voor de afvalverwijderingsbedrijven

Beginsel van de producentenverantwoordelijkheid

– Grotere rol voor de producenten bij afvalverwijdering.

– Produktenaanbod met betere hergebruiksperspectieven.

Afvalpreventie

– Vermindering van afvalaanbod.

Vermeerderd hergebruik

– Meer gescheiden inzameling en grotere volumes om te verwerken ten behoeve van hergebruik.

Gevolgen voor afvalaanbod

Uitvoering van het beleid leidt tot minder afval, meer hergebruik, afname van de hoeveelheid te storten en toename van de hoeveelheid te verbranden afval.

Verspreiding

De eisen uit het Besluit luchtemissies afvalverbranding zijn gericht op een sterke reductie van de emissies van dioxinen, zware metalen, stof, VOS, SO_2, en NO_x. Thans zijn er in NER-kader regelingen in voorbereiding voor verbrandingsinstallaties waarop het regime van voornoemd besluit niet van toepassing is.

Met betrekking tot de vrijwillige bodemsaneringsoperatie blijven de actiepunten uit het Kabinetsstandpunt bodemsanering en bedrijfsterreinen ongewijzigd van kracht.

Klimaatverandering en energie

- Er zal worden gekomen tot een intensivering van de energiewinning uit afval door middel van winning van extra stortgas en biogas uit mest, verbranding van rest- en afvalhout met hoog rendement, en mogelijk tot uitbreiding van het Scheiden, Vergisten, Verbranden-concept (zie ook Vervolgnota Energiebesparing).

- De methaanemissies uit stortplaatsen bedragen ca 30% van de totale methaanemissie in Nederland. Als gevolg van het afvalstoffenbeleid, gericht op gescheiden inzameling van GFT, en als gevolg van het instellen van stortverboden zal de methaanemissie na 1995 afnemen. Bij de eerstkomende wijziging van het Stortbesluit bodembescherming zullen eisen voor methaanemissies worden opgenomen (actie N47).

- over de voortgang van het programma CO_2 en afval zal worden gerapporteerd, en er zal een nieuw actieprogramma worden opgesteld (actie N45).

5.11 Drinkwaterbedrijven

De primaire opdracht van de doelgroep is het veiligstellen van de drinkwatervoorziening door een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Helderheid taakstellingen en informatie

Na het verschijnen van het vorige NMP heeft de doelgroep het VEWIN-Milieuplan (1991) en het Milieuprogramma (1993) uitgebracht, waarmee een sterke impuls is gegeven aan het milieudenken in de sector. Het Milieuplan geeft richting aan de benodigde sectorinspanningen om de eigen milieubelasting te verminderen. De bewaking van de voortgang van de uitvoering van het milieubeleid door de waterleidingbedrijven geschiedt in het tweejaarlijks uit te brengen VEWIN- Milieuverslag.

In 1990 leverden de drinkwaterbedrijven totaal 1236 mln m³ drinkwater af. In onderstaande tabel wordt een overzicht van de herkomst en bestemming daarvan gegeven.

Herkomst (mln m³)	Bestemming (mln m³)
Grondwater, incl. oevergrondwater 860 Oppervlaktewater 380	Huishoudens 713 Kleinzakelijke sector 292 Industrie 161 Overig 70

Aandachtspunten voor de versterking van de uitvoering van het beleid zijn:

- Voor een duurzame veiligstelling zijn waterleidingbedrijven mede afhankelijk van de opstelling en daadkracht van anderen. De belangrijkste doelgroepen zijn in dit verband de landbouw, de industrie, de bouwwereld en de consument. Voor relevante maatregelen in deze wordt verwezen naar de betreffende doelgroepparagrafen.
- Ten aanzien van op interne milieuzorg gerichte maatregelen is niet altijd voldoende kennis beschikbaar.

Voorzieningen en middelen

Organisatie van de sector

Om de primaire opdracht van de sector en de sturende functie naar de andere doelgroepen beter invulling te geven, is het noodzakelijk de structuur van de bedrijfstak te versterken. Verdergaande schaalvergroting, vergroting van het financieel draagvlak, versterking van de technische mogelijkheden en de interne coherentie, en de overkoepelende vertegenwoordiging maken de bedrijfstak krachtiger en geloofwaardiger, zowel intern als extern. Met de doelgroep zullen binnen de planperiode afspraken worden gemaakt over een versterking van de organisatiestructuur van de sector.

Bedrijfsinterne milieuzorg

De bedrijfstak is in 1991 gestart met de introductie van bedrijfsinterne milieuzorg; in 1995 dienen alle waterleidingbedrijven te beschikken over een functionerend milieuzorgsysteem.

Zekerheden

De primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak van de voor de drinkwaterbronnen belangrijke vervuilers ligt bij die vervuilers zelf en bij de overheid. De rol van de overheid in dit verband is het opstellen en uitvoeren van generieke, brongerichte maatregelen, ook in internationaal verband (Rijnactieprogramma, Maasactieprogramma, Noordzee-actieprogramma; zie ook hoofdstuk 4). Voor het milieuhandelen van de waterleidingbedrijven is de rol van de overheid kaderstellend. De kaderstelling is ingevuld met het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening, de provinciale milieubeleidsplannen, de provinciale waterhuishoudingsplannen en de vergunningverlening.

Maatregelen

De belangrijkste milieu-effecten van de doelgroep zijn:
- uitstoot CO_2 als gevolg van energiegebruik voor winning, produktie en distributie drinkwater (verandering van klimaat);
- vermindering natuurwaarden door grondwateronttrekking; deze bijdrage is sterk lokaal bepaald (verdroging);
- introductie van gebiedsvreemde stoffen door infiltratie (verspreiding);
- lood- en koperemissies uit leidingen (verspreiding);
- zuiveringsslib; soms gevaarlijk afval (verwijdering);
- in het afvalstadium vormen oude leidingen een bron van asbest (verwijdering).

De inspanningen in het VEWIN-Milieuplan zijn vertaald in de volgende taakstellingen:

Thema	Taakstelling 2000	Taakstelling 2010
Verandering van klimaat	energiebesparing	
Verspreiding	sanering van onacceptabele bodemverontreiniging in infiltratiegebieden verminderde afgifte lood en koper uit leidingmaterialen	
Verwijdering	huidige voorraad slib voor 1997 verwijderd; resterende voorraad slib volgens IBC-criteria opgeslagen	
Verdroging	stabilisatie/optimalisatie van de inzet van grondwater voor drinkwaterbereiding op landelijk niveau; 10% besparing waterverbruik binnen huishoudens en de kleinzakelijke sector ten opzichte van de groei bij ongewijzigd beleid[1]	15% besparing waterverbruik binnen de huishoudens en de kleinzakelijke sector ten opzichte van de groei bij ongewijzigd beleid[1]

[1] Uitgedrukt in mln m³ komen de genoemde besparingspercentages neer op de volgende prognoses voor waterverbruik (huishoudens en kleinzakelijk verbruik: 2000: 120 mln m³; 2010: 210 mln m³ besparingsgetallen t.o.v. prognoses ongewijzigd beleid).

Daarnaast geeft het plan richting aan de ondersteunende rol van de waterleidingbedrijven met betrekking tot het beleid gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bronnen.

In dit verband neemt de sector de volgende maatregelen:
- door de doelgroep wordt preventief stimuleringsbeleid gevoerd, gericht op grondwatervriendelijke landbouw, ecologisch beheer van grondwaterbeschermingsgebieden en het tegengaan van lozingen oppervlaktewater;
- vervuilers worden door middel van publicitaire middelen en wettelijke procedures actief aangesproken;
- de waterbesparingsmaatregelen uit het Actieplan Waterbesparing en het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening worden door de VEWIN in samenwerking met andere doelgroepen (bouw, IPO, NOVEM enz.) geïmplementeerd.

Een verdere invulling van de taakstellingen voor de sector is nog noodzakelijk. De komende periode zullen de mogelijkheden hiertoe worden nagegaan, onder meer in het kader van de implementatie van het Beleidsplan DIV.

Het in mei 1993 uitgebrachte ontwerp-Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening geeft voor de overheid en de doelgroep het beleidskader aan waarbinnen de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening gestalte dient te krijgen.

Vier pijlers van het beleid in het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening;

- *blijvende prioriteit in het milieubeleid voor bescherming van de kwaliteit van de grondstof;*
- *versterking kwaliteits- en milieuzorg bij produktie en distributie;*
- *ombuiging stijgende waterbehoefte;*
- *ontzien van natuur en milieu bij realisatie van infrastructuur.*

Vanuit de verschillende beleidsstukken zijn de volgende maatregelen voor de sector van belang.

Klimaatverandering en energie

De waterleidingbedrijven verminderen het energieverbruik, ondanks de noodzaak van uitbreiding van de bestaande (voor)zuiveringsprocessen en het (hogere) energieverbruik van nieuwe zuiveringsprocessen.

Verspreiding

Milieu-effecten door leidingmaterialen worden teruggedrongen. Hiertoe wordt de conditionering van drinkwater voor 1997 op alle daarvoor in aanmerking komende locaties ingevoerd en worden de mogelijkheden voor versnelde vervanging van loden leidingen verkend.

Met betrekking tot de vrijwillige bodemsaneringsoperatie blijven de actiepunten uit het Kabinetsstandpunt bodemsanering en bedrijfsterreinen ongewijzigd van kracht.

Verwijdering

De huidige voorraad drinkwaterslib moet voor 1997 verwijderd zijn. De bedrijfstak zet hiertoe in overleg met de provincies uiterlijk in 1994 een verwijderingsplan op.

Verdroging

De negatieve milieu-effecten die samenhangen met kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater, zullen worden teruggedrongen door verbetering van de voorzuivering en terugwinning van infiltratiewater.

In 2000 dient landelijk een stabilisatie te worden bereikt wat de inzet van grondwater voor de drinkwaterbereiding betreft. Gezien de lange voorbereidingstijd van alternatieven voor grondwaterwinning zal het daarbij vooral gaan om lokale, kleinschalige oplossingen, zoals reallocatie, inzet kleinschalige alternatieven en aan compenserende maatregelen. Met het oog op de potentiële natuurwinst zijn er voor deze maatregelen vooral potentiële mogelijkheden binnen of in de nabijheid van de in het Beleidsplan DIV aangegeven aandachtsgebieden.

De waterbesparingsdoelstellingen dienen te worden gerealiseerd door het in samenwerking met de VEWIN en andere doelgroepen uitwerken en implementeren van de in het Actieplan Waterbesparing en Beleidsplan DIV opgenomen besparingsmaatregelen. De resultaten zullen in 1997 worden geëvalueerd.

5.12 Riolering en waterzuiveringsinstallaties

De milieu-effecten van het afvalwatersysteem zijn in sterke mate afhankelijk van het gedrag en handelen van vele andere doelgroepen. Het rioleringssysteem fungeert immers als vergaarbak van een groot scala van bronnen.

Naast hun taken in de realisatie van een adequaat voorzieningenniveau trachten de waterkwaliteitsbeheerders en gemeenten andere doelgroepen in hun gedrag te beïnvloeden om de milieubelasting van afvalwater te verminderen.

De doelgroep riolering en waterzuivering is mede oorzaak van de milieuproblemen met betrekking tot vermesting, verspreiding en verwijdering. Communaal afvalwater heeft een rol bij de beïnvloeding van de kwaliteit van het oppervlaktewater. In mindere mate draagt de doelgroep bij aan verstoringsproblemen door stank.

Voorzieningenniveau

In de afgelopen periode is het voorzieningenniveau in Nederland verder gestegen door de ingebruikneming van enkele grote rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's). Door de inspanning van met name de gemeenten en waterbeheerders is het percentage verspreide afvalwaterlozingen in de afgelopen periode teruggedrongen tot 2 à 3% van de bebouwing, in 1998 wordt alle op rwzi's aangevoerd afvalwater naar verwachting biologisch gezuiverd. Meer objecten zijn aangesloten op de riolering. De geïnstalleerde zuiveringscapaciteit op rwzi's voldoet hiermee vrijwel geheel aan de behoefte (ca. 24 mln i.e.).

De doelgroep

Waterzuiveringsinstallaties zijn voor het overgrote deel in handen van een dertigtal waterkwaliteitsbeheerders verenigd in de Unie van Waterschappen. De gemeenten hebben als taak de aanleg en het beheer van de riolering.

De uitvoering van beleidsmaatregelen, vastgelegd in de derde nota waterhuishouding, werkt door naar de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheersplannen voor de rijks- en regionale wateren.

Voorzieningen en middelen

Noodzaak van voorzieningen

In enkele regio's resteert nog een aantal lozingen dat wel is gerioleerd maar nog niet wordt gezuiverd. Door onder andere de geplande bouw van rwzi's in de komende planperiode neemt ongezuiverde lozing grotendeels af (ca. 300 000 i.e.). Het streven is erop gericht alle bebouwing op de riolen aan te sluiten. Daar waar aansluiting van de bebouwing op riolering niet mogelijk is, zullen individuele voorzieningen moeten worden getroffen voor zover dit uit kostenoogpunt niet prohibitief is. Op grond van de WVO is een AMvB in voorbereiding die de voorzieningen regelt van de directe lozingen van communaal afvalwater, analoog aan de afvalwaterlozingen in de bodem conform het Lozingenbesluit. In de planperiode wordt een nota uitgebracht over communaal afvalwater waarin de knelpunten van het afvalwatersysteem en mogelijke strategische consequenties voor de volgende planperiode worden aangegeven.

In de planperiode zijn wettelijke maatregelen van kracht geworden ten aanzien van het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) en de emissie-eisen voor fosfaat- en stikstoflozingen op rwzi's.

In de rioleringsnotitie van januari 1992 (TK 1991–1992, 19 826, nr. 18) is de aanbeveling gedaan om geleidelijk over te gaan op een verbeterd gescheiden rioolstelsel. Gezien de lange levensduur van rioolstelsels en de gefaseerde vervanging zullen gemengde rioolstelsels op grote schaal blijven voortbestaan.

Door de CUWVO zijn aanbevelingen gedaan voor de basisinspanning waaraan ieder rioolstelsel ten minste zou moeten voldoen. In 1998 moeten in principe alle rioolstelsels hieraan voldoen. In 1994 zal een evaluatie van de gemeentelijke rioleringsplannen worden gemaakt.

Zekerheid en prioriteit

Door middel van vergunningverlening en voorlichting trachten de waterkwaliteitsbeheerders en de gemeenten andere doelgroepen (o.a. consumenten) in hun gedrag te beïnvloeden. Het produktenbeleid is een sturingsmogelijkheid die buiten de bevoegdheden van de waterbeheerders ligt. In de komende periode zal door het Rijk worden bezien welke maatregelen via dit beleid mogelijk en zinvol zijn om de kwaliteit van het afvalwater te verbeteren en de (diffuse) belasting van het oppervlaktewater te verminderen.

In de afgelopen periode is wetgeving geformuleerd over de zorgplicht en planverplichting voor riolering van gemeenten. Gemeenten zijn bezig met het opstellen van het eerste gemeentelijk rioleringsplan. Het doel is een geoptimaliseerd rioleringsbeheer ter verbetering van de waterkwaliteit door vermindering van de vuiluitworp uit rioolstelsels.

Maatregelen

Taakstellingen
Voor de doelgroep gelden de volgende taakstellingen.

Thema	Taakstelling 2000
Vermesting	zuiveringsrendement 75% (fosfaat: 1995, stikstof: 1998)
Verspreiding	vermindering emissies microverontreinigingen en zware metalen*.
Verwijdering	maximale volumereductie en energieterugwinning zuiveringsslib
Verstoring	stank en geluid: regionaal ingevuld conform lopend beleid.

* Voor deze stoffen zijn er wel overall-doelstellingen, maar deze moeten nog worden uitgesplitst over de doelgroepen

De taakstellingen voor 2000 (zie bovenstaande tabel) worden naar verwachting gehaald. Het hieronder beschreven beleid is voor de sector van belang.

Vermesting en verspreiding

Als gevolg van het uitvoeringsprogramma voor stikstof- en fosfaatverwijdering zal de fosfaatvracht in 1995 circa 4000 ton/jaar bedragen (emissiereductie ten opzichte van 1985 ca. 50%). Het programma voor stikstof loopt door tot 1998[28]. In dat jaar zal de 50%-reductiedoelstelling ten opzichte van 1985 waarschijnlijk worden gehaald.

Een aantal maatregelen is cruciaal voor het behalen van de vermestingsdoelstellingen.

- Uitvoering van vigerende (wettelijke) emissie-eisen voor communale zuiveringsinstallaties.
- Nadere invulling van de extra fosfaatreductiemaatregelen in eutrofiëringsgevoelige gebieden (de zogenaamde «plus» van het fosfaatcontract met de UvW en het IPO).

[28] Uitgedrukt in mln m³ komen de genoemde besparingspercentages neer op de volgende prognoses voor waterverbruik (huishoudens en kleinzakelijk verbruik: 2000: 120 mln m³; 2010: 210 mln m3 besparingsgetallen t.o.v. prognoses ongewijzigd beleid).

- Het Lozingenbesluit Wvo verspreide bebouwing (Notitie Rioleringen).
- Binnenkort zal in het kader van de watersysteemverkenningen de Nota Communaal afvalwater worden uitgebracht. In deze nota worden de mogelijkheden van verdergaande zuivering voor de middellange en lange termijn belicht. Mogelijke maatregelen zullen op basis van de nota samen met de doelgroep worden uitgewerkt.
- Op grond van EG-regelgeving worden de effluenteisen voor rwzi's (voor N, P, BZV, CZV en gesuspendeerde stof) in één AMvB ondergebracht.
- Ingevolge EG-regelgeving zijn microbiologische kwaliteitseisen voor zwemwater aangescherpt. De waterbeheerders dienen te inventariseren waar de kwaliteitseisen worden overschreden zodat passende maatregelen getroffen kunnen worden.

Voor de sector is voor de thema's vermesting en verspreiding een aantal aanvullende activiteiten van belang.

- Om de taakstellingen voor 2010 voor vermesting en verspreiding te bereiken moet naast completering van het voorzieningenniveau vooral onderzoek worden uitgevoerd naar verhoging van het zuiveringsrendement tot 95% voor fosfaat en 85% voor nitraat. In de planperiode zullen deze maatregelen nader worden onderzocht in overleg met de doelgroep.
- In de planperiode zal onderzoek worden uitgevoerd naar de technische mogelijkheden van verdergaande emissiereducties op RWZI's ten aanzien van zware metalen en organische microverontreinigingen.
- In de planperiode zal nader onderzoek worden uitgevoerd naar de mogelijkheden van vermindering van ongezuiverde lozingen van hemelwater van drukke verkeerswegen.

Verwijdering

Het afvalstoffenbeleid ten aanzien van het storten van communaal zuiveringsslib is erop gericht maximale volumereductie en energieterugwinning te bereiken.

- Wettelijke maatregelen zijn in voorbereiding die het storten van communaal zuiveringsslib en nog verwerkbare residuen van verwerkingsinstallaties zullen verbieden. Hierbij wordt gemikt op 1 januari 2000. Voor bestaande situaties waarbij vergaande verwerking van zuiveringsslib plaatsvindt zal een zekere overgangstermijn in acht worden genomen.
- Bovenstaand beleid zal doorwerking vinden in het door de provincies op te stellen Meerjarenprogramma Zuiveringsslib.

Verstoring

RWZI's zijn een potentiële bron voor geluids- en stankoverlast.

- Het afgeven of herzien van vergunningen Wm door gemeenten of provincies voorziet in het voorkómen van overlast buiten de inrichting.

5.13 Onderzoeksinstellingen

Om in het milieubeleid te kunnen anticiperen op de veranderingen in de samenleving blijft onderzoek nodig naar oorzaken en oplossingen van milieuproblemen.

Onderzoeksinstellingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de uitvoering van het milieubeleid. Zowel voor de natuurwetenschappen als voor de sociale wetenschappen ligt hier een belangrijke rol:

- Natuurwetenschappelijk onderzoek kan ertoe bijdragen dat schone technologie tijdig beschikbaar komt voor doelgroepen (zie hoofdstuk 5.1). Ook kan dit onderzoek bijdragen aan de versterking van de monitoring van het milieubeleid. Dit is bij verschillende doelgroepen en thema's een belangrijk aspect voor de verbetering van de uitvoering;
- Sociale wetenschappen kunnen het inzicht vergroten in de wijze waarop het milieubelang beter verenigd kan worden met het belang van individuen en doelgroepen en de rol die het sociaal instrumentarium daarbij kan spelen. Een onderscheid in de aard van de verschillende doelgroepen zal daarbij een belangrijke rol spelen.

Overleg

De belangrijkste instellingen waarmee de overheid overleg voert, zijn de grote technologische instituten, de universiteiten, de onafhankelijke planbureaus en onderzoeksinstituten verbonden aan de rijksoverheid en het adviserende en onderzoekende bedrijfsleven. De overheid speelt voornamelijk een faciliterende rol. Door financiële ondersteuning, voorlichting en het aangeven van prioriteiten worden initiatieven van de onderzoeksinstellingen gestimuleerd.

Intermediaire kaders als de RMNO, NWO, en KNAW kunnen in toenemende mate een belangrijke rol spelen als facilitator bij de uitwisseling en afstemming van onderzoeksinitiatieven en onderzoeksresultaten. Met name de RMNO functioneert hierbij als schakel tussen overheid en onderzoeksinstellingen.

Onderzoeksprioriteiten

Over de onderzoeksprioriteiten in het kader van duurzame ontwikkeling is de afgelopen tijd meer helderheid ontstaan (zie onderstaande kader). Op basis van dit NMP en de genoemde onderzoeksprioriteiten zullen de NMP-departementen een visie ontwikkelen voor het midden- en langetermijnmilieu- en natuuronderzoek. Daarbij wordt ook nagegaan hoe invulling kan worden gegeven aan de onderzoekprogramma's Maatschappij en Milieu, Milieu en Technologie en een programma gericht op de uitwerking van systeemecologie en ecotoxicologie.

Onderzoeksprioriteiten in kader van duurzame ontwikkeling

- *De Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) constateert dat er voldoende capaciteit in Nederland aanwezig is voor milieu-onderzoek. De RMNO beveelt aan te komen tot interdepartementale onderzoekprogramma's, onder meer op het gebied van maatschappij en milieu, milieutechnologie en systeemecologie, -ecotoxicologie. Verder adviseert de Raad de departementen een actieve ondersteunende rol te spelen ten aanzien van het strategische onderzoek, zoals verricht door universiteiten en onderzoekscholen.*

- *In overleg met betrokken instanties (RMNO, NWO, KNAW, OCV) zal verdere uitwerking worden gegeven aan de aanbevelingen van de conferentie «Duurzame Ontwikkeling en Onderzoek». Centraal staat de verbetering van de samenwerking tussen verschillende wetenschappelijke disciplines, met name tussen de sociaal-wetenschappelijke en natuurwetenschappelijke disciplines, en de versterking van het strategisch onderzoek (inclusief de hiervoor benodigde onderzoekinfrastructuur). De verdere ontwikkeling en toepassing van scenario-studies zal worden bevorderd om een kader te bieden voor het lange termijngerichte onderzoek. De Overleg Commissie Verkenningen (OCV) zal worden gevraagd verkenningen ten behoeve van het milieu-onderzoek te starten, bijvoorbeeld naar milieu-technologie en sociale wetenschappen.*

- *In het Vierde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, zoals dat momenteel door de EG wordt opgesteld, wordt het milieu-onderzoek versterkt. Op aandringen van Nederland is in de overwegingen voor het vierde Kaderprogramma de benodigde bijdrage aan een duurzame ontwikkeling expliciet opgenomen. Daarnaast pleit Nederland met betrekking tot specifieke milieuonderzoeksprogramma's voor een krachtige inspanning op het gebied van onderzoek naar schone, preventieve technologie, en voor een grotere bijdrage van de sociale wetenschappen.*

- *In september hebben de Nederlandse universiteiten een «Charter for Sustainable Development» ondertekend. Op basis daarvan zal duurzame ontwikkeling een doorwerking kunnen krijgen in 1994 (uiterlijk in 1996) in de ontwikkelingsplannen van universiteiten, en zo een geïntegreerd onderdeel gaan uitmaken van de strategieën van universiteiten.*

- *Mede op basis van analyses van de UNCED-onderzoekagenda, zoals onlangs afgerond door de RMNO, wordt in de milieu-onderzoekstrategie aangegeven op welke punten het milieu-onderzoek in de geest van de UNCED-afspraken zal worden versterkt.*

- *In de komende periode zal ook aandacht worden besteed aan de verdere integratie van de interdisciplinaire benadering en de relatie tussen milieugedrag en sociaal-culturele determinanten.*

Voorzieningen en middelen

Aandacht blijft nodig voor de milieu-effecten van de onderzoeksactiviteiten van de instellingen zelf. Aangrijpingspunten daarvoor zijn de programma's voor milieuzorg en de onderzoeksvoorwaarden.

Milieuzorgsystemen

In het kader van de ondertekende verklaring «Technologische Instituten en Duurzame Ontwikkeling» zullen deze instituten gedurende de komende planperiode een milieuzorgsysteem gaan implementeren. De universiteiten gaan uiterlijk 1998 over tot de invoering van een eigen milieuzorgsysteem met als aandachtspunten: energiebesparing, watergebruik en afvalvermindering. Het Rijk zal de introductie van de milieuzorgsystemen waar nodig faciliteren.

Onderzoeksvoorwaarden

In april 1993 is een gezamenlijke verklaring «Technologische Instituten in Duurzame Ontwikkeling» van ECN, RIVM, WL en TNO aangeboden aan de minister van VROM. Met deze verklaring pakken deze instituten de uitdaging op om duurzame ontwikkeling op te nemen in hun strategie. Een aantal andere research-instellingen en departementale instituten zal zich in de nabije toekomst aansluiten bij de verklaring. In de toekomst zal de overheid bij voorkeur opdrachten uitbesteden aan die instituten en instellingen die de verklaring hebben ondertekend.

6 INSTRUMENTARIUM EN INTEGRATIE

6.1 Inleiding

Uitgaande van de themadoelstellingen is in hoofdstuk 5 beschreven wat de taakstellingen zijn voor de verschillende doelgroepen, en welke maatregelen dienen te worden getroffen om deze te realiseren.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen spelen bij de aansturing van de activiteiten van de doelgroepen een essentiële rol. Dit gebeurt door de toepassing van een breed instrumentarium en door handhaving. De verdere ontwikkeling van het instrumentarium is aan de orde in paragraaf 6.2.

Het succes van de aansturing van de doelgroepen hangt af van de mate waarin voor individuele «bronnen» (bedrijven, instellingen, consumenten etc.) is voldaan aan de in hoofdstuk 1 geschetste voorwaarden, te weten:

1 heldere taakstellingen en informatie;
2 goede uitvoeringscondities: middelen, technologie en voorzieningen;
3 zekerheid over het nut en effect van de te nemen maatregelen.

Eenduidigheid van inzet van instrumenten en handhaving vraagt om afstemming tussen de activiteiten van overheden en om afstemming tussen de activiteiten van overheden en maatschappelijke organisaties. Op deze problematiek gaat paragraaf 6.3 in. Voorts geeft paragraaf 6.3 een indruk van de rol van de andere overheden bij de uitvoering van het milieubeleid.

Consistentie van beleid vraagt om interne integratie binnen het milieubeleid en om externe integratie van milieu in en door het beleid van de verschillende overheden. Paragraaf 6.4 gaat hierop nader in.

6.2 Instrumentarium

6.2.1 *Ontwikkeling van het instrumentarium*

Uit de evaluatie van het instrumentarium is gebleken dat de afgelopen jaren reeds belangrijke resultaten zijn geboekt met de kwaliteitsverbetering van de onderscheiden instrumenten van het beleid en de inzet ervan.

Het beleid ten aanzien van het instrumentarium zal gericht worden op het stimuleren van zelfregulering, op het verbeteren van de toepassing van de instrumentenmix, op het bevorderen van internalisatie van milieugebruik in de prijzen en op de kwaliteitsverbetering van de onderscheiden instrumenttypen.

Meer zelfregulering betekent voor het instrumentarium dat de doelgroepen, andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers ook daadwerkelijk meer mogelijkheden krijgen om die eigen verantwoordelijkheid te dragen.

Een ander aandachtspunt is het internaliseren van de kosten van milieugebruik in de prijzen. Het beginsel van producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid is een duidelijk voorbeeld hiervan.

In een markteconomie baseren consumenten en bedrijven zich bij afwegingen rondom consumptie en produktie voor een belangrijk deel op prijsprikkels. De effectiviteit van het instrumentarium zal door de juiste prijsprikkels verbeteren. Zo zijn voorlichting en educatie veel minder effectief als de prijzen een milieu-onvriendelijke kant op wijzen.

Ten slotte is een belangrijk aspect bij de ontwikkeling van het instrumentarium de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Reeds in de fase van het ontwikkelen van beleid en het ontwerpen van regelgeving moet daarvoor aandacht bestaan. Een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voor milieuvoornemens en milieuregelgeving is momenteel in voorbereiding en zal binnenkort aan de Kamer worden aangeboden. Bij de inzet van nieuwe regelgeving zal, zoals gebruikelijk, een toets plaatsvinden op de economische lasten ervan voor het bedrijfsleven (bedrijfseffectentoets).

6.2.2 *Kwaliteitsverbetering van het instrumentarium*

Binnen het instrumentarium wordt veelal een onderscheid aangebracht in groepen instrumenten: directe regulering (of fysieke regulering, of dwang), stimulering (of marktconform instrumentarium, of transactie) en communicatie (of sociale instrumenten, of overreding). De meeste instrumenten kennen elementen uit twee of meer groepen; vaak worden verschillende instrumenten ook naast elkaar toegepast. Deze dynamiek komt beter tot uitdrukking wanneer diverse instrumenten worden geplaatst langs een lijn waarbij de mate van direct, eenzijdig ingrijpen door de overheid geleidelijk aan afneemt. Het mag duidelijk zijn dat de gepresenteerde volgorde slechts een illustratie beoogt te zijn van een meer dynamische instrumentenbenadering.

Schema instrumenttypen

		Milieubeleidsplannen (geven richting aan andere instrumenten)
directe aansturing door overheid		
▼	–	*Vergunningen en algemene regels*
	–	*Regulerende heffingen*
	–	*Faciliterende en stimulerende instrumenten (milieu-effect rapportage, onderzoeksverplichtingen, informatieplichten, verslaglegging, risico-aan sprakelijkheid, financiële zekerheid, milieuschadefonds, zorgplichten, subsidies)*
	–	*Statiegeld*
	–	*Verwijderingsbijdragen*
	–	*Belastingen op milieugrondslag, belasting-differentiatie*
	–	*Afspraken op basis van vrijwilligheid, zoals privaatrechtelijke overeenkomsten, convenanten, bestuursakkoorden*
	–	*Milieukeur en certificering*
	–	*Voorzieningen voor toetsing van overheidsbeleid op bijdrage aan duurzame ontwikkeling (zoals de milieutoets en de Commissie Milieureview)*
	–	*Natuur- en milieu-educatie*
▼	–	*Voorlichting, onderzoek en kennisoverdracht*
indirecte aansturing door overheid		

In de planperiode zal – binnen de gestelde randvoorwaarden – de toepassing van de in hoofdstuk 2 geformuleerde criteria voor instrumentenkeuze worden bevorderd. Begin 1997 zal over de resultaten hiervan verslag worden uitgebracht.

Wet milieubeheer

Directe regulering speelt een belangrijke rol in het milieubeleid. Vergunningen en algemene voorschriften zijn de kern van het instrumentarium voor het brongerichte milieubeleid. De meeste instrumenten kennen een wettelijke basis. Kwaliteitsverbetering van het instrumentarium zal onder meer plaatsvinden in het kader van de verdere – stapsgewijze – ontwikkeling van de Wet milieubeheer.

In de komende jaren zal een aantal onderwerpen (onder meer het milieuverslag, een verbetering van het handhavingsinstrumentarium en flexibilisering van de vergunningen en de algemene regels), worden afgerond en zal een aanvang worden gemaakt met het hoofdstuk Stoffen en produkten (actie N64).

Uitbouw Wet milieubeheer

De regeling van het milieuverslag is erop gericht de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het milieu te benadrukken. Het aantal bedrijven waarvoor deze verplichting zal gelden, blijft vooralsnog beperkt.

Het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium is met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer geüniformeerd en geïntegreerd. Toch mist de handhavingspraktijk nog een aantal aanvullende instrumenten. De verdere verbetering van het handhavingsinstrumentarium betreft onder meer nader te onderzoeken of uit te werken onderwerpen als de administratieve boete (hiermee kan adequaat worden opgetreden tegen bijvoorbeeld eerste en eenmalige overtredingen), regeling van milieutoezicht door de politie, regeling van taken door de milieu-inspectie, het verhaalsrecht, de sanctionering van overtreding van voorlopige voorzieningen, en een verplichte vorm van auditing. Tevens zal worden bezien op welke wijze de strafrechtelijke handhaving verder kan worden verbeterd.

Voorts zal bekeken worden of door nadere voorzieningen in de Wet milieubeheer wettelijke oorzaken van het gedogen van milieu-overtredingen weggenomen kunnen worden.

Kwaliteitsverbetering van wet- en regelgeving kan mogelijk voorts worden bereiktdoor codificatie in de Wet milieubeheer van beginselen van milieurecht.

Daarnaast zal meer algemeen worden bezien op welke wijze het instrumentarium van de Wet milieubeheer een verdere bijdrage kan leveren aan het streven naar zelfregulering. Bij vergunningen en algemene regels kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opnemen van meer doelvoorschriften en het weglaten van detailvoorschriften die weinig milieurendement opleveren.

Als gevolg van de per 1 maart 1993 in werking getreden Wet milieubeheer dient ook bij vergunningverlening en het opstellen van algemene regels voor categorieën van inrichtingen (AMvB's) te worden getoetst of, behalve aan afval en grondstoffen, ook eisen gesteld moeten worden aan het energiegebruik van een inrichting. Wat de vergunningverlening betreft zal in overleg met de bevoegde gezagsinstanties en mede op

basis van het PEM-project een handreiking worden opgesteld over hoe met energie en Meerjarenafspraken in de vergunning om te gaan, met als doel een wederzijds ondersteunende werking. Tevens zal worden bevorderd dat in gemeentelijke en provinciale milieubeleidsplannen verwijzingen naar de Meerjarenafspraken worden opgenomen. Zowel bestaande als nog te publiceren AMvB's Wet Milieubeheer zullen in deze planperiode worden doorgelicht op genoemde nieuwe mogelijkheden. Ten aanzien van energiebesparing zal de aanpak worden verbreed. Systematisch zal worden geïnventariseerd welke zinvolle aanvullende regelgeving mogelijk is in de verschillende sectoren, mede in relatie tot andere besparingsinstrumenten. Het gaat hierbij behalve om de Wet milieubeheer ook om de WET en de Woningwet. Steeds zal worden afgewogen via welke weg regelgeving, indien wenselijk geacht, het meest effectief is. Hierbij zal ook gebruik worden gemaakt van de resultaten van het PEM-project (actie N69).

Onderzocht zal worden hoe in de uitvoering een efficiënte koppeling tussen vergunningen/algemene regels en doelgroepenbeleid, convenanten en bedrijfsinterne milieuzorg verder vorm kunnen krijgen.

Het instrument van de algemeen-verbindendverklaring is bruikbaar om free rider-gedrag terug te dringen.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Naast de Wet milieubeheer neemt de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) een belangrijke plaats in. Met behulp van dit instrument wordt, zoals ook aangegeven in de Evaluatienota Water (EWN 1993), door waterkwaliteitsbeheerders het (integrale) waterbeleid uitgevoerd. Daar waar beide wetten betrekking hebben op dezelfde sector (glastuinbouw) dient wederzijdse afstemming van het niveau van de voorschriften in de Wvo en Wet Milieubeheer plaats te vinden.

Fiscaal en financieel instrumentarium

Met behulp van financiële instrumenten kunnen actoren worden gefaciliteerd en gestimuleerd bij het milieuvriendelijker maken van het gedrag, daarmee kunnen zij de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu waarmaken. Voor implementatie gedurende de komende periode is het van belang dat financiële instrumenten, rekening houdend met schaalniveau en concurrentiepositie, aansluiten bij bestaande heffingssystemen en gebruik maken van de bestaande bestuurlijke, juridische en organisatorische infrastructuur.

In het kader van het eerste NMP, actie 106, is geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om fiscale en financiële instrumenten in te zetten in het milieubeleid[1]. Op verzoek van de Europese Commissie coördineert Nederland een meerjarig onderzoeksprogramma naar de mogelijkheden van de inzet van nieuwe instrumenten – waaronder financieel-economische instrumenten – bij bestrijdingsmiddelen.

In de planperiode zullen de mogelijkheden voor toepassing van het fiscale instrumentarium in het kader van het milieubeleid nader worden verkend. Het gaat hierbij onder meer om de mogelijkheden voor differentiatie op grond van milieu-aspecten in de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting/houderschapsbelasting (MRB/HSB), het reiskostenforfait en het fiscaal stimuleren van milieuvriendelijke beleggingen. Ook in internationaal kader zullen de nodige inspanningen worden gedaan. Conform de Nota Klimaatverandering zal in de EG aandacht worden gevraagd voor het invoeren van accijns op kerosine. Verder zal Nederland zich in EG-kader inspannen om op milieuvriendelijke produkten, en op milieuvriendelijke en energiesparende diensten toepassing van het verlaagde BTW-tarief mogelijk te maken.

[1] Zie de eindrapportage van actie A 106 van het NMP 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 779, nrs. 1–2.

Een verschuiving van belastingen en premies op inkomsten uit arbeid naar belasting op milieubelastende activiteiten blijft een hoge prioriteit houden.

De Miljoenennota 1994, het Milieuprogramma 1994–1997 en de Nota Meer werk, weer werk getuigen daar ook van. Daarmee kan een ondersteuning worden gegeven aan zowel het bereiken van milieu als werkgelegenheidsdoelstellingen. Een begin van het leggen van meer druk op milieubelastende activiteiten is inmiddels tot stand gekomen door middel van de belastingen op brandstoffen, grondwater, afval en uranium die op 2 november 1993 door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Daar kan nu ervaring mee worden opgedaan. Een heffing wordt ook aan de orde gesteld in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen dat begin 1994 zal verschijnen, waarin de mogelijkheid van een belasting op het winnen van oppervlaktedelfstoffen (zand en grind) is opgenomen. Mogelijkheden voor nieuwe grondslagen voor dergelijke belastingen worden verkend. Een eerste rapportage daarover is te verwachten in de eerste helft van 1994 (actie N66).

Voorts zal worden voortgebouwd op een aantal reeds ingezette ontwikkelingen, met name verwijderingsbijdragen in het afvalbeleid en de ontwikkeling van heffingen in het kader van het mest- en ammoniakbeleid (zie de doelgroepparagraaf landbouw) en het gewasbeschermingsmiddelenbeleid (inzet van het financieel/economisch instrumentarium). Ook op het terrein van energie is een continuering van de inzet van financiële instrumenten wenselijk.

Verder zal er onderzoek worden gedaan naar de inzet van financiële instrumenten ten behoeve van de doelgroep consumenten.

Conform het beginsel «de vervuiler betaalt» zal het terughoudende beleid ten aanzien van de financiering van het milieubeleid ten laste van de Rijksbegroting worden gecontinueerd. Slechts indien individuele vervuilers of vervuilende bronnen moeilijk te lokaliseren zijn en andere instrumenten geen oplossing bieden, kunnen rijksmiddelen worden ingezet. Voor zover het daarbij gaat om duidelijke knelpunten uit het oogpunt van milieubeleid, kan het Rijk het voortouw nemen bij de financiering van de uitgaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bodem- en geluidhindersanering, die gericht is op het effectueren van specifieke normstelling.

Verhandelbare emissierechten

Dit instrument kent in theorie een aantal voordelen in de sturing naar duurzame produktie, maar de uitvoering, met name de internationale context voor verdeling en implementatie, vergt nog de nodige uitwerking.

Thans bestaan er geen verhandelbare emissierechten in het Nederlandse milieubeleid. Aan een dergelijk systeem zitten veel haken en ogen. Het ligt derhalve in de rede eerst de mogelijkheid om een experiment op te zetten te verkennen. In de planperiode zal worden bezien in hoeverre de introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten de effectiviteit en efficiency van het brongerichte instrumentarium kan vergroten. De mogelijkheden om hiertoe een experiment op te zetten zullen vanuit juridisch, economisch en bestuurlijk perspectief in kaart worden gebracht (actie N80).

Ten behoeve van de verdere integratie van milieu en economie ter verbetering van de besluitvorming op micro-niveau is de ontwikkeling van een systeem van Natural Resource Accounting belangrijk. Een operationeel systeem van NRA maakt het mogelijk beleids- en maatschappe-

lijke ontwikkelingen te koppelen aan veranderingen in de verschillende natuur- en milieuvoorraden waarover Nederland beschikt. Het CBS heeft een begin gemaakt met de ontwikkeling van een dergelijk systeem als aanvulling op de nationale rekeningen.

Privaatrecht

Het belang van afspraken op basis van vrijwilligheid is de afgelopen periode sterk toegenomen[2]. Het privaatrecht biedt naast de convenanten ook andere waardevolle instrumenten voor het milieubeleid, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het civiele aansprakelijkheidsrecht in concrete gevallen van (dreigende) milieu-aantasting[3].

Voorzieningen worden getroffen ter vergroting van de effectiviteit van het privaatrecht als instrument van milieubeleid en ter completering van het stelsel van milieu-aansprakelijkheidsrecht.

Onderwerpen waaraan prioriteit wordt toegekend bij vergroten effectiviteitprivaatrecht

- *Intensivering van gebruikmaking van het civiele aansprakelijkheidsrecht, onder meer door het instellen van een informatie- en steunpunt.*
- *Verbetering van de mogelijkheden voor een ieder – waaronder ook belangenorganisaties – om een ander op diens verantwoordelijkheid voor het milieu aan te spreken.*
- *Toepassing van het instrument van financiële zekerheid, onder meer door het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 8.15 van de Wet milieubeheer.*
- *Regeling van een fonds voor de financiering van het ongedaan maken van nadelige gevolgen voor het milieu, die niet via het aansprakelijkheidsrecht kan worden gerealiseerd.*
- *Bevordering van de totstandkoming van internationale regelgeving-conform het Nederlandse stelsel van aansprakelijkheidsrecht en daarmee samenhangende voorzieningen.*

Certificering

Certificering sluit goed aan bij de eigen verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen; ze draagt een preventief karakter en garandeert de inbreng van maximale deskundigheid zonder dat de overheid zelf over die deskundigheid hoeft te beschikken. In 1992 zijn onderzoeksresultaten beschikbaar gekomen over de beginselen van certificatie, de effectiviteit van het instrument en de relatie met andere instrumenten van milieubeleid.

Vervolgonderzoek naar de rol van certificatie als instrument van milieubeleid zal plaatsvinden. Daarbij worden randvoorwaarden en criteria geformuleerd voor de toepassing van certificatie. In het verlengde hiervan zal worden bezien of het nodig en wenselijk is uitgangspunten in de Wet milieubeheer op te nemen.

Sociaal instrumentarium

Met het sociaal instrumentarium hebben de overheden middelen ter beschikking waarbij facilitering, stimulering en benadrukking van de eigen verantwoordelijkheid centraal staan met als doel het bewerkstelligen van een vrijwillige gedragsverandering bij moeilijk bereikbare groepen. Zowel het WRR-advies als de evaluatie van het instrumentarium[4] geeft aan dat verdere ontwikkeling perspectieven biedt om gedragsverandering van doelgroepen te stimuleren. Deze perspectieven zullen in de planperiode in interdepartementaal verband worden geïnventariseerd en substantiëler ingezet.

[2] Zie regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Kortmann over convenanten en vergunningverlening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4.

[3] In de Wet milieubeheer is ieders verantwoordelijkheid voor een schoon milieu gecodificeerd (art. 1.1a).

[4] WRR-advies «Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid», Den Haag, 1992 en Evaluatie NMP'90 instrumentarium VROM-publicatiereeks Milieustrategie 1993/15

Voorlichting, monitoring, terugkoppeling en marketing worden versterkt. Deze instrumenten zijn van grote betekenis bij de aansturing van anderszins moeilijk bereikbare doelgroepen.

Voorlichting richt zich als zelfstandig instrument op bewustwording en kennisvermeerdering en is in de instrumentenmix ondersteunend bij houdings- en gedragsverandering. Meer dan tot nu toe zal het bij voorlichting als zelfstandig instrument gaan om specifieke voorlichting over beschikbare gedragsalternatieven. Het effect van het verstrekken van dergelijke informatie over gedragsalternatieven is het grootst wanneer deze direct gericht is aan specifieke groepen van consumenten en bedrijven. Het effect kan nog meer aan kracht winnen indien deze informatie door maatschappelijke organisaties wordt verstrekt die daarmee als intermediair kader functioneren.

Voor de rijksoverheid is een coördinerende rol weggelegd om ervoor te zorgen dat het totaal van de voorlichting eenduidig en herkenbaar blijft. Alle milieumaatregelen zullen worden voorzien van een voorlichtingsplan, waarbij aangegeven wordt welke actoren zullen worden ingeschakeld. Bij de inzet van voorlichting als zelfstandig instrument zal sprake zijn van een naar doelgroepen gedifferentieerde benadering. Samenwerking met anderen staat in de voorlichting centraal. In het doelgroepenbeleid en met andere overheden wordt de in gang gezette samenwerking verder uitgebouwd. Met maatschappelijke organisaties vindt afstemming plaats over voorlichtingsacties, die al dan niet gezamenlijk zullen worden uitgevoerd.

De doelgroepen van het milieubeleid zijn gebaat bij inzicht in de resultaten van eigen gedragsaanpassingen. Monitoring van de uitkomsten van beleid en terugkoppeling van deze resultaten naar de doelgroepen levert een positieve bijdrage aan het stimuleren van zelfregulering binnen de doelgroepen van het milieubeleid. Meer dan bij voorlichting is hierbij sprake van een tweerichtingsverkeer en kan beter worden gesproken over communicatie.

De principes van marketing bieden de mogelijkheid om met name het communicatieve facet van het sociaal instrumentarium nader vorm te geven. De marketinggedachte is echter nog geen gemeengoed bij de ontwikkeling en uitvoering van het overheidsbeleid. In de planperiode zal bij de uitvoering van het milieubeleid gebruik worden gemaakt van marketingtechnieken.

Uit onderzoek is gebleken dat 90% van het menselijk gedrag bestaat uit automatismen en niet bepaald wordt door bewuste keuzes[5]. Dit gegeven wordt bij de uitvoering van het milieubeleid te weinig gebruikt; dit in tegenstelling tot de commercie. Het beleidsmatig inspelen op deze automatismen is in potentie kosteneffectief en voor het bevorderen van duurzame ontwikkeling een uitdaging.

Perspectiefrijk voor deze aanpak zijn onder meer infrastructurele voorzieningen en voorbeeldplannen op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de planperiode zullen in het kader van de uitvoering van het milieubeleid projecten worden uitgevoerd waarbij inspelen op gedragsautomatismen in de samenleving zal worden onderzocht.

[5] Prof. dr. W.H. Wagenaar, Duurzame ontwikkeling van gedrag. In: Duurzame ontwikkeling vandaag in Den Haag met het oog op morgen. TNO, oktober 1992

Milieu en onderwijs

In de vorige planperiode is met de uitvoering van het Meerjarenplan Natuur- en Milieu-Educatie 1992–1995 de invoering van Natuur – en Milieu-Educatie in het basis- en voortgezet onderwijs vormgegeven. Hiermee is een basis gelegd voor NME in alle Nederlandse scholen, waarop tot het jaar 2000 kan worden voortgebouwd.

Ook buiten het onderwijs is er sprake van een gevarieerd aanbod van NME-activiteiten. Daarvoor is het Kaderplan NME uitgebracht. Hiermee is het kader geschapen voor de integratie van het buitenen binnenschoolse NME. Bij de uitvoering van het Kaderplan zullen, zoals dat ook bij het meerjarenplan het geval was, maatschappelijke organisaties een belangrijke rol vervullen. Het kaderplan NME zal in de periode 1995–1999 worden uitgevoerd.

In het Hoger Beroepsonderwijs en het Wetenschappelijk Onderwijs zal een intensievere verankering van natuur- en milieu-aspecten plaatsvinden. Dit zal zijn vertaling krijgen in het eerstvolgende HOOP. Het lopend beleid en instrumentarium, waaronder de subsidiëring van bijzondere leerstoelen, wordt thans geëvalueerd. Het Rijk zal mede op basis van de evaluatie eenstrategisch kader opstellen, teneinde de aandacht voor milieu-aspecten in het hoger en wetenschappelijk onderwijs verder vorm te geven en te verbeteren.

6.2.3 *Voorzieningen ter verbetering van de werking van het instrumentarium*

Behalve door aanvulling en aanscherping van het instrumentarium en een duidelijk beleid ten aanzien van de instrumentenkeuze kan de effectiviteit en efficiency van het instrumentarium ook worden vergroot door een beter gebruik in de praktijk en door het inzetten van ondersteunende voorzieningen.

Ondersteunende voorzieningen

Ter ondersteuning van de werking van het instrumentarium zal in de planperiode worden bezien op welke wijze de volgende voorzieningen vorm kunnen krijgen:

- *het organiseren van de begeleiding van de invoering van nieuwe milieuregelgeving (informatievoorziening, kennisoverdracht);*
- *het verschaffen van praktische handreikingen bij de uitvoering van milieuregelgeving;*
- *het verschaffen van hulpmiddelen ter verhoging van de kwaliteit en bruikbaarheid van milieu-effectrapporten;*
- *het organiseren van monitoring van de uitvoering van regelgeving, zodat een snelle terugkoppeling van praktijkervaringen beschikbaar komt;*
- *het beschikbaar stellen van adequate handhavingsmiddelen en -structuren, zowel op bestuurlijk, privaatrechtelijk als strafrechtelijk gebied;*
- *voorzieningen die milieu-vriendelijk gedrag stimuleren (zoals het plaatsen van glasbakken, informatieverstrekking over de milieubelasting van bepaalde handelingen, het opwerpen of wegnemen van fysieke blokkades in de bebouwde omgeving etc.);*
- *voorzieningen die de resultaten van gedragsaanpassingen sneller terugkoppelen naar de doelgroepen, waardoor zelfregulering wordt gestimuleerd;*
- *een informatiesteunpunt milieugerichte technologie, in het bijzonder ter facilitering van de praktijk van de vergunningverlening.*

6.3 Uitvoering van milieubeleid

6.3.1 *Afstemming tussen overheden*

Algemeen

Uitvoering eerste NMP door andere overheden

Naar aanleiding van het verschijnen van het NMP 1 zijn het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen overeengekomen om het milieubeleid zoveel mogelijk gezamenlijk uit te voeren. De intentie hiertoe is onder andere neergelegd in de bestuursakkoorden die de VNG en het IPO in 1990 met het Rijk hebben gesloten. Nadere uitwerking heeft onder andere plaatsgevonden in het Plan van aanpak NMP van het IPO, het Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten van de VNG, en de plannen van aanpak van de UvW.

Het is daarbij niet gebleven. Sinds 1990 is onder andere het volgende tot stand gebracht:

- *een substantiële verbetering (die nog verdere aandacht behoeft) van het uitvoeringsniveau van vergunningverlening en handhaving bij provincies en gemeenten;*
- *een professionele projectorganisatie uitvoering NMP bij het IPO, waaraan door alle provincies actief wordt deelgenomen;*
- *concrete afspraken tussen de gezamenlijke overheden enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds over het doelgroepenbeleid voor de industrie;*
- *een nieuwe structuur voor afstemming en samenwerking bij de milieuwethandhaving op regionaal en landelijk niveau.*

Ook het NMP 2 kan niet door de rijksoverheid alleen worden uitgevoerd. Inmiddels is het overleg gestart met de andere overheden over de gezamenlijke uitvoering van het plan in het verlengde van het NMP 1. In samenwerking met het IPO, de VNG en de UvW is begonnen met een analyse van de actiepunten die voor de decentrale overheden uit het NMP voortvloeien. Vervolgens worden afspraken gemaakt over de verdeling van taken en over de trekkersrol bij de verschillende activiteiten. Verwacht mag worden dat voor een groot deel kan worden aangesloten bij de reeds bestaande afspraken. De afstemmings- en overlegstructuren op milieugebied tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen worden voortgezet.

Bestuurlijke vernieuwing

De relaties tussen het Rijk en andere overheden zijn de laatste jaren met name bepaald door de grote operaties, waaronder de bestuurlijke vernieuwing.

Begin 1993 is het wetsvoorstel van een Kaderwet bestuur in verandering aan de Tweede Kamer aangeboden.

Kaderwet bestuur in verandering

De Kaderwet vormt een uitwerking van de nota's Bestuur op Niveau (BoN)-1 en -2. Het wetsvoorstel voorziet in de opbouw van regionale besturen in zeven grootstedelijke gebieden rondom een aantal grote steden (BoN-gebieden).

De regionale besturen in de BoN-gebieden krijgen onder meer de verplichting tot het opstellen en vaststellen van een regionaal structuurplan en een regionaal vervoersplan. In de Kaderwet wordt erin voorzien dat zij eveneens taken op het gebied van het milieubeleid verrichten. De milieuwetgeving wordt ten behoeve van de BoN-regio's op een aantal punten aangepast.

Samenwerking tussen gemeenten

Aangezien voor een aantal *gemeentelijke milieutaken* bij afzonderlijke gemeenten onvoldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig is, zijn de laatste jaren op vrijwillige basis steeds meer samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ontstaan. Dit is krachtig gestimuleerd door financiële bijdragen in het kader van het Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (BUGM) en de bijdragenregeling voor NMP-taken. Regionale samenwerking is daarbij als voorwaarde gesteld.

Vrijwel alle gemeenten hebben de uitvoering van een deel van hun milieutaken samen met andere ter hand genomen. In veel gevallen is echter alleen aan de formele vereisten van samenwerking voldaan en hebben de samenwerkingsverbanden een relatief geringe functie toebedeeld gekregen.

Voor de verdere ontwikkeling van een regionale aanpak van het milieubeleid zal een plan van aanpak worden ontwikkeld. In het verlengde van het advies van de Commissie Ringeling zullen de bijdragenregelingen van gemeenten (BUGM- en FUN-gelden) niet volgend jaar al worden overgeheveld naar het Gemeentefonds, maar zullen de regelingen worden samengevoegd en voortgezet tot en met 1997 (actie N94). De commissie is van mening dat bij eerdere overheveling van de bijdragenregelingen naar het Gemeentefonds de kans groot is dat de in de afgelopen jaren geboekte resultaten bij de versterking van het gemeentelijk milieubeleid zullen «wegspoelen». Naar verwachting zal het financiële instrument een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van een geconsolideerde positie van het milieubeleid in de (inter)gemeentelijke organisatie. Zo nodig zullen over enige jaren nadere wettelijke regelingen worden overwogen. Verder heeft de commissie geconstateerd dat de intergemeentelijke samenwerking, zoals deze in de afgelopen tijd tot stand is gekomen, nog erg kwetsbaar is. Als voorwaarde zal worden gesteld dat de bonus voor samenwerking daadwerkelijk ten goede komt aan een regionaal apparaat. Als wenkend perspectief voor de langere termijn geldt daarbij de totstandkoming van regionale milieudiensten in een zo groot mogelijk aantal regio's.

De regionale brandweren worden in de komende jaren versterkt. Ten behoeve van een effectieve en efficiënte voorbereiding op en bestrijding van een milieucalamiteit is informatie-uitwisseling tussen en gemeenschappelijk oefenen door brandweer en milieudiensten noodzakelijk. Waar op regionaal niveau kennis bij de brandweer voorhanden is, kan de milieudienst hiervan uit efficiency-overwegingen gebruik maken, bijvoorbeeld bij vergunningverlening of handhaving.

Samenwerking tussen handhavende instanties

In 1990 is een model opgesteld voor een landelijke handhavingsstructuur. Deze bevordert dat op landelijk, provinciaal en regionaal niveau door alle voor de *handhaving* van milieuwetgeving verantwoordelijke instanties wordt samengewerkt. Momenteel wordt gewerkt aan de verdere implementatie van deze structuur.

Landelijke handhavingsstructuur

De Landelijke coördinatiecommissie milieuwethandhaving (LCCM) stimuleert de implementatie van de landelijke handhavingsstructuur, bewaakt middels monitoring de voortgang en de werking ervan en stelt jaarlijks een landelijk handhavingsprogramma op.

In alle provincies fungeert een Provinciaal Milieu Overleg (PMO).

Op regionaal niveau is een overlegstructuur – het regionale milieu-overleg (RMO) – tot stand gekomen, waarin alle betrokken overheden hun handhavingsactiviteiten op elkaar afstemmen. Het niveau ligt hier op de Wgr-gebieden. Aan het overleg wordt deelgenomen door de betrokken gemeenten, de provincie, de waterkwaliteitsbeheerders, de inspectie milieuhygiëne, de politie en het Openbaar Ministerie. Een knelpunt is dat het aantal deelnemende gemeenten aan het overleg hoog kan zijn. Dit grote aantal werkt belemmerend op de besluitvorming. Uit dien hoofde dient gestreefd te worden naar vertegenwoordiging door de regio – in casu de regionale milieudiensten – in het overleg.

Binnen de landelijke handhavingsstructuur ligt de nadruk op het regionale niveau. In het regionale milieu-overleg (RMO) worden afspraken gemaakt om de handhavingsactiviteiten op elkaar af te stemmen. Een belangrijk instrument hiervoor is het opstellen van een regionaal uitvoeringsprogramma.

Voorts worden er coördinatie- en informatiepunten (CIP's) in werking gesteld. Door handhavingsteams worden bepaalde handhavingstaken gezamenlijk uitgevoerd.

CIP's

Gebleken is dat het oprichten van CIP's moeilijk van de grond komt. De huidige praktijk wijst ook uit dat in gevallen waarin er sprake is van regionale samenwerking, het CIP hierin een goede plaats kan vinden. Het ligt daarom voor de hand om het stimuleren van de CIP's aan te laten sluiten bij het stimuleren van de regionale samenwerking, en daarbij het CIP als een basistaak aan te merken.

De oprichting van het Milieubijstandsteam in 1985 was een eerste stimulans voor de aanpak van met name bovenregionale vormen van *milieucriminaliteit*. Inmiddels blijkt evenwel dat de verwerking en verwijdering van (gevaarlijk) afval in toenemende mate bron blijft van georganiseerde vormen van (grensoverschrijdende) milieucriminaliteit. De bestrijding daarvan is alleen mogelijk door een nauwe samenwerking tussen de Inspectie Milieuhygiëne, de Centrale Recherche Informatiedienst (afdeling milieucriminaliteit), alsmede de divisies zware milieucriminaliteit en de regionale criminele inlichtingendiensten van de 25 politieregio's en het Openbaar Ministerie.

Projectteam «zware milieucriminaliteit»

Om deze noodzakelijke samenwerking gestalte te geven is, in 1993 het projectteam «aanpak zware milieucriminaliteit» opgericht met vertegenwoordigers uit voormelde diensten en instanties. Het projectteam zal uit het groeiende gegevensbestand van de CRI en het MBT die strafzaken distilleren die prioriteit verdienen. Deze zaken worden dan door het projectteam uitgezet voor onderzoek door ad hoc samengestelde multidisciplinaire opsporingsteams. In de planperiode moet blijken of deze aanpak van zware, bovenregionale vormen van milieucriminaliteit effectief is.

6.3.2 *Handhaving*

Algemeen

Handhaving van milieuvoorschriften blijft een belangrijke overheidstaak. Wel moet bedacht worden dat het creëren van meer ruimte voor doelgroepen om door zelfregulering aan de eigen verantwoordelijkheid voor een schoon milieu invulling te geven, de noodzaak inhoudt van een sterkere rol van de samenleving zelf bij het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag en bij de handhaving van (zelf)regulering. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van de mogelijkheden voor een ieder om civielrechtelijk op te komen tegen (dreigende) milieuaantasting.

Effectiviteit handhaving

Hoewel het resultaat zich niet altijd even eenvoudig (kwantitatief) laat meten, zijn er wel drie belangrijke factoren te noemen die bepalend zijn voor het succes van handhavend optreden:

1. *De handhaafbaarheid van de milieuregelgeving. Regelgeving moet voldoende houvast bieden voor het constateren van overtredingen. Ook moet duidelijk zijn welke regels in een concreet geval van toepassing zijn. Daarnaast moet al bij de instrumentenkeuze (bijvoorbeeld: vergunningen of algemene regels) de handhaafbaarheid een grotere rol gaan spelen. In de planperiode zullen ook de condities voor handhaafbaarheid, zoals een adequaat kennisniveau van toezichthoudende en opsporingsambtenaren, verder moeten worden verbeterd. Uiterlijk in 1994 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de wijze waarop de betrokken departementen bij de beleidsvoorbereiding en de totstandkoming van regelgeving rekening houden met de handhaafbaarheid.*
2. *Het ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium.*
3. *De samenwerking en de wijze waarop afstemming plaatsvindt tussen alle instanties die werkzaam zijn in het complexe werkveld van handhaving van de milieuregelgeving (handhavingsstructuur). Met de opbouw van de landelijke handhavingsstructuur is een goede start gemaakt. Extra impulsen zijn echter noodzakelijk. Door aan te sluiten bij de groei van het aantal regionale milieudiensten, kan een dergelijk impuls worden verkregen.*

Het handhaven van milieuregelgeving speelt ook op het internationale vlak een belangrijke rol. Om economische redenen en vanwege concurrentievervalsing is geharmoniseerde wetgeving en uniforme handhaving van milieuwetten van belang. De wijze van aanpak binnen ieder land afzonderlijk kan zijn afgestemd op de organisatorische opzet van ieder betrokken land. Het resultaat van de handhaving moet wel uniform zijn en op zodanige wijze kunnen worden geïnterpreteerd dat vergelijkingen van resultaten mogelijk zijn. In hoofdstuk 5 is aangegeven hoe dit – in het bijzonder op EG-niveau – kan worden bevorderd.

Adequaat handhavingsniveau

Als algemene doelstelling geldt dat alle milieuwethandhavende instanties in 1995 een adequaat niveau van handhaving hebben bereikt.

De term «adequaat handhavingsniveau» duidt op het niveau van inspanningen voor de verschillende instanties, vertaald in termen van het aantal controles en toezichtsbezoeken. Dergelijke kwantitatieve doelstellingen zijn noodzakelijk om activiteiten te programmeren en na te gaan of deze ook werkelijk zijn uitgevoerd. Het aantal controlebezoeken per inrichting per periode zegt op zichzelf weinig over de kwaliteit van de bezoeken, de naleving van de regels en het repressief optreden.

Een adequaat handhavingsniveau betekent dat er slechts in uitzonderlijke gevallen en uitsluitend binnen het gemeenschappelijk beleidskader «gedogen» wordt gedoogd.

De doelstelling «adequaat handhavingsniveau in 1995» moet – voor zover mogelijk – worden vertaald in concrete subdoelen naar specifieke wet- en regelgeving en handhavende instantie en regio, zowel kwantitatief als in de vorm van resultaatsverplichting (actie N48).

Om inzicht te verkrijgen in het handhavingsrendement in termen van bereikt nalevingsgedrag van projecten uitgevoerd door politie, besturen en overige handhavingsinstanties, zullen onder de vlag van de LCCM evaluaties worden uitgevoerd. De uitkomsten worden gebruikt als hulpmiddel bij het stellen van nieuwe handhavingsprioriteiten.

Gebruik handhavingsinstrumentarium

Uit de evaluatie van de uitvoering is wat de *bestuurlijke handhaving* betreft gebleken dat politieke belangenafweging, onvoldoende belang voor milieuzorg, onvoldoende kennis over de toepassing van handhavingsinstrumenten, en angst voor mogelijke schadeclaims in de praktijk een belemmering kunnen vormen voor het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen. De komende jaren wordt nagegaan hoe de inzet van de bestuurlijke handhaving (als noodzakelijk handhavingsinstrument) kan worden verbeterd. Het bestuurlijk vervolg van handhavingsacties zal daarbij een belangrijk aandachtspunt vormen.

Relatie bestuurlijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving

In de relatie bestuurlijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving worden geen wijzigingen beoogd. In de brief van 11 oktober 1990[6] is aangegeven dat bestuurlijk optreden en het optreden van politie en justitie aanvullend en ondersteunend zijn ten opzichte van elkaar. Het bestuursoptreden is primair gericht op het herstel van de voorgeschreven milieusituatie. De strafrechtelijke handhaving komt in aanmerking als complement op de bestuurlijke handhaving onder andere bij opzet of grove schuld van de dader, bij (dreigende) milieuschade van enige bekentenis en bij recidive/hardnekkigheid van de overtreder. Verder komt strafrechtelijke handhaving in aanmerking als aanvulling op lacunes in de bestuurlijke handhaving. Daarbij kan worden gedacht aan gevallen waarin met bestuurlijke middelen geen proportionele of adequate reactie mogelijk is of waarin een passende reactie feitelijk blijkt achterwege te blijven.

De taakopvatting van het bevoegde gezag is van invloed op de mogelijkheden van het OM om tegen milieu-overtredingen op te treden. Door informatie over overtredingen aan het OM door te spelen, maakt het bevoegd gezag het vervolgen van de overtreder door het OM mogelijk. De komende planperiode zullen criteria worden ontwikkeld voor het uitoefenen van toezicht en het bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen milieu-overtredingen in inrichtingen. Deze criteria zullen vervolgens worden vastgelegd in werkafspraken tussen bestuur, OM en politie.

Privaatrechtelijke mogelijkheden vormen een aanvulling op bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

6.3.3 *Uitvoering door andere overheden*

Om de doelgroepen maatregelen te doen treffen om de taakstellingen te realiseren is, zoals uit de hoofdstukken 2 en 5 blijkt, een belangrijke rol weggelegd voor de andere overheden.

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 137, nr. 46.

De gezamenlijke provincies hebben aangegeven dat zij de komende planperiode in het bijzonder aandacht zullen geven aan de verbetering van de uitvoering van een drietal onderwerpen, te weten doelgroepenbeleid industrie, afvalbeleid en milieubeleid voor het buitengebied. De provincies zullen daartoe het voortouw nemen.

De waterschappen zullen gelet op de afwaterings- en ontwateringsmaatregelen een actieve rol spelen bij de bestrijding van verdroging. Zo zullen zij, zoals aangegeven in de Evaluatienota Water 1993, door middel van een gebiedsgerichte aanpak proefprojecten uitvoeren om een bijdrage te leveren aan het binnen bereik brengen van de verdrogingsdoelstellingen voor het jaar 2000. Voorts zal de regelgeving (verordeningen) van de waterschappen, waar nodig, worden gemoderniseerd, zodat voorwaarden worden geschapen voor het bereiken van de doelstellingen van integraal waterbeheer.

Verder zal de Unie van Waterschappen in samenwerking met alle betrokkenen een wezenlijke bijdrage leveren aan de totstandkoming en uitvoering van het actieplan voor de verwerking van baggerspecie. De techniekontwikkeling, afzetontwikkeling en financiering, alsmede de beoordeling en sturing van baggerspeciestromen maken onderdeel uit van dit programma. Door de waterschappen zal in de planperiode een begin worden gemaakt met de sanering van een aantal ernstige gevallen van waterbodemverontreiniging.

De waterschappen zullen voorts prioriteit geven aan de handhaving van de WVO en de uitvoering van het bestaande beleid.

Rol provincies

De rol van de provincies bestaat onder meer uit:

- *Opstellen van beleidsplannen*

  In de provinciale beleidsplannen geven de provincies de doorvertaling aan van de themadoelstellingen. Dit geschiedt voor zoveel als mogelijk en nodig gebiedsgewijs. Voorts wordt in deze plannen aangegeven welke specifieke milieukwaliteitseisen zullen gelden voor gebieden in de betreffende provincie. De provinciale rol ten aanzien van de afvalverwijdering wordt in deze plannen verder uitgewerkt. Ten slotte wordt erin aangegeven hoe de provincies zullen omgaan met hun hierna genoemde uitvoerende bevoegdheden, vooral in relatie tot het doelgroepenbeleid.

- *Opstellen provinciale milieuverordening*

  Op grond van de Wet milieubeheer zijn de provincies verplicht een verordening vast te stellen ter bescherming van het milieu. In eerste instantie worden in de verordening regels vastgelegd inzake inspraak op provinciale plannen en programma's, en inzake gevaarlijk afval, bodemsanering en de samenstelling en werkwijze van een «provinciale milieucommissie». Voorts wordt de bescherming van het milieu in bepaalde gebieden geregeld, met name de grondwaterkwaliteit en het voorkomen of beperken van geluidshinder. Ook zullen bepalingen over de doelmatige verwijdering van afvalstoffen worden opgenomen.

- *Verlenen van vergunningen*

  De provincies zullen bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer aandacht schenken aan te stellen eisen inzake afval, grondstoffen- en energiegebruik van inrichtingen. Ook zullen zij prioriteiten stellen en afstemming trachten te bereiken met het doelgroepenbeleid. De hiervoor noodzakelijke veranderingsprocessen in bedrijven zullen door de provincies worden gestimuleerd, begeleid en getoetst. Bedrijven die geen Bedrijfsmilieuplan willen opstellen, zullen door provincies worden geconfronteerd met eenzijdige aanscherping van vergunningen. Voor energie zal indien aanwezig de Meerjarenafspraak op gepaste wijze zijn weerslag dienen te krijgen in de vergunningenprocedure. Ten behoeve hiervan zal in overleg met de bevoegde gezagsinstanties een handreiking worden opgesteld (begin 1994).

  De provincies zullen bij de vergunningverlening afstemmen met bedrijfsinterne milieuzorg in bedrijven, dan wel milieuzorg in bedrijven stimuleren. Het opleidingen- en cursussenaanbod zal door de provincies worden afgestemd op de nieuwe eisen die worden gesteld aan de vergunningverlening.

  Ten behoeve van drinkwaterbronnen zullen richtlijnen worden opgenomen in de vergunning krachtens de Grondwaterwet.

- *Handhaven van vergunningen en algemene regels*

  De handhaving zal verder geïntensiveerd worden overeenkomstig de afspraken tussen Rijk en provincies in het kader van de bestuursovereenkomst. Voorts geven de provincies vervolg aan de uitvoering van het met het Rijk afgesproken beleid ten aanzien van:

  - *terugdringing van «gedogen»*
  - *bevordering van de regionale uitvoering*

  De provincies zullen bij de handhaving afstemmen met bedrijfsinterne milieuzorg in bedrijven, dan wel milieuzorg in bedrijven stimuleren.

- *Opstellen van uitvoeringsprogramma's*

  Provincies zullen, overeenkomstig de Wet milieubeheer, jaarlijks een uitvoeringsprogramma vaststellen waarin wordt ingegaan op een planmatige uitoefening van hun bevoegdheden. Dit programma vormt het complement van hun milieubeleidsplan. Voorts stellen zij gezamenlijk een programma ter uitvoering van het NMP op.

- *Voeren van gebiedsgericht beleid*

  In streekplannen wordt het provinciale milieubeleid ruimtelijk vertaald. Bij gebiedsgerichte projecten geven provincies leiding aan een gezamenlijke aanpak van milieuproblemen door alle in het gebied relevante actoren, waaronder in elk geval de betrokken overheden. Afhankelijk van de concrete situatie wordt het gezamenlijke beleid vastgelegd in regionale plannen, waarin een gebiedsgewijze doorvertaling van de themadoelstellingen tot uiting komt.

- *Treffen van voorzieningen*

  Voorbeelden hiervan zijn het toepassen van stillere wegdekken, en het reduceren van grondwaterwinning door de inzet van oppervlaktewater en de uitvoering van waterhuishoudkundige maatregelen. Voorts zijn provincies actief bij het treffen van voorzieningen ten behoeve van afvalpreventie en -verwijdering.

Rol gemeenten en regio's

De rol van gemeenten en samenwerkende gemeenten bestaat onder meer uit vergunningverlening en handhaving. Daarnaast vormt het kaderplan NMP voor gemeenten een leidraad voor de gemeentelijke werkzaamheden. Het kaderplanbevat een grote diversiteit aan milieutaken, zoals:

- *uitvoering van wetten, anders dan vergunningverlening en handhaving, zoals de opdracht van de Woningwet op het punt van bodemonderzoek, het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem, en selectief slopen;*
- *beleids- en uitvoeringsplannen, zoals de gescheiden inzameling en verwerking van GFT-afval, het gemeentelijk rioleringsplan en het plan van aanpak energiebesparing;*
- *het op het milieugebied aanpassen van plannen, zoals het locatie- en parkeerbeleid en de (versnelde) herziening van bestemmingsplannen buitengebied;*
- *inventarisaties, zoals de verkeersmilieukaart;*
- *een voorbeeldfunctie, zoals gemeentelijke bedrijfsinterne milieuzorg inclusief de integratie van energiebesparing;*
- *stimulering, communicatie en voorlichting, zoals de inbreng van het communicatie-aspect in gemeentelijke plannen en maatregelen en het actief geven van (milieu)voorlichting.*

Gemeenten geven in het kader van de FUN-gelden prioriteit aan de in dat kaderplan aangewezen basistaken. Gemeenten hechten groot belang aan het waarborgen van de continuïteit in het gemeentelijk beleid. Het beleid is er opgericht de aanvullende maatregelen van dit plan aan te laten sluiten bij de prioriteiten die door de gemeenten zijn gesteld. In de planperiode zal tevens worden gewerkt aan continuering en verbetering van de uitvoeringscondities. Ten aanzien van de vergunningverlening en handhaving zal de afstemming tussen doelgroepenbeleid enerzijds en vergunningverlening en handhaving anderzijds nader vorm moeten krijgen. Ook de afstemming met bedrijfsinterne milieuzorg in bedrijven verdient de aandacht.

De gemeenten zullen evenals de provincies bij de vergunningverlening en handhaving op grond van de Wet milieubeheer aandacht schenken aan te stellen eisen inzake afval, grondstoffen- en energieverbruik van inrichtingen. Voor energie zal indien aanwezig de Meerjarenafspraak op gepaste wijze zijn weerslag dienen te krijgen in de vergunningenprocedure. Ten behoeve hiervan zal in overleg met de bevoegde gezagsinstanties een handreiking worden opgesteld (begin 1994).

De bouwregelgeving moet door middel van de energieprestatienormering de mogelijkheden van energiebesparing in nieuwbouw aanscherpen en verbreden. In het kader van de basistaak stimulering, programmering en ondersteuning bij de uitvoering van subsidieregelingen gericht op energiebesparing, verdient het aanbeveling het gebruik van het aanschrijvingsinstrumentarium van de Woningwet te overwegen.

De mogelijkheden om in stedelijke gebieden de externe integratie waar te maken zullen moeten verbeteren.

Rol waterschappen

De rol van de waterschappen bestaat onder meer uit:

- *verlenen van vergunningen*

  De waterschappen zullen evenals de provincies en gemeenten afstemming trachten te bereiken met het doelgroepenbeleid. De hiervoor noodzakelijke veranderingsprocessen in bedrijven zullen door de waterschappen worden gestimuleerd, begeleid en getoetst. Bedrijven die geen Bedrijfsmilieuplan willen opstellen zullen door de waterschappen worden geconfronteerd met eenzijdige aanscherping van vergunningen.

  Het opleidingen- en cursussenaanbod zal door de waterschappen worden afgestemd op de nieuwe eisen die worden gesteld aan de vergunningverlening;
- *handhaven van vergunningen en algemene regels*

  Een verdere intensivering van de WVO-handhaving wordt uitgewerkt om aan gedoogsituaties een einde te maken. Daarbij zal met name uitvoering worden gegeven aan de in CUWVO-verband vastgestelde beleidsnota «Handhaven is doen»;
- *treffen van voorzieningen en nemen van maatregelen*

  Waterschappen investeren in waterhuishoudkundige maatregelen om verdroging terug te dringen;
- *opstellen van beleidsplannen*

  De waterschappen plegen overleg met gemeenten over het op te stellen gemeentelijk rioleringsplan.

Personeelsontwikkeling bij overheden

Milieutaken worden uitgevoerd op alle bestuursniveaus. In de afgelopen jaren is de personele inzet daarvoor sterk gegroeid.

Bij de NMP-departementen zal de personeelsontwikkeling voor milieutaken vanaf 1994 zich stabiliseren; vanaf 1997 wordt een lichte daling voorzien. Er zal actiever inhoud worden gegeven aan de verinnerlijking van het milieu-aspect bij deze departementen. Met het oog op het stimuleren van de milieukennis binnen de sectordepartementen zal een traject van scholing en bijscholing voor rijksambtenaren worden uitgevoerd.

Voorts wordt er gestreefd naar meer uitwisseling tussen het Ministerie van VROM, andere departementen, andere overheden en doelgroepen om externe integratie te bevorderen. In de planperiode zal daartoe een detacherings- en uitwisselingsprogramma worden opgezet en uitgevoerd van DGM met de sectordepartementen, de andere overheden, de doelgroepen en de Europese Gemeenschap.

Bij de provincies, gemeenten en waterschappen neemt het aantal mensjaren voor de uitvoering van het milieubeleid toe. Tot de uitvoering van het milieubeleid worden vooral die uitvoeringstaken gerekend die samenhangen met vergunningverlening, controle en handhaving, en uitvoerende taken op het gebied van bodemsanering, -bescherming en afval (exclusief afvalinzameling en stadsreiniging).

Overeengekomen is dat vergunningverlening en handhaving per 1 januari 1995 op een adequaat niveau moeten zijn gebracht. Aan deze doelstelling zal niet volledig zijn voldaan. Bij de provincies is op enkele punten extra inzet nodig. Met betrekking tot de gemeenten zijn er grote verschillen. Sommige gemeenten lijken tijdig het adequate niveau te halen; andere hebben meer tijd nodig. Er is inmiddels een programma in gang gezet om te bevorderen dat een zo groot mogelijke groep gemeenten alsnog op afzienbare termijn tot het afgesproken niveau komt.

De politie is in 1991 en 1992 actief geweest met de verankering van de milieutaak in de politie-organisatie, op een moment dat de Nederlandse politie een grootschalig reorganisatieproces doormaakte. Voor de periode tot 1995 zijn hiervoor projectgelieerde NMP-gelden beschikbaar. Vanaf 1995 zal jaarlijks een structurele bijdrage voor uitvoering van de politiemilieutaak ter beschikking worden gesteld.

6.3.4 Afstemming met maatschappelijke organisaties en intermediaire kaders

In het spanningsveld tussen milieubeleid en realisatie daarvan in de samenleving is een groot en divers maatschappelijk middenveld actief.

Maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld is het geheel aan organisaties en verbanden dat individuele personen of bedrijven bindt.

Er zijn verschillende typen maatschappelijke organisaties te onderscheiden:

- *belangenorganisaties, waarbij de behartiging van het belang van de achterban centraal staat en milieu een onderdeel uitmaakt (consumenten-, werkgevers- en werknemersorganisaties);*
- *welzijnsorganisaties, waarbij het accent ligt op facetten van de maatschappij en ontwikkelingen daarbinnen (vrouwen- en jongerenorganisaties, levensbeschouwelijke organisaties);*
- *kennisorganisaties, gericht op het genereren en uitdragen van kennis (scholen, universiteiten en onderzoeksinstellingen);*
- *milieu-organisaties, die het milieubelang centraal stellen (diverse milieufederaties, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, e.d.).*

Deze maatschappelijke organisaties, en daarbinnen met name de milieu-organisaties als vertegenwoordiger van het milieubelang, spelen een cruciale rol bij de ontwikkeling van het beleid. De facilitering van de maatschappelijke organisaties zal worden verbeterd door het informele overleg tussen deze organisaties en de rijksoverheid te institutionaliseren en te verbreden[7]. De organisaties worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de beleidsvorming. De subsidievoorwaarden worden aangepast, waarbij een verdere professionalisering van de organisaties zal worden gestimuleerd.

Als intermediair kader kunnen de maatschappelijke organisaties – indien zij dit wensen en voorzover zij dit kunnen verenigen met hun primaire doelstellingen – een belangrijke invloed hebben op hun achterban in het verschaffen van helderheid over het beleid en in het aanreiken van voorzieningen. Deze organisaties kunnen beter en sneller dan de (rijks)overheid inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en tendensen.

Het is daarom van belang dat de maatschappelijke organisaties beter bij de uitvoering van het milieubeleid betrokken worden. In overleg zullen de milieubeleidsmaatregelen worden geïnventariseerd die zich hiervoor lenen, en worden wegen voor versterkte samenwerking verkend.

Het maken van afspraken (bijvoorbeeld door het afsluiten van convenanten) tussen maatschappelijke organisaties en de doelgroepen ter uitvoering van het milieubeleid zal worden gestimuleerd. Het zoeken naar het gezamenlijk belang van de overheid en die organisaties staat daarbij voorop als basis voor een goede samenwerking.

[7] In de vorige planperiode is hiertoe een aanzet gegeven in het zogenoemde DOMILO-overleg, een informeel overlegkader tussen DGM en een deel van de milieu-organisaties.

Agenda 21 en maatschappelijke organisaties

Agenda 21 roept de andere overheden (een van de major groups) op om in dialoog te treden met burgers, organisaties en het bedrijfsleven om te komen tot een lokale agenda voor duurzame ontwikkeling. Hierbij ligt de nadruk op de betrokkenheid en de raadpleging van burgers en maatschappelijke organisaties op het meest geschikte niveau. Deze betrokkenheid en de daarbij verkregen informatie is tevens onderwerp van beginsel 10 van de Verklaring van Rio (zie paragraaf 4.2.2).

Met name vrouwen en jongeren hebben in Agenda 21 een prominente plaats gekregen. In het NMP nemen andere overheden en doelgroepen een belangrijke plaats in en worden zij betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Vrouwen en jongeren zijn daarbij tot dusver geen specifieke aandachtsgroep. Tijdens de oprichtingsvergadering van de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling is een intentieverklaring ondertekend om te komen tot een duurzaam ontwikkelingscontract tussen de rijksoverheid en de bij deze Raad aangesloten organisaties. Daarbij worden verschillende elementen nader uitgewerkt, zoals de inschakeling van jongerenorganisaties bij de vorming en uitvoering van het milieubeleid en het stimuleren van duurzame consumptie en milieuzorg, en draagvlakvergroting voor het milieubeleid bij de doelgroepjongeren.

Begin 1993 is het Platform Duurzame Ontwikkeling opgericht met het doel de maatschappelijke nationale discussie over Agenda 21 te initiëren en te faciliteren. Daarnaast zal het platform de overheid bij de follow-up van UNCED kritisch volgen.

Milieu en emancipatie

Het belang van de inbreng van vrouwen bij het realiseren van duurzame ontwikkeling wordt benadrukt in Agenda 21. Zij erkent vrouwen als «majorgroup» en stelt onder andere maatregelen voor om de invloed van vrouwen op het milieubeleid en -beheer te vergroten, de herverdeling en verlichting (milieu)zorgarbeid te bevorderen, het draagvlak voor duurzame ontwikkeling onder vrouwen te vergroten, de participatie van vrouwen te vergroten en de traditionele beeldvorming van vrouwelijkheid en mannelijkheid te doorbreken. In dit verband richt het beleid zich op integratie van het emancipatiebeleid in het milieubeleid door de onderstaande punten.

- *Het versterken van de participatie van vrouwen bij de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid; aansluiting van vrouwenorganisaties bij het Platform Duurzame Ontwikkeling en andere organisaties die op milieugebied actief zijn zal worden gestimuleerd.*
- *Het versterken van de positie van vrouwenorganisaties als intermediaire kaders, en van vrouwen in intermediaire kaders voor uitvoering van het milieubeleid, onder andere door het betrekken van vrouwenorganisaties bij milieuvoorlichting en het stimuleren van de participatie door vrouwen(organisaties) bij de uitwerking van het Kaderplan Natuur- en Milieu-Educatie.*
- *De uitwerking van de mogelijkheden voor interactie tussen milieu- en emancipatiebeleid en de ontwikkeling van een integrale benadering van milieubeleidsontwikkeling.*
- *De stimulering van de ontwikkeling van «sustainable life-styles» die bijdragen aan de realisatie van een geëmancipeerde duurzame samenleving. De geschetste verschuiving van «produkten kopen» naar «diensten kopen» heeft positieve emancipatie-effecten. Zij leidt tot nieuwe werkgelegenheid en verlicht de nu meestal onbetaalde zorgarbeid. Vrouwen en vrouwenorganisaties worden bij de verdere uitwerking van de «sustainable life-styles» betrokken.*

Behalve het maatschappelijk middenveld spelen ook banken, verzekeringsmaatschappijen, en accountants in toenemende mate een rol als intermediair kader. De voorwaarden die zij stellen bij hun dienstverlening zijn veelal direct bepalend voor het gedrag van burgers en bedrijven. Zo worden milieurisico's steeds belangrijker voor verzekeraars en wordt bij kredietverlening in toenemende mate met milieu rekening gehouden.

Banken

Dat het Nederlandse bankwezen de laatste jaren de ontwikkelingen met betrekking tot het milieubeleid volgt, blijkt uit de volgende voorbeelden:

- *aanscherping van intern gehanteerde normen waar het de kredietverlening betreft aan bedrijven met verhoogde milieurisico's en de ondersteuning van het onderzoek naar meer milieuvriendelijke produktietechnieken:*
- *enkele Nederlandse banken hebben het ICC «handvest voor duurzame ontwikkeling van het bedrijfsleven» ondertekend;*
- *introductie van groene spaar- en beleggingsprodukten;*
- *voorlichting en advisering aan ondernemingen over de consequenties van milieuvoorschriften.*

Met de banken is een dialoog gestart, die zal worden geïntensiveerd.

6.4 Voorbereiden van milieubeleid

6.4.1 *Gebiedsgericht (milieu)beleid*

Algemene aspecten

Het gebiedsgerichte (milieu)beleid heeft zich in de afgelopen planperiode sterk ontwikkeld. Naast de inzet van generieke instrumenten blijkt steeds meer dat specifiek op gebieden toegesneden beleid effectief kan zijn. Op tal van terreinen is een meer gebiedsgerichte benadering zichtbaar. De uitvoering van het ROM-gebiedenbeleid, de bijdragereregeling bodembeschermingsgebieden en de introductie van de regeling voor milieubeschermingsgebieden in de Wet milieubeheer hebben daartoe bijgedragen. In het waterbeheer is gebiedsgericht milieubeleid vormgegeven via de uitvoering van de regeling regionaal integraal waterbeheer (REGIWA). In recente rijksnota's zoals het Structuurschema Groene Ruimte is met name het gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied verder uitgewerkt. Ook door provincies en (samenwerkende) gemeenten zijn eigen initiatieven ontplooid.

In verschillende gebieden in Nederland is door een cumulatie van milieuproblemen en/of een hoge kwetsbaarheid van functies voor milieuverontreiniging het bereiken van de gewenste milieukwaliteit met het generieke beleid in onvoldoende mate gewaarborgd (zie hoofdstuk 2). In het bijzonder voor de natuur- en bosgebieden is het perspectief ongunstig. Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen zijn wenselijk om de gewenste milieukwaliteit voor bos en natuur te kunnen garanderen. Gebiedsgerichte maatregelen voor de milieuthema's met een regionale en lokale component (m.n. verdroging, ammoniak en verstoring en vermesting van grond en oppervlaktewater) zullen zoveel mogelijk in samenhang met elkaar worden ontwikkeld. Het Rijk zal daarbij binnen de grenzen van de reductiedoelstellingen voor deze thema's ruimte geven aan de regio voor oplossingen op maat. In de planperiode zal het Rijk in nauw overleg met de andere overheden onderzoeken of het bestaande instrumentarium dit mogelijk maakt en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

In samenwerking met de provincies zal de informatievoorziening over de (ontwikkelingen in de) regionale en lokale milieukwaliteit voor het gebiedsgerichte milieubeleid verder worden verbeterd. Een actieve uitwisseling van milieugegevens en -informatie tussen het rijk en de andere overheden zal worden gestimuleerd.

Ter stimulering van de uitvoering van het gebiedsgericht (milieu)beleid is het wenselijk de afstemming van de inzet van instrumenten en financieringsstromen te versterken. In overleg tussen het Rijk en andere overheden zal worden bezien op welke punten aanpassingen zinvol zijn. In het kader van het onderzoek naar een AMvB voor een kaderregeling bijdragen uitvoering gebiedsgericht milieubeleid zal worden nagegaan hoe binnen VROM gebiedsgerichte financieringsstromen kunnen worden samengevoegd (actie N77).

Het rijk zal met de provincies, waterbeheerders en doelgroepen afspraken maken die kunnen leiden tot regionale convenanten. Daar waar dit uit oogpunt van natuurbeheerder perspectiefrijk is, zullen gebiedsgerichte maatregelen worden gestimuleerd voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en voor de bescherming van algemene natuurwaarden. Voor financiële steun zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij reeds in gang gezette acties en gebruik worden gemaakt van reeds bestaande danwel voorgenomen stimuleringsregelingen (actie N92).

Milieubeschermingsgebieden

De provincies zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid voor milieubeschermingsgebieden. Provincies kunnen met behulp van de Wet milieubeheer op een meer integrale wijze invulling geven aan het gebiedsgericht milieubeleid. In hun provinciale milieubeleidsplannen zal dit worden uitgewerkt; in dat kader zullen tevens de sectorale gebiedsaanduidingen een plaats krijgen. Gelet op de inspanningen die in deze gebieden vereist zijn, is enige terughoudendheid en selectiviteit bij deze aanduiding gewenst.

Aanduiding op rijksniveau is aan de orde voor die gebieden waar het Rijk conform internationale overeenkomsten of ingevolge nationale betekenis een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. In het NMP 1 zijn deze gebieden reeds genoemd. Inmiddels is dit beleid langs verschillende lijnen verder uitgewerkt.

Het stellen van een bijzondere milieukwaliteit is veelal alleen in milieubeschermingsgebieden aan de orde. Het Rijk zal in overleg met de andere overheden het initiatief nemen voor een operationalisatie van het begrip «bijzondere milieukwaliteit». Er zal een overzicht worden gemaakt van gebieden waar het zinvol en effectief is om te komen tot het stellen van bijzondere kwaliteitseisen. Criteria die daarbij gelden zijn, in ieder geval: de ontwikkeling van de milieubelasting en de huidige en toekomstige ecologische betekenis in relatie tot de kwetsbaarheid voor milieuaantasting.

Om de effectiviteit van de inzet van het instrument milieubeschermingsgebied te verhogen moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij andere vormen van een gebiedsgericht beleid en instrumentarium, zoals onder meer is uiteen gezet in de VINEX (met name de zogenaamde HAV-gebieden), het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte, het regionaal integraal waterbeheer en het lokaal en regionaal ammoniak- en mestbeleid.

Stimulering van de uitvoering van het beleid voor milieubeschermingsgebieden zal in ieder geval via flankerend onderzoek en proefprojecten plaatsvinden (actie N91). Daarnaast wordt nagegaan of en op welke wijze financiële stimulering van dit beleid moet plaatsvinden, als onderdeel van een AMvB stimulering uitvoering gebiedsgericht milieubeleid.

Fricties tussen het milieubeschermingsinstrumentarium en het instrumentarium van het relatienotabeleid zullen worden weggenomen.
In 1997 zal het Rijk samen met de provincies het gevoerde beleid voor milieubeschermingsgebieden evalueren. Op basis van deze evaluatie zal worden bezien of aanpassingen in het instrumentarium gewenst zijn. Bij deze evaluatie wordt eveneens rekening gehouden met de ervaringen met de uitvoering van het ROM-beleid.

Keuze van aanpak
Welke maatregelen nodig zijn bij de uitvoering van het gebiedsgericht milieubeleid, is afhankelijk van regionale en lokale omstandigheden. Per gebied zal moeten worden afgewogen welke instrumenten en welke aanpak gewenst is om de gestelde doeleinden te bereiken. De ervaring leert dat het niet altijd zal gaan om extra milieu-eisen aan de doelgroepen. Bij betrekkelijk eenvoudige probleemsituaties kan meestal worden volstaan met (een aantal) sectorale maatregelen. Bij meer complexe situaties ligt een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering voor de hand. Een nauwe betrokkenheid van de andere overheden en doelgroepen bij alle onderdelen van het beleidsproces is daarbij gewenst. In dit verband kan gebruik worden gemaakt van de landinrichting. De inzet van het landinrichtingsinstrumentarium voor de uitvoering van het gebiedsgericht milieubeleid zal worden versterkt. Een ander voorbeeld van een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering is die welke in de ROM-gebieden wordt gevolgd.

ROM-beleid

Een door de Rijksuniversiteit te Utrecht uitgevoerde evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid geeft een positief beeld van de voortgang van het ROM-beleid. Er zijn echter nog aanzienlijke inspanningen nodig voor de uitvoering en planontwikkeling van de huidige 11 ROM-projecten. Voor de periode 1993–1998 is op basis van de Regeling bijdragen ROM-gebieden een totaal bedrag van 90 miljoen gulden beschikbaar. In 1997 zal een stand van zaken over de uitvoering van het ROM-beleid aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Mede op basis van deze resultaten zal worden bezien hoe het ROM-gebiedenbeleid zal worden gecontinueerd en wat daarbij de rijksbetrokkenheid moet zijn.

Bij de ontwikkeling van het ROM-beleid blijft de afstemming met andere vormen van gebiedsgericht beleid een belangrijk aandachtspunt. De beleidsontwikkeling voor andere gebiedsgerichte initiatieven op rijksniveau op grond van het Structuurschema Groene Ruimte, de Notitie mestbeleid- en ammoniakbeleid derde fase en de Interimwet ammoniak en veehouderij zullen zorgvuldig worden afgestemd op de Plannen van aanpak in de ROM-gebieden.

Het Rijk zal in de planperiode de kennisoverdracht vanuit de ervaringen met de ROM-projecten bevorderen. Ook zal het Rijk een geïntegreerde benadering stimuleren in landelijke en stedelijke gebieden buiten de bestaande ROM-gebieden, waar sprake is van complexe milieuproblemen die een samenhangende aanpak behoeven. Het Rijk heeft daarbij een voorkeur voor initiatieven die in nauw overleg met de doelgroepen zijn ontwikkeld en met name zijn gericht op een duurzame bescherming van de ecologische hoofdstructuur en/of gebieden die de ecologische hoofdstructuur moeten beschermen tegen negatieve invloeden van buitenaf.

Initiatieven daartoe door (samenwerkende) andere overheden en doelgroepen zullen worden gestimuleerd. Het gaat dan met name om bijdragen voor de plankosten. Daarvoor wordt tot en met 1998 op de begroting van VROM jaarlijks een bedrag van 2 miljoen beschikbaar gesteld, in te zetten in de hierboven als prioritair aangeduide gebieden. Per geval zal bekeken worden hoe het Rijk met instrumenten en middelen kan aansluiten op regionale en lokale initiatieven.

Mainports

De twee Nederlandse mainports, Schiphol en Rotterdam-Rijnmond maken deel uit van de tien in het NMP 1 geïdentificeerde gebieden waarvoor projecten zijn gestart om de gewenste ruimtelijke en milieukwaliteit te realiseren. In beide gevallen is er sprake van zeer complexe probleemgebieden, waarvoor beleid «op maat» gemaakt wordt, door het ruimtelijke beleid en het milieubeleid te integreren.

Het bijzondere aspect van de mainports is gelegen in het feit dat gekozen is voor een dubbele doelstelling, die inhoudt dat zowel gestreefd wordt naar de economische ontwikkeling van het gebied als naar verbetering van het woon- en leefmilieu. Het milieudeel van deze doelstelling is vooral van belang omdat het hier gebieden betreft die in de directe nabijheid liggen van onze grootste bevolkingscentra, en omdat voorkomen moet worden dat nu situaties ontstaan die in de toekomst de noodzaak van kostbare saneringssituaties met zich meebrengen.

In beide gebieden wordt een ROM-benadering gevolgd, waarbij in overleg met alle betrokkenen een evenwicht wordt gezocht tussen de uitzonderlijke economische belangen en het milieu. Bij Schiphol zijn redelijk uitputtend alle problemen en de daarmee verbonden acties in beeld gebracht. In Rotterdam-Rijnmond zijn ten behoeve van een evenwichtige uitwerking van de dubbeldoelstelling milieu en economische ontwikkeling drie deeldocumenten gemaakt: het streefbeeld van de mainport, op basis van het Havenplan van de gemeente Rotterdam, het streefbeeld ruimtelijke inrichting, op basis van diverse ruimtelijke plannen, en de nota doelstellingen milieu. Deze geeft een gebiedsgerichte vertaling van het NMP en is gebaseerd op verschillende regionale milieuplannen. De voorgestelde maatregelen concentreren zich op een aantal clusters: ruimte voor de mainport, bereikbaarheid, beheersing en geleiding van de mobiliteit, milieuverbetering in relatie tot bedrijvigheid, kwaliteitsverbetering van het stedelijk gebied en kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied.

Essentieel voor deze benadering is de gebiedsgerichte vertaling die is uitgewerkt voor de specifiek lokale/regionale milieu-aspecten, zoals geluid, stank, stof en externe veiligheid. Algemene lijn bij deze doorvertaling is dat de problematiek dient te worden opgelost op de ruimtelijke schaal waarop de milieuproblematiek zich voordoet. Vaak is nog een inhaalslag nodig om de huidige milieukwaliteit op peil te brengen. De regering kiest ervoor om aan deze in economisch opzicht zo belangrijke regio's prioriteit te geven bij de inzet van maatregelen gericht op het verbeteren van de milieukwaliteit. Voor milieu-aspecten met een bovenregionaal karakter (bijvoorbeeld CO_2) wordt aangesloten bij de nationale programma's. Hierbij is de territoriale binding van geen belang en kan er dus sprake zijn van een nadere afweging ten opzichte van andere sectoren en gebieden.

6.4.2 Externe integratie milieubeleid

Rijk

Binnen de rijksoverheid is met een tweetal acties het proces van externe integratie gestimuleerd.

De uitvoering van actie A 141 van het NMP behelst het doorlichten van het bestaande overheidsbeleid op de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Het proces van uitvoering van deze actie zal door het ministerie van VROM worden geëvalueerd. De uitkomsten daarvan worden betrokken bij de activiteiten die in het kader van een verdere integratie van het milieubeleid gewenst zijn.

Uitvoering van actie A 142 impliceert dat beleidsvoornemens met mogelijk belangrijke consequenties voor het milieu worden voorzien van informatie over die gevolgen. In dat kader is medio september 1993 het advies van de commissie milieutoets uitgebracht. Bij nieuwe beleidsvoornemens met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu zullen milieuparagrafen worden opgenomen. Een nader standpunt zal worden geformuleerd over de overige aanbevelingen van het advies, met name over de wenselijkheid van de instelling van een Commissie Milieureview, een help desk en certificering (actie N65).

De interne milieuzorg bij de rijksoverheid heeft de afgelopen jaren gestalte gekregen via milieuzorgprogramma's bij alle kerndepartementen en diverse maatregelen ter reductie van de milieubelasting bij de bedrijfsvoering. Hiermee heeft nadere invulling plaatsgevonden van de voorbeeldfunctie die de rijksoverheid op dit terrein heeft. In de komende periode zal het accent liggen op de verdere verinnerlijking door middel van de interne milieuzorg (organisatorische verankering, meet- en registratiesystemen, opname milieuzorg in reguliere plancycli).

Andere overheden

Recent is het rapport «Externe integratie van milieubeleid – knelpunten, kansen en keuzen in het stedelijk gebied (1992)» verschenen, waarin de knelpunten en mogelijkheden voor externe integratie van het milieubeleid op een aantal beleidsterreinen voor het stedelijk gebied zijn geïnventariseerd.

Naar aanleiding van dit rapport is er een nadere prioriteitsstelling opgesteld. Hierbij is in eerste instantie gekozen voor een beschrijving van de knelpunten bij de relatie van milieu en ruimtelijke ordening. In samenwerking met VNG en andere betrokken partijen wordt dit in de vorm van concrete projecten uitgewerkt. De projecten hebben betrekking op ruimtelijke planvorming, gebiedsgerichte differentiatie, integrale planning, buitengebied en mobiliteit.

«Paradox» van de compacte stad

In de vorige planperiode is de wens uitgesproken te komen tot een ontwikkeling naar een compacte stad. In toenemende mate vindt in de steden een concentratie van verschillende functies op lokaal niveau plaats. Deze ontwikkeling heeft positieve en negatieve effecten, zij het op verschillend schaalniveau. Positief is de beheersing van de mobiliteit en het zuinig ruimtegebruik. Tegelijkertijd betekent het een concentratie van milieuproblemen in het stedelijk gebied, waardoor spanningen kunnen ontstaan tussen wonen en werken. Dit dilemma wordt ook wel de «paradox van de compacte stad» genoemd.

Om vanuit milieu en ruimtelijke ordening optimale oplossingen te bevorderen en stagnatie in de uitvoering tegen te gaan, zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden van een regionaal/lokaal toegespitste aanpak van de milieuproblematiek, waarbij ook differentiatie en compensatie bij de normstelling aan de orde is. Daarbij kan tevens gebruik worden gemaakt van resultaten van onderzoek dat op gemeentelijk niveau wordt verricht. Het uiteindelijk doel is een uitweg te bieden voor het dilemma van de compacte stad, waarbij de integrale benadering van de milieukwaliteit als uitgangspunt wordt genomen.

Door het ministerie VROM zal in samenwerking met andere overheden een project worden gestart, waarin het milieubeleid voor de stedelijke gebieden nader wordt uitgewerkt (actie N90). Daarin wordt ingegaan op toepassingsmogelijkheden van concepten over de ecologische stad, een stadsstolp (Amsterdam), stedelijk verkeer en milieu en gedifferentieerde toepassing van milieunormen. Wat de componenten van het thema Verstoring betreft, zal ten aanzien van het omgaan met cumulatie en compensatie en de mogelijkheden van een regionale aanpak een afstemming plaatsvinden met de aangekondigde notitie Doorvertaling Verstoringsdoelstellingen.

De interne milieuzorg bij de andere overheden krijgt onder andere gestalte via een IPO-werkgroep die is ingesteld om de implementatie te begeleiden. Voor de VNG gebeurt dit via de Vaksectie Milieu. Bij de uitvoering van milieuzorg door de andere overheden wordt tevens rekening gehouden met een milieuvriendelijk inkoopbeleid.

Natuur en milieu

In het Natuurbeleidsplan is als hoofddoelstelling van het natuur- en landschapsbeleid geformuleerd: «duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden». Deze doelstelling houdt in dat natuurlijke soortenrijkdom in Nederland zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden. Met de ondertekening van het

Biodiversiteitsverdrag tijdens de UNCED in 1992 is dit belang op mondiaal niveau ook door Nederland onderstreept[8].

De bedreiging van de biodiversiteit in Nederland is vooral gelegen in de aantasting en vernietiging van habitats door verslechtering van de milieukwaliteit of aantasting, verstoring en versnippering van gebieden. Om de biodiversiteit met aanvaardbare beheersinspanningen in stand te houden, is een minimum-omvang van natuurgebieden noodzakelijk. Uit de evaluatie[9] blijkt dat voor het in standhouden van de natuurlijke soortenrijkdom intensivering van de uitvoering van het beleid noodzakelijk is. De uitvoering van het Natuurbeleidsplan, met name de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS), is hierbij van groot belang, naast bescherming van de algemene natuurwaarden buiten de EHS.

Naar voren is gekomen dat de milieukwaliteit een essentiële voorwaarde is voor de uitvoering van het Natuurbeleidsplan en van het bosbeleid waarin het evenwicht tussen met name de natuurlijke functie en de exploitatiefunctie van bossen centraal staan. Daarom dienen natuurdoelstellingen het milieubeleid meer expliciet te sturen. Daarbij gaat het om het overbruggen van het verschil tussen de actuele milieukwaliteit en de milieukwaliteit die noodzakelijk is om de in de gebiedsvisies beschreven natuurdoeltypen te realiseren. In dit verband wordt voor het thema verspreiding het beleid gericht op het realiseren van de AMK-doelstellingen en het terugdringen van het gebruik van toxische stoffen, voldoende geacht. Voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging, waarbij het gaat om systeemeigen parameters, is het afleiden van bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen voor het realiseren van natuurdoelstellingen noodzakelijk. Hieruit zullen in een aantal gebieden aanvullende, brongerichte maatregelen voortvloeien. Daarnaast zullen effectgerichte maatregelen nodig zijn om ecosystemen te behouden dan wel sneller te herstellen. Zolang de milieukwaliteit nog niet voldoet aan de eisen die vitaal bos en natuur eraan stellen, zullen effectgerichte maatregelen als complement voor het brongerichte beleid, dat is ingezet ter realisatie van de emissiedoelstellingen, nodig zijn.

Maatregelen en activiteiten ter bescherming van ecosystemen en biodiversiteit

- *Vele te beschermen kwetsbare bos- en natuurgebieden worden bedreigd doordat verzuring, vermesting en verdroging nog niet voldoende zijn teruggedrongen. Er komt een Overlevingsplan voor Bos en Natuur. Hiertoe wordt een programma opgesteld, waarin een pakket van effectgerichte maatregelen tegen de effecten van verzuring, vermesting en verdroging op bos- en natuurterreinen wordt uitgewerkt. Het Plan heeft betrekking op de periode 1995–2010.*
  Het plan omvat 50 miljoen gulden per jaar, waarvan nu 35 miljoen door de regering beschikbaar is gesteld. Voor het resterende deel zal de regering op korte termijn overleg voeren met andere actoren, waaronder de Europese Commissie, de Provincies, de bos- en natuurbeheerders en het Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening.
  Het plan schept 600 arbeidsplaatsen, waarvan ongeveer 300 in het kader van het Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en de Regeling Banenpools (BP). Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het regeringsbeleid ter bestrijding van de werkloosheid.
- *Ecosystemen worden eveneens aangetast door andere oorzaken dan vervuiling (visserij, grondstoffenwinning, recreatie e.d.). De risico's hiervan worden op een rij gezet. In de planperiode zal op basis van de resultaten van het RAM-project (marien) en de MOVE- en CATS-projecten (landgebonden systemen) worden beoordeeld wat voor de verschillende gebruiksfuncties de maximaal toelaatbare verstoring en het maximaal toelaatbare risico is met het oog op de*

---

[8] Het Biodiversiteitsverdrag is in 1993 ter ratificatie aan het parlement voorgelegd. In het verlengde hiervan zal in 1996 gestart worden met een intensivering van de monitoring over de stand van de Nederlandse biodiversiteit en de opzet van monitoring van ecosystemen. Zie ook de slotverklaring van de Internationale Conferentie «Conserving Europe's Natural Heritage – Towards a European Ecological Network» waarin is opgenomen dat zal worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een European Biological and Landscape Diversity Strategy, waarvan een Europees ecologisch netwerk deel uitmaakt.

[9] Zie rapport Toestand van de Natuur II en Flora en Fauna 2030.

bescherming van de Noordzee, de Waddenzee en ecosystemen op het land en in het zoete water. Op basis van ervaring met het CATS-model (contaminanten in terrestrische en aquatische systemen) zal onderzoek worden gedaan naar te behalen rendementen voor de natuur door (regionale en generieke) stoffenmaatregelen.

- *In de planperiode zal verder worden gewerkt aan de kwantificering van de lange-termijneffecten van CO_2-uitstoot en aantasting van de ozonlaag op de natuur en ecosystemen.*
- *Om in 2000 het areaal van een aantal prioritaire natuurdoeltypen aanzienlijk te vergroten (van 46 000 ha tot 205 000 ha) dienen uiterlijk in1996 gebiedsvisies te zijn opgesteld waarin deze natuurdoeltypen ruimtelijk zijn uitgewerkt, en dient te zijn vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de hiervoor gewenste milieucondities te realiseren (actie N60).*
- *Ten aanzien van interacties tussen toxische stoffen en systeemeigen parameters (verzuring, vermesting, verdroging) zal in aanvulling op de bestaande normstelling met het oog op prioriteitsstelling ten behoeve van de natuur een beoordelingsmethode worden ontwikkeld die rekening houdt met deze interacties en niet zozeer gericht is op enkele geselecteerde soorten als wel op het totale ecosysteem (actie N93).*
- *De eisen die het behoud van de biodiversiteit stelt aan de kwantiteit, ruimtelijke structuur en kwaliteit van bodem, water en lucht, worden vastgelegd in een beleidsstandpunt (actie N59).*
- *In de planperiode zal aan de hand van een aantal proefprojecten een beter inzicht worden gegeven in de eisen waaraan de milieukwaliteit, inclusief het bodemvochtgehalte, in natuurgebieden moet voldoen (ecologische normstelling). Waar mogelijk zal dit leiden tot vaststelling van gebiedsgerichte milieukwaliteitsdoelstellingen waaraan de toereikendheid aan de aanpak van bronnen kan worden getoetst. In 1994 zullen RIVM en DLO het onderzoek over de methodiek van deze op natuurdoeltypen gerichte normstelling afronden. Hierop kan een (natuur)functiegerichte normstelling en het begrip «bijzondere milieukwaliteit» gebaseerd worden (actie N91).*

Ook een duurzaam bosbeheer speelt een belangrijke rol in het natuur- en milieubeleid. Essentieel is het vinden van evenwicht tussen bosexploitatie voor houtproduktie en toeristisch-recreatieve doeleinden en bosfuncties als natuurwaarden, biodiversiteit en bestaansfuncties voor de mens. Binnen het uitgangspunt duurzaamheid wordt ook aandacht besteed aan het gebruik van vernieuwbare grondstoffen (waaronder hout) ter vervanging van niet vernieuwbare grondstoffen. Een hierdoor te verwachten groei in de vraag naar hout zou kunnen conflicteren met een daling in het houtaanbod ten gevolge van duurzame produktie.

Manieren om conflict te voorkomen tussen vraag naar hout en daling houtaanbod:

- *Het beter beheren van de houtketen. Mogelijkheden om de gebruiks-efficiency van hout te verbeteren en de gebruiksketen van hout teverlengen zullen worden nagegaan en zo mogelijk worden bevorderd. Ook wordt gestreefd naar een vergroting van hergebruik van hout. Met het oog daarop wordt gewerkt aan een AMvB stortverboden vooronder andere hout.*
- *Uitbreiding van het bosareaal[10]. Er wordt naar gestreefd het bosareaalin Nederland de komende 25 jaar met minimaal 75 000 ha te latentoenemen. De overheid zal een aantal faciliteiten realiseren met behulp waarvan een deel van dit totaal buiten het overheidsbudget wordt gefinancierd.*

---

[10] Bosuitbreiding dient naast (duurzame) produktie van hout verschillende andere doelen. Naast een kosteneffectieve maatregel voor het realiseren van netto CO_2-reducties (bos als «sink» zolang er netto-groei van het bos plaatsvindt), bestaat er een maatschappelijke behoefte aan extra bos voor o.a. recreatie.

Milieu en volksgezondheid

De zorg voor de volksgezondheid als een van de grondslagen van het milieubeleid is steeds meer verinnerlijkt in het milieubeleid. Het milieubeleid heeft ten aanzien van de volksgezondheid primair een preventief karakter en sluit daarmee aan op het preventieve volksgezondheidbeleid. In het milieubeleid ten aanzien van de volksgezondheid zullen de effecten van cumulatieve milieudruk op de mens in toenemende mate de aandacht vragen. Het onderkennen van cumulatieve blootstelling noopt tot het vergroten van onderlinge samenhang op verschillende deelterreinen van het beleid. De noodzaak van beleid vanuit milieu ten aanzien van de volksgezondheid volgt in toenemende mate uit het zichtbaar worden van de cumulatieve milieudruk voor de mens. Het onderkennen van cumulatieve blootstelling noopt tot het vergroten van onderlinge samenhang op verschillende deelterreinen, waardoor het beleid wordt versterkt.

Hoewel volksgezondheidseffecten van milieuverontreiniging moeilijk zijn te kwantificeren, is aangetoond dat er ook in Nederland gezondheidsrisico's bestaan ten gevolge van blootstelling aan geluid, stank en verontreiniging van lucht en oppervlaktewater. In het programma Mens en Lucht zal het gezondheidsrisico door luchtverontreiniging worden vastgesteld. In het programma Mens en Milieu worden gezondheidsrisico's als gevolg van de cumulatieve milieubelasting zichtbaar gemaakt. De communicatie met de bevolking over risico's van milieuverontreiniging voor de volksgezondheid, onder andere via de gemeentelijke gezondheidsdiensten, wordt geïntensiveerd.

Een aantal verbanden tussen milieu en volksgezondheid zijn geschetst in de volgende tabel.

Overzicht van enkele volksgezondheidsaspecten in relatie tot milieu.

Milieubeleidsterrein	***Volksgezondheidsaspecten***
Luchtverontreiniging	*– huidkanker, staar, verminderde weerstand tegen infecties*
– ozonlaag	*– op langere termijn overstromingsgevaar en mogelijk effect voor voedselvoorziening*
	– acute effecten
– broeikaseffect	*– acute effecten*
– smog	*– acute/chronische effecten, w.o. longfunctieveranderingen en risico op kanker*
– stedelijke luchtverontreiniging	*– blootstelling aan verontreinigende stoffen, direct en indirect*
Bodemverontreiniging	
Afvalstoffen	*– risico's van gevaarlijk afval*
	– blootstelling aan gevaarlijke stoffen a.g.v. verbranden en storten
Milieugevaarlijke stoffen, straling en bestrijdingsmiddelen	*– risico's a.g.v. blootstelling (o.a. kanker)*
Verstoring door stank en geluid	*hinder en slaapverstoring met mogelijke gezondheidsgevolgen*
Binnenmilieu	*– blootstelling aan abiotische agentia als asbest en radon maar ook aan biologische agentia*

7. ECONOMISCHE EN RUIMTELIJKE DOORWERKING

7.1 Inleiding

De kosten van milieumaatregelen spelen een rol bij het afwegen van de milieu-effectiviteit van deze maatregelen. Bovendien is inzicht in de kosten vereist om de financiering daarvan te kunnen aangeven en de verdeling te laten zien van de lasten van het milieubeleid over de doelgroepen[1]. De ontwikkeling van de kosten op langere termijn wordt geraamd tegen de achtergrond van de verwachte economische, demografische, verkeerstechnische en andere relevante ontwikkelingen. Als referentiescenario is gekozen voor het European-Renaissance-scenario (ER) van het CPB. De milieu-effecten van het aanvullende NMP 2-beleidspakket zijn door het RIVM eveneens doorgerekend tegen de achtergrond van dit ER-scenario. Er is voor het ER-scenario in plaats van het Global Shift-scenario (GS) gekozen omdat:

- door de keuze voor het ER-scenario een «robuust» beleidspakket kan worden vastgesteld dat laat zien hoe ook bij hogere economische groei de doelstellingen binnen bereik kunnen worden gehouden;
- de economische groeicijfers van het ER-scenario op de langere termijn binnen bereik liggen.

Overigens blijkt dat de milieu-effecten op lange termijn nogal scenario-onafhankelijk zijn (zie paragraaf 1.3). Voor de meeste thema's is er geen of slechts een gering verschil tussen het ER- en GS-scenario. De verschillen spitsen zich toe op de thema's klimaatverandering (CO_2) en verzuring (NO_x). Voor klimaatverandering is om deze reden een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor de situatie met lage economische groei en lage energieprijzen. Deze analyse-variant is de centrale variant om de effecten van bestaande en aanvullende maatregelen voor klimaat en energiebesparing te beoordelen en daarmee zicht te krijgen op de mate waarin de doelstellingen binnen bereik komen. Hierop is in de thema paragraaf klimaatverandering nader ingegaan.

Voor NO_x blijkt de scenario-afhankelijkheid met name in relatie tot de groei van de vrachtverkeersector. Gezien de gekozen aanpak voor het vrachtverkeer (zie paragraaf 5.7) is hier afgezien van een gevoeligheidsanalyse. De gevoeligheidsanalyses hebben geen invloed op de kostenraming.

In dit hoofdstuk worden allereerst de investeringen en kosten gepresenteerd van de aanvullende NMP 2-beleidspakket in vergelijking tot de reeds verwachte kosten uit hoofde van het bestaande en voorgenomen beleid (paragraaf 7.2).

Paragraaf 7.3 gaat in op de financiering van de kosten. Voorzover deze voor rekening van de rijksoverheid zijn, wordt ook de dekking daarvan op de rijksbegroting behandeld. Kosten en financiering samen bepalen de lasten van het aanvullende NMP 2-beleidspakket voor de doelgroepen.

In paragraaf 7.4 wordt aandacht besteed aan de (macro-)economische doorwerking van de kostenstijging ten gevolge van het aanvullende NMP 2-beleidspakket en in paragraaf 7.5 aan de ruimtelijke doorwerking van het milieubeleid.

7.2 Investeringen en kosten aanvullend NMP 2-beleidspakket

In hoofdstuk 5 is per doelgroep weergegeven welk aanvullende NMP 2-beleidspakket voor de NMP 2-planperiode is geformuleerd. Dit aanvullende NMP 2-beleidspakket leidt in verschillende mate tot investeringen in de planperiode en daarna. In Tabel 7.1 wordt daarom eerst een

[1] De kosten van milieumaatregelen zijn hier gedefinieerd als jaarlijkse kosten die voortvloeien uit enerzijds eenmalige (investerings-)uitgaven, waarover wordt afgeschreven en rentekosten worden berekend, en anderzijds jaarlijks terugkerende lopende uitgaven. De kosten worden gecorrigeerd voor eventuele opbrengsten van de maatregelen in de vorm van bijvoorbeeld verminderd energie- of grondstofverbruik.

overzicht gegeven van de verwachte investeringen, gecumuleerd over vijfjaarsperioden en ingedeeld naar thema. De extra investeringen in energiebesparing en duurzame energie, welke zijn ondergebracht bij het thema Klimaatverandering, overwegen hierin in sterke mate. De nadere onderbouwing van deze cijfers wordt gegeven in het achtergrond document van het RIVM[2].

Tabel 7.1 Gecumuleerde investeringen in het aanvullende NMP 2-beleidspakket, 1995–2010 (mln.gld. prijzen 1994)

Thema	1995–2000	2000–2005	2005–2010
Klimaatverandering[1]	6140	250+E	E
Verzuring	280	230	7930
Verspreiding	150	170	160
Totaal	6570	650+E	8090+E

[1] Aanvullende investeringen in energiebesparing en duurzame energie zijn alleen gekwantificeerd voor de periode 1995–2000; voor de jaren daarna zijn nog geen maatregelen geformuleerd.

De investeringen uit hoofde van het aanvullende NMP 2-beleidspakket leiden tot milieukosten. De hoogte hiervan wordt mede bepaald door de omvang van de besparingen op energie en/of grondstoffen. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de genoemde investeringen in energiebesparing. Bij de veronderstelde (lage) energieprijsontwikkeling in het ER-scenario is de waarde van de door deze investeringen gerealiseerde energiebesparing zodanig dat alle extra energiemaatregelen, binnen de gehanteerde veronderstellingen, kostendekkend zijn en daarom niet tot milieukosten leiden.

In tabel 7.2 worden voor drie steekjaren de kosten per jaar van zowel het lopende en voorgenomen beleid als het aanvullende NMP 2-beleidspakket weergegeven.

[2] RIVM, Milieurendement van het NMP 2, 1993.

Tabel 7.2: Jaarlijkse kosten van enerzijds het lopende, incl. voorgenomen beleid en anderzijds het aanvullende NMP 2-beleidspakket per thema, 1995–2010 (mln gld, prijsniveau 1994)

mln gld	Lopend en voorgenomen beleid 1995	2000	2010	Aanvullend beleid 1995	2000	2010
Ozonlaag aantastende stoffen	114	153	93			
Internationale Milieuprojecten waaronder klimaatverandering/GEF	390	493	583	0	18	31
Klimaatverandering	504	646	676	0	18	31
SO_2	743	913	1 027	0	0	29
NO_x	916	1 320	1 606	6	499	2 112
NH_3	343	456	816	0	0	0
Effectgericht beleid	5	5	0	12	41	41
Verzuring	2 007	2 694	3 449	18	540	2183
N	126	299	288	2	2	2
P	417	869	812			
Vermesting	543	1 168	1 100	2	2	2
Stoffen lucht	1 603	2 060	2 235	0	22	54
Stoffen water	1 984	2 176	2 324			
Stoffen bodem	1 085	1 390	1 251	0	10	10
Verspreiding	4 635	5 626	5 811	0	32	64
Inzamelen/verbranden/storten	3 140	3 278	3 691			
Preventie/hergebruik/gescheiden inzameling	1 158	1 972	2 545			
(Water)bodemsanering	1 350	1 281	779			
Riolering en individuele zuivering	1 377	2 110	2 507			
Verwijdering	7 025	8 640	9 522			
Externe veiligheid	115	130	142			
Geluid en stank	736	929	1 039			
Verstoring	852	1 059	1 181			
Verdroging	44	157	185	7	7	7
Instrumentarium	631	821	901			
Uitvoering/handhaving en overige uitgaven	1 122	1 209	1 304			
Energiebesparing en duurzame energie	123	140	110			
Totaal	17 486	22 161	24 238	27	599	2 286

De kostenstijging van het NMP 2-beleid blijft tot het jaar 2000 beperkt omdat veel maatregelen pas na 2000 volledig doorwerken of voor het eerst getroffen worden. Na 2000 doet de grootste kostenstijging zich voor bij het thema verzuring. Dit hangt samen met de beoogde introductie van selectieve katalytische reductie (SCR) op vrachtwagens en de kosten van periodieke milieukeuring van personenauto's (zie paragraaf 5.7). Bij de kosten van SCR moet overigens opgemerkt worden dat deze nog sterk afhankelijk zijn van technologische ontwikkeling en slechts ingevoerd kan worden in breder europees verband.

7.3 Financiering en lasten per doelgroep

De lasten per doelgroep worden bepaald door de som van de kosten van de voor eigen rekening uitgevoerde maatregelen, en het saldo van de ontvangen en betaalde overdrachten[3]. Hierbij wordt opgemerkt dat subsidies alleen kunnen worden meegenomen in de omrekening van kosten per thema naar lasten per doelgroep, voorzover tegenover die subsidies milieukosten staan. Subsidies die worden verstrekt om andere redenen dan het compenseren van het niet-kostendekkende deel van een

[3] Onder de overdrachten vallen enerzijds de ontvangen subsidies en fiscale faciliteiten die tot lastenverlaging leiden, en anderzijds de heffingen en andere betalingen voor door de overheid uitgevoerde milieu-activiteiten.

maatregel, worden niet verantwoord in deze context. Dit is in het bijzonder het geval bij de extra energiebesparende maatregelen in het aanvullende NMP 2-beleidspakket, waar subsidies het individueel ervaren verschil tussen kostendekkenheid en de «opportunity-rent»[4] van de investering kunnen compenseren.

In het aanvullende NMP 2-beleidspakket blijven alle kosten volledig voor rekening van de doelgroepen die de maatregelen uitvoeren. Verwerking hiervan leidt tot tabel 7.3 met de lasten per doelgroep[5] van zowel het lopende, incl. het voorgenomen beleid als van het aanvullende NMP 2-beleidspakket.

Tabel 7.3: Jaarlijkse lasten naar bedrijfstak van het lopende, incl. het voorgenomen en het aanvullende NMP 2-beleidspakket, 1995–2010 (mln gld, prijsniveau 1994)

	Lopend en voorgenomen beleid			Aanvullende beleid		
bedrijfstak	1995	2000	2010	1995	2000	2010
Landbouw	1 075	1 872	2 132	1	4	13
Delfstoffenwinning	212	207	194	0	5	6
Industrie	3 934	5 069	5 551	4	84	218
waar van aardolie-industrie	572	724	612	0	4	77
Openbare nutsbedrijven	739	1 048	1 169	0	18	31
Bouwnijverheid	727	786	866	0	0	0
Handel en diensten	1 369	1 722	1 737	4	122	147
Transportsector	1 037	1 382	1 776	o	14	1 453
Huishoudens	4 497	6 053	7 051	0	292	355
Overheid	3 895	4 022	3 759	18	49	52
Totaal	17 486	22 161	24 238	27[1]	599[1]	2 286[1]

[1] Het verschil van 12 miljoen gulden t.o.v. tabel 7.2 wordt verklaard doordat voor deze bedragen fondsen worden gezocht bij internationale en particuliere instellingen t.b.v. effectgerichte maatregelen voor het overlevingsplan Bos en Natuur.

De uitvoering van het aanvullende NMP 2-beleidspakket leidt in de planperiode tot beperkte nieuwe uitgaven ten laste van de rijksbegroting. Het gaat hierbij ondermeer om nieuw onderzoek, voorlichtingsuitgaven en uitgaven verbonden aan demonstratieprojecten. Voor deze nieuwe uitgaven zal ruimte gevonden worden binnen de bestaande meerjarenramingen van de betreffende departementen. Op grond van deze dekking zijn de bedoelde uitgaven niet als nieuwe kosten voor de overheid opgenomen in tabel 7.3. De uitgaven op het gebied van energiebesparing en duurzame energie van energiebedrijven en Rijksoverheid bedragen in totaal fl. 875 mln per jaar. Deze uitgaven worden verder toegelicht in de Vervolgnota Energiebesparing. In de Milieuprogramma's in de NMP 2-planperiode zal verantwoording worden afgelegd over de ontwikkeling van de milieu-uitgaven op de begrotingen van de NMP-departementen.

7.4 Economische doorwerking

De macro-economische consequenties van het NMP 1 zijn destijds door het Centraal Planbureau doorgerekend. Het beleidspakket maakt integraal onderdeel uit van de scenario's uit «Nederland in drievoud»[6]. Alle scenario's daarin gaan onder meer uit van een maatregelpakket dat in elk geval het tot dan toe vastgestelde milieubeleid bevat. Hieraan voegt het NMP 2 een maatregelenpakket toe op een aantal specifieke onderdelen.

Door het CPB is een inschatting gemaakt van de macro- en meso-economische effecten van het aanvullende NMP 2-beleidspakket. Deze zijn gering. De totale kosten van het milieubeleid, inclusief het aanvullende NMP 2-beleidspakket, blijken als percentage van het bruto binnenlands produkt (bbp) in 2000 vrijwel gelijk te zijn aan die welke staan in de lange-termijnscenario's uit Nederland in Drievoud, namelijk

[4] Opportunity-rent = de mogelijke opbrengst van een alternatieve besteding van het investeringsbedrag.
[5] Doelgroepen zijn hier in afwijking van hoofdstuk 5 gedefinieerd als CBS-bedrijfstakken conform de bij CBS en CPB gebruikelijke indeling.
[6] Centraal Planbureau, Nederland in drievoud; een scenariostudie van de Nederlandse economie, SDU-uitgeverij, Den Haag 1992.

3½% in het Global Shift-scenario en 3¼% in het European Renaissance-scenario. Voor 2010 blijft het kostenniveau nog achter bij dat uit de scenario's, hetgeen logisch is daar in de scenario's ook na 1998 een verdere beleidsintensivering is meegenomen, welke op onderdelen verder gaat dan het huidige milieubeleid inclusief NMP 2.

De omvang van het pakket NMP 2-maatregelen, gemeten aan de impulsen op investeringen en kosten, is macro-economisch gezien zo klein dat de gevolgen ervan nauwelijks waarneembaar zijn. De gecumuleerde effecten op het volume van consumptie en bbp zullen na 10 jaar in de orde van grootte van −0,05 tot −0,1% afwijken van die van het NMP 1-beleid, zonder dat dit per saldo leidt tot een verandering van werkgelegenheid of werkloosheid. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat veel maatregelen in EG-kader worden genomen. Bovendien *verwacht het CPB dat ook in het buitenland in de komende jaren soortgelijke* voor 2000 geformuleerde beleidsvoornemens in concrete maatregelen zullen worden omgezet.

Met uitzondering van de uitrusting van vrachtauto's met selectieve katalytische reductie (SCR) heeft het CPB de indruk dat geen van de voorziene NMP 2-maatregelen op meso-niveau een zodanige kostenstijging veroorzaakt dat deze een aanzienlijke invloed zou hebben op de kosten van afzonderlijke bedrijfsgroepen en daarmee op hun concurrentiepositie.

Het uitrusten van vrachtauto's met SCR zal wèl hoge kosten met zich meebrengen. Meso-economische gevolgen zijn daarom niet denkbeeldig, zelfs met gelijktijdige invoering in de EG. Het is voor het CPB echter moeilijk om nu al concreet aan te geven welke die gevolgen zullen zijn van deze maatregel die pas na 2000 zal worden ingevoerd. Dit lijkt ook minder nodig, omdat de besluitvorming in EG-verband pas na het jaar 2000 hoeft plaats te vinden.

7.5 De ruimtelijke gevolgen

Met het NMP en VINEX is een belangrijke invulling gegeven aan de doelstelling van zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving.

Met dit NMP worden de relaties tussen ruimtelijke ordening en milieu verder versterkt. Heldere taakstellingen voor gebieden en verruiming van mogelijkheden voor uitvoering op maat, waarbij rekening kan worden gehouden met lokale en regionale verschillen in emissies, kwetsbaarheid van het milieu en functies van gebieden, bevorderen een samenhangende uitvoering van de doelstellingen van NMP 2 en VINEX.

Het behoud en/of de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit overeenkomstig het koersenbeleid van de VINEX wordt in belangrijke mate ondersteund door de realisatie van aanvullende NMP 2-maatregelen voor gebieden waar door een cumulatie van milieuproblemen en/of hogere kwetsbaarheid de gewenste milieukwaliteit onvoldoende is gewaarborgd.

In Balans 94, waarin de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van VINEX wordt opgemaakt, zal nader worden aangegeven hoe in samenhang met de uitwerking van het NMP 2-beleid in ruimtelijk kader verder kan worden gestimuleerd. Daarnaast zal worden bezien wat het NMP 2-beleid voor gebieden betekent voor de verdere invulling van Algemene Milieukwaliteit en Bijzondere Milieukwaliteit in relatie tot het koersenbeleid. Dit geldt in het bijzonder voor de gebieden waar handhaving, aanpassing en vernieuwing van de ruimtelijke hoofdstructuur (HAV) door het Rijk actief wordt nagestreefd.

Op verkeersgebied zullen met het oog op de beïnvloeding van de modal-split en gericht op reductie van SO_2 en NO_x-emissies door het vrachtverkeer de mogelijkheden worden onderzocht om te komen tot verbetering van vestigingsmogelijkheden voor bedrijven in relatie tot rail, buis en water. In het kader van de Balans 94 zal worden bezien in hoeverre dit zal moeten leiden tot aanvulling van het bestaande beleid.

De voorgenomen vermindering van het aantal geluidhinderontheffingen vereist een nauwe afstemming met het verstedelijkingsbeleid van VINEX met het oog op een volledige en tijdige uitvoering van dit beleid. Dit geldt met name voor bestaand stedelijk gebied. Deze afstemming zal plaatsvinden in nauw overleg tussen de betrokken overheden.

De bevordering van de samenhang tussen het ruimtelijke beleid en het milieubeleid is noodzakelijk om ook op langere termijn vorm te kunnen blijven geven aan de zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving. Opvallend hierbij is dat beide beleidsterreinen steeds meer naar elkaar toe groeien. Terwijl het gebiedenbeleid een duidelijke plaats inneemt in het milieubeleid, krijgt het ruimtelijk beleid steeds meer aandacht voor ketenbeheer en ecologische kringlopen. De Ruimtelijke verkenning 1993 en dit NMP 2 vormen daarvoor een duidelijk bewijs. In lijn hiermee zullen ruimtelijke concepten en inrichtingsprincipes verder op duurzaamheid moeten worden doordacht. Dit kan zowel consequenties hebben voor het beheer van de bestaande gebouwenvoorraad als voor een meer samenhangende aanpak van de inrichting van stedelijk en landelijk gebied. In het kader van de Balans 94 zal hieraan aandacht worden besteed.

Inleiding

Deze bijlage bevat de actiepunten die in de planperiode 1995–1998 zullen moeten worden uitgevoerd om het beleid uit het NMP 2 te realiseren en te implementeren. De actiepuntenlijst maakt integraal onderdeel uit van het NMP 2[1].

De lijst met actiepunten biedt de doelgroepen en de andere overheden inzicht in hetgeen er van hen wordt verwacht en wat er op hen afkomt. Bij ieder actiepunt is achtereenvolgens weergegeven:
- wie (in eerste instantie) verantwoordelijk is voor de actie;
- het karakter van de actie;
- het thema waarop de actie betrekking heeft;
- wie met de actie te maken krijgt.

De lijst is niet limitatief: dat wil zeggen dat voornemens uit het NMP 2 tot aanvullende actiepunten zullen leiden. Ook onderzoeksactiviteiten voortvloeiend uit het NMP 2 zijn niet in de actielijst opgenomen.
De nog lopende acties uit het NMP 1 zijn eveneens in de lijst opgenomen. Dit overzicht is gebaseerd op het Werkdocument «Milieu in actie» behorend bij het Milieuprogramma '94–'97. Een aantal van deze actiepunten wordt uitgevoerd in het kader van het IPO Plan van Aanpak[1] en het kaderplan van de VNG.

In het Milieuprogramma '95–'98 zal een operationalisering van de actiebijlage worden opgenomen, met een duiding van de verantwoordelijkheden, van de af te leveren produkten en een programmering van de activiteiten. Dit zal gebeuren in overleg met de andere overheden.
Ook voor het onderzoek dat in het NMP 2 is opgenomen, zal een nadere operationalisering plaatshebben. Operationalisering van acties die samenhangen met de vervolgnota Energiebesparing heeft plaatsgevonden in het kader van die nota. In dit kader zal op de daar gebruikelijk wijze ook de specifieke rapportage over de voortgang plaatsvinden.

[1] Deze actiepunten zijn met een * gemarkeerd.

1. LANDBOUW

1.1 Bestaand NMP 1-beleid

Het beleid voor de doelgroep landbouw, zal onverkort worden voortgezet. Ten behoeve van de realisatie van de doelstellingen bij de thema's vermesting en verzuring zullen de voornemens uit de «Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase» worden uitgevoerd. Ten behoeve van de realisatie van de doelstellingen bij het thema verspreiding zullen de afspraken uit het Meerjarenplan Gewasbescherming, conform het Bestuursakkoord uit 1993, verder ten uitvoer worden gebracht.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond.

A 19:	Uitvoeren Plan van aanpak ammoniakbestrijding*
A 19b:	Praktijkonderzoek intensiveren en demonstratieprojecten opzetten
A 24:	Programma grootschalige mestverwerking*
A 26:	Mineralenboekhouding*
A 27 a,b,c:	Gebruikregels mest*
A 29:	Fosfaatdoorslag gebieden
A 185:	Geïntegreerde teeltsystemen – bestrijdingsmiddelen – bemesting
A 186:	Onderzoek landbouw (o.a. veevoer, technologie, agrificatie)
A 188:	Voorlichting milieuvriendelijke landbouw

1.2 Instrumenten/maatregelen

N1

Vertaling van doelstellingen

Landelijke doelstellingen zullen worden doorvertaald naar taakstellingen voor individuele agrarische bedrijven, toepassingen en/of gebieden.

(Rijk, doorvertaling, –, landbouw)

N2

Plan van aanpak zware metalen en microverontreinigingen uit meststoffen

Het Rijk stelt een plan van aanpak op voor de vermindering van de belasting van zware metalen en organische microverontreinigingen vanuit meststoffen.

(Rijk, beleid, verspreiding, landbouw)

N3

Extra maatregelen energiebesparing in de landbouw

In het kader van de Vervolgnota Energiebesparing zijn extra maatregelen ter bevordering van energiebesparing in de landbouw geformuleerd:

- verhogen van de effectiviteit Meerjarenafspraken met de glastuinbouw (m.n. inzet warmte-krachtkoppeling) ondersteund door het MAP. In de evaluatie wordt bezien of de streefwaarde van 30% kan worden omgezet in een doelstelling en/of ondersteunende regelgeving (Wet Milieubeheer en WET) mogelijk en wenselijk is;
- meerjarenafspraken ten aanzien van de energie-efficiency met agrarische sectoren buiten de glastuinbouw.
- nagegaan zal worden of en hoe energieteelt voor elekticiteitsopwekking kan worden bevorderd.

(Rijk, implementatie, klimaat, landbouw)

N4
Agro-milieukeur
De invoering van een Agro-milieukeur zal worden voorbereid.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, landbouw)

1.3 Internationaal

N5
Maken van afspraken met België en Duitsland om te komen tot emissiebeleid ammoniak
Met belgië en Duitsland zullen afspraken worden gemaakt om te komen tot een zodanig emissiebeleid in die landen, dat de buitenlandse bijdrage aan de ammoniakdepositie in de concentratiegebieden teruggebracht kan worden tot maximaal 200 zuurequivalenten/ha/jr.
(Rijk, internationaal, verzuring, landbouw)

2. INDUSTRIE

2.1 Bestaand NMP 1-beleid

Voor de implementatie van het milieubeleid voor de industrie is het doelgroepenbeleid voor de industrie opgezet. In het kader van dit doelgroepenbeleid industrie zijn de NMP 1-doelstellingen voor de industrie themagewijs vertaald naar de binnen de doelgroep industrie te onderscheiden bedrijfstakken. In de vorm van een werkdocument zijn deze doelstellingen per bedrijfstak gepubliceerd en ter beschikking gesteld aan overheden en bedrijfsleven. Voor een aantal geselecteerde bedrijfstakken is een gecoördineerde en gestructureerde implementatie van de milieudoelstellingen voorzien. Hiertoe wordt per bedrijfstak een intentieverklaring afgesloten (convenant). De uitwerking hiervan vindt op het bedrijfsniveau plaats door middel van bedrijfsmilieuplannen, al dan niet door tussenkomst van implemetatieplannen op bedrijfstakniveau.
Los van de wijze van uitwerking worden uiteindelijk bij de individuele bedrijven, voor zover het wettelijk kader daartoe de mogelijkheden biedt, de maatregelen in het kader van de vergunningverlening geformaliseerd.
In april 1993 is een definitieve planning gemaakt voor het afronden van het programma van intentieverklaringen de uitvoering hiervan. In deze planning is nadrukkelijk rekening gehouden met de uitvoering van bestaande programma's voor vergunningverlening en de aanwezige capaciteit bij vergunningverlenende overheden.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond

A 12:	Extra So_2-procesreductie industrie*
A 14:	No_x-arme gasturbines in de industrie (ZIE A 15, A 16) (ook raffinaderijen)*
A 15:	No_x-arme stookinstallaties en NO_x-procesemissies (ZIE A 14, A 16) (ook raffinaderijen)
A 15 a:	No_x-arme stookinstallaties
A 15 b:	Vermindering NO_x-procesemissies
A 16:	No_x-arme warmtekracht-koppeling bevorderen (ZIE A14, A15) (ook raffinaderijen)*
A 41:	Snel screeningssysteem (Simpeltox)
A 51:	Inzameling chemisch afval bedrijfsterreinen*
A 71:	Milieuconsulenten afvalpreventie
A 92:	Hergebruik en energie in milieuzorg bedrijven (ook raffinaderijen)*
A 93:	Milieuzorg op de tekentafel
A 100:	Produktnormen (nationaal en internationaal)
A 101b:	Informatieplicht opstellen t.b.v. milieumaten (A 100c, A 98)
A 105:	Aansprakelijkheid producent chemisch afval
A 128:	Meerjarenafspraken energiebesparing
A 131:	Scholing energiebesparing industrie
A 201:	Bedrijfstakdoorlichting preventie en hergebruik*
A 201a:	Milieudoelstellingen en maatregelenpakketten per branche*

2.2 Versterking van de uitvoering

N6

Vermindering milieubelasting produktgroepen

Voor een aantal produktgroepen zullen plannen van aanpak worden ontwikkeld en uitgevoerd met het oog op het realiseren van vastgestelde specifieke milieudoelstellingen m.b.t. milieugevaarlijke stoffen. Het gaat daarbij onder meer om de milieugevaarlijke stoffen in:

* was- en reinigingsmiddelen, verduurzaamd hout (zouten en andere middelen), kleurstoffen, produkten met carcinogeen, mutagene en teratogene stoffen
* produkten met chloor, kunststoffen, weekmakers en stabilisatoren, verf en hulpmiddelen en smeermiddelen.

(Rijk, beleid, verspreiding, industrie)

N7

Handreiking voor prioriteitsstelling

Uitgaande van de integrale milieutaakstelling voor een bedrijfstak en binnen de wettelijke mogelijkheden zal binnen de NMP Begeleidingscommissie Industrie een handreiking worden geformuleerd voor het stellen van prioriteiten door bedrijven en door vergunningverlenende overheden.

(Rijk, -, generiek, industrie/provincies/gemeenten)

N8

Gedragslijn bij fasering/bijstelling van de Integrale Milieutaakstelling

Er wordt een notitie uitgebracht met daarin de verdere operationalisering van het doelgroepenbeleid voor de industrie. Hierin zullen onder ander een algemeen geldende gedragslijn worden gegeven over de afstemming tussen de inspanningen, die voor een bedrijfstak voortvloeien uit het convenant en de totaalinspanning van de bedrijfstak op milieugebied en het overheidsbeleid op het milieuterrein als geheel. In de notitie, die in NBI-kader wordt voorbereid, zullen ook de aanbevelingen uit het rapport «NMP-evaluatie Industrie» verder worden uitgewerkt.

(Rijk, -, generiek, industrie)

2.3 Instrumenten/maatregelen

N9

Maatregelen energiebesparing

Ten behoeve van het energiebesparingsbeleid (Vervolgnota Energiebesparing) en het klimaatbeleid zullen in de industrie de volgende extra maatregelen worden genomen:

- versterking van de instrumentenmix (inzet Wet Milieubeheer, uitbreiding VAMIL-lijst, uitbreiding activiteiten MAP, MPI, verbetering SET) teneinde de doelstelling van de circa 35 bestaande en geplande MJA's en de beoogde energiebesparing in de kleine industrie buiten de MJA's te kunnen realiseren;
- voor niet-vergunningplichtige industrie wordt waar mogelijk en wenselijk via algemene regels gebaseerd op de Wet Milieubeheer/WET/Woningwet energiebesparing bevorderd;
- verdere beperking van de koleninzet in de industrie.

(Rijk, implementatie, klimaat, industrie)

N10

Proefprojecten Ketenbeheer

Door middel van proefprojecten aansluitend op bestaande initiatieven voor het milieumanagement van bedrijven en voor bedrijfsinterne

milieuzorg, wordt bezien hoe ketenbeheer verder kan worden geoperationaliseerd voor individuele bedrijven en bedrijfstakken. Daartoe behoort onder meer een strategieverkenning inzake chloor.
(Rijk, beleid, generiek industrie)

N11
Vermindering milieubelasting bij groepen aandachtsprodukten
Voor een aantal groepen aandachtsprodukten, waarbij sprake is van een aantal milieu-aspecten zullen op basis van integraal ketenbeheer, plannen van Aanpak worden ontwikkeld en uitgevoerd ter vermindering van de milieubelasting. Deze groepen zullen worden geïdentificeerd in de Nota Produkt en Milieu.
(Rijk, beleid, generiek, industrie)

N12
Bewerkstelligen vermindering SO_2-, NO_x- en NH_3- procesmissies conform IPO-project verzurende procesmissies
In overleg met de andere overheden en bedrijfsleven zullen via gerichte onderzoeken, pilot plant beproeving en demoprojecten de belemmeringen worden weggenomen die de uitvoering van het IPO-project verzurende procesemissies in de weg staan.
(industrie, implementatie, verzuring, industrie)

N13
Stimulering milieugerichte produktontwikkeling
Op basis van ervaringen opgedaan in het project Ecodesign, de kennisverdieping en -overdracht via de leerstoel milieugericht ontwerpen en de resultaten van het NOTA-project Milieuvriendelijk Ontwerpen zal worden bezien welke vervolgactiviteiten gewenst zijn.
(Rijk, beleid, generiek, industrie)

2.4 Internationaal

N14
Opstellen achtergronddocument over de produktie en gebruik van HFK's
Nederland zal bevorderen dat tijdens de eerste Conferentie van de partijen bij het Klimaatverdrag (voorjaar 1995) afspraken worden gemaakt om het vrijkomen van HFK's naar de atmosfeer te voorkomen. Ter voorbereiding van de Nederlandse inbreng in deze conferentie wordt in 1994 een achtergronddocument opgesteld over produktie en gebruik van HFK's mondiaal en de in Nederland te verwachten groei in het gebruik, alsmede over opties die toename van HFK's in de atmosfeer kunnen voorkomen.
(Rijk, kennisvermeerdering, klimaat, industrie)

N15
Doelgroepenbeleid industrie in internationale kaders
Het instrument van doelgroepenbeleid voor de industrie zal een Nederlandse prioriteit zijn bij de inbreng in internationale kaders, in het bijzonder in de EG. Inzet daarbij is het tot stand brengen op internationaal niveau van een vergelijkbaar milieubeleid met hetgeen op nationaal niveau is geformuleerd.
(Rijk, internationaal, generiek, industrie)

3. RAFFINADERIJEN

3.1 Bestaand NMP 1-beleid

Het beleid is voornamelijk gericht op:
- het terugdringen van de SO_2-emissies door raffinaderijen en als afgeleide daarvan een toename van het gebruik van schonere brandstoffen;
- efficiëntieverbetering van het brandstofverbruik;
- het terugdringen van de NO_x-emissies en de emissies van koolwaterstoffen;
- het verminderen van het zwavelgehalte van olieprodukten, met name dat van diesel- en huisbrandolie, stookolie en bunkers.

Met de raffinaderijen is overleg gaande om te komen tot een integrale milieutaakstelling (IMT) voor de raffinaderijen. In Bedrijfsmilieuplannen (BMP's) die iedere raffinaderij zal opstellen, zullen de raffinaderijen aangeven welke inspanningen zij de komende vier jaar zullen verrichten om de vereiste milieuresultaten te bereiken. Bij de herziening van de vergunning zullen daarin de elementen en de reducties uit de geaccordeerde BMP's worden vastgelegd.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond.

A 11: SO_2-emmisienorm raffinaderijen (Zie A 13a)
A 13a: internationale SO_2-emissienorm raffinaderijen in EG (Zie A 11)
Zie voor andere lopende acties par. 2.1: industrie.

3.2 Instrumenten/maatregelen

N16
Maken meerjarenafspraak met de raffinaderijen over benuttingsmogelijkheden voor energiebesparing

Conform het doelgroepenbeleid voor de industrie zal met de raffinaderijen een geïntegreerde milieutaakstelling worden opgesteld en zullen afspraken worden gemaakt over een gecoördineerde en gestructureerde implementatie van milieudoelstellingen, waarin de bedrijfsmilieuplannen een plaats hebben. In samenhang hiermee en in het kader van de vervolgnota Energiebesparing zal met de doelgroep een meerjarenafspraak worden gemaakt over de mogelijkheden tot energiebesparing.

(Rijk, beleid, klimaat, raffinaderijen)

N17
Afspraak SO_2-emissie na 2000

Er zal een evaluatie plaatsvinden van de voortgang door de individuele raffinaderijen om in 2000 gezamenlijk de emissie te beperken tot maximaal 36 kton SO_2. Daaraan gekoppeld is een verkenning en zo mogelijk een concrete afspraak over de emissietaakstelling na 2000. Voor 2010 geldt daarbij een reductietaakstelling van 80 à 90% t.o.v. het basisjaar.

(Rijk, beleid, verzuring, raffinaderijen)

4. ENERGIEBEDRIJVEN

4.1 Bestaand NMP 1-beleid

Met de elektriciteitsproduktiesector worden voornamelijk afspraken gemaakt over de terugdringing van emissies. Deze afspraken worden neergelegd in convenanten. Soms worden afspraken ondersteund door regelgeving. De uitvoering van het in 1990 gesloten verzuringsconvenant verloopt naar wens. Er zullen afspraken worden gemaakt over emissieplafonds voor 2010. De Nederlandse Gasunie voert het Milieu Plan Industrie (MPI) uit. Daarin wordt samen met individuele bedrijven, die

direct van aardgas worden voorzien door de Gasunie, analyses uitgevoerd om te komen tot energiebesparing en vermindering van verzurende emissies. De energiedistributiebedrijven hebben vanaf 1990 het Milieuactieplan (MAP) in uitvoering, waarbij ernaar wordt gestreefd de CO_2-emissie in het jaar 2000 met 9,0 Mton te verminderen. Een herziening van het MAP is thans in voorbereiding.

Actie uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking heeft en die nog niet is afgerond.

A 10: Verzuringsmaatregelen electriciteitscentrales*

4.2 Versterking van de uitvoering

N18

Demonstratieproject CO_2-verwijdering/opslag

Het voornemen bestaat om in samenwerking met de producenten van elektriciteit en gas te komen tot een demonstratieproject CO_2-verwijdering/opslag, opdat nog voor het jaar 2000 duidelijk wordt of, onder welke randvoorwaarden, en waar deze techniek mogelijk is.

(Rijk, kennisvermeerdering, klimaat, energiebedrijven)

N19

Uitvoering MAP 2

Door de energiedistributiesector zal voorjaar 1994 het tweede Milieuactieplan (MAP) worden vastgesteld. De voorgenomen doelstelling is om de CO_2-emissie in het jaar 2000 met bijna 18 Mton (t.o.v. 1990) te verminderen. Over de uitvoering zal in het kader van de Vervolgnota Energiebesparing tussen de Rijksoverheid en de distributiesector een set van afspraken worden gemaakt. De belangrijkste maatregelen uit het MAP 2 betreffen:

* huishoudens: het subsidiëren van na-isolatie, spaarlampen en zuiniger elektrische apparaten; het bevorderen van milieubewust(er) huishouden; huurconstructies voor bijv. HR-ketels.
* utiliteitsbouw: het bevorderen van besparing bij ruimteverwarming en verlichting, mede door middel van energiediensten.
* industrie: ondersteuning van een breed scala van maatregelen door middel van voorlichting, advisering en financieringsdiensten.
* warmtekracht: uitbreiding van het decentrale en centrale warmtekrachtvermogen in diverse sectoren met 5000 MW in de periode 1990–2000.
* nieuwe technieken: het realiseren van duurzame energie-opties tot 3% van het elektriciteitsverbruik per distributiebedrijf (windenergie, biomassa, warmtekracht, zonne-energie, stortgas, etc.).

(Rijk, implementatie, klimaat, energiebedrijven)

4.3 Instrumenten/maatregelen

N20

Afsluiten Sep-convenant t.a.v. CO_2-reductie

Met de Samenwerkende Elektriciteitsproducenten wordt een convenant voorbereid over een maatregelenpakket ter invulling van het streven de aan de elektriciteitsproduktiesector toe te rekenen CO_2-emissie uiterlijk in 2010 te stabiliseren ongeveer op het niveau van 1990 (d.w.z. 39 Mton) (Uitgaande van de uitgangspunten van het Tweede Structuurschema Electriciteitsvoorziening). Hiermee zal een emissieniveau van ongeveer 39 Mton CO_2 in 2010 bereikbaar moeten zijn.

(Rijk, implementatie, klimaat, energiebedrijven)

N21

Verlenging/intensivering Sep-convenant t.a.v. verzurende emissies

Bij de evaluatie van het vigerende Sep-convenant t.a.v. verzurende emissies in 1994 zal overleg worden gevoerd om tot afspraken te komen over verdergaande reductiemaatregelen voor de periode na 2000 met als doel de SO_2- en NO_x-emissie in 2010 met respectievelijk 90% en 80% te reduceren ten opzichte van 1980.

(Rijk, beleid, verzuring, energiebedrijven)

5. DETAILHANDEL EN CONSUMENTEN

5.1 Bestaand NMP 1-beleid

De doelgroep consumenten is betrokken bij alle milieuthema's. Door middel van onderzoek naar en inzet van generiek instrumentarium (voorlichting, financiering en voorzieningen) en overleg met consumentenorganisaties wordt een bijdrage nagestreefd aan met name verinnerlijking en implementatie van het milieubeleid.

De milieukeur is in 1992 ingevoerd. Sinds medio 1992 is het mogelijk om suggesties te doen voor het instellen van een milieukeur voor een produktgroep. De onafhankelijke Stichting Milieukeur, waarin overheid, bedrijfsleven, detailhandel, consumenten en milieu-organisaties participeren, is sinds medio 1992 operationeel en stelt criteria vast waaraan een produkt moet voldoen om een milieukeur te kunnen krijgen.

In augustus 1993 is de evaluatie van de milieureclamecode door de Stuurgroep Reclame afgerond. Uit de evaluatie blijkt dat van de milieureclamecode in het algemeen een preventieve werking uitgaat.

Op basis van het Milieu-actieplan detailhandel is het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (HBD) begin 1993 gestart met een milieuzorgproject voor de detailhandel. Vier branches en twee winkelcentra fungeren als voorbeeldprojecten voor de gehele detailhandel, met als aandachtsgebieden onder andere energie, afval, transport, produkten, verpakkingen, voorlichting en scholing. Verder wordt in het kader van het Project Introductie Milieusparende Assortimenten (PRIMA) onderzoek gedaan naar milieugerichte assortimentsverbetering.

Eind 1993 is de nota Produkt en Milieu aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze bevat het beleid dat moet leiden tot een vermindering van de milieubelasting per eenheid produkt. Daarbij wordt de hele keten, van grondstofwinning tot en met de gebruiks- en afvalfase, in beschouwing genomen.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond:

A 133a:	Voorfinanciering nutsbedrijven energiebesparinghuishoudens
A 213:	Voorlichting aankoopgedrag
A 213a:	Informatiesysteem bijdragen consument aan milieuproblemen.

5.2 Versterking van de uitvoering

N22

Maatregelen om de milieubelasting a.g.v. transport t.b.v. consumenten en detailhandel terug te brengen

Er wordt een beleidsnota opgesteld, gericht op het terugdringen van de milieubelasting van het transport. Daarbij wordt aandacht besteed aan zowel de winkeliers (milieu-efficiëntere logistieke distributiesystemen) als aan de klant (onderzoek naar succes- en faalfactoren van haal- en brengsystemen en demonstratieprojecten). Afstemming zal plaatsvinden

met het brede beleid gericht op de sector vrachtvervoer.
(Rijk, beleid, klimaat/verzuring, detailhandel/consumenten)

N23
Doorvertaling taakstellingen voor de detailhandel en de ontwikkeling van een monitoringsysteem
De doelstellingen van de milieuthema's zullen worden doorvertaald in taakstellingen voor de doelgroep Detailhandel. Deze taakstellingen worden opgesteld voor 2000 en 2010. In overleg met de doelgroep zullen de taakstellingen worden vertaald in heldere richtlijnen. Daarnaast zullen uiterlijk 1994 de mogelijkheden worden onderzocht om via periodieke overzichten de monitoring van de doelgroep te vergroten, ter toetsing van de voortgang van het beleid en eventuele vaststelling van beleidstekorten. Invoering zal uiterlijk vanaf 1995 plaatsvinden. Ook zal met de doelgroep beleid worden geformuleerd met als doel implementatie van milieuzorg in alle branches.
(Rijk, doorvertaling/monitoring, generiek, detailhandel)

N24
Doorvertaling taakstellingen naar de doelgroep consumenten en ontwikkeling persoonlijke milieutest
De doelstellingen van de milieuthema's zullen worden doorvertaald in taakstellingen voor de doelgroep consumenten. Voorts zal de «Persoonlijke Milieutest» worden gepubliceerd, die de consument in staat stelt de eigen milieuprestaties te monitoren.
(Rijk, generiek, consumenten)

N25
Proefprojecten voor milieuvriendelijk gedrag
De effectiviteit van sociaal instrumentarium zal worden getest door proefprojecten voor milieuvriendelijk gedrag te stimuleren.
Er zal onder meer een demonstratieproject worden gestart, waarbij in een aantal huishoudens wordt geëxperimenteerd met verschuivingen in de bestedingen en gedragingen met behoud van comfort teneinde een vermindering van het energieverbruik te realiseren.
(Rijk, kennisvermeerdering, generiek, consumenten)

5.3 Instrumenten/maatregelen

N26
NO_x-emissies CV-ketels voor ruimteverwarming in de gebouwde omgeving
De typekeuringseisen voor de NO_x-emissie in het (ontwerp)Besluit typekeuringseisen CV-ketels luchtverontreiniging worden aangepast aan de ontwikkeling van de techniek.
(Rijk, instrumentontwikkeling, verzuring, bouw)

6. VERKEER EN VERVOER

6.1 Bestaand NMP 1-beleid

Realisering van de strategie, die is uitgewerkt in NMP, VINEX en SVVII, gericht op een gelijktijdige verbetering van de leefbaarheid en de bereikbaarheid loopt langs de volgende vijf strategische stappen:
- aanpak bij de bron;
- terugdringen en geleiden van de groei van de mobiliteit;
- verbeteren van alternatieven voor de auto;
- bieden van selectieve bereikbaarheid;

– versterking van de essentiële pijlers van het beleid.

Het milieubeleid voor de doelgroep verkeer en vervoer concentreert zich op drie terreinen: voertuigtechnische maatregelen, mobiliteitsmaatregelen en maatregelen op het gebied van rijgedrag, stedelijk verkeer en infrastructuur.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond:

A 74:	Aanpassing Nota vervoer gevaarlijke stoffen*
A 189:	Onderzoek schonere vrachtauto
A 190:	Handhaving vrachtauto/bussen
A 192:	Verhoging dieselaccijns
A 193:	Rekening rijden en vooruitlopend op introductieproef
A 194:	Afschaffen r.k.f.
A 195:	Aantrekkelijk maken van andere vervoerswijzen*
A 197:	Hogesnelheidsspoorlijn
A 198:	Goederenvervoer spoor
A 199:	Knelpunten vaarwegennet

6.2. Versterking van de uitvoering

N27

NO_x-emissiereductie vrachtvervoer over de weg, scheepvaart, luchtvaart en overige mobiele bronnen

Beleid zal worden geformuleerd over de emissie van NO_x door vrachtvervoer over de weg en luchtvaart. Door middel van afspraken met de subdoelgroep vrachtverkeer zal worden getracht te komen tot een schoner, stiller en zuiniger vrachtwagenpark, verbetering van de transportefficiëntie, verbetering van het rijgedrag en verschuiving in de vervoerwijze.

Voorts zullen taakstellingen voor de sector overige mobiele bronnen worden vastgesteld. Onderzoek naar de haalbaarheid van de emissiereductie in de binnenvaart zal plaatsvinden. Op basis van dit onderzoek zullen in overleg met de sector mogelijke taakstellingen worden geformuleerd.

(Rijk, beleid, verzuring/klimaat, verkeer en vervoer)

N28

Beleidsnota Brandstoffen en voertuigtechnieken

Het Rijk zal een nota uitbrengen met beleidsstandpunten over de toepassing van milieuvriendelijke, brandstoffen en voertuigtechnieken (inclusief stillere treinen).

(Rijk, beleid, generiek, verkeer en vervoer)

N29

Beoordelingskader externe veiligheid luchthavens (ABEL)

Er zal een beoordelingskader externe veiligheid luchthavens worden opgesteld.

(Rijk, beleid, verstoring, verkeer en vervoer)

N30

Formuleren verstoringstaakstelling voor de luchtvaart

Er zal een landelijke verstoringstaakstelling voor de civiele luchtvaart worden geformuleerd, na uitwerking van ABEL, waarbij voor het aspect geluid wordt uitgegaan van de geluidzones rond luchtvaartterreinen. Deze taakstelling zal in een volgend milieuprogramma worden opgenomen.

(Rijk, doorvertaling, verstoring, verkeer en vervoer)

6.3 Instrumenten en maatregelen

N31

Invulling koppeling OV-tarieven en variabele autokosten

Mede om de variabele autokosten in de pas te laten lopen met de verwachte reële stijging van de OV-tarieven met 1 à 2% per jaar is, uitgaande van de veronderstellingen en randvoorwaarden in de derde Milieuverkenning, voor de periode tot 2000 een accijnsverhoging voor benzine nodig in de orde van grootte van 20 cent per liter reëel in combinatie met een verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor LPG-auto's in de orde van grootte van f 200,– tot f 250,–. Hiervan wordt 11 cent per 1 januari 1994 gerealiseerd. Op basis van dezelfde veronderstelling kan worden berekend dat in de periode 2000–2010 een verdere verhoging nodig is van de genoemde accijzen van 40–50 ct. (reëel) voor benzine en 20 ct. voor diesel en een verhoging van de MRB voor LPG-auto's van circa f 450,–.

(Rijk, instrumentontwikkeling, -, verkeer en vervoer

N32

Invoering spitsvignet en rekeningrijden

Om de groei van het autoverkeer te beperken en de bereikbaarheid te bevorderen wordt een spitstoeslag ingevoerd in 1996/1997. In het verlengde hiervan zal zo spoedig mogelijk een systeem van rekening-rijden in Nederland worden ingevoerd. Bij de voorbereiding hiervan zal wat betreft timing en technische uitwerking worden aangesloten bij de ontwikkelingen in een aantal landen in Europa, in het bijzonder in Duitsland.

(Rijk, instrumentontwikkeling, verkeer en vervoer)

N33

Normstelling vervoer gevaarlijke stoffen

Voor de beheersing van de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen worden criteria ontwikkeld, onder meer op basis van de resultaten van een consequentie-onderzoek.

(Rijk, beleid, verstoring, verkeer en vervoer)

N34

Beperking maximumsnelheden

Ontwikkeling van maatregelen ter beïnvloeding van het rijgedrag met het oog op snelheidsbeperking.

(Rijk, implementatie, klimaat, verkeer en vervoer)

N35

Tariefdifferentiatie in Belasting voor personenauto's en motorrijwielen en de Motorrijtuigenbelasting

Er wordt een budgettair neutrale tariefdifferentiatie in de BPM en de MRB per 1994 resp. 1995 ingevoerd.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat/verzuring, verkeer en vervoer

6.4 Internationaal

N36

Verbeteren voertuigtechniek

In EG-verband zal worden gestreefd naar:

- een aanscherping van de Europese emissienormen voor koolwaterstoffen en NO_x tot 0,3 g/Kwh voor benzine-auto's en tot 0,5 g/Kwh voor dieselauto's in 1999 en daarna een verdere aanscherping van 20% in 2005 en in 2010;
- een stapsgewijze aanscherping van de NO_x-emissie-eisen voor vrachtwagens en bussen van 7 g/Kwh in 1996 naar 1.5 g/Kwh in 2010;

- een stapsgewijze aanscherping van de NO_x-emissie-eisen voor bestelauto's (benzine en diesel) met 20% in 1997, 2000 en 2005.
- regelgeving ter beperking van CO_2-emissies voor personenauto's;
- stapsgewijze aanscherping van typekeuringseisen voor geluid van weg- en railvoertuigen;
- de totstandkoming van een gezamenlijke strategie gericht op integratie van milieu-, transport-, ruimtelijk-, industrie- en technologiebeleid.

(Rijk, internationaal, generiek, verkeer en vervoer)

N37

Beperking emissies van SO_2 door de zeescheepvaart

Beleid zal geformuleerd worden m.b.t. emissies SO_2 door de zeescheepvaart. In internationaal verband (IMO) zal Nederland zich inspannen om overeenstemming te bereiken over het gebruik van laagzwavelige bunkerolie met 1% zwavel in havens en kustwateren, danwel het hanteren van emissie-eisen in die gebieden.

(Rijk, internationaal, verzuring, verkeer en vervoer)

N38

Beperking vermogens en prestaties

Het Rijk zal zich in internationaal kader inzetten voor de beperking en verlaging van het specifiek vermogen en prestaties van (nieuwe) auto's.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat/verzuring, verkeer en vervoer)

7. BOUW

7.1 Bestaand NMP 1-beleid

Het beleid richt zich op de gehele keten van het produktieproces en gebruiksproces (ketenbeheer). Dat betekent de winning van grondstoffen, de bouwfase, de gebruiksfase en de sloop. Tevens wordt gestreefd naar vermindering van het energieverbruik en kwaliteitsbevordering.

Het Milieuberaad Bouw (MBB) is in 1993 geëvalueerd en heeft geresulteerd in het MBB «nieuwe stijl», waarbinnen overheid en doelgroep uitvoerings- en resultaatgericht samenwerken. In het Milieuberaad Bouw is de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw opgesteld met onder meer taakstellingen op het gebied van de reductie van bouw- en sloopafval, energiereductie en het zuiniger gebruik van (bouw)grondstoffen.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond.

A 68a:	Programma normstelling hergebruik (Zie A214)
A 207:	Andere Rijksgebouwen aanpassen
A 208:	Energiebesparing utiliteitsbouw

7.2 Versterking van de uitvoering

N39

Duurzaam bouwen module in standaardbestek

De standaardbestekssystematiek voor de woning- en utiliteitsbouw zal worden aangevuld met een module ter stimulering van duurzaam bouwen. Bovendien zullen enkele praktijkgerichte handreikingen worden uitgebracht, zoals een milieugericht programma van eisen voor kantoren en een vertaling van de milieutaakstellingen tot modelwaarden op het niveau van bouwprojecten.

(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, bouw)

N40

Opstellen van implementatieplan bouwstoffenbeleid

Het Milieuberaad Bouw zal een implementatieplan bouwstoffenbeleid opstellen. Dit plan bevat de Rijksactiviteiten en -instrumenten voor de verschillende bouwgrondstoffen en is een integraal kader waarbinnen het beleid voor de primaire, secundaire en vernieuwbare bouwgrondstoffen is afgestemd. Daartoe behoren monitoring en de afspraken die met de doelgroep en de andere overheden zullen worden gemaakt. Wat betreft (de implementatie van) het beleid t.a.v. de grondstofvoorziening voor de bouw wordt verwezen naar het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.

(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, bouw)

N41

Energiebesparing op VINEX-locaties

Het rijk zal in overleg met IPO, VNG, EnergieNed en SEP de mogelijkheden voor energiebesparing op de VINEX-locaties inventariseren. Op basis daarvan zal het rijk de lokale participanten (gemeenten, ontwikkelaars, provincies, energiebedrijven) stimuleren om in een vroeg stadium van de planontwikkeling afspraken te maken over energiebesparingsmaatregelen en optimalisering van de energievoorziening.

(Rijk, implementatie, klimaat/verzuring, bouw)

7.3 Instrumenten/maatregelen

N42

Project «Kwaliteit op lokatie»

Het rijk zal in overleg met intermediare organisaties een kwaliteitscatalogus voor de ontwikkeling van bouwlocaties opstellen aan de hand van de hoofdlijnen «duurzaamheid», «hoogwaardigheid» en «samenhang». leerd.

(Rijk, kennisvermeerdering, generiek, landbouw)

7.3 Instrumenten/maatregelen

N43

Treffen van extra maatregelen in het kader van de energiebesparingstaakstelling voor de sector bouw

Teneinde de energiebesparingstaakstelling voor de sector bouw te kunnen realiseren, worden (mede in het kader van de Vervolgnota Energiebesparing) de volgende extra maatregelen uitgevoerd:

- invoering, uitbreiding en aanscherping van de energieprestatienormering voor verwarming, koeling en verlichting bij de utiliteitsbouw;
- invoering (incl. inbouw van een tapwatermodule) van de voorgenomen energieprestatienorm voor nieuwbouwwoningen. Bezien wordt of technische en economische omstandigheden een aanscherping rechtvaardigen;
- nieuwe MJA's voor delen van de utiliteitsbouw (gezondheidszorg, onderwijs, zakelijke dienstverlening en detailhandel);
- intensivering energiebesparing utiliteitsbouw buiten MJA-sectoren;
- voor de bestaande utiliteitsbouw: regelgeving waar mogelijk en wenselijk gebaseerd op de Wet Milieubeheer/WET/Woningwet;
- bevordering maximale benutting restwarmte in de gebouwde omgeving door gezamenlijke inspanning Rijk, IPO, VNG, EnergieNed en Sep.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat/verzuring, bouw)

7.4 Internationaal

N44
Internationaal certificeringssysteem hout
Als uitvloeisel van het convenant tropisch hout zal Nederland de totstandkoming van een internationaal systeem tot certificering van duurzaam geproduceerd tropisch hardhout bevorderen.
(Rijk, internationaal, klimaat, bouw)

8. AFVALVERWIJDERINGSBEDRIJVEN

8.1 Bestaand NMP 1-beleid

De aanpak richting afvalverwijderingsbedrijven richt zich op twee sporen: het invoeren van interne milieuzorgsystemen en het komen tot afspraken over maatregelen die de milieubelasting van de bedrijven verminderen en/of een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het thema verwijdering (preventie en hergebruik). Alle branches binnen de doelgroep zijn begonnen met de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg. Handboeken zijn afgemaakt, waarna de implementatie bij de bedrijven is begonnen. De maatregelen bestaan uit zowel technische maatregelen (rookgasreiniging), financiële (Wet Verbruiksbelasting op Milieugrondslag) als juridische maatregelen (vergunningverlening).

Om bodemverontreiniging op stortplaatsen tegen te gaan is op 1 maart 1993 het Stortbesluit van kracht geworden. Dit besluit concretiseert de zogeheten IBC-criteria (isoleren, beheersen en controleren) en bevat een «instructie» aan de vergunningverlenende instanties voor de inrichting van stortplaatsen. Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond:

A 58:	Rookgasreiniging vuilverbrandingsinstallaties
A 59:	Verwerkingscapaciteit chemisch-, shredder- en ziekenhuisafval
A 60:	Toepassing IBC voor alle stortplaatsen*
A 63:	Voorbereiden nieuw deponieën chemisch afval C1, C2, C3
A 68:	Stortverbod*

8.2 Versterking van de uitvoering

N45
Actieprogramma CO_2 en afval
Over de voortgang van het programma CO_2 en afval zal worden gerapporteerd en er zal een nieuw actieprogramma worden opgesteld.
(Rijk, monitoring, klimaat, afvalverwijderingsbedrijven)

8.3 Instrumenten/maatregelen

N46
Optrekken storttarieven tot het niveau van verbrandingtarieven
Teneinde het storten van afvalstoffen te minimaliseren en hergebruik te stimuleren zullen de storttarieven worden verhoogd tot het niveau van de verbrandingstarieven. Dat laat het regeringsstandpunt ten aanzien van baggerspecie van oktober 1993 onverlet.
(afvalverwijderingsbedrijven, -, verwijdering, -)

N47
Wijziging Stortbesluit
Bij de eerstvolgende wijziging van het Stortbesluit zal een verplichting worden opgenomen om de methaanemissies te beperken, indien mogelijk door stortgasbenutting en anders door affakkeling. In de

tussenliggende periode wordt in overleg met de provincies bezien of bij wijziging van de vergunningen van stortplaatsen met het bovenstaande reeds rekening kan worden gehouden.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat, afvalverwijderingsbedrijven)

9. DRINKWATERBEDRIJVEN, RIOLERING EN WATERZUIVERINGSINSTALLATIES

9.1 Bestaand NMP 1-beleid

Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij zowel een rol vervullen bij het signaleren van veranderingen in het milieu als een rol spelen bij het kwalitatieve beheer van de bronnen (aanvullend op het brongerichte milieubeleid). Dit wordt aangeduid als externe milieuzorg. Bovendien wordt van de waterleidingbedrijven verwacht dat zij de milieubelasting van de drinkwaterproduktie zoveel mogelijk beperken, aangeduid als interne milieuzorg.

De VEWIN houdt zich bezig met (verdere) ontwikkeling van beleid voor de bedrijfstak als geheel en draagt tevens instrumenten aan voor de uitvoering van activiteiten door individuele bedrijven. Het VEWIN Milieuplan (VMP, 1991) beschrijft de intenties van de bedrijfstak ten aanzien van de integratie van het milieu-aspect in de bedrijfstak drinkwatervoorziening. Over de voortgang van dit plan wordt tweejaarlijks gerapporteerd. De toegenomen aandacht voor milieu-aspecten heeft geleid tot herijking van het Rijksbeleid met betrekking tot de drinkwatervoorziening. Mei 1993 is de ontwerp-pkb van het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV) uitgebracht, dat het Tweede Structuurschema DIV (1985) vervangt. Het BDIV werkt het vigerende facetbeleid op Rijksniveau (op hoofdlijnen) verder uit in de sectorlijn. Het door de bedrijfstak in het kader van het VMP uitgestippelde beleid wordt in het BDIV onderschreven en op bepaalde punten aangevuld (met name rondom verdroging). Belangrijk onderwerp in zowel het VMP als het BDIV is waterbesparing. In 1992 is een start gemaakt met de uitwerking van de maatregelen die zijn opgenomen in het in maart 1992 aan de Tweede Kamer aangeboden Actieplan Waterbesparing. De bedrijfstak is in 1991 gestart met de introductie van bedrijfsinterne milieuzorg. Inmiddels loopt een aantal pilot-projecten met financiële ondersteuning van de Rijksoverheid. In mei 1993 is een branche-eigen Handboek Milieuzorg beschikbaar gekomen. Doelstelling is dat de waterleidingbedrijven in 1995 beschikken over een functionerend milieuzorgsysteem.

Acties uit het NMP 1 die op de doelgroep betrekking hebben en die nog niet zijn afgerond:

A 33:	Centrale ontharding drinkwater
A 49a:	Verwerkingscapaciteit zuiveringsslib uitbreiden*

De acties die zijn opgenomen in het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening en het Milieuplan van de VEWIN zullen in samenwerking tussen overheid en doelgroep worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Daarom worden in deze actielijst geen specifieke acties opgenomen.

10. RIJK

10.1 Bestaand NMP 1-beleid

Acties uit het NMP 1 die op meer doelgroepen betrekking hebben (generiek beleid) en die nog niet zijn afgerond:

A 2:	Klimaatverdrag
A 3:	Internationaal klimaatfonds
A 5/6:	Initiëren en ondersteunen energiebesparing in EG- en OESO-kader (zie ook A 162)
A 8:	Effectgerichte maatregelen klimaatverandering
A 17:	Stimuleren NO_x-arme en energiezuinige CV-ketels
A 31:	Prioritaire stoffen, basis-documenten, emissie-eisen*
A 36:	Kwaliteitsnormen baggerspecie
A 37:	Rijn- en Noordzee-actieprogramma*
A 38:	Schelde- en Maas-actieprogramma*
A 44:	Preventieve maatregelen bodem bedrijfsterreinen*
A 52a:	Oplossing inzameling/bewerking afgewerkte olie
A 53:	Intensivering bodemsanering en onderzoek bekostiging
A 54:	Vrijwillige bodemsanering bedrijfsterreinen*
A 66:	Implementatieplannen preventie en hergebruik*
A 67:	Gescheiden inzameling van diverse afvalstromen*
A 73:	Post Seveso risiconormen (ZIE A45, A216)*
A 76:	Overleg stillere apparaten
A 89:	Ontwikkelen milieumaten
A 90:	Onderzoek milieumaten in vergunningverlening
A 91:	Milieuboekhoudingen (ZIE A 107)*
A 99:	Voorbeeldstudie lekverliezen in ketens produkten
A 100a:	Beleidsaanbevelingen «lekvrije» produktiekringlopen
A 100c:	Opzetten gegevensbestand milieugevolgen materialen produkten (ZIE A 101b)
A 101c:	Doorlichtingen produktgroepen*
A 103:	Toetsing handhaafbaarheid
A 104:	Financiële zekerheidsstelling en risico-aansprakelijkheid
A 106f:	Onderzoek energieheffingen
A 107:	Stimuleringsprogramma milieuzorg bij bedrijven (ZIE A91)*
A 115:	Voortschrijdende normstelling en technologieplan
A 127:	Uitbreiding toepassing Wet energiebesparing toestellen (ZIE A133)
A 132:	Aanpakken verspillingsmarkt*
A 133:	Voorlichting WET aan producenten en consumenten (ZIE A127)
A 141:	Motie Boers
A 142:	Info bij beleidsvoornemens
A 146:	Energiebesparing Rijksgebouwen
A 151a:	Plan cursusaanbod
A 153:	Milieuvriendelijk overheidsaanschaffingenbeleid*
A 161:	Internationale overeenstemming mondiale doelstellingen
A 162:	Energiebesparingsplan geïndustrialiseerde landen
A 163:	Integratie economie en milieu in internationale kaders
A 164:	Internationaal onderzoek stoffenstromen
A 166:	Detachering deskundigen bij EG, OESO, ECE, ENEP, e.a.
A 167:	Versterking milieu in OS
A 168:	Steun aan milieubeheersstructuren in andere landen
A 169:	Internationale MER-commissie
A 174:	Informatie aan ontwikkelingslanden over risico's stoffen
A 176:	Overleg met bedrijfsleven over internationale aanpak
A 177:	Intensivering rol Nederlandse ambassades
A 203:	Onderzoek veiligheid reactortechnologie
A 216:	Internationaal terugdringen kansen op calamiteiten (ZIE A45, A73)*
A 217b:	Follow-up waterdecade
A 219:	Onderzoek en ontwikkeling

10.2 Versterking van de uitvoering

10.2.1. *Beleidsformulering*

N48

Ontwikkeling criteria voor een adequaat handhavingsniveau

Er zullen kwalitatieve criteria worden ontwikkeld voor het uitoefenen van toezicht, opsporing en het bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen milieuovertredingen. Deze criteria zullen vervolgens worden vastgesteld in werkafspraken tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie.

(Rijk, beleid, generiek, -)

N49

Beleidsnota Milieu en toerisme

De voortgang van de inspanningen op het gebied van milieu en toerisme/recreatie zal eind 1995 d.m.v. een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer worden gemeld. In samenwerking met de doelgroep zal tevens een actieplan worden opgesteld voor de aansluiting van jachthavens op riolering en het inrichten van vuilwaterinnamepunten.
(Rijk, beleid, generiek, toerisme)

N50

Actieprogramma CO_2-technologie

Er zal een actieprogramma worden opgesteld voor de ontwikkeling en demonstratie van technologieën om, in een situatie van eventuele stringente CO_2-beperking, invoering hiervan te kunnen versnellen.
(Rijk, beleid, klimaat/milieutechnologie, verschillende doelgroepen)

N51

Opstellen vervolgnota Klimaatverandering

De Tweede Kamer zal in de vervolgnota Klimaatverandering worden geïnformeerd over de voortgang van het nationale klimaatbeleid en over de vorderingen op internationaal vlak en de Nederlandse inzet hierbij. Bovendien zal hierin de beslissing worden toegelicht m.b.t. de realisatie van de Nederlandse CO_2-doelstelling voor 2000. Tevens zal een beleidsstandpunt inzake Joint Implementation worden geformuleerd (1994).
(Rijk, beleid, klimaat, -)

N52

Programma van maatregelen N_2O

Op basis van het achtergronddocument N_2O zal in overleg met de doelgroepen een programma van maatregelen worden opgesteld om de bestaande Nederlandse doelstelling (stabilisatie van de N_2O-uitstoot in 2000 op het niveau van 1990) te realiseren.
(Rijk, beleid, klimaat, verschillende doelgroepen)

N53

Tegengaan van verspreiding van prioritaire stoffen

In het kader van het kernprogramma zullen de beleidsstandpunten over cadmium, asbest, chroom en PAK worden uitgevoerd. Als nadere uitwerking van het beleidsstandpunt Radon wordt een Nota Uitvoering radonbeleid opgesteld. Voor zware metalen, fijn stof en fluoriden zullen beleidsstandpunten worden vastgesteld en uitgevoerd. De aandacht richt zich vooral op diffuse verspreiding. Zonodig worden de doelstellingen doorvertaald naar doelgroepen, andere overheden en produktgroepen.
(Rijk, implementatie/doorvertaling, verspreiding, verschillende doelgroepen)

N54

Definiëren zeer persistente toxische stoffen en formuleren zeer restrictief beleid

Het Rijk zal in samenwerking met producenten, importeurs en gebruikers van chemicaliën een beleidsplan opstellen dat voorziet in de beëindiging van emissies van persistente toxische bioaccumulerende stoffen door sluiting van de keten of afbouwen van het gebruik. Een onderdeel hiervan zal een internationale strategie zijn.
(Rijk, beleid, verspreiding, -)

N55

Uitbrengen Meerjarenplan «Hygiëne en materialen» gericht op het voorkomen en verminderen van niet-landbouwbestrijdingsmiddelen

Er zal een Meerjarenplan «Hygiëne en materiaalbescherming» (MJP-H) worden uitgebracht dat tot doel heeft het systematisch identificeren, voorkomen en verminderen van milieubelasting verbonden aan het gebruik van industriële en andere bestrijdingsmiddelen buiten de landbouw. Het MJP-H zal in nauwe samenwerking met de doelgroepen tot stand komen. Hierin zal tevens uitvoering worden gegeven aan de in voorbereiding zijnde EG-richtlijn Biociden.

(Rijk, beleid, verspreiding, verschillende doelgroepen)

N56

Formuleren van criteria en randvoorwaarden laagvliegen

Bij de herziening van het Structuurschema Militaire terreinen zullen criteria en randvoorwaarden (o.a. ten aanzien van het ontzien van stilte- en natuurgebieden) worden opgesteld waarmee bij het laagvliegen en het aanwijzen van nieuwe gebieden rekening gehouden wordt. Voorts zal een studie worden uitgevoerd, om de meest conflicterende situaties op te lossen.

(Rijk, beleid, verstoring, -)

N57

Uitwerken beheerstrategieën voor de milieuvoorraden

Voor de verschillende typen voorraden (vernieuwbare voorraden, milieuvoorraden, niet-vernieuwbare grondstoffen en biodiversiteit) zullen beheerstrategieën worden uitgewerkt of nader worden verkend.

(Rijk, kennisvermeerdering, verspilling, -)

N58

Kabinetstandpunt financiering bodemsanering

Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Welschen zal een kabinetsstandpunt over de financiering van de bodemsanering (incl. waterbodemsanering) worden geformuleerd.

(Rijk, beleid, bodem,-)

N59

Beleidsstandpunt verdere operationalisering van het behoud van biodiversiteit

De eisen die het behoud van biodiversiteit stelt aan de kwantiteit, ruimtelijke structuur en kwaliteit van bodem, water en lucht worden vastgelegd in een beleidsstandpunt.

(Rijk, beleid, natuur, -)

N60

Opstellen gebiedsvisies ter vergroting van aantal kwetsbare natuurdoeltypen

Om in 2000 het areaal van een aantal prioritaire natuurdoeltypen aanzienlijk te vergroten (van 46 000 ha tot 205 000 ha) dienen uiterlijk in 1996 gebiedsvisies te zijn opgesteld waarin deze natuurdoeltypen ruimtelijk zijn uitgewerkt en dient te zijn vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de hiervoor gewenste milieucondities te realiseren.

(Rijk, beleid, natuur,)

10.2.2 *Doorvertaling doelstellingen*

N61

Visie op monitoring

Het rijk zal een visie op monitoring van het milieubeleid ontwikkelen. Deze visie zal tevens houvast bieden voor de monitoring door de andere overheden en de zelfmonitoring door de doelgroepen.

(Rijk, monitoring, generiek, provincies/gemeenten/doelgroepen)

N62
Taakstellingen doelgroepen prioritaire stoffen
Op basis van de reeds vastgestelde emissiereductiepercentages voor prioritaire stoffen (zie tabel; aanhangsel 1) worden in overleg met de belangrijkste doelgroepen taakstellingen voor deze doelgroepen vastgesteld. Reductiepercentages voor de langere termijn zullen beter worden onderbouwd. De taakstellingen voor de doelgroep industrie zijn reeds vastgelegd. Indien bijstelling nodig is, zal dit conform de in de convenanten overeengekomen procedures plaatsvinden.
(Rijk, doorvertaling, verspreiding, verschillende doelgroepen)

N63
Doorvertaling doelstellingen verwijdering
De doelstellingen voor het thema verwijdering zullen worden vertaald naar taakstellingen voor de doelgroepen industrie, bouw, consumenten en detailhandel.
(Rijk, doorvertaling, verwijdering, verschillende doelgroepen)

10.3 Instrumenten/maatregelen

10.3.1 *Instrumentontwikkeling*

N64
Uitbouw van de Wet Milieubeheer
Bij de uitbouw van de Wet Milieubeheer wordt prioriteit gegeven aan de regeling milieuverslaggeving door bedrijven, de verbetering van het handhavingsinstrumentarium en de ontwikkeling van algemene beginselen van milieurecht.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, -)

N65
Invoering milieutoets
Bij nieuwe beleidsvoornemens met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu zullen milieuparagrafen worden opgenomen. Een nader standpunt zal worden geformuleerd over de overige aanbevelingen van het advies van de Commissie Milieutoets, met name over de wenselijkheid van de instelling van een Commissie Milieureview, een help desk en certificering.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, -)

N66
Belastingen op milieugrondslag
Om verdere invulling te geven aan een verschuiving van belastingen op inkomen uit arbeid naar milieubelastende activiteiten zullen de mogelijkheden voor nieuwe grondslagen voor de Wet belastingen worden verkend. Daarnaast zal worden onderzocht in hoeverre in de Wet belastingen op Mielieugrondslag verfijningen kunnen worden aangebracht met het oog op het milieu-effect van de bestaande belastingen.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, -)

N67
Uitwerken Integrale Milieuzonering
De systematiek van IMZ voor industrieterreinen waar een cumulatie van milieubelasting optreedt, wordt verder uitgewerkt. In het kader van het streven naar een bredere toepassing van Integrale Milieuzonering wordt de noodzaak van een aanvulling van het juridisch instrumentarium bezien voor een afgestemd gebruik van het bestaande milieuhygiënische en ruimtelijke ordenings-instrumentarium bij deze industrieterreinen.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, verschillende doelgroepen)

N68

Normaliseren en certificeren milieuzorgsystemen

Er zal een systeem voor het normaliseren en certificeren van milieuzorgsystemen worden ingevoerd, rekening houdend met de Eco-management en -audit verordening van de EG. Voorts zal de relatie tussen de invoering van milieuzorg en het doelgroepenbeleid meer worden benut. Ook zal de betrokkenheid van vergunningverlenende overheden bij de stimulering van milieuzorg worden versterkt en gestructureerd.

(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, -)

N69

Formulering algemene regels energiebesparing op basis van Wet Milieubeheer, Wet Energiebesparing Toestellen en Woningwet

In verband met de mogelijkheid om op basis van de Wet Milieubeheer eisen te stellen aan het energiegebruik van een inrichting worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

* in overleg met en ten behoeve van bevoegde gezagsinstanties zal een handreiking worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe met energie en de meerjarenafspraken over energiebesparing bij de vergunningverlening kan worden omgegaan. In 1996 zal over de uitvoeringspraktijk worden gerapporteerd.
* Wat betreft het stellen van algemene regels (AMvB's) ten aanzien van energiebesparing zal systematisch worden geïnventariseerd welke zinvolle regelgeving mogelijk en wenselijk is voor de verschillende sectoren, mede in relatie tot andere besparingsinstrumenten. Het gaat hierbij naast de Wet Milieubeheer ook om de WET en de Woningwet.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat, -)

N70

Heffing op het energiegebruik van kleinverbruikers

Voor het alternatief van een communautaire regulerende energieheffing als een nationale of Noord-Westeuropese heffing zullen de modaliteiten van wet- en regelgeving worden voorbereid. Door deze voorbereidingen wordt het mogelijk om als in het in 1994 in Europa niet tot een energieheffing komt, deze in 1995 in ons land wel te kunnen realiseren.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat, verschillende doelgroepen)

N71

CO_2-certificaten

Er zal een uitgiftesysteem van CO_2-certificaten worden uitgewerkt dat betrekking heeft op CO_2-vastlegging door bosaanplant in Nederland. Door geïnteresseerde partijen op vrijwillige basis gekochte CO_2-certificaten kunnen onderdeel vormen van afspraken die deze partijen met de overheid hebben gemaakt over terugdringing van CO_2-emissies.

(Rijk, instrumentontwikkeling, klimaat, verschillende doelgroepen)

N72

Aanpassen Besluit emissie-eisen stookinstallaties A en B

Via gerichte onderzoeken, pilot plant beproeving en demoprojecten zal in overleg met de doelgroep de ontwikkeling van de technologie worden bevorderd. Het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A en B zal worden aangepast aan de ontwikkeling van de techniek wat betreft de NO_x-emissie-eisen voor nieuwe en bestaande stookinstallaties (ketels, fornuizen, gasturbines en gasmotoren). Uitgangspunt is een reductie van 80 à 90% in 2010. De implementatie zal gefaseerd ingaan waar haalbaar in 2000, doch uiterlijk in 2010.

(Rijk, instrumentontwikkeling, verzuring, verschillende doelgroepen)

N73
Versterking preventief beleid voor nieuwe stoffen
Door een wijziging van het kennisgevingsbesluit Wet Milieugevaarlijke stoffen wordt de kennisgevingsprocedure uitgebreid met een systematische risicobeoordeling, in navolging van de EG-risicobeoordelingsrichtlijn. Voorts worden criteria voor de milieulabeling van preparaten ontwikkeld.
(Rijk, instrumentontwikkeling, verspreiding, -)

N74
Project integrale normstelling stoffen
In het project Integrale normstelling stoffen (INS) zullen milieukwaliteitsdoelstellingen voor de algemene milieukwaliteit voor water, (water)bodems, en lucht worden geformuleerd voor ca. 200 stoffen. Deze normen worden in 1995 aan de Tweede Kamer gezonden. De normen zullen worden doorvertaald naar globale reductiedoelstellingen. In het kader van dit project zal een beoordelingsmethode worden ontwikkeld inzake toxische stoffen en systeemeigen parameters.
(Rijk, instrumentontwikkeling, verspreiding, -)

N75
Ontwikkeling AMvB Externe Veiligheid van inrichtingen
a. Er zal zo spoedig mogelijk een AMvB tot stand worden gebracht om in de Nederlandse wet- en regelgeving inhoud te geven aan het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen. Deze AMvB betreft met het oog op de bescherming en de kwaliteit van het milieu de normstelling voor inrichtingen als bedoeld in de Wet milieubeheer. Bij het opstellen van de AMvB zal rekening worden gehouden met een evaluatie van het tot nu toe terzake gevoerde beleid.
b. Naast de operationalisering van het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen in de onder «a» bedoelde AMvB zal nagegaan worden wat overigens geregeld moet worden met betrekking tot de normstelling voor externe veiligheid. Daarbij zullen de volgende onderwerpen in kaart worden gebracht:
– de bevoegdhedenverdeling ten aanzien van externe veiligheid;
– de formele grondslag in wet en regelgeving;
– de basis voor de normstelling in de verschillende sectoren.
(Rijk, instrumentontwikkeling, verstoring, verschillende doelgroepen)

N76
Systeem actief bodembeheer
Rijk, provincies en gemeenten zullen gezamenlijk een systeem «actief bodembeheer» ontwikkelen, waarmee de gebruiksmogelijkheden en -beperkingen van verontreinigde en nog niet gesaneerde bodems (de categorieën «niet-ernstig» en «ernstig-niet-urgent») kunnen worden aangeduid.
(Rijk, instrumentontwikkeling, bodem, -)

N77
Uitvoering gebiedsgericht beleid
Het Rijk zal, in overleg met de andere overheden een AMvB opstellen voor een kaderregeling uitvoering gebiedsgericht beleid. Bij de voorbereiding daarvan zal worden nagegaan hoe bestaande gebiedsgerichte financieringsstromen kunnen worden samengevoegd.
(Rijk, instrumentontwikkeling, gebiedenbeleid, -)

10.3.2 *Implementatie en uitvoering*

N78
Overlevingsplan voor Bos en Natuur
Zolang de zure depositie nog ver boven het niveau van 1400 zuurequivalenten per ha/per jaar ligt, zal bij wijze van tijdelijke noodvoorziening,

door het treffen van effectgerichte maatregelen getracht worden onherstelbare schade aan bos en natuur te voorkomen.
(Rijk, implementatie, verzurig/verdroging/vermesting, -)

N79
Uitwerken hoofdlijnen bodembeschermings- en bodemsaneringsbeleid
De hoofdlijnen van het bodembeschermings- en bodemsaneringsbeleid zullen, in overleg met de actoren, worden uitgewerkt in het tweede uitvoeringsprogramma (1995–1998) van het Tienjarenscenario bodemsanering en bedrijfsterreinen.
(Rijk, implementatie, bodem, -)

10.4 Internationaal

N80
Bevorderen totstandkoming internationale regelgeving van aansprakelijkheidsrecht
Nederland zal bevorderen dat een internationale regeling tot stand komt conform het Nederlandse stelsel van aansprakelijkheidsrecht en daarmee samenhangende voorzieningen.
(Rijk, instrumentontwikkeling, generiek, -)

N81
Milieucode in kader GATT
Nederland zal zich inzetten voor integratie van de milieu-aspecten in het handelsbeleid van de GATT (en in zijn mogelijke opvolger de MTO) door middel van een Milieucode waarin de criteria zijn opgenomen voor het gebruik van handelsinstrumenten voor milieubescherming en belangrijke milieubeginselen zoals het voorzorgprincipe en «de vervuiler betaalt» zijn opgenomen.
(Rijk, internationaal generiek, -)

N82
Milieuprogramma voor Europa
Voor de derde paneuropese ministersconferentie over het milieu in 1995 (te Sofia) zal Nederland bijdragen aan een Milieuprogramma voor Europa.
(Rijk, internationaal, generiek, -)

N83
Initiëren en ondersteunen van de EG-klimaatstrategie
Nederland zal een EG-klimaatstrategie initiëren en ondersteunen. Deze strategie zal gericht zijn op:
- de inzet van financiële instrumenten: EG-heffing op energie en CO_2-inhoud;
- de inzet van EG-regelgeving voor de terugdringing van de CO_2-emissie door het wegverkeer;
- de versterking van het EG-bosbeleid;
- gemeenschappelijk beleid voor de «overige» broeikasgassen.

(Rijk, internationaal, klimaat, -)

N84
Bijdragen in UN-ECE en EG aan ontwikkeling internationale regelgeving verzurende en persistente/toxische stoffen
In UN-ECE en de EG wordt de ontwikkeling van internationale regelgeving gestimuleerd die tot vergaande reducties leidt van de (grensoverschrijdende) emissies naar de lucht van verzurende en persistente/toxische stoffen (SO_2, NO_x, NH_3, zware metalen, vluchtige en persistente organische stoffen)
(Rijk, internationaal, verzuring/verspreiding, verschillende doelgroepen)

N85

Bevorderen totstandkoming technologie-overdracht ontwikkelingslanden

Als uitwerking van de UNCED-conferentie zal een ondersteuningsprogramma worden opgesteld dat gericht is op netwerkvorming ten bate van milieutechnologische samenwerking met minderontwikkelde landen, die toenemende milieuproblemen kennen, met name als gevolg van sterke economische groei.

(Rijk, internationaal, milieutechnologie, -)

N86

Duurzaam produceren en consumeren

In de OESO en aanverwante organisaties zal een discussie op gang worden gebracht inzake duurzaam produceren en consumeren.

(Rijk, internationaal, generiek, -)

11. ANDERE OVERHEDEN

11.1 Bestaand NMP 1-beleid

Een aanzienlijk deel van het milieubeleid wordt uitgevoerd door provincies, gemeenten en waterschappen. Zij zijn belast met de vergunningverlening en de bestuurlijke handhaving voor het overgrote deel van de bedrijven. Daarnaast hebben zij veel andere milieutaken, zoals bodem- en geluidssanering, afvalpreventie, afvalverwijdering, riolering, waterzuivering, gebiedsbescherming, energiebesparing en milieueductie.

Koepelorganisaties hebben een belangrijke intermediaire rol. Naar aanleiding van het verschijnen van het NMP 1 zijn het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen overeengekomen om het milieubeleid zoveel mogelijk gezamenlijk uit te voeren. De intentie hiertoe is onder andere neergelegd in de bestuursakkoorden. Nadere uitwerking heeft onder andere plaatsgevonden in het Plan van aanpak NMP van het IPO, het Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten van de VNG en het plan van aanpak van de UvW.

Sinds 1990 is onder andere het volgende tot stand gebracht:

- een substantiële verbetering (die nog verdere aandacht behoeft) van het uitvoeringsniveau van vergunningverlening en handhaving bij provincies en gemeenten;
- een professionele projectorganisatie uitvoering NMP bij het IPO, waaraan door alle provincies actief wordt deelgenomen;
- concrete afspraken tussen de gezamenlijke overheden enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds over het doelgroepenbeleid voor de industrie;
- een nieuwe structuur voor afstemming en samenwerking bij de milieuwethandhaving op regionaal en landelijk niveau.

Acties uit het NMP 1 die betrekking hebben op de andere overheden en die nog niet zijn afgerond, zijn:

A 30:	Effectgerichte maatregelen in natuurgebieden*
A 35:	Milieukwaliteitseisen Water, Bodem, Lucht
A 55:	Sanering waterbodems
A 62:	*Standpunt gebruik diepe ondergrond*
A 72:	Handhaving Wet geluidhinder*
A 83:	Verdrogingsonderzoek en proefprojecten*
A 95:	Regionale voorbeeldplannen
A 143:	Terugdringen mobiliteit via vestigingsbeleid*
A 150:	Basis informatiepakket onderwijs
A 159:	Aanwijzing bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden*
A 221:	Financiering intensivering handhaving provincies

11.2 Versterking van de uitvoering

N87

Nota regionale doorvertaling doelstellingen verstoring

Het Rijk brengt in samenwerking met IPO en VNG een nota Regionale Doorvertaling Verstoringsdoelstellingen uit waarin inhoud wordt gegeven aan de gekozen lijn om enerzijds aan te geven wat van de andere overheden in termen van doel- en taakstellingen wordt verwacht, en anderzijds ruimte te bieden voor een aanpak die rekening houdt met lokale en regionale verschillen.

(Rijk, doorvertaling, verstoring, provincies/gemeenten)

N88

Uitvoeringsnotitie «Naar een lokaal en regionaal verkeersbeleid»

Het Rijk zal in samenspraak met de andere overheden een uitvoeringsnotitie «Naar een lokaal en regionaal verkeersbeleid» opstellen. De notitie gaat in op het beleidskader en organisatie, de doorvertaling en monitoring van SVV-2 (volumebeleid) en NMP-doelstellingen (verstoring en verspreiding) naar lokaal en regionaal niveau voor zover mogelijk en zinvol en het instrumentarium waarmee het beleid kan worden geïmplementeerd.

(Rijk, doorvertaling, generiek, verkeer en vervoer/ provincies/gemeenten)

N89

Opstellen en uitvoeren plan van aanpak luchtverontreiniging in steden

Rijk, provincies en gemeenten formuleren en implementeren gezamenlijk een plan van aanpak, teneinde de luchtverontreiniging en stank in steden tot aanvaardbare niveaus terug te dringen. De kern van het plan bestaat uit samenhangend beleid met verbeterd instrumentarium en een verbeterde inzet ten aanzien van de betrokken doelgroepen (verkeer, industrie, consumenten).

(gezamenlijk, beleid, verspreiding, verschillende doelgroepen)

N90

Project Stad en Milieu

Het Rijk zal in samenwerking met de andere overheden een project starten waarin een aanpak gericht op optimale oplossingen van de problematiek van de stedelijke gebieden nader worden uitgewerkt. Daarin wordt ingegaan op toepassingsmogelijkheden van concepten over de ecologische stad, een stadsstolp (Amsterdam), stedelijk verkeer en milieu, en differentiatie en compensatiemogelijkheden bij normstelling.

(Rijk, generiek, provincies/gemeenten)

N91

Proefprojecten milieukwaliteit natuurgebieden.

Met een aantal proefprojecten zal een beter inzicht worden gegeven in de eisen waaraan de milieukwaliteit, inclusief het bodemvochtgehalte, in natuurgebieden moet voldoen (ecologische normstelling); waar mogelijk zal dit leiden tot vaststelling van gebiedsgerichte milieukwaliteitsdoelstellingen en een daarop afgestemde aanpak van bronnen. Hierbij hebben de provincies een primaire verantwoordelijkheid.

(Rijk, beleid, natuur, provincies/waterschappen)

N92

Stimulering van gebiedsgerichte maatregelen voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Het Rijk zal met de provincies, waterbeheerders en doelgroepen afspraken maken die kunnen leiden tot regionale convenanten. Daar waar dit uit oogpunt van natuurbeheer perspectiefrijk is, zullen gebiedsgerichte maatregelen worden gestimuleerd voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en voor de bescherming van algemene natuurwaarden. Voor financiële steun zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds in gang gezette acties en gebruik worden gemaakt van reeds bestaande dan wel voorgenomen stimuleringsregelingen.

(Rijk, instrumentontwikkeling, natuur, provincies/waterbeheerders/ doelgroepen)

N93

Systeemeigen parameters specifieke (natuur)functies

Ten aanzien van de interacties tussen toxische stoffen en systeemeigen parameters (vochtgehalte, nutriëntenconcentraties, zuurgraad en zoutgehalte) zal in aanvulling op de bestaande normstelling – met het oog op prioriteitsstelling ten behoeve van de natuur een beoordelingsmethode worden ontwikkeld die rekening houdt met deze interacties en niet zozeer gericht is op enkele soorten als wel op het totale ecosysteem.

Bovendien zal een beleidsstandpunt worden geformuleerd over de effecten die (algemene) natuurwaarden ondervinden van tijdelijke overschrijding van de gewenste milieukwaliteit voor nutriënten en bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater en bodem.

(Rijk, beleid, gebiedenbeleid, provincies/gemeenten/waterschappen)

N94

Plan van aanpak versterking regionale samenwerking

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Ringeling worden de bijdragenregelingen (BUGM en FUN) voor gemeenten samengevoegd en voortgezet tot en met 1997. Bij de opzet van de nieuwe regeling is verdere versterking van de regionale samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van het milieubeleid uitgangspunt.

(Rijk, beleid, -, provincies/gemeenten)

N95

Formulering en implementatie plan van aanpak terugdringen diffuse belasting waterbodem

Rijk, provincies, waterkwaliteitsbeheerders en gemeenten formuleren en implementeren gezamenlijk een plan van aanpak, teneinde de diffuse belasting van het oppervlaktewater en de waterbodem effectief te reduceren.

(gezamenlijk, -, verspreiding, provincies/waterkwaliteitsbeheerders/ gemeenten)

11.3 Instrumenten/maatregelen

N96

Beperking ontheffingen Wet geluidshinder

In overleg met betrokkenen zal een regionaal volumebeleid worden ontwikkeld ten aanzien van een beperking van het aantal ontheffingen in het kader van de Wet geluidhinder voor nieuw te bouwen woningen. Daarbij zal rekening worden gehouden met de ruimtelijke consequenties m.n. voor bestaand stedelijk gebied. Het project is gericht op stimulering van een toepassing van het ontheffingeninstrument.

(Rijk, beleid, verstoring, provincies/gemeenten)

Aanhangsel 1 BIJ ACTIE N62

Emissiereductiepercentages voor prioritaire stoffen in het thema verspreiding t.o.v. de emissies in 1985

STOF	1995		2000	
	l	w	l	w
trichlooretheen	50	50	50	50*
tetrachlooretheen	50	50	50	50*
1,2-dichloorethaan	50	50	50	50*
dichloormethaan	50*	50*	50*	50*
trichloormethaan	50	50	50*	50*
tetrachloormethaan	50	50	50*	50*
1,1,1,-trichloorethaan	50	50	99*	99*
hexachloorcyclohexaan	50	50	50*	50*
vinylchloride	50*	50*	50*	50*
chlooranilines	50	50	50*	50*
chloorbenzenen	50	50	50*	50*
trichloorbenzeen	50	50	50*	50*
hexachloorbenzeen	50	50	50*	50*
chloorfenolen	50*	50*	50*	50*
pentachloorfenol	50	50	50*	50*
benzeen	50	50	**75**	50*
tolueen	50*	50*	50*	50*
fenol	50*	50*	50	50*
propyleenoxide	0	50*	0	50*
ethyleenoxide	50*	50*	50*	50*
etheen	50*	50*	50*	50*
formaldehyde	50*	50*	50*	50*
methylbromide	50*	50*	50*	50*
styreen	50*	50*	50*	50*
acrylonitril	50*	50*	50*	50*
acroleïne	50*	50*	50*	50*
PCB's	99	99	99	99
dioxinen	70	70	70	70
ftalaten	50*	50*	50*	50*
PAK's	50	50	beleids-standpunt	
fluoriden	50*	50*	50*	50*
fijn stof	50*	–	50*	–
zwavelstof	50*	50*	50*	50*
asbest			beleids-standpunt	
zink	50	50	50*	50*
chroom	50	50	beleids-standpunt	
cadmium	70	70	beleids-standpunt	
lood	70	70	70	70
kwik	70	70	70	70
koper	50	50	50*	50*
nikkel	50	50	50*	50*
arseen	50	50	50*	50*

Vet gedrukt zijn de percentages uit het NMP-1.

De met een * gemerkte percentages zijn afkomstig uit de Strategienotitie thema verspreiding. De overige percentages voor 1995 vloeien voort uit de RAP/NAP afspraken.

De NMP-1 percentages zijn uitgangspunt gebleven bij het vaststellen van de uiteindelijke percentages, behalve indien de RAP/NAP afspraken tot hogere reductiepercentages aanleiding geven. Voor een aantal stoffen is een beleidsstandpunt opgesteld en zijn reductiepercentages gedifferentieerd naar doelgroep en naar bron.

Begrippenlijst

Actie
Een actie operationaliseert de stappen die nodig zijn om van beleidsformulering tot uitvoering te komen. Een actie kan dus bestaan uit het doen van onderzoek, het bepalen van een beleidsstandpunt, het ontwikkelen van een instrument(en-mix) en maatregel(enpakket).

Directe regulering
Het door de overheid voorschrijven van gedrag. Het effect van directe regulering is afhankelijk van de acceptatie ervan in combinatie met het toezicht op de naleving en het uitvoeren van sacties.

Doelgroep
Een vanuit milieu-oogpunt homogene groep veroorzakers van milieubelasting.

Doelgroepmanagement DGM
Organisatie-onderdeel van DGM, belast met de coördinatie van het milieubeleid voor de doelgroep.

Doelstelling
De waarde van een voor het beleidsveld relevante grootheid waar dat beleid zich taakstellend op richt. Doelstellingen zijn bij voorkeur kwantitatief. Doelstellingen kunnen betrekking hebben op emissies, deposities en milieukwaliteit.

Doorvertaling
Het met het oog op de beleidsimplementatie toedelen van de doelstelling, aan (delen van) doelgroepen of aan delen van de uitvoeringsorganisatie of aan gebieden.

Duurzame ontwikkeling
Een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen ook in hun behoeften te voorzien.

Evaluatie
Het op systematische wijze beoordelen van de inhoud, totstandkoming, uitvoering of effecten van het beleid.

Externe integratie
Het integreren van milieu-aspecten in sectorale beleidsvelden bij voorbeeld het in de ruimtelijke ordening rekening houden met de mobiliteit in het locatiebeleid voor bedrijven.

Financieel instrumentarium
Het stimuleren van uit milieu-oogpunt gewenst gedrag door middel van het beïnvloeden van het prijsniveau.

Fiscaal instrumentarium
Het stimuleren van uit milieu-oogpunt gewenst gedrag door middel van verschuivingen in de grondslag van de belastingheffing.

Free-rider gedrag
Het zich onttrekken aan de verwachte bijdrage aan de vermindering van het milieuprobleem door individuele personen of bedrijven. Daarmee onttrekt zo'n actor zich aan de kosten, maar kan wel mee profiteren van de inspanningen van andere actoren.

Handhaving
Toezicht op de uitvoering van door directe regulering voorgeschreven maatregelen en het zo nodig bestraffen van het achterwege blijven daarvan.

Implementatie
Het operationaliseren van de gekozen doelstellingen en instrumenten in de vorm van capaciteit, middelen, en tijdpad ten behoeve van de beleidsuitvoering.

Instrument
Een middel dat de overheid ter beschikking staat om maatschappelijke keuzeprocessen te beïnvloeden. Het gaat in andere woorden om het uitlokken van maatregelen of gedragsveranderingen. Zie ook bij «Directe Regulering», «Financieel instrument» en «Sociaal instrument».

Ketenbeheer
Het beheersen van materiestromen, die het gevolg zijn van maatschappelijke activiteiten, binnen de milieugebruiksruimte.

Maatregel
Activiteit die direct of op termijn bijdraagt aan de verbetering van de milieukwaliteit.

Milieubeheer
Het bewust veranderen van gedrag of het nemen van maatregelen door burgers, bedrijven of andere organisaties ten gunste van de milieukwaliteit.

Milieubeleid
Het ontwikkelen en inzetten van beleidsinstrumenten die burgers, bedrijven en andere organisaties kunnen aanzetten tot het veranderen van gedrag of het nemen van maatregelen ten gunste van de milieukwaliteit.

Milieugebruiksruimte
De begrensde mogelijkheden die het milieu, met al z'n natuurlijke hulpbronnen, biedt om in de menselijke behoefte te voorzien.

Milieutekort
Om de doelstelling te kunnen bereiken is het nodig een set van maatregelen te nemen die het verschil met de autonome ontwikkeling kunnen overbruggen. Indien de set maatregelen niet leidt tot het verwezenlijken van de doelstelling, is er sprake van een milieutekort.

Monitoring
Het op systematische wijze verzamelen en bewerken van gegevens ten behoeve van evaluatie.

Open planning
Een proces waarin tijdens de voorbereiding van het beleid ruimte wordt gemaakt voor overleg en afstemming. Deze flexibele aanpak staat tegenover bureauplanning, waarbij na een interne voorbereiding, ruimte bestaat voor inspraak en advies volgens een strakke procedure en termijn.

Prioriteitsstelling
Het voorrang geven aan bepaalde maatregelen omdat er onvoldoende middelen (financieel, capaciteit) zijn om alles tegelijk te doen. In het NMP 2 wordt bevestigd dat alle maatregelen nodig zijn om duurzame ontwikkeling te bereiken. Prioriteitsstelling resulteert in de volgorde waarin de maatregelen getroffen worden. Het NMP 2 geeft hiervoor criteria aan.

Sociaal instrumentarium
Het stimuleren van uit het milieu-oogpunt gewenst gedrag door middel van het beïnvloeden door overreding, informatievoorziening (bij voorbeeld over de gevolgen van het eigen gedrag op de milieubelasting), vergroten van de mogelijkheden van sociale controle en verbeteren van voorzieningen en infrastructuur die de gewenste gedragsverandering vergemakkelijken.

Strategie
De keuze van doelstellingen en middelen.

Taakstelling
Een nadere uitwerking van de doelstelling voor een doelgroep.

Thema
Een milieuvraagstuk waarbij bij het uitblijven van gerichte maatregelen aanzienlijke nadelige effecten voor het milieu of grote materiële schade te verwachten is. Het betreft een groep stoffen of verschijnselen met vergelijkbare milieu-effecten.

Uitvoerbaarheid
De mate waarin de ontwikkelde instrumenten efficiënt kunnen worden ingezet. Uitvoerbaarheid heeft betrekking op het verlagen van drempels voor gedragsverandering, de acceptatie van de instrumentinzet, helderheid over de uitvoeringsstructuur.

Uitvoering
Het daadwerkelijk inzetten van instrumenten. Uitvoering kan zaken omvatten als het opzetten en onderhouden van faciliteiten (van glasbak tot gesprekforum), het toetsen van subsidieaanvragen en het uitbetalen, het controleren van de naleving van regelgeving of vergunningen en zo nodig het uitvoeren van sancties.

Uitvoeringsstructuur
De organisatie, procedure en aanpak van het daadwerkelijk inzetten van instrumenten.

Uitvoeringstekort
Doordat maatregelen niet of niet volledig door alle actoren worden uitgevoerd, blijft het gerealiseerde milieu-effect kleiner dan mogelijk is. Dat kan ondermeer worden veroorzaakt door onvoldoende kennis van de maatregelen, de technische en economische mogelijkheden, gebrek aan voorzieningen of draagvlak. In het NMP 2 ligt de grootste nadruk op het verkleinen van het uitvoeringstekort.

Zelfregulering
Terugkoppelingsmechanisme waarbij de veroorzaker van milieubelasting zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop deze de milieubelasting beperkt (houdt) tot binnen de door de overheid gestelde kaders. De rol van de overheid blijft dan beperkt tot het stellen van de kaders en het toezien dat aan de verantwoordelijkheid door de veroorzaker van milieubelasting invulling wordt gegeven.

Afkortingen

ALARA	*As low as reasonable achievable (-principe)*
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BDIV	Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening
BEES	(Wijzigings)Besluit Emissie-eisen Stookinstallaties
BMB'95	Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995
BMP	Bedrijfsmilieuplan
BNP	Bruto National Produkt
BoN	Besturen op Niveau
BOOM	Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen
BPM	Belasting voor Personenauto's en Motorrijwielen
BPV	Bestrijdingsplan Verzuring
BUGM	Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDO	Comissie voor Duurzame Ontwikkeling
CKF's	chloorfluorkoolstoffen
CH_4	methaan
CIP	Coördinatie- en informatiepunt (regionale handhaving)
CO_2	koolstofdioxyde
CPB	Centraal Planbureau
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CUWVO	Coördinatie commissie Uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren
DAC	Development Assistance Committee
DcMR	Milieudienst Rijnmond
DGM	Directoraat-Generaal Milieubeheer (VROM)
DLO	Directie Landbouwkundig Onderzoek (overkoepelend orgaan voor alle landbouwkundige onderzoekinstituten)
DuBO	Duurzaam bouwen
ECE	Economic Comission for Europe (VN)
ECN	Energiecentrum Nederland
EG	Europese Gemeenschap
EHS	Ecologische hoofdstructuur
ENW	Evaluatienota Water
EPN	energieprestatienorm
ER	European Renaissance-scenario
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAO	Foods and Agriculture Organisation (VN)
FO	Facilitaire organisatie
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEF	Global Environment Facility
GFT	Groente-, Fruit- en Tuinafval
GGO's	Genetisch Gemodificeerde Organismen
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GRP	Gemeentelijk rioleringsplan
GS	Global Shift-scenario
GWW	Grond-, Weg- en Waterbouw
HBD	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
HC	Koolwaterstof
HCFK's	Onvolledig gehalogeneerde Chloorfluorkoolwaterstoffen
HFK	Onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen
HSL	Hogesnelheidslijn
IBC	Isoleren, beheersen, controleren
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICC	International Chamber of Commerce

IMO	Internation Maritime Organisation
IMT	Integrale milieutaakstelling
IOP-MT	Innovatiegericht Onderzoekprogramma Milieutechnologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
KCA	Klein Chemisch Afval
KNAW	Koninklijke Academie voor Wetenschappen
Ke	Kosten eenheden (contour geluidhinder)
KNOV	Koninklijk Nederlands Ondernemingsverbond
kton	kiloton (10^3 ton)
KWS	Koolwaterstoffen
KV-STEG	Kolenvergassing Stoom- en gasturbines
LAeq	equivalent geluidsniveau
LCCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MAP	Milieu-Actieplan
MBB	Milieuberaad Bouw
MBT	Milieubijstandsteam
MER	Milieu-effectrapportage
MJA	Meerjarenactieplan
MJP-H	Meerjarenprogramma Hygiëne en materiaalbescherming
MJP-GA	Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen
MKB	midden- en kleinbedrijf
MOE	Midden- en Oost-Europa
MoU	Memorandum of Understanding
MPI	Milieuplan Industrie (van Gasunie)
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	Multilateral Trade Organization
MTR	Maximaal Toelaatbare Risico
MV3	Nationale Milieuverkenning 3, 1993–2015
MW	Megawatt = 106 Watt
N	stikstof
N_2O	lachgas
NAP	Noordzee Actieplan
NBI	NMP-Begeleidingscommissie Industrie
NCOV	Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond
NDF	Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase
NER	Nederlandse Emissie Richtlijn
NGO's	Niet-gouvernementele organisaties
NH_3	ammoniak
NME	(Kaderplan) Natuur- en Milieu-educatie
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NO_X	stikstofoxyden
NOVEM	Nederlandse Ontwikkelingsmaatschappij voor Energie en Milieu
NRA	Natural Resource Accounting
NVG	Nedelands Verbond van de Groothandel
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCV	Overlegcommissie Verkenningen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (=OECD)
OM	Openbaar Ministerie
OPEC	Oil Producing and Exporting Countries
OV	openbaar vervoer
P	fosfor
PAK's	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PASO	Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving
PBTS-MT	Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering

PEM	Project Energiebesparing en Milieu-instrumentarium
PKB	Planologische Kernbeslissing
PMO	Provinciaal Milieu Overleg
PRISMA	Project Industriële Successen Met Afvalpreventie
PUM	Project Uitzending Managers
RAP	Rijn Aktieprogramma
RCC	Reclame Code Commissie
RGD	Rijks Gebouwen Dienst
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
REGIWA	Regeling regionaal integraal waterbeheer
RMC	Rijks Miliehygiënische Commissie
RMNO	Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek
RMO	Regionaal Milieu-overleg
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
RWS	Rijkswaterstaat
rwzi	rioolwaterzuiveringsinrichting
SBL	Structuurschema burgerluchtvaartterreinen
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SCR	selectieve katalytische reductie
SEP	Samenwerkende elektriciteitsproduktiebedrijven
SER	Sociaal-Economische Raad
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SO_2	zwaveldioxyde
SoZaWe	Ministerie van Sociale Zaken en Wetenschappen
STABU	Stichting Standaard Bestek burger en utiliteitsbouw
Stir-MT	Stimuleringsregeling milieutechnologie
SUBAT	Stichting Uitvoering Bodemsanering en Amovering Tankstations
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TJP-A	Tienjarenprogramma Afval
TJS	Tien Jaren Scenario Bodemsanering
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UAV	Uniforme Administratieve Voorwaarden
UBS	Uniform Beoordelingssysteem
UNCED	United Nations Conference on Environment and development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UvW	Unie van Waterschappen
VAMIL	Regeling Vervroegde Afschrijving Milieu-investeringen
VEWIN	Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNEB	Vervolgnota Energiebesparing
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOS	Vluchtige Organische Stoffen
VR	Verwaarloosbaar Risiconiveau
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WET	Wet Energiebesparing Toestellen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WKK	warmtekrachtkoppeling
WL	Waterloopkundig Laboratorium
Wm	Wet milieubeheer
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren