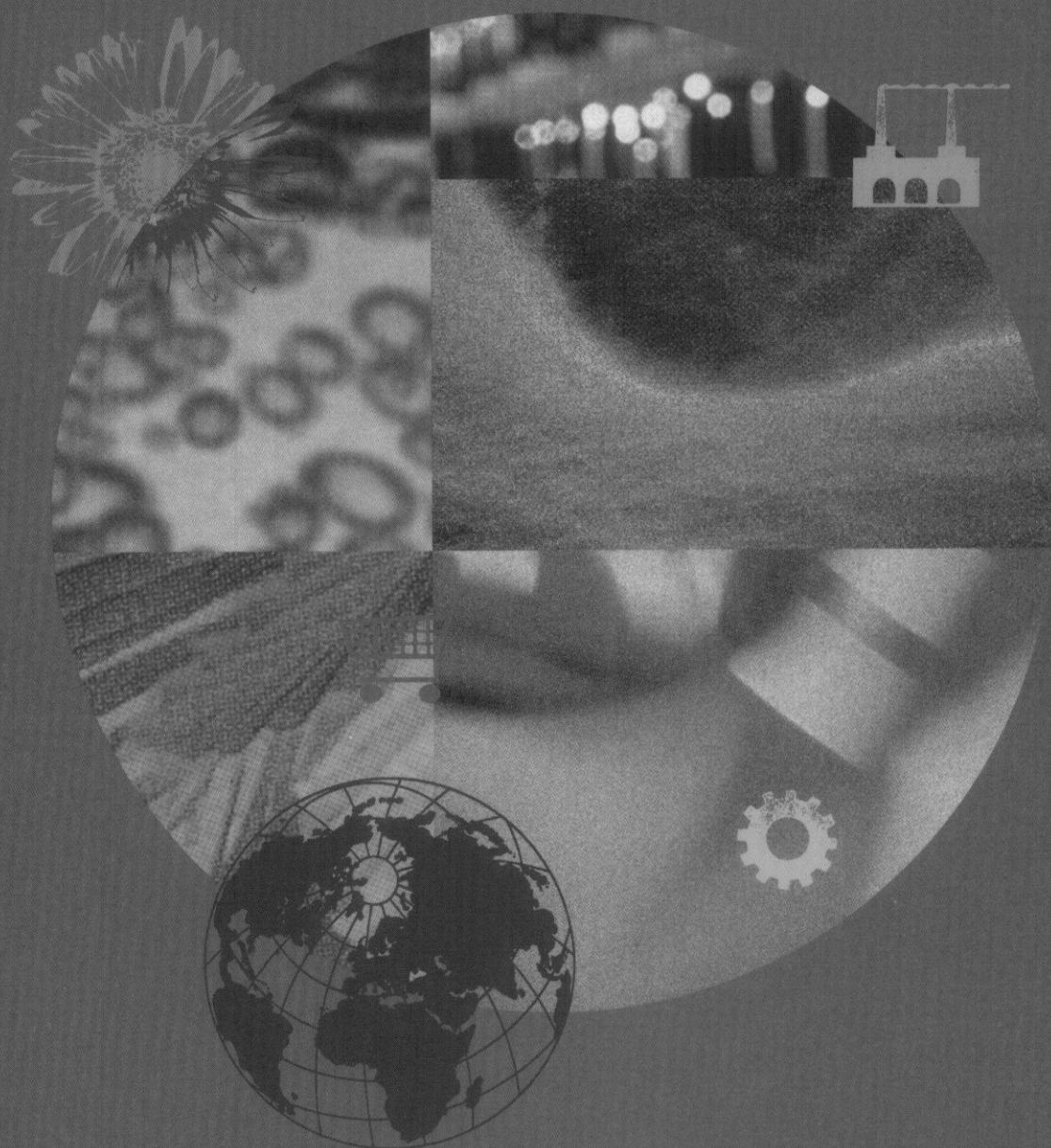


Z40-a24

Nationaal Milieubeleidsplan 3



Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, februari 1998

NMP₃

Hierbij bieden wij u het derde Nationale Milieubeleidsplan aan.

Het derde Nationale Milieubeleidsplan (NMP₃) bevat de strategie voor het milieubeleid voor de komende vier jaar, met een doorkijk voor de jaren daarna. De strategie richt zich op het scheppen van de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling nu en in de toekomst in vervolg op de lijnen die hiervoor in het NMP₁ en NMP₂ zijn uitgezet. Het NMP₃ geeft een beleidsmatig antwoord op de vierde Milieuverkenning van het RIVM.

Over het NMP₃ zal advies worden gevraagd aan de Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer en aan de Sociaal-Economische Raad. Ook worden met het oog op de uitwerking van dit plan de vele maatschappelijke en economische sectoren in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen.

Hoogachtend,

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

de Minister van Economische Zaken,
G.J. Wijers

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J.J. van Aartsen

de Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

de Staatssecretaris van Financiën,
W.A.F.G. Vermeend

de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J.P. Pronk

.....
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517086 / Fax. 070-3516430

Nationaal
Milieubeleidsplan 3

Leeswijzer

In het NMP₃, het derde Nationaal milieubeleidsplan, beschrijft het kabinet het nationale milieubeleid voor de periode van 1999 tot 2003, met een doorkijk naar de jaren daarna. Het NMP₃ is een vervolg op het milieubeleid in het NMP₁ en NMP₂. In het NMP₃ is aangegeven op welke punten het kabinet het milieubeleid zal wijzigen. Het NMP₃ vervangt het NMP₁ en NMP₂.

In deel I van het NMP₃ kunt U de hoofdlijnen van het milieubeleid vinden. De delen II en III zijn een verbreding en verdieping van deel I. In deel II is de taakverdeling in het milieubeleid tussen overheden en doelgroepen ingevuld en in deel III is achtergrondinformatie gegeven en een meer gedetailleerde uitwerking van de delen I en II.

- In deel I, het strategische deel, zijn de actoren in het milieubeleid beschreven, de resultaten (wat gaat goed, wat gaat niet goed genoeg) en de factoren die daarop van invloed zijn. Daarna kunt u in dit deel lezen welke beleidswijzigingen het kabinet voorstelt.
- In deel II is de aandacht gericht op de instanties die verantwoordelijk zijn voor (delen) van het milieubeleid. Dit zijn de overheden en de doelgroepen, met apart aandacht voor de burger. Dit deel geeft informatie over de taken, verantwoordelijkheden en beleidsvoornemens, uitgesplitst naar alle partijen. Ook geeft dit deel inzicht in de resultaten die de afgelopen periode zijn geboekt en in de ontwikkelingen die zijn te verwachten.
- Als u de details wilt weten, de exacte cijfers en de onderbouwing van het beleid, dan vindt u die informatie in deel III. Ook de meer algemene onderwerpen, die in de delen I en II slechts beknopt worden beschreven, worden hier uitgebreider behandeld. Dit zijn onderwerpen als het gebiedenbeleid, de handhaving, de financiële instrumenten, de technologie en de internationale inspanningen van Nederland. Het deel sluit af met informatie over de economische en ruimtelijke doorwerking van het NMP₃.

De hoofdstukken en paragrafen in het NMP₃ zijn zo geschreven dat ze zo veel mogelijk zelfstandig kunnen worden gelezen. De tekst zelf bevat voldoende verwijzingen naar de plaatsen waar meer informatie staat over het desbetreffende onderwerp. U kunt dus gericht per onderwerp gaan lezen. Wel brengt deze opzet met zich mee dat u dezelfde onderwerpen op meer plaatsen in het NMP₃ tegen zult komen, en dat soms informatie herhaald wordt.

In het NMP₃ zult u op veel plaatsen verwijzingen aantreffen naar andere beleidsnota's die het kabinet in 1997 heeft uitgebracht. Het gaat vooral om de Nota milieu en economie en de vierde Nota waterhuishouding.

Dit NMP₃ heeft een andere vorm dan het NMP₁ en NMP₂. De lopende tekst is op de rechterpagina's afgedrukt en de toelichtingen, aanvullingen, voorbeelden en illustraties steeds op de linkerpagina's. Naast de lopende tekst zijn in de kantlijn margewoorden opgenomen, zodat u snel en gericht uw informatie kunt vinden.

Inhoud

Leeswijzer

Deel I

1	Waarom voeren we milieubeleid	13
2	Het nationale milieubeleid	17
3	Resultaten van de afgelopen periode	23
4	Het milieubeleid voor de planperiode	37

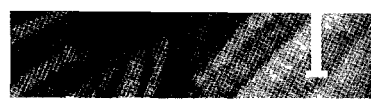
Deel II

1	Samenwerkende organisaties	59
2	Overheden	67
3	Burgers	87
4	Doelgroepen	97
4.1	Inleiding	97
4.2	Landbouw	97
4.3	Industrie	115
4.4	Raffinaderijen	127
4.5	Energiebedrijven	135
4.6	Detailhandel	143
4.7	Verkeer en Vervoer	151
4.8	Bouw	187
4.9	Afvalverwijderingsbedrijven	195
4.10	Actoren in de waterketen	199

Deel III

1	Inleiding	209
2	Milieuthema's	211
2.1	Inleiding	211
2.2	Verandering van klimaat	211
2.3	Verzuring	235
2.4	Vermesting	251
2.5	Verspreiding	255
2.6	Verontreiniging van de bodem	267
2.7	Verwijdering	279
2.8	Verstoring	285
2.9	Verdroging	303
2.10	Verspilling	309
3	Gebiedenbeleid	315
4	Internationaal milieubeleid	339
5	Instrumentarium en handhaving	357

5.1	Inleiding	357
5.2	Wet- en regelgeving	357
5.3	Financieel instrumentarium	367
5.4	Sociaal Instrumentarium	383
5.5	Handhaving	393
5.6	Monitoring	401
6	Wetenschap en technologie	409
7	Economische en ruimtelijke doorwerking	421
	Afkortingen	441



Deel I

De Strategie

Deel I

1	Waarom voeren we milieubeleid	13
2	Het nationale milieubeleid	17
3	Resultaten van de afgelopen periode	23
4	Het milieubeleid voor de planperiode	37

Artikel 21 van de Grondwet

“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”.

Wanneer spreken we van een milieuprobleem?

We spreken van een milieuprobleem als er negatieve effecten (kunnen) optreden ten aanzien van waarden die aan het milieu en aan de te beschermen objecten in het milieu worden toegerekend. Daarbij zijn er drie categorieën van effecten.

1. Effecten op de gezondheid: dood, ziekte, hinder (zowel van individuele mensen, als van populaties van planten en dieren in ecosystemen).
2. Effecten uitgedrukt in geld: verlies van milieufuncties zoals de bodemvruchtbaarheid, aantasting van gebouwen, ruimtebeslag.
3. Effecten op welzijn (die niet in geld uit te drukken zijn): afname van de waardering van het landschap door vermindering van variatie en achteruitgang van de kwaliteit van de woonomgeving door bodemverontreiniging, stank, hinder en geluidsoverlast.

Bron: Nationaal Milieubeleidsplan 1, 1989, pagina 77.

Duurzame ontwikkeling

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

Bij duurzame ontwikkeling gaat het niet alleen om 'milieu', maar ook om economische en sociale belangen (zoals welvaart, een goede concurrentiepositie, voldoende werk, een rechtvaardige verdeling van hulpbronnen, veiligheid en zorg voor de leefomgeving). De vereniging van deze belangen op verschillende schaalniveaus (mondiaal, nationaal, lokaal) is de centrale uitdaging van het streven naar duurzame ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling is niet een eindstation, maar een maatschappelijk proces, dat invulling krijgt in een continue afweging van maatschappelijke belangen. Daarbij is het wel nodig om het resultaat van die afweging regelmatig vast te leggen, bijvoorbeeld in een Nationaal Milieubeleidsplan. De (rijks)overheid dient de besluitvorming te organiseren. Het is de taak van het parlement de uiteindelijke resultaten ervan te accorderen.

Gebaseerd op:

- World Commission on Environment and Development, 1987. Our common future.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994. Duurzame risico's: een blijvend gegeven.

1. Waarom voeren we milieubeleid

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de legitimatie van het milieubeleid centraal. Het gaat in op de achterliggende motivatie voor het milieubeleid. Daarbij komen de functies van het milieu en het begrip 'duurzame ontwikkeling' aan bod.

1.2 Functies van het milieu

De zorg van de overheid in Nederland is gericht op het vergroten van welzijn en welvaart voor alle inwoners, nu en in de toekomst. Daarvoor is economische groei nodig. Van vergroting van welvaart en welzijn is echter alleen sprake wanneer daarmee ook waar nodig en gewenst de waarden van natuur en landschap, van rust en ruimte, in stand gehouden en zelfs versterkt worden. De bescherming en verbetering van het leefmilieu is een belangrijk onderdeel van deze zorg en is verankerd in artikel 21 van de Grondwet. Een schoon milieu vervult immers vele functies voor ons, waar we duurzaam gebruik van willen blijven maken. Het levert bijvoorbeeld het water dat we drinken, de lucht die we ademen, en het vormt de voedingsbodem voor de gewassen die we eten. Een schoon milieu is de basis voor een veilige en groene omgeving. Kortom, een schoon milieu is geen doel op zich, maar een essentiële voorwaarde voor een leefbaar Nederland, waarin mensen graag willen wonen, werken en recreëren.

1.3 Duurzame ontwikkeling

Ook in het begrip 'duurzame ontwikkeling' komt tot uitdrukking dat de zorg voor het milieu een onderdeel is van een bredere zorg, gericht op welzijn en welvaart. Dit begrip is geïntroduceerd door de VN Commissie Brundtland¹, en duidt op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

Een duurzame ontwikkeling vereist niet alleen dat het milieu schoon is, vrij van verontreinigingen en hinder, maar ook dat natuurlijke hulpbronnen van goede kwaliteit beschikbaar zijn, voor iedereen nu en in de toekomst. Een gelijke verdeling van en toegang tot de natuurlijke hulpbronnen is hierbij van belang. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook mondiaal. Het kabinet ziet daarbij energie, biodiversiteit en ruimte als cruciale voorraden voor huidige en toekomstige behoeftenvoorziening. Op het mondiale schaalniveau verdienen daarnaast de voorraden water en voedsel nadrukkelijk aandacht.²

Het belang van een goed beheer van de voorraden die nodig zijn voor de menselijke behoeftenbevrediging geldt uitdrukkelijk in mondiaal perspectief. Een duurzame ontwikkeling in Nederland kan alleen worden gerealiseerd in een internationale context, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat Nederland in sociaal, economisch en ecologisch opzicht onderdeel is van een groter geheel. Zo moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat Nederland zijn milieuproblemen afwentelt naar andere landen of

cruciale voorraden

¹ World Commission on Environment and Development, 1987. Our common future.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 XI, nr. 27. Regeringsstandpunt over het WRR-advies 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven'.

Duurzame economische ontwikkeling als missie

De opgave voor de ruimtelijk-economische structuur is in de missiebrief als volgt beschreven.

- Het tot stand brengen van een duurzame economische ontwikkeling, waarin een stevige economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid hand in hand gaan met een beter beheer van de ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van de milieubelastende emissies.
- Het verbeteren van de bereikbaarheid van de economische centra door het realiseren van een toekomstbestendige moderne infrastructuur en het beïnvloeden en beheersen van de mobiliteit.
- Het beheersen van de ruimtedruk in ons land door een optimaal gebruik van de bestaande ruimte in de meer verstedelijkte delen van ons land en een intensiever gebruik van de nog onderbenutte ruimte (in het water, onder de grond en met overkluizing).
- Het versterken van de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden.

Het verdrag tot het behoud van de biologische diversiteit

In 1992 heeft Nederland samen met vele andere landen in Rio de Janeiro tijdens de wereldtop over milieu en ontwikkeling het Verdrag tot het behoud van de biologische diversiteit ondertekend. Het Verdrag spreekt van een behoud en duurzaam gebruik van de verscheidenheid aan genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht.

gebieden en dat Nederlandse productie en consumptie samenhangt met degradatie van het milieu elders. Tegelijkertijd moeten we de kansen die vrije markten, open grenzen en internationale concurrentie bieden zoveel als mogelijk benutten om welzijn en welvaart te vergroten.

Het kabinet heeft in de zogenaamde 'missiebrief' (1996)³ het streven naar een duurzame ontwikkeling opnieuw onderschreven. In deze brief heeft het kabinet aangegeven dat economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid hand in hand moeten gaan met een absolute daling van de milieubelastende emissies en een beter beheer van ruimte, natuur en biodiversiteit.

In zijn streven naar een duurzame ontwikkeling staat Nederland niet alleen. In verschillende afspraken heeft de internationale gemeenschap duurzame ontwikkeling als doelstelling onderschreven. Voorbeelden zijn Agenda 21 en het Verdrag tot het behoud van biologische diversiteit. Ook de klimaatconferentie in Kyoto en de voorbereidingen daarvoor in Europees verband zijn illustraties van de internationale aandacht voor milieu.

missie van het kabinet

³ Tweede Kamer brief 170996, 25 017 nr.1, Versterking ruimtelijk-economische structuur.

De kenmerken van het huidige milieubeleid

Het milieubeleid kent een systematische opbouw waarvan de basis in het NMP1 is neergelegd. De kenmerken van deze systematiek zijn de volgende.

Milieukwaliteit

Een goede milieukwaliteit is een voorwaarde voor de gezondheid en het welbevinden van mensen, planten en dieren en voor een duurzame maatschappelijke en economische ontwikkeling. Met andere woorden, het milieubeleid begint met het besef dat door ons gewenste functies (zoals wonen, industrie, landbouw, recreatie, natuur) eisen stellen aan de kwaliteit van het milieu. Hieruit volgt het besef dat bepaalde effecten van het menselijk handelen ongewenst zijn, wanneer deze leiden tot een vermindering van de milieukwaliteit. Bijvoorbeeld het verminderen van de vitaliteit van het bos in Nederland, het verdrogen van vennen die zeldzame planten herbergen, het verdwijnen van natuurlijk zwemwater en het in gevaar komen van de volksgezondheid. Op hoofdlijnen worden voor Nederland 9 milieuproblemen onderscheiden, de milieuthema's: klimaatverandering, verzuring, vermisting, verspreiding, verontreiniging van de bodem, verwijdering, verstoring, verdroging en verspilling. Deze milieuthema's betreffen steeds het milieuprobleem in relatie tot alle drie de compartimenten (water, bodem en lucht).

Doelstellingen

Op basis van gewenste milieukwaliteiten enerzijds en de feitelijke belasting van het milieu door menselijk handelen anderzijds (zoals beschreven in 'Zorgen voor morgen' van het RIVM, 1988), zijn kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de milieubelasting geformuleerd. Deze doelstellingen geven in cijfers per stof (NOx), per individu (aantal gehinderden) of per fysisch verschijnsel (areaal verdroogd gebied) aan welke vermindering van de milieubelasting wanneer moet zijn gerealiseerd. Doelstellingen zijn dus maatschappelijke gewenste eindresultaten van de uitvoering van het milieubeleid op een vastgesteld tijdstip.

Taakstellingen

Doelstellingen zijn voor Nederland als geheel geformuleerd. Om ze voor doelgroepen te operationaliseren, zijn met de meeste doelgroepen ('veroorzakers' van de milieuproblemen) taakstellingen afgesproken. Met een taakstelling is vastgelegd welk aandeel van de realisering van de doelstelling de betreffende doelgroep voor zijn rekening neemt.

Doelstellingen kunnen ook vertaald zijn naar taakstellingen voor specifieke gebieden of regio's. De vertaling van nationale doelstellingen naar regionale en lokale taakstellingen is primair een taak van de betreffende overheden. Uitwerking van de vertaalslag vindt plaats in de provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen.

Net als doelstellingen zijn ook taakstellingen gebonden aan een realiseringstermijn.

kwaliteit in steden'. Op basis van deze kwalitatieve doelen stelde het NMP1 kwantitatieve eisen aan het milieu, zoals de depositiedoelen voor verzurende stoffen. Daaruit werden vervolgens nationale emissiereductiedoelstellingen afgeleid, op basis waarvan met relevante doelgroepen taakstellingen werden afgesproken. Met het formuleren van deze doel- en taakstellingen kreeg het milieu een evenwaardige plaats naast het sociaal-economische beleid.

Om tot een oplossing van de milieuproblemen te komen integreerde de overheid milieu-aspecten in het overheidsbeleid op andere beleidsterreinen. Ook werden bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, burgers en de overheden betrokken bij de uitvoering. Zij pakten hun verantwoordelijkheid op via het opstellen en het uitvoeren van vele (milieu)plannen.

2.4 Het NMP2

In het NMP2 (1993) werd geconstateerd dat het milieubeleid vruchten begon af te werpen, en dat - in het beleidsjargon van nu - een eerste ontkoppeling van de milieudruk en economische groei in zicht was. Geconstateerd werd dat realisering van de milieudoelstellingen in het verschieft lag, mits het beleid krachtig werd voortgezet.

Het NMP2 nam de hoofddoelstelling uit het eerste NMP over. Herijking van de strategie richtte zich vooral op de versterking van de uitvoering. De doelgroepen kregen daarbij veel aandacht. De rijksoverheid stelde de normen en doelstellingen vast, maar liet de invulling aan de uitvoerders over. Het overhevelen van verantwoordelijkheden naar de uitvoerders (zelfregulering binnen kaders) kwam centraal te staan. Voorbeelden zijn het verlenen van integrale milieuvergunningen en het maken van afspraken tussen overheden en bedrijfsleven in convenanten. Ook werden enkele nieuwe onderwerpen, zoals 'duurzaam consumeren en produceren' en 'een actieve internationale milieudiplomatie', geïntroduceerd.

Het NMP2 signaleerde verder dat de wijze waarop milieudoelstellingen en -regels waren geformuleerd, botste met de wensen vanuit andere beleidsterreinen. Bijvoorbeeld met de wensen voor een verdere ruimtelijke en economische ontwikkeling in steden. Ook werd onderkend dat verschillende regio's in Nederland grote verschillen kennen in kwetsbaarheid voor milieudruk, en in functies die ze moeten vervullen zoals landbouw, natuur en waterwinning. De overheid wilde beter tegemoet komen aan de eisen die verschillende belangen aan de milieukwaliteit stellen en meer rekening houden met bepaalde kwetsbare functies. Daarom werd in het NMP2 de basis gelegd voor meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit en werd het gebiedsgerichte milieubeleid versterkt.

2.5 De periode na het NMP2

In de missie die het kabinet in 1996 heeft geformuleerd, toont het kabinet zich bezorgd of er ook in de toekomst voor alle inwoners van Nederland voldoende werkgelegenheid is en of ze kunnen wonen, zich verplaatsen en recreëren in een veilige en schone omgeving. Dit is een grote ambitie voor ons land, waar de werkloosheid hoger is dan gewenst, de ruimte beperkt en het milieu zwaar belast. Deze missie vereist dat verschillende problemen in samenhang worden aangepakt. Alleen door oplossingen na

versterking van de uitvoering

Thema's van het milieubeleid

- verandering van klimaat
- verzuring
- vermesting
- verspreiding
- verontreiniging van de bodem
- verwijdering
- verstoring
- verdroging
- verspilling

Doelgroepen van het milieubeleid

- consumenten
- landbouw
- industrie
- raffinaderijen
- energiebedrijven
- detailhandel
- verkeer en vervoer
- bouw
- afvalverwijderingsbedrijven
- actoren in de waterketen

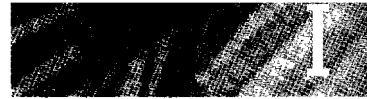
Ontkoppeling

Onder ontkoppeling wordt verstaan het tegelijkertijd verbeteren van de welvaart (economische groei) en verminderen van de milieudruk. Er zijn twee mogelijkheden denkbaar: relatieve en absolute ontkoppeling.

- Van *relatieve* ontkoppeling is sprake als de milieudruk weliswaar toeneemt maar deze stijging kleiner is dan de toename van de economische activiteiten. Kortom, de milieudruk neemt minder snel toe dan de groei van de economie.
- Van *absolute* ontkoppeling is sprake als de milieudruk daalt of tenminste gelijk blijft bij een toename van de economische activiteiten. Kortom, economische groei bij gelijktijdige afname van de milieudruk.

Met de term *herkoppeling* wordt bedoeld dat een aanvankelijke daling van de milieudruk overgaat in een stijging van milieudruk bij de groei van de economie.

Het begrip ontkoppeling is misschien nieuw, maar de gedachte erachter niet. In feite is het doel van het Nederlandse milieubeleid altijd al gericht geweest op het sterk reduceren van de milieudruk bij een zekere economisch groei. Met andere woorden, ook het NMP1 en het NMP2 streefden naar ontkoppeling. De factoren waren de doelstellingen gericht op een emissiereductie per eenheid Bruto Nationaal Product met een factor 2 tot 10.



te streven die op meerdere onderdelen van de missie positief scoren kan het kabinet zijn missie realiseren. Dit betekent ook dat het kabinet onder andere de beleidsterreinen milieu, economie en ruimtelijke ordening steeds meer in onderlinge samenhang uitwerkt. De problemen waar Nederland voor staat in zijn streven naar vergroting van welvaart en welzijn kunnen alleen aangepakt worden als beleidsvisies onderling consistent van aard zijn.

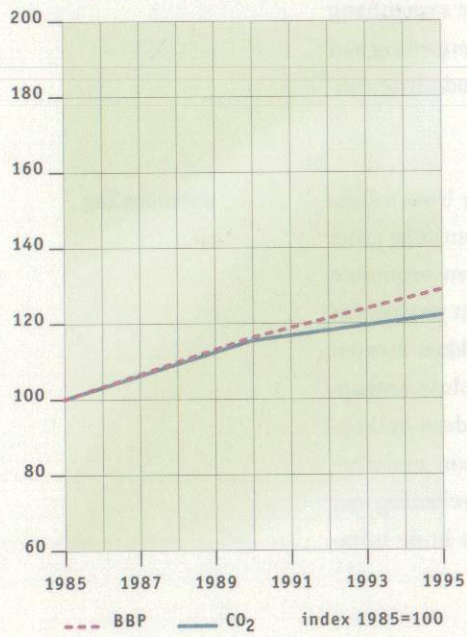
Het kabinet heeft de integratie voor milieu en economie uitgewerkt in de Nota milieu en economie (1997). In deze Nota heeft de kabinet aangegeven hoe economische groei en vermindering van milieudruk kunnen samengaan. De Nota milieu en economie schetst een perspectief van een duurzame economische ontwikkeling. Dit perspectief is een langdurig proces waarin alle geledingen van de maatschappij betrokken moeten worden. Het kabinet streeft naar voortzetting en versterking van de absolute ont koppeling van milieudruk en economische groei. Belangrijke middelen om deze ont koppeling te bereiken zijn milieusparende producten en diensten, duurzaam ondernemerschap, milieu-efficiënte technologie, efficiënt ruimtegebruik, doorberekening van milieubelasting in de prijzen ('milieu in de prijzen'), en andere accenten in de infrastructuur.

Parallel aan deze aandacht voor de integratie van economie en milieu, loopt de integratie van ruimtelijk beleid en milieubeleid. Het kabinet werkt aan de verdere samenhang tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid, waarbij ook het water- en natuurbeleid betrokken dienen te worden. Daaruit vloeit voort dat de regering het milieu steeds meer in de bredere context beschouwt van de leefomgeving als geheel.

ontkoppeling

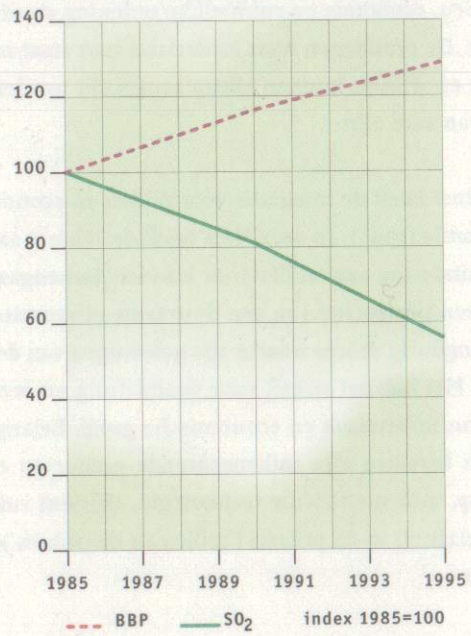
leefomgeving

De relatie tussen de emissie van CO₂ en het bruto binnenlands product



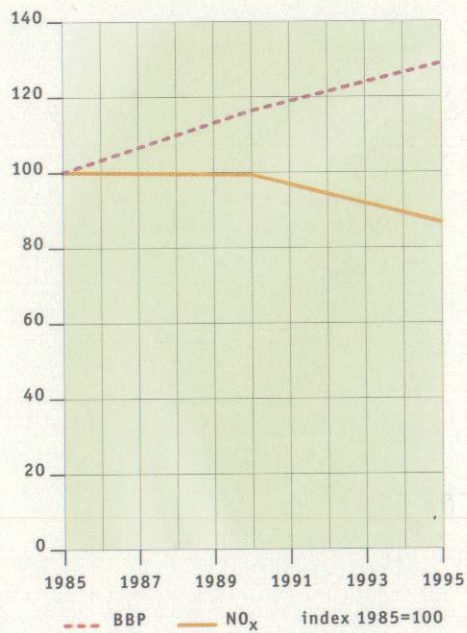
(Bron: RIVM)

De relatie tussen de emissie van SO₂ en het bruto binnenlands product



(Bron: RIVM)

De relatie tussen de emissie van NO_x en het bruto binnenlands product



(Bron: RIVM)

3. Resultaten van de afgelopen periode

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft aan hoe het Nederlandse milieubeleid er nu voor staat, welke successen zijn geboekt en waar nog knelpunten bestaan ten aanzien van het halen van de doelstellingen. Daarbij baseert het kabinet zich met name op de vierde Milieuverkenning en de Natuurverkenning 97.

3.2 De balans in vogelvlucht

Nederland is er de afgelopen 10 jaar in geslaagd om bij een groeiende economie de milieubelasting bij een aantal milieuthema's te laten dalen, behalve bij verandering van klimaat. Het milieubeleid is op verschillende terreinen succesvol geweest. In veel gevallen is een absolute ontkoppeling van milieudruk en economische groei gerealiseerd en heeft sanering plaatsgevonden van milieuverontreinigingen. De milieukwaliteit in Nederland verbetert daarmee gestaag, vooral op lokaal en regionaal niveau. Voor een aantal kwetsbare functies zoals natuur blijft de vermindering van de milieudruk door verzuring, vermisting en verdroging echter vooralsnog te gering om in de natuurkwaliteit tot uitdrukking te komen. Ook in de grote stedelijke gebieden blijven nog problemen bestaan, vooral door de groei van het wegverkeer. Het gaat dan met name om geluidhinder.

Deze ontwikkelingen zetten zich de komende jaren naar verwachting voort. Uit de vierde Milieuverkenning blijkt dat voor de meeste stoffen de emissies zowel naar de lucht als naar het water in ieder geval tot 2000 blijven dalen. Voor vele stoffen zet deze dalende trend zich ook na 2000 voort, bijvoorbeeld bij methaan, lood, lachgas, koolmonoxide, benzeen en fluoriden. Bij andere stoffen, zoals NO_x gaan naar verwachting de emissies (zonder extra maatregelen) na verloop van tijd weer stijgen. Dit komt zowel door de bevolkingsgroei en de groei van de economie als doordat het huidige beleid raakt uitgewerkt.

Ondanks de geboekte resultaten realiseren we naar verwachting een aantal doelstellingen niet op tijd. Zo is er voor de bestrijding van geluidhinder en het saneren van de bodem een efficiëntere en effectievere beleidsinspanning nodig.

Voor emissies die samenhangen met het energiegebruik en mobiliteit (zoals CO₂ en NO_x) zijn grote extra maatschappelijke inspanningen en kosten nodig om de doelen daadwerkelijk te halen. Sociaal-culturele, bestuurlijke en technologische doorbraken zijn noodzakelijk om een absolute ontkoppeling tussen de economische groei en deze emissies te realiseren.

absolute ontkoppeling

bereiken doelstellingen

Factoren die de successen van het milieubeleid kenmerken

- Het probleem is herkenbaar voor de burger en er is aandacht voor en bereidheid om er iets aan te doen, zoals de afvalproblematiek.
- Er is (inter)nationale consensus over het probleem en de gewenste aanpak.
- Het probleem kan opgelost worden omdat er bruikbare alternatieven voorhanden zijn, zoals bij het gebruik van CFK's.
- Het probleem kent een beperkt aantal veroorzakers, de zogenaamde puntbronnen, zoals bij de bodemverontreiniging door benzinestations.
- De relatie tussen oorzaak en gevolg is eenduidig, zoals bij benzeen.
- De meest effectieve instrumenten zijn ingezet, zoals het gebruik van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor de verbetering van de waterkwaliteit, en het gebruik van convenanten.
- De veroorzaker is goed te benaderen en goed georganiseerd, zoals de chemische industrie.

3.3 De belangrijkste successen

De belangrijkste resultaten van de afgelopen planperiode zijn de volgende.

- Het energiebesparingsbeleid ligt op koers. De energie-efficiëntie is in de industrie tot en met 1995 met 10% verbeterd, overeenkomstig de doelen in de meerjarenafspraken.
- In 1995 is de verkoop van CFK's in Nederland gestopt, met uitzondering van de verkoop voor een klein aantal essentiële toepassingen.
- De invoering van de katalysator voor de benzineauto heeft op de luchtverontreiniging een sterke invloed gehad. Zo is de concentratie van VOS met ongeveer 30% afgenomen. Overschrijdingen van de normen voor koolmonoxide en lood langs wegen komen niet meer voor.
- De emissie van SO₂ is gedaald overeenkomstig de tussendoelstelling voor 1995.
- De emissie van fosfaat, nitraat en bestrijdingsmiddelen is de afgelopen jaren afgenomen, zij het dat dit nog niet heeft geleid tot de gewenste milieukwaliteit. Sinds 1985 zijn de lozingen van fosfaat en stikstof door rioolwaterzuiveringsinstallaties aanzienlijk gereduceerd (65% reductie voor fosfaat, 35% voor stikstof).
- Het aandeel hergebruikt afval is in de periode 1990-1996 toegenomen van 61% naar 72%. Een belangrijke bijdrage hieraan is geleverd door burgers, die hun afval steeds meer gescheiden aanleveren.
- De hoeveelheid zware metalen die in het milieu terecht komen zijn met enkele tientallen procenten gedaald. Het gaat dan met name om lood, kwik en cadmium.

De aanpak van deze milieuproblemen is in de afgelopen periode om verschillende redenen succesvol geweest. De meest cruciale factoren hangen samen met het maatschappelijk draagvlak om de milieuproblemen aan te pakken en de bereidheid en aanspreekbaarheid van het bedrijfsleven (de doelgroepen), andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties om hun verantwoordelijkheid te nemen om aan de oplossing van deze problemen bij te dragen.

Een groot draagvlak voor milieubeleid en goede aanspreekbaarheid van doelgroepen en overheden was in de afgelopen periode mogelijk doordat de milieuproblemen die in die periode aangepakt zijn relatief eenduidig waren en het een beperkt aantal grote emissiebronnen (zogenaamde puntbronnen) betrof. Hierdoor was het goed mogelijk een generieke aanpak en algemene wet- en regelgeving te ontwikkelen. Bovendien waren de oplossingen voorhanden en betaalbaar.

De aanpak van zelfregulering binnen kaders blijkt aansprekend en succesvol en wordt door de OESO als voorbeeld van voortvarend milieubeleid genoemd. Het afspreken van een duidelijke koers voor de langere termijn, waarbij de stappen in een overzienbaar tempo kunnen worden gezet, blijkt daarbij goed te werken. Ook het stellen van kwantitatieve taak- en doelstellingen heeft aan dit succes bijgedragen, omdat hierdoor de transparantie van het beleid is vergroot.

De doelgroepen erkennen uitdrukkelijk mede-verantwoordelijkheid voor de oplossing van de milieuproblematiek. Zij hebben veel inspanningen verricht om deze producentenverantwoordelijkheid vorm te geven. De convenantenaanpak met nauw overleg tussen overheid en bedrijfsleven en eigen verantwoordelijkheid van bedrijven heeft er voor gezorgd dat over de hele linie van het milieubeleid goede voortgang is geboekt.

samenwerking**convenanten**

Twee voorbeelden van decentralisatie

1. Modernisering Instrumentarium geluidbeleid

Bij de vernieuwing van het geluidbeleid (het MIG-project) wordt ten opzichte van de bestaande Wet geluidhinder een andere sturingsstrategie ontwikkeld die meer recht doet aan het uitgangspunt: 'lokaal doen wat lokaal kan'. Dit is bij geluidbeleid vaak de gemeente. Het voorstel is om de gemeente de bevoegdheid te geven de normen zelf vast te stellen.

2. Beleidsvernieuwing bodemsanering

In 1995 is het project BEVER (Beleidsvernieuwing bodemsanering) gestart waarin met name de andere overheden een belangrijke rol spelen. De betrokken overheden zoeken naar mogelijkheden om bodemsanering onderdeel uit te laten maken van afwegingsprocessen op lokaal en regionaal schaalniveau, om daarmee beter aan te kunnen sluiten op lokale behoeften en in te spelen op ontwikkelingen in de markt.

Er zijn afspraken gemaakt op het gebied van milieu-emissies (bijvoorbeeld het convenant met de chemische industrie), product- en verpakkingseisen (verpakkingenconvenant) en energieverbruik (meerjarenafspraken). Voordelen van de doelgroepen aanpak zijn een hoger milieurendement van de inspanningen, gelijke concurrentieverhoudingen, verkorte vergunningsprocedures en communicatie met één overheid. Naast convenanten blijven vergunningen, met daarin wettelijke verplichtingen een belangrijke rol spelen, zeker in de beginfase van bepaalde beleidsonderwerpen.

De provincies, gemeenten en waterschappen hebben veel werk verzet. Het vinden van oplossingen voor de regionale en lokale milieuproblemen is steeds meer hun verantwoordelijkheid geworden. Deze eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat zij zelf kwaliteitseisen moeten formuleren voor hun gebieden, uiteraard binnen de generieke kwaliteitseisen die het rijk heeft aangegeven. Hierdoor kunnen de lagere overheden meer rekening houden met de specifieke situatie van het gebied. Door de integratie van milieu in andere beleidsvelden richt de aandacht zich steeds meer op de leefomgeving, bijvoorbeeld in de provinciale omgevingsplannen en de gemeentelijke Lokale Agenda 21. Tenslotte heeft ook het milieuvriendelijk handelen van de overheden nationaal en internationaal aandacht gekregen. Wel is de afgelopen periode duidelijk geworden dat de taakverdeling tussen de overheden een onderwerp van discussie blijft.

De maatschappelijke organisaties spelen al sinds de jaren zeventig een belangrijke rol in het milieubeleid. Zij zijn spreekbuis van de samenleving en vervullen functies op het terrein van communicatie, bewustwording en het verkrijgen van draagvlak voor milieubeleid. De laatste jaren heeft met name dit laatste aspect aan belang gewonnen. Door burgers en bedrijfsleven, maar ook de overheden actief aan te spreken op hun milieuedrag hebben deze organisaties bijgedragen aan de geboekte resultaten.

De internationale samenwerking heeft aan bovengenoemde successen een belangrijke bijdrage geleverd. Het wereldwijd terugbrengen van de productie en het gebruik van CFK's is mede te danken aan de inzet van Nederland in het kader van het Protocol van Montreal. De vermindering van de emissies van zware metalen is mede het gevolg van de afspraken die in Noordzee- en Rijnverband met de ons omringende landen zijn gemaakt. In meer algemene zin hebben de richtlijnen van de EU, waaraan Nederland actief heeft meegewerkt, een duidelijke invloed op de verbetering van de toestand van het milieu in Europa en in Nederland. Recente voorbeelden van belangrijke milieulichlijnen zijn de IPPC-richtlijn ('Integrated pollution prevention and control'), een richtlijn over een geïntegreerde aanpak van lozingen van grote installaties, de kader-richtlijn luchtkwaliteit, het Auto-Olie programma met nieuwe emissierichtlijnen voor personenauto's en de kwaliteit van brandstoffen, en de ontwerp-richtlijn over emissies van VOS (vluchtige organische stoffen) door de industrie.

overheden**maatschappelijke
organisaties****internationale
samenwerking**

Factoren die de knelpunten van het milieubeleid kenmerken

- Het probleem kan niet worden toegeschreven aan een aantal puntbronnen, maar de bronnen zijn diffuus, zoals bij geluidsoverlast.
- Alternatieven zijn niet voorhanden, of worden maatschappelijk en/of economisch niet haalbaar geacht, zoals bij de grootschalige toepassing van duurzame energie.
- Het probleem heeft een grote afstand tot de burger; dit kan geografisch zijn, zoals bij verzuring of in de tijd, zoals bij broeikasgassen of omdat het probleem niet zichtbaar is, zoals bij biodiversiteit.
- De problematiek is nauw vervlochten met de manier waarop de samenleving functioneert, zoals bij CO₂.
- Het probleem heeft een mondiaal karakter. Oplossingen zijn alleen effectief als ze wereldwijd of op Europese schaal ingevoerd worden, zoals een heffing op kerosine.
- Er zijn niet voldoende technologische oplossingen voorhanden, zoals bij NO_x.
- Het probleem heeft een sterke gedragscomponent en aantrekkelijke alternatieven zijn onvoldoende voorhanden, zoals bij het toenemend autogebruik.
- De oplossing is heel kostbaar, zoals bij bodemsanering.
- De doelgroep is moeilijk te benaderen en niet eenvormig maar zeer divers, zoals bijvoorbeeld consumenten, het midden- en kleinbedrijf en weggebruikers.

Blijvende groei van de bevolking en de economie

De Nederlandse bevolking zal in de periode tot 2010 blijven groeien. Dit betekent dat het volume van de consumptie zal toenemen. Belangrijke aspecten hiervan zijn de verstedelijking en de mobiliteit (en dus het gebruik van fossiele brandstoffen). Als gevolg hiervan neemt de druk op de ruimte toe, en blijven moeilijk oplosbare problemen in de steden (geluidshinder, lokale luchtverontreiniging en veiligheidsrisico's) en in het landelijk gebied (aantasting van natuur en landschap) bestaan.

Daarnaast is ook de groei van de economie van belang. Het kabinet streeft naar een economische groei van 3%. Het kabinet realiseert zich dat een dergelijke economische groei negatieve milieueffecten met zich mee kan brengen, welke vooral spelen in de volgende drie sectoren.

- Verkeer en vervoer, vooral vanwege de emissie van verschillende stoffen, maar ook vanwege de consequenties van fysieke infrastructuur
- De energie-intensieve onderdelen van de Nederlandse economie (met name de industrie), die op grote schaal fossiele brandstoffen gebruiken.
- De intensieve veehouderij en in mindere mate de landbouw in het algemeen, van waaruit omvangrijke emissie van nutriënten optreedt.

De negatieve milieu-effecten van een groeiende bevolking worden derhalve versterkt door een toenemende welvaart en het energie-intensieve karakter van de Nederlandse economie. Niet alleen het aantal mensen stijgt, maar ook hun besteedbaar inkomen. Er is een vraag naar kwalitatief betere (en daarmee vaak ruimere) woningen, het autobezit neemt toe evenals de totale mobiliteit, de behoefte aan recreatie stijgt en er is in het internationale (personen) verkeer een forse stijging van het vliegverkeer te verwachten. Kortom, het beslag op met name ruimte en energie zal ook de komende jaren fors toenemen. Daarbij is wel een kanttekening te maken. Gelijktijdig met het toenemen van de consumptie verandert de samenstelling van het consumptiepakket. Volgens trendonderzoeken gaat de consument steeds meer letten op kwaliteit, waar milieu expliciet onderdeel van uitmaakt, en richt zich meer op diensten.

3.4 De belangrijkste knelpunten

De belangrijkste milieuproblemen waarvan de doelstellingen nog niet of onvoldoende binnen bereik komen betreffen klimaatverandering (CO₂), verzuring (NO_x, ammoniak en ozon), geluidhinder, verontreiniging van de bodem, fijn stof en verdroging. Hierdoor is nog niet op alle terreinen de milieukwaliteit verbeterd tot het gewenste niveau. Tevens blijkt de Nederlandse biodiversiteit nog steeds achteruit te gaan.

De belangrijkste knelpunten zijn de volgende.

- De uitstoot van CO₂ is gestegen, hoewel de emissie van CO₂ minder hard groeit dan de economie (relatieve ontkoppeling).
- De emissies van NO_x dalen weliswaar, maar lang niet voldoende om de doelstellingen voor 2000 en 2010 te halen. Door blijvende groei treedt zonder aanvullend beleid mogelijk herkoppeling op, en kunnen de emissies op termijn weer gaan stijgen. Ozon (zomersmog) veroorzaakt ook na 2010 nog problemen voor de gezondheid.
- De emissie van ammoniak daalt weliswaar tot nu toe volgens plan, maar de reductiedoelstelling voor 2010 wordt naar verwachting niet gehaald.
- Verontreiniging van de bodem blijft nog steeds een belangrijk probleem (er is sprake van 175.000 ernstig verontreinigde locaties). Niet alleen vanuit milieu-hygiënisch oogpunt, maar ook omdat dit grote aantal locaties steeds meer een obstakel is voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Ook de sanering van waterbodems blijft een obstakel (hier gaat de vierde Nota waterhuishouding op in).
- De ernstige geluidhinder is nauwelijks afgenomen en de gewenste milieukwaliteit wordt naar verwachting niet gehaald.
- Ruim 80% van de bevolking staat nog bloot aan overschrijding van de huidige norm voor fijn stof.
- De biodiversiteit gaat in Nederland minder snel achteruit, maar dit is nog onvoldoende om het internationaal afgesproken doel van het behoud van biodiversiteit te bereiken. De vermindering van de milieudruk door verzuring, vermesting, en verdroging is voornamelijk te gering om in de natuurkwaliteit tot uiting te komen. Daarnaast hebben de toegenomen druk op de ruimte en de versnippering een negatieve invloed.

Er zijn verschillende redenen waarom bij bovenstaande milieuproblemen nog onvoldoende resultaten zijn geboekt. De belangrijkste redenen komen hieronder kort aan bod.

Door de blijvende groei van de economie en de bevolking dreigt in een aantal gevallen weer stijging van de emissies op te treden, als we het milieubeleid niet of onvoldoende voortzetten. Dit komt, omdat de milieuwinst ontstaan door het milieu-efficiënter produceren, wordt overtroffen door de toegenomen milieubelasting door de volumegroei. De milieudruk neemt dan weer toe met de economische groei in plaats van dat er een afname optreedt. Uitgaande van het huidige consumptiepatroon is deze toename inherent aan een groeiende productie en consumptie. Verdere maatregelen grijpen vaker diep in op bestaande productieprocessen. Nieuwe producten, diensten en processen zijn nodig, evenals afstemming met maatregelen van andere beleidsterreinen.

blijvende groei

Burgers

Burgers hebben een grote invloed op de kwaliteit van het milieu. Dagelijks nemen we met z'n allen miljoenen, vaak onbewuste, beslissingen die het milieu direct dan wel indirect beïnvloeden. Daarbij maken we steeds een afweging tussen verschillende kosten in termen van geld, gemak, tijd, kwaliteit, status en vrijheid, waarbij ook een verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenleving een rol speelt. We maken deze afwegingen in verschillende rollen die we elke dag vervullen. We zijn consument, lid van een huishouden, opvoeder van kinderen, werknemer, vrijwilliger, etcetera. We willen zichtbare invloed hebben op onze directe leefomgeving, waarmee we ons verbonden voelen en wat direct zichtbaar is.

Ontwikkelingen in de wereldmarkten

Vershillende regio's in de wereld kennen een flinke economische groei en handelsbarrières worden in toenemende mate geslecht. Hierdoor groeit de wereldhandel. West-Europa, Noord-Amerika en regio Azië-Pacific waren in 1992 verantwoordelijk voor 87% van de wereldhandel. De gezamenlijke industrielanden nemen zo'n 55% van de wereldproductie voor hun rekening. Dit beeld zal echter op termijn veranderen. Voor de totale wereldproductie zijn de ontwikkelingen in de ontwikkelingslanden nu al bijna net zo belangrijk als in die in de industrielanden. Deze tendens zal zich gaan versterken. Daarnaast zijn er ontwikkelingen op het gebied van ketenomkering, massa-individualisering en een toename van het aanbod van diensten. Er komt ook steeds meer aandacht voor de consument als aanstuurder in de productieketen. Dit heeft als gevolg dat imago, inclusief milieu, een steeds belangrijkere rol gaat spelen. Bedrijven gaan elkaar daar steeds meer op aansturen en afrekenen.

Technologie en kennis blijven hierbij belangrijke middelen om de milieudruk te verminderen.

De negatieve milieueffecten van een blijvende economische groei worden nog versterkt doordat de toename van de consumptieve bestedingen zich vooral uit in een toenemend gebruik van energie, duurzame consumptiegoederen en ruimte in de zin van wonen en mobiliteit. Hierdoor neemt de druk op de ruimte toe en komt de wereldwijde biodiversiteit verder onder druk te staan. Weliswaar kiezen burgers steeds meer voor energiezuinige producten, maar deze winst wordt gedeeltelijk weer teniet gedaan door een groter gebruik van deze producten. Energiezuiniger producten hebben dan een onbedoeld en energieverspillend neven-effect.

Dit alles betekent uiteindelijk dat het halen van de milieudoelstellingen bij een blijvende groei alleen mogelijk is wanneer we onze consumptiepatronen aanpassen. Dit is echter moeilijk te bewerkstelligen en vereist een verandering van gedrag en gewoonten van burgers. Ingrijpen door de overheid, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving, is hierbij vaak niet mogelijk of gewenst. Het raakt immers de persoonlijke levenssfeer.

Bij een aantal milieuproblemen zijn minder resultaten geboekt vanwege de relatieve toename van het aandeel van de diffuse bronnen. Verontreiniging vanuit puntbronnen is succesvol aangepakt. Dit betekent dat de resterende milieubelasting voor een relatief steeds groter deel ontstaat door een groot aantal diffuse bronnen, verspreid over het hele land. Voorbeelden zijn consumenten, weggebruikers, agrarische producenten en het midden- en kleinbedrijf. Diffuse bronnen zijn minder makkelijk aan te spreken dan puntbronnen. De mogelijkheid om met hen afspraken te maken of oplossingen uit te werken is daardoor kleiner.

Ondanks een duidelijke verbetering, blijft ook de handhaving van milieuregelgeving een knelpunt. De organisatiestructuur van de handhaving is ondoorzichtig. De taken en bevoegdheden van de handhavende instanties zijn niet altijd eenduidig en helder geregeld en niet in alle gevallen is een adequaat handhavingsniveau gerealiseerd. De coördinatie en regie tussen de landelijke en regionale instanties is onvoldoende en de informatie-uitwisseling is gebrekkig. Een structurele en effectievere strafrechtelijke handhaving van regelgeving voor afval, stoffen en producten is noodzakelijk, vooral ook om de zware milieucriminaliteit adequaat aan te kunnen pakken.

Sommige milieuproblemen blijken hardnekkiger dan andere doordat Nederland voor de oplossing ervan afhankelijk is van internationale samenwerking. Bepaalde problemen zijn niet lokaal op te lossen, zoals klimaatverandering. Nederland is ook afhankelijk van internationale afspraken. Deze dragen enerzijds bij aan de oplossing van de milieuproblematiek in Nederland, maar bepalen anderzijds dat concurrentieverhoudingen niet verstoord mogen worden (bijvoorbeeld afspraken over vrije handel).

Mede onder druk van Nederland voert de EU milieubeleid voor grensoverschrijdende milieuproblemen en harmoniseert de EU haar (milieu)regelgeving. Daarmee wordt de invloed van internationaal milieubeleid steeds sterker. Milieuproblemen kunnen daardoor effectiever aangepakt worden, maar tegelijkertijd nemen de mogelijkheden voor verdergaande nationale maatregelen af.

consumptief gedrag**diffuse bronnen****handhaving****internationale
afhankelijkheid**

Een internationale evaluatie van het Nederlandse milieubeleid

In 1994 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Nederlandse milieubeleid aan een 'Environmental performance review' onderworpen. Nederland is in navolging van zeven andere OESO landen onderzocht. Het team van de OESO heeft zijn beoordeling gebaseerd op door Nederland aangedragen informatie en op gesprekken die het team met vertegenwoordigers van verschillende ministeries, andere overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties wetenschappelijke instituten heeft gevoerd.

In het rapport wordt de toestand van het milieu, de beleidsreactie daarop en de effectiviteit van de beleidsuitvoering beschreven. Nederland is apart beoordeeld op de integratie van het milieubeleid in het landbouw- en transportbeleid.

Nederland wordt in het rapport geroemd om het uitgebreide overleg dat gevoerd wordt met de diverse sociale partners en non gouvernementele organisaties over het te volgen milieubeleid. De kwaliteit en de kwantiteit van de schriftelijke publieksinformatie is erg hoog in vergelijking met andere lidstaten. Ook het streven naar duurzame ontwikkeling wordt door de OESO zeer gewaardeerd hoewel geconstateerd wordt dat dit hoge kosten en een noodzaak tot ontwikkeling van productie- en consumptie patronen die het milieu minder belasten met zich mee brengt. Om dit te bereiken is het vooral belangrijk dat milieuaspecten deel gaan uitmaken van de economische signalen.

De uitvoering van het milieubeleid en de inspanningen ten aanzien van water, lucht, afval en internationale samenwerking wordt over het algemeen goed bevonden maar blijft op bepaalde gebieden achter bij de doelstellingen. De toestand van de Nederlandse natuur vindt de OESO echter zorgwekkend. Het totale oppervlak aan natuurgebied is zeer sterk terug gelopen en is sterk gefragmenteerd. Problemen zijn ook verdroging, verzuring, vermesting en de erfenis uit het verleden waarvan de resultaten nog lang zullen doorwerken.

De gunstige effecten van het beleid worden volgens het rapport ten aanzien van transport helaas grotendeels teniet gedaan door de groei van vooral het wegverkeer. Bij nieuwe ontwikkelingen in transport en infrastructuur wordt aangeraden vroegtijdig en zorgvuldig de gevolgen voor het milieu te overwegen. Hoewel er grote verbeteringen zijn opgetreden in de jaarlijkse uitstoot van een aantal milieuverontreinigende stoffen zal het moeilijk worden om de binnenlandse doelstellingen en buitenlandse verplichtingen te halen zonder structurele veranderingen in de Nederlandse landbouwproductie.

Een laatste belangrijk knelpunt bij de implementatie van milieuvverbeteringen is de introductie van milieuvriendelijker technologie. Hierover bestaat nog te weinig kennis. Technologische innovaties hebben in de afgelopen periode ontegenzeggelijk tot milieuvverbetering geleid, maar niet alle beschikbare milieuvriendelijke technologieën worden in de praktijk al toegepast. Ook zijn op verschillende terreinen verdere technologische doorbraken gewenst. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van mobiliteit (bijvoorbeeld milieuvriendelijker vervoerssystemen) en de energievoorziening (bijvoorbeeld fotovoltaïsche cellen). Veel aandacht van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen is noodzakelijk voor verdere technologie-ontwikkeling (met name doorbraaktechnologieën) en voor de introductie van milieuvriendelijker technologie. De Nota milieu en economie heeft deze zaken gesignaleerd en een aantal acties aangekondigd om er iets aan te doen.

technologie

3.5 Conclusies uit de afgelopen planperiode

In de voorgaande paragrafen zijn de resultaten en knelpunten van het milieubeleid met de achterliggende oorzaken beschreven. Het kabinet distilleert hier een aantal leerervaringen uit, die zij heeft gebruikt bij het vormgeven van het beleid voor de planperiode. Twee factoren acht het kabinet cruciaal voor een succesvol milieubeleid.

- Heldere kaders, zoals de bestaande doel- en taakstellingen, en het afspreken van een duidelijke koers voor de langere termijn, waarbij de te nemen stappen in een overzienbaar tempo kunnen worden gezet.
- Samenwerking met bedrijfsleven en overheden, waarbij zij milieu in hun eigen besluitvormingsprocessen kunnen betrekken en voor specifieke probleemsituaties specifieke oplossingen kunnen zoeken, binnen vastgestelde afrekenbare algemene kaders.

De overblijvende knelpunten van het milieubeleid blijken in twee soorten vraagstukken in te delen. De ene groep betreft knelpunten die op lokaal en regionaal niveau spelen en onze leefomgeving in grote mate bepalen (zoals ernstige geluidhinder). De tweede groep betreft problemen die bovenregionaal en internationaal van aard zijn (zoals CO₂ en NO_x).

Bij de regionale en lokale problemen is goede vooruitgang geboekt. Belangrijke saneringen zijn of worden gerealiseerd, zij het niet altijd binnen de afgesproken tijd. De druk op de ruimte neemt echter toe, wat leidt tot een intensiever gebruik van de bestaande oppervlakte van Nederland. Enerzijds heeft dit negatieve effecten op de kwaliteit van natuur en landschap, door bijvoorbeeld toenemende versnippering. Anderzijds kan een intensiever ruimtegebruik in geval van meervoudig ruimtegebruik de milieu-efficiëntie van onze ruimtelijke ordening vergroten, en helpen de milieudoelstellingen te realiseren.

De opgave op het regionale en lokale schaalniveau is niet meer primair gericht op sanering, maar richt zich meer en meer op het beheren van het inmiddels weer schone milieu. De ervaringen met het huidig beleid leren dat hierbij het vergroten van de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit en het versterken van de samenhang met ruimtelijk beleid centraal moeten staan. Niet alle onderdelen van het lokale en regionale milieubeleid zijn echter al zo ver. Geluidhinder, bodemsanering en verdroging blijven een bijzonder punt van aandacht, en vereisen ook in de planperiode nog een aanzienlijke saneringsinspanning.

lokaal en regionaal

nationaal en internationaal

Voor de nationale en internationale problemen is een forse inspanning nodig om herkoppeling te voorkomen en de afgesproken doelstellingen tegelijk met een absolute ontkoppeling te realiseren. Dit komt omdat deze milieuproblemen inherent zijn aan onze productie- en consumptiestructuur. Groei van de consumptieve bestedingen leidt dan ook tot toename van met name de energierelateerde emissies zoals CO₂. Bovendien gaat het veelal om diffuse bronnen. Sociaal-culturele, bestuurlijke en technologische doorbraken zijn dan ook noodzakelijk om de gestelde doelen te realiseren. Voorbeelden zijn een ander consumptiepatroon, vergroening van het belastingstelsel en milieuvriendelijker vervoerssystemen. Deze doorbraken kunnen uiteindelijk alleen in een internationale context worden gerealiseerd.

Op basis van de leerervaringen van de afgelopen perioden concludeert het kabinet dat het milieubeleid (op belangrijke onderdelen) een nieuwe beleidsfase ingaat, de fase van het beheren van het milieu. Na een periode waarin het saneren van milieuverontreinigingen centraal stond (er moest iets worden opgeruimd), verschuift de centrale opgave naar het vasthouden van een absolute ontkoppeling van economische groei en druk op het milieu, inclusief het duurzaam gebruiken van natuurlijke hulpbronnen. Dit betekent ook dat de mogelijkheden om met het milieubeleid aan te sluiten op andere van oudsher op ontwikkeling geïoriënteerde beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening en het economisch beleid, worden vergroot.

De overgang van saneren naar beheren zal zich de komende jaren voltrekken, zij het niet voor alle onderwerpen gelijktijdig. Dit betekent dat het milieubeleid zich in een overgangsfase bevindt, waarbij niet één aanpak, één type instrument, de panacee is voor alle beleidsproblemen. Maatwerk is dan ook een vereiste. Een vereiste dat hoge eisen stelt aan de betrokkenheid en inzet van alle partijen, maar ook recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en overheden.

van saneren naar beheren

Behoedzame doorrekening

Met betrekking tot het milieubeleid voor de lange termijn (tot 2010) is uitgegaan van een scenario met een economische groei van 2,75%. Dat is voor het milieubeleid een behoedzame raming, omdat dan de kans op tegenvallers in het milieubeleid wordt verkleind in een situatie, dat de economie meer dan verwacht groeit met daarmee mogelijk gepaard gaande extra milieubelasting. Een economische groei van 2,75% staat op gespannen voet met een behoedzame raming van de economische groei van 2% voor de komende kabinetsperiode die voor het budgettair beleid wordt gebruikt.

Indien ook in de lange termijn scenario's zou worden uitgegaan van 2% groei, dan komen de cijfers voor milieuvervuiling lager uit. Ter illustratie: in het DE-scenario met 1,5% groei is de CO₂-uitstoot in 2010 zo'n 10% lager dan in het EC-scenario met 2,75%.

4. Het milieubeleid voor de plan- periode

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kunt u lezen hoe het milieubeleid er in hoofdlijnen de komende vier jaar uit zal zien. In de delen II en III zijn deze beleidsvoorstellen meer in detail uitgewerkt, en zijn ook de meer gedetailleerde beleidsaanpassingen opgenomen.

4.2 Ambitie en beleid op hoofdlijnen

Vanuit de voorgeschiedenis zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, richt het NMP₃ zich op een continuering van het in gang gezette milieubeleid. Daarmee wil het kabinet de basis leggen voor een duurzame 21e eeuw. Het kabinet blijft zich daarbij richten op het realiseren van de doelstellingen uit het NMP₁ en NMP₂, en houdt vast aan het beleid gericht op absolute ontkoppeling van economische groei en milieudruk. Het kabinet beseft dat de gestelde doelen in een aantal gevallen niet of op een later tijdstip dan oorspronkelijk beoogd gehaald kunnen worden. Dit geldt vooral voor de thema's klimaatverandering, verzuring en versterking (geluidhinder). De emissiedoelstelling van NO_x (verzuring) voor 2000 is doorgeschoven naar 2005. Dit is in lijn met de eerdere verschuiving van de ammoniak-taakstelling naar 2005 in de Nota derde fase mest en ammoniakbeleid. Ter vervanging van de doelstelling voor ernstige geluidhinder in 2010 komt het kabinet uiterlijk in het voorjaar van 1999 met een herziene doelstelling die de periode tot 2020-2030 zal betreffen. Op basis van de resultaten van de internationale klimaatconferentie in Kyoto en de daaropvolgende EU-besluitvorming, beraadt het kabinet zich op de doelstelling voor CO₂.

Dit NMP₃ kijkt in principe niet verder vooruit dan 2010. Toch kan nu al worden geconstateerd dat ook daarna een actieve opstelling van bedrijfsleven, burgers en overheden nodig zal zijn om een duurzame ontwikkeling vast te houden. Ook op de langere termijn zal een groot appèl worden gedaan op het innovatie-vermogen van de Nederlandse en andere samenlevingen om de voortgaande groei van bevolking en welvaart te compenseren door een vergroting van de milieu-efficiëntie. Dit geldt ook voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Om de wereldgemeenschap te verzekeren van een blijvende beschikbaarheid en kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen en om een gelijke verdeling van en toegang tot natuurlijke hulpbronnen te bewerkstelligen, is mondiaal aandacht voor het gebruik van deze hulpbronnen noodzakelijk. Dit is een belangrijk onderdeel van het streven naar een duurzame ontwikkeling, een streven dat ook van Nederland de nodige inspanning vereist. Op dit moment zijn nationale doelstellingen voor het gebruik van grondstoffen geen begaanbare en een te verkiezen weg gebleken. Wel worden er verschillende principes gehanteerd om onnodige verspilling van natuurlijke hulpbronnen tegen te gaan. Zuinig omgaan met hulpbronnen wordt gestimuleerd, evenals het hergebruik van deze

**doelen blijven de koers
aangeven**

natuurlijke hulpbronnen

Efficiënt gebruik van voorraden

Beheersing van de milieuproblematiek vereist naast beheersing van verontreinigingsproblemen en hinder ook dat efficiënt gebruik wordt gemaakt van voorraden, zoals grondstoffen, ruimte, water en energie. Met andere woorden, naast de 'output-kant' van het menselijk handelen is ook aandacht nodig voor de 'input-kant'. Zeker nu we de emissie-problematiek steeds beter beheersen, neemt het belang van dit onderdeel van het beleid toe.

Er is een aantal principes die, wanneer bedrijven en overheden ze in acht nemen, het gebruik van voorraden helpen te verminderen.

- Bevorderen van een efficiënt gebruik van grondstoffen, energie, water en ruimte door dematerialisatie, zuiniger gebruik en verlenging van de levensduur van producten.
- Maximaal inzetten van secundaire grondstoffen en vernieuwbare grondstoffen (na afweging van de voor- en nadelen).
- Bij de inzet van primaire grondstoffen zoveel mogelijk kiezen voor schone grondstoffen. De afweging ligt hierbij tussen het ontstaan van emissies en afval in de verwerkende industrie en bij de winning van de grondstof.

Het hanteren van deze principes helpt het milieubeslag van menselijk handelen te verkleinen. Hieraan zitten echter grenzen. Het RIVM wijst er in de Milieubalans 1997 op dat de kans op afwenteling groter wordt, naarmate de optimalisatie in efficiëntie verder gaat. Zo wijst het RIVM er op dat de landbouw wel steeds intensiever en efficiënter geworden is, en hogere opbrengsten per hectare kent, maar dat ze ook meer energie per eenheid product nodig heeft. Bovendien is er naast directe ruimtegebruik ook sprake van indirect ruimtegebruik, bijvoorbeeld vanwege de import van veevoedergewassen voor de intensieve veehouderij. Het RIVM constateert dan ook dat uiteindelijk een afweging tussen het gebruiken van ofwel ruimte, ofwel energie, overblijft.

hulpbronnen. Daarnaast wordt het inzetten van duurzame alternatieven bevorderd, zoals duurzame energie en vernieuwbare grondstoffen (waaronder hout).

Het kabinet ziet mogelijkheden om de aanwezige innovatieve krachten in de samenleving meer te bundelen en effectiever aan te spreken, door met het bedrijfsleven te verkennen hoe en met welke factor het efficiënt gebruiken van hulpbronnen kan worden vergroot. Het kabinet streeft naar het duurzaam benutten en beschikbaar houden van de sleutelvoorraden energie, ruimte en biodiversiteit, bij een economische groei en toename van de bevolking. Dit vraagt op termijn een drastische vergroting van de efficiëntie van het gebruik van energie- en grondstoffen.

Deze ambitie is beslist geen eenvoudige opgave. Hiertoe zijn immers belangrijke wijzigingen in onze manier van produceren en consumeren nodig. Bovendien moeten bedrijven, burgers en overheden het tempo van de veranderingen kunnen bijbenen. Duurzame ontwikkeling vereist dan ook een proces van stug volgehouden stappen op het gebied van bestuurlijke, sociaal-culturele en technologische innovaties.

Zeven hoofdlijnen voor het scheppen van een goede context voor duurzame keuzes

Het kabinet heeft de ambitie om zowel welvaart als welzijn te realiseren en ziet het daarom als zijn belangrijkste taak om in Nederland de context te scheppen waarbinnen consumenten, bedrijfsleven en overheid duurzame keuzes kunnen maken. Daarmee wil het kabinet niet alleen deze actoren aanspreken op hun individuele verantwoordelijkheden, maar ook de samenwerking tussen deze actoren bevorderen.

De Nota milieu en economie is een belangrijke stap om deze gewenste context te realiseren. Voor de planperiode van het NMP₃ neemt het kabinet haar recent in deze nota neergelegde visie ten aanzien van de relatie economie en milieu als uitgangspunt. In het verlengde daarvan wil het kabinet met het beleid uit dit NMP₃ langs de volgende zeven lijnen de benodigde context verder vormgeven.

- Continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu.
- Gericht gebruik maken van wetenschap en technologie.
- Centraal stellen van de kwaliteit van de omgeving.
- Vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit.
- Milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen.
- Beter handhaven.
- Versterken van de internationale inzet.

4.3 Het beleid voor de komende periode

In deze paragraaf heeft het kabinet voor de zeven beleidslijnen aangegeven wat het wil bereiken en met welke belangrijke maatregelen het kabinet deze lijnen verder invult. In de delen II en III zijn deze maatregelen uitgewerkt en zijn ook de overige maatregelen opgenomen.

Continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu

Het kabinet wil de gewenste sociale en technologische doorbraken op de langere termijn realiseren door een proces van continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu. De doel- en taakstellingen uit voorgaande NMP's blijven hierbij richting-

Uitdagingen voor de planperiode

- **Het vasthouden van een absolute ontkoppeling van economische groei en druk op het milieu, inclusief het voorkómen van herkoppeling van economische groei en milieudruk.**
- **Het veiligstellen van de goede resultaten op lokaal en regionaal niveau en deze op de langere termijn ook voortzetten.**
- **Het verminderen van de milieudruk door de landbouw en het verkeer.**
- **Het verminderen van de emissies die samenhangen met het fossiele energiegebruik (vooral CO₂) door onder andere energiebesparing en een grotere inzet van duurzame energie, conform het Actieprogramma duurzame energie in opmars.**
- **Het saneren van geluidhinder, bodemverontreiniging en de verdrogingsproblematiek.**

Hoe pakken we het aan?

- **Continue verbetering van een efficiënt gebruik van het milieu.**
- **Gericht gebruik maken van wetenschap en technologie.**
- **Centraal stellen van de kwaliteit van de omgeving.**
- **Vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit.**
- **Milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen.**
- **Beter handhaven.**
- **Versterken van de internationale inzet.**

gevend. Het kabinet meent dat het afspreken van een duidelijke en consequente koers voor de langere termijn, waarbij de benodigde stappen in een overzienbaar tempo kunnen worden gezet, uiteindelijk de beste weg is om de gestelde doelen te bereiken. Overheden, bedrijven en burgers kunnen zich dan op de veranderingen voorbereiden en hebben de tijd om de benodigde technologie en producten te ontwikkelen. Zo kunnen ze maatregelen inpassen in reguliere investeringsprogramma's en kosteneffectief werken.

Met onder meer de volgende maatregelen wil het kabinet een proces van continue verbetering van de milieu-efficiëntie bevorderen.

- Het kabinet continueert in het algemeen de aanpak van samenwerking met doelgroepen en overheden. Bij doelgroepen blijft de convenanten-aanpak ook in de NMP3-planperiode richtinggevend.
- Met de bouwsector heeft het kabinet onlangs een gezamenlijk Plan van aanpak duurzaam bouwen 2 gepubliceerd. De sector voert de daarin opgenomen activiteiten deels zelf uit.
- Bij de verdere uitwerking van het boegbeeld 'strategisch bedrijfsmilieumanagement' uit de Nota milieu en economie wil het kabinet onderzoeken of het concept eco-efficiëntie hierbij een rol kan spelen. Het kabinet wil daar het gebruik van energie en grondstoffen bij betrekken en zo beziën of meer richting kan worden gegeven aan de huidige inspanningen om onnodige verspilling van natuurlijke hulpbronnen te verminderen.
- Het kabinet publiceert in het voorjaar van 1998 een Nota over energiebesparing. Deze nota zal de al eerder toegezegde concretisering van de efficiëntie-doelstelling uit de derde Energienota bevatten (een verbetering met een-derde in 2020) en een voorstel voor de uitwerking van het beleid om de 'top-of-the-bill'-ambitie te realiseren.

Gericht gebruik maken van wetenschap en technologie

Om het perspectief van een duurzame economische ontwikkeling dichterbij te brengen en zicht te krijgen op de gewenste technologische en sociale doorbraken, is de ontwikkeling van technologie en kennis essentieel. Met onder meer de volgende maatregelen wil het kabinet de ontwikkeling van de benodigde kennis en technologie stimuleren.

- Het continueren van het milieugerichte technologiebeleid, gericht op continue verbetering van bestaande technologieën, het opnieuw ontwerpen van huidige producten, diensten en processen, en het op geheel andere wijze voorzien in behoeften, bijvoorbeeld door nieuwe diensten.
- Het stimuleren van de ontwikkeling van kennis gericht op doorbraaktechnologieën.
- Het stimuleren van kennis gericht op factoren die gedrag beïnvloeden en die van invloed zijn op de introductie van nieuwe producten, diensten en processen.
- Het financieel ondersteunen van doorbraaktechnologieën, die gericht zijn op het terugdringen van broeikasgasemissies van met name de industrie en de verkeer- en vervoersector (onder meer via het CO₂-reductieplan).
- Voortbouwend op de ervaringen uit het DTO-programma, en in lijn met het advies van de Overlegcommissie verkenningen (1996), de Nota milieu en economie en het Wetenschapsbudget '97 ontwikkelt het kabinet voorstellen voor een nationaal initiatief duurzame ontwikkeling (in het Wetenschapsbudget '97 aangeduid als nationaal factor 4-initiatief).

Biodiversiteit

Om biodiversiteit te kunnen operationaliseren staat een functionele benadering centraal. Biodiversiteit is namelijk niet alleen maar een belangrijk element in het natuurbeleid en in de natuurbeleving van mensen, maar vormt ook de basis voor de productie van allerlei goederen en voor ecologische diensten (bijvoorbeeld voedsel of het afbreken van milieuverontreinigingen). Daarnaast vervult biodiversiteit een belangrijke regulatiefunctie. Hieronder verstaan we de rol die de levende natuur, vaak in interactie met water, bodem en lucht, vervult bij bufferprocessen en het instandhouden van allerlei stof- en energicycli.

De ruimtelijke inrichting van Nederland is van grote invloed op het instandhouden van de biodiversiteit. Een verhoging van de ruimtedruk verhoogt ook een belasting van de biodiversiteit. Mondiaal gezien heeft Nederland voor natte ecosystemen een bijzondere verantwoordelijkheid. Het perspectief Stroomland uit de perspectievennota Nederland 2030 laat zien dat via bepaalde inrichtingsprincipes recht kan worden gedaan aan juist de biodiversiteit van natte ecosystemen.

Centraal stellen van de kwaliteit van de omgeving

Om het draagvlak voor en de betrokkenheid bij het milieubeleid te vergroten, wil het kabinet het milieubeleid meer dan voorheen inbedden in een integraal omgevingsbeleid. Het streven naar een schoon milieu moet een belangrijk onderdeel zijn van het streven naar een leefbare omgeving. Met onder meer de volgende maatregelen wil het kabinet het milieubeleid explicieter inbedden in het algemene omgevingsbeleid.

- Naast de kernvraag van het verkeer en vervoersbeleid, namelijk hoe dit kan bijdragen aan de economische en sociale ontwikkeling van Nederland, wil het kabinet aandacht besteden aan de vraag hoe de druk van het verkeer op de omgeving gereduceerd kan worden. Daarbij zal het kabinet inzetten op optimale inpassing en benutting van infrastructuur, maar ook op de beperking van de groei van het wegverkeer en beheersing van de pieken, het verbeteren van alternatieven voor wegverkeer, het bronbeleid en de beïnvloeding van rij- en aankoopgedrag. Ook zal het kabinet infrastructuur voor informatie en communicatietechnologie, nieuwe vervoerssystemen ('people movers' en 'light rail') en ondergrondse infrastructuur (buisleidingen, ondergronds logistiek systeem) stimuleren. Tenslotte wil het kabinet het milieu zélf meer als infrastructuur gaan gebruiken (bijvoorbeeld transport over water, koude- en warmteopslag).
- Het maken van concrete afspraken over de verbetering van het milieu en het vastleggen van deze afspraken in convenanten met overheden en relevante organisaties in gebieden met hardnekkige milieutekortingen (zandgebieden en grootstedelijke gebieden).
- Het opstellen van een kabinetsvisie op het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, gebaseerd op de evaluatie van het Strategische Plan van aanpak biodiversiteit (1995). Daarbij wil het kabinet uitgaan van de functies die biodiversiteit heeft, en die zijn aangegeven in de Notitie omgevingskwaliteit van biodiversiteit (1997). Het zijn functies die aan de basis staan van een duurzaam gebruik en beheer van de leefomgeving, waarbij biodiversiteit een bindend element kan zijn bij het oplossen van problemen op de snijvlakken natuur, landbouw, recreatie, water, ruimtelijke ordening en milieu.
- Het versterken van integraal gebiedsgericht beleid door bundeling en vermindering van het aantal gebiedscategorieën en financiële regelingen. Hierdoor kan versnippering van menskracht en middelen worden tegengegaan.
- Het bewerkstelligen van de verdere afstemming en/of integratie van het plan- en vergunningstelsel van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening.
- Het onderzoeken van de mogelijkheden om te komen tot een Nota voor de leefomgeving, waarin in ieder geval het vierde Nationaal Milieubeleidsplan en de vijfde Nota ruimtelijke ordening is opgenomen en mogelijk een verdere integratie met andere beleidsterreinen plaatsvindt.
- Het stimuleren van een intensief en doelmatig ruimtegebruik, onder meer op stationslocaties, waarmee de milieu-efficiëntie van de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt vergroot en het draagvlak voor (stedelijke) voorzieningen en openbaar vervoer wordt versterkt.

infrastructuur

biodiversiteit

Externe integratie

Externe integratie is één van de belangrijke uitgangspunten voor het realiseren van het milieubeleid. Het houdt in dat andere beleidsterreinen expliciet verantwoordelijk worden gesteld voor het bereiken van de taakstellingen voor hun (economische) sector. Zo hebben binnen de rijksoverheid de departementen voor Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van het milieubeleid. Hoewel in het algemeen bij externe integratie alleen aan het rijk gedacht wordt, geldt dit ook voor beleid dat de gedecentraliseerde overheden ontwikkelen.

De Wet milieubeheer kent twee instrumenten bij uitstek die externe integratie bevorderen: de regeling milieu-effectrapportage (1986) en de milieutoets (1995). Beide instrumenten zorgen ervoor dat voorafgaande aan besluitvorming over projecten, wetten of regelgeving de milieugevolgen inzichtelijk gemaakt worden.

Vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit

Het kabinet wil de effectiviteit en efficiëntie van het milieubeleid vergroten door milieu onderdeel te laten zijn van de reguliere besluitvorming door bedrijven, burgers en overheden. Het kabinet wil daarom deze actoren actief op de eigen verantwoordelijkheden aanspreken en hen waar mogelijk de ruimte bieden voor eigen afwegingen. 'Besturen op maat' is hiervoor een vereiste. Integratie, maatwerk en flexibiliteit zijn hierbij kernwoorden.

Het kabinet wil dit onder meer met de volgende maatregelen bevorderen.

- Het maken van heldere afspraken over verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, inclusief het maken van afspraken over monitoring en verantwoording.
- Om de voorbeeldfunctie van de overheid te benadrukken zullen de relevante overheidsbedrijven en -instellingen van de rijksoverheid in de planperiode een goed functionerend milieuzorgsysteem realiseren. De afzonderlijke departementen komen voor 1 januari 1999 met een plan van aanpak daartoe.
- In het kader van externe integratie van het milieubeleid bij de verschillende departementen zet het kabinet een onderzoeksproject op, gericht op het ontwikkelen van een methodiek om departementen zelfstandig en concreet verantwoordelijk te maken voor het realiseren van een deel van de nationale CO₂-doelstelling. Dit onderzoek wordt los van de huidige doelstellingen gevoerd en tevens komt aan de orde door wie en hoe de doelen vastgesteld worden.
- Om een flexibeler uitvoering van het lokale milieubeleid mogelijk te maken, continueert het kabinet de aanpak van de projecten 'Stad en milieu', 'Modernisering instrumentarium geluidbeleid' (MIG) en 'Beleidsvernieuwing bodemsanering' (BEVER).

externe integratie**Milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen**

Het kabinet wil de milieu-consequenties van het gedrag van bedrijven en burgers beter in de prijs tot uitdrukking laten komen en de marktwerking in het milieubeleid door een markconforme inzet van instrumenten vergroten. Daarmee wil het kabinet het milieubewuste handelen van burgers en bedrijven ondersteunen. Het wil zo het efficiënt gebruik van energie en grondstoffen bevorderen, en duurzame productie en consumptie verder stimuleren. Ook wil ze zo bevorderen dat marktpartijen op de economisch meest verantwoorde wijze een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de gestelde milieudoelen. Onder andere door het milieu in de prijzen tot uitdrukking te brengen verwacht het kabinet de voor de overheid moeilijk bereikbare doelgroepen (consumenten, verkeer, landbouw en midden- en kleinbedrijf) alsnog te beïnvloeden en de emissies van diffuse bronnen te verminderen. Het gaat het kabinet onder meer om de volgende maatregelen.

- Vergroening van het belastingstelsel, zodat er een lastenverschuiving van arbeid naar milieubelastende activiteiten plaatsvindt. Terwijl de inkomsten- en loonbelasting wordt verlaagd, worden verschillende de verbruiksbelastingen (afhankelijk van de daarmee samenhangende milieudruk) verhoogd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verhogen van de energiebelastingen en grondwaterbelasting, alsmede het invoeren van belastingen op oppervlaktedelfstoffen en bestrijdingsmiddelen
- Fiscale stimulering van duurzame investeringen, onder andere gericht op energiebesparing en het stimuleren van groen beleggen (bijvoorbeeld bos-aanleg, duurzaam bouwen, vormen van bodemsanering en groen label stallen).

vergroening belastingstelsel

Marktwerking in het milieubeleid

Een goede marktwerking is van belang voor het functioneren van de samenleving. Vrije marktwerking is hierbij het streven. Dit betekent concurrentie tussen aanbieders, vrije toegang tot de markt en zoveel mogelijk keuzemogelijkheden bij de afnemers. Onnodige regelgeving moet worden voorkomen en in het economische verkeer moeten duidelijke spelregels gelden. Indien vrije concurrentie leidt tot maatschappelijk ongewenste effecten dient ook vanuit de invalshoek van een goede marktwerking hier tegen te worden opgetreden. Daarbij heeft het de voorkeur instrumenten in te zetten, die de marktwerking niet verminderen, maar juist versterken.

Milieuvervuiling is een voorbeeld van een maatschappelijk ongewenst effect waarbij marktwerking onvoldoende een rol speelt. Het milieu heeft vaak nog geen of een te lage prijs waardoor in de bedrijfsvoering en in de consumptie geen rekening wordt gehouden met deze (externe) kosten. In de praktijk betekent dit dat bedrijven en consumenten te véél vervuilen. Marktwerking hier betekent dat de 'inrichting van de markt' zodanig moet zijn dat een verandering van 'incentives' wordt bewerkstelligd bij producenten en consumenten (incentive-sturing). Met 'incentive-sturing' wordt bedoeld dat marktpartijen uit vrije wil en eigen belang milieuvriendelijk(er) gedrag initiëren, oftewel dat dit gedrag het meest lucratief is voor marktpartijen. Een producent die wordt geconfronteerd met een stijging van het tarief dat hij moet betalen voor het verwijderen van zijn bedrijfsafval, zal worden geprikkeld tot preventie of het scheiden aan de bron, teneinde de kosten te beperken. Instrumenten die gebaseerd zijn op marktwerking hebben daarnaast als voordeel dat de informatiekosten en nalevingskosten lager kunnen zijn; iedere marktpartij is immers steeds op zoek naar de voor hem meest efficiënte vorm van productie en consumptie. Een belangrijke en vaak effectieve vorm van 'incentive-sturing' zijn prijsprikkels. Door een verandering in de relatieve prijsverhouding tussen milieuvervuilend en milieuvriendelijk gedrag/producten te bewerkstelligen, kan milieuvriendelijk gedrag (productie, consumptie) bij deze marktpartijen worden bevorderd. Zo is de prijsverhouding tussen de auto en het openbaar vervoer een van de factoren die bepaalt voor welke vervoerswijze de consument kiest (naast kwaliteit, zekerheid, reistijd, etcetera).

- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om in de grondslag van de Motorrijtuigenbelasting en/of de Belasting personenauto's en motorrijwielen mede milieukeurmerken te betrekken, gericht op stimulering van schone en zuinige voertuigen en van een optimale brandstofmix. Het onderzoek zal naar verwachting eind 1998 worden voltooid.
- Het kabinet blijft zich mondiaal en in Europees verband inzetten voor een accijns op kerosine en BTW-heffing op vliegtickets.
- Om de NOx-taakstelling te realiseren heeft het kabinet een duidelijke voorkeur voor een brede invoering van het systeem van kostenverevening voor de industrie, raffinaderijen en de energiesector.
- Het kabinet wil ook zelf via de vraagzijde duurzame productie en consumptie bevorderen. Met een milieugericht overheidsaanschaffingenbeleid zal ze conform de voornemens van de Nota milieu en economie de markt voor milieuvriendelijke producten en diensten vergroten.

Beter handhaven

Het kabinet wil door een betere handhaving de implementatie van het beleid vergroten, en milieucriminaliteit verminderen. Het wil onder meer met de volgende maatregelen de samenwerking bij de handhaving op uitvoerend niveau versterken.

- Het verbeteren van de regie door de verschillende overheden en de samenwerking tussen handhavende instanties.
- Het ontwikkelen van een gezamenlijke handhavingsstrategie door verschillende overheden.
- Het intensiveren van de handhaving van de bestaande maximum rijsnelheden.

Versterken van de internationale inzet

Het kabinet zet de initiërende milieustrategie die Nederland de afgelopen jaren internationaal heeft gevoerd voort. Extra nadruk zal worden gelegd op het maken van internationale afspraken over milieuproblemen die Nederland niet op eigen kracht kan oplossen en op het bijdragen aan vermindering van milieuproblemen op wereldniveau waarvan Nederland medeveroorzaker is. Wat betreft Europa zal Nederland zich de komende jaren intensief blijven bezighouden met de vernieuwing van het milieubeleid van de Europese Unie en veel aandacht besteden aan de ondersteuning van Midden-Europese landen bij hun toetreding tot de EU.

In concreto krijgen acht onderwerpen prioriteit bij de internationale inzet.

- Klimaat- en energiebeleid
- Verzuring
- Biodiversiteit en bossen
- 'Milieu en economie' in internationaal verband
- Milieugevaarlijke stoffen
- Mondiale zoetwaterproblemen
- Agenda 2000 van de EU
- Bilaterale betrekkingen: joint implementation en steun bij opbouw milieubeleid

Effecten NMP3-pakket in 2010 tegen de achtergrond van het European Coordination (EC) scenario

				MV4-referentielijn (geen nieuw beleid)	NMP3 beleid ¹	NMP3 Opties	NMP3 doel
	eenheid	1990	1995	2010	2010	2010	2010
Klimaatverandering²							
Broeikasgassen	Mton	223	237	249	238	227	-4
CO ₂	Mton	168	180	199	190	179 ³	-4
w.v. verkeer	Mton	29	32	37	37	34	-4
Verzuring							
NO _x	kton	574	498	375	258	229	120
w.v. verkeer	kton	353	314	210	171	156	65 ⁵
ammoniak	kton	232	152	112	89	89 ⁶	50
SO ₂	kton	202	146	92	79	53	56
VOS	kton	444	362	234	229	220	117
Zure depositie							
totaal stikstof	mol/ha	-	2100	1600	1450	1400 ⁶	1000
totaal potentieel zuur	mol/ha	-	3200	2250	2050	1950 ⁶	1400
Vermesting⁷							
fosfaat	kton	162	144	66	53	53	29
stikstof	kton	426	509	319	276	276	183
Verstoring							
ernstig gehinderden ⁸	%ernstige hinder	40	-	40	40	35-40	-4
Milieukosten	f miljard⁹	11,9	17,7	24,3	25,4	25,8	-

¹ Inclusief internationale maatregelen.

² Conform nieuwe CO₂-methodiek; totaal heeft betrekking op 6 broeikasgassen.

³ Exclusief back-stop opties.

⁴ Dit doel wordt in de planperiode vastgesteld.

⁵ Exclusief overige mobiele bronnen.

⁶ De opties voor mest en ammoniak omvatten regionale maatregelen. De verbeteringen van de milieukwaliteit op regionale schaal komen niet tot uitdrukking in de nationale emissiecijfers.

⁷ Voor de MV4-referentielijn is als aanname reeds een substantiële reductie (15%) van de varkensstapel opgenomen.

⁸ Betreft ernstig gehinderden door alle bronnen (inclusief burenoverlast). Het RIVM heeft uit de NMP3-pakketten uitsluitend de geconcretiseerde maatregelen als gevolg van rail- en wegverkeer geanalyseerd, en niet lokale maatregelen. Een interdepartementale inschatting van het milieurendement van alle maatregelen uit het NMP3 leidt tot een uitkomst van 30% ernstig gehinderden in 2010, en 20% bij het optiepakket.

⁹ Betreft kosten voor alle maatschappelijke groepen, prijspeil 1997; kosten NMP3 zijn cumulatief.

4.4 De financiering van het NMP3

Om de maatregelen uit het NMP3 te financieren heeft het kabinet in zijn begroting van 1998 voor de periode tot 2010 reeds 2,6 miljard gulden extra gereserveerd. Het gaat om de volgende investeringen.

- 1,5 miljard voor een versnelling van de uitvoering van de bodemsanering
- een tweede impuls van 750 miljoen voor het bestrijden van de CO₂-emissies
- 185 miljoen voor de bevordering van schone technieken in het verkeer, ten einde de luchtverontreiniging door deze sector te verminderen
- 165 miljoen voor de bestrijding van NO_x-emissies door stationaire bronnen

Deze investeringen komen bovenop een aantal middelen die het kabinet al eerder beschikbaar heeft gesteld voor het milieubeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om enkele maatregelen ter vergroening van het fiscale stelsel, de eerste impuls voor de intensivering van het CO₂-beleid (CO₂-reductieplan), de financiering van maatregelen uit de Nota milieu en economie, de extra investeringen in het openbaar vervoer en de vrijgemaakte middelen voor de inrichting van het landelijk gebied.

Met deze extra financiële middelen wordt bovenop de huidige middelen een bedrag oplopend tot 250 miljoen gulden per jaar in 2002 meer uitgetrokken voor de uitvoering van het milieubeleid. Dit is een forse financiële impuls, maar nog niet voldoende om alle milieudoelen te kunnen realiseren.

4.5 De balans van het NMP3

Gegeven de huidige verwachtingen omtrent de economische groei worden de NMP-doelstellingen met de maatregelen die in het NMP3 zijn beschreven grotendeels gerealiseerd, zij het in een aantal gevallen later. Berekeningen van het RIVM over de te verwachten milieumaatregelen uit het NMP3 laten zien dat met de maatregelen uit dit NMP aanzienlijke emissiereducties kunnen worden bereikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor nutriënten. Een ander voorbeeld betreft de bodemsanering, waarvoor geldt dat de benodigde saneringsperiode minimaal wordt gehalveerd van ongeveer 80 tot 40 jaar, door een verhoging van het budget (1,5 miljard gulden) en door een aanpassing van de saneringsaanpak. De doelstellingen voor 2010 voor deze onderwerpen worden weliswaar nog niet gehaald, maar komen wel binnen bereik.

Deze resultaten worden bereikt bij een gelijkblijvend aandeel van de milieukosten in het bruto binnenlands product (BBP). In 1995 bedroegen de milieukosten 2,7% van het bruto binnenlands product (BBP). De doorrekening van het NMP3-beleidspakket door het RIVM op basis van het EC-scenario laat zien dat dit percentage tot 2010 constant blijft of licht daalt.

De doelstellingen voor verzuring (NO_x en ammoniak) en verstoring (geluidhinder) lijken moeilijker te realiseren. Dit geldt ook voor de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de in Kyoto gemaakte afspraken over klimaatverandering (broeikasgassen). Alhoewel de uitvoering van de maatregelen uit het NMP3 de komende vier jaar een forse stap in de richting van deze doelstellingen betekent, worden ze naar verwachting niet gehaald. De hoofdoorzaak hiervan ligt in de nauwe verwevenheid tussen de groei van de economie en de consequenties hiervan voor het milieu. Door de groei

doelen moeilijk te realiseren

Opties voor het realiseren van de internationale klimaatverplichting.

- Snelheidsverlaging tot een landelijk maximum van 100 km per uur.
- Intensivering van de handhaving van rijsnelheden op autosnelwegen. Het gaat om invoering van geautomatiseerde trajectcontrole.
- Afsluiten van een CO2-convenant met de electriciteitsproductiesector om een verlaging van de gemiddelde koolstofintensiteit te bereiken. Middelen hiertoe kunnen zijn: een verminderde inzet van kolen compenseren door inzet van duurzame energiebronnen, zoals biomassa, tijdelijke inzet van gas, toename van warmtekrachtkoppeling en dergelijke.
- Voortzetten en verbreding/verdieping MJA-aanpak (*).
- Stimulering doorbraaktechnologie (*).
- Stimuleren van energiebesparing in agrarische sector en MKB (*).
- Bevorderen restwarmtebenutting (glastuinbouw, bedrijventerreinen) (*).
- Bevorderen energiebesparing in de bouw (onder andere aanscherpen EPN, operationaliseren OEI, verder uitwerken EPK en energie-arm bouwen(*)).
- Bevorderen energie-efficiëntie verkeer. Het gaat om te onderzoeken maatregelen in de sfeer van beïnvloeden van rij- en aankoopgedrag, ook bij de ruimtelijke ordening.
- Fiscaal stimuleren aanschaf zuinige auto's.
- CO2-opslag in de diepe ondergrond. In eerste instantie gaat het om uitvoering van de onderzoeksfase voor een CO2-opslagproject bij Shell-Pernis, om over circa drie jaar te kunnen besluiten over daadwerkelijke start.
- Aanscherpen van fiscale stimuleringen (EIA, VAMIL, Groen beleggen).
- Fiscale facilitering vastleggen CO2. Het gaat om het vastleggen van CO2 in bossen, en om het fiscaal stimuleren van de opslag van CO2 ondergronds.
- Verhogen van accijns op motorbrandstoffen met circa 50 cent, mits de ontwikkelingen in de buurlanden daar ruimte toe bieden.
- Inzet groene stroom in overheidsgebouwen.
- Joint implementation.
- Internationale emissiehandel in het kader van het Kyoto-Protocol.
- Emissiereductie in ontwikkelingslanden via het 'Clean Development Mechanism' (CDM).

Totale geschatte kosten voor de overheid in de periode 1999-2010: 21,6 miljard gulden (***)

Geschatte jaarlijkse emissiereductie in 2005: 22 à 35 Mton CO₂ (***)

idem jaarlijks in 2010: 28 à 42,5 Mton CO₂.

(*) maatregelen die in de Nota energiebesparing verder worden uitgewerkt

(**) maatregelen die in de Verkenning van de belastingen voor de 21-eeuw zijn opgenomen

(***) exclusief emissiehandel en CDM

van de consumptieve bestedingen blijven met name de energiegerelateerde emissies zoals die van CO₂ toenemen. Meer vergaande maatregelen bieden op afzienbare tijd een oplossing, maar deze zijn zeer ingrijpend, zowel in financieel als in maatschappelijk opzicht. Ook zijn niet op alle terreinen de benodigde technologie en de mogelijkheden voorhanden om de maatregelen tijdig te implementeren. Om een eerste indruk te geven: de maatregelen voor verzuring (NO_x en ammoniak) en verstoring (geluidhinder) zouden in totaal tot 2010 boven op de genoemde milieukosten van ongeveer 2,7% van het BBP een extra overheidsinvestering van ruim 2 miljard gulden vergen. Daarbij gaat het om maatregelen zoals het toepassen van 'stil asfalt' in stedelijke gebieden en een versnelde aanscherping en verlaging van de verliesnormen op de zandgronden de oplossing meer in zicht brengen. Ook is duidelijk dat het realiseren van de internationale verplichtingen voor de vermindering van de emissies van broeikasgasen grote financiële investeringen vereist. Uit berekeningen over de kosten van de maatregelen om de -3% doelstelling voor CO₂ te halen, bleek dat hiervoor in de planperiode minimaal 1 miljard extra per jaar nodig. Hierbij is uitgegaan van internationale samenwerking, technologische doorbraken en de verdere vergroening van het fiscale stelsel, inclusief een verhoging van de energieheffingen.

Ondanks de problemen bij het realiseren van de doelstellingen is het verlaten van de doelstellingen nu niet aan de orde; alleen de doelstelling voor ernstige geluidhinder (te weten 0% ernstig gehinderden in 2010) wordt herzien. Verlaten van de doelstellingen zou immers betekenen dat de achterliggende kwaliteitsdoelen, bijvoorbeeld voor een schone lucht in steden en het voorkómen van klimaatverandering, niet worden gerealiseerd. Dit zou bovendien strijdig zijn met de missie die het kabinet zich heeft gesteld (zie pagina 19). Wel wil het kabinet voor het realiseren van enkele doelstellingen meer tijd uit trekken (temporiseren van 2000 naar 2005). Dit betreft de emissiedoelstellingen voor NO_x en ammoniak.

Meer concreet spelen bij de resterende milieuknelpunten de volgende overwegingen een rol.

Klimaatverandering

In het in Kyoto afgesloten akkoord over klimaatverandering is voor de Europese Unie een reductie van de emissie van broeikasgassen van 8% ten opzichte van 1990 (respectievelijk 1990 of 1995 naar keuze voor de fluorverbindingen HFK's, PFK's en SF₆) opgenomen, te bereiken in de periode 2008-2012. Deze gezamenlijke verplichting betreft de broeikasgassen CO₂, lachgas (N₂O), methaan (CH₄) en drie fluorverbindingen (HFK's, PFK's en SF₆). Voorts mogen landen CO₂-vastlegging als gevolg van bebossing en herbebossing gebruiken om aan hun verplichtingen te voldoen. Voor de Nederlandse emissies van alle broeikasgassen gezamenlijk wordt in deze periode zonder aanvullend beleid een stijging verwacht van 7% ten opzichte van 1990 (tot een uitstoot van 238 Mton CO₂-equivalenten). Het is dan ook duidelijk dat de trend naar absolute ontkoppeling van de economische groei en de emissies van broeikasgassen nog niet is ingezet, ondanks een relatieve vermindering van de uitstoot ten opzichte van de groei. Nu in Kyoto een reductie van de emissie van broeikasgasemissies is overeengekomen, zal binnen de EU in de loop van dit jaar opnieuw onderhandeld worden over de verdeling tussen de lidstaten (burden sharing). Dit is vereist voor ratificatie door EU

**missie blijft de koers
aangeven**

Emissies mest en ammoniak veroorzaakt door de doelgroep landbouw
Opties voor het verder naderbij brengen van de doelstelling.

- Extra bescherming kwetsbare natuurgebieden door verplaatsing of beëindiging van bedrijven in de directe omgeving van deze natuurgebieden.
- Stimuleren ontwikkeling van emissie-arme technieken.
- Versneld verlagen en aanscherpen van verliesnormen op droge zandgronden.
- Extensivering van veedichte bedrijven op nitraatuitspoelingsgevoelige gronden.
- Extra afvoer van mestoverschotten van sterk fosfaatverzadigde gronden.

De totale kosten van deze gebiedsgerichte maatregelen bedragen voor de overheid circa 900 miljoen gulden in de periode 1999-2010. Een interdepartementale schatting geeft aan dat met deze extra opties de ammoniakemissies naar verwachting met 5 kton zullen worden verminderd (140 mol/ha minder depositie op de gehele EHS), dat de doelstelling van 50 mg NO₃ uit de Nitraatrichtlijn ook op de droge zandgronden zal worden gerealiseerd, en dat er jaarlijks in de betrokken gebieden tussen de 10 en 15% minder fosfaat naar het oppervlaktewater zal uitspoelen.

Emissies NO_x veroorzaakt door de doelgroep verkeer en vervoer
Opties voor het verder naderbij brengen van de doelstelling.

- snelheidsbeperking
- versnelde invoering EURO 4
- schone motoren binnenvaart
- fiscaal stimuleren aanschaf schone auto's
- verschuiven brandstofmix

Totale geschatte kosten voor de overheid in de periode 1999-2010: 180 miljoen
Geschatte opbrengst (emissiereductie) in 2010: 15 kton NO_x

Geluid

Opties voor het verder naderbij brengen van de doelstelling.

- snelheidsbeperking
- stil asfalt
- retrofit treinen
- stiller maken railinfrastructuur
- stedelijk verkeersbeleid
- kleine vliegtuigen

Totale geschatte kosten voor de overheid in de periode 1999-2010: 1,17 miljard
Geschatte opbrengst in 2010: van 30% naar 20% ernstig geluidgehinderden

en EU-lidstaten en in verband met de afspraken in Kyoto. Op basis van de uitkomst van Kyoto en de afspraken die binnen de EU over de lastenverdeling zullen worden gemaakt zal Nederland zich committeren om een gelijkwaardige en evenredige bijdrage te leveren aan de realisatie van de Europese reductieverplichting. Het kabinet zal op basis van deze lastenverdeling de uitkomsten van Kyoto nader analyseren.

Daarbij zal het gebruik maken van de mogelijkheden die het afgesproken protocol biedt, onder andere ten aanzien van het gebruik van joint implementation en verhandelbare emissierechten. De consequenties voor de overheid zijn op dit moment nog niet goed te overzien, mede doordat het Kyoto-protocol op belangrijke punten afwijkt van de oorspronkelijke EU-onderhandelingsinzet, en omdat over de inzet van het internationale instrumentarium in Kyoto geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Mede gezien de verwachte stijging van de emissies is te verwachten dat de financiële en maatschappelijke consequenties aanzienlijk zullen zijn.

Verkeer (NO_x en geluidhinder)

Met het beleidspakket van het NMP₃ worden de algemene doelstellingen voor NO_x-emissies en geluidhinder niet gerealiseerd. De uitstoot van NO_x door verkeer en vervoer in 2010 wordt in het EC-scenario na uitvoering van de maatregelen uit het NMP₃ geschat op 171 kton terwijl voor 2010 de totale NO_x-doelstelling 120 kton is (dat wil zeggen inclusief de uitstoot van industrie en andere doelgroepen). Het aantal ernstig geluidgehinderden wordt door het voorgestelde verkeer- en vervoersbeleid van 40% naar 30% teruggebracht, terwijl de ambitieuze NMP₂-doelstelling voor 2010 'géén ernstig gehinderden' is. In een kader zijn opties aangegeven die deze doelen dichterbij kunnen brengen. Deze maatregelen zijn zeer ingrijpend, zowel in financieel als in maatschappelijk opzicht en vereisen van de zijde van de overheid een extra investering van ruim 1 miljard gulden.

Mest en ammoniak (landbouw)

Met het huidige mest en ammoniakbeleid wordt een duidelijke afname van de milieudruk bereikt. Verwacht wordt dat met de huidige in ontwikkeling zijnde beleidsinspanningen een belangrijke stap gezet wordt. Desondanks blijven er drie belangrijke uitdagingen over: ammoniak, nitraatuitspoeling op zandgronden en fosfaatverzadigde gronden.

Bij ammoniak wordt naar verwachting de emissiereductiedoelstelling voor 2005 (70% reductie ten opzichte van 1980) en de inspanningsverplichting voor 2010 (80% reductie ten opzichte van 1980) met het huidige technologiepotentieel niet gehaald. Samen met het reeds ingezette beleid voor de reconstructie van gebieden waar herstructurering plaatsvindt kan met een aantal extra ammoniakmaatregelen een belangrijke verbetering van de milieukwaliteit bereikt worden.

Om te kunnen voldoen aan de EU-nitraatrichtlijn en voor een goede natuurkwaliteit dienen ook voor nitraat aanvullende maatregelen genomen te worden. Het betreft maatregelen gericht op het versneld verlagen en aanscherpen van verliesnormen op droge zandgronden. Het gaat in totaal om circa 250.000 hectare, welke voor een belangrijk deel gelegen zijn in de gebieden met intensieve veehouderij.

De historische last van fosfaat vormt een ernstig probleem voor de waterkwaliteit en natuurontwikkeling. Dit geldt in gebieden waar landbouwgronden sterk verzadigd zijn met fosfaat en uitspoeling daarvan optreedt naar het oppervlaktewater. Om dit pro-

Extra groei en milieu

Uit een tentatieve analyse van het RIVM blijkt, uitgaande van een bepaalde samenstelling van productie en groei, hoeveel extra milieubelasting extra economische groei oplevert. Het blijkt dat een éénmalige economische meevaller van ongeveer 1% zonder aanvullend beleid op de middellange termijn leidt tot een toename van de emissies van CO₂, NO_x en SO₂, evenals van de productie van afval. Deze stijging is echter minder dan 1%. De omvang van de emissie-stijging voor CO₂ bedraagt ongeveer 1,5 Mton. Voor NO_x en SO₂ zijn de verwachte stijgingen 4 kton respectievelijk 0,5 kton. Voor de berekening van deze effecten heeft het RIVM zich gebaseerd op de Middellange termijnverkenning van het CPB (1997). In deze verkenning heeft het CPB voor twee scenario's de milieu-effecten voor de middellange termijn (2002) doorgerekend, namelijk in een behoedzaam scenario (2% economische groei) en een gunstig scenario (3,25% economische groei). De gevolgen voor het milieu van deze extra groei zijn afgeleid uit het verschil tussen de verwachte milieubelasting in deze scenario's.

De additionele kosten van de maatregelen die nodig zijn om deze extra milieubelasting te compenseren bedragen, uitgaande van een jaarlijkse extra groei van 1%, aan het einde van de planperiode grosso modo circa 500 miljoen gulden per jaar voor de maatschappij als geheel. Bij de bepaling van deze kosten is geen rekening gehouden met een mogelijke kostenreductie van technologische maatregelen in de toekomst. Ook met nieuwe en goedkopere opties is geen rekening gehouden.

bleem te beheersen zijn eveneens aanvullende maatregelen nodig.

In een kader zijn opties aangegeven om op de genoemde punten de doelstellingen verder dichterbij te brengen. De geschatte kosten voor de overheid die hiermee samenhangen bedragen in de periode 1999-2010 ongeveer 900 miljoen gulden. Een substantieel deel hiervan is onderdeel van projecten die een rol spelen bij de totstandkoming van toekomstige ruimtelijke-economische investeringen in ons land.

Het kabinet voorziet dat bovengenoemde vergaande extra maatregelen nodig zijn om de problemen bij klimaatverandering (broeikasgassen), verkeer (NOx en ernstige geluidhinder) en ammoniak (landbouw) te verminderen. Gezien het veel verder reikende karakter van deze maatregelen dan bij de vorming van dit kabinet was voorzien, ligt het in de rede dat besluitvorming hierover bij de komende kabinetsformatie moet plaatsvinden.

Daarnaast stelt het kabinet vast dat hogere economische groei in veel gevallen zal leiden tot extra milieudruk. Met dit effect dient bij de begrotingsvoorbereiding op de volgende wijze rekening te worden gehouden. Bij de huidige begrotingssystematiek kan dit op de volgende wijze. Enerzijds kunnen via een verdere vergroening van het fiscale stelsel, fiscale regelingen ten gunste van het milieu worden aangescherpt; hiermee samenhangende belastingopbrengsten zullen worden teruggesluisd door lastenverlichting op ander terrein. Anderzijds zullen de in dit verband eventueel benodigde milieu-uitgaven kunnen worden gefinancierd binnen de ruimte van het uitgavenkader die ontstaat als gevolg van een hogere economische groei dan waarmee in de begroting is rekening gehouden. Verder acht het kabinet het noodzakelijk dat door herziening van het belastingstelsel milieu in de prijzen wordt verwerkt om vermindering van de milieudruk te bewerkstelligen. Het betreft hier een verdere vergroening van het fiscale stelsel. Tenslotte verwacht het kabinet in Europees verband afspraken te maken over verdere NOx-normstelling voor voertuigen en over de implementatie van de resultaten van de derde Conferentie der Partijen in Kyoto, waardoor verdere stappen gezet kunnen worden ter vermindering van deze emissies.

Het kabinet verwacht dat de besluitvorming over deze verder reikende maatregelen een integrale aanpak vereist. De zorg van de overheid gericht op het vergroten van welzijn en welvaart van alle bewoners van Nederland is immers in het geding. Het gaat om belangrijke keuzes die voor de langere termijn op het terrein van de leefomgeving moeten worden gemaakt. Het kabinet heeft het voornemen deze keuzes in de eerste helft van de planperiode te verankeren in een Nota leefomgeving. Het kabinet komt daarmee tot een geïntegreerd nationaal ruimtelijk- en milieubeleid. Tevens zal het kabinet in deze Nota aangeven op welke wijze het ruimtegebruik en de milieubelasting van wonen, werken, vervoer en natuur hierbij hun plaats kunnen krijgen en hoe de relatie is met het beleid op het terrein van de waterhuishouding.

Nota leefomgeving

Deel II

De Actoren

Deel II		
1	Samenwerkende organisaties	59
2	Overheden	67
3	Burgers	87
4	Doelgroepen	97
4.1	Inleiding	97
4.2	Landbouw	97
4.3	Industrie	115
4.4	Raffinaderijen	127
4.5	Energiebedrijven	135
4.6	Detailhandel	143
4.7	Verkeer en Vervoer	151
4.8	Bouw	187
4.9	Afvalverwijderingsbedrijven	195
4.10	Actoren in de waterketen	199

We zijn allemaal verantwoordelijk

Het NMP1 geeft al nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid weer:

“Een ieder wordt geacht zijn eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het milieu te kennen en zijn handelen daar naar te richten. De grote schaal waarop sommige milieuproblemen zich voordoen, doet daar niets aan af.” (NMP1, blz. 13)

bron: Nationaal Milieubeleidsplan, 1989, pagina 13.

Bijdragen van burgers

Ecoteam programma

Tijdens een Ecoteam programma komen zes tot tien mensen acht avonden bij elkaar. Na een startavond volgen zes avonden over afval, gas, elektriciteit, water, vervoer en koopgedrag. Op de laatste avond komen, naast een evaluatie ook mogelijkheden voor voortzetting aan de orde.

Vitaal voor het Ecoteam programma is het meetsysteem. De deelnemers houden bij hoeveel afval, gas, elektriciteit en water zij per week gebruiken, zowel voor als na het doorvoeren van diverse maatregelen. Zo worden de resultaten van de besparingsacties duidelijk zichtbaar. Inmiddels hebben 5000 huishoudens het Ecoteam programma doorlopen. Gemiddeld is hun milieuverbruik met 10 tot 20% verminderd.

Auto delen

Eind 1993 en begin 1994 werden Call a Car, Huur op Maat en Auto op Afroep geïntroduceerd. In 1995 kwamen de landelijke verhuurders met een strippenkaart c.q. couponboekje. Uitdagend zijn de initiatieven waarbij meerdere deelauto's een standplaats in de wijk hebben, uitgerust met telematica voorzieningen.

In deze periode groeide het aantal locaties van 0 naar 500 en het aantal deelnemers van 0 naar 20.000.

Ook de samenwerking van de Stichting voor gedeeld autogebruik en maatschappelijke organisaties is een succesfactor gebleken in het functioneren van deze branche. Zo werden met verschillende milieuorganisaties congressen en informatiemarkten op dit gebied georganiseerd.

1. Samenwerkende organisaties

1.1 Inleiding

In het milieubeleid zijn verschillende actoren actief: de overheden, de doelgroepen, maatschappelijke organisaties (waaronder de milieubeweging) en ook de burgers zelf. Deze actoren spelen elk een rol bij de formulering en uitvoering van het milieubeleid. Uit deel I blijkt dat de wijze waarop dit gebeurt een belangrijke succesfactor in het milieubeleid is. In deel I is de strategie van het milieubeleid beschreven en in dit deel II staan de actoren centraal. Deel III geeft tot slot een verdieping en onderbouwing van de delen I en II.

De centrale actoren zijn de overheden en de doelgroepen. In dit deel zijn ze in de hoofdstukken 2 en 4 beschreven. Nieuw in het NMP3 is dat de burger een meer centrale plaats krijgt. Hierover gaat hoofdstuk 3, waarin tevens de doelgroep consumenten is terug te vinden.

Om de taken, acties en inzet van de actoren goed te kunnen plaatsen, is inzicht nodig in de ontwikkeling van het milieubeleid. In deel I is hier al aandacht aan besteed. In aanvulling hierop schetst paragraaf 1.2 de historie van het milieubeleid, speciaal met het oog op de actoren. In paragraaf 1.3 staan de maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk van invloed zullen zijn op het milieubeleid. Paragraaf 1.4 gaat kort in op de rollen van alle genoemde actoren in het milieubeleid.

1.2 Een historische schets

De aanpak van milieuproblemen is in de afgelopen dertig jaar nogal veranderd. Nu werken er veel meer mensen aan milieuproblemen en zijn er veel meer middelen beschikbaar. Ook is de verscheidenheid in de overheidsinstrumenten toegenomen en veranderd. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden anders verdeeld en is milieu in de besluitvorming gemeengoed geworden.

In de jaren zestig en zeventig gaf de rijksoverheid bijna uitsluitend algemene en gebiedende regels. Ook daarna is regelgeving vanuit de rijksoverheid een noodzakelijk element in de aanpak van milieuproblemen gebleven. In het midden van de jaren tachtig echter bleek dat die aanpak alléén onvoldoende was. Het rapport *Zorgen voor Morgen*, de eerste Milieuverkenning van het RIVM uit 1988, liet overduidelijk zien dat er nog steeds ernstige milieuproblemen waren.

Samenwerking kan effectiever zijn dan regelgeving. Vanuit die opvatting ging de rijksoverheid doelgroepen en de andere overheden steeds meer als belangrijke partners beschouwen bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. In het milieubeleid werden partnership en convenanten belangrijke instrumenten. De rijksoverheid zette een volgende stap door deregulering, flexibilisering en decentralisatie op te nemen in het milieubeleid, met het doel invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijk-

actoren centraal

van algemene regels...

...naar onderhandeling en samenwerking

Wat betekent maatwerk?

Maatwerk houdt in dat het rijk of andere overheden bij het bepalen van hun beleid rekening houden met verschillen tussen bedrijven, doelgroepen, overheden of gebieden. Maatwerk vertaalt zich onder meer in de volgende lijnen.

Gericht doelgroepenbeleid

Elke doelgroep heeft zijn eigen karakteristieken en kenmerken. Zo is de ene doelgroep vrij homogeen (raffinaderijen), de andere bestaat uit honderdduizend verschillende bedrijven (landbouw). Ook de organisatiegraad speelt een belangrijke rol. De overheden zullen bij de inzet van instrumenten meer met deze verschillen rekening houden.

Voorlopersbeleid

Aan de hand van de mate waarin de actoren milieubeleid in de praktijk brengen, kunnen de actoren worden onderscheiden in voorlopers, middengroep en achterblijvers. Tot dusverre is de aandacht vaak vooral uitgegaan naar de achterblijvers. In de toekomst zal het accent vooral komen te liggen bij de voorlopers. Juist van het stimuleren van voorlopers en het bekend maken van hun resultaten, kan een sterke uitstraling uitgaan naar de middengroep en wellicht ook naar de achterblijvers.

Schaalgericht beleid

In een aantal opzichten is er behoefte aan beleid dat specifiek rekening houdt met schaalverschillen tussen gemeenten. Zo heeft onderzoek aangetoond dat kleine gemeenten meer behoefte hebben aan intergemeentelijke samenwerking dan grote. Het is ook niet uitgesloten dat de mogelijkheden van zelfregulering nauw samenhangen met de schaalgrootte.

Selectieve inzet van instrumenten

Bij het selectief inzetten van instrumenten valt onder meer te denken aan het koppelen van subsidies aan bepaalde omstandigheden of het richten van het tweede-lijnstoezicht op gemeenten waarvan het beleid een bepaald ontwikkelingsstadium nog niet heeft bereikt.

Oriëntatie op gebieden

Differentiëren tussen gebieden speelt op verschillende niveaus, bijvoorbeeld tussen stedelijk en landelijk gebied, tussen specifieke gebiedstypen, zoals bedrijventerreinen en wijken, of tussen gebieden met bijzondere kenmerken, zoals beschermingsgebieden. Gebieden zijn een geschikt kader voor integraal lokaal beleid.

heid bij het oplossen van milieuproblemen. Hiermee verschoof de rol van de rijksoverheid van vooral regelgever in de jaren zestig en zeventig naar 'onderhandelaar', contractpartner én regelgever eind jaren tachtig en in de jaren negentig. Bovendien veranderde de rolverdeling tussen de overheden zelf. De rol van provincies en gemeenten bijvoorbeeld kon pro-actiever worden door de grotere bekendheid met de problematiek, de grotere ruimte voor een eigen beleid en, in het algemeen, een toegenomen milieubewustzijn bij burgers, bedrijven en overheden.

De rijksoverheid ging niet alleen de doelgroepen bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering betrekken, maar ook maatschappelijke organisaties voor de behartiging van maatschappelijke (deel)belangen. Daartoe hoorde onder andere de milieubeweging, die grotendeels in het midden van de jaren zeventig was ontstaan. Het aantal aanhangers van deze beweging was inmiddels flink gegroeid. De milieubeweging was ook professioneler gaan werken en had veel kennis en deskundigheid verworven.

In de jaren negentig nam de rol van de internationale actoren sterk toe, met name van de Europese Unie. Nederland is voor het oplossen van nationale milieuproblemen in toenemende mate afhankelijk van internationale afspraken en regelgeving. Anderzijds oefent Nederland ook invloed uit op het internationale milieubeleid. De ruimte voor een eigen milieubeleid is door deze ontwikkelingen kleiner geworden.

Eind jaren tachtig werd de aandacht in het milieubeleid inhoudelijk verlegd van de drie compartimenten bodem, water en lucht naar integrale thema's zoals verzuring en verdroging. Midden jaren negentig zet deze verschuiving door naar de leefomgeving. Naast milieu gaat het dan ook om sociaal welzijn, welvaart en natuur. Met de Nota milieu en economie wordt een volgende stap gezet op weg naar een duurzame economische ontwikkeling, waarbij economische groei samengaat met een verminderde milieudruk en een betere leefomgeving. De uitwerking hiervan staat in deel I, hoofdstuk 4.

van sectoraal naar integraal

1.3 Verwachte ontwikkelingen

In de planperiode krijgt de uitvoering van het milieubeleid te maken met een aantal ontwikkelingen. Ze zijn de basis voor de activiteiten die van de overheden en de doelgroepen worden verwacht. Deze ontwikkelingen komen voort uit de manier waarop het milieubeleid in de planperiode van het NMP2 is vormgegeven. Hieronder komen ze kort aan de orde.

Samenwerking

De rijksoverheid kan het milieubeleid niet meer alleen vormgeven, laat staan uitvoeren. De rijksoverheid is één van de partners in een netwerk, waar ook de andere overheden, de doelgroepen, maatschappelijke organisaties en burgers deel van uitmaken. De milieuproblemen kunnen alleen door samenwerking goed en effectief worden aangepakt. Een viertal aspecten van deze samenwerking zal veranderen.

sturen in een netwerk

Ten eerste verandert de relatie tussen overheid en burgers. Burgers in een geïndividualiseerde en geëmancipeerde maatschappij verwachten dat de overheid hen steeds meer betreft bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Zij willen de overheid niet als vanzelfsprekend volgen in het beleid. Desondanks kost het steeds meer

burgers

Grensoverstijgende afspraken

Project Rimbürg-Wormdal en omgeving

Het initiatief voor dit project is genomen door de gemeenten Landgraaf, Kerkrade, Geilenkirchen, Bach-Palenberg, Herzogenrath en door het Wasserverband Eifel-Ruhr.

Dit project heeft tot doel het plangebied vanuit ecologische optiek grensoverschrijdend te structureren zodat een verbetering van wonen, werken, verkeer en recreatie optreedt. De belangrijkste uitgangspunten hierbij waren de bescherming van de beekdalsystemen, de grote stuifzandgebieden en de stedelijke inpassing in het landschap. Concreete plannen om dit te bewerkstelligen zijn de volgende

- bosontwikkeling
- het creëren van bufferzones
- het ontwikkelen van een natuurontwikkelingszone
- het opnieuw 'natuurlijk' maken (renaturering) van het Anselderbeekdal/Amstelbach
- het na beëindiging van de zandafgravingen inrichten van het Nivelsteiner Sand als natuurontwikkelingsgebied waarbij aansluiting op het Wormdal mogelijk wordt
- het benutten van lokaal ecologische potenties in nieuwe en bestaande woonwijken

Bron: Project Rimbürg-Wormdal en omgeving, plan juni 1995

Toenemende rol van belangenorganisaties

De Vereniging Natuurmonumenten vond medio 1996 dat de Ecologische Hoofdstructuur in het IJmeer en Markermeer onvoldoende uitwerking kreeg in de afwegingen rond verdere verstedelijking van Amsterdam. Acht maanden lang heeft men een inhoudelijke lobby- en communicatiecampagne gevoerd om via een referendum de bouw van IJburg tegen te houden. Het aantal tegenstemmers was uiteindelijk onvoldoende om dit voor elkaar te krijgen, maar wel is een groot aantal toezeggingen gedaan om de natuurwaarden in het gebied te ontzien, dan wel te verbeteren.

De Consumentenbond heeft door de rapportage van onderzoeken naar consumentenartikelen een grote invloed op het koopgedrag van de consument. Ook de milieuvriendelijkheid van de artikelen wordt waar mogelijk bij de onderzoeken betrokken. Het milieuaspect van een product wordt hierdoor voor de consument inzichtelijk gemaakt en krijgt een plaats bij de beoordeling die resulteert in 'de beste koop'.



moeite om de burgers te interesseren voor het werk van de overheid. Voor een succesvol milieubeleid is daarom bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering een goede communicatie met de burgers nodig.

Ten tweede neemt de betekenis van belangenorganisaties toe. Bij milieuproblemen mobiliseren deze organisaties de publieke opinie en maken ze goed gebruik van de media. Net als het bedrijfsleven ziet de overheid deze organisaties als partners om mee samen te werken.

Ten derde worden steeds meer taken die de overheid gewoonlijk verricht, uitgevoerd door (semi-)commerciële instellingen. Het gebruik maken van de zelfregulerende werking van vraag en aanbod op de markt blijkt in sommige gevallen een goede aanpak te zijn om de milieuproblemen op te lossen. Dit is bijvoorbeeld zo bij het mestbeleid, het beleid voor de bodemsanering en de energie- en industriewatervoorziening en het afvalbeleid. Op deze terreinen is sprake van meer samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.

Ten vierde gaat de tendens tot internationalisatie, met minder speelruimte voor de nationale overheid, samen met een tendens tot decentralisatie. Steeds meer komt de verantwoordelijkheid voor resultaten van het milieubeleid op een lager niveau te liggen. Dit komt tot uiting in de samenwerking tussen centrale en regionale overheden bij het oplossen van milieuproblemen in grensgebieden. Het Rijnverdrag en de samenwerking in het Waddengebied zijn daar voorbeelden van.

Besturen op maat

Wil milieubeleid succesvol zijn, dan zal het verschillende krachten in de samenleving moeten aanspreken. Dit brengt met zich mee dat er niet één juiste manier van besturen door de overheid is. Afhankelijk van het probleem en de maatschappelijke context kan de rijksoverheid in het ene geval zelf de leiding nemen en tot maatregelen overgaan en in het andere geval een veel beperktere rol hebben, bijvoorbeeld door alleen informatie te leveren. Er ontstaat dus meer flexibiliteit in het milieubeleid, waarbij een beargumenteerd afwijken van gestelde doelen mogelijk is. Het betekent ook dat kaders vanuit de rijksoverheid ruimte moeten laten voor de andere partners.

1.4 De rollen van de verschillende organisaties

De verschillende organisaties die in het milieubeleid actief zijn, hebben hun eigen belangen en zullen die ook verdedigen. Ze zijn echter op verschillende manieren bij het milieubeleid betrokken en dragen ook op verschillende niveaus aan de probleemoplossing bij.

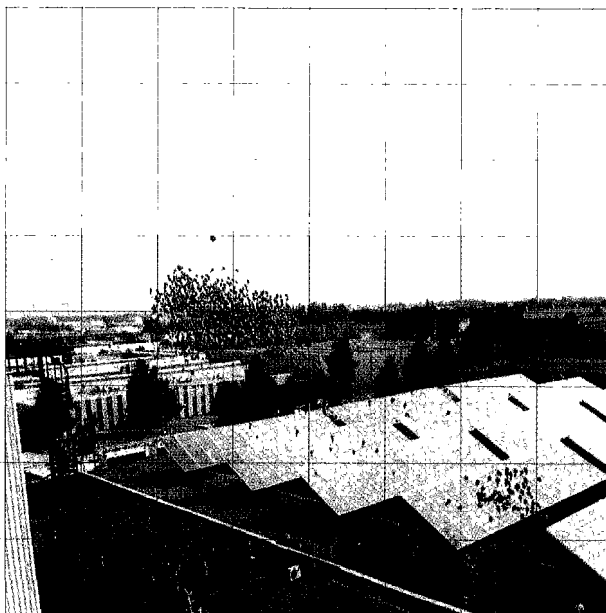
De overheden spelen een belangrijke rol bij het op de agenda zetten van milieuproblemen. Daarnaast moeten ze middelen aandragen om de problemen aan te pakken (zoals geld, informatie en regelgeving) en voor de uitvoering van het beleid zorgen. Van de overheden wordt bovendien verwacht dat zij het algemeen belang dienen, waaronder de natuur. De overheden zijn dus een belangrijke partner in het netwerk en komen daarom apart aan de orde in hoofdstuk 2 van dit deel.

marktwerving

algemeen belang

Initiatieven van bedrijven

In 1991 is Van Melle begonnen met de inventarisatie van de milieu-effecten van haar activiteiten. Hierbij worden emissies, onttrekkingen van primaire energie, gebruik van water en het gebruik van andere primaire grondstoffen gemeten en waar mogelijk teruggebracht. De resultaten worden jaarlijks gepubliceerd in een uitgebreid milieu-jaarslag dat onderdeel uitmaakt van het financieel jaarverslag. In samenwerking met het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie is gewerkt aan een 'Milieubarometer', die per werkmatschappij aangeeft of de milieudoelstellingen gerealiseerd zijn. Anno 1997 liggen de accenten op verpakking en papier, energie, water en vast afval. In het verlengde van het milieubeleid van Van Melle zijn bij de fabriek in Breda 288 zonnepanelen geïnstalleerd met een totale oppervlakte van 2.400 m² (zie foto).



Burgers spelen verschillende rollen in het milieubeleid. Burgers vragen om duurzame producten en nemen die producten ook af. Ze gebruiken financiële instrumenten en prijsprikkels en spreken mee in lokaal beleid. Ze scheiden afval, recreëren, zijn automobilist en maken dagelijks keuzes die van invloed zijn op het milieu. Hoofdstuk 3 is daarom aan de burgers gewijd.

De doelgroepen veroorzaken milieuproblemen en dragen als gevolg daarvan bij aan het oplossen ervan, bijvoorbeeld door productieprocessen te verbeteren. Ze hebben ook zelf een belang bij goede milieukwaliteit (zoals de voedingsmiddelenindustrie die schoon water nodig heeft). Vaak hebben ze veel kennis in huis. De doelgroepen spelen daarom een belangrijke rol in het milieubeleid. Ze komen aan de orde in hoofdstuk 4.

De maatschappelijke organisaties spelen verschillende rollen. Sommige vertegenwoordigen een doelgroep of een deel ervan, zoals de branche-organisaties, en worden tot de doelgroepen van het beleid gerekend. De milieubeweging speelt een belangrijke rol bij het signaleren van problemen, het mobiliseren van de publieke opinie en het leveren van kennis. De milieubeweging is daarom een gesprekspartner van het bedrijfsleven en de overheid, speelt een grote rol in natuur- en milieu-educatie en komt op, bijvoorbeeld juridisch, voor de belangen van natuur en milieu. De milieubeweging is daarom ten aanzien van het hele milieubeleid een belangrijke partner. De milieubeweging heeft echter, anders dan de doelgroepen en de overheden, geen eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het milieubeleid. Ze kiest haar eigen rol en wordt daarom niet apart in dit NMP3 behandeld.

Andere meer algemene maatschappelijke organisaties, die belangen van burgers behartigen (bijvoorbeeld vakbonden, ANWB, Nederlandse Vrouwenraad, Raad van Kerken, Consumentenbond en jongerenverenigingen) spelen een belangrijke rol in de communicatie met de burgers. Het is voor de overheid moeilijk om de burgers te bereiken. De algemene maatschappelijke organisaties kunnen dat beter en zijn daarom belangrijke partners voor de overheden. Deze organisaties komen vooral aan de orde in hoofdstuk 3 van deel II (de burgers) en in hoofdstuk 5 van deel III (de inzet van sociale instrumenten).

Tal van bedrijven en organisaties tot slot vallen weliswaar niet direct onder een doelgroep, maar kunnen wel aan oplossingen van milieuproblemen bijdragen. Dit zijn bijvoorbeeld banken, verzekeringsmaatschappijen en onderwijsinstellingen. De overheid kan deze organisaties betrekken bij relevante onderdelen van het milieubeleid en nadrukkelijk uitnodigen daaraan mee te werken.

uitvoeren van beleid**gesprekspartner**

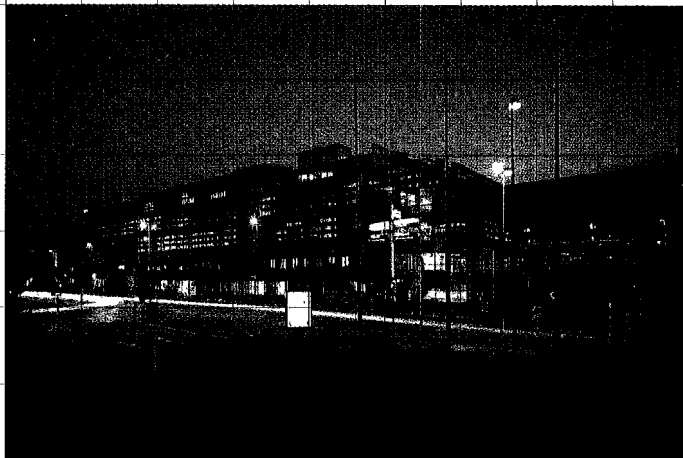
Uitvoeringsresultaten: de rijksoverheid/ Rijkshuisvesting en duurzaam bouwen

Aan het station in Haarlem staat een bijzonder gebouw: het Dynamisch kantoor Haarlem. De naamgeving van het gebouw is gebaseerd op het inrichtingsconcept. De medewerkers hebben geen eigen vaste werkplek meer. De inrichting bestaat uit kleine werkkamers, werkcoupes, comfortabele zitjes voor informeel overleg, leestafels en vergaderkamers. De werknemer zoekt een plaats, afhankelijk van de werkzaamheden die hij wil verrichten. Voor 265 formatieplaatsen bij de VROM-diensten in het kantoor zijn 197 werkplekken gerealiseerd. Dit is een besparing van circa 28% ruimte ten opzichte van een normaal kantoor. Het innovatieve inrichtingsconcept is niet het enige speciale aan het Dynamisch kantoor. Niet alleen de inrichting van dit gebouw is flexibel. De structuur is zo, dat er ook een gewoon cellenkantoor in geplaatst kan worden. De verplaatsbare binnenwanden zorgen ervoor dat hierdoor geen extra sloopafval hoeft te ontstaan.

Het Dynamisch kantoor is zeer duurzaam gebouwd: goede bouwmaterialen die geschikt zijn voor hergebruik, demonteerbare staalconstructie, puur betonnen gevelelementen, een grijswatercircuit voor toiletspoeling, zonnecellen voor warm water, bamboeparket en verplaatsbare binnenwanden van rode keramische elementen en stalen profielen.

Verder is het gebouw installatiearm en energiezuinig. Vijf lichthoven zorgen voor de koeling en daglichtinval in het gehele gebouw. De lichthoven zijn tegelijkertijd trappenhuis: dat bevordert de communicatie en beperkt het liftgebruik. De lampen in het kantoor zijn speciaal ontwikkeld. Met de helft van het energieverbruik kunnen de bureaus toch voldoende (volgens ARBO-normen) worden verlicht door de lampen kris kras in een onregelmatig patroon op te hangen. De lichtknop zit bij het raam in plaats van bij de deur, zodat men niet automatisch bij binnenkomst het licht aandoet. Sensoren controleren of iemand in de kamer is; als er geen beweging is, gaat het licht vanzelf uit.

De Rijksgebouwendienst heeft dit gebouw samen met NS Vastgoed ontwikkeld. NS Vastgoed is eigenaar; de Rijksgebouwendienst huurt het voor 10 jaar.



Decentralisatie versus centralisatie

Uiteenlopende normen op lokaal of regionaal niveau kunnen leiden tot onduidelijkheid en belemmering voor de efficiëntie van het milieubeleid. Dit is met name van belang in de bouw en in het afvalbeleid.

In het afvalbeleid is het van belang om de provinciale grenzen te laten vervallen om de marktwerking te vergroten (schaalgrootte, specialisatie), de lastendruk van regelgeving te verminderen en zowel milieuhygiënisch als economisch ongewenst overbodige transportbewegingen te vermijden.

Bij de bouw is van belang dat uniforme normen de kosten van milieuverbetering drukken (schaalvoordeel) en onnodige kosten van onduidelijkheid (informatie, overleg) vermijden.

2. Overheden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de verantwoordelijkheden, rollen en taken van de overheden in het milieubeleid. De overheden, dat wil zeggen rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen, vormen samen met de doelgroepen de belangrijkste actoren in het milieubeleid. In paragraaf 2.2 staan de resultaten en ervaringen uit de planperiode van het NMP2. Paragraaf 2.3 gaat over de verwachte ontwikkelingen rondom de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de overheden en over de betekenis daarvan voor het milieubeleid (uitgaande van de bestuurlijke en maatschappelijke trends die in hoofdstuk 1 zijn geschetst). In paragraaf 2.4 staat welke taken en verantwoordelijkheden de overheden in de planperiode hebben.

2.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

In de planperiode van het NMP2 hebben de overheden veel ervaring opgedaan met de invulling van de taken en verantwoordelijkheden. Op nationale schaal blijkt nu een andere rol van de overheid nodig te zijn om opnieuw successen te boeken. Op regionaal en lokaal niveau neemt de aandacht en de verantwoordelijkheid voor het milieubeleid toe.

Nationaal

Het Nederlands milieubeleid is in de afgelopen jaren succesvol geweest. Uit de Nationale Milieuverkenning 4 van het RIVM blijkt dat Nederland erin is geslaagd om bij een groeiende economie de emissies te laten dalen voor alle stoffen, behalve CO₂. In hoofdstuk 3 van deel I is beschreven waar dit succes aan te danken is. In het kort gaat het om vier elementen in het milieubeleid.

- Er zijn verantwoordelijkheden overgelaten aan provincies, gemeenten en waterschappen.
- Er is invulling gegeven aan externe integratie, met name in de uitvoering.
- Er is een gebiedsgericht beleid ontwikkeld.
- Er is met een doelgroepenbeleid en met taakstellingen en convenanten gewerkt.

Successen zijn er vooral in die delen van het milieubeleid waar sprake is van puntbronnen, een eenduidige relatie tussen oorzaak en gevolg, een goed aanspreekbare doelgroep en de aanwezigheid van alternatieven. In de delen van het milieubeleid waar dit niet of minder het geval is, is de aanpak van de problemen vaak lastiger en minder succesvol geweest. In de planperiode van het NMP2 is duidelijk geworden dat voor de aanpak van deze problemen vaak specifieke oplossingen nodig zijn. Belangrijk daarbij zijn flexibiliteit en maatwerk, het geven van voldoende beleidsruimte aan andere overheden en bedrijven en het stellen van duidelijke kaders door de rijksoverheid.

In de planperiode van het NMP2 is met dit alles ervaring opgedaan, bijvoorbeeld in het gebiedenbeleid door middel van het project Stad & Milieu (zie hoofdstuk 3 van deel III over het gebiedenbeleid) en in het doelgroepenbeleid door middel van de bedrijfsmilieuplannen. Voor de beleidsterreinen geluidhinder en bodemsanering zijn de randvoorwaarden gecreëerd voor het scheppen van ruimere kaders. Dit gebeurde in de pro-

succesfactoren

maatwerk en flexibiliteit

Uitvoeringsresultaten: de provincies

Provinciaal milieubeleidsplan

De provincie Friesland heeft het provinciaal milieubeleidsplan van de afgelopen vier jaar toekomstgericht geëvalueerd: "terugkijken om verder te gaan". Nieuw was dat bij de evaluatie van het lopende plan de doelgroepen, andere overheden en (belangen)organisaties intensief werden betrokken. De evaluatie is zo uitgevoerd dat het kan dienen als opmaat voor de herziening van het Provinciale milieubeleidsplan in 1998. Het herziene plan zal uiterlijk 1 januari 2000 in werking moeten treden.

De evaluatie richtte zich op drie bouwstenen namelijk de interne evaluatie, het doelgroepenonderzoek en de toestand van het milieu. De provincie Friesland hecht er veel waarde aan, dat het nieuwe plan in een open plan-proces tot stand wordt gebracht. Al bij de evaluatie van het huidige plan worden de overige actoren intensief betrokken. De provincie hoopt, dat hiermee draagvlak wordt gecreëerd voor het nieuwe plan en dat de gesprekspartners zich verantwoordelijk gaan voelen voor de inhoud ervan.

Afvalpreventie op recreatieterreinen op de Kempen

In opdracht van de Stichting Content Kempenland en met subsidie van de provincie Noord-Brabant is het project 'Afvalpreventie, ook door gasten' uitgevoerd. In dit project staat de reductie van de hoeveelheid afval van recreatie-ondernemers voorop. Eerst is de afvalsituatie van de deelnemers in kaart gebracht. De resultaten hiervan waren inzet voor een discussie bijeenkomst onder de recreatiehouders. Op de bijeenkomst zijn maatregelen en oplossingen voorgesteld. De belangrijkste maatregelen gaan over een collectieve benadering, de mogelijkheden van zelfcompostering en het geven van goede voorlichting. Een belangrijk voordeel bij het collectief regelen van de afvalinzameling zijn de lagere kosten en het verbeteren van de logistiek.

Preventietraining voor provinciale vergunningverleners

De provincie Noord-Brabant heeft een groep van 15-20 eigen vergunningverleners een training 'Preventie van afval en emissies bij bedrijven' gegeven. De vergunningverleners zijn nu in staat tijdens het proces van vergunningverlening preventie te stimuleren en te reguleren.

jecten 'Modernisering van het instrumentarium geluidbeleid' (het project MIG) en 'Beleidsvernieuwing bodemsanering' (het project BEVER).

Regionaal

De provincies hebben in de planperiode van het NMP2 het beleid niet alleen uitgevoerd maar nadrukkelijk ook vorm gegeven. Een aantal provincies heeft het provinciale milieuplan omgevormd tot een omgevingsplan. In zo'n omgevingsplan gaat het om de integratie van met name de beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening en water en zijn ook onderwerpen als mobiliteit en werkgelegenheid van belang. Bij de vormgeving van het omgevingsbeleid ervaren de provincies het als een knelpunt dat de diverse beleidsterreinen, bijvoorbeeld milieu- en waterbeleid, met de bestaande instrumenten niet goed kunnen worden geïntegreerd.

Het gebiedenbeleid is gericht op de instandhouding, het herstel of de ontwikkeling van functies en eigenschappen van bepaalde gebieden. Dit beleid wint aan belang, onder andere door de groeiende behoefte aan maatwerk en flexibiliteit en door de toenemende aandacht voor de leefomgeving. Het gebiedenbeleid heeft vooral meerwaarde als het lukt om verschillende beleidsvelden op gebiedsniveau te integreren (overigens zonder dat die integratie een doel op zich wordt). De provincies, gemeenten en waterschappen pakken het gebiedenbeleid in veel gevallen enthousiast op. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaring met de Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Door het gebiedenbeleid zijn beslissingen genomen en maatregelen getroffen die anders niet bereikt zouden zijn. Ervaringen met het gebiedenbeleid en met gebiedsgerichte projecten leren echter ook, dat het soms lastig is om de consensus en de afspraken die in de planvormingsfase zijn bereikt, in de uitvoeringsfase te handhaven. (Zie verder hoofdstuk 3 van deel III over het gebiedenbeleid.)

gebiedenbeleid

Lokaal

In de planperioden van het NMP1 en het NMP2 heeft het lokale milieubeleid belangrijke vorderingen gemaakt. Met een meer systematische aanpak van vergunningverlening en handhaving konden gemeenten meer bedrijven van een actuele milieuvergunning voorzien en meer bedrijven controleren op het naleven van de voorschriften. Gemeenten zijn milieu ook steeds meer bij andere beleidsterreinen gaan betrekken, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk bouw- en locatiebeleid. Door deze ontwikkeling hebben gemeenten de doelstellingen van het milieubeleid verbreed naar duurzame ontwikkeling en aandacht voor de leefomgeving. In veel gevallen hebben ze dat gedaan in goede samenwerking met de burger. Veel gemeenten hebben immers succesvol vorm en inhoud gegeven aan de discussies over een duurzame leefomgeving en bij het opstellen van een Lokale Agenda 21.

leefomgeving

Integraal waterbeheer wordt steeds belangrijker en de watersysteembenadering krijgt steeds meer betekenis voor duurzame ontwikkeling van de van water afhankelijke functies (landbouw, natuur en stedelijk gebied). Waterschappen zoeken onder andere daarom naar een goede afstemming van deze functies, in relatie tot een goede waterhuishouding en veiligheid. De waterschappen zijn daarnaast in de planperiode van het NMP2 steeds meer betrokken geraakt bij gebiedsontwikkelingen, zoals de planning en bouw van nieuwe woonwijken. Ze leverden bovendien een bijdrage aan de uitvoering

integraal waterbeheer

Uitvoeringsresultaten: de gemeenten

Lokale Agenda 21

De Lokale Agenda 21 sluit aan bij de doelstelling om op lokaal niveau te werken aan de vormgeving van duurzaamheid. De Lokale Agenda 21 komt voort uit de milieuoconferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro (UNCED) in juni 1992. De opzet van de Lokale Agenda 21 geeft het milieubeleid van de gemeenten op drie punten een belangrijke meerwaarde.

- 1) Er wordt expliciet aandacht besteed aan de dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.**
- 2) Met het opzetten van een Lokale Agenda 21 komt automatisch de vraag naar boven of het ingezette gemeentelijk beleid leidt tot een duurzame ontwikkeling op lokaal niveau.**
- 3) Door Lokale Agenda 21 een plaats te geven in de bestaande samenwerking met gemeenten elders in de wereld ontstaat de mogelijkheid om ervaringen op het terrein van duurzaamheid uit te wisselen. Door de mondiale samenwerking kunnen ook de mondiale milieu-aspecten en de samenhang tussen milieu en ontwikkeling een herkenbare plaats krijgen in het gemeentelijk milieubeleid.**

Praktische uitwerking van deze punten komen sterk naar voren in de Lokale Agenda 21 projecten van de gemeente Haarlem/gewest Zuid-Kennemerland, het Project wijken voor milieu, met als doel de mogelijkheden voor milieuparticipatie in de woonomgeving te onderzoeken en te stimuleren, en het scholingsprogramma in de gemeente Deurne voor de werkgroep Lokale Agenda 21 zodat de werkgroep een concrete vertaling van Agenda 21 naar de situatie van Deurne kan maken. De aanzet tot een Lokale Agenda 21 in Roosendaal door het lokale platform voor Duurzame Ontwikkeling, dat zelf het initiatief nam, heeft duidelijke resultaten opgeleverd zoals een inventarisatie van de huidige situatie (1996) en aanbevelingen voor de toekomst die het platform inbrengt in de ontwikkeling van het tweede gemeentelijke milieubeleidsplan.

van het gebiedenbeleid, door het waterbelang naar voren te brengen in de gebiedsvisies en de plannen van aanpak van de provincies.

2.3 Verwachte ontwikkelingen

De rol van de overheid verandert voortdurend. Gelet op de resultaten en de ervaringen in de planperiode van het NMP₂ is dat ook nodig om de gestelde milieudoelen te kunnen halen. Hieronder is aangegeven hoe de taken en verantwoordelijkheden van de overheden in de planperiode van het NMP₃ naar verwachting zullen veranderen.

Meer beleidsruimte

De overheden opereren steeds meer als partners van elkaar. De rijksoverheid krijgt daarbij meer en meer een faciliterende functie, waaronder het stellen van kaders op hoofdlijnen, samen met de partners. Dit betekent dat de andere overheden meer beleidsruimte krijgen én hun eigen verantwoordelijkheden moeten nemen en invullen. Zij kunnen hierop worden aangesproken door de rijksoverheid, andere overheden en niet-overheidspartijen. De overheden zullen in het verlengde hiervan moeten zorgen voor verslaglegging, monitoring en kwaliteitszorg en zullen daar met elkaar duidelijke afspraken over moeten maken. Uit partnership vloeit immers een wederzijdse verantwoordingsplicht voort, die primair horizontaal is gericht, dus op de eigen (bestuurs)organen en de regionale en lokale samenleving, en secundair verticaal, dus op de kaderstellende overheid. Naarmate meer samenhang in de monitoring en verslaglegging kan worden gebracht, zal minder toezicht van de rijksoverheid nodig zijn op de beleidsuitvoering en -handhaving door de andere overheden.

wederzijdse verantwoording

Andere financiering

Als per 1 januari 1998 de Vervolg bijdragenregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid verdwijnt, is er daarna geen brede doeluitkering meer voor het lokale milieubeleid. De rijksoverheid stort vanaf die datum de beschikbare middelen rechtstreeks in het Gemeentefonds. (Voor de provincies was dat mutatis mutandis al eerder het geval.) Het blijft in principe mogelijk om bepaalde beleidsdoelen financieel te ondersteunen. Het kabinet zal deze doelen steeds meer themagewijs gaan bezien en concrete omstandigheden gaan betrekken bij beslissingen over financiële ondersteuning ervan.

Handhaving en vergunningverlening

Bij de handhaving zal het in de toekomst meer gaan om de kwaliteit van het proces dan om de kwantiteit en ook steeds meer om de samenhang tussen vergunningseisen, toezicht en handhaving. In de planperiode is een verbetering in de regie en de samenwerking tussen de handhavende instanties noodzakelijk. Niet alleen zijn formele en structurele afspraken over samenwerking nodig, maar ook moet er een uitvoeringscultuur komen waarin het bereiken van het gezamenlijke doel vooropstaat. De rijksoverheid behoudt hierbij een controlerende taak, maar deze zal van karakter veranderen.

kwaliteit centraal

Bij de vergunningverlening zullen overheden steeds meer gaan werken met algemeen geldende voorschriften in plaats van met vergunningen. Binnen die voorschriften, onder andere ten aanzien van bedrijfsmilieuplannen en bedrijfsinterne milieuzorg, hebben bedrijven de ruimte om hun eigen weg te kiezen. Bovendien verschuift de aandacht bij de vergunningverlening. In bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en de Wet ver-

Uitvoeringsresultaten: de waterschappen

Natuurherstel en verdrogingsbestrijding in Noord-Brabant.

Het Waterschap Mark en Weerijns werkt samen met andere betrokken overheden, instanties en belanghebbenden aan een aantal integrale projecten waarin natuurherstel wordt geïntegreerd met verdrogingsbestrijding. Het grootste project waar aan gewerkt wordt, is het waterverdeelplan Turfvaart-Weerijns dat met het Waterschap als trekker in samenwerking met het Hoogheemraadschap van West-Brabant wordt uitgevoerd. Uitgangspunt van het plan is de grote hoeveelheid water die jaarlijks vanuit België afwatert, zolang mogelijk in het beheersgebied vast te houden. Daartoe wordt een gemaal gebouwd dat het water oppompt naar een hoger gelegen gebied. Daar wordt het water door het Hoogheemraadschap gedefosfateerd waarna het verdeeld wordt over een aantal kleinere stroomgebieden langs de landsgrens. Door maatregelen als het aanleggen van retentiebekkens en het plaatsen van stuwten wordt het mogelijk voldoende water van goede kwaliteit in het gebied vast te houden en in tijden van droogte daar te krijgen waar de gebiedsfunctie (landbouw of natuur) dat verlangt. Daarnaast verwacht men met het project de grondwaterstand positief te beïnvloeden.

Inzamelstations in Friesland

In de hele provincie Friesland zijn langs de vele waterwegen en meren inzamelstations gerealiseerd voor het verzamelen van vuil water uit toilet en gootsteen. Het Waterschap Friesland functioneerde hiervoor als projectleider. Ook kan het vaak met motor- en dieselolie vervuilde bilgewater met een apparaat op de wal opgezogen worden. Met een gerichte voorlichtingscampagne op watersportplaatsen en in havens zijn de watersporters op de mogelijkheden en de inzamelplaatsen attent gemaakt.

ontreiniging oppervlaktewateren is sprake van een aanpak per individueel bedrijf en van specifieke vergunningen. Dat zal veranderen in een meer integrale aanpak in groter verband, zoals in een bedrijfstak, bedrijventerrein of productieketen. De vraag is nog hoe deze meer integrale aanpak in wetgeving past die als aangrijpingspunt de individuele bedrijfsvestiging kent.

Nieuwe instrumenten

De rijksoverheid ontwikkelt nieuwe instrumenten die passen bij het flexibeler omgaan met doelen, het leveren van maatwerk en het meer integreren van milieu in andere beleidsterreinen, zoals economie en ruimtelijke ordening. In de Nota milieu en economie is het instrument benchmarking geïntroduceerd. Op basis van een protocol van overheid en bedrijfsleven samen zullen bepaalde bedrijven zich verplichten om blijvend tot de wereldtop in energie-efficiëntie te gaan behoren. In ruil hiervoor legt de overheid deze bedrijven geen additionele specifieke nationale maatregelen op gericht op energiebesparing of CO₂-reductie, als aantoonbaar is dat deze de afspraken waarmaken.

In paragraaf 4.3 van deel II over de doelgroep industrie spreekt het kabinet zijn voorkeur uit voor de introductie van kostenverevening voor de industrie, de raffinaderijen en de energiesector, als nieuw instrument om de verzuringsproblematiek aan te pakken. Het kabinet geeft daarmee aan dat het vindt dat de lasten van investeringen voor het verminderen van NO_x-emissies gedragen moeten worden door alle NO_x-emittenten in bovengenoemde 3 sectoren, en niet slechts door de emittenten waar de feitelijke emissiereducties mogelijk zijn.

2.4 Het beleid voor de planperiode

2.4.1 Inleiding

De zorgplicht van de overheid voor een goede milieukwaliteit staat in artikel 21 van de Grondwet (zie hoofdstuk 1 van deel I). Dit betekent dat alle overheden taken en verantwoordelijkheden hebben in het milieubeleid. Van belang daarbij is het 'juiste schaalniveau': milieuproblemen moeten worden opgelost op het schaalniveau dat daarvoor het beste is toegerust gezien de aard en de omvang van de problemen. De paragrafen hierna gaan in op de taken en verantwoordelijkheden zoals ze voor de planperiode zijn afgesproken: van de overheid in het algemeen (paragraaf 2.4.2), van de rijksoverheid (paragraaf 2.4.3) en van de provincies, de gemeenten en de waterschappen (de paragrafen 2.4.4 tot en met 2.4.6).

2.4.2 Algemeen

De noodzaak van partnership

Het kabinet onderstreept de noodzaak van partnership voor het welslagen van het milieubeleid. Veel activiteiten van de verschillende overheden zijn immers nauw met elkaar verbonden. Maatregelen op het ene schaalniveau scheppen bijvoorbeeld draagvlak voor maatregelen op het andere niveau of vullen deze aan. Zo heeft de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor het bereiken van de verzuringsdoelstelling, maar zij kan deze moeilijker waarmaken als de andere overheden niet de juiste voorschriften in vergunningen opnemen of vergunningen niet adequaat handhaven. En zo is het

meer integrale aanpak

benchmarking

uitgangspunt van het juiste
schaalniveau

Partnership in de praktijk

Duurzame bedrijventerreinen in Noord-Brabant

Bedrijven van drie bedrijfsterrainen rond 's-Hertogenbosch zoeken gezamenlijk naar kansen om milieuknelpunten aan te pakken. Daarbij wordt tevens getracht lagere kosten en versterking van de (concurrentie)positie te realiseren en een duurzame ontwikkeling in te zetten. In augustus 1996 tekenden de provincie Noord-Brabant, de gemeente 's-Hertogenbosch, de Kamer van Koophandel Noord-Brabant en het Samenwerkingsverband De Rietvelden/De Vutter hierover een intentieverklaring. De uitgangspunten werden in een Masterplan vastgelegd en de kansen en mogelijkheden werden in beeld gebracht. In het Masterplan werden ook voorstellen gedaan om de beoogde doelstellingen te halen.

Voorbeelden hiervan zijn een gemeenschappelijke wasstraat, samenwerking vrachtwagen vervoer, stadsdistributie, gezamenlijke inkoop nutsvoorzieningen, gebruik van zonne-energie, collectieve inzameling rest- en afvalstoffen, verbetering openbaar vervoer en geluid-zone beheer. De bedrijven hebben ook grote economische voordelen bij de gezamenlijke aanpak van de milieuproblemen. Zo zijn er directe financiële voordelen door de lagere kosten bij de afvalverwerking en grotere efficiëntie van utilities en voorzieningen. Ook imago-verbetering, versterking van de concurrentiepositie en verbetering bij het vervoer van goederen zijn economische voordelen.

Voor de overheden is deze inzet van de bedrijven belangrijk. Het biedt de mogelijkheden om over te gaan van strikt regulerend naar een makelende en schakerende rol. De Kamer van Koophandel is als intermediair tussen overheid en bedrijven en als ondersteuning van de samenwerking tussen bedrijven onderling van vitaal belang.

Onderlinge verwevenheid: benzeen en parkeergarages

Voor het stedelijk gebied worden veel bouwplannen ontwikkeld en uitgevoerd. Bij de bouw van onder meer winkelcentra en woon- en kantoorgebouwen wordt rekening gehouden met parkeervoorzieningen.

Bij de besluitvorming over parkeervoorzieningen spelen vele zaken een rol. Hierbij kan worden gedacht aan lokatie-, bereikbaarheids- en mobiliteitsbeleid, maar ook aan beleid gericht op het verbeteren van de leefomgeving.

De bouw van een parkeergarage kan nadelige milieu-effecten hebben. Bijvoorbeeld mogelijke geluidhinder en de bijdrage van een parkeergarage aan (schadelijke) benzeenconcentraties.

Om te bevorderen dat parkeergarages zo min mogelijk bijdragen aan benzeenconcentraties is in overleg van gemeenten, provincies, rijk en onderzoeksinstituten besloten om op dit specifieke onderwerp de beschikbare kennis te bundelen en zo nodig aanvullende kennis te verwerven. In dat kader is ook overleg gevoerd met branche-organisaties. Het resultaat is een "handreiking benzeen en parkeergarages" en een model CAR Parking, waarmee de bijdrage van een parkeergarage aan benzeenconcentraties in de omgeving kan worden bepaald.

De handreiking is gratis verkrijgbaar bij het ministerie van VROM. De computerversie van het CAR Parkingmodel is verkrijgbaar bij het RIVM.

In de handreiking wordt aangegeven hoe de bijdrage van parkeergarages aan benzeenconcentraties zich verhoudt tot benzeenconcentraties in de omgeving, wat het beleidsmatig kader is, wat het juridisch kader is, welke maatregelen denkbaar zijn om de bijdrage van parkeergarages aan benzeenconcentraties te beperken en welke positieve (neven)effecten deze maatregelen kunnen hebben. Het geheel is samengevat in een stappenplan.

gemeentelijk beleid voor de stedelijke luchtkwaliteit en het geluid, afhankelijk van de resultaten van het beleid van de rijksoverheid voor schone en stille auto's. Er is dus sprake van een sterke onderlinge verwevenheid, en afhankelijkheid. Voor alle taken en verantwoordelijkheden die in dit NMP aan de orde zijn, geldt dan ook dat samenwerken en gezamenlijk optrekken bij beleidsvorming en -uitvoering het devies is.

Voorbeeldfunctie van de overheid

De overheid moet bij de uitvoering van het milieubeleid het juiste voorbeeld geven. Essentieel is dat bij overheidsaanschaffingen en -investeringen de noodzakelijke milieumaatregelen worden getroffen en rekening met de milieu-aspecten wordt gehouden. Essentieel is eveneens dat de milieu-effecten van milieubelastende activiteiten met een milieuzorgsysteem worden beheerst en dat de milieuprestaties continu worden verbeterd. Een en ander is in lijn met de regeringsnotitie uit 1989 en het kabinetsstandpunt uit 1993 inzake milieuzorg. Uit de Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996 blijkt dat al veel overheidsbedrijven en -instellingen over een milieuzorgsysteem beschikken of aan de invoering daarvan werken. Gezien dit goede resultaat vindt het kabinet het belangrijk om de geboekte resultaten te verankeren. Om de voorbeeldfunctie van de overheid te benadrukken zullen de relevante bedrijven en instellingen van de rijksoverheid in de planperiode een goed functionerend milieuzorgsysteem realiseren. De afzonderlijke departementen komen voor 1 januari 1999 met een plan van aanpak daartoe. Het ministerie van VROM zal met de andere overheden over het opstellen van een actieplan in overleg treden. Dit plan zal gericht zijn op het bereiken van een vergelijkbaar resultaat bij de andere overheden. Dit sluit overigens aan bij de meeromvattende kwaliteitszorg waarover al overleg is tussen de rijksoverheid en de andere overheden.

Het kabinet zal het EMAS-systeem geschikt maken voor gebruik door Nederlandse overheidsbedrijven en -instellingen. (Ook in het Verenigd Koninkrijk en in Zweden is het systeem vergelijkbaar aangepast.) Met het EMAS-systeem kunnen dan onderwerpen zoals duurzaam bouwen, interne bedrijfsvoering (bijvoorbeeld afvalscheiding en energieverbruik), overheidsaanschaffingen en -investeringen, in een milieuzorgsysteem worden ingebed. Bovendien kan aan het publiek verslag over de bereikte resultaten worden uitgebracht.

Zoals ook al aangegeven in de Nota milieu en economie zullen overheden het duurzaam produceren (indirect) stimuleren met een milieugericht aanschaffingenbeleid. Een grotere vraag naar milieuvriendelijke producten maakt het voor bedrijven aantrekkelijker om milieu-aspecten mee te nemen bij de ontwikkeling en productie van goederen en technieken. Met het oog op een milieugericht aanschaffingenbeleid ontwikkelt het kabinet in de planperiode handreikingen voor overheidsinkopers en onderzoekt het de financiële gevolgen van een ander aanschaffingenbeleid.

2.4.3 De rijksoverheid

Algemene verantwoordelijkheden van de rijksoverheid

Gelet op het eerder genoemde uitgangspunt van het juiste schaalniveau is de rijksoverheid allereerst verantwoordelijk voor de aanpak van milieuproblemen die op nationaal en internationaal niveau spelen, met name ten aanzien van de milieuthema's kli-

onderlinge verwevenheid

milieuzorg

overheidsaanschaffingen

Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van het rijk per NMP-departement

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

- Coördinatie/voorbereiding van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening en het milieubeheer, en verantwoordelijk voor de coördinatie van de milieu-informatievoorziening en monitoring.
- De ontwikkeling van het algemene milieubeleid en wetgeving op dat terrein (Wet milieubeheer). Hiertoe behoort ook het actueel houden van de algemene milieuregelgeving in het kader van de Wet milieubeheer, waaronder de regeling voor de milieu-effectrapportage.
- Specifieke wetgeving op het gebied van afvalstoffen, geluid, lucht, bodem en milieugevaarlijke stoffen.
- (Mede) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van de milieuregelgeving.
- Het nationale ruimtelijke en volkshuisvestingsbeleid en de integratie van milieu-aspecten in die beleidsterreinen.
- Mede verantwoordelijk voor het milieutechnologiebeleid, in het bijzonder voor voertuigtechniek.
- Mede verantwoordelijk voor het vormgeven van het internationale milieubeleid en het leveren van inzet daarvoor (bijvoorbeeld op het gebied van bronbeleid).

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

- Verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van de land- en tuinbouw, visserij, groene ruimte, recreatie en natuurbeheer en de integratie daarvan in het milieubeleid.
- Verantwoordelijk voor duurzaam grondstoffenbeheer.
- (Mede) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van de milieuregelgeving.
- Mede verantwoordelijk voor het vormgeven van het internationale milieubeleid en het leveren van inzet daarvoor.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

- Het integrale waterbeleid (kwantiteit en kwaliteit), inclusief wetgeving en coördinatie.
- (Mede) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van de milieuregelgeving.
- Het beleid op het gebied van verkeer en vervoer en de integratie daarin van het milieubeleid.
- Het beheer van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem.
- De integratie van milieubeleid op het gebied van verkeer en vervoer.
- Integratie van milieubeleid in beleid inzake de granulaire grondstoffenvoorziening.
- Mede verantwoordelijk voor het vormgeven van het internationale milieubeleid en het leveren van inzet daarvoor.

Ministerie van Economische Zaken (EZ)

- Verantwoordelijk voor het economisch beleid, en de integratie van het milieubeleid daarin.
- Verantwoordelijk voor het energie- en grondstoffenbeleid, en de integratie van het milieubeleid daarin.
- Verantwoordelijk voor de regulering van mijnbouwactiviteiten, en de integratie van het milieubeleid daarin.
- Verantwoordelijk voor het (milieu)technologiebeleid.
- Mede verantwoordelijk voor het vormgeven van het internationale milieubeleid en het leveren van inzet daarvoor.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)

- De coördinatie bij de internationale onderhandelingen op het gebied van milieubeleid.
- Het milieubeleid in de context van ontwikkelingssamenwerking.

Ministerie van Financiën

- Verantwoordelijk voor het financiële en fiscale beleid en de integratie van het milieubeleid daarin (bijvoorbeeld vergroening van het fiscale stelsel).

maatverandering, verzuring en verspreiding van stoffen. Om de oplossing van deze problemen dichterbij te brengen, zijn veelal internationale afspraken nodig. Bij milieuproblemen op vooral regionale of lokale schaal, bijvoorbeeld verdroging en verstoring, is de rijksoverheid verantwoordelijk voor een zodanig generiek beleid, dat eventueel nog aanvullende oplossingen op regionale of lokale schaal mogelijk zijn.

Gelet op het schaalniveau heeft de rijksoverheid ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de besluitvorming over grote projecten met ingrijpende gevolgen voor het milieu. HSL, Betuwelijn, Schiphol en dijkverzwaringen zijn daar voorbeelden van. Door in dergelijke projecten de milieu-effecten terdege mee te wegen, kan de rijksoverheid bijdragen aan een continue verbetering van de leefomgeving.

De rijksoverheid is vervolgens verantwoordelijk voor de lange-termijnvisie op het nationale milieubeleid. Ook het formuleren van doelstellingen, samen met de partners, hoort daartoe. Voor het realiseren van die doelstellingen moet de rijksoverheid de middelen verschaffen en de nationale milieuregelgeving vormgeven. Deze regelgeving bepaalt het kader waarbinnen de andere overheden, bedrijven en burgers hun taken verrichten. Waar, gelet op het juiste schaalniveau, de andere overheden het voortouw hebben, moet er ruimte zijn voor flexibiliteit en maatwerk. De rijksoverheid is bovendien verantwoordelijk voor de totstandkoming van uitvoerbare internationale regelgeving, voor de uitwerking daarvan in ons nationale recht, voor monitoring en evaluatie van het beleid en voor het bewaken van de samenhang tussen de verschillende beleids-terreinen.

Dit NMP maakt onderscheid tussen twee vormen van decentralisatie. De eerste is de decentralisatie van uitvoeringsgerichte taken die aan het behalen van de NMP-doelstellingen bijdragen. Hierbij moet de rijksoverheid duidelijk zijn over de prestaties die van de andere overheden worden verwacht. Die prestaties moeten bij voorkeur als meetbare taakstellingen worden vastgelegd, waarbij afspraken worden gemaakt over de gevolgen als de taakstelling niet wordt gehaald. Deze decentralisatie moet gepaard gaan met een overheveling van de middelen die voor uitvoering van de desbetreffende taken nodig zijn. De tweede vorm van decentralisatie is die van onderwerpen die de andere overheden met eigen beleid zelf (verder) moeten invullen, bijvoorbeeld Lokale Agenda 21 en natuur- en milieu-educatie. Bij deze vorm van decentralisatie ligt de verantwoordelijkheid primair bij de andere overheden zelf en speelt het maken van onderlinge afspraken minder of geen rol.

De milieutaken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid zijn over de departementen verdeeld. Het ministerie van VROM heeft de coördinatie. De ministeries van VROM, EZ, LNV en V&W zijn samen verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het vierjaarlijkse Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en het jaarlijkse Nationaal Milieuprogramma. Het NMP bevat de hoofdzaken van het milieubeleid van het kabinet, het Milieuprogramma bevat een voortgangsverslag en een programma van activiteiten. Alle departementen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de afstemming binnen het beleid van de rijksoverheid. Belangrijk daarbij is de externe integratie. Dat wil zeggen dat binnen het milieubeleid met de belangen binnen ander beleid rekening wordt gehouden, bijvoorbeeld economisch en sociaal, en dat binnen ander overheids-

zorg voor uitvoerbare en handhaafbare regels

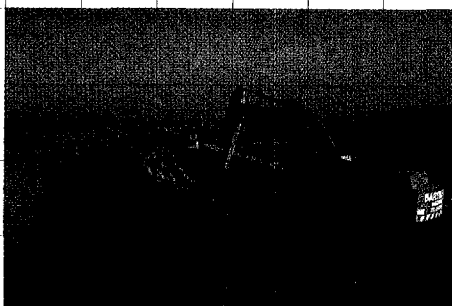
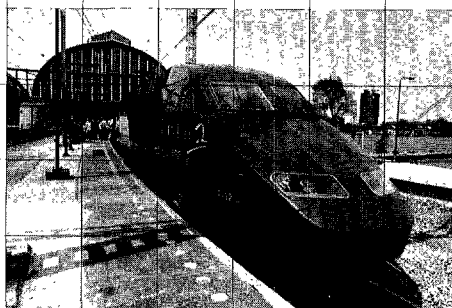
decentralisatie

externe integratie

Kenmerken van Defensie

Defensie is de grootste en meest complexe overheidsorganisatie in ons land. Er werken circa 55.000 militairen en circa 20.000 burgers. Defensie gebruikt ongeveer 18.000 ha oefenterrein, elf vliegvelden, een havencomplex en bezit nog eens circa 35.000 ha voor de honderden defensie-inrichtingen.

Voor de uitvoering van zijn taak beschikt Defensie onder meer over ongeveer 280 vliegtuigen en helikopters, circa 1.500 (pantser)voertuigen en circa 40 schepen. Het opleiden en oefenen van de krijgsmacht, het repareren en onderhouden van materieel en het adequaat houden van de organisatie-onderdelen en -inrichtingen vereist onder meer een grote hoeveelheid grondstoffen, energie en ruimte. Dit heeft omvangrijke milieu- en ook ruimtelijke gevolgen.



beleid met milieubelangen rekening wordt gehouden. In een apart kader staat een overzicht van de belangrijkste taken van de rijksoverheid op milieugebied voor de departementen die direct verantwoordelijk zijn voor dit NMP.

Dit laat overigens onverlet dat ook de algemene taken en verantwoordelijkheden van de overheid (zie paragraaf 2.4.2) op die departementen van toepassing zijn, en dat er ook andere departementen zijn met taken en verantwoordelijkheden op milieugebied. Bijvoorbeeld het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van kennis en natuur- en milieu-educatie.

Defensie

In 1989 heeft Defensie zijn eerste milieuplan uitgebracht: het Milieubeheersplan Defensie dat voornamelijk gericht was op het voldoen aan milieuwet- en regelgeving. In 1993 heeft Defensie het Defensie Meerjarenplan Milieu (DMPM) uitgebracht, met als invalshoek het streven naar duurzame ontwikkeling. Bij de uitvoering van dit plan geeft Defensie invulling aan diverse aspecten van het milieubeleid.

- hergebruik bouw- en sloopafval
- duurzaam bouwen
- besparing op gebruik water, motorbrandstof en energie
- gebruik milieugevaarlijke stoffen
- scheiding van afvalstoffen
- beperking geluidhinder vliegvelden
- bodemsanering

Bij de tweede voortgangsrapportage over de uitvoering van het DMPM, bij brief van 23 september 1996, heeft de Staatssecretaris van Defensie tevens toegezegd om aan de verdere kwantificering van de milieubelasting, eventueel door middel van kentallen, te werken.

Gelet op de diverse ontwikkelingen bij Defensie is een integrale aanpak van de uitvoering van het milieubeleid voor Defensie nodig. Daartoe zal, in het kader van de verdere ontwikkeling van het Defensie-milieubeleid, worden bezien of een bestuursakkoord tussen Defensie en relevante overheidspartners mogelijkheden biedt. Een dergelijk bestuursakkoord omvat meerjarenafspraken over de integrale taakstelling om de milieubelasting als gevolg van defensie-activiteiten te beperken en is gericht op een nadere toespitsing van het voor Defensie relevante milieubeleid. Hierbij zullen de ervaringen met de grote industriële bedrijven als doelgroep van het milieubeleid als referentie dienen. Deze gestructureerde aanpak heeft als belangrijk voordeel dat de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van het Defensiemilieubeleid wordt bevorderd en dat Defensie gebruik kan maken van de bij VROM aanwezige expertise. Bovendien is het mogelijk om de vergunningverlening op de te maken meerjarenafspraken af te stemmen, zodat vergunningverlening op hoofdlijnen mogelijk wordt.

De omvang en functie van de krijgsmacht maakt dat Defensie veel materieel gebruikt. In nauwe samenwerking tussen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Defensie vindt dan ook de uitwerking plaats van de Nota milieu en economie om het aanschaffingenbeleid voor Defensie in interne richtlijnen uit te werken. Op basis van ISO 14001 zijn alle krijgsmachtonderdelen thans bezig met de invoering van milieuzorg in hun organisatie.

bestuursakkoord

Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de provincies

Algemene milieutaken en verantwoordelijkheden

- Het opstellen van provinciale milieubeleidsplannen (wettelijke taak).
- Het opstellen van uitvoeringsprogramma's, die mede richting geven aan de taken van gemeenten en waterschappen (wettelijke taak).
- Het opstellen van de Provinciale Milieuverordening. Hierin regelt de provincie de doorwerking van het provinciale milieubeleid naar gemeenten en doelgroepen (wettelijke taak).
- Het budgetteren en programmeren van bodemsanering (wettelijke taak).
- Het beoordelen en toetsen van onderzoek en sanering door derden (wettelijke taak).
- Het formuleren van onderzoek naar bodemsanering (inclusief regionale waterbodems) en het saneren zelf. Het toetsen van milieukwaliteitsnormen voor het grondgebied van de provincie of delen daarvan, voorzover dit niet in strijd komt met de landelijke of internationale regelgeving.
- Het monitoren van de resultaten van het provinciale milieubeleid.
- Het bevorderen van duurzame energie.

Milieu en economie/ bedrijven

- Het verlenen van vergunningen aan 'grote' bedrijven, in het bijzonder op het gebied van afval, geluid, emissies naar de lucht, bodem, energie en milieuzorg, zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer inclusief de daarbij behorende handhaving (wettelijke taak).
- Het rekening houden met de landelijk gemaakte doelgroepafspraken bij vergunningverlening en handhaving.
- Het stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg.
- Het integreren van milieu en economie in het provinciale beleid (bijvoorbeeld door het ontwikkelen van duurzame bedrijventerreinen).

Milieu, water en ruimtelijke ontwikkeling

- Het opstellen van streekplannen, waterhuishoudingsplannen en verkeers- en vervoersplannen (wettelijke taken).
- Het zorgdragen voor grondwaterbescherming (wettelijke taak).
- Het gebiedsgericht en doelgroepgericht uitwerken van landelijk geldende milieudoelstellingen.
- Het bevorderen van integrale planvorming, bijvoorbeeld het integreren van milieu en ruimtelijke ordening via het streekplaninstrument.
- Het in algemene zin coördineren, bemiddelen en faciliteren van bovenlokale omgevingsprojecten, bijvoorbeeld bij projecten die zijn gestart naar aanleiding van het gebiedsgerichte beleid.
- Het nemen van maatregelen om geluidhinder in speciaal daarvoor aangewezen gebieden (Stiltegebieden) te voorkomen of te beperken.
- Het opstellen van een plan van aanpak voor verdroging, waarin onder andere de doorvertaling van de nationale doelstelling plaatsvindt. Het streven naar het beëindigen van de landelijke groei van de grondwaterwinning in 2000. De gewenste grondwatersituatie voor de toegekende bestemmingen zijn uiterlijk in 2002 in de waterhuishoudingsplannen vastgelegd.

Milieu en burgers/ consumenten

- Het bevorderen van voorlichting over milieu-aangelegenheden en van natuur- en milieu-educatie.

Ondersteuning van de uitvoering

Omdat het kabinet de uitvoering van het milieubeleid moet faciliteren, introduceert het een zogenoemd voortrekkersbeleid. Dit beleid voorziet in het (vooraf of achteraf) vergoeden van kosten die voortrekkers maken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsproducten, instrumenten, methoden en dergelijke. Omdat anderen daarvan kunnen profiteren, zijn die extra kosten uiteindelijk in het belang van iedereen gemaakt.

In de planperiode is jaarlijks ongeveer 0,9 miljoen gulden beschikbaar voor lokale en regionale initiatieven tot verdere vormgeving van het milieubeleid ten behoeve van duurzame ontwikkeling.

Het kabinet geeft voorrang aan de uitbreiding en ontwikkeling van de Wet milieubeheer. Deze wet moet een veelomvattende en doorzichtige wet voor de integrale afweging van milieuproblemen worden. Het kabinet onderstreept hiermee het belang van externe integratie zoals die zich bij de andere overheden ontwikkelt (zie hoofdstuk 5 van deel III over wet- en regelgeving).

Milieuleges bleken de afgelopen jaren een groot knelpunt bij de uitvoering van het milieubeleid. Ze vormen een negatieve prikkel voor het aanvragen van milieuvergunningen en het uitvoeren van bodemsanering. Daarom schaft het kabinet per 1 januari 1998 de leges in het kader van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming af. Het kabinet compenseert provincies en gemeenten voor het verlies aan inkomsten. Over de wijze van compensatie voor 1999 vindt nog nader overleg plaats met de VNG en het IPO.

2.4.4 Provincies

Gelet op het schaalniveau zijn provincies in algemene zin verantwoordelijk voor het oplossen van regionale milieuproblemen, met name ten aanzien van de milieuthema's verzuring (ammoniak), verstoring, verdroging, verontreiniging van de bodem, verwijdering en vermesting. Daarnaast is er sprake van een aandeel in de milieuthema's klimaat (bevordering van duurzame energie) en verspreiding (diffuse bronnen). Gelet op het schaalniveau en de aard van de regionale milieuproblemen zijn de provincies in het bijzonder verantwoordelijk voor het bevorderen van integrale planvorming en voor de coördinatie van het gebiedenbeleid. In een apart kader staat een overzicht van de belangrijkste provinciale milieutaken en verantwoordelijkheden. Ook de algemene taken en verantwoordelijkheden van de overheid (zie paragraaf 2.4.2) zijn op de provincies van toepassing.

Voor een aantal taken in de planperiode van het NMP₃ zal een speciale inspanning van de provincies nodig zijn. Om te beginnen betreft dit de implementatie van het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid en het actief bodembeheer. Vervolgens speelt bij de handhaving de noodzaak van een intensievere samenwerking met de andere regionale handhavende instanties. Een gezamenlijk handhavingsdocument, met daarin het beleid voor het betrokken gebied, kan daarbij een belangrijke hulp zijn. Nog een taak in de planperiode is de betere afstemming van monitoring en informatievoorziening tussen provincies en de andere overheden. Provincies richten zich tot slot steeds meer op het tot stand brengen van provinciale omgevingsplannen in plaats van aparte streek- en milieubeleidsplannen.

voortrekkersbeleid

integrale planvorming

Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten

Algemene milieutaken en verantwoordelijkheden

- Het opstellen en realiseren van een gemeentelijk milieu-uitvoeringsprogramma en het jaarlijkse milieuverslag (wettelijke taken)
- Het zorgdragen voor het transport en de inzameling van afvalwater. Vanuit deze zorgplicht het opstellen van het gemeentelijk rio-leringsplan met aandacht voor het signaleren en het terugdringen van riooloverstorten (wettelijke taken).
- Het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen (wettelijke taak).
- Het doen van onderzoek naar bodemsanering en het saneren zelf. Het toetsen van onderzoek en sanering door derden (wettelijke taken). De budgettering en programmering van bodemsanering, met uitzondering van het grondgebied van de vier grote steden, is een taak van de provincie.
- Het toepassen van overige wetten en regels die met het milieubeleid te maken hebben, zoals het voorschrift in de Woningwet over verplicht bodemonderzoek bij nieuwbouw om bouwen op vervuilde grond te voorkomen (wettelijke taken).
- Het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan.
- Het bevorderen van energiebesparing (actieplan energiebesparing).

Milieu en economie/ bedrijven

- Het verlenen van vergunningen aan kleine en middelgrote bedrijven, zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer, inclusief de daarbij behorende handhaving (wettelijke taken).
- Het afdoen van meldingen van bedrijven die zich beroepen op een bedrijfstak-AMvB (wettelijke taak).
- Het rekening houden met de landelijk gemaakte doelgroepafspraken bij vergunningverlening en handhaving.

Milieu, water en ruimtelijke ontwikkeling

- Het opstellen van bestemmingsplannen en een verkeers- en vervoersplan (wettelijke taken).
- Het rekening houden met milieu-aspecten en het bevorderen van een goede - duurzame - leefkwaliteit bij het ontwikkelen van nieuwe bestemmingsplannen. Onderdeel daarvan is het bevorderen van duurzaam bouwen, dit wil zeggen het herstructureren van bestaand gebied en ontwikkelen van nieuwe woonwijken gericht op een goede - duurzame - leefkwaliteit. Daartoe behoort een inrichting en ontsluiting van bouwprojecten die tot zo min mogelijk autogebruik aanleiding geeft. Ook het bevorderen van de aanleg van een optimale energie-infrastructuur moet bij de ontwikkeling van bouwlocaties worden meegenomen. Dit opdat in nieuwe (woon)wijken de mogelijkheden van energiebesparing en toepassing van duurzame energie zoveel mogelijk worden benut.
- Het deelnemen aan en uitvoeren van het gebiedsgerichte beleid door rekening te houden met regionaal gemaakte afspraken bij vergunningverlening en handhaving en de overige gemeentelijke taken, bijvoorbeeld het opstellen van bestemmingsplannen.
- Het ondersteunen van de verdrogingsbestrijding met ruimtelijke planvorming en het voorkomen dat het areaal verdroogd gebied toeneemt.
- Het opstellen van regionale ammoniakreductieplannen voor de landbouw waarbij sprake is van een differentiatie van depositie-doelstellingen naar natuurdoeltypes.
- Het in de daarvoor aangewezen gebieden experimenteren met Stad & Milieu.

Milieu en burgers/ consumenten

- Het starten en opzetten van leefbaarheids- en duurzaamheidsdiscussies op lokaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van Lokale Agenda 21. Het formuleren van toetsbare lokale doelstellingen en concrete activiteiten, als onderdeel van die Lokale Agenda 21.
- Het bevorderen van voorlichting over milieu-aangelegenheden en van natuur- en milieu-educatie.

2.4.5 Gemeenten

Gelet op het schaalniveau zijn gemeenten in algemene zin verantwoordelijk voor het oplossen van lokale milieuproblemen, met name ten aanzien van de milieuthema's verstoring, verontreiniging van de bodem en verwijdering. Ook voor gemeenten geldt dat er sprake is van een aandeel in de milieuthema's klimaat (bevordering van energiebesparing) en verspreiding (diffuse bronnen). Bovenlokale milieuproblemen waar gemeenten mee te maken hebben, bijvoorbeeld verzuring (ammoniak), vragen om een gezamenlijke aanpak met provincies, waterschappen en (soms) de rijksoverheid. Het gemeentelijk takenpakket op milieugebied is divers. In een apart kader staat een overzicht van de belangrijkste gemeentelijke milieutaken en verantwoordelijkheden. Ook de algemene taken en verantwoordelijkheden van de overheid (zie paragraaf 2.4.2) zijn op de gemeenten van toepassing.

De gemeente staat als overheid het dichtst bij de burger en heeft daarom een speciale verantwoordelijkheid om de burger bij het milieubeleid te betrekken, bijvoorbeeld door middel van de Lokale Agenda 21.

Een aantal taken in de planperiode van dit NMP₃ zal een speciale inspanning van de gemeenten vereisen. Om te beginnen betreft dit de implementatie van het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid en het actief bodembeheer. Daarnaast moet het beleid conform de 'Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid' (MIG) worden ingezet. Vervolgens speelt bij de handhaving de noodzaak van een intensievere samenwerking met de andere regionale handhavende instanties. Een gezamenlijk handavingsdocument, met daarin het beleid voor het betrokken gebied, kan daarbij een belangrijke hulp zijn. Nog een taak in de planperiode is de ontwikkeling van gemeentelijke monitoringprogramma's en de betere afstemming van monitoring en informatievoorziening tussen gemeenten en de andere overheden. Gemeenten richten zich tot slot steeds meer op het samen met lokale partners uitvoeren van projecten die op duurzame ontwikkeling zijn gericht. Nieuwe coalities met andere beleidsterreinen en nieuwe vormen van samenwerking met lokale of regionale partijen zijn voor de gemeenten belangrijke uitdagingen.

2.4.6 Waterschappen

Gelet op het schaalniveau zijn waterschappen in algemene zin verantwoordelijk voor het oplossen van lokale en regionale milieuproblemen die te maken hebben met integraal waterbeheer. Dit zijn met name problemen ten aanzien van de milieuthema's verdroging, vermesting en verspreiding (diffuse bronnen). In een apart kader staat een overzicht van de belangrijkste milieutaken en verantwoordelijkheden van de waterschappen. Ook de algemene taken en verantwoordelijkheden van de overheid (zie paragraaf 2.4.2) zijn op de waterschappen van toepassing.

De waterschappen hebben in de planperiode diverse taken die een bijzondere inspanning vereisen. Samen met de gemeenten en provincies ontwikkelen de waterschappen een gemeenschappelijke visie op het beheer van het stedelijk watersysteem. Bij de handhaving speelt ook voor de waterschappen het intensiever samenwerken met de andere handhavende instanties op regionaal niveau. Een gezamenlijk handavingsdocument, met daarin het beleid voor het betrokken gebied, kan daarbij een belangrijke

divers takenpakket

de burger

integraal waterbeheer

Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de waterschappen

Algemene milieutaken en verantwoordelijkheden

- Het zorgdragen voor de waterhuishouding en waterkering (de provincies formuleren in de reglementen de taken van de waterschappen) (wettelijke taak).
- Het mede daartoe opstellen van (water)beheersplannen (wettelijke taak).
- Het uitvoeren van beheersmaatregelen zoals onderhoudsbaggerwerk (wettelijke taak).
- Het betrokken zijn bij het opstellen van het gemeentelijk rioleringsplan.
- Het uitvoeren van algemene regels voor beregening (vierde Nota Waterhuishouding).
- Afhankelijk van de regionale situatie, het verlenen van vergunningen en handhaven van regels voor beregening uit het freatisch grondwater (vierde Nota Waterhuishouding).
- Afhankelijk van de regionale situatie, het beheren van (provinciale) vaarwegen (vierde Nota Waterhuishouding).
- Het zorgdragen voor de zuivering van afvalwater van burgers en kleine bedrijven. Het hebben van de mogelijkheid van het zuiveren van bedrijfsafvalwater in vrije concurrentie op gelijke voorwaarden (vierde Nota Waterhuishouding).
- Het monitoren van de resultaten van het beleid.

Milieu en economie/bedrijven

- Het verlenen van vergunningen op basis van de Wet op de waterhuishouding en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (wettelijke taak).
- Het handhaven van voorschriften in vergunningen en van algemene regels op basis van de Wet op de waterhuishouding (wettelijke taak).
- Het houden van rekening met landelijk afspraken die met doelgroepen zijn gemaakt.

Milieu en ruimtelijke ontwikkeling

- Het direct betrokken zijn bij de ontwikkelingen in gebieden, zoals de planning en het bouwen van nieuwe wijken.
- Het deelnemen in en uitvoeren van het gebiedsgericht beleid door het waterbelang naar voren te brengen in de gebiedsvisies en de plannen van aanpak die de provincie per gebied opstelt.
- Het in beheersplannen aangeven hoe de gewenste grondwatersituatie voor diverse bestemmingen en voor de verdroogde natuurgebieden in het bijzonder te bereiken is.

Milieu en burgers/ consumenten

- Het bevorderen van voorlichting over integraal waterbeheer.

hulp zijn. Aandacht verdient verder een betere afstemming van monitoring tussen waterschappen en andere overheden. Waterschappen richten zich steeds meer op het inzetten van specifieke maatregelen, waar dat zinvol is, om het afvalwater beter te zuiveren van fosfaat, nitraat, zware metalen en microverontreinigingen. Tot slot is het hanteren van hydrologische, ecologische en landschappelijke waarden belangrijk als basis voor de planning en inrichting van stedelijke gebieden.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 1 Samenwerkende organisaties
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Instrumentarium en handhaving
- Nota milieu en economie
- vierde Nota waterhuishouding

Uitspraken van burgers

"In Nederland ga ik niet bewust om met het milieu, ik doe ook niet aan afvalscheiding. Wanneer ik in Spanje op vakantie ben, doe ik het anders. Daar gaat elk appelklokhuis, leeg blikje en plastic zak terug in de rugzak. Daar is sprake van echte natuur."

"De auto, die betekent voor mij vrijheid. Gaan en staan waar ik wil, niet afhankelijk van treinen, de conducteur. Zelf woon ik in de binnenstad, de auto kan ik daar niet kwijt; die parkeer ik bij de Vrije Universiteit. Weliswaar een flinke afstand van mijn huis, maar ik kan daar gratis parkeren. Vanuit de VU ga ik inderdaad met de tram naar huis."

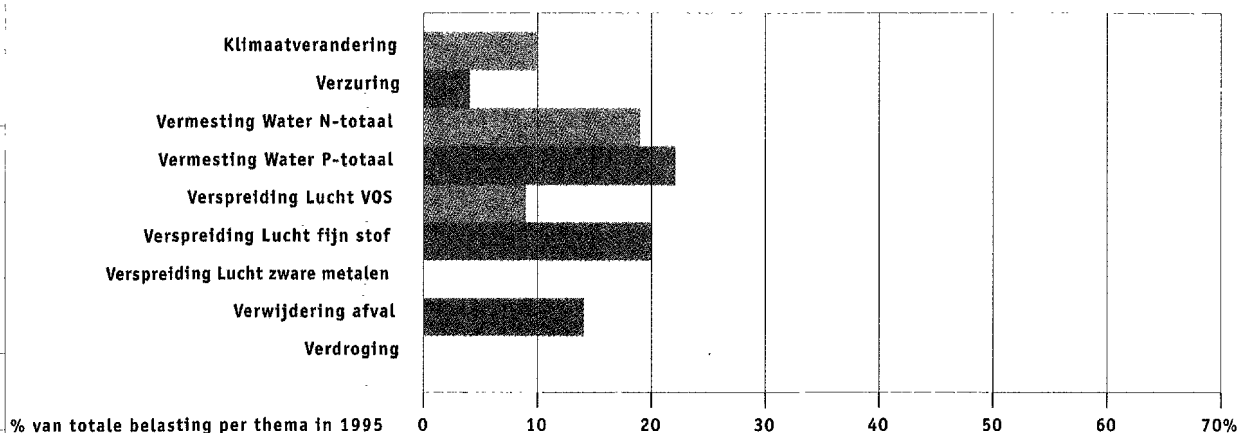
"Technische apparaten in huis zijn niet alleen gemakkelijk, ze zijn ook echt nodig. Ik kan gewoon niet zonder die apparaten. Als werkende vrouw ben ik door de week weinig thuis en in het weekend wil ik lekker genieten en er op uit."

Milieu als maatschappelijk probleem

Uit een periodiek onderzoek naar wat mensen als maatschappelijk probleem ervaren blijkt dat 21% van de mensen het milieu als belangrijkste maatschappelijke probleem van dit moment ervaren. Met dit percentage staat het milieu op de vierde plaats, na criminaliteit, betaalbaarheid/armoede en werkgelegenheid. Milieuproblemen ziet men wel als verreweg de grootste bedreiging voor de toekomst.

Bron: Couvret, E., AA. Reuling. Milieu Gedrags Monitor, analyse zevende meting. NIP0, Amsterdam 1997

Doelgroep consumenten: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)



3. Burgers

3.1 Inleiding

De burgers vormen het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid. Zij bepalen grotendeels hoe ambitieus het beleid kan zijn en welke maatregelen acceptabel zijn. Dit maatschappelijk draagvlak, zo blijkt uit deel I, is een belangrijke succesfactor voor het welslagen van het milieubeleid. De burgers geven ook invulling aan duurzame ontwikkeling, het uitgangspunt van het milieubeleid. Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige en de toekomstige generaties, dus van burgers. Het gaat hierbij zowel om milieu, als om economische en sociale behoeften. Het is de uitdaging van duurzame ontwikkeling om deze soms tegenstrijdige behoeften te verenigen. Burgers geven daar invulling aan: zij maken keuzes waarbij ze milieufactoren en economische en sociale factoren tegen elkaar afwegen. Burgers spelen daarom een belangrijke rol bij het oplossen van milieuproblemen. In deel I is aangegeven dat op de lange duur sociaal-culturele, bestuurlijke en technologische innovaties noodzakelijk zijn om de gestelde doelen te halen. Voorbeelden daarvan zijn respectievelijk een ander consumptiepatroon, de vergroening van het belastingstelsel en milieuvriendelijke vervoerssystemen. De burgers moeten de sociaal-culturele innovaties mede realiseren en de basis leggen voor een maatschappijbrede verandering. De burgers zijn met andere woorden, naast de overheden en de doelgroepen, belangrijke actoren in het milieubeleid (zie ook hoofdstuk 1 Samenwerkende partners van dit deel II). In dit NMP3 is daarom een apart hoofdstuk over de burgers opgenomen.

De burgers zijn in het milieubeleid vooral consumenten, maar ze vervullen ook andere rollen en hebben rechten en plichten. Burgers maken deel uit van hun woonomgeving en zijn werknemer, werkgever, zelfstandige, vrijwilliger, recreant, lid van een huishouden, opvoeder van kinderen, enzovoort. Deze verschillende rollen zijn een indicatie voor de diversiteit van de doelgroep: 15 miljoen mensen die elke dag verschillende beslissingen nemen. Wet- en regelgeving en afspraken via convenanten zijn, anders dan bij de doelgroepen, vaak niet mogelijk of niet wenselijk. Het onderwerp raakt immers de persoonlijke levenssfeer en daarbij past een terughoudende overheidsopstelling. Er is daarom een sturingsvraagstuk: kan de overheid de individuele burger bereiken via een collectieve aanpak zoals in het milieubeleid gebruikelijk is?

De burgers zijn veelvuldig aan de orde in dit NMP3. Een groot deel van het milieubeleid is immers gericht op een vermindering van milieubelastend gedrag. Dit hoofdstuk geeft daarvan een samenvatting. Hierbij wordt ook de doelgroep consumenten beschreven (en dus niet in het hoofdstuk over de doelgroepen). Hieronder worden de belangrijkste aspecten op een rij gezet: de resultaten tot nu toe (paragraaf 3.2), de verwachte ontwikkelingen (paragraaf 3.3) en het beleid voor de planperiode (paragraaf 3.4).

15 miljoen mensen

sturingsvraagstuk

Houding ten aanzien van milieumaatregelen

Onderstaande tabel laat in % zien hoe de gemiddelde burger tegenover verschillende milieumaatregelen staat.

	zeer positief	positief	negatief	weet niet
De komende jaren afzien van loonsverhogingen om daarmee milieumaatregelen te betalen	6	49	43	3
Afname van werkgelegenheid in bedrijfstakken die het milieu vervuilen	8	44	41	7
Hogere prijzen om producten milieuvriendelijk te maken	19	56	24	2
Hogere belastingheffing op milieu-onvriendelijke varianten van producten en lagere heffing op milieu-vriendelijke varianten	37	48	12	3

Bron: Milieu en economie - opinieonderzoek, juni 1997, NSS marktonderzoek Den Haag

Kennis over milieuproblemen

In de Milieu Gedrags Monitor is de kennis over milieuproblemen gemeten. De 12 vragen gingen over het broeikas-effect, het afvalprobleem, zure regen en de daling van het grondwaterpeil. De gestelde vragen hadden betrekking op oorzaak, gevolg en oplossingen en vroegen dus naar samenhangende kennis. 24 % had 10 tot 12 vragen goed.

Bron: Couvret, E., AA. Reuling. Milieu Gedrags Monitor, analyse zevende meting. NIPO, Amsterdam 1997

Dialogo bij bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Gemert is een verslag van een sociaal proces. Een verslag van een doorlopende discussie tussen mensen die in het buitengebied maaien, ploegen, mesten, planten, wandelen, fietsen, onderzoeken, genieten en op z'n tijd ook balen. Mensen die doordrongen zijn in elkaars belevingswereld en elkaar daardoor ook beter hebben leren verstaan. Het Gemerts landschap is niet anders dan het resultaat van de manier waarop haar bewoners er in wonen, werken en recreëren.

Bron: Het is Best Buiten, bestemmingsplan buitengebied 1997-2007.

Sleutelbegrippen bij het nieuwe bestemmingsplan Alkemade zijn minder regels, flexibiliteit, meer draagvlak en handhaving. De gemeente en provincie werken vanaf het allereerste begin samen en betrekken de belangengroeperingen voor landbouw, natuur en landschap actief bij het opstellen van het bestemmingsplan.

Bron: Bestemmingsplan Landelijk gebied Oost Plus: een andere aanpak. Een brochure over de werkwijze uitgebracht door de gemeente Alkemade en de provincie Zuid Holland.

3.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De overheid bevordert sinds het NMP1 dat burgers in hun gedrag rekening houden met het milieu. Het NMP1 spreekt van verinnerlijking en noemt voorlichting, kennisoverdracht en educatie als de belangrijkste instrumenten daarbij. Nederlanders hebben over het algemeen, mede door deze aanpak, een goede kennis van de milieuproblematiek en ze vinden milieumaatregelen positief. Uit de Milieu Gedrags Monitor blijkt dat een kwart van de mensen zeer goed op de hoogte is¹. Voorlichting en educatie hebben dus effect (hetgeen in paragraaf 5.4 van deel III over het sociaal instrumentarium verder wordt uitgewerkt). Het blijkt dat in de voorlichting het accent verschuift van 'weten' naar 'doen', dus wat de burger zelf aan het milieu kan bijdragen. Omdat het milieubeleid steeds meer in een uitvoeringsfase komt, zijn verschillende overheden, bedrijven en intermediaire organisaties zelf gaan voorlichten, waarbij de rijksoverheid faciliteert. Ten aanzien van educatie kan worden geconstateerd dat de uitwerking van het kaderplan Natuur- en Milieu-educatie 1996-2000 goed op gang is gekomen. Binnenschoolse, buitenschoolse en speciale themaprojecten hebben een extra financiële impuls gekregen.

In de planperiode van het NMP2 is ook de dialoog tussen burgers en overheid op gang gekomen. In verschillende steden is in het kader van de Lokale Agenda 21 uitvoerig gediscussieerd over de duurzame toekomst van de woonomgeving. Inspraak bij bestemmingsplannen verandert vaak in meespraak, waarbij burgers vanaf de eerste plannen meedenken over de ruimtelijke indeling van hun omgeving. Burgers voelen zich niet alleen bij de lokale dialoog betrokken, maar ook steeds meer bij de nationale besluitvorming en vragen vervolgens om meespraak en aandacht. De discussies over bijvoorbeeld de tracés van de HSL en de Betuwelijn en de uitbreiding van Schiphol laten zien dat overleg en communicatie belangrijke onderdelen van de beleidsvorming zijn.

De Milieubalans van het RIVM stelt dat er een sterke groei is van de consumptieve bestedingen. Deze is vooral zichtbaar in het toenemend gebruik van energie, duurzame consumptiegoederen en ruimte voor wonen en mobiliteit. Deze toename is voor eenderde aan de bevolkingsgroei toe te schrijven en voor tweederde aan een veranderd consumptiepatroon. De cijfers van het RIVM laten ook zien dat volumegroei (meer mensen, gezinnen, woningen, welvaart) de milieuwinst vaak geheel of gedeeltelijk teniet doet. Bovendien kiezen burgers weliswaar vaak voor energiezuinige producten, maar gebruiken ze deze soms zo kwistig dat de energiebesparing teniet wordt gedaan. (Ze gaan bijvoorbeeld langer douchen, omdat de douchekop toch waterbesparend is.) Nieuwe instrumenten en een nieuwe aanpak zijn nodig om deze volumegroei samen te laten gaan met een absolute daling van de milieudruk. Onderzoek naar de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding van consumenten hoort hierbij.

Een belangrijk punt is de tijdsbesteding en -beleving. Het besteden van tijd kan op verschillende manieren, die meer of minder milieubelastend zijn. In de loop der jaren is de tijdsbesteding veranderd en in het algemeen versneld. Mensen willen binnen hetzelfde tijdsbestek meer doen en gebruiken daarvoor middelen (auto, elektrische apparaten) die milieubelastend zijn. Daarnaast leidt de toenemende tijdsdruk in huishoudens tot grotere vraag naar diensverlening. Deze diensten kunnen materiaal- of grondstofefficiënt zijn, zoals het gebruik maken van bezorg- of huishoudelijke diensten.

¹ Couvret, E., AA. Reuling. Milieu Gedrags Monitor, analyse zevende meting. NIPO, Amsterdam 1997

verinnerlijking

dialoog

toenemende consumptie

Resultaten Milieubalans

De Milieubalans geeft een overzicht van consumptieve bestedingen die invloed hebben op het milieu.

In de periode 1980-1996 blijken zowel het gemiddelde reëel beschikbaar gezinsinkomen als de consumptieve bestedingen met 33% te zijn toegenomen.

Sinds 1990 is de consumptie sneller gegroeid dan het inkomen (respectievelijk 15 en 11%). Het elektriciteitsverbruik neemt toe met 4% per jaar; sinds 1980 is het verbruik toegenomen met 31%.

De Nederlandse bevolking werd in de periode 1990-1996 circa 8% mobieler. 80% van het personenvervoer in 1996 gebeurde per auto. Daartegenover staat wel dat de uitstoot van milieubelastende stoffen door auto's absoluut is gedaald, onder andere door de invoering van de driewegkatalysator en de loodvrije benzine.

Mede onder invloed van de isolatie van woningen is het huishoudelijk aardgasverbruik sinds 1980 aanzienlijk gedaald. De laatste jaren neemt het echter weer iets toe.

Het aandeel buitenlandse vliegvakanties steeg in de periode 1988-1996 van 17% naar 25% ten koste van het aandeel autovakanties.

Een betere afvalscheiding heeft er tussen 1990 en 1996 voor gezorgd dat er 18% minder afval is gestort of verbrand, maar de hoeveelheid afval nam in dezelfde periode ook met 18% toe.

Bron: RIVM Milieubalans 1997

Weten, willen en kunnen

Het overheidsbeleid maakt onder andere gebruik van voorlichting en educatie en helpt de verworven kennis in de praktijk te gebruiken. Dit is gebaseerd op het idee dat iemand die zijn gedrag verandert allereerst moet weten, dan willen, vervolgens kunnen en dan doen. Voor het effect op het milieu is alleen de laatste fase, die van het doen, belangrijk. Voor de gedragsverandering is kunnen de meest belangrijke. Wie niet veranderen kan, doet dat niet, ongeacht zijn kennis of wensen. Wel is het mogelijk het goede te doen (loodvrije benzine in de katalysator) zonder precies te weten waarom en zonder het ooit bewust te hebben gewild.



Kennis op zich is niet voldoende. Naast 'weten' is 'willen en kunnen' voor gedragsverandering belangrijk. De benadering via verinnerlijking, met het accent op kennis, is vooral succesvol bij gedragsveranderingen die geen hoge 'gedragskosten' (geld, tijd, gemak, kwaliteit, status, vrijheid) met zich meebrengen. Gedragsverandering is bijvoorbeeld wel gelukt bij het gescheiden houden van afval, maar nauwelijks op gebieden als automobilititeit en energiegebruik vanwege de hoge gedragskosten.

Nieuwe instrumenten en een nieuwe aanpak moeten niet alleen aandacht hebben voor 'willen en kunnen', maar ook voor wat in de literatuur het sociale dilemma wordt genoemd: de individuele afweging tussen voordelen op korte termijn en de nadelige gevolgen voor het collectief op lange termijn. Uit de Milieu Gedrags Monitor blijkt dat mensen denken dat ze veel meer aan het milieu doen dan anderen (andere huishoudens, de industrie, de landbouw, de overheid) en dat die anderen veel meer zouden kunnen bijdragen, omdat het effect van de eigen bijdrage laag wordt ingeschat.

Tot slot is bij een nieuwe aanpak van belang dat de overheid het contact met de burgers die zeer betrokken zijn bij het milieu niet verliest, maar koestert en waar mogelijk uitbouwt. Deze voorlopers denken en handelen al jaren milieuvriendelijk. Ze nemen deel aan ecoteams, delen de auto of hebben groente-abonnementen. Hoewel het kwantitatieve milieu-effect hiervan relatief gering is, hebben deze voorlopers toch betekenis voor het milieubeleid. Ze dragen immers ideeën, concepten en gedragsalternatieven aan die door het grote publiek kunnen worden overgenomen en ze dragen bij aan de bewustwording van overheid en bedrijfsleven.

3.3 Verwachte ontwikkelingen

Het NMP3 maakt onderscheid tussen lokale en regionale milieuproblemen (geluid, bodemsanering, stank) en problemen die om een internationale aanpak vragen (klimaatverandering en verzuring; zie voor het gemaakte onderscheid hoofdstuk 3 van deel I). Beide soorten problemen vragen om een ander beleid naar de burgers. Burgers voelen zich allereerst betrokken bij lokale en regionale milieuproblemen. Het gaat hen niet zo zeer om een goed milieu op zich, maar om een veilige, gezonde en mooie woonplek met groen in de buurt om te recreëren. De overheid kan de burgers daarom beter aanspreken op hun verbondenheid met de leefomgeving, inclusief de milieu-aspecten die daarmee samenhangen, dan op het milieu als een abstract en op zichzelf staand belang. Het zijn vooral andere overheden en maatschappelijke organisaties die hier een verantwoordelijkheid dragen.

De problemen die om een internationale aanpak vragen, staan verder van de burgers af. Deze problemen zijn immers minder goed in verband te brengen met hun dagelijkse keuzes. De overheid kan de burgers daar dus minder makkelijk en direct op aanspreken. Toch wordt in deel I van dit NMP geconcludeerd dat deze problemen direct samenhangen met productie en consumptie en dus met het gedrag en de gewoonten van burgers. Voor de overheid zijn dit complexe vraagstukken, die niet alleen met wet- en regelgeving of een voorlichtingsbrochure zijn op te lossen.

Burgers willen graag kwaliteit en 'goed voor het milieu' is daar een onderdeel van. Dit geldt voor een kwalitatief goede leefomgeving, maar ook voor producten en diensten. De Nota milieu en economie en onderzoek naar levensstijlen signaleren dat de burger als consument steeds hogere kwaliteitseisen stelt en dat bedrijven daar sneller en

sociaal dilemma

voorlopers

leefomgeving

Life styles

Het succes van het milieubeleid is sterk afhankelijk van de houding die de mensen in de toekomst ten opzichte van het milieu zullen hebben. Daarom zal milieubeleid nu rekening moeten houden met de trends in de maatschappij en de ontwikkeling van lifestyles die daar logisch op volgt. In een onderzoek van Edelkoort is de vraag gesteld welke trends te identificeren zijn en hoe beleid ter verandering van milieugedrag hieraan kan worden gekoppeld.

De eerste trend is "De consument is de nieuwe macht". In de toekomst zal het domein van de markt machtiger worden dan die van de politiek. De consument bepaalt steeds meer en directer het aanbod van producten en de manier waarop deze aangeboden worden. Het milieubeleid dient zich hierop te heroriënteren: van directe regulering naar marktregulering, en binnen de markt van producent naar consument.

Als tweede trend is 'Ecologie: een tweede natuur' geïdentificeerd. Er ontstaat een groeiend besef dat de mens onderdeel is van het natuurlijke systeem, ofwel zorgen voor het milieu is zorgen voor jezelf. De consument heeft in de toekomst een vanzelfsprekender milieuvriendelijke levensstijl en handelt hier ook naar op de markt. Milieubeleid gaat bij deze trend dan ook meer uit van gedragsstimulatie in plaats van gedragsverandering. Hierbij moet milieuvriendelijkheid ingepast worden met comfort en schoonheid.

De derde trend 'Verleiden maar niet beleren' laat zien dat belerend aanspreken averechts effect heeft en dat de consument 'verleid' wil worden. Hier ligt een belangrijke esthetische uitdaging voor het milieubeleid. Het idioom en de beeldvorming rond de milieukwestie moet worden vernieuwd van belerend naar verleidend zoals: vers, fris en schoon.

Ten slotte is de vierde trend die naar voren komt 'Informereren en opvoeden'. Er zal vanuit de consument veel meer behoefte bestaan om op milieu gebied geïnformeerd te worden en de producent zal steeds vaker met deze vraag geconfronteerd worden. Het is van groot belang om vanuit het milieubeleid tegemoet te komen aan deze behoefte aan 'groene informatie'. Maar bovenal dient het milieubeleid zich volgens het onderzoek van Edelkoort te richten op kinderen en jongeren. Het milieu zal niet alleen volledig in het onderwijs en de school als instituut geïntegreerd worden, maar ook in de directe leefomgeving van jongeren.

Bron: Studio Edelkoort: Eindrapport ex-ante trend onderzoek Parijs/Den Haag, 1 juni 1995

Mobiliteit: 7 trends

Als gekeken wordt naar de verklaring van de groei van de automobilititeit zijn er een aantal belangrijke sociaal-economische en demografische trends te onderscheiden, die hierop van invloed zijn geweest en zullen blijven.

- De geboortegolf-generatie wordt ouder.

Deze generatie heeft de afgelopen jaren voor een flinke stijging van de autokilometers gezorgd en zal dat de komende vijftien jaar blijven doen.

- Vergrijzing zal na 2010 sterk toenemen.

Na 2010 zal de groei van het totaal aantal afgelegde kilometers in Nederland afnemen als gevolg van de vergrijzing.

- De economie blijft groeien.

De samenhang tussen inkomen, autobezit en autogebruik gaat in de toekomst mogelijk veranderen door de vergrijzing en de verzadiging van de automarkt.

- De immigratie blijft hoog.

Door immigratie is de totale, absolute automobilititeit toegenomen, maar de toename is afgezwakt doordat allochtonen minder autokilometers afleggen dan autochtonen.

- Individualisering.

Door de individualisering is de totale, absolute automobilititeit toegenomen, maar de toename is afgezwakt doordat alleenstaanden minder autokilometers afleggen dan samenwonenden of gehuwden.

- Vrouwen werken meer buitenshuis.

Het aantal vrouwen dat buitenshuis werkt is de afgelopen jaren bijna verdubbeld, maar het aantal afgelegde autokilometers is veel minder hard gestegen.

- Vrijtijdsbesteding buitenshuis neemt toe.

Vrijtijdsbesteding buitenshuis neemt toe, maar vergeleken met het woonwerkverkeer is vrijetijdsverkeer iets minder hard toegenomen.

Bron: 7 trends; mobiliteit in veranderend Nederland. V&W/RWS/AVV, oktober 1997

gerichter op moeten inspelen. In de beslissingen van producenten en dienstverleners is de wens van de consument steeds vaker doorslaggevend. Steeds meer stuurt de vraag van de consumenten de productieketen aan, ook als het gaat om een hogere milieukwaliteit van producten en diensten. De overheid kan hierop inspelen door de consumenten goed te informeren en ervoor te zorgen dat zij ook via producent of detaillist voldoende informatie krijgen. Consumenten kunnen dan de milieukwaliteit van producten beter beoordelen en meenemen in hun afweging. Overigens is de aandacht voor kwaliteit niet altijd gunstig voor het milieu, ook zaken als veiligheid of gebruiksgemak spelen in de afweging een rol. Airconditioning in auto's en waterbedden zijn hier voorbeelden van.

productinformatie

De groei van het aantal inwoners en van het aantal eenpersoonshuishoudens, zo geeft de vierde Milieuverkenning van het RIVM aan, leidt tot meer aanschaf en gebruik van duurzame consumptiegoederen zoals huizen, auto's en huishoudelijke apparaten. Daarnaast leidt de toename van het aantal tweeverdieners - mensen met minder tijd - tot een grotere vraag naar tijdsbesparende apparaten en diensten. Tweeverdieners rijden gemiddeld meer auto dan alleenverdieners of alleenwonenden. In de planperiode is daarom de (vrije)tijdsbesteding een belangrijk punt. Het gevoel van tijdgebrek, de ervaring van werkdruk en het streven naar efficiënte tijdsbesteding zullen in de toekomst toenemen. De huidige omgang met tijd kan tot een voortgaande versnelling ten koste van gezondheid en milieu leiden.

Tenslotte, het milieubeleid verzakelijkt. Kosteneffectiviteit, marktwerking en flexibeler omgaan met doelen en taakstellingen zijn daar ingrediënten van. Hierdoor verzakelijkt ook het beleid richting de burgers. Er wordt minder beroep gedaan op hun moraal en geweten en er wordt meer aandacht gegeven aan productinformatie, het aanbod van alternatieve producten en de verrekening van het milieu in de productprijzen. Deze verzakelijking staat naast met het besef dat, om de problemen het hoofd te kunnen bieden, een actieve betrokkenheid van de samenleving bij de uitvoering van het milieubeleid onmisbaar is en blijft. De overheid doet daarom steeds meer een beroep op eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief vanuit de samenleving.

verzakelijking

3.4 Het beleid voor de planperiode

In de planperiode neemt het kabinet nieuwe stappen om de burgers bij het milieubeleid te blijven betrekken. Hierbij ligt de nadruk niet op een regulering van consumptiegedrag, maar op een deling van verantwoordelijkheid bij alle partners: consumenten, producenten, overheden en maatschappelijke en intermediaire organisaties. Voor het beleid zijn de volgende lijnen vastgesteld.

- Door voorlichting en educatie zullen de burgers op hun milieugedrag aangesproken blijven worden. Hiervoor zullen nieuwe vormen van voorlichting worden ingezet, zoals resultatencommunicatie en marketingcommunicatie. De rijksoverheid werkt hierbij samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties (zie ook paragraaf 5.4 van deel III over het sociaal instrumentarium).
- De drempels voor burgers om hun gedrag aan te passen, zullen worden verlaagd. Het kabinet zet zich in voor meer keuzemogelijkheden en zal de burgers door verschillende maatregelen stimuleren tot milieuvriendelijke keuzes. Dit zal onder

Het project 'Perspectief'

Is het mogelijk om minder energie te gebruiken door anders te consumeren? Ook als ons inkomen toeneemt? Voor welke keuzen komen we dan te staan? Is het praktisch haalbaar?

Deze vragen vormden de aanleiding voor het project 'Perspectief'. Hoewel bescheiden in omvang is het een uniek project, omdat het een praktijkonderzoek met 'echte' huishoudens is. Het onderzoek richt zich op de vraag of we ondanks een toenemend inkomen het consumptiepatroon zo kunnen aanpassen dat we minder in plaats van meer energie gebruiken. Iedere gulden die we uitgeven leidt immers (elders) tot energiegebruik. Het doel van het project 'Perspectief' is om na te gaan welke perspectieven er zijn voor energiezuinige leefstijlen.

Binnen het project richt een tiental huishoudens hun leven gedurende twee jaar zo in dat ze zo min mogelijk energie gebruiken. Het gaat daarbij vooral om de vermindering van hun indirecte energiegebruik (de energie die nodig is voor producten en diensten die men koopt). De deelnemende huishoudens krijgen een inkomensopslag om de toekomstige extra bestedingsruimte te simuleren. Vervolgens moeten ze hun budget zo zien te besteden dat ze in totaal substantieel minder energie 'kopen'.

Eerste resultaten

Het eerste jaar is juni 1997 afgesloten. De resultaten van het project zijn tot nu toe positief. Bijna alle huishoudens hebben hun streefgebruik gehaald. De huishoudens hebben met groot enthousiasme en veel inzet de mogelijkheden van een energiezuinige leefstijl verkend. Over het algemeen zijn ze tevreden over de veranderingen die ze hebben aangebracht. Ze verminderden hun energiegebruik onder meer door

- diensten te kopen (huishoudelijke hulp, kinderoppas, klusjesman, dansles, cursussen, meer naar de kapper en meer uit eten gaan)
- bijzondere of kwaliteitsproducten aan te schaffen (design meubels, mooie boeken, duurzaam schoeisel)
- verschuivingen in de voeding (minder vlees, meer vleesvervangers, meer groenten van de koude grond)
- veranderingen in verkeer en vervoer (geen vlieg- maar fietsvakantie, kritischer gebruik van de auto, meer gebruik van de fiets)

En verder

In het komende jaar moeten 12 huishoudens het lage energiegebruik (bij de gestegen inkomsten) gedurende één jaar vasthouden. Daarmee wordt nagegaan of een energiezuinig consumptiepatroon ook voor langere tijd een reële mogelijkheid is.

De resultaten van het project zijn dermate positief dat voor 1998 voorzien is in een uitbreiding. Ten eerste richt de aandacht zich op het verspreiden van de resultaten onder de diverse doelgroepen (via de publieke media, via conferenties). Ten tweede vindt een analyse van de gegevens plaats. Het project heeft een schat aan gegevens opgeleverd. Het was niet voorzien dat de resultaten zo positief en de verzameling gegevens zo complex en uitgebreid zouden zijn.

milieu in de prijzen

andere gebeuren door milieu meer in prijzen tot uitdrukking te brengen en door de producenten te stimuleren tot het maken en leveren van milieuvriendelijke producten en diensten. Ook zal de milieu-productinformatie voor de burgers worden verbeterd. Bij dit alles zal het kabinet nadrukkelijk ook andere waarden dan milieu, bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid, in het beleid betrekken. Bij deze inzet poogt het kabinet zoveel mogelijk aan te sluiten bij de preferenties van de burger.

- Het kabinet wil de discussies tussen burgers en de lokale overheid over leefbaarheid en duurzaamheid met een financiële bijdrage verder stimuleren. Hiervoor kan geput worden uit een budget van ongeveer 0,9 miljoen gulden, dat in de planperiode jaarlijks beschikbaar is voor lokale en regionale initiatieven.
- Het kabinet wil met maatschappelijke organisaties inspanningsverplichtingen afspreken, over de door hen te verrichten activiteiten. Deze organisaties vertegenwoordigen immers groepen van burgers en kunnen hun achterban aanspreken op milieuvriendelijk gedrag. Het kabinet staat er open voor als op deze manier een openbaar debat over maatschappelijke waarden in relatie tot duurzaamheid wordt gevoerd.
- Ter voorbereiding van beleid zal het kabinet met een levenscyclusanalyse (LCA) de relevante milieu-aspecten in kaart brengen van de productie- en consumptieketens in de clusters wonen, mobiliteit en voeden. Op basis hiervan wil het kabinet prioriteiten stellen en effectieve instrumenten gaan inzetten. Zo'n levenscyclusanalyse voor clusters vergroot bovendien de mogelijkheid om de beleidsvoortgang te monitoren.
- Het kabinet wil het sociaal-cultureel onderzoek stimuleren naar de mogelijkheden voor een effectievere gedragsbeïnvloeding en naar effecten van menselijk handelen op hun leefomgeving.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Landbouw
- deel II, hoofdstuk 4 Detailhandel
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel II, hoofdstuk 4 Bouw
- deel II, hoofdstuk 4 Energiebedrijven
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel instrumentarium
- deel III, hoofdstuk 5 Sociaal instrumentarium
- deel III, hoofdstuk 6 Wetenschap en technologie
- Nota milieu en economie

lokale dialoog

Doelgroepen van het milieubeleid

- consumenten
- landbouw
- industrie
- raffinaderijen
- energiebedrijven
- detailhandel
- verkeer en vervoer
- bouw
- afvalverwijderingsbedrijven
- actoren in de waterketen

4. Doelgroepen

4.1 Inleiding

Doelgroepen, dat wil zeggen economische sectoren of andere groepen gelijksoortige actoren, veroorzaken milieuproblemen en kunnen die ook oplossen, bijvoorbeeld door productieprocessen te verbeteren of energiegebruik te verminderen. In het NMP₁ en NMP₂ zijn verschillende doelgroepen van het milieubeleid geïdentificeerd. Deze zijn zo gekozen dat ze in het algemeen goed aanspreekbaar zijn en gezamenlijk verantwoordelijk voor het overgrote deel van de milieuproblemen. De doelgroep consumenten is terug te vinden in het hoofdstuk Burgers.

Het NMP₃ hanteert bijna dezelfde indeling als het NMP₁ en NMP₂. De doelgroepen drinkwaterbedrijven, riolering en waterzuiveringsinstallaties zijn samengevoegd tot één doelgroep: actoren in de waterketen. Daarmee wordt de samenhang in de waterketen tot uitdrukking gebracht. Het onderwerp energiebesparing is in tegenstelling met vorige NMP's beschreven in deel III onder het thema klimaat en niet bij de doelgroep energiebedrijven.

Elke doelgroep wordt hierna in een aparte paragraaf beschreven. De structuur van deze paragrafen is steeds gelijk: eerst een introductie van de doelgroep, dan een beschrijving van de resultaten in de afgelopen periode, vervolgens de verwachte ontwikkelingen en tot slot het beleid voor de planperiode. Bij de resultaten worden zowel behaalde successen als niet gerealiseerde voornemens beschreven.

4.2 Landbouw

4.2.1 Inleiding

De doelgroep landbouw bestaat uit alle primaire agrarische productiebedrijven², de landbouworganisaties en overige schakels in de keten zoals toeleverende en verwerkende bedrijven en dienstverlenende branches, waaronder banken en loonbedrijven.

De aandacht voor de landbouw in het milieubeleid komt voort uit de vele directe relaties tussen het landbouwbedrijf en zijn omgeving. De ongeveer 110.000 primaire agrarische productiebedrijven beslaan samen een groot deel van het Nederlandse grondgebied (bijna 60% grondgebonden landbouw). De landbouw beïnvloedt zo in belangrijke mate de kwaliteit van het landelijk gebied en levert een bijdrage aan de vorming en het beheer van het landschap en de natuur (weidevogels). De totale bruto productiewaarde (exclusief de leveringen binnen de landbouwsector zelf) van de Nederlandse land- en tuinbouw bedraagt circa 40 miljard gulden per jaar.

De landbouw is medeveroorzaker van verschillende milieuproblemen, maar ondervindt zelf ook schade van industriële emissies, vuilstorten en riooloverstorten. De sector heeft daarom belang bij een goed milieubeleid. De belangrijkste milieubelastingen vanuit de landbouw vormen mest, ammoniak en chemische gewasbeschermingsmiddelen. Mest en ammoniak zijn belangrijke veroorzakers van vermesting en verzuring. De bijdrage van de landbouw aan de verzuring is 58% van de totale Nederlandse bij-

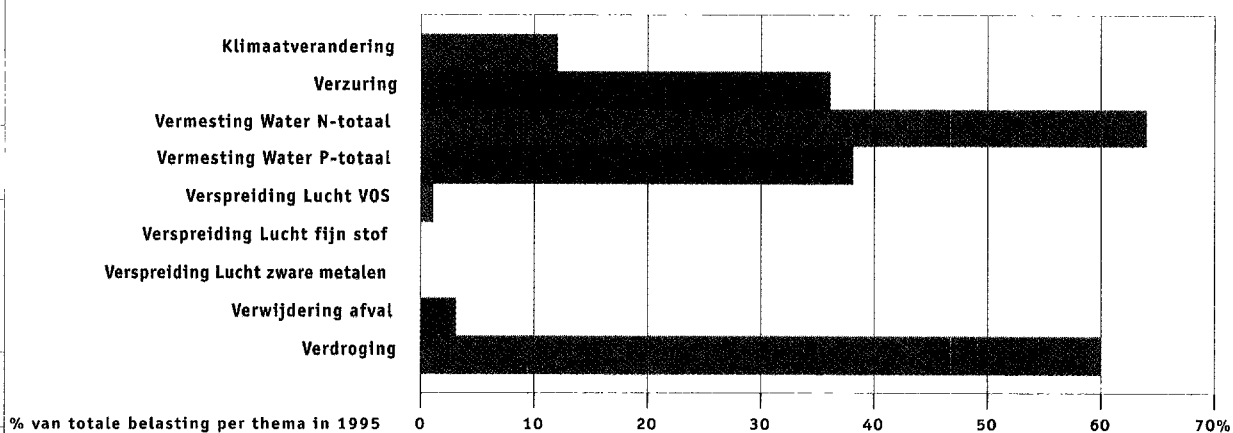
invloed op milieu en natuur

² Onder te verdelen in de grondgebonden en de niet-grondgebonden plantaardige en dierlijke sectoren

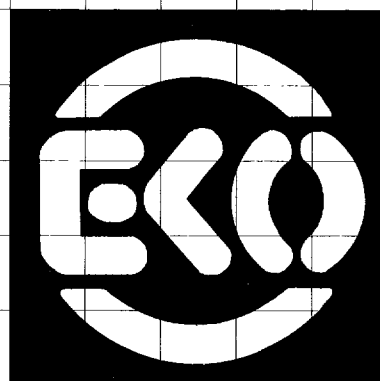
Biologisch Natuurlijk goed!

De campagne 'milieu- en diervriendelijke voeding' (Ministerie van LNV) richt zich zowel op de consument, als op de bedrijfskolom. Via pull- en push-methoden moet het uiteindelijke doel - een duurzame landbouw - worden bereikt. De campagne voor de consument had in 1996 als titel 'Lekker dat er EKO is'. Da's toch biologisch'. Deze Postbus 51 campagne is zeer succesvol geweest. Zowel de kennis en bewustwording ten aanzien van biologische producten in het algemeen, als de kennis over het EKO-keurmerk zijn fors toegenomen. In november 1997 is de campagne vervolgd met als titel Biologisch Natuurlijk goed! Voor een echt grote doorbraak van het biologisch product is het belangrijk dat het verkocht wordt. Omdat de meeste consumenten hun inkopen in de supermarkt doen, stimuleert LNV met name de supermarkten om meer biologische producten aan te bieden. De agrarische sector wordt voorgelicht over de mogelijkheden en kansen van biologische teelt.

Doelgroep landbouw: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)



drage aan de depositie van verzurende stoffen (SO₂, NO_x, NH₃) in Nederland zelf. Met name de glastuinbouw draagt bij aan het probleem van klimaat en energie. Andere vormen van milieubelasting vanuit de landbouw zijn emissies van zware metalen en contaminanten, afvalstoffen, verdroging en stank.

Paragraaf 4.2.2 behandelt de ervaringen en resultaten in de afgelopen periode, paragraaf 4.2.3 de verwachte ontwikkelingen en mogelijke knelpunten en paragraaf 4.2.4 het beleid voor de planperiode.

4.2.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Algemeen

Milieubeleid in de landbouw krijgt onder meer vorm in overleg en afspraken tussen overheid, landbouworganisaties en de overige bedrijven in de keten, zoals toeleverende en verwerkende bedrijven. Uiteindelijk echter moet de individuele boer de milieuregels uitvoeren. Voor de boer betekent milieubeleid vaak ingrijpend sleutelen aan bedrijfsinrichtingen, bedrijfsvoering en planningen. Juist omdat individuele ondernemers het nut van de maatregelen betwijfelen, de bedrijfsrisico's hoog inschatten of omdat de investeringskosten erg hoog zijn, bestaat bij grote delen van de landbouwsector van oudsher weerstand tegen milieumaatregelen. In de opstelling van de individuele ondernemers en ketenpartijen treedt echter de laatste jaren een kentering op. Deze komt tot uiting in de volgende ontwikkelingen.

- 'Milieu' wordt in de landbouw steeds meer een kwaliteitsaspect. Nationaal en internationaal wordt de kwaliteit van product en productiewijze steeds vaker als concurrentie-argument gebruikt. Afspraken in de keten over een milieuverantwoorde productie, certificering van productiemethoden en de milieukeuren zijn voorbeelden van deze ontwikkeling. Het besef groeit dat in de productiewijze rekening moet worden gehouden met het milieu om zo de duurzaamheid te waarborgen.
- De discussie over doelvoorschriften versus middelvoorschriften begint uit te kristalliseren. Het idee dat alle middelvoorschriften voor de landbouw door doelvoorschriften moesten worden vervangen, maakt plaats voor het streven naar een optimale mix, afgestemd op de specifieke problematiek. Het onderwerpen van mest bijvoorbeeld wordt als een effectief middelvoorschrift ervaren om de ammoniakemissie te beperken, terwijl een doelvoorschrift als het verminderen van emissie in een bepaald tijdvak, juist voor de glastuinbouw zinvol blijkt.
- In de sector en bij de overheden neemt de aandacht voor regionale verschillen toe. Niet alleen de milieuproblemen maar ook de mogelijkheden voor beleid kunnen per regio verschillen. Er is steeds meer vraag naar mogelijkheden voor specifiek gebiedsgericht milieubeleid, binnen de landelijk geldende kaders.
- Er komen steeds meer regionale samenwerkingsverbanden van bedrijven, zoals milieu- en natuurcoöperaties, die in reactie op het milieu- en natuurbeleid eigen initiatieven ontwikkelen. Het gaat daarbij vaak om de ontwikkeling van streekeigen producten of om milieu-, natuur- en landschapsmaatregelen.
- De biologische landbouw neemt binnen de Nederlandse landbouw een steeds duidelijkere plaats in. De groei van de afzetmarkt voor biologische producten is weliswaar tot nu toe beperkt gebleven, maar binnen deze sector worden belangrijke initiatieven ontwikkeld, die als voorbeeld kunnen dienen voor de overige landbouw.

kentering in houding

Overzicht taakstellingen voor de landbouw

In onderstaande overzicht is per milieuthema aangegeven wat de vastgestelde doelen zijn, of deze in de afgelopen planperiode zijn gewijzigd, en wat conform de vierde Milieuverkenning (MV4) de verwachte resultaten zijn.

vermesting	2000	2008/2010
grasland (verliesnorm)		
stikstof (N)	275	180
fosfaat (P)	35	20
bouwland (verliesnorm)		
stikstof (N)	150	100
fosfaat (P)	35	20
	2000-2005	2010
verzuring door ammoniak (NH ₃)	70% reductie t.o.v. 1980 70 mln. kg emissie in 2005	80% reductie t.o.v. 1980 45 mln. kg emissie in 2010
verspreiding: gewasbeschermingsmiddelen (uit MjPG)	50% reductie van het gebruik, minimaal 50% reductie naar de lucht minimaal 75% reductie naar de bodem en het grondwater 90% reductie naar het oppervlaktewater	
klimateverandering	MJA-E glastuinbouw: 50% efficiëntie verbetering	glastuinbouw in 2010: 65% energie-efficiëntie

Kenmerken van de landbouw

De Nederlandse landbouw heeft vier belangrijke kenmerken die ook van invloed zijn op het milieubeleid.

- Er zijn zeer veel verschillende ondernemers in uiteenlopende situaties. Vervolgens de meeste land- en tuinbouwbedrijven zijn gezinsbedrijven met weinig of geen vreemde arbeidskrachten in vaste dienst. Het inkomen van de meeste boeren en tuinders bestaat uit de winst uit onderneming.
- Er is sprake van een grote verscheidenheid aan typen bedrijven.
- De landbouw kent een sterke organisatiegraad.
- Diffuse bronnen; de 'vervuilende' stoffen moeten in het milieu gebracht worden om te kunnen produceren: meststoffen, bestrijdingsmiddelen.

De biologische landbouw in Nederland is beperkt tot 0,6% van de landbouwbedrijven. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Denemarken en Oostenrijk, waar de biologische landbouw ongeveer 10% van het totaal uitmaakt.

Naast alle primaire agrarische productiebedrijven bestaat de doelgroep landbouw uit de land- en tuinbouworganisaties (LTO-organisaties), toeleverende en verwerkende bedrijven en dienstverlenende branches zoals banken, vakpers, loonbedrijven, onderwijs, voorlichting en onderzoek. Tussen de 60 en 70% van het aantal ondernemers is lid van een LTO-organisatie (hetzij regionaal, per vakgroep of landelijk).

- De behoefte aan onderlinge afstemming van diverse milieuregels en -maatregelen per landbouwsector wordt evident. Ook de behoefte aan maatwerk in de regelgeving voor bedrijven neemt toe. Het dilemma bij maatwerk is dat overheidsregulering daarmee eerder toeneemt dan afneemt.
- Het besef groeit dat niet alle milieuproblemen met techniek zijn op te lossen en dat, met name voor de varkenshouderij, een productieplafond noodzakelijk is.
- Het landbouwbedrijfsleven ziet voor de melkveehouderij een extensivering als toekomstbeeld.

Internationale ontwikkelingen drukken steeds meer een stempel op nationaal milieu- en landbouwbeleid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft belangrijke gevolgen voor natuur en milieu in de lidstaten van de EU. De invoering van de melkquotering heeft in Nederland tot een vermindering van het aantal melkkoeien per hectare geleid, gekoppeld aan een verhoogde melkproductie per koe. Als gevolg van het gemeenschappelijk landbouwbeleid neemt ook de vleesveestapel de laatste jaren af.

internationaal

Belangrijk discussiepunt in de landbouw is de prijs van agrarische producten. De boer zou voor een milieuverantwoorde productie via de prijs beloond moeten worden, terwijl milieubelastende productiewijzen financieel belast zouden moeten worden. Dit vraagt ook in de landbouw om meer inzet van financiële en fiscale instrumenten binnen de context van internationale afspraken.

prijzen

Mest- en ammoniakbeleid

De taakstelling ten aanzien van stikstof en fosfaat is aangepast ten opzichte van het NMP₂³. Voor de verliezen van fosfaat en stikstof naar het milieu die per hectare zijn toegestaan, heeft de Tweede Kamer in december 1995 een aangepast normentraject tot 2008/2010 vastgelegd. Deze normen zijn afgestemd op de gewenste milieukwaliteit van grondwater en op de technische en economische haalbaarheid voor de landbouw. Hiermee blijft landelijk nog een kloof bestaan met de gewenste milieukwaliteit van het oppervlaktewater, waarvoor een verdere ontwikkeling nodig is van het beleid na 2008/2010. Daarnaast is aanvullend beleid nodig ten opzichte van het landelijk beleid dat nu is ingezet, ten aanzien van fosfaatverzadigde gronden en droge zandgronden die voor nitraatuitspoeling gevoelig zijn. Dit aanvullende beleid voor droge zandgronden is ook van belang in het kader van de implementatie van de EU-nitraatrichtlijn, om conform deze richtlijn de nitraatdoelstelling voor het grondwater in heel Nederland te kunnen realiseren. De tussendoelstelling voor de reductie van de ammoniakemissie is gehaald. In 1994 was de ammoniakemissie met 30% verminderd ten opzichte van 1980. Verwacht wordt dat de doelstelling van 70% emissiereductie voor 2000-2005 niet wordt gehaald. Daarnaast bestaat er een kloof tussen de emissiereductiedoelstellingen en de maximaal toelaatbare depositie op natuurgebieden. Voor de kwaliteit van verschillende natuurgebieden zijn, met andere woorden, feitelijk scherpere doelstellingen voor de emissiereductie nodig dan nu in het beleid worden voorzien.

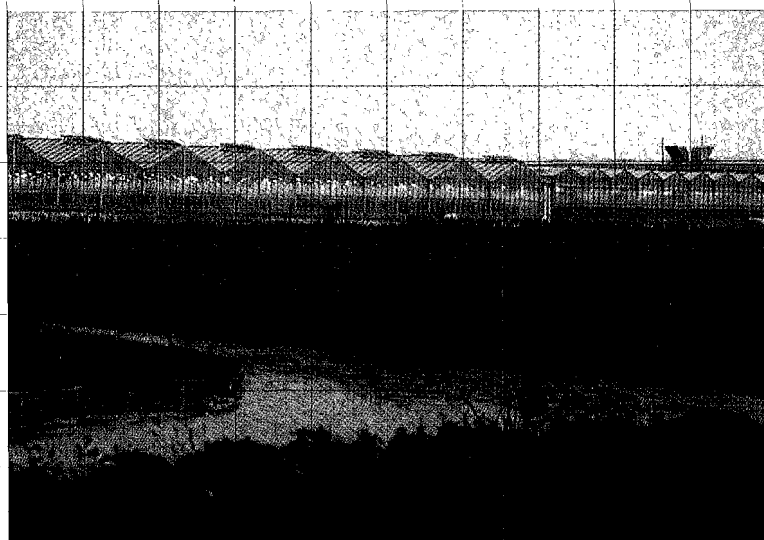
aanvullend beleid

Gewasbeschermingsmiddelen

Het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen neemt af conform de doelstellingen. Dit komt vooral door een sterk verminderd gebruik van grondontsmettingsmiddelen. Van onkruidbestrijdingsmiddelen en schimmelbestrijdingsmiddelen

101

³ Uit gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek van overheid en landbouwbedrijfsleven is namelijk gebleken dat de NMP₂-taakstelling (evenwichtsbemesting in 2000) niet kan worden gehaald. De Tweede Kamer heeft deze conclusie in oktober 1994 onderschreven.



blijft de reductie van het gebruik achter bij de taakstellingen. De noodzakelijke trendbreuk wat de structurele afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen betreft, komt moeizaam op gang. De verdere reductie van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen lijkt bovendien te stagneren. Omdat deze reductie vooral tot stand kwam door het verminderd gebruik van middelen die relatief weinig giftig zijn, is de verbetering van de milieukwaliteit achtergebleven bij de emissiereductie. De verwachting is daarnaast dat de beoogde 90% reductie voor 2000 van drift niet wordt gerealiseerd. Drift, dat wil zeggen het overwaaien van spuitnevel naar water, kan leiden tot tijdelijk hoge concentraties van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater.

Klimaat en energie

De landbouw draagt bij aan de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen die samen het klimaatprobleem veroorzaken. De energie-efficiëntie in de landbouw, met name in de glastuinbouw, wordt beter, maar door de productiestijging neemt het energieverbruik nauwelijks af. De reductie van emissies van andere broeikasgassen, te weten methaan en lachgas, verloopt conform de doelstellingen. Om de uitstoot van CO₂ te verminderen en om de energie-efficiëntie te vergroten, is met de glastuinbouw enige jaren geleden een meerjarenafpraak energie afgesloten. Deze afspraak wordt nu opgenomen in het brede milieuconvenant met de glastuinbouw. Dit convenant is in 1997 afgesloten en heeft een doorlooptijd tot 2010. Met de bloembollenteelt is in 1997 afgesproken te komen tot een meerjarenafpraak energie, inclusief een doelstelling voor energiebesparing en duurzame energie. Momenteel wordt met de paddestoelensector over een soortgelijke meerjarenafpraak overlegd.

De andere vormen van milieubelasting door de landbouw, zoals verdroging en stank, worden aangepakt met specifiek beleid als onderdeel van convenanten (verpakkingen), in vergunningverlening, met algemene maatregelen van bestuur of in de integrale milieu-aanpak per sector (bijvoorbeeld de glastuinbouw).

4.2.3 Verwachte ontwikkelingen

Verwacht wordt dat de beschreven ontwikkelingen in de landbouw in de afgelopen jaren zullen doorzetten. Sleutelbegrippen bij de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid voor de landbouw zijn meer en meer integratie van milieuregelgeving, kwaliteit, maatwerk naar regio en bedrijf, inzet van financiële en fiscale instrumenten en eigen verantwoordelijkheid.

De doelgroep landbouw is zeer divers. Daarom is bij de verdere beleidsontwikkeling steeds meer directe communicatie en samenwerking tussen overheid en doelgroep nodig. Daarmee kan meer zicht worden gekregen op praktische mogelijkheden in de bedrijfsvoering (onderlinge voorbeeldwerking, voorlopers, biologische landbouw) evenals tijdig zicht op effecten van maatregelen en de haalbaarheid daarvan in de praktijk. Voor de sector is interactieve beleidsvorming van belang om al in een vroeg stadium de beleidsvorming te kunnen beïnvloeden.

trendbreuk noodzaak

convenant glastuinbouw

**maatwerk en eigen
verantwoordelijkheid**

Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid

Het mest- en ammoniakbeleid voor de periode tot 2008-2010 is verwoord in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid.

Kern van het mestbeleid is een overschakeling van de huidige strafrechtelijk gehandhaafde ge- en verboden naar een systeem van doelvoorschriften met heffingen, het zogenaamde mineralenaangiftesysteem MINAS. Deze mineralenaangifte is gebaseerd op een boekhouding van aan- en afvoer van mineralen. Het niet toelaatbare overschot is belast met een heffing. Het niet belastbare deel van het overschot is de zogenaamde verliesnorm, die aangeeft wat het acceptabele verlies aan fosfaat en stikstof naar het milieu mag zijn. Deze verliesnormen worden in fasen aangescherpt tot in eerste instantie 2008-2010. Het is de bedoeling dat per 2000 alle veehouderijbedrijven onder het MINAS vallen; voor de akker- en tuinbouwbedrijven volgt vanaf 2002 een aangepaste systematiek.

Kern van het ammoniakbeleid is emissiereductie. Naast generieke maatregelen, zoals verplichte emissie-arme aanwending van mest en reductiemaatregelen bij stallen (AMvB Huisvesting) worden ook aanvullende regionale maatregelen ingezet om de emissiereductie te maximaliseren en de schade aan natuur zoveel mogelijk te beperken. De technologische ontwikkeling van Groen Label-stallen wordt met fiscale maatregelen (via vervroegde aftrek en groen beleggen) gestimuleerd. In het onderzoek zal nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de integratie van milieu en andere facetten zoals dierenwelzijn op bedrijfsniveau. Bij het saneren van depositiepieken in en in de nabijheid van de EHS zal met het oog op de kosteneffectiviteit maximaal aansluiting worden gezocht bij de reconstructie van de gebieden met een hoge concentratie van de varkenshouderij. Daarbij zal ook gekeken worden naar mogelijkheden voor verplaatsing en beëindigen van rundvee- en pluimveebedrijven. De Kamer zal binnenkort nader worden geïnformeerd over de hoofdlijnen van het toekomstige ammoniakbeleid. Gelet op de omvang van de verzuringsproblematiek is mogelijk een aanpassing van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) nodig. Op dit moment wordt onderzocht welke aanpassing van het OBN nodig is; aan de hand daarvan zal ook de benodigde inzet van middelen bepaald worden.

Steeds duidelijker wordt dat de eisen vanuit verschillende beleidsvelden onderling strijdig kunnen zijn. Zo zijn er tegengestelde eisen vanuit dierenwelzijn (meer ruimte per dier) en vanuit het ammoniakbeleid (minder ruimte in verband met emissie). Het landbouwkundig onderzoek zal meer gericht moeten worden op het ondervangen van deze tegenstrijdigheden, onder andere door de ontwikkeling van nieuwe technologie. Dit geldt ook voor de integratie van natuur- en milieubeleid.

In verschillende sectoren is de noodzaak van een herstructurering duidelijk geworden. De glastuinbouw, een sector die zelf met initiatieven is gekomen, is een belangrijk voorbeeld daarvan. Recent is een herstructurering van de varkenshouderij actueel geworden. Volgens de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid was deze herstructurering al noodzakelijk gezien de positie van de sector en het mestprobleem, maar door de koppeling aan eisen van gezondheid en welzijn werd de noodzaak evident. Ook andere sectoren, met name in de veehouderij, zullen moeten bezien of de structuur en bedrijfsvoering moeten worden aangepast aan de eisen van de toekomst.

De toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU staat ter discussie. Dit heeft onder meer te maken met de voorziene uitbreiding van de EU met landen in Midden- en Oost-Europa en de nieuwe GATT/WTO- onderhandelingen vanaf 1999. De Nederlandse overheid streeft ernaar dat natuur- en milieudoelstellingen meer worden geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bijvoorbeeld door milieu- en natuuraspecten te verbinden aan steunmaatregelen, zoals directe inkomenstoeslagen en de verordening betreffende landbouwproductiemethoden, die verenigbaar zijn met de eisen ten aanzien van milieubescherming en natuurbeheer⁴.

Onder invloed van het milieubeleid in combinatie met de toenemende vraag uit de markt zal de landbouw een steeds duurzamer karakter krijgen. In het kader van de herstructurering in de varkenshouderij worden de mogelijkheden voor nieuwvestiging in de schone gebieden beperkt. Dit betekent tevens dat aan de verspreiding van met name varkensbedrijven over Nederland, vergaande eisen worden gesteld en beperkingen zullen worden opgelegd.

Verwacht wordt dat de sector de komende vijftientig jaar een verdere vermindering van de emissies realiseert. Een uitzondering hierop is de glastuinbouw, waar de verwachte besparingen voor CO₂ de gevolgen van productiegroei niet compenseren. Het zal nog een forse inspanning vragen om de doelstellingen te halen die met sommige sectoren zijn afgesproken voor het verbeteren van de energie-efficiëntie.

4.2.4 Het beleid voor de planperiode

De milieudoelstellingen en taakstellingen voor de landbouw zijn weergegeven in een tabel. Ze vragen in de komende jaren nog een grote inspanning van de sectoren. Hieronder wordt per hoofdlijn ingegaan op de aanpak voor de planperiode.

Mest- en ammoniak

- Het kabinet continueert het generieke beleid in de Integrale Notitie mest en ammoniakbeleid. Het beleid wordt geëvalueerd in 2000 en indien nodig bijgesteld voor de periode tot 2008/2010.

⁴ EEG; Verordening 2078/92.

herstructurering**Europese Unie****schone gebieden schoon**

Landbouwproductie is kwaliteitsproductie

Kwaliteit blijkt een belangrijke impuls in het beleid. Het begrip krijgt ook een steeds bredere betekenis. Naast smaak, uiterlijk en verwerkbaarheid stellen afnemers steeds vaker vragen over gezondheidsrisico's, diervriendelijkheid, gebruik van antibiotica, hormonen en stressremmers, chemische gewasbescherming, natuurvriendelijkheid en streekeigenheid. Kortom, men vraagt naar een lekker, verantwoord en veilig product.

Een toenemende integratie per sector

De afgelopen jaren is milieubeleid steeds meer in de verschillende sectoren van de landbouw geïntegreerd. Een belangrijke aanleiding daartoe is het feit dat het voor het realiseren van vergaande emissiereducties noodzakelijk is om meer ruimte te bieden voor afwegingen tussen verschillende milieu-investeringen op bedrijfsniveau. Een meer concrete aanleiding vormt het afdwingen door de milieu-organisaties van WVO-vergunningen voor bloembollen en glastuinbouwbedrijven. De hieruit voortvloeiende bestuurslast leidde tot een pleidooi van waterkwaliteitsbeheerders voor algemene regels. Dit alles heeft de basis gelegd voor het opstellen van convenanten, in de eerste plaats voor de bloembollen. Voorts is in het najaar van 1997 een convenant voor de glastuinbouw getekend. Dit convenant bevat afspraken over een integrale milieutaakstelling voor 2010, flexibiliteit in het te hanteren instrumentarium (AMvB met mogelijkheid tot individuele vergunningverlening op basis van een bedrijfsmilieuplan) en een uitvoeringsorganisatie. De taakstellingen uit het convenant zullen opgenomen worden in de AMvB glastuinbouw op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewater en de Wet milieubeheer.

mineralenbeleid**herstructurering
varkenshouderij****ammoniakbeleid**

- Per 1 januari 1998 is een deel van de veehouderij verplicht tot een mineralenaangifte. Het ligt in de bedoeling in 2000 deze verplichting voor de hele veehouderij in te voeren en in 2002 voor de akker- en tuinbouw (in een aangepaste vorm). Voor de glastuinbouw ligt de nadruk vooralsnog op een individuele verantwoording van de mineralengift. Hiervoor wordt een geïntegreerde algemene maatregel van bestuur voor de glastuinbouw uitgewerkt. Deze algemene maatregel zal gestoeld zijn op de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer.
- In de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid is een herstructurering van de varkenshouderij aangekondigd. Het kabinet meent dat een ingrijpende herstructurering noodzakelijk is om een economisch gezonde en duurzame sector te realiseren met een sociaal en maatschappelijk draagvlak. Het gaat daarbij om milieu, dierenwelzijn, diergezondheid en ruimtelijke kwaliteit. Voor deze herstructurering wordt in 1998 een Herstructureringswet van kracht.
- In de wet wordt een stelsel van varkensrechten ingevoerd met een generieke korting van 10% van de omvang van de varkensstapel in 1998. In 2000 volgt een tweede generieke korting van 15% (of zoveel minder als uit de markt is gehaald via opkopen of afromen). Daarvan kan maximaal 5% inverdiend worden door mineraalarmvoer te gebruiken. Belangrijk in de Herstructureringswet is de omschrijving van het 'bedrijf van de toekomst'. Zo'n bedrijf voldoet aan strenge milieu-, welzijn- en gezondheidseisen en mag op grond daarvan varkensrechten kopen.
- Voor een herindeling van de ruimtelijke structuur van de varkenshouderijbedrijven voert het kabinet naast de Herstructureringswet een Reconstructiewet in.
- Uit een aantal recente uitspraken van de Raad van State is gebleken dat één van de doelen die de wetgever met het ammoniakreductieplan voor ogen had, namelijk het bereiken van een reductie van emissie en depositie van ammoniak, niet kan worden gerealiseerd. Het kabinet heeft daarom besloten om op korte termijn een reparatievoorstel in de vorm van een wetwijziging voor te bereiden. Het kabinet streeft er naar de gerepareerde IAV in de tweede helft van 1998 in werking te doen treden. Daarnaast heeft het kabinet het voornemen om een ander wetsvoorstel tot wijziging van de IAV voor te bereiden. Dit wetsvoorstel zal voorzien in een zodanige aanpassing van de IAV dat de eerder aangekondigde AMvB-Huisvesting Veehouderij in werking kan treden. Dit wetsvoorstel zal ook voorzien in een vervanging van de in de huidige IAV geldende expiratiedatum van 26 augustus 1999 in een latere expiratiedatum. Verder zal de rijksoverheid kaders scheppen voor regionaal aanvullend beleid. Vanwege het verschil in regionale deposities is het immers gewenst dat in regio's met hoge deposities op natuurgebieden verdergaande maatregelen worden getroffen dan elders in Nederland. De eerste verantwoordelijkheid voor het aanvullend regionaal ammoniakbeleid ligt bij de provincies en gemeenten. Het kabinet zal voorzien in de noodzakelijke wettelijke basis hiervoor. Zo nodig zal de conform hierboven aangegeven gewijzigde IAV worden verlengd. Van groot belang voor de vermindering van de ammoniakemissie en -depositie is het voorschrijven van emissie-arme stallen (invoering van de AMvB Huisvesting), het aanscherpen van de emissie-arme aanwending van dierlijke mest in de zandgebieden, het fiscaal stimuleren van de bouw van groenlabel-stallen en het benutten van mogelijkheden voor verplaatsing en beëindiging van veehouderijen (onder meer in relatie tot de herstructurering in de varkenshouderij en de reconstructie die daaraan is gekop-

Middelvoorschriften blijven ook nodig

Voor het ammoniakbeleid is ook nagegaan of overgeschakeld kan worden van het huidige systeem van middelvoorschriften naar een systeem van doelvoorschriften. Om het mineralenaangiftesysteem eenvoudig en controleerbaar te houden, geeft het te weinig informatie om de ammoniakemissie per bedrijf nauwkeurig te bepalen. Uit overwegingen van een acceptabele fraudedruk is bovendien gekozen voor een lage heffing op stikstof. Daarom kan met de mineralenaangifte niet voldoende worden gestuurd op de ammoniakuitstoot en zijn middelvoorschriften nodig.

Aanvullende plannen van de landbouwsector

Om de doelstellingen van het milieubeleid te realiseren heeft de landbouwsector het initiatief genomen om zelf aanvullende milieuplannen op te stellen. Die plannen hebben onder meer betrekking op de volgende punten

- het ontwikkelen van managementinformatiesystemen
- bedrijfsmilieuplannen
- certificeren van de hele landbouwproductieketen
- meetsystemen voor de afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen

peld). Deze maatregelen zullen in de planperiode zeker tot milieuwinst leiden. De doelstelling van 70% emissiereductie voor 2000-2005 ten opzichte van 1980 wordt echter met de huidige beschikbare technische maatregelen waarschijnlijk niet gerealiseerd. Aan het einde van de planperiode zal het kabinet bezien in hoeverre de huidige doelstelling realistisch is.

- Het kabinet ontwikkelt aanvullend gebiedsgericht beleid voor gronden die gevoelig zijn voor uitspoeling van fosfaat en stikstof. De Tweede Kamer wordt hierover in het voorjaar van 1998 geïnformeerd. Extra maatregelen zullen worden overwogen om de problematiek van de sterk fosfaatverzadigde gronden aan te pakken en om ook in de droge zandgronden de doelstelling van maximaal 50 mg nitraat in het grondwater te realiseren.
- Voor de beleidsontwikkeling na 2008/2010 neemt het kabinet nadere stappen om het beleid voor fosfaat en stikstof ook op de kwaliteit van het oppervlaktewater af te stemmen en niet alleen op grondwater.
- Het kabinet heeft 165 miljoen gulden uitgetrokken om de NOx-emissies van stationaire bronnen terug te dringen. Een deel hiervan zal het kabinet inzetten als subsidie voor nageschakelde technieken bij kleine warmte-kracht-koppelinginstallaties (gasmotoren) in de land- en tuinbouw en het midden- en kleinbedrijf, vooruitlopend op mogelijke aanscherping van de eisen in het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES).
- Eind 1997 zond het kabinet een aangepast actieprogramma in het kader van de EU-nitraatrichtlijn naar de Europese Commissie. Daarin wordt aangegeven hoe het Nederlandse beleid kan sporen met de richtlijn. In het voorjaar van 1998 zal in een aanvulling op het actieprogramma worden aangegeven op welke manier aanvullend beleid voor de droge zandgronden wordt vorm gegeven. Het is voor het overleg met de Europese Commissie van groot belang dat Nederland daadwerkelijk voldoende maatregelen neemt om de reductie in de stikstofbelasting te realiseren.
- Voor contaminanten en organische microverbindingen in meststoffen wordt in de meststoffenwet een toets opgenomen om bij de toelating rekening te kunnen houden met milieufactoren.
- Wenselijk is een verlaging van het koper- en zinkgehalte in de mest (via een verlaging van deze zware metalen in het veevoer) en een stand-stil voor cadmium in kunstmest. Gestreefd zal worden om hiertoe convenanten met de veevoer- en kunstmestindustrie af te sluiten.

Gewasbescherming

- Het kabinet handhaaft de doelen voor 2000 uit het Meerjarenplan gewasbescherming. In het kader van de bestuursovereenkomst Meerjarenplan gewasbescherming zal de uitvoering van de tweede fase worden bewaakt. Zo nodig zullen aanvullende initiatieven worden genomen om de doelen voor 2000 te kunnen realiseren. In 2000 wordt bepaald, op grond van de evaluatie van de uitvoering van de bestuursovereenkomst, hoe nationale doelen voor 2010 worden opgesteld. Zulke doelen zijn nodig om de ingeslagen weg naar het verminderen van de structurele afhankelijkheid van chemische middelen te stimuleren.

gebiedsgericht beleid

EU-nitraatrichtlijn

contaminanten in meststoffen

Het project 'Praktijkcijfers'

Het project 'Praktijkcijfers' laat in 240 landbouwbedrijven, verspreid over sectoren en regio's, zien welke mineralenverliezen gerealiseerd kunnen worden met een bedrijfsvoering op basis van de principes van 'Goede Landbouw Praktijk'. Werken volgens deze principes betekent streven naar een optimale technische werkwijze. Daarvoor krijgen de deelnemers gerichte adviezen over voeding, bemesting en management. Een zorgvuldiger bemesting, een betere voeding en een goede gezondheid van het vee geven een betere benutting van de mineralen en dus lagere mineralenverliezen. De deelnemers volgen deze adviezen zoveel mogelijk op. Communicatie en voorlichting spelen in dit project een essentiële rol. Het project 'Praktijkcijfers' maakt de praktijk zichtbaar. Kennis en ervaringen van de bedrijven worden al tijdens het project gedeeld met collega's in de regio en andere partijen binnen en buiten de landbouw.

- Het Nederlandse toelatingsbeleid zal de komende jaren voortdurend met het Europese beleid worden afgestemd.
- De toelatingscriteria in de Bestrijdingsmiddelenwet worden afgestemd met de milieunormen op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer. Voor elk gewasbeschermingsmiddel wordt een eenduidige waarde voor het maximaal toelaatbaar risico (MTR) vastgesteld.
- Momenteel is een algemene maatregel van bestuur voor open teelten in voorbereiding. Een onderdeel daarvan is de regulering van de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater.

Klimaatverandering en energie-efficiëntie

- Uitgaande van de landelijke doelstellingen in de Vervolgnota klimaatverandering wil het kabinet taakstellingen met de landbouw afspreken voor verbetering van de energie-efficiëntie. Deze efficiëntieverbetering zou de productiestijging in de landbouw moeten compenseren. Voor de planperiode richt het kabinet zich echter in eerste instantie vooral op het ontwikkelen van instrumenten op bedrijfsniveau, zoals de energiemeetlat. Deze instrumenten leiden tot bewustwording en vermindering van de bijdrage van het individuele bedrijf.

Integrale benadering

- Een integrale benadering betekent in dit verband een onderlinge afstemming van de verschillende regelingen en maatregelen in het milieubeleid. Deze zal in de planperiode per sector, per regio of gebied en in de keten worden vormgegeven.
- Het convenant dat eind 1997 met de glastuinbouw is vastgelegd, is gericht op een integrale milieu-aanpak in de sector. Het kabinet zal onderzoeken of deze integrale aanpak ook in andere sectoren toepasbaar is, om maatwerk op bedrijfsniveau ook in die andere sectoren beter mogelijk te maken. In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan de melkveehouderij. De mogelijkheden worden onderzocht om in 1998 een doelgroepoverleg met de melkveehouderij te starten.
- In het kader van de MDW-operatie (marktwerking, deregulering en wetgeving) onderneemt de rijksoverheid actie om bestaande algemene maatregelen van bestuur beter op elkaar af te stemmen. Ook worden nieuwe algemene maatregelen van bestuur opgesteld ter vervanging van complexe regelgeving. Uitgangspunt hierbij is het mogelijk maken van maatwerk in de uitvoering. Alle algemene maatregelen van bestuur zullen zo helder mogelijk geformuleerde doelvoorschriften bevatten, waarbinnen afwegingsruimte bestaat met het oog op specifieke situaties.
- De integratie per regio komt aan de orde in hoofdstuk 3 in deel III over het gebiedenbeleid. Belangrijkste ontwikkelingen daarin zijn het vereenvoudigen en uniformeren van gebiedscategorieën (ontstapelen) en het op elkaar afstemmen van geldstromen (ontschotten).
- Het Bestuurlijk experiment milieucoöperaties wordt geëvalueerd. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten hiervan worden geïnformeerd. Daarbij is ook de vraag aan de orde of en hoe het bestuurlijk experiment een vervolg krijgt.
- In de Nota milieu en economie schetst het kabinet een perspectief voor milieu- en agroketens. Het bedrijfsleven is de eerstverantwoordelijke voor het realiseren van kansen op dit gebied. De overheid heeft een stimulerende rol en zal hierover met het bedrijfsleven in contact treden. Hierbij komt onder andere aan de orde het ver-

uitwerken toelatingsbeleid

integratie per sector

integratie per regio

integratie per keten

Een keur van milieukeuren in de landbouw

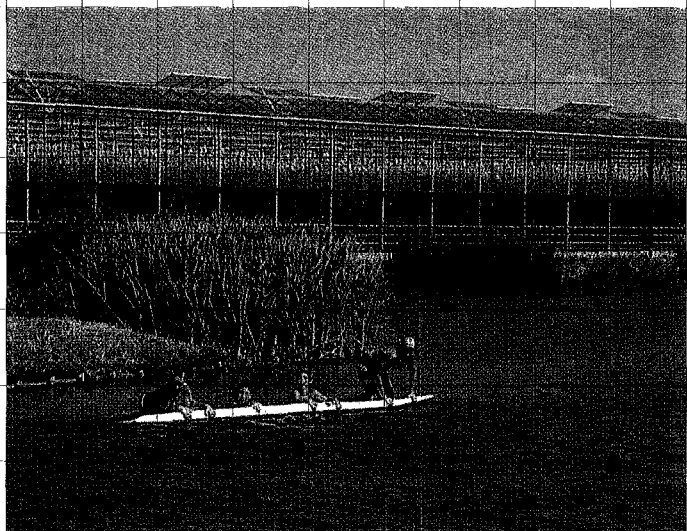
In 1995 is de agro Milieukeur geïntroduceerd voor de levensmiddelen van agrarische herkomst. Dit Milieukeur moet zowel afnemers/consumenten duidelijkheid geven over de herkomst van de producten als de voorlopers onder de producenten verder stimuleren en in zekere zin honoreren. Met het oog op dat laatste sluit dit Milieukeur zoveel mogelijk aan op milieusystemen die branches zelf hebben ontwikkeld (bijvoorbeeld Milieubewuste Teelt, Milieuproject Sierteelt).

Er zijn al certificeringsschema opgesteld voor akkerbouwproducten als consumptieaardappel, ui en tarwe/gerst, meel, brood, fruit (appel, peer), vruchtgroenten (paprika, tomaat, komkommer, aubergine, courgette, meloen), champignons en bloemen en planten. De voorbereidingen voor een aantal andere plantaardige producten zijn in volle gang. De belangstelling vanuit de dierlijke sector blijft evenwel opmerkelijk achter.

Hoewel dit milieukeur in eerste instantie is bedoeld om producten in de winkelschappen te onderscheiden, gebruiken schakels in de productieketens ze ook voor intern gebruik, zonder dat dit direct in producten met milieukeur resulteert.

Het al langer bestaande keurmerk voor producten uit de biologische landbouw vertoont enkele belangrijke verschillen met de agro Milieukeur. Sommige milieu-eisen zijn aanmerkelijk scherper, ook op andere aspecten dan milieu zijn extra inspanningen vereist en niet alleen de productiewijze van specifieke producten maar het hele bedrijfssysteem wordt beoordeeld.

De inspanning van de overheid en betrokken partijen om het keur van biologische producten in de markt te zetten, lijkt succesvol. Het agromilieukeur is later gestart, is nu in een groot aantal plantaardige sectoren aanwezig en moet zich nu gaan bewijzen. In de komende periode zal moeten blijken of de combinatie van een transparant aanbod van duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen en de voorlichting daarover aan de consument een substantiële bijdrage gaat leveren aan de duurzame inrichting van de landbouw. Verwante keuzen zullen aan deze ontwikkeling vanzelfsprekend ook een bijdrage leveren.



groten van de synergie tussen de bestaande keurmerken in de landbouw. Ook gaat het kabinet na of er in andere lidstaten van de EU vergelijkbare ontwikkelingen zijn en of een milieukeur voor voedingsproducten onder Verordening (EEG) 880/92 kan worden gebracht.

- Meer dan tot nu toe moet bij het streven naar een integrale aanpak aandacht worden besteed aan de behoeften en mogelijkheden van voorlopers. In samenhang hiermee is het van belang dat een positieve bijdrage aan het milieu meer in de prijzen wordt verdisconteerd. Hiervoor zal de inzet van financiële en fiscale instrumenten moeten worden vergroot.
- Het kabinet bevordert het verlenen van fiscaal voordeel ten behoeve van technologische vernieuwing. Als voorbeeld gelden de groenlabel-stal en de groenlabel-kas, die in ontwikkeling is.
- Om verdere integratie door te voeren tussen milieuthema's en tussen milieu en markt is de verdere ontwikkeling van milieuzorgsystemen nodig. Hierbij is belangrijk dat bij de lopende ontwikkelingen wordt aangesloten op het gebied van zorgen borgsystemen in de landbouw.

Boegbeelden Nota milieu en economie

In de Nota milieu en economie zijn voor de landbouw en het landelijk gebied gezamenlijke acties opgenomen van het landbouwbedrijfsleven en de overheid. Deze gezamenlijke acties, de zogenoemde boegbeelden, worden gezien als kansen op een duurzamere en meer efficiënte productie. In hoofdlijnen zijn dit de volgende acties.

- Het landbouwbedrijfsleven gaat na of de integrale aanpak in het convenant met de glastuinbouw op andere sectoren van toepassing kan zijn. Deze aanpak omvat onder meer het opstellen van een bedrijfsplan, het verbeteren of verbreden van certificering en het instellen van een agro-milieukeur.
- De banken en de overheid gaan samen na hoe duurzame ontwikkeling meer kan worden bevorderd via financiële dienstverlening. Nagegaan wordt bijvoorbeeld hoe commerciële groenfondsen beter kunnen worden benut en hoe kredietverschaffing en borgstelling meer op duurzaamheid kunnen worden gericht.
- De toerisme- en recreatiesector werkt samen met de overheid aan een beleidsagenda voor milieu, toerisme en recreatie. De acties daarin zijn gericht op de implementatie van milieuzorg, de aanpak van milieuproblemen en op kwaliteitsverbeteringen in het landelijk gebied.
- De overheid en de betrokken partijen bij de groene ruimte gaan samen een plan van aanpak opstellen waarmee economische en ecologische functies in het landelijk gebied zo veel mogelijk kunnen worden gecombineerd. De overheid zal concrete projecten ondersteunen. Doel is een impuls te geven aan duurzame functiecombinaties in het landelijk gebied.
- De mogelijkheden worden uitgewerkt om met de lijm- en verfindustrie te komen tot de inzet van natuurlijke eiwitten in wateroplosbare verf en lijm, om zo het gebruik van hernieuwbare (agro)grondstoffen in de niet-voedingsindustrie te bevorderen.

recreatie en toerisme

Een visie op de toekomst van de landbouw

- Verwacht wordt dat door diverse ontwikkelingen in de land- en tuinbouw (vanuit maatschappij en internationaal en nationaal beleid) naar de toekomst toe ingrij-

Emissies mest en ammoniak veroorzaakt door de doelgroep landbouw
Opties voor het verder naderbij brengen van de doelstelling.

- Extra bescherming kwetsbare natuurgebieden door verplaatsing of beëindiging van bedrijven in de directe omgeving van deze natuurgebieden.
- Stimuleren ontwikkeling van emissie-arme technieken.
- Versneld verlagen en aanscherpen van verliesnormen op droge zandgronden.
- Extensivering van veedichte bedrijven op nitraatuitspoelingsgevoelige gronden.
- Extra afvoer van mestoverschotten van sterk fosfaatverzadigde gronden.

De totale kosten van deze gebiedsgerichte maatregelen bedragen voor de overheid circa 900 miljoen gulden in de periode 1999-2010. Een interdepartementale schatting geeft aan dat met deze extra opties de ammoniakemissies naar verwachting met 5 kton zullen worden verminderd (140 mol/ha minder depositie op de gehele EHS), dat de doelstelling van 50 mg NO₃ uit de Nitraatrichtlijn ook op de droge zandgronden zal worden gerealiseerd, en dat er jaarlijks in de betrokken gebieden tussen de 10 en 15% minder fosfaat naar het oppervlaktewater zal uitspoelen.

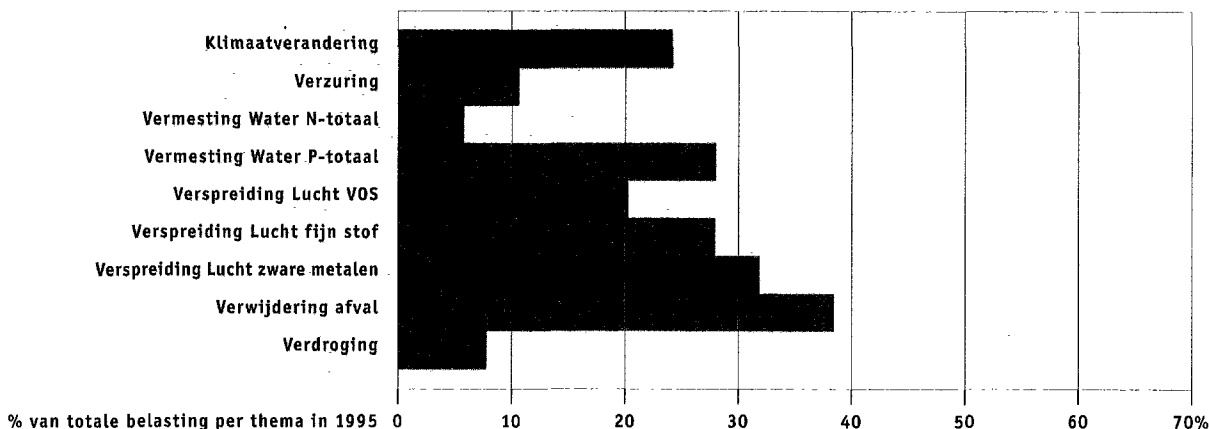
Kenmerken van de industrie

De doelgroep industrie bestaat voor het merendeel uit kleinere productiebedrijven en enkele honderden grotere bedrijven. De één is een multinational, de ander een gezinsbedrijf zonder werknemers. De grote bedrijven zijn verantwoordelijk voor meer dan 90% van de milieubelasting, zij het dat kleinere bedrijven op onderdelen ook een aanzienlijke bijdrage leveren.

De verschillen zijn van grote invloed op het milieubeleid voor de industrie. Dat geldt ook voor de zeer grote diversiteit aan productieprocessen: van het verwerken van landbouwproducten, metaalbewerkingen, elektrotechniek tot aan de bouwmaterialen- en glasproductie; van de basischemie en basismetaal tot aan de grafische industrie.

De organisatiegraad is ondanks deze verscheidenheid relatief groot, zowel per sector als in de bedrijfstak als geheel. Uitzonderingen op deze regel zijn vooral te vinden onder kleine industriële bedrijven.

Doelgroep industrie: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)

pende veranderingen zullen optreden. Bij de ontwikkeling van toekomstig milieubeleid zal zo goed mogelijk worden ingespeeld op de verwachte dynamiek van de land- en tuinbouwsectoren. Daarbij zullen ook de in ontwikkeling zijnde visies van het landbouwbedrijfsleven worden betrokken.

Berekeningen laten zien dat met dit beleidspakket, inclusief de voornemens in het kader van de Herstructureringswet voor de varkenshouderij de milieudruk duidelijk af zal nemen. Drie uitdagingen resteren echter: ammoniak, nitraatuitspoeling op zandgronden en sterk fosfaatverzadigde gronden. Bij ammoniak wordt naar verwachting de emissiereductiedoelstelling voor 2005 (70% reductie ten opzichte van 1980) en de inspanningsverplichting voor 2010 (80% reductie ten opzichte van 1980) met het huidige technologiepotentieel niet gehaald. Om te kunnen voldoen aan de EU-nitraatrichtlijn en voor een goede natuurkwaliteit dienen ook voor nitraat aanvullende maatregelen genomen te worden op droge zandgronden. Tenslotte zijn aanvullende maatregelen nodig in gebieden waar landbouwgronden sterk verzadigd zijn met fosfaat en waar uitspoeling daarvan optreedt naar het oppervlaktewater.

In het kader zijn opties aangegeven voor mogelijke maatregelen. Deze opties zijn voor een substantieel deel opgenomen in projecten die een rol spelen bij de totstandkoming van toekomstige ruimtelijke-economische investeringen in ons land. De opties kunnen de doelstellingen verder dichterbij brengen, maar vereisen forse financiële en maatschappelijke inspanningen.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Vermesting
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 2 Verdroging
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel instrumentarium
- de Nota milieu en economie

4.3 Industrie

4.3.1 Inleiding

Tot de doelgroep industrie behoort de hele bedrijfstak industrie exclusief de raffinaderijen. De industrie draagt zo'n 20% bij aan het bruto binnenlands product. De doelgroep bestaat uit verschillende sectoren, met daarin zowel gelijksoortige als heel verschillende bedrijven en productieprocessen. De productieprocessen zijn traditioneel het belangrijkste aangrijpingspunten voor het milieubeleid voor deze doelgroep. Daarnaast neemt de aandacht voor de producten de laatste jaren toe. In paragraaf 4.3.2 staan de resultaten van de doelgroep in de afgelopen periode en in paragraaf 4.3.3 de ontwikkelingen en de mogelijke knelpunten. In paragraaf 4.3.4 wordt het beleid voor de planperiode behandeld.

Het doelgroepenbeleid voor de industrie

Kerngedachte

Milieubeleid om milieuproblemen op te lossen kan het best in overleg met de bedrijven zelf tot stand komen. Zo bereikt de overheid draagvlak voor haar doelstellingen en biedt het bedrijfsleven consistentie, zekerheid en flexibiliteit in de uitvoering.

De aanpak in hoofdlijnen

Per bedrijfstak stellen bedrijven en overheden in overleg een intentieverklaring op met daarin de Integrale Milieutaakstelling. Daarin staat de afspraak dat bedrijven elke 4 jaar een eigen Bedrijfsmilieuplan opstellen. Bedrijven overleggen daarover met het bevoegd gezag. Het totaal van de Bedrijfsmilieuplannen en de rapportages over de feitelijke milieubelasting geven inzicht in de realisatie van de taakstellingen.

De rijksoverheid ondersteunt de bedrijven bij het zoeken naar (technologische) oplossingen voor knelpunten.

De voortgang in hoofdlijnen

Inmiddels zijn 8 intentieverklaringen en bijna 30 meerjarenafspraken gemaakt. De convenanten dekken nu zo'n 80% van de totale milieubelasting en 90% van het totale energiegebruik in de industrie. De bedrijfstakken van het eerste uur zijn inmiddels al bezig met de tweede ronde Bedrijfsmilieuplannen. Bedrijven en overheid grijpen deze ronde aan om in overleg de aanpak verder te verbeteren. Een voorbeeld is het voorbereiden van een meer kosteneffectieve aanpak voor de bestrijding van NOx.

Producenten nemen verantwoordelijkheid voor productverbetering

- De chemische industrie heeft aansluitend bij productgerichte milieuzorg, het concept 'Product stewardship' in ontwikkeling waarbij, met oog voor de productketen, de zorg om en verbetering van producten centraal staat.
- Een vergelijkbare systematiek onder de naam 'Coatings Care' is door de verfproducenten geïnitieerd. Soortgelijke ontwikkelingen vinden ook plaats binnen de basismetaal.
- Door Philips is een Ecodesign-concept ontwikkeld op basis waarvan zowel op markt als milieu gerichte productverbetering kan plaatsvinden.
- In de Stichting Duurzame Voedingsmiddelenketen zijn dertien grote bedrijven verenigd om milieugerichte productontwikkeling en integraal ketenbeheer van de grond te krijgen.
- Het project Milieumaten in de Bouw is gericht op het breed en uniform verstrekken van informatie over de milieuprestaties van bouwmaterialen.
- Het Duurzaam Bouwen-pakket bevat ook tal van minder milieubelastende materialen en producten die nu in de praktijk worden toegepast.
- VNO/NCW heeft een aanzet gegeven voor het uniform verzamelen van LCA-gegevens door middel van het zogenoemde DALCA-project.

4.3.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De milieubelasting die met productieprocessen samenhangt, is op een groot aantal terreinen aanzienlijk teruggedrongen. Bovendien is de doelgroep gestart met de invulling van een productgericht milieubeleid. De NMP-taakstellingen voor 2000 voor de doelgroep industrie worden voor een groot deel gerealiseerd. Bij een aantal milieuthema's, bijvoorbeeld bij delen van verspreiding en verwijdering, zijn resultaten geboekt die verder gaan dan de doelen voor 2000. Afhankelijk van het thema heeft de industrie sinds 1980 reductiepercentages bereikt van circa 40% tot 70%, behalve voor de thema's verzuring en verandering van klimaat. Voor NOx bijvoorbeeld is de reductie 25%.

Ten aanzien van het thema verandering van klimaat is, bij een groei van de productiewaarde van 43%, de taakstelling voor stoffen die de ozonlaag aantasten voor 100% gerealiseerd. De CO₂-emissie is echter met 3% gegroeid, een toename die evenwel beduidend is achtergebleven bij de groei van de productiewaarde. Voor doelgroepen bestaat geen aparte taakstelling voor CO₂. Wel is er een doelstelling voor het verbeteren van de energie-efficiëntie (20% in 2000 en 33% in 2020 ten opzichte van 1990). De doelgroep ligt op schema met de uitvoering van de Meerjarenaafspraken. Deze hebben tot doel de energie-efficiëntie in 2000 ten opzichte van 1989 met 20% te hebben verbeteren.

De convenanten met industriële sectoren (basismetalen industrie en chemische industrie) zijn voor de eerste keer geëvalueerd. De resultaten daarvan zijn aan de Tweede Kamer toegezonden. Daarbij is ten aanzien van de realisatie van NOx-doelstellingen melding gemaakt van de noodzaak om industriebrede afwegingen op basis van kosteneffectiviteit te maken en om daarbij een aanpassing van de integrale milieutaakstelling per bedrijfstak in beneden- of bovenwaartse zin niet uit te sluiten.

Steeds meer bedrijven nemen het initiatief tot een actief eigen milieubeleid en maken milieu tot onderdeel van de bedrijfsstrategie, waardoor emissiereducties zijn gerealiseerd. Deze ontwikkeling is onder meer geïnitieerd door het doelgroepenbeleid (met name de convenantenaanpak), de vergunningverlening en de regelgeving. Zo werkt de industrie aan de uitdaging om een gezonde economische ontwikkeling samen met een verbetering van milieuprestaties tot stand te brengen. Ook de focus op continue verbetering en technologie heeft aan de behaalde resultaten bijgedragen.

Productenbeleid

Naast de milieubelasting met betrekking tot productieprocessen heeft de doelgroep industrie in de afgelopen planperiode zichtbaar een groeiende aandacht besteed aan de producten zelf. In het verleden richtte deze aandacht zich vooral op het saneren van de milieubelasting van producten, het ging veelal om specifieke stoffen. De aandacht verschuift nu merkbaar naar productverbetering en -innovatie gericht op het terugdringen van de milieudruk in de totale levenscyclus. In toenemende mate neemt het bedrijfsleven daarin het voortouw, mede geïnitieerd door de inzet van een aantal op innovatie, implementatie en communicatie gerichte instrumenten.

Ook ten aanzien van concrete productverbeteringen zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Productinnovaties hebben voor tal van productgroepen, zoals onder meer was- en schoonmaakmiddelen, verlichting, verf, verduurzaamd hout en chemicaliën, tot aanzienlijke verbeteringen van de milieuprestaties geleid. Voor de belangrijkste

successen

milieu in bedrijfsstrategie

productgerichte milieuzorg

Overzicht belangrijke taakstellingen voor de industrie

		2000	2010
verbetering energie-efficiëntie t.o.v. 1989		20%	--
verzuuring (reducties t.o.v. 1985)	NOx	67 Kton* (2005)	26 Kton*
	SO ₂	80%	
	VOS	59%	
verspreiding (reducties t.o.v. 1985; reducties zijn nader gespecificeerd per stof)		50 - 80%	50 - 95%
vermesting (reducties t.o.v. 1985)	stikstof	70%	75%
	fosfor	75%	95%
verwijdering	omvang afvalstromen	16,2 Mton	18,1 Mton
	hergebruik/ nuttige toepassing	13,9 Mton	15,6 Mton
	verbranden	0,8 Mton	0,9 Mton
	storten	1,5 Mton	1,6 Mton
verdroging	reductie winning	40%	40%
	grondwater t.o.v. prognose		

* taakstelling voor industrie, raffinaderijen en energiesector gezamenlijk

Milieuzorg

Het rijk ziet in de wereldwijde ISO 14.001 norm (gepubliceerd in 1996) een belangrijke impuls voor de verdere ontwikkeling en invoering van milieuzorgsystemen. Nederland zal een actieve rol spelen bij de ontwikkeling van de ISO-14.000 normen en de Europese EMAS (het EU eco-management and auditing scheme) verordening. Het koppelen van milieuzorgsystemen met de vergunningverlening en een daarop aangepaste handhaving kan een grote efficiëntiewinst in de uitvoering van het milieubeleid teweegbrengen. Dit vereist echter wel veranderingen in de werkwijzen van overheden en bedrijven. Het kabinet wil het bestaande flankerend beleid op dit gebied voortzetten. De stroomlijning en integratie van verslaglegging maakt een meer doelmatige en kwalitatief betere monitoring van de uitvoering van het milieubeleid mogelijk. De verdere uitwerking van de wet Milieujaarverslag in de planperiode zal daarvoor de basis vormen.

consumentenproducten zijn inmiddels tal van maatregelen getroffen die tot minder afval en gebruik van energie en grondstoffen leiden. Voorts hebben tal van individuele bedrijven (zelfstandig of met steun van onder meer innovatiecentra) in milieu-opzicht verbeterde producten op de markt gebracht.

In 1996 is een studie uitgevoerd naar de internationale harmonisatie van het milieubeleid voor de industrie. De conclusies uit deze studie en de aanbevelingen zijn in de Tweede Kamer besproken en overgenomen.

4.3.3 Verwachte ontwikkelingen

De emissies zijn in de afgelopen periode gedaald. Toch staat de industrie voor de zware taak om deze neergaande lijn voort te zetten en om de taakstellingen uit het NMP1 en NMP2 voor 2010 daadwerkelijk te realiseren. Uit de vierde Milieuverkenning blijkt dat voor de meeste stoffen in de periode 1995-2010 de emissie naar lucht en oppervlaktewater zal blijven dalen en dat de taakstellingen binnen bereik komen. Ten aanzien van VOS (vluchtige organische stoffen) zijn aanmerkelijke reducties gerealiseerd. Ten aanzien van de bodemsanering van bedrijfsterreinen en onderdelen van verspreiding bestaan echter nog knelpunten.

Hoewel de CO₂- en NO_x-emissies minder snel groeien dan het energieverbruik, is hiervoor echter een forse extra inspanning nodig. De energiebesparingsdoelstellingen voor 2000 zijn binnen bereik, maar toch zal in het kader van het totale klimaatbeleid een extra inspanning ten aanzien van CO₂ nodig zijn. De mogelijkheden om de NO_x-emissie kosteneffectief terug te dringen, verschillen aanzienlijk per installatie. Hierdoor zijn er tussen verschillende sectoren ook grote verschillen in de mogelijkheden om de NO_x-emissie te reduceren. Dit vraagt om industriebrede afwegingen op basis van kosteneffectiviteit. Naast de industrie gaat het daarbij ook om de raffinaderijen en de energiesector.

De NO_x-emissiedoelstelling (120 kton in 2010) wordt onder de huidige omstandigheden niet haalbaar geacht. Een onderdeel van deze doelstelling is de realisatie van de NO_x-taakstelling voor de industrie, raffinaderijen en de energiesector (26 kton NO_x in 2010). Ook deze taakstelling wordt op basis van huidige inzichten niet haalbaar geacht, met name omdat de kosten zeer sterk toenemen.

De realisatie van de NO_x-reducties is afhankelijk van het beschikbaar komen van voldoende nieuwe kosteneffectieve technieken en van de voortgang van communautaire regelgeving. Nederland zal zich internationaal slechts gehouden achten aan een reductie van de nationale NO_x-emissie die het resultaat is van de maatregelen in dit NMP3 voor verkeer, vervoer en stationaire bronnen (doelgroepen energie, industrie en raffinaderijen en de overige stationaire bronnen). De genoemde doelstelling van 120 kton kan evenmin inzet zijn voor het vaststellen van nationale emissieplafonds in het kader van de EU-verzuringstrategie.

Bedrijven blijven ook in de toekomst het milieu steeds meer als een vanzelfsprekende kwaliteits- en risicofactor beschouwen. Het bedrijfsleven en de overheid ondersteunen deze trend met de acties die in de Nota milieu en economie zijn aangekondigd. Deze acties dragen ook bij aan de vermindering van de hiervoor gesignaleerde knelpunten.

internationaal

Samenvatting boegbeelden van de doelgroep industrie uit de Nota milieu en economie

Strategisch bedrijfsmilieumanagement

Het bedrijfsleven en de overheid willen gezamenlijk stappen zetten om het concept voor de verdere integratie van milieu in het management van ondernemingen te ontwikkelen (onderzoek, workshops, pilot-projecten, voorlichting). Ook zal worden nagegaan welke belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving de gewenste integratie van milieu in het management bemoeilijken en hoe deze weggenomen kunnen worden.

Benchmarking

Met het oog op beperking van CO₂-emissies willen overheid en bedrijfsleven een protocol opstellen waarin bedrijven zich verplichten blijvend tot de wereldtop in energie-efficiëntie te behoren. In ruil daarvoor verplicht de overheid zich aan de deelnemende bedrijven geen additionele specifieke nationale maatregelen gericht op energiebesparing of CO₂-reductie op te leggen.

Technologie

Het bedrijfsleven zal intensiever gaan samenwerken met kennisinstellingen op het gebied van milieutechnologie. Deze samenwerking richt zich op de lange termijn (>20 jaar), die vraagt om nieuwe, duurzame producten en processen; de middellange termijn (5-20 jaar) voor het realiseren van gesloten kringlopen; en de korte termijn (<5 jaar), waarop de marktintroductie van schone technologie versneld moet worden. Voor dit laatste zet de overheid de first-mover faciliteit in. Ook zal de overheid het programma Economie, Ecologie en Technologie verbreden en intensiveren.

Innovatief en ondergronds bouwen

Het bedrijfsleven en de overheid zullen een programma opzetten voor 'innovatief bouwen'. Hierbij wordt meer gebruik gemaakt van ondergronds bouwen, flexibel bouwen en demontabel bouwen.

Duurzame bedrijventerreinen

Overheid en bedrijfsleven zullen een programma ontwikkelen om bedrijventerreinen op een duurzame manier te gebruiken. Het zal betrekking hebben op zowel nieuwe als bestaande terreinen. Het programma zal worden gericht op toepassing van het principe industriële ecologie (energiecascades, benutting reststoffen, verbetering waterbeheer) en op het boeken van ruimtewinst en transportwinst.

Productenbeleid

De toenemende belangstelling voor milieugerichte productinnovatie binnen het bedrijfsleven zal zich in de komende jaren naar verwachting doorzetten. Milieu begint steeds meer een integraal onderdeel te worden van ontwerpprocessen, die beogen de totale functionele kwaliteit van producten te verbeteren. Deze trend sluit aan bij de groeiende vraag van consumenten naar meer kwaliteit. Een duidelijk milieugericht overheidsaanschaffingenbeleid kan voor de nodige stimulansen zorgen en de markt voor minder milieubelastende productvarianten en -innovaties versterken (zie hiervoor deel II, hoofdstuk 2 Overheden).

4.3.4 Het beleid voor de planperiode

In de planperiode wordt langs de volgende lijnen aan de realisatie van de doelstellingen gewerkt.

- De overheden en het bedrijfsleven continueren het doelgroepenbeleid voor de industrie. Uitvoering van de gemaakte afspraken blijft prioriteit houden. Het doelgroepenbeleid blijft het overleg- en uitvoeringskader voor het milieubeleid voor de industrie, uiteraard in samenhang met wet- en regelgeving.
- De kern van het beleid blijft de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven bij het continu verbeteren van milieuprestaties. De aandacht is daarbij gericht op de milieubelasting van productieprocessen en op de producten zelf. De ontwikkeling en invoering van procesgerichte en productgerichte milieuzorgsystemen blijft daarbij van groot belang. De inspanningen kunnen alleen maar slagen als er aandacht is voor consistentie, kosteneffectiviteit en flexibiliteit van maatregelen en instrumenten (zoals vergunning op hoofdlijnen).
- Aan deze kern van het milieubeleid voor de industrie dragen de acties uit de Nota milieu en economie in belangrijke mate bij. Deze acties worden in de komende periode uitgewerkt. In de Nota is een actie strategisch bedrijfsmilieumanagement opgezet om de aandacht te versterken voor de relatie tussen grondstoffen, energie en emissie aan de ene kant en producten, processen en diensten aan de andere kant. Bij deze actie wordt het concept *eco-efficiëntie* (milieuprestaties per eenheid product of eenheid prestatie) nader uitgewerkt. Het gaat hierbij niet om nieuwe doelen, maar om een instrument voor duurzaam ondernemen en het bedrijfsintern management met bestaande NMP-doelen als beleidskader.
- Het stimuleren van de ontwikkeling van *milieubesparende technologie* blijft een belangrijke bouwsteen in het beleid. Onder andere via intensivering van het EET-programma (Economie, Ecologie en Technologie) krijgt dit concreet vorm. Het instrumentarium is gericht op milieutechnologie en besteedt aandacht aan product- en procesinnovaties. Met de blik op de lange termijn wordt ook aandacht geschonken aan systeeminnovaties en onderwerpen, zoals industriële transformatie en industriële ecologie. Hierbij wordt de samenwerking bevorderd van het bedrijfsleven onderling en met de kennisinfrastructuur. De marktintroductie van nieuw ontwikkelde milieugerichte technologie wordt gestimuleerd via de 'first mover'-faciliteit die in de Nota milieu en economie is aangekondigd. (Zie ook hoofdstuk 6 van deel III over Wetenschap en technologie.)
- Ten aanzien van het thema verandering van klimaat wordt de hoofdlijn bepaald door enerzijds de Meerjarenafspraken in combinatie met regelgeving en anderzijds de mogelijkheden van het instrument benchmarking. Dit instrument, dat in de

continue verbetering

eco-efficiëntie

technologie

benchmarking

Wat is kostenverevening?

De kernvraag in het NOx-beleid is of de lasten van de investeringen eenzijdig gelegd kunnen worden bij sectoren waar de feitelijke reducties mogelijk zijn of dat alle veroorzakers van NOx moeten bijdragen aan de reductie ervan. Dit laatste dan in de vorm van feitelijke reducties of door financiële bijdragen om reductie elders te realiseren (= kostenverevening). Het kabinet heeft een duidelijke voorkeur voor het laatste.

Bij kostenverevening dragen bedrijven financieel bij om emissies op die plaatsen te reduceren waar dat het meest kosteneffectief is. Hierdoor wordt een zo groot mogelijk milieurendement in het NOx-beleid gerealiseerd en vindt een industrie-brede afweging plaats op basis van kosteneffectiviteit. Het is ook een antwoord op de herhaaldelijk geuite wens van het bedrijfsleven om het milieurendement van het beleid te verhogen door middel van een instrumentarium dat daartoe uitnodigt.

De overheid heeft met het bedrijfsleven overlegd over de inzet van kostenverevening als instrument om zo kosteneffectief mogelijk de NOx-doelstelling te realiseren. Het is (vooralsnog) niet mogelijk gebleken om tot afspraken te komen over brede invoering van het instrument van kostenverevening.

Midden- en kleinbedrijf

Het merendeel van de bedrijven in de doelgroep industrie valt onder het midden- en kleinbedrijf (MKB). De milieubelasting van deze kleinere bedrijven is in veel gevallen per bedrijf weliswaar gering, maar specifieke productieprocessen en categorieën bedrijven veroorzaken echter een forse milieubelasting. In de praktijk blijkt dat het MKB moeite heeft met de aanpak van milieuproblemen. Midden- en kleinbedrijven ervaren de milieu-eisen van de overheid als te complex, te weinig kosteneffectief en te weinig toegesneden op hun specifieke omstandigheden. Om deze impasse te doorbreken is een vernieuwde aanpak noodzakelijk. Ten behoeve van de Informele Milieuraad van de EU in april 1997 is een strategie voor de aanpak van de milieuproblemen in het MKB ontwikkeld die ook een leidraad zal zijn voor de verdere invulling van het milieubeleid voor het MKB in Nederland. Hierin zal vooral de als autonome ontwikkeling reeds zichtbare marktwerking in het milieubeleid worden gestimuleerd. Het gaat dan vooral om het stellen van milieu-eisen in relaties tussen bedrijven onderling en het ondersteunen van het gebruik van milieucriteria door banken en verzekeringsmaatschappijen. Tevens kunnen hierdoor ruimere kredietfaciliteiten beschikbaar komen voor het MKB ten behoeve van investeringen in milieumaatregelen. Marktwerking maakt het milieubeleid voor middelgrote en kleine bedrijven niet alleen eenvoudiger, maar ook herkenbaarder en betaalbaar. Daarnaast zal het kabinet in het kader van het programma Schoner Produceren 2 het MKB meer faciliteren bij het ontwikkelen en uitvoeren van het milieubeleid. Verder zal het kabinet het voorstel van een Europees netwerk van MKB intermediairen verder uitwerken, in overleg met bedrijfsleven en Europese Commissie.

Nota milieu en economie is geïntroduceerd, zal operationeel worden op basis van een protocol dat bedrijfsleven en overheid begin 1998 gereed zullen hebben. Het kabinet zal verkennen wat daarnaast de mogelijkheden zijn om met financiële prikkels de industrie te stimuleren om verdergaande energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij om het CO₂-reductieplan II en de Energie Investeringsaftrek. Verder krijgt het reduceren van de emissies van andere broeikasgassen dan CO₂ meer aandacht.

- Als nationale doelstelling voor 2010 voor SO₂ houdt het kabinet vast aan de doelstelling uit het NMP₂ (zie deel III, hoofdstuk 2.3 over verzuring).
- Ten aanzien van het thema verzuring zal het kabinet de NO_x-taakstelling voor de industrie, raffinaderijen en energiebedrijven voor 2010 vooralsnog handhaven, omdat nieuwe ontwikkelingen voor wat betreft de bestrijding van NO_x nog betekenis kunnen krijgen voor het beleid. Zo kunnen bijvoorbeeld doorbraaktechnologieën beschikbaar komen. Uiterlijk aan het einde van de planperiode zal het kabinet bezien of de huidige NO_x-taakstelling voor 2010 gehandhaafd kan blijven. Daarbij betreft het kabinet ook ontwikkelingen in het kader van de EU-verzuringstrategie, de implementatie daarvan in de ons omringende landen en de gerealiseerde reductie van NO_x bij de andere doelgroepen.
- De NO_x-taakstelling voor 2000 voor de industrie, de raffinaderijen en de energiebedrijven gezamenlijk (totaal 67 kton) verschuift het kabinet naar 2005. Deze doorgeschoven taakstelling vergt een aanzienlijke inspanning, maar is volgens het kabinet noodzakelijk en haalbaar. De additionele jaarlijkse milieulasten van dit prioritaire probleem zullen naar de huidige inzichten niet meer vergen dan 200 tot 400 miljoen gulden.
- Het kabinet heeft een duidelijke voorkeur voor een brede invoering van kostenverevening voor de industrie, de raffinaderijen en de energiesector om de NO_x-taakstelling te realiseren. Voor de dure stappen na 2005 richting de uiteindelijke taakstelling zou binnen een systeem van kostenverevening ook de uitruil tussen SO₂ en NO_x kunnen worden betrokken.
- Het kabinet zal een voorstel doen voor een verdeling van de NO_x-taakstelling van 67 kton over de betrokken sectoren, afgeleid van een evenwichtige inspanning die van de bedrijven gevegd kan worden. Na een periode van drie maanden voor overleg met deze sectoren zal het kabinet hierover een besluit nemen. Bij dit besluit en het overleg schenkt het kabinet aandacht aan de gevolgen voor de verschillende sectoren in het licht van de internationale context, de relatie tussen NO_x-bestrijding en de warmtekrachtkoppeling en de overige milieumaatregelen die getroffen moeten worden. Op basis van dit besluit nodigt het kabinet het bedrijfsleven uit om binnen zes maanden nadien in een voorstel aan te geven hoe de taakstelling voor 2005 van 67 kton kan worden bereikt. Blijft zo'n voorstel uit, dan zal het kabinet een mix van regulerende instrumenten inzetten met een zo hoog mogelijk milieurendement, zodat de taakstelling van 67 kton kan worden bereikt. De kosten van de benodigde emissiereducties zal het kabinet bij alle NO_x-emitterende bedrijven binnen de industrie, de raffinaderijen en de energiesector leggen (met een evenwichtige verdeling van de financiële lasten).
- Ter ondersteuning van de NO_x-reducties bij stationaire bronnen heeft het kabinet 165 miljoen gulden uitgetrokken. Deze middelen worden ingezet om in het bijzonder nageschakelde technieken te subsidiëren.

kostenverevening

Instrumenten in het productenbeleid

- Een centraal instrument is de productgerichte milieuzorg. Een zorgsysteem moet uiteindelijk leiden tot, waar mogelijk, daadwerkelijke productverbetering. De tussenbalans van de ontwikkeling op dat gebied laat zien dat productgerichte milieuzorg een bruikbaar managementinstrument is waarvan op termijn een substantieel milieurendement mag worden verwacht. Het bedrijfsleven en de overheid onderschrijven nut en noodzaak van productgerichte milieuzorg breed.
- De Kredietregeling milieugerichte productontwikkeling is vooral opgezet ten behoeve van het ondersteunen van het MKB. Het kabinet evalueert de regeling op dit moment.
- Het Centrum voor Industriële Duurzame Productinnovatie geeft mogelijke richtingen voor productinnovatie aan. Het centrum is met startsubsidie van het kabinet, door TNO en de TU-Delft opgezet.
- Met het oog op het in kaart brengen van de milieu(keten)belasting van producten zijn instrumenten als de Levenscyclusanalyse (LCA) en Eco-indicator verder in ontwikkeling.
- De instrumenten Milieukeur en het informatiecentrum Milieu Centraal zijn meer op de gebruikerskant van de markt gericht (zie hiervoor deel III, paragraaf 5.4 het Sociaal Instrumentarium).
- Op het terrein van het financieel instrumentarium heeft de Vamil-regeling aantoonbare stimulansen gegeven bij de aanschaf van biologisch afbreekbare smeermiddelen en geluidarme bouwmachines.

De stille revolutie

Op 26 januari 1998 presenteerden mevrouw De Boer, minister van VROM en de heer Blankert, voorzitter van het VNO/NCW het boek 'De Stille Revolutie'. Dit boek laat de resultaten van vijf jaar doelgroepbeleid industrie zien aan de hand van concrete voorbeelden. Het doelgroepbeleid industrie heeft een forse ommezwaai in het milieubeleid en de manier van werken bij zowel bedrijven als overheden teweeggebracht. De vernieuwingen zijn in opmerkelijk korte tijd geaccepteerd. In het doelgroepbeleid industrie zijn dan ook flinke, structurele resultaten geboekt, waaraan nog weinig ruchtbaarheid was gegeven.

- Het kabinet zal het milieubeleid voor het midden- en kleinbedrijf via het programma Schoner Producteren 2 intensiveren. Dit programma stimuleert via voorlichting en kennisdiffusie dat het midden- en kleinbedrijf milieumaatregelen neemt. Er zal één integrale regeling komen, in plaats van de bestaande subsidieregeling, voor advisering en ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf op het gebied van milieuzorg, milieugerichte productontwikkeling, milieutechnologie en preventie van afval en emissies. Het kabinet zal daarnaast het beleid meer proberen te richten op het versterken van milieu als aandachtspunt in marktrelaties (een vorm van meer marktwerking; zie de kadertekst over het midden- en kleinbedrijf). Voorbeelden daarvan zijn certificering van milieuzorgsystemen voor het midden- en kleinbedrijf, het ontwikkelen van methoden voor 'lifecycle analysis' en het verder uitwerken van milieuprestatie-indicatoren. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen wordt dit verder uitgewerkt.
- Voor de planperiode is er geen aanvullend beleid voor geluidhinder door de doelgroep industrie. Momenteel wordt aan de saneringsprogramma's gewerkt, die in het NMP2 zijn aangekondigd. Deze moeten ertoe leiden dat voor 150.000 woningen de geluidsbelasting van meer dan 55 dB(A) tot onder deze grens wordt teruggebracht. Daarmee kan de hinder van de doelgroep industrie tot een verwaarloosbaar niveau dalen.
- Het kabinet wil de bodemsanering van bedrijfsterreinen versnellen. In nauw overleg met het bedrijfsleven en financiële instellingen zal het kabinet nagaan of er mogelijkheden zijn voor de oprichting van een stichting die in eigen beheer bodemsaneringen uitvoert. De gedachte is dat deze stichting saneringsovereenkomsten sluit met het bedrijfsleven, op basis waarvan financiële instellingen de saneringsoperatie kunnen voorfinancieren, zo mogelijk gebruik makend van fiscale faciliteiten. Met ingang van 1-1-1998 vallen bepaalde bodemsaneringsprojecten onder de fiscale groenregeling. Het oogmerk is om de financiële risico's te minimaliseren en daarmee de beoogde versnelling te bevorderen. De mogelijkheden voor een clusteraanpak en de oprichting van een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij worden verkend.
- Voor het thema verspreiding beziet het kabinet in overleg met het bedrijfsleven hoe de bestaande taakstellingen en afspraken in convenanten moeten worden aangepast om de gewenste milieukwaliteit te realiseren. (Daartoe hoort ook de NeR, de Nederlandse emissierichtlijnen voor emissies naar lucht.) Het is zinvol om daarbij een onderscheid te maken in verschillende groepen stoffen (zie paragraaf 2.5 van deel III over verspreiding).
- Het kabinet zal aandacht blijven schenken aan de conclusies en aanbevelingen uit de studie naar de internationale harmonisatie van het milieubeleid en deze conclusies en aanbevelingen voor de industrie concreet uitwerken. Het gaat hierbij om het volgende.
 - * Prioriteit geven aan harmonisatie van de internationale handhaving.
 - * Uitdragen van de Nederlandse aanpak in EU-verband.
 - * Versterken van de doelmatigheid van het milieubeleid in Nederland.
 - * Bevorderen dat de EU-regelgeving, die verplicht tot openbaarheid van informatie over milieubelasting, in andere lidstaten beter wordt nageleefd.

Wat zijn productaccounts?

Productaccounts zijn groepen van producten die met elkaar samenhangen.

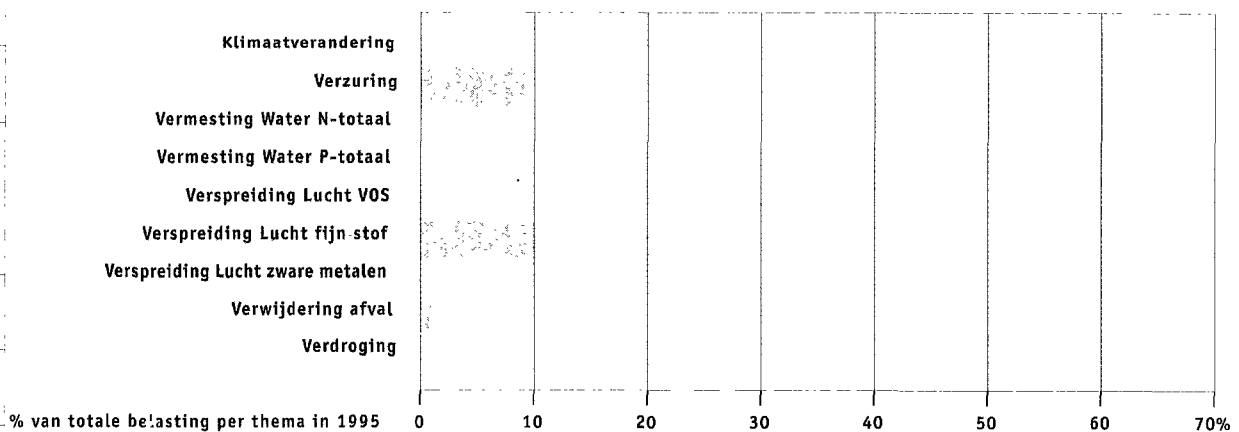
Het afgelopen jaar zijn de volgende accounts gedefinieerd.

- industriële producten
- werktuigen en gereedschappen
- woninginrichting
- bureau-artikelen en papier
- communicatie en elektronica-producten
- kleding en persoonlijke verzorging
- was- en schoonmaakmiddelen
- huishoudelijke apparatuur
- voeding
- bouwmaterialen

Kenmerken van de raffinaderijen

De doelgroep raffinaderijen bestaat uit 5 raffinaderijen. De gemeenschappelijke capaciteit bedraagt bijna 60 MT/jaar. De bedrijfstak bestaat uit internationale ondernemingen. 50% van de producten is bestemd voor de export. Ook na de grote herstructurering in de jaren tachtig als gevolg van overcapaciteit blijft de nationale en internationale concurrentie groot. De milieuproblemen bestaan voornamelijk uit de uitstoot van CO₂, SO₂, NO_x, koolwaterstoffen, fijn stof naar de lucht en olie naar water. Vooral de raffinage van ruwe olie, maar ook de op- en overslag van grondstoffen en producten vormen de oorzaken van de milieuproblemen.

Doelgroep raffinaderijen: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)

Productenbeleid

- Continue verbetering van producten en diensten blijft primair de verantwoordelijkheid van de bedrijven. De overheid speelt hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Daartoe behoort de ontwikkeling en invoering van een productgericht milieuzorgsysteem. Het kabinet stimuleert deze zorgsystemen door middel van een financiële ondersteuning van 15 miljoen gulden voor de komende 5 jaar.
- Het kabinet ondersteunt de MKB-bedrijven via de Regeling milieugerichte productontwikkeling. De innovatiecentra kunnen in de vorm van advisering aan kleinere bedrijven hier een belangrijke bijdrage aan leveren.
- Overheden zullen door middel van een milieugericht aanschaffingenbeleid ook indirect bijdragen aan de stimulering van duurzaam produceren. In de komende planperiode zullen daartoe hulpmiddelen worden ontwikkeld die inkopers hierbij ondersteunen (zie deel II hoofdstuk 2 Overheden).
- Het kabinet zal het beleid richten op de rol van het milieu in marktrelaties rond producten en diensten, mede met het oog op een systematische overdracht van milieu-informatie in de ketens rond producten (zie deel III, paragraaf 5.4 Sociaal instrumentarium).
- Het kabinet wil meer structuur in het productenbeleid brengen en richting geven aan de productinnovatie binnen het bedrijfsleven. Het kabinet heeft hiervoor samenhangende clusters van producten, zogenaamde productaccounts benoemd. De volgende stap is het ontwikkelen van milieuprofielen voor diverse productgroepen binnen de accounts. Milieuprofielen geven de belangrijkste elementen van de milieubelasting van een productgroep weer en maken de milieuprestaties van productgroepen inzichtelijk. Het kabinet geeft deze milieuprofielen vorm in overleg met het bedrijfsleven in brede zin, en betreft daarbij ook consumentenorganisaties en (detail)handel.
- Voorts gaat het kabinet in overleg met het bedrijfsleven na of en op welke wijze het impulsen kan geven aan samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, die voor productverbetering noodzakelijk zijn.

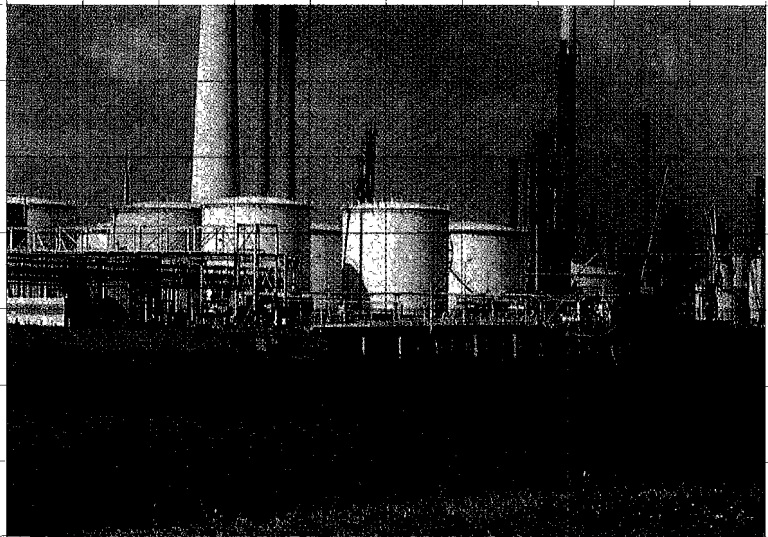
Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 5 Handhaving
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel Instrumentarium
- deel III, hoofdstuk 6 Wetenschap en technologie

4.4 Raffinaderijen

4.4.1 Inleiding

De doelgroep raffinaderijen bestaat uit vijf raffinaderijen. Het raffinageproces en de open overslag van grondstoffen en producten veroorzaken vooral problemen ten aanzien van de milieuthema's verandering van klimaat, verzuring en verstoring. In paragraaf 4.4.2 staan de ervaringen en resultaten in de planperiode van het NMP2, in paragraaf



4.4.3 de verwachte ontwikkelingen en in paragraaf 4.4.4 het beleid in de planperiode van het NMP3.

4.4.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De raffinaderijen zijn in de jaren tachtig ingrijpend geherstructureerd. De miljarden die toen zijn geïnvesteerd, hebben al vóór het NMP1 tot een aanzienlijke vermindering van de zwaveldioxide (SO₂) geleid. In de jaren daarna is een verdere reductie gerealiseerd, zodat nu een vermindering van bijna 60% ten opzichte van 1980 is bereikt. De uitstoot van NO_x is met 25 à 30% verminderd. De raffinaderijen hebben deze resultaten gerealiseerd bij een groeiende productie en een gelijktijdige proces- en kwaliteitsverbetering. Bovendien hebben de raffinaderijen, conform de afgesloten Meerjarenafpraak, hun energie-efficiëntie verbeterd.

Het voornemen was om met de raffinaderijen, net als met de industrie, een intentieverklaring met een integrale milieutaakstelling af te spreken. In 1996 werd geconcludeerd dat dit om drie redenen niet langer zinvol was. Ten eerste bleken er grote verschillen tussen de raffinaderijen te zijn, met name ten aanzien van NO_x. Hierdoor werd het afspreken van een NO_x-taakstelling voor de sector als geheel bemoeilijkt. Bovendien zou een afspraak weinig toevoegen aan de bestaande wetgeving op dit terrein. Ten tweede was het niet langer zinvol om nationaal een integrale milieutaakstelling na te streven die vergelijkbaar is met de aanpak in andere sectoren, gezien de relatie die de sector legt met internationale normstelling. Ten derde werd begonnen met de voorbereiding van internationaal beleid voor onder meer verzuring. De voorgenomen maatregelen in dat kader zijn van dien aard dat ook daardoor het belang van een convenant met de raffinaderijen kleiner is geworden. De conclusie is dat met een doelgroep als deze, met een beperkt aantal elkaar beconcurrerende bedrijven, het moeilijk is om gezamenlijk een integrale milieutaakstelling af te spreken in een convenant. Dit is vooral zo als die afspraken tot grote, per bedrijf verschillende kostenstijgingen leiden en daardoor de onderlinge concurrentiepositie beïnvloeden. Overigens zijn in de afgelopen jaren de vergunningen van vier raffinaderijen herzien en met de vereiste milieuvorzieningen in lijn gebracht. Hieruit blijkt dat in dit soort situaties de vergunning het aangewezen middel is om milieudoelstellingen te realiseren. Zo is in het plan van aanpak voor het PER-plus project van de Shell-raffinaderij opgenomen dat vanaf 2007 geen residuale olie meer gestookt zal worden.

Met het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES) wordt uitvoering gegeven aan het emissiereductiebeleid voor de sector. Dit beleid is vastgelegd in het Bestrijdingsplan verzuring en in het NMP1 en NMP2. Met de raffinaderijen is in 1993 een aanvullende afspraak ten aanzien van SO₂ gemaakt. Met het oog op de reductie van koolwaterstofemissies van de sector zijn in 1989 maatregelen afgesproken binnen het kader van KWS 2000 en is sinds 1994 een EU-richtlijn van kracht met betrekking tot de voorzieningen die nodig zijn. De verplichtingen die hieruit voortvloeien zijn in december 1995 in twee ministeriële regelingen vastgelegd. De maatregelen zijn momenteel in uitvoering en de verwachting is dat ze voldoende zijn om de taakstelling te bereiken.

Ten aanzien van verstoring (geluid- en geurhinder) zijn in de regio Rijnmond en in de provincie Zeeland bestuurlijke afspraken gemaakt om tot sanering te komen. Met de

succesvol

geen integrale milieutaakstelling

afspraken over emissies

Overzicht taakstellingen raffinaderijen

	2000	2010
klimateverandering	10% efficiëntieverbetering (t.o.v. 1990)	
verzuring: NO _x	(zie industrie)	(zie industrie)
verzuring: SO ₂	36 kton (afspraken met de raffinaderijen)	-80 tot 90% t.o.v 1980 (-85% = 18 kton)
verspreiding: koolwaterstoffen	-70% (t.o.v. 1981)	

Van het stoken van olie naar gas

Bij het ontwikkelen van milieubeleid ter vermindering van de emissie van SO₂ en NO_x is men ervan uitgegaan dat het aandeel van stookolie in de totale brandstofomzet steeds verder zou worden teruggedrongen en op termijn uitsluitend nog gas zou worden gestookt. Dit vanwege veranderingen in de kwaliteit van olieproducten, verschuivingen in de vraag naar meer lichtere producten en het aanscherpen van de SO₂ emissie-eisen voor de raffinaderijen. Daarnaast leidt het stoken van gasvormige brandstoffen tot een reductie van de emissies van stof.

De investering van SHELL in het PER+ project onderstreept deze gedachtegang. Ze is tevens als lange termijn perspectief opgenomen in de vergunning (1995).

Auto-olieprogramma

De Milieuraad van de Europese Unie heeft eind juni 1997 overeenstemming bereikt over het zogenaamde auto-olieprogramma. Dit is een pakket maatregelen voor voertuigen en brandstoffen, gericht op de vermindering van verkeersmissies. Voor benzineauto's zijn de emissie-limieten voor CO₂, VOS en NO_x aangescherpt met respectievelijk 15, 40 en 40% ten opzichte van de huidige eisen. Daarnaast zijn voor 2005 indicatieve eisen vastgesteld, die de limieten voor 2000 nog eens halveren. Tevens zijn afzonderlijke limieten voor een 'koude start' vastgesteld. Voor dieselauto's zijn de limieten in dezelfde orde van grootte aangescherpt. Voor brandstoffen zijn strengere eisen gesteld aan de gehalten van zwavel, benzeen en aromaten.

In 1998 zal naar verwachting het huidige Europese voorstel voor emissie-eisen aan bestelauto's uitmonden in een vastgestelde richtlijn. Vermoedelijk worden de eisen gelijkgesteld aan die voor personenauto's. Ook voor vrachtauto's stelt de Europese Unie volgend jaar naar verwachting een nieuwe richtlijn vast (de zogenaamde EURO IV-richtlijn). Tenslotte ziet het er naar uit dat de richtlijn 92/23/EEG wordt veranderd, met als doel normen te stellen aan het rolgeluid van banden bij typekeuring.

afzonderlijke bedrijven worden aparte afspraken gemaakt om de sanering uit te voeren.

In de planperiode van het NMP2 heeft de rijksoverheid krachtig gepleit voor internationale afspraken en maatregelen voor de raffinaderijen. Dit heeft geresulteerd in diverse EU-richtlijnen, die in de komende jaren tot besluitvorming komen.

4.4.3 Verwachte ontwikkelingen

Met de huidige beleidsinstrumenten zullen de SO₂- en NO_x-emissies zich na 2000 stabiliseren. Om de gestelde doelen te realiseren zijn dus extra inspanningen nodig. Het kabinet verwacht dat de reductie-inspanningen een extra impuls zullen krijgen door het herzien van de EU-richtlijn grote stookinstallaties en de totstandkoming van een EU-verzuringstrategie. Het instrument benchmarking zal eveneens aan het behalen van de CO₂-doelen kunnen bijdragen. Dit instrument is in de Nota milieu en economie geïntroduceerd om de energie-efficiëntie verder te verbeteren. Het bedrijfsleven draagt daarmee bij aan de nationale reductiedoelstelling voor CO₂.

Met het oog op de steeds scherpere emissie-eisen voor personen- en vrachtauto's worden ook de producteisen van met name benzine en diesel steeds verder aangescherpt. In het kader van het Auto-olie-programma worden in 2000 en 2005 nieuwe brandstofeisen in de EU van kracht. Deze stringenter eisen aan de kwaliteit van olieproducten zullen in de toekomst tot extra energieverbruik kunnen leiden en dus tot een hogere CO₂-emissie per ton product. Dit ondanks de vermindering van de CO₂-emissie door de toegenomen teruglevering van energie en warmte en door een andere brandstofinzet. Deze verwachting is in lijn met de stijging van het energiegebruik van ruim 8% sinds 1980. Deze is vooral veroorzaakt door de verbeteringen in productkwaliteiten die sindsdien zijn gerealiseerd.

De ontwikkelingen in de producteisen zullen voor de raffinaderijen aanleiding zijn om de installaties in de komende tien jaar aan de nieuwe marktbehoeften aan te passen. Deze investeringen, in bestaande en nieuwe raffinaderijen, zullen vermoedelijk gepaard gaan met nieuwe saneringen en concentraties in de Europese raffinage-industrie. Tevens zullen deze investeringen voor de meeste raffinaderijen aanleiding zijn tot sanering van verouderde installaties en energiesystemen en overschakeling naar moderne, schone en efficiënte technieken. Zo'n sanering biedt de gelegenheid en vaak ook additionele technische mogelijkheden om over te gaan op het stoken van gas in plaats van stookolie. Dit sluit aan op de beleidsintenties van de overheid ten aanzien van het gebruik van schonere brandstoffen en minder CO₂-emissies.

4.4.4 Het beleid voor de planperiode

De taakstellingen voor de raffinaderijen zijn in een apart kader weergegeven. Ze vormen de basis voor de uitvoering van het milieubeleid door de sector in de planperiode. In de planperiode zijn voor de raffinaderijen de volgende beleidslijnen van belang.

- Het streven is dat de raffinaderijen in 2010 geen vloeibare brandstoffen meer verstoken en dat de ondervuring van ketels en fornuizen door gas geschiedt. Installaties waar na 2010 noodzakelijkerwijs nog wel vloeibare brandstoffen worden benut, moeten dan van een rookgasreiniging zijn voorzien ter verwijdering van SO₂, NO_x en stof.

extra inspanningen

strengere producteisen

Relevante EU-richtlijnen

- Richtlijn 88/609/EEG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.
- Richtlijn 94/63/EG betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations.
- Richtlijn 85/210/EEG inzake het lood- en benzeengehalte van benzine.
- Richtlijn 87/441/EEG inzake het gebruik van vervangingscomponenten in benzine.
- Richtlijn 93/12/EEG inzake het zwavelgehalte in gas-en dieselolie.

Kenmerken van de doelgroep energiebedrijven

De doelgroep energiebedrijven bestaat uit

- elektriciteitsproductiebedrijven (georganiseerd in de Sep: Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven)
- energiedistributiebedrijven (vertegenwoordigd door EnergieNed)
- NV Nederlandse Gasunie

De milieu-activiteiten van de sector spelen zich af tegen de achtergrond van de internationalisering en de introductie van meer marktwerking in de energiemarkt. Concurrentie-overwegingen gaan steeds meer een rol spelen bij de beleidsontwikkeling van de bedrijven. Schaalvergroting en klant- en marktgericht werken zijn daar een gevolg van. Om de internationale concurrentie beter het hoofd te kunnen bieden, bereiden de elektriciteitsproducenten momenteel een samenvoeging voor van de vier regionale productiebedrijven en de Sep.

Een andere belangrijke trend in de energiesector is het stijgende aandeel van de decentrale productie, die zich overigens voordoet bij een toenemend elektriciteitsgebruik. Het is nog onduidelijk wat het effect zal zijn van meer marktwerking op milieu, energiebesparing en duurzame energie. Op dit moment bestaat in de sector de neiging om de activiteiten steeds meer te beperken tot de core-business. De relatie tussen vraag en aanbod, voorzieningszekerheid, internationale prijsverhouding en lange investeringsperiodes bepalen vooral wat daarbij bedrijfseconomisch verantwoord is.

NV Nederlandse Gasunie

De Gasunie ondersteunt vanaf 1991 via het Milieuplan Industrie (MPI) de grotere industriële afnemers bij het analyseren van de mogelijkheden tot energiebesparing en vermindering van verzurende emissies. De Gasunie stelt daarvoor menskracht, expertise en meetfaciliteiten beschikbaar. De respons op het MPI is buitengewoon goed. De Gasunie levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de Meerjarenafspraken met industriesectoren over energiebesparing. De Gasunie zal haar MPI-activiteiten voortzetten.

Hoofdstuk 4

Doelgroepen

Paragraaf 4.5

Energiebedrijven

- Het kabinet zet zich in om beleidsdoelstellingen (en de reductietaakstellingen die daaraan gerelateerd zijn) te realiseren binnen de randvoorwaarden van de internationale concurrentieverhoudingen. Het kabinet zal zich daarbij tot het uiterste inspannen op het gebied van de internationale harmonisatie van normstelling. Dit neemt niet weg dat Nederland wellicht tijdelijk vooruitloopt in het treffen van maatregelen.
- Het streven is de emissie-eisen voor nieuwe en bestaande installaties aan de stand van de techniek aan te passen, met inachtneming van de uitkomsten van de discussie over kostenverevening. Ook de kwaliteitseisen aan olieproducten zullen aan de stand van de techniek worden aangepast. Hierdoor zal vooral de sector verkeer emissiereducties kunnen realiseren. In EU-verband is inmiddels overeenstemming bereikt over een aantal belangrijke kwaliteitseisen aan benzine en diesel. Ook de eisen aan grote stookinstallaties worden momenteel in EU-verband herzien.
- Ten aanzien van NOx wil het kabinet in nauw overleg met de doelgroepen industrie, raffinaderijen en energiesector tot een gezamenlijke aanpak komen. Zie hiervoor paragraaf 4.3, Industrie.
- Ten aanzien van het thema verandering van klimaat volgt het kabinet de Meerjarenafspraken. Verder verkent het de mogelijkheden van het instrument benchmarking dat in de Nota milieu en economie is geïntroduceerd. Bedrijfsleven en overheid zullen begin 1998 een protocol gereed hebben op basis waarvan benchmarking operationeel zal worden. De bestaande Meerjarenafpraak maakt al gebruik van een systeem voor benchmarking. Wereldwijd hebben raffinaderijen dit systeem geaccepteerd en zij dragen ermee bij aan de nationale reductiedoelstelling voor CO₂.
- Ten aanzien van het thema verspreiding wil het kabinet, met het oog op de waarden voor verwaarloosbare risico's, samen met de raffinaderijen de feitelijke emissies naar de lucht onderzoeken van de prioritare stoffen etheen, benzeen, toluen, PAK, fluoriden, fijn stof en zwavelwaterstof. Op grond van deze gegevens en de verwachte emissiereducties door eerdere maatregelen, wil het kabinet bepalen welke extra bijdrage de raffinaderijen moeten leveren aan de emissiereducties die landelijk of regionaal nodig zijn. Onderzoek in de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat het formuleren van een taakstelling voor cadmium en enkele andere zware metalen, vanwege de lage emissies niet zinvol is. Ten aanzien van emissies naar het oppervlaktewater zijn olie, stikstof, aromaten/fenol(aten) van belang. Het beleid is gericht op bronmaatregelen ter vermindering van olie in doorstroomkoelsystemen, terugdringing van warmtebelasting van oppervlaktewater en biologische nabehandeling van proceswater. Voor stikstof hanteert het kabinet een streefwaarde van 10 ppm.

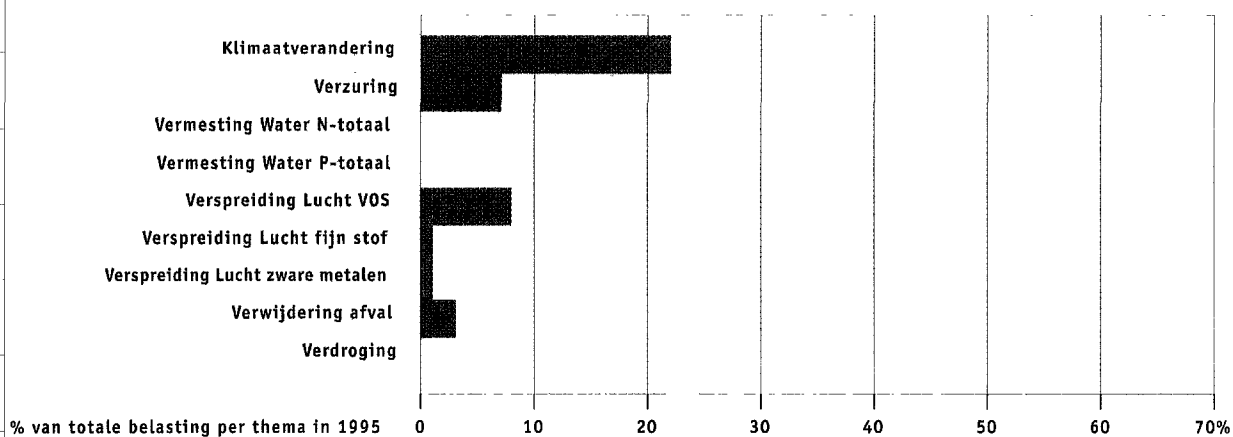
internationale harmonisatie**benchmarking****prioritaire stoffen****Suggesties voor verder lezen:**

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 4 Internationaal milieubeleid

Overzicht taakstellingen voor de elektriciteitsproductiebedrijven

	2000	2010
verzuring: NO _x	(zie industrie)	(zie industrie)
verzuring: SO ₂	18 kton	18 kton (90% t.o.v. 1980)
kolenreststoffen	100% hergebruik	

Doelgroep energiebedrijven: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)

4.5 Energiebedrijven

4.5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de doelgroep energiebedrijven centraal. De doelgroep bestaat uit de elektriciteitsproductiebedrijven, de energiedistributiebedrijven en de NV Gasunie. Aan de orde komen de resultaten die de energiebedrijven in de planperiode van het NMP₂ hebben gerealiseerd, evenals de agenda van deze bedrijven voor de planperiode van het NMP₃.

De energiebedrijven krijgen in het milieubeleid aandacht vanwege de druk op het milieu door de energievoorziening en het energiegebruik. De elektriciteitsproductiebedrijven dragen substantieel bij aan het klimaat- en verzuringsprobleem. Tegelijk zijn ze een onmisbare partner bij het realiseren van een duurzame energievoorziening. Dit geldt evenzeer voor de energiedistributiebedrijven. Zij zijn immers bij de decentrale energie-efficiënte en duurzame energieopwekking betrokken. De energiedistributiebedrijven en de Gasunie zijn intermediair naar de eindgebruikers (bedrijven en huishoudens). Ze zijn daarom voor de overheid belangrijke partners in het energiebesparingsbeleid.

In paragraaf 4.5.2 komen de elektriciteitsproductiebedrijven aan de orde en in paragraaf 4.5.3 de energiedistributiebedrijven. De bijdrage van de Gasunie wordt in een apart kader beschreven. Het generieke beleid voor energiebesparing en duurzame energie staat in deel III, in paragraaf 2.2.3 over klimaat en energie. Twee onderwerpen, namelijk IMES (Integraal Milieuplan Energiesector) en de nieuwe elektriciteitswet, betreffen zowel de Gasunie, elektriciteitsproductie- als de energiedistributiebedrijven.

4.5.2 Elektriciteitsproductiebedrijven

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De elektriciteitsproductiebedrijven hebben in de planperiode van het NMP₂ de verzuringsemissies flink teruggebracht. Dit was het resultaat van regelgeving voor individuele productie-eenheden (het Besluit emissie-eisen stookinstallaties, BEES) en ook van het convenant tussen de sector en de overheid.

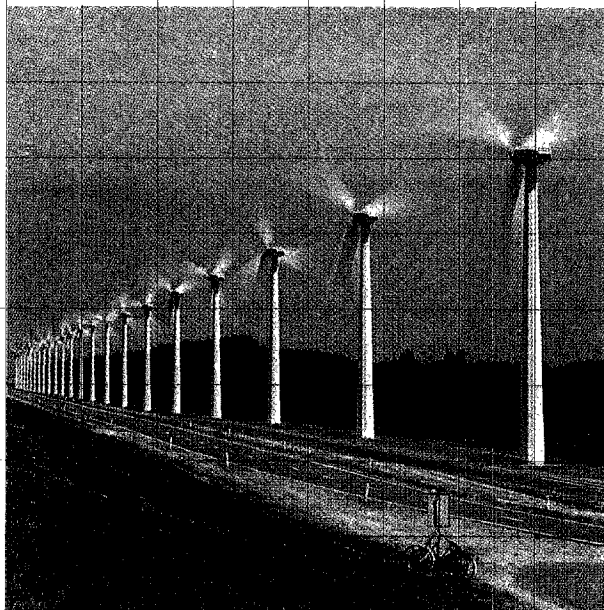
De SO₂-emissie van de sector is door alle maatregelen vanaf 1980 met 92% afgenomen. Hiermee is de taakstelling voor 2010 nu al bereikt. De huidige NO_x-emissies zijn 50% lager dan in 1980.

In de planperiode van het NMP₂ hebben de elektriciteitsproductiebedrijven en de rijksoverheid aan een convenant gewerkt voor de reductie van CO₂-emissies. De besprekingen hierover zijn in 1994 opgeschort, met name vanwege de verwachte liberalisering van de elektriciteitssector en de vele organisatorische veranderingen als gevolg daarvan. Bovendien ontstond binnen de sector het idee om samen met de energiedistributiebedrijven en Gasunie de milieumaatregelen meer integraal aan te pakken. Toch hebben de bedrijven ook zelf diverse maatregelen getroffen. De opwekkingsrendementen werden verhoogd en er werden maatregelen in het buitenland genomen ter compensatie van CO₂-emissies in eigen land.

productie en distributie

succesvol

geen CO₂ convenant



Sinds 1980 zijn de CO₂-emissies bij de centrale elektriciteitsproductie toegenomen van 35 tot 38 Mton per jaar. Deze toename kon bescheiden blijven doordat de productiestijging en de inzet daarbij van steenkool behoorlijk werd gecompenseerd door een beter rendement van het productiepark. De toename van het binnenlands elektriciteitsverbruik is vrijwel geheel opgevangen door import en decentrale productie van elektriciteit (met name warmtekrachtkoppeling).

Via de Sep en de stichting FACE leggen de elektriciteitsproductiebedrijven nieuw bos aan, vooral in ontwikkelingslanden en Oost-Europa. Er zijn inmiddels contracten afgesloten voor de aanleg van 30.500 hectare bos. Uiteindelijk is een oppervlak van 170.000 hectare beoogd⁵, waardoor dan 115 Mton CO₂ zal worden vastgelegd. Dit komt overeen met circa anderhalf maal de uitstoot van een kolengestookte elektriciteitscentrale van 600 MW. Verder werkt de Sep met Oost-Europese elektriciteitsproducenten samen om het rendement te verbeteren (een project in Roemenië) en om verzurende emissies te reduceren (het rookgasontzwavelingsproject in Polen).

In 2000 zullen de productiebedrijven bijna 1500 MW extra vermogen aan warmtekrachtkoppeling hebben gerealiseerd (in totaal dan 3200 MW). De taakstelling van volledig hergebruik van kolenreststoffen is gehaald.

Verwachte ontwikkelingen

De milieuprestaties van de elektriciteitsproductiebedrijven zullen zich waarschijnlijk ontwikkelen tegen de achtergrond van meer marktwerking en als gevolg daarvan meer internationalisering in de sector.

De uitvoering van het convenant uit 1990 tussen de overheid en de Sep, ter vermindering van de verzurende emissies, ligt op schema. De partijen hebben afgesproken dat zij zich zullen beraden over de vraag of het convenant ook na 2000 nog wenselijk is en welke partijen daar dan bij betrokken moeten zijn. Ten aanzien van afspraken over activiteiten na 2000 vormt de taakstelling voor NO_x in 2010 het knelpunt. De sector zal hiervoor aanzienlijke inspanningen moeten leveren. Volgens de bedrijven kan de taakstelling niet kosteneffectief worden gehaald.

Momenteel werken Sep, EnergieNed en Gasunie aan de totstandkoming van een Integraal Milieuplan Energiesector (IMES). Het IMES stemt de milieuplannen van productie- en distributiebedrijven op elkaar af, vooralsnog voor de periode tot en met 2000. In het daartoe opgerichte Milieuplatform Energiesector zullen overheid en sector overleggen over de wederzijdse plannen en doelen tot en met 2000 en de periode daarna.

Naar verwachting kan de sector het niveau van volledig hergebruik van kolenreststoffen ook na 2000 handhaven. Inmiddels zijn langdurige contracten over de afname van kolenreststoffen afgesloten. De (tijdelijke) centrale opslag die in het NMP2 was voorzien, is daarom voorlopig niet meer aan de orde.

Het beleid voor de planperiode

De taakstellingen voor de elektriciteitsproductiebedrijven zijn in een apart kader weergegeven. Ze vormen de basis voor de uitvoering van het milieubeleid door de sector in

bosaanplant**marktwerking****samenwerken**

⁵ Gegevens zijn afkomstig uit: Jaarverslag Stichting FACE, 1996, blz 15.

Overzicht taakstellingen voor de energie- distributiebedrijven

	2000
klimaatverandering	17 Mton (t.o.v. 1990)**
energiebesparing	212 PJ**
warmtekrachtkoppeling*	4500 MWe
verzuring	270 zuurequivalenten

* Inclusief WKK in productiebedrijven en industrie.

** Is een doelstelling uit het MAP.



de planperiode. Dit beleid krijgt langs de volgende lijnen vorm.

- Wat de verzuring betreft, blijft het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES) de basis van het beleid. Het verzuringsconvenant tussen Sep en de overheid verplicht tot aanvullende reducties voor 2000. De betrokken partijen zullen zich beraden over de vraag of het convenant ook na 2000 wenselijk is en welke partijen daar dan bij betrokken moeten worden.
- Ten aanzien van NOx wil het kabinet in nauw overleg met de doelgroepen industrie raffinaderijen en de energiebedrijven tot een gezamenlijke aanpak komen. Zie hiervoor paragraaf 4.3 de Industrie.
- De overheid handhaaft het flankerend beleid voor het hergebruik van kolenreststoffen. Het gaat daarbij om het stimuleren van een nuttig gebruik van deze stoffen. Dit kan met (toepassings)voorschriften in onder meer het bouwstoffenbesluit.
- Naast andere bedrijven is ook de Sep uitgenodigd om mee te werken aan het instrument benchmarking (zie paragraaf 4.3, de industrie). Het kabinet overlegt met de Sep over de wijze waarop de deelname van de Sep vorm gegeven kan worden en over de vraag of de Sep naast benchmarking nog tot andere maatregelen kan komen.
- Het Ministerie van Economische Zaken heeft in het Actieprogramma duurzame energie in opmars diverse acties aangekondigd om tot een meer duurzame energiehuishouding te komen. De energiesector draagt in belangrijke mate bij aan de realisatie van de doelstellingen in dit actieprogramma. Voorbeelden van maatregelen zijn de oprichting van het projectbureau Duurzame Energie, evenals het bijstoken van hout en organische residuen van de industrie. Meer informatie over de voornemens en ontwikkelingen op dit terrein staat in deel III, paragraaf 2.2.3, over klimaat en energie.
- Wat het thema verspreiding betreft behoeven de elektriciteitsproductiebedrijven en de gaswinning bijna geen extra aandacht meer. Wel moeten de bedrijven voortdurend een emissieniveau nastreven dat redelijkerwijs zo laag mogelijk is (het ALARA-principe). Bij een klein aantal bronnen, met name in de gaswinning, is nog een emissiereductie noodzakelijk om de gewenste milieukwaliteit te bereiken. Met deze bedrijven worden de emissiecijfers achterhaald en afspraken gemaakt over emissiereducties.

duurzame energie

4.5.3 Energiedistributiebedrijven

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het beleid van de energiedistributiebedrijven ten aanzien van duurzame energie en energiebesparing staat in het Milieu Actie Plan (MAP). In het MAP is de planperiode in drie fasen opgedeeld: fase 1 van 1991 tot 1993, fase 2 van 1994 tot 1996 en fase 3 van 1997 tot 2000. Voor iedere fase is tussen de energiedistributiesector en de Minister van Economische Zaken een Set van Afspraken gemaakt. In het najaar van 1997 heeft de Minister de derde Set van Afspraken aan de Tweede Kamer aangeboden.

Bij de start van fase 2 is de CO₂-reductiedoelstelling nagenoeg verdubbeld van circa 9 miljoen ton tot 17 miljoen ton in 2000. Voor fase 3 is die doelstelling gehandhaafd. Met EnergieNed is afgesproken dat de distributiebedrijven daarvan 2,7 Mt met duurzame energie realiseren. Hiervoor heeft de sector een resultaatverplichting op zich genomen:

Groene stroom

In 1996 hebben de energiebedrijven de groene stroom geïntroduceerd. Groene stroom is elektriciteit die wordt opgewekt door duurzame energiebronnen zoals wind en zon. De consument geeft zelf aan hoeveel groene stroom hij wil afnemen en betaalt daarvoor meer dan voor traditioneel opgewekte stroom. Ondanks het feit dat de prijs hoger is dan voor normale stroom is de belangstelling boven verwachting groot. Korting op de energiebelasting draagt bij aan het overbruggen van het prijsverschil tussen normale en groene stroom. Het initiatief van de energiebedrijven is speciaal gericht op de particuliere gebruikers, hoewel ook commerciële bedrijven steeds meer belangstelling krijgen voor groene stroom.



ieder energiedistributiebedrijf heeft zichzelf verplicht om zijn aandeel in de 2,7 Mt te realiseren. Voor ieder bedrijf komt dit gemiddeld overeen met een aandeel duurzame energie van 3,2% van de elektriciteitsafzet en 0,1% van de gasafzet, gerekend over de afzet in 1995.

De maatregelen en instrumenten in het MAP zijn zeer divers. Enerzijds zijn dit maatregelen binnen de directe invloedssfeer van de energiebedrijven, zoals de inzet van warmtekrachtkoppeling, warmtedistributie en duurzame energie. Anderzijds richten de energiebedrijven zich op het stimuleren van energie-efficiëntie en de toepassing van duurzame energie bij hun klanten. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld (subsidies voor) woningisolatie, hoogrendementsketels, spaarlampen, energiezuinig witgoed, zonneboilers, energiezuinige verlichting in de utiliteitsbouw en openbare verlichting. Voor de zakelijke markt voeren de energiebedrijven energiescans uit.

Zes jaar na de start van het MAP, zo blijkt uit de rapportage over 1996, is 65% van de CO₂-reductiedoelstelling voor het jaar 2000 gerealiseerd. Van de impliciet beoogde energiebesparing (212 PJ) is 64% bereikt. Van de beoogde reductie van 270 zuurequivalenten in 2000 is tot en met 1996 61% gehaald. Bij de huishoudens, in de warmte Markt en door nieuwe technologie, ligt de CO₂-reductie op schema. De energiedistributiesector haalt de doelstellingen voor zowel de CO₂-emissie door de industrie als voor duurzame energie, echter nog niet. De sector heeft initiatieven genomen om ook op deze terreinen de reductiedoelstelling in 2000 alsnog te halen. Voor de zakelijke markt zijn zogenoemde energiebesparingsfondsen ingesteld. Ondernemers kunnen daaruit tegen een lage rente geld lenen voor investeringen in energie-efficiëntie. De energiebedrijven hebben tot slot het product groene stroom op de markt gebracht. Afnemers betalen vrijwillig wat meer voor hun energie, in ruil voor de garantie dat het energiebedrijf tenminste eenzelfde hoeveelheid energie duurzaam zal opwekken of inkopen.

Verwachte ontwikkelingen

De energiemarkt ontwikkelt zich in de richting van een internationale geliberaliseerde markt. Daardoor neemt de ruimte af om kosten van nationale milieumaatregelen in de eindverbruikersprijzen van energie door te berekenen. Voor sommige bedrijven is dat een reden om te willen stoppen met de inning van de zogeheten MAP-toeslag voor eindgebruikers. *Uit deze toeslag wordt het MAP gefinancierd. Over de milieu-activiteiten van de energiedistributiebedrijven na 2000 en over de komende veranderingen vindt overleg plaats binnen de distributiesector en binnen het IMES-verband met Sep, de Gasunie en de overheden in het Milieuplatform Energiesector.*

Nederlandse en buitenlandse bedrijven moeten aan gelijke eisen voldoen om de ambitieuze milieudoelen te kunnen halen en om concurrentienadelen in een geïnternationaliseerde energiemarkt te voorkomen. Het Milieuplatform Energiesector zal veel aandacht besteden aan de juiste prikkels en randvoorwaarden voor de energiedistributiebedrijven. Daarbij gaat het erom dat deze bedrijven kunnen blijven fungeren als belangrijke marktpartij op het gebied van energie-efficiënte en duurzame energieopwekking en als intermediair naar hun klanten. Een belangrijke randvoorwaarde is bijvoorbeeld de harmonisatie van Europese regelgeving.

Kenmerken van de detailhandel

De doelgroep detailhandel omvat circa 150.000 bedrijven verdeeld over 40 branches. De omvang van de bedrijven varieert van grootwinkelbedrijven tot eenmanszaken. De gezamenlijke omzet in 1996 bedroeg ongeveer 130 miljard gulden. Er zijn zo'n 655.000 personen werkzaam in deze bedrijfstak, waarvan velen parttime.

Resultaten van de diverse projecten bij branches/winkelcentra

- Meer inzicht in de praktische mogelijkheden voor milieumaatregelen.
- Inzicht in de mogelijkheden voor energiebesparing en praktische tips.
- Inzicht in de hoeveelheid afval bij de winkelcentra en mogelijkheden om de verwerkingskosten te beperken.
- Het opstellen van een milieubeleidsverklaring door het branchebestuur.
- Promotie van aardappelen/groente/fruit met het EKO-keurmerk.
- Basisdocumenten over enkele doe-het-zelfklussen ten behoeve van de voorlichting van het personeel.
- Stappenplannen voor verpakkingen ten behoeve van de leveranciers.
- Checklist voor het beperken van zelf toegevoegde verpakking.
- Brochures voor de voorlichting van winkeliers over allerlei mogelijke maatregelen.
- Handboek op het gebied van bedrijfsinterne milieuzorg.

Het stappenplan voor bedrijfsinterne milieuzorg

- Stap 1 omvat bewustwording van milieuproblematiek, comittering van het bestuur en het maken van een projectplan en het formeren van een projectteam.
- Stap 2 is een verkenning op een aantal punten. Inventarisatie van de milieuproblematiek binnen de branche, de stand van zaken, kansen en knelpunten voor acties, prioriteiten, houding van de leden, beschikbare middelen en dergelijke.
- Stap 3 leidt tot het opstellen van een actieplan: onderwerpen, doelstellingen, uitgangspunten, begroting, taakverdeling, planning en dergelijke.
- Stap 4 is de uitvoering van het actieplan.
- Stap 5 behelst rapportage van de resultaten en uitgebreide voorlichting aan de leden.
- Stap 6 is de evaluatie, met name ook gericht op de vraag hoe continuïteit kan worden gewaarborgd.

Distributiebedrijven hebben de taak, op grond van de Wet energiedistributie, om een doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord gebruik van energie te bevorderen - bij het distributiebedrijf zelf en bij gebruikers van elektriciteit, gas of warmte. Op 18 september 1997 is een voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet aan de Tweede Kamer gezonden. Dit wetsvoorstel legt aan producenten en leveranciers van elektriciteit de algemene taak op, om zich in te zetten voor energiebesparing en een duurzame elektriciteitsvoorziening. De grotere producenten en leveranciers rapporteren hierover tweejaarlijks aan de Minister van Economische Zaken.

Het beleid voor de planperiode

De taakstellingen uit het MAP voor de energiedistributiebedrijven zijn in een apart kader weergegeven. Ze vormen de basis voor de uitvoering van het milieubeleid door de sector in de planperiode. Dit beleid krijgt langs de volgende lijnen vorm.

- Het kabinet zal in 1998 de Nota energiebesparing uitbrengen. In deze nota zal het kabinet een visie presenteren op de invulling van de taak van de energiedistributiebedrijven, met het oog op een blijvende bevordering van energiebesparing na de derde fase van het MAP.
- Uit de tweejaarlijkse rapportages aan de Minister van Economische Zaken zou kunnen blijken, dat de energiedistributiebedrijven zich onvoldoende vrijwillig inzetten om de productie en levering van duurzame energie te bevorderen. In dat geval kan het kabinet een systeem van groene stroomcertificaten invoeren. Daarmee kunnen alle afnemers van elektriciteit worden verplicht om een deel van hun elektriciteitsbehoefte te dekken met stroom die op duurzame wijze is opgewekt. Meer informatie over de voornemens en ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie en energiebesparing staat in deel III, paragraaf 2.2. Verandering van klimaat.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring

4.6 Detailhandel

4.6.1 Inleiding

De detailhandel omvat zo'n 150.000 bedrijven. Er vindt geen structurele monitoring plaats van de milieubelasting die de doelgroep detailhandel veroorzaakt. Zo'n monitoring is door het grote aantal ondernemingen in deze sector nauwelijks uitvoerbaar. Onder meer daarom staat in het beleid voor deze doelgroep zelfregulering centraal. Het beleid kent twee aandachtsvelden: enerzijds de bedrijfsinterne milieuzorg en anderzijds de rol van de detailhandel als schakel in de keten tussen producent en consument. De detailhandel wil méér zijn dan een doorgeefluik - en is dat ook.

Hierna volgen de resultaten en de ervaringen met het beleid voor deze doelgroep in de afgelopen periode (paragraaf 4.6.2), de ontwikkelingen die voor deze doelgroep relevant zijn (paragraaf 4.6.3) en tot slot het beleid voor de planperiode (paragraaf 4.6.4).

Resultaten verbetering energie-efficiëntie in de detailhandel

Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel heeft in samenwerking met de Novem bij zes branches in de detailhandel energieprojecten uitgevoerd. Dat heeft ondermeer geleid tot een nuttig handboek met tips en aandachtspunten voor een energie-efficiënte winkelinrichting. Het handboek is niet alleen bedoeld voor de winkeliers, maar ook voor interieurbouwers, installateurs, adviseurs/projectmanagers en zelfs voor vergunningverleners en -handhavers. Aan de orde komen onderwerpen als verlichting, koelen en vriezen, verwarming, ventilatie en ruimtekoeling, warm tapwater en de gebouwschil. Het handboek geeft ook een overzicht van subsidie- en financieringsregelingen. Een deel van het handboek bevat specifieke informatie voor de betrokken branches.

De energie-aanpak bij de slagersbranche

Dit project was vooral gericht op organisatorische (samenwerking binnen de branche en met energiebedrijven) en communicatieve aspecten (informatie geven). Gevolgen van dit project zijn

- Meer kennis over de besparingsmogelijkheden binnen het slagersbedrijf.
- Een meer positieve attitude van de slagers ten aanzien van energiebesparing.
- Energiebesparing is in het lespakket en als examenonderdeel opgenomen in de vakopleiding van de vleessector (in de MBO-opleiding).
- Een aantal energiedistributiebedrijven is actief betrokken bij het project.
- Het project kan als voorbeeld dienen voor andere branches.
- Betrokkenheid, ambitie en professionaliteit van de branche-organisatie bepalen de kans van slagen van het project.

Resultaten van het PRIMA-project

1. De bedrijfsprojecten bij grootwinkelbedrijven illustreren dat invoering van milieugerichte verbeteringen in delen van het assortiment haalbaar was. Dit vereiste een actieve opstelling van het bedrijf alsmede toegang tot externe milieu-informatie en advisering.
2. De resultaten van het PRIMA-project tonen aan dat het aanbod van commercieel beschikbare, minder milieubelastende producten nog niet volledig door de deelnemende grootwinkelbedrijven wordt benut. Dit komt voornamelijk door het ontbreken van informatie over minder milieubelastende producten. In tweede instantie is de hogere prijs voor vooral de trendy, ecologische producten een belemmering. Tot slot speelt hierbij een rol dat de klanten nog niet expliciet om milieuverbetere producten vragen, waardoor inkopers nog niet de noodzaak voelen actief te zoeken naar minder milieubelastende producten.
3. Het grootwinkelbedrijf zou zich in ieder geval kunnen richten op de invoering van milieuverbetereingen in die niches van het assortiment, waarvoor geldt dat enige belangstelling van de klant bestaat voor minder milieubelastende artikelen en waarin producenten reeds zelfstandig milieu-initiatieven hebben genomen.
4. Met het oog op het invoeren van milieugerichte assortimentsverbetering in de detailhandel blijkt met name behoefte te bestaan aan de ondersteuning van de invoering van 'milieugerichte inkoop'.
5. De mogelijkheden tot invoering van milieugerichte assortimentsverbetering door grootwinkelbedrijven worden in belangrijke mate begrensd door de snelheid van ontwikkelingen in het aanbod van, en de vraag naar, minder milieubelastende producten.
6. De invoering van milieuverbetereingen in het assortiment 'basics' (consumentenartikelen die in relatief grote aantallen, tegen een scherpe prijs worden verkocht en welke slechts beperkt mode-gevoelig zijn), vereist invoering van milieuverbetereingen in productiebedrijven in het verre buitenland.

4.6.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Eind 1994 zijn vier branchegerichte en twee op winkelcentra gerichte proefprojecten op het gebied van milieuzorg afgerond. Deze projecten moesten een voorbeeldwerking hebben voor andere branches en winkelcentra en een overdraagbare aanpak en ervaringen opleveren. Een conclusie was dat over het algemeen een aanpak per branche de voorkeur verdient boven een aanpak per winkelcentrum. Dit is onder meer zo vanwege de diversiteit van de winkels in een centrum en de beperkte mogelijkheden van de winkeliersvereniging. Op basis van de proefprojecten heeft de sector een stappenplan gemaakt voor branches die een bedrijfsinterne milieuzorg willen realiseren. Bij nieuwe projecten wordt dit stappenplan consequent toegepast.

De sector heeft een Implementatieplan Milieubeleid opgesteld, samen met de ministeries van EZ en VROM. In dat kader zijn milieuzorgprojecten in diverse branches gestart. Geslaagde projecten waren er in de branches wit- en bruingoedzaken, groentewinkels, bloemisten, grote doe-het-zelf-zaken, tuincentra en ambulante handel. In deze projecten was de aandacht gericht op afvalverwijdering, energieverbruik, het product in de winkel, verpakking en voorlichting. Diverse projecten zijn nog in uitvoering. Tot nu toe is ongeveer 25% van de branches bij milieuzorgprojecten betrokken (geweest). Ook de supermarkten, georganiseerd in het Centraal Bureau Levensmiddelen, hebben een milieuzorgproject uitgevoerd en een handboek opgesteld.

In 1995 hebben het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, het ministerie van EZ en de Novem een overeenkomst gesloten, waarbij de detailhandel op zich heeft genomen te streven naar een verbetering van de energie-efficiëntie van 23% in 2000 ten opzichte van 1989. Daartoe worden nu zes projecten in diverse branches uitgevoerd. De eerste resultaten daarvan staan in een apart tekstkader. De aandacht is hierbij vooral gericht op organisatorische, motiverende en communicatieve aspecten van energiebesparing.

Belangrijk in de planperiode van het NMP₂ was de studie naar de mogelijkheden voor de detailhandel om het productaanbod van de toeleveranciers te beïnvloeden (het PRIMA-project). Drie grote winkelketens hebben aan dit project meegedaan en daarin leerzame ervaringen opgedaan. Gebleken is dat het beïnvloeden van het productaanbod een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid is en ook, niet in alle gevallen, tot een concreet resultaat kan leiden. Tevens is onderkend wat de voorwaarden of faciliterende omstandigheden zijn voor de kans op een succesvol resultaat.

De rijksoverheid en de sector hebben overleg gevoerd over de taakstellingen voor de sector die in het NMP₂ zijn geformuleerd. Gelet op het aantal bedrijven in de detailhandel en de heterogeniteit daarvan, werd besloten om af te zien van taakstellingen met betrekking tot emissiereducties. Dit betekent echter niet dat van de detailhandel geen inspanningen worden verwacht om de milieubelasting die de sector veroorzaakt, terug te dringen (zie het beleid voor de planperiode).

4.6.3 Verwachte ontwikkelingen

Een kenmerk van de economische voortbrenging is dat men zich steeds meer richt op de vraag hoe massaal, zonder kostenverhoging, voor ieder individu maatwerk kan worden geleverd. Uitgangspunt is dat de klant de macht heeft in de keten en de productie

branchegerichte aanpak

convenant energie-efficiëntie

beïnvloeden toeleveranciers

geen taakstellingen

Koop groen, natuurlijk doen

De actie 'Koop groen, natuurlijk doen!' brengt alternatieve producten onder de aandacht op de plaats waar mensen hun beslissingen nemen: in de winkel. Hiermee wordt voorkomen dat de klant zegt dat er geen milieuvriendelijke producten te koop zijn, terwijl de winkelier beweert dat er geen vraag naar is. Dit vraagt om een twee-sporenbeleid, waarbij zowel de winkelier als de consument worden benaderd. Hieronder volgt een vijftal belangrijke kenmerken van 'Koop groen, natuurlijk doen!'

1. Nadruk leggen op positieve, minder schadelijke producten, in plaats van het afkeuren van minder milieuvriendelijke producten.
2. Winkeliers de keuze bieden uit verschillende groene producten binnen een product-groep.
3. Betrouwbare bronnen en milieu-onderzoek als basis.
4. Benutten van officiële keurmerken en logo's, aansluiten bij positieve ontwikkelingen in bepaalde branches.
5. Uitgaan van preventieve milieuthema's (zonder schadelijke stoffen, lange levensduur, niet overdreven verpakt, laag energie-/watergebruik, enzovoort).

In de praktijk blijkt deze pragmatische benadering zonder ingewikkelde milieukundige discussies een groot arsenaal aansprekende producten van hoge kwaliteit op te leveren.



aanstuurt. Dit fenomeen noemt men massa-individualisering/ketenomkering. Dit verschijnsel biedt aangrijpingspunten voor de realisatie van milieudoelstellingen. Als klanten milieu-aspecten bij hun vraag naar goederen betrekken, zal men daar opwaarts in de keten rekening mee moeten houden. Het belang van aandacht voor de consument wordt hiermee onderstreept.

De detailhandel zal in de nabije toekomst worden verplicht om bij wit- en bruingoed 'oud voor nieuw' in te zamelen. Per 1-1-1999 geldt de innameverplichting voor grote apparaten en per 1-1-2000 voor kleine apparaten.

Zowel in de Regeling verpakking en verpakkingsafval als in het in december 1997 afgesloten Convenant verpakkingen II, zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van de preventie van verpakkingen. Alle bedrijven, ook 'last minute'-verpakkers, zijn verplicht de nodige maatregelen te nemen, dan wel hun leveranciers daar op aan te spreken. De maatregelen moeten resulteren in een zo laag mogelijke milieubelasting van de verpakking als redelijkerwijs haalbaar is. Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld minder en dunnere verpakkingen worden gebruikt en dat de toepassing van zware metalen en andere milieubelastende stoffen wordt beperkt. De verantwoording voor recycling ligt, voor bedrijven die bij het convenant zijn aangesloten, primair bij de diverse materiaalketens.

4.6.4 Het beleid voor de planperiode

Bij het beleid voor de detailhandel is zelfregulering met een stimulerende en faciliterende rol voor de overheid het uitgangspunt. Het beleid concentreert zich enerzijds op bedrijfsinterne milieuzorg en anderzijds op de rol van de detailhandel als schakel in de keten van productie en consumptie.

zelfregulering

Bedrijfsinterne milieuzorg

- De rijksoverheid bereidt een Algemene Maatregel van Bestuur voor de Detailhandel en Ambachten voor, op basis van de Wet milieubeheer. Verwacht wordt dat deze AMvB in de tweede helft van 1998 gereedkomt. Deze AMvB regelt door middel van voorschriften een aantal milieu-aspecten (geluid en trilling, energie, lucht, afvalstoffen en afvalwater, veiligheid en hinder door verlichting), waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers belangrijk is. In de AMvB wordt ook geregeld dat zoveel mogelijk detailhandelsbedrijven onder de werking van de AMvB vallen en daarom geen vergunning hoeven aan te vragen.
- Het Implementatieplan Milieubeleid loopt eind 1998 af. Belangrijk is dat al het gedane werk niet een eenmalig karakter heeft en dat bedrijfsinterne milieuzorg continu aandacht houdt. Begin 1998 overleggen rijksoverheid en detailhandel over de maatregelen die hiervoor nodig zijn.

Schakel in de keten

- De rijksoverheid verwacht dat de detaillist zich actief opstelt bij het bevorderen van een milieuvriendelijk productassortiment. Daarbij is de detaillist onder meer afhankelijk van de productinformatie van de leverancier. De overheid gaat ervan uit dat detaillisten niet veel tijd kunnen investeren in het zoeken naar informatie, maar dat zij wel de beschikbare informatie zullen gebruiken. Het gaat daarbij om de volgende punten.

Regeling verpakking en verpakkingsafval

De EU-richtlijn verpakking en verpakkingsafval van 1994 verplicht de lidstaten om maatregelen te treffen teneinde bepaalde percentages terugwinning en hergebruik van materiaal van verpakkingen te bereiken. Verder bevat de richtlijn onder meer essentiële eisen, eisen ten aanzien van de maximale gehalte aan zware metalen in verpakkingen en bepalingen ten aanzien van preventie en monitoring.

Deze richtlijn is in nationale regelgeving geïmplementeerd in de vorm van een ministeriële regeling van 4 juli 1997. De regeling bepaalt dat tenminste 65% van de verpakkingen moet worden teruggewonnen, 45% moet worden hergebruikt, waarvan tenminste 15% per materiaalsoort. Het bedrijfsleven heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid in de regeling een convenant te sluiten. In het convenant maken bedrijfsleven en overheid afspraken over onder andere het behalen van de doelstellingen. Met het sluiten van een convenant zijn de producenten en importeurs die hierbij zijn aangesloten, alsmede de andere schakels die deel uitmaken van de verpakkingsketen, vrijgesteld van een aantal individuele wettelijke verplichtingen. In het convenant is afgesproken de hoeveelheid te storten en verbranden afval in 2001 terug te brengen tot maximaal 940 kiloton. Dit moet gebeuren door enerzijds ten minste 65% van het materiaal te hergebruiken en anderzijds de hoeveelheid op de markt te brengen verpakkingen met tenminste 10% te verminderen ten opzichte van 1986.

- * Uitgaande van de prijs-kwaliteitverhouding van producten neemt de detaillist het product dat in milieu-opzicht het slechtste scoort, niet in het assortiment op als er een alternatief beschikbaar is. Daarbij gaat het niet om geringe maar om duidelijke verschillen in milieubelasting.
- * Als het vorige niet mogelijk is, moet de consument informatie krijgen als producten wel een gelijke prijs-kwaliteitverhouding hebben, maar duidelijk verschillend zijn in milieuprestatie. De detaillist moet de consument op deze verschillen attenderen door middel van informatie die door de producent op of bij het product is geleverd, informatie bij het schap of op andere wijze.
- * De detaillist attendeert de klant op zaken die uit milieu-oogpunt bij het gebruik of in het afvalstadium bijzondere aandacht behoeven.
- De rijksoverheid zet samen met de sector voor een of meer productgroepen (bijvoorbeeld producten voor duurzaam bouwen) een project op om detaillisten ervaring op te laten doen met de vraag naar en het gebruik van milieu-informatie over producten. Hierbij worden ook de ervaringen gebruikt die zijn opgedaan met de actie 'Koop groen, natuurlijk doen' in de provincie Noord-Holland.
- De rijksoverheid ontwikkelt samen met de organisaties in de detailhandel, als vervolg op het PRIMA-project, een handleiding die de ondernemer kan gebruiken bij de concrete bevordering van het milieuvriendelijk productassortiment.
- De detailhandel kan initiatieven nemen om de service naar de consumenten te verbreden en te intensiveren. De overheid ondersteunt dit met flankerend beleid. Daarbij kunnen de volgende projecten in overleg met de doelgroep worden opgepakt.
 - * Het opschalen en verbreden van groenteabbonnementen (meer verdeelpunten, proefnemering met afhaaladressen).
 - * Het faciliteren van lokale initiatieven op het gebied van beloningssystemen voor duurzame producten en diensten ('ecomiles').
 - * Het verbeteren van de mogelijkheden van teleshoppen.
 - * Het stimuleren van onderhoudsabbonnementen voor huishoudelijke apparatuur (elektronica), zodat de levensduur daarvan wordt verlengd en de terugname eenvoudig kan worden geregeld.
 - * Het stimuleren van 'dienstensupermarkten' in winkelcentra en (nieuwe) woonkernen, voor onder meer reparatiewerk, apparatenverhuur en voorzieningen voor en ondersteuning van telewerken.
- Als schakel in de keten moet de detailhandel concreet invulling geven aan het begrip producentenverantwoordelijkheid als het gaat om producten in het afvalstadium. De detailhandel is, onder voorwaarden, steeds bereid geweest om mee te werken aan de terugname van door consumenten afgedankte producten (bijvoorbeeld batterijen en wit- en bruingoed). In de planperiode zal aandacht en inspanning nodig zijn voor de uitvoering van de Regeling verpakkingen en verpakkingsafval.
- De detailhandel heeft als knelpunt ervaren dat het inzamelen en transporteren van consumentenafval in het bestaande wettelijke kader niet goed mogelijk is. Als naar aanleiding van het advies Epema het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer wordt gewijzigd, zullen belemmeringen voor een goede retourlogistiek bij de detailhandel, voor zover redelijkerwijs mogelijk, worden weggenomen. Op sommige punten stelt EU-regelgeving immers duidelijke kaders, zoals bijvoorbeeld voor grensoverschrijdend transport. (Zie ook paragraaf 4.9 van deel II over afvalverwijderingsbedrijven en paragraaf 2.7 van deel III over verwijdering.)

productinformatie**producentenverantwoordelijkheid****consumentenafval**

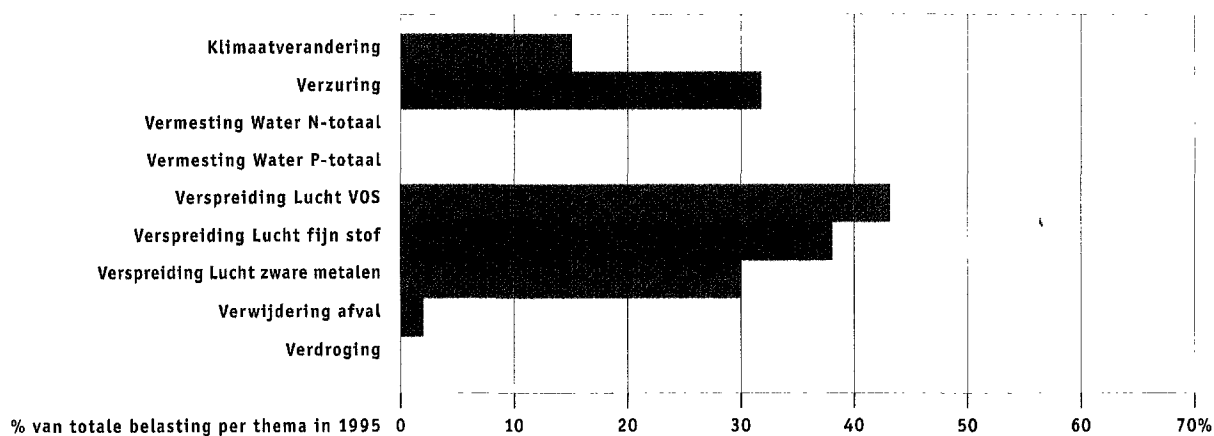
De doelgroep wegverkeer: diffuus en anders

Binnen de doelgroep verkeer en vervoer neemt het wegverkeer een belangrijke plaats in. Personen- en vrachtauto bieden vervoer van deur tot deur, over zowel korte als langere afstanden, wat hen ten opzichte van de meeste andere vervoermiddelen een sterke positie geeft. Daarnaast hebben ze elk hun eigen kenmerkende eigenschappen, waarmee de beleidsmaker op het terrein van verkeer en milieu rekening moet houden.

Terwijl veel milieuproblemen in andere doelgroepen zich met voldoende financiële middelen laten oplossen, ligt dit in het personenverkeer gecompliceerder. Heel andere factoren spelen een minstens even grote rol. Vooral 'de automobilist' vormt naar aard en aantal een moeilijk beïnvloedbare doelgroep: 6 miljoen individuele actoren, die hechten aan status, comfort op maat en snelheid, en die daarvoor ook best wat over hebben. Dat maakt het moeilijk om een grote markt te vinden voor kleinere en zuinigere auto's, om het aandeel van openbaar vervoer of fiets fors te laten toenemen of om een breed gedragen stringenter snelhedenbeleid te voeren.

In het vrachtvervoer over de weg is eveneens sprake van een groot aantal verschillende actoren. Er zijn circa 11.000 transportbedrijven in Nederland, en circa 35.000 bedrijven waarbij sprake is van eigen vervoer. Het wegtransport is door zijn specifieke kwaliteiten (onder andere de mogelijkheid van vervoer van deur tot deur) moeilijk vervangbaar. Daarnaast speelt hier de (internationale) concurrentiepositie en het grensoverschrijdend karakter van de doelgroep een rol. Milieumaatregelen die alleen de Nederlandse wegvervoerders betreffen, kunnen leiden tot verschuivingen in de richting van meer vervuilende niet-Nederlandse bedrijven, wat zowel uit het oogpunt van economie als uit het oogpunt van milieu ongewenst is.

Doelgroep Verkeer en vervoer: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)



- Het is het voornemen om samen met UNEP te bezien hoe ervaringen in de detailhandel met bedrijfsinterne milieuzorg en met maatregelen ter vermindering van de veroorzaakte milieubelasting, internationaal kunnen worden uitgewisseld.

Duurzaam bouwen

- Contacten met de sector en ervaringen met bedrijfsinterne milieuzorg en energiebesparingsprojecten hebben aangetoond, dat er mogelijkheden onbenut blijven om betere oplossingen voor het milieu toe te passen bij bouw, beheer, onderhoud en inrichting van winkelcentra en winkels. Het is gewenst de ervaringen met duurzaam bouwen in Nederland en de kennis en informatie op dit vlak te bundelen en gericht te verspreiden. Eigenaren, projectontwikkelaars en winkelcentrabeheerders hebben daar een belangrijke rol bij. Uit ervaring blijkt dat er kansen liggen ten aanzien van bijvoorbeeld energiebesparing bij verwarming en verlichting en een gezamenlijke opslagruimte voor bedrijfsafval. Met de detailhandel zal worden besproken hoe dit zal worden aangepakt.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 3 Burgers
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Afvalverwijderingsbedrijven
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering

4.7 Verkeer en vervoer

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de doelgroep verkeer en vervoer centraal. Deze doelgroep heeft een uiterst gevarieerd karakter. In de ruimste zin des woords bestaat zij uit producenten van verkeersmiddelen (veelal in het buitenland), oliemaatschappijen en pomphouders, toeleverende bedrijven, verladers, transport- en vervoerbedrijven (weg, water, rail en lucht), garages, plannende en regulerende overheden en zo'n 6 miljoen bezitters van bedrijfs- en privé-voertuigen.

Mobiliteit is een belangrijke element in de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de huidige samenleving. Verkeer en vervoer is echter ook een belangrijke bron van milieubelasting. Aan de emissie van broeikasgassen droeg verkeer in 1995 15% bij, aan de verzurende NOx-emissies 63%, en aan de totale verzuring in Nederland 32%. Daarnaast veroorzaakt de mobiliteit druk op de kwaliteit van de lokale leefomgeving. De bijdrage aan de emissie van fijn stof bedraagt 54%, terwijl van weg- en luchtverkeer 30 respectievelijk 21% van de Nederlandse bevolking hinder ondervindt.

Deze paragraaf start met de hoofdlijnen van het milieubeleid voor de doelgroep verkeer en vervoer. Resultaten uit het verleden en verwachtingen voor de toekomst komen hier voor de doelgroep als geheel in vogelvlucht aan de orde. Ingegaan wordt op de taakstellingen van de doelgroep en op voorgenomen maatregelen die voor de gehele doel-

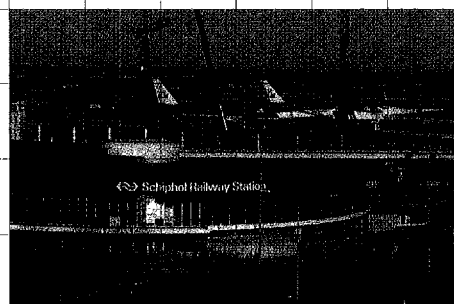
Overzicht taakstellingen verkeer en vervoer NMP3

In dit overzicht worden de taakstellingen voor de doelgroep verkeer en vervoer weergegeven. Voor zover de taakstellingen niet veranderen ten opzichte van eerdere nota's (SVV2 en NMP2) zijn deze overgenomen. Waar het kabinet in dit NMP herformuleringen in de planperiode aankondigt, zijn eerder vastgestelde taakstellingen tussen haakjes geplaatst. Als er voor subsectoren van de doelgroep op thema's geen taakstelling is of wordt geformuleerd, zijn deze subsectoren niet in het overzicht geplaatst.

Voertuig-kilometers			2000	2010
		wegverkeer	in 1994 max +25% t.o.v. 1986	max +35% t.o.v. 1986
		personenauto's		streefwaarde +40% t.o.v. 1986
		vrachtauto's		
Klimaat- verandering	CO ₂ in Mton	wegverkeer	(stabilisatie op niveau 1986: 23)	(-10% t.o.v. 1986: 20,7) te bezien na klimaat- conferentie Kyoto
	N ₂ O	wegverkeer		in planperiode bezien (studie)
Verzuring in kiloton	NO _x	totaal verkeer	158 (2005)	vast te stellen uiterlijk 1999
		wegverkeer	personenauto's 40 (2005)	(40)
			vrachtauto's 72 (2005)	(25)
		niet-wegverkeer	46 (2005)	
	SO ₂	totaal verkeer	14	12
	VOS	totaal verkeer		
wegverkeer		personenauto's 35	35	35
		vrachtauto's 30	30	12
	niet-wegverkeer	15	10	
Verstoring	geluid	totaal verkeer	stabilisatie op niveau 1985 voor alle bronnen (inclusief niet-verkeer)	doelstelling voor ernstige geluidhinder vast te stellen uiterlijk voorjaar 1999 voor alle bronnen gezamenlijk. (inclusief niet-verkeer)
	geur	totaal verkeer	stabilisatie op niveau 1985 voor alle bronnen gezamenlijk (inclusief niet-verkeer)	geen ernstige hinder voor alle bronnen gezamenlijk (inclusief niet-verkeer)

Totaal verkeer bestaat uit wegverkeer en niet-wegverkeer (de overige mobiele bronnen).

Wegverkeer bestaat uit drie subsectoren: personenauto's, wegvracht (vrachtauto's, trekkers, bestelauto's, bussen en speciale voertuigen), overige wegverkeer (motoren, brom- en snorfietsen). Niet-wegverkeer kent de categorieën: binnenvaart, mobiele machines (waaronder landbouwtrekkers), overig niet-wegverkeer, te weten: spoorwegen(diesel), recreatievaart, nabije zeescheepvaart en luchtvaart (LTO binnenlands, landing and take off).



groep gelden. Daarna komen de afzonderlijke sectoren in aparte paragrafen aan de orde. Eerst het personenvervoer over weg en rail in paragraaf 4.7.3, daarna het goederenvervoer (weg, rail en scheepvaart) in paragraaf 4.7.4 en tenslotte de luchtvaart in paragraaf 4.7.5. Per sector komt meer gedetailleerd aan de orde wat de afgelopen planperiode is bereikt en wat in de komende planperiode van de sector wordt verwacht.

4.7.2 De doelgroep in het algemeen

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De milieubelasting van het verkeer en vervoer staat onder druk van de forse groei die de sector doormaakt. Vooral de emissies van CO₂ stijgen nog steeds. In de periode van 1985 tot 1995 stegen de emissies van CO₂ met 23% (van 26 naar 32 Mton). De oorzaak hiervan was naast de volumegroei ook de ontwikkeling van het brandstofverbruik per kilometer, dat minder afnam dan verwacht. De resultaten ten aanzien van NO_x-emissies zijn aanmerkelijk gunstiger, vooral bij het personenvervoer over de weg, waar de reductie de afgelopen tien jaar 32% bedroeg. Ook de geluidhinder door verkeer nam af. Dit laat onverlet dat in 1995 nog 25% van de bevolking ernstige geluidhinder ondervond van het wegverkeer. Voor de militaire luchtvaart was dit 10%, voor de civiele luchtvaart 5%.

De in Nederland gebunkerde brandstoffen worden niet meegerekend bij de milieubelasting van de doelgroep verkeer en vervoer, omdat hierover in internationaal verband nog geen afspraken zijn gemaakt. Bunkers tellen dan ook niet mee bij de taakstelling van de sector. De milieubelasting die aan internationale lucht- en scheepvaart is gekoppeld, bedroeg in 1996 voor CO₂ circa 45 Mton. De zeescheepvaart heeft met 80% het grootste aandeel in deze bunkeremissies, gevolgd door de luchtvaart (18%) en de internationale binnenvaart (2%). Bij de luchtvaart groeide de CO₂-emissie ten gevolge van het gebruik van in Nederland gebunkerde brandstoffen in de periode van 1990 tot 1996 met 85% het sterkst. In 1996 was deze groei 8%.

Voor de doelgroep verkeer en vervoer zijn in het NMP1 en NMP2 de volgende taakstellingen afgesproken.

- Voor het wegverkeer als geheel is afgesproken dat de CO₂-emissies in 2000 gestabiliseerd moeten zijn op het niveau van 1986 (21,4 Mton). Voor 2010 wordt gestreefd naar een afname van 10% ten opzichte van 1986.
- Voor 2000 moeten de NO_x-emissies van de gehele doelgroep teruggebracht worden naar 158 kton. Voor 2010 is geen taakstelling voor de gehele doelgroep afgesproken, maar wel voor het totale wegverkeer, namelijk 65 kton restemissie. Deze taakstelling is onderverdeeld in een taakstelling voor het personenverkeer en een taakstelling voor het goederenverkeer.
- In het algemeen is afgesproken dat na 2010 geen ernstige geluidhinder meer mag voorkomen. Deze doelstelling geldt voor alle bronnen van geluidhinder gezamenlijk en dus ook voor de ernstige geluidhinder als gevolg van verkeer.

Het milieubeleid op het gebied van weg, rail en binnenvaart is beschreven in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2), dat in 1990 is gepubliceerd. Ook in het NMP2 is beleid voor de sector uitgewerkt, waarbij overigens het accent lag op milieubeleid voor het wegverkeer. Maatregelen ter bestrijding van emissies door weg-

taakstellingen

beleidsplannen

Verkeer en milieu: een populair beleidsonderwerp

Acht kabinetsnota's in een tijdsbestek van circa vijf jaar besteden aandacht aan de milieu-aspecten van verkeer en vervoer. Hieronder volgt een beknopt overzicht.

In 1995 is de Nota luchtvaart en luchtverontreiniging (Nota lulu) uitgebracht. Deze nota legt de nadruk op een internationale aanpak van luchtvaartemissies, en bepleit daarbij onder andere de ontwikkeling van schonere motoren, de invoering van een mondiale kerosineheffing en afschaffing van de BTW-vrijstelling op tickets.

In 1996 verscheen de Nota voertuigtechniek en brandstoffen. Hierin is een aantal bronmaatregelen opgenomen ter bestrijding van (vooral) de NOx-emissie door het wegverkeer. Eveneens verscheen in 1996 de Nota samen werken aan bereikbaarheid (SWAB), die voornamelijk op het personenvervoer gericht is. Hoewel SWAB zich primair richt op het bestrijden van het congestieprobleem, hebben de opgenomen maatregelen ook een gunstig effect op de milieuverontreiniging, door beperking van de groei van het aantal autokilometers. Tenslotte verscheen de Nota transport in balans (TIB), waarin het beleid voor het goederenvervoer uiteen is gezet. Ook het in TIB uitgezette beleid vermindert de milieuverontreiniging, onder andere door efficiënter gebruik van vervoerscapaciteit, en door stimulering van schonere vervoerwijzen.

In 1997 verscheen de Nota milieu en economie. Hierin is een aantal perspectieven en boegbeelden opgenomen die vooral zijn gericht op het verminderen van de groei van de hoeveelheid voertuigkilometers. In 1997 is verder de Nota scheepvaart en milieu uitgebracht, waarin het beleid is verwoord ter vermindering van lucht- en watervervuiling door de zeescheepvaart en binnenvaart. Tenslotte is eind 1997 'Een integrale beleidsvisie over de toekomst van de luchtvaart in Nederland' verschenen. De basis is hiervoor gelegd in het project 'Toekomstige Nederlandse luchtvaartinfrastructuur' (TNLI). In dit project staat een visie op de toekomst van de Nederlandse luchtvaart centraal. In de maatschappelijke dialoog die deel uitmaakt van het project spelen milieu-aspecten een cruciale rol.

Het kabinet wil in 1999 een derde Structuurschema Verkeer en Vervoer (of Nationaal verkeers- en vervoerplan) uitbrengen. Dit zal vanuit het perspectief op de periode 2000-2030 het beleid verwoorden op het gebied van verkeer en vervoer voor de periode 2000 - 2010.

verkeer zijn beschreven in de Nota voertuigtechniek en brandstoffen.

Omdat in de uitvoering van het SVV2 beleid achterstand is ontstaan heeft het kabinet in de Nota samen werken aan bereikbaarheid (SWAB, 1996) en de Nota transport in balans (TIB, 1996) voorstellen gedaan om de uitvoering van het beleid te intensiveren en versnellen.

Extra aandacht is de afgelopen jaren besteed aan de planvorming op het gebied van verkeer en vervoer. In 1997 heeft het kabinet een voorstel voor een Planwet verkeer en vervoer naar de kamer gestuurd. Doel hiervan is dat alle overheden gezamenlijk de koers bepalen van het verkeers- en vervoersbeleid en mede-verantwoordelijkheid dragen voor de vaststelling en uitvoering van het nationale beleid, overigens met uitzondering van de luchtvaart.

Bij de uitvoering van het beleid is samenwerking met de verschillende onderdelen van de doelgroep een belangrijk aandachtspunt geweest. Met verschillende koepelorganisaties zijn afspraken gemaakt, zowel op het terrein van het personen- als goederenvervoer. Waar bij goederenvervoer de aandacht vroeger primair op vervoerders gericht was, is deze nu ook gericht op andere actoren in de vervoersketen, met name de verladers. Ook wordt samengewerkt met de luchtvaartsector. Een voorbeeld hiervan is de maatschappelijke discussie over de toekomstige structuur van de Nederlandse luchtvaart-infrastructuur (TNLI).

Verwachte ontwikkelingen

De verwachtingen voor de toekomst zijn ten aanzien van de milieubelasting van het verkeer en vervoer niet onverdeeld gunstig. Verkeer en vervoer blijft in omvang toenemen. De doelstelling voor het vrachtwagengebruik wordt naar verwachting fors overschreden. De SVV-doelstelling voor het personenautogebruik wordt daarentegen vrijwel gehaald. Onder andere door de volumegroei lijkt een aantal milieutaakstellingen niet realiseerbaar binnen de afgesproken termijnen, gegeven de huidige inzichten, het huidige beleid en de beschikbare technologie. De verwachte CO₂-emissies door het wegverkeer in 2010 overstijgen de taakstelling aanzienlijk. Vooral goederenvervoer draagt hieraan bij. Hoewel bij de NO_x-emissies het beeld gunstiger is, nemen ook hier de emissies van het goederenvervoer over de weg onvoldoende af. De vierde Milieuverkenning verwacht voor het vrachtverkeer in 2010 een NO_x-emissie van 100 kton, terwijl de taakstelling 25 kton is. Tenslotte blijkt zeker voor wat betreft de ernstige geluidhinder door het wegverkeer het doel 'geen ernstige hinder in 2010' niet realiseerbaar.

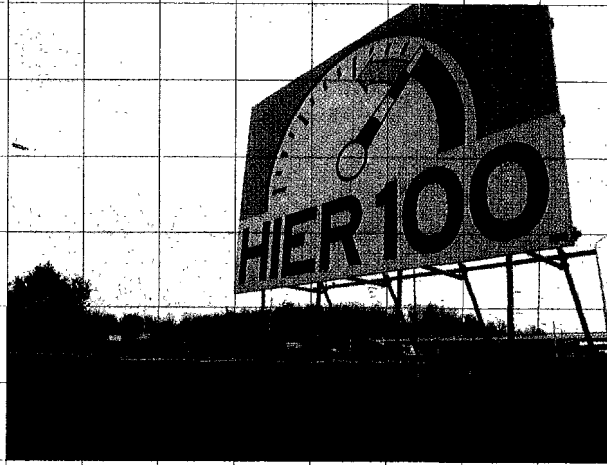
Het beleid voor de planperiode

Ten einde de inspanningen van de doelgroep verkeer en vervoer zo goed mogelijk te richten, wil het kabinet duidelijke afspraken maken over de taakstellingen voor de sector. Het gaat daarbij vooral om de taakstellingen voor de emissies voor CO₂ en NO_x, en over de rol van de sector verkeer bij een herziene doelstelling voor ernstige geluidhinder. Deze afspraken kunnen voor een deel pas in de planperiode van het NMP₃ gemaakt worden, onder andere omdat het Kyoto-Protocol nog moet worden geïmplementeerd.

- De CO₂-taakstellingen voor 2000 en 2010 voor het wegverkeer als geheel zijn niet realiseerbaar met wat thans als realistisch beleid wordt beschouwd. Het kabinet zal bezien hoe met deze taakstelling om te gaan en daar de resultaten van de klimaat-

Planwet

samenwerking



Snelhedenbeleid

Naleving van de geldende snelheidslimieten op autosnelwegen speelt een cruciale rol in het beleid ter vermindering van de verzurende emissies en van het broeikasgas CO₂. Het beleid is dan ook gericht op het afdwingen van de naleving van de huidige limieten, zowel voor personen- als voor vrachtverkeer. Naleving van de limieten levert naast grote milieuwinst ook vergroting van de capaciteit van de autosnelwegen op. Ook de verkeersveiligheid is hierbij gebaat. Een betere doorstroming op de autosnelwegen betekent dat minder snel wordt uitgeweken naar het onderliggende wegennet, waar de meeste verkeersslachtoffers vallen.

Veel wordt verwacht van de invoering van dynamische snelheidslimieten. Met behulp van verkeerssignaleringsystemen kunnen de snelheidslimieten worden afgestemd op de verkeerssituatie, de intensiteit, de weersomstandigheden of op bijzondere situaties zoals bijvoorbeeld smog of wegwerkzaamheden. In 2000 zal circa 50% van het hoofdwegennet zijn voorzien van verkeerssignaleringsystemen. In overleg met politie en justitie wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gezorgd voor aanpassing van de controle-apparatuur. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van nieuwe mogelijkheden voor handhaving van de limieten. Zo is het zogenaamde trajectcontrolesysteem ontwikkeld waarbij tot vervolging wordt overgegaan wanneer de gemiddelde snelheid over een bepaald traject de maximumsnelheid overschrijdt. De homogenisering van de snelheden als gevolg van deze maatregelen bevordert ook de doorstroming. Momenteel vindt in de praktijk een proef plaats om de mogelijkheden van een dergelijke vorm van snelheidshandhaving op snelwegen te onderzoeken. Voor de zomer van 1998 wordt deze proef geëvalueerd, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de verbetering van de verkeersdoorstroming en aan de mogelijke milieuwinst.

In reactie op 'Tijd voor toezicht', een rapport in het kader van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar het verkeerstoezicht, heeft het kabinet besloten tot gerichte intensivering van de handhaving van de verkeersregels. Voortbouwend op de zogenaamde gebiedsprojecten, die vanaf medio 1997 zijn gestart, zal intensivering van de handhaving van onder meer de snelheidslimieten worden gefaciliteerd.

conferentie in Kyoto en de daaropvolgende besluitvorming hierover in EU-kader bij betrekken.

- Het kabinet houdt voorsnog vast aan de NOx-taakstelling voor 'wegverkeer totaal' in 2010, namelijk 65 kton restemissie. Het kabinet realiseert zich hierbij dat met de huidige inzichten en beschikbare technieken, en met de voorziene volumegroei van het verkeer, deze taakstelling uitermate moeilijk te realiseren zal zijn. Omdat de taakstelling voor 2010 alleen geldt voor het wegverkeer, zal het kabinet gedurende de planperiode voor de doelgroep verkeer en vervoer⁶ voor 2010 een NOx-taakstelling vaststellen. Deze taakstelling wordt uiterlijk in 1999 gepubliceerd, naar verwachting in het SVV3. Daarbij zal het kabinet bezien of het functioneel is voor onderdelen van de doelgroep verkeer en vervoer aparte taakstellingen te formuleren. Voorts zal het kabinet onder meer rekening houden met de internationale ontwikkelingen, de voorstellen die in het kader van het vergroenen van het belastingstelsel ingevoerd zullen worden en met de stand van de techniek. Het kabinet verwacht dat met het huidige en het nieuwe beleid in de planperiode de emissies van verkeer en vervoer in 2010 lager kunnen liggen dan de vierde Milieuverkenning heeft aangegeven. Eerste indicaties geven aan dat er 20 tot 60 kton minder emissies zullen zijn.
- In lijn met de beleidsvoornemens voor de verzuringstaakstellingen van andere doelgroepen verschuift het kabinet de NOx-taakstelling voor 2000 voor de totale doelgroep verkeer (158 kton NOx) naar 2005. Ondanks deze verschuiving vergt het realiseren van deze taakstelling een zeer forse inspanning van de doelgroep en van de overheden. Tegelijk met het vaststellen van een NOx-taakstelling voor 2010 zal het kabinet daarom bezien of er aanleiding is tot verdere bijstelling van de taakstelling voor 2005.
- Ter vervanging van de doelstelling voor ernstige geluidhinder in 2010 komt het kabinet uiterlijk in het voorjaar van 1999 met een herziene doelstelling, die de periode tot 2020-2030 zal betreffen. Het gaat hier om een algemene doelstelling, die zowel ernstige geluidhinder door verkeer als door andere bronnen omvat. Het kabinet zal daarbij aangeven welke maatregelen moeten worden uitgevoerd om dit herziene doel te bereiken. Daarbij wordt onderzocht wat de effecten van aanvullende maatregelen zijn op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening, en worden de financieel-economische gevolgen in beeld gebracht. Voorts zal het kabinet aangeven wie deze maatregelen moet nemen en wat daarbij de rol kan zijn van een tussen-doelstelling en van taakstellingen voor de verschillende overheden en de relevante sectoren, waaronder de doelgroep verkeer en vervoer.

NOx

geluid

Het kabinet continueert in de planperiode het beleid zoals dat in SVV2, SWAB, TIB en de Nota voertuigtechniek en brandstoffen is uitgewerkt. Dit komt op hoofdlijnen op het volgende neer.

- Beperking van de groei van het vervoer over de weg en beheersing van de pieken.
- Verbeteren van de alternatieven voor het personen- en vrachtvervoer over de weg (OV, carpoolen, fietsen, binnenvaart, spoorvervoer).
- Bronbeleid.
- Beïnvloeding van rij- en aankoopgedrag.
- Optimale inpassing en benutting van infrastructuur.

Voor het beleid op hoofdlijnen voor de luchtvaart verwijzen we naar paragraaf 4.7.5 (luchtvaart).

hoofdlijnen beleid

157

⁶ In dit verband verstaan we hieronder het personen- en vrachtverkeer over de weg, overig wegverkeer, de binnenvaart, mobiele machines en overig niet-wegverkeer.

Optimale brandstofmix in het wegverkeer

Het kabinet heeft in juli 1997 de studie 'Optimale brandstofmix voor het wegverkeer' aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze studie is onderzocht met welke verdeling van het gebruik van benzine, diesel en LPG per voertuigcategorie (de brandstofmix) de milieudoelen voor 2010 voor de sector wegverkeer met de beste overall kosteneffectiviteit gerealiseerd kunnen worden. De studie wijst uit dat een vermindering van het aandeel diesel in zowel het lichte als zware stadsverkeer leidt tot een sterke vermindering van de stedelijke milieubelasting. Voor lichte voertuigen is benzine het kosteneffectieve alternatief voor diesel en in het zware stadsverkeer is dit LPG, dan wel aardgas of een andere combinatie van brandstof en motortech-niek, bijvoorbeeld hybride aandrijfsystemen.

Rekening houdend met overwegingen van verkeers-, energie- en industriebeleid streeft het kabinet de volgende verschuivingen in de brandstofmix voor de verschillende voertuigcategorieën na.

In % voertuigen	diesel		benzine		LPG/aardgas	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010
1. stads- en streekbussen	99	40-25	-	-	1	60-75
2. stedelijke distributie trucks	100	70-40	-	-	-	30-60
3. inzamelvoertuigen	100	60-40	-	-	-	40-60
4. overige vrachtauto's	100	100	-	-	-	-
5. bestelauto's	91	60-40	7	40-50	2	2-10
6. personenauto's	11	5	82	88-85	7	7-10
7. taxi's	55	30-20	15	40-50	30	30-40
afzet (mln. ton/j)	6.5	5.4-5.1	4.1	5.2-5.1	0.8	1.1-1.6

De procentuele aandelen in 2010 kunnen op dit moment niet exact worden aangegeven. Daarom zijn de streefwaarden in marges aangegeven. Aan de ene kant moeten de streefwaarden ambitieus gesteld worden, omdat het voor gebruikers en producenten van groot belang is om zicht te hebben op het ontstaan van een markt met voldoende omvang, waardoor schaalvoordelen de kosten van de nieuwe technieken kunnen doen dalen. Anderzijds is de ontwikkeling van de markt mede afhankelijk van het beleid in andere landen, het effect van fiscale en andere financiële stimuleringsmaatregelen en van belemmeringen, zoals de externe veiligheid.

De streefpercentages zijn gebaseerd op de huidige inzichten en zullen worden aangepast indien ontwikkelingen in kosteneffectiviteit van bestaande en nieuwe technologieën daar aanleiding toe geven.

Met deze verschuiving in de brandstofmix kan in 2010 de NO_x-emissie van voertuigen ten opzichte van een scenario zonder wijziging van de brandstofmix met 8 tot 12 procent verminderen (-10 tot -15 kton). Ook kan een aanzienlijke reductie van de emissie van fijn stof en van geluidhinder worden gerealiseerd.

Bij de invulling van de hoofdlijnen van het beleid richt het kabinet zich op een internationale, vooral Europese aanpak aan de bron. Op nationaal niveau moeten onder andere prijsprikkels en de ruimtelijke ordening een bijdrage leveren. Daarnaast ligt de nadruk op voortgaande samenwerking met de sector, op versterking van de uitvoering en in het verlengde hiervan op de handhaving van het vastgestelde beleid.

In de paragrafen 4.7.3 tot en met 4.7.5 vindt voor de sectoren personenvervoer, goederenvervoer en luchtvaart een nadere uitwerking van het beleid plaats. Sommige onderwerpen betreffen zowel het personen- als goederenverkeer over de weg (snelhedenbeleid en optimale brandstofmix) of zijn meer algemeen van aard (een optimale inpassing en benutting van infrastructuur). De voornemens van het kabinet op deze punten komen daarom hieronder aan bod.

Het kabinet wil met de volgende maatregelen in de planperiode het snelhedenbeleid versterken.

- Voor het snelhedenbeleid binnen de bebouwde kom hebben het Rijk, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen een convenant gesloten, waarbij het aantal 30-km-gebieden in de periode 1998 - 2000 fors wordt uitgebreid. De naleving van de snelheidslimiet wordt in dit geval voorzien door infrastructurele snelheidsbeperkende maatregelen (verkeersdrempels, plateaus etcetera). In 1998 zullen genoemde partijen dit verder uitwerken.
- Ook het snelhedenbeleid buiten de bebouwde kom wordt voortgezet en geïntensiveerd. De bestaande snelheidslimieten zullen effectiever worden gehandhaafd.
- Het kabinet wil onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een snelle invoering van dynamische snelheidslimieten, voorzover in handhaving kan worden voorzien.

Het kabinet streeft naar milieugunstige en kosten-effectieve verschuivingen in het gebruik van brandstoffen door het wegverkeer. In de eerste helft van 1998 zal meer zicht bestaan op de haalbaarheid en de kosten en baten van de beoogde verschuivingen in de brandstofmix en het daarvoor in te zetten instrumentarium. Hierbij zullen ook de fiscale instrumenten in het kader van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM), al dan niet gedifferentieerd naar brandstofsoort, worden gezien. Projecten gericht op een milieugunstige verschuiving in de brandstofmix worden deels gefinancierd uit de 185 miljoen gulden die het kabinet tot 2003 beschikbaar heeft gesteld voor de stimulering van voertuigtechnieken. In concreto wil het kabinet in de planperiode door de volgende maatregelen een optimale brandstof-inzet bevorderen.

- Voor de meeste bestelauto's vindt het kabinet een verschuiving van diesel naar benzine en mogelijk LPG of aardgas gewenst, gezien de vele kilometers die binnen de stedelijke omgeving worden afgelegd. Dit geldt ook voor distributietrucks (voornamelijk lichte vrachtauto's) en inzamelvoertuigen (waaronder vuilniswagens). Voor deze categorieën verkeert de techniek van aardgas en LPG echter nog in een ontwikkelstadium. Het kabinet wil daarom voor distributietrucks grootschalige demonstratieprogramma's opstellen. Voor inzamelvoertuigen wil het kabinet een convenant met de lokale overheden afsluiten.
- Voor bussen streeft het kabinet een grootschalige inzet van LPG en/of aardgas na. De techniek is beschikbaar en de directe effecten op de stedelijke milieukwaliteit

handhaving snelheden

optimale brandstofinzet

Doelgroep verkeer en vervoer.

Opties waarover het kabinet in de planperiode een besluit zal nemen.

Verandering van klimaat

- Snelheidsverlaging tot een landelijk maximum van 100 km per uur.
- Intensivering van de handhaving van rijsnelheden op autosnelwegen. Het gaat om invoering van geautomatiseerde trajectcontrole.
- Bevorderen energie-efficiëntie verkeer. Het gaat om te onderzoeken maatregelen in de sfeer van het beïnvloeden van rij- en aankoopgedrag, ook bij de ruimtelijke ordening.
- Fiscaal stimuleren aanschaf zuinige auto's.
- Verhoging van accijns op motorbrandstoffen met circa 50 cent, mits de ontwikkelingen in de buurlanden daar ruimte toe bieden.

Emissies NOx

- Snelheidsverlaging tot een landelijk maximum van 100 km per uur.
- Intensivering van de handhaving van rijsnelheden op autosnelwegen. Het gaat om invoering van geautomatiseerde trajectcontrole.
- Versnelde invoering EURO 4 voor het wegvervoer.
- Schone motoren binnenvaart. Het gaat om een stimuleringsregeling vanaf 2003 om alle motoren van de binnenvaart op een emissieniveau van tenminste EURO 2 te brengen.
- Fiscaal stimuleren aanschaf schone auto's.

Ernstige geluidhinder

- Snelheidsverlaging tot een landelijk maximum van 100 km per uur.
- Intensivering van de handhaving van rijsnelheden op autosnelwegen. Het gaat om invoering van geautomatiseerde trajectcontrole.
- Stil asfalt. Het gaat om het bevorderen van het toepassen van stil asfalt op binnenstedelijke wegen, waarvoor gemeenten en provincies subsidie kunnen krijgen.
- Retrofit treinen. Het gaat om in een periode van drie jaar het versneld stiller maken van een aantal lawaatige personentreinen.
- Stiller maken railinfrastructuur. Dit betreft het versneld vervangen van stalen spoorbruggen.
- Stimuleren en verscherpen van stedelijk verkeersbeleid. Belangrijke elementen zijn een autoluwe inrichting van woonwijken en stadscentra en het bevorderen van milieuvriendelijke oplossingen voor stadsdistributie.
- Kleine vliegtuigen. Het aanscherpen van de geluideisen aan kleine toestellen (retrofitten) en daarvoor subsidie beschikbaar stellen.

De totale geschatte kosten van bovenstaande opties bedragen voor de overheid circa 1,5 miljard gulden in de periode 1999-2010.

De verwachte emissiereductie ten aanzien van CO₂ is 6 Mton. Voor NO_x is de verwachte reductie 15 kton. Het percentage ernstig gehinderden daalt tenslotte naar verwachting van 30% naar 20%.

zijn groot. De overheid wil met de busbedrijven de afspraak maken om in 2002 50% van de nieuw aangeschafte bussen op gas te laten rijden.

- Voor personenauto's geldt dat diesel zuinig is en goed scoort op de landelijke CO₂-emissies, maar slecht op de stedelijke emissies. Diesel zou daarom vooral moeten worden gebruikt door de typische 'veelrijders'. Het LPG-aandeel zal in de komende jaren minimaal gelijk worden gehouden op 7%. Voorwaarde voor voortzetting van stimulering van LPG in dit segment is dat op korte termijn auto's direct van de fabriek af op LPG zullen worden geleverd tegen wezenlijk lagere kosten en met lagere emissies. Ook voor taxi's geldt als typische stedelijke veelrijders dat LPG en benzine de beste alternatieven voor diesel zijn.

De ruimtelijke ordening van Nederland in het algemeen, en de verkeersinfrastructuur in het bijzonder, zijn medebepalend voor de ontwikkeling van de mobiliteit en daarmee ook voor de ontwikkelingen ten aanzien van de milieudruk door het verkeer. Dit geldt voor alle onderdelen van het verkeer en vervoer.

In dit verband worden in de planperiode de volgende maatregelen genomen.

- Het kabinet heeft een onderzoek gestart naar de ontwikkeling van een kader waarbinnen inpassingswensen voor infrastructuur kunnen worden afgewogen. Onderwerp van onderzoek, is naast de ontwikkeling van een budgetsystematiek, ook het begrip ruimtelijke kwaliteit, als aspect bij de afweging van inpassings-beslissingen. Het kabinet wil de resultaten van dit onderzoek in het voorjaar van 1998 publiceren.
- Het kabinet zal bij de aanleg van infrastructuur de inzet van instrumenten intensiveren, gericht op de versterking van natuur- en landschapswaarden. Ontsnippering en compensatie zullen daartoe in hun huidige vorm en effect verder worden geoptimaliseerd. In de Nota milieu en economie is aangegeven dat er in dit verband tevens behoefte bestaat aan een samenhangende visie op de ingrepen in de wijdere omgeving, hetgeen kan leiden tot herinrichting van een ruimer gebied.
- Het kabinet richt zich bij het beheer van de bestaande infrastructuur op het verminderen van de versnippering van de ecologische hoofdstructuur. In het SVV₂ is vastgelegd dat het streven is 40% van de knelpunten tussen de ecologische hoofdstructuur en de hoofdinfrastructuur van het wegennet in het jaar 2000 op te lossen. In 2010 moet 90% van de knelpunten zijn weggenomen. Met de huidige inspanning zal deze doelstelling naar verwachting worden gehaald.

Zoals reeds is aangegeven worden met dit beleidspakket, inclusief de nadere uitwerking voor de verschillende sectoren de doel- en taakstellingen voor de reductie van CO₂, de emissies van NO_x en het terugbrengen van het aantal ernstig geluidgehinderden niet gehaald. Voor het wegverkeer wordt in het EC-scenario tot 2010 een emissietoename verwacht van 4 Mton CO₂ ten opzichte van 1995, terwijl er ten opzichte van dat jaar een reductie van 8 Mton nodig is om de huidige taakstelling voor 2010 te halen. De uitstoot van NO_x door verkeer en vervoer in 2010 wordt in het EC-scenario met het beleidspakket van het NMP₃ inclusief internationale maatregelen geschat op 171 kton, terwijl de totale NO_x-doelstelling 120 kton is (dat wil zeggen inclusief de uitstoot van industrie en andere doelgroepen). Het aantal ernstig geluidgehinderden wordt door het voorgestelde verkeer- en vervoersbeleid van 40% naar 30% teruggebracht, terwijl de NMP-doelstelling in 2010 'géén ernstig gehinderden is'.

infrastructuur**doelen niet gehaald**

Resultaten personenvervoer in de afgelopen periode

- De overheidsheffingen op euro-benzine zijn in de periode 1990-1997 met ruim 40 cent verhoogd en die van diesel met ruim 35 cent. De Motorrijtuigenbelasting is in 1993 voor alle personenauto's met circa 20% verhoogd. De combinatie van maatregelen in het prijsbeleid heeft er toe geleid dat, ondanks de daling van de olieprijsen in de afgelopen periode, de mobiliteit circa 3,5% minder is gegroeid dan bij ongewijzigd beleid het geval zou zijn geweest. Deze maatregelen hebben hiermee een bijdrage geleverd aan het gehele pakket doelstellingen in het mobiliteitsbeleid (bereikbaarheid, milieu en veiligheid).
- Met name in de verstedelijkte gebieden zijn de plaatsen waar betaald moet worden voor parkeren aanzienlijk uitgebreid, zijn de parkeertarieven verhoogd tot f 4,- en meer per uur en zijn vaak ook de tijdstippen waarop betaald moet worden uitgebreid.
- De treintaxi bedient nu 50% van de huisadressen. Dit is een gevolg van uitbreiding van het aantal treintaxistations en van het werkgebied bij een aantal stations.
- Nederland telt volgens de jongste CBS cijfers al 770.000 carpoolers (OVG 1995). Inmiddels zijn er 371 carpoolpleinen gerealiseerd.
- Er rijden in Nederland nu 160 Interliners. Negen procent van de klanten pakt geregeld de Interliner in plaats van de auto, in ruim de helft van de gevallen voor het woon-werkverkeer.
- De eerste twee experimenten met het aanbesteden van streekvervoer in Limburg en Zeeland leverden voor hetzelfde geld tot 30% meer vervoeraanbod op.
- Ondanks een veel intensiever gebruik van het spoorwagennet is de hinder door spoorweggeluid de afgelopen jaren afgenomen. Het nieuwste personenmaterieel (dubbeldekker, koploper met vier wagenstellen) is aanzienlijk stiller (ongeveer 7dB(A)) dan het oudere materieel.
- Een kleine 25% van het spoornet (exclusief emplacementen) is inmiddels voorzien van betonnen dwarsliggers. Deze zijn 2 dB(A) stiller dan een spoorbaan met houten dwarsliggers.
- Het milieutechnologieprogramma 'Stiller, schoner, zuiniger' heeft als doel de ontwikkeling en toepassing van milieuvriendelijke voertuigen en vervoersystemen in het stedelijk gebied. Het programma wordt uitgevoerd door de NOVEM in opdracht van de Ministeries van VROM, EZ en V&W. Inmiddels zijn 2257 bussen gesubsidieerd, waarvan 18 nieuwe op gas en 2 retrofit op gas. Ook worden experimenten uitgevoerd met vuilniswagens op aardgas en LPG en wordt een hybride bus met vliegwielaandrijving ontwikkeld.
- Eind 1996 had 55% van alle benzine-auto's een katalysator. Deze auto's reden 65% van alle autokilometers.

In een kader zijn opties aangegeven die deze doelen dichterbij kunnen brengen. De maatregelen kosten veel geld en stuiten op maatschappelijke weerstand (zie ook deel 1, paragraaf 4.5). Overigens zijn deze maatregelen ontoereikend om de doel- en taakstellingen daadwerkelijk te halen. Daarom zal het kabinet in de planperiode, naast het tempereren van de taakstelling voor NOx van 2000 naar 2005, besluiten over de doelen en de te nemen maatregelen.

4.7.3 Personenvervoer

Personenvervoer in Nederland vindt voor het overgrote deel plaats met de personenauto, waarmee circa 75% van het aantal reizigerskilometers wordt afgelegd. Daarmee is de personenauto binnen het personenvervoer ook de belangrijkste veroorzaker van milieuproblemen, hoewel op lokaal niveau ook andere bronnen belangrijk kunnen zijn (bijvoorbeeld roetuitstoot door bussen en geluidhinder door bromfietsen, bus- en railverkeer).

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het aantal personenautokilometers is sinds 1986 toegenomen met 24%. Het tussendoel voor 1994 uit het SVV2 van maximaal 25% groei ten opzichte van 1986 is daarmee gerealiseerd. Het aantal reizigerskilometers dat per openbaar vervoer wordt afgelegd komt in 1996 uit op een niveau dat per saldo 33% hoger ligt dan in 1986, na een piek van ruim 45% groei in 1992.

De afgelopen jaren blijkt de milieubelasting door het personenverkeer zich in hoofdlijnen positief ontwikkeld te hebben, behalve ten aanzien van de emissies van CO₂. Zowel de emissies als de geluidhinder door het personenvervoer verminderden. De belangrijkste resultaten zijn de volgende.

- Een forse afname van de NOx-emissie met 33% in de periode 1986-1996. Ook de emissie van vluchtige organische stoffen is in deze periode sterk gedaald (46%). Een nadrukkelijk aandachtspunt is de CO₂-emissie, die het laatste decennium met 20% is gestegen.
- De geluidhinder afkomstig van het wegverkeer daalde sinds 1990 met 6%. Die van het railverkeer bleef ongeveer constant. De ernstige geluidhinder door het gehele wegverkeer nam af, behalve bij het personenverkeer, waar de ernstige geluidhinder in de periode van 1987 tot 1993 toenam van 8 naar 9%. Onder andere door het toenemende gebruik van stil asfalt, de uitbreiding van het aantal kilometers met geluidsschermen en het stiller worden van auto's vermindert de hinder. Deze ontwikkelingen worden echter gedeeltelijk teniet gedaan doordat de 'gemiddelde' auto groter is en op bredere banden rijdt, waardoor de geluidsoverlast toeneemt.
- De verwijderingsbijdrage van 250 gulden per auto heeft ertoe geleid dat thans circa 80% van alle afgedankte autowrakken verantwoord wordt verwerkt.

Het algemene milieubeleid voor personenverkeer is uitgewerkt in SVV2, SWAB, het NMP2 en de Nota voertuigtechniek en brandstoffen. Daarnaast is in de afgelopen planperiode in de rapporten 'Visie op Verstedelijking en Mobiliteit' en 'Kiezen voor bewegingsruimte' aangegeven hoe de ruimtelijke ordening kan bijdragen aan het beheersen van de groei van de automobiliteit en het versterken van de alternatieven hiervoor. In de verstedelijkingskeuzes in de Actualisering VINEX speelt het beheersen van de mobiliteitseffecten een grote rol.

reductie milieudruk

Relevante fiscale maatregelen voor verkeer en vervoer

Gerealiseerde fiscale vergroeningsmaatregelen tussen 1994 en 1998.

- Stimuleren beschikbaar stellen fiets door de werkgever in omzetbelasting per 1-1-1996.
- Uitbreiding van het werkingsgebied en verhoging van het reiskostenforfait voor het openbaar vervoer in de inkomstenbelasting en het belastingvrij vergoeden van OV-reizen per 1-1-1997.*
- Bevriezing van de niet-OV aftrek- en vergoedingsbedragen woon-werkverkeer in de inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Stimulering telewerken in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Regeling vrijstelling vergoeding fiets in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Variabilisatie autokosten door verhoging accijns motorbrandstoffen en (milieugunstige) verlaging van de motorrijtuigenbelasting per 1-7-1997.*
- Stimuleren schoonste LPG-techniek door extra verlaging van de motorrijtuigenbelasting per 1-7-1997.*
- Vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor openbaar vervoer op LPG of aardgas per 1-7-1997.
- Stimulering elektrische auto's door vrijstelling van de belasting personenauto's en motorrijwielen per 1-7-1997.*

Verdere vergroeningsmaatregelen per 1-1-1998.

- Tijdelijke accijnsvrijstelling bio-ethanol voor proefprojecten.
- Gedifferentieerde verhoging motorrijtuigenbelasting in plaats van de indexatie van de accijnzen per 1-1-1998. (uitvoering motie Hoogervorst c.s.).
- Verruiming van de stimulering van telewerken in de loon- en inkomstenbelasting.*
- Verhoging van het OV-forfait in de loon- en inkomstenbelasting in verband met ketenmobiliteit.*
- Verruiming en vereenvoudiging van de meerijregeling in de loon- en inkomstenbelasting.*
- Verruiming vrijstelling elektrische auto's in de BPM.*
- Uitbreiding van de regeling Groen beleggen in de inkomsten- en vennootschapsbelasting voor onder andere investeringen in fietsinfrastructuur

* geheel of gedeeltelijke uitvoering van de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel.

In de afgelopen planperiode is voorts het brongerichte beleid versterkt. Samenwerking tussen de rijksoverheid en verschillende koepelorganisaties uit de vervoerswereld heeft geleid tot een aantal acties op brongebied, zoals stimulering van de econometer, board-computer en cruise-control, waarbij besparingen van brandstof mogelijk zijn tot 10%.

De overheidsheffingen op euro-benzine zijn in de periode 1990-1997 met ruim 40 cent verhoogd en die van diesel met ruim 35 cent. Ook de Motorrijtuigenbelasting voor alle personenauto's is in 1993 met circa 20% aanzienlijk verhoogd. De combinatie van maatregelen in het prijsbeleid heeft er toe geleid dat, ondanks de daling van de olie-prijzen in afgelopen periode, de mobiliteit circa 3,5% minder is gegroeid dan bij ongewijzigd beleid het geval zou zijn geweest. Deze maatregelen hebben hiermee een bijdrage geleverd aan het gehele pakket doelstellingen in het mobiliteitsbeleid (bereikbaarheid, milieu en veiligheid).

In het kader van de belastingvoorstellen voor 1998 heeft het kabinet maatregelen voorgesteld om intensiever gebruik te maken van de mogelijkheden van het fiscaal instrumentarium. Het gaat onder andere om een verruiming en vereenvoudiging van de meerijregeling in de loon- en inkomstenbelasting. Deze worden vanaf 1 januari 1998 ingevoerd.

Internationale samenwerking bleek in de afgelopen planperiode belangrijk voor het bereiken van goede resultaten. In 1996 heeft de Europese Milieuraad afgesproken dat in 2005 het brandstofverbruik van de dan nieuw verkochte auto's gemiddeld 5 liter/100 km moet zijn voor benzine, en 4,5 liter/100 km voor diesel. Deze eisen komen overeen met een CO₂-emissie van 120 gram per kilometer. Begin 1997 zijn de onderhandelingen over een convenant hiervoor met de overkoepelende Europese automobiellindustrie (ACEA) gestart. Al in 1995 hebben de Europese transportministers met ACEA een declaratie ondertekend ter stimulering van zuinig aankoop- en rijgedrag van automobilisten. Tenslotte zijn in 1997 binnen de Europese Unie de emissie-eisen voor auto's en kwaliteitseisen voor brandstoffen voor 2000 en indicatief voor 2005 aangescherpt.

Verwachte ontwikkelingen

De toekomstige ontwikkelingen van de milieubelasting door het personenverkeer geven een gemengd beeld. Enerzijds zal volgens de vierde Milieuverkenning de CO₂-emissie door het personenverkeer in de periode 2000 tot 2010 stabiliseren op 18 à 19 megaton. De geformuleerde CO₂-taakstelling voor de gehele doelgroep wegverkeer wordt niet gehaald. Anderzijds zal voor NO_x-emissies naar verwachting sprake zijn van een daling met een kleine 80% in de periode 1995-2010. De NO_x-taakstelling voor 2010 wordt daarmee ruimschoots gehaald, evenals die voor vluchtige organische stoffen.

Voor geluid wordt verwacht dat de hinder van het wegverkeer als totaal zal afnemen, vooral dankzij voortzetting van maatregelen aan en langs wegen. Wel zal naar verwachting de ernstige hinder door verkeer toenemen. Dit komt onder andere omdat het personenautopark zelf naar verwachting nauwelijks stiller wordt. Omdat het verkeer zich meer op hoofdwegen buiten de bebouwde kom zal concentreren, verbetert de geluidssituatie in steden. Met deze ontwikkelingen levert het personenverkeer een bijdrage aan de overkoepelende hinderdoelstelling (in 2010 niet meer hinder dan in 1985), maar blijft het doel 'geen ernstige hinder in 2010' nog ver buiten bereik.

brongericht beleid**prijsbeleid****internationaal****CO₂, NO_x****geluid**

Evaluatie Masterplan fiets

Eind 1997 is de evaluatie van het Masterplan fiets verschenen. Daaruit blijkt onder andere dat fietsen in steden en dorpen, waar de meeste verplaatsingen worden gemaakt, de belangrijkste vervoerwijze is, en zelfs nog aanzienlijk kan toenemen ten koste van de vele korte autoritten. Een bedreiging voor het fietsgebruik is dat het aandeel verplaatsingen over een afstand van meer dan 7,5 kilometer (thans circa 30% van alle verplaatsingen) geleidelijk toeneemt.

Geurhinder en ernstige geurhinder van het wegverkeer als totaal nemen, vooral als gevolg van bronbeleid, tot 2010 af met zo'n 40% ten opzichte van 1995. De stedelijke luchtkwaliteit verbetert tussen 1995 en 2010, maar normoverschrijding vindt nog veelvuldig plaats, met name voor NO₂, ozon, benz(a)pyreen en fijn stof.

Het beleid voor de planperiode

Realisering van de taakstellingen voor milieu vereist forse inspanningen bij de sector personenverkeer, in het bijzonder voor wat betreft de CO₂-emissies en de vermindering van de (ernstige) geluidhinder. Het kabinet houdt vast aan de onmisbare en voor een deel reeds gerealiseerde samenwerkingsverbanden tussen overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en aanbieders van 'mobiliteitsproducten'. Van belang daarbij is dat een structurele beïnvloeding en verandering van het gedrag van bedrijven en consumenten tot stand komt. Omdat de individuele consument door de rijksoverheid moeilijk te bereiken is, anders dan door algemene voorlichting en prijsmaatregelen, is samenwerking met bovengenoemde partijen en (intermediaire) organisaties van groot belang. In dit NMP₃ is een maatregelenpakket opgenomen om voor de planperiode het beleid op met name deze terreinen te versterken. De hoofdlijnen van dit beleid zijn aangegeven in paragraaf 4.7.2. Onderstaand volgt een uitwerking hiervan voor het personenvervoer. Het kabinet zal de maatregelen zo nodig in het SVV₃ verder uitwerken.

samenwerking continueren

Beperken van de groei van de automobilititeit

- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden van verdergaande variabilisatie van de kosten van de automobilititeit zoals kilometergebonden betaling, los van fiscale heffingen.
- Vermindering van het autogebruik in de stad is één van de doelen van het project 'SVV stad', dat in 1998 wordt geëvalueerd. Eén van de aandachtspunten hierbij is de vermindering van korte (stedelijke) autoritten. Het gaat hierbij onder andere om het stimuleren van het gebruik van de fiets. Op basis van de evaluatie van het Masterplan fiets wil het kabinet overleggen met andere overheden en gebruikersorganisaties over het verder te voeren beleid.
- Het kabinet streeft er voorts naar de bijdrage van het parkeerbeleid aan het terugdringen van de groei van het aantal autokilometers te vergroten door op dit punt oneigenlijke beïnvloeding van concurrentieverhoudingen tussen gemeenten weg te nemen. Het laat in dit verband onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een effectieve coördinatie en afstemming van zowel de invoering en tariefstelling van betaald parkeren, als van maatregelen ter beheersing van het parkeerareaal op openbaar en eigen terrein.
- Voorts streeft het kabinet er naar om in 2001 een systeem van rekeningrijden in te voeren, in het kader van de verbetering van de bereikbaarheid. Door enige vermindering van de automobilititeit leidt dit ook tot een geringe afname van de emissies.

parkeerbeleid

Stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van alternatieven voor de individuele automobilititeit

- Om de consument reële alternatieven voor het individuele gebruik van de auto te kunnen bieden, werkt het kabinet in overleg met belangenorganisaties en aanbieders van mobiliteitsproducten, de boegbeelden uit de Nota milieu en economie ver-



der uit. Het gaat hierbij om ketenmobiliteit, vervoersmanagement en de deelauto. Aanvullend hierop stelt het kabinet een actieplan Reisinformatie op, gericht op de verbetering van de informatievoorziening aan de consument, om zo het gebruik van alternatieven voor de auto verder te stimuleren.

- Het kabinet wil het aanbod van openbaar vervoer beter afstemmen op de vraag er naar. Hiertoe bevordert het kabinet binnen het openbaar vervoer de ontvlechting van bedrijf en bestuur, stimuleert het marktwerking en concurrentie, en decentraaliseert het zijn bevoegdheden ten aanzien van de inrichting van het openbaar vervoer naar de provincies, onder andere voor de aspecten dienstregeling en tariefstelling. Door verhoogde concurrentie wil het kabinet bovendien de creativiteit en het verbeteren van het openbaar vervoer stimuleren en voor de consument de prijs-kwaliteitverhouding verbeteren.
- Het kabinet streeft naar meerjarige afspraken met de lagere overheden over doelstellingen, maatregelen en middelen voor het OV-beleid, in lijn met de opzet van de Planwet verkeer en vervoer. Daarnaast investeert het kabinet in de verbetering van bestaande openbaar vervoerinfrastructuur, en in de aanleg van nieuwe (hoogwaardige) openbaar vervoersverbindingen. Hierbij wordt vooral gekeken naar verstedelijkte gebieden en file-gevoelige corridors.
- In het verlengde van het VINEX-beleid onderzoekt het kabinet in de planperiode hoe bij het terugdringen van de automobiliteit en het bevorderen van collectief vervoer nog beter gebruik kan worden gemaakt van het huisvestingsbeleid (met name woningbouw) en de ruimtelijke ordening. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn een goede integratie van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer en het bouwen in hogere dichtheden. Daar waar buiten VINEX-locaties wordt gebouwd, zou ook bij voorkeur moeten worden aangesloten bij bestaande of in voorbereiding zijnde voorzieningen voor collectief vervoer. Het kabinet richt zich op een snelle ontsluiting van nieuwe bouwlocaties. Uitgangspunt daarbij is om in de beginjaren van een VINEX-locatie, wanneer er nog onvoldoende draagvlak is voor een reguliere openbaar vervoervoorziening, taxivervoer of collectief vraagafhankelijk vervoer te bieden. Het kabinet gaat er van uit dat overschakeling op een reguliere openbaar vervoervoorziening mogelijk is als ongeveer tweederde van de woningbouw op een VINEX-locatie is voltooid.

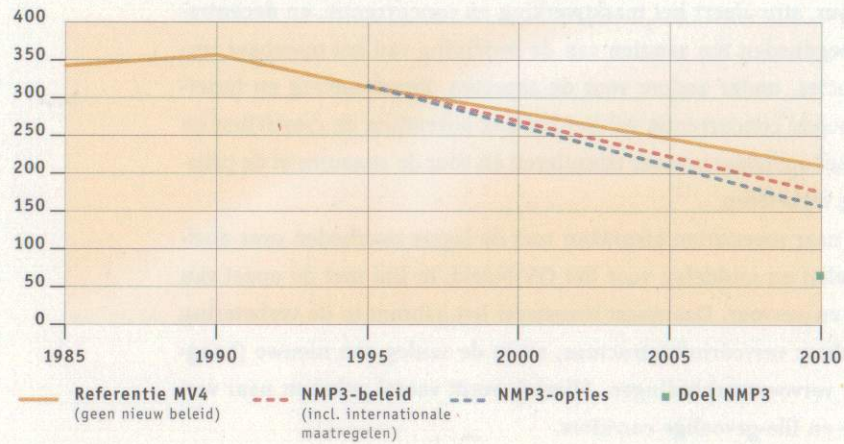
Aanpak aan de bron gericht op voertuig en brandstoffen

- In 1998 start het kabinet een onderzoek om inzicht te krijgen in de omvang van de N₂O-emissie door wegvoertuigen. Nederland bepleit het betrekken van N₂O in het proces van de Europese emissieregelgeving.
- Voor de uitvoering van de Nota voertuigtechniek en brandstoffen heeft het kabinet reeds 185 miljoen gulden gereserveerd. In een jaarlijks actieprogramma rapporteert het kabinet over de voortgang van dit beleid.
- In de loop van 1998 publiceert het kabinet een nieuw Meerjarenprogramma schone, stillere, zuinigere wegvoertuigen in het stedelijke verkeer. Hierin zal onder meer specifiek aandacht worden besteed aan elektrische en hybride voertuigen voor collectief personenvervoer en aan goederenvervoer in stedelijk gebied.
- Het kabinet laat de ontwikkelingen onderzoeken ten aanzien van voorzieningen die deeltaken van de voertuigbestuurder overnemen. Hiervan worden namelijk gunstige effecten worden verwacht op milieu, veiligheid en bereikbaarheid. Het gaat bij-

marktwerking

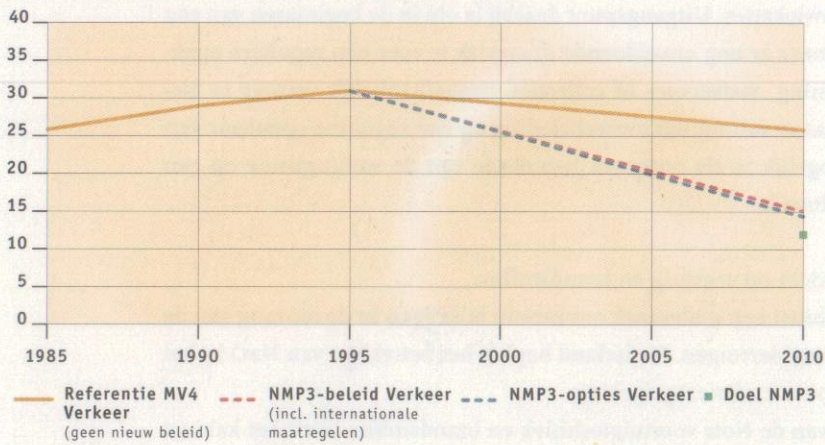
VINEX

Kton NO_x-emissies Verkeer en vervoer 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

Kton SO₂-emissie Verkeer en vervoer 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

voorbeeld om een 'intelligente snelheidsbegrenzer' en om 'automatische voertuiggeleiding'.

- Het kabinet verbetert de handhaving van de geluideisen van brommers en motoren, door de 25 regionale politiekorpsen uit te rusten met apparatuur voor meting van geluid in combinatie met het toerental. Ook stelt het kabinet middelen beschikbaar om de controles te intensiveren (circa 3 miljoen gulden). Dit zal worden gefinancierd uit de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het NMP3.
- Het kabinet blijft zich inzetten om binnen de Europese Unie een convenant of wettelijke normen af te spreken voor zuiniger personenauto's.

Het beïnvloeden van rij- en aankoopgedrag

- Novem zal met steun van het rijk een tweede meerjarenprogramma Koop zuinig! Rij zuinig! opzetten.
- In het project 'Mobiliteit en burger' faciliteert het kabinet (de achterbannen van) een aantal maatschappelijke organisaties én lokale overheden bij het genereren van oplossingen voor mobiliteitsproblemen die door de burger zelf worden beleefd.
- Het kabinet wil de effectiviteit van het verkeers- en vervoersbeleid vergroten door de toepassing van gedragskennis te stimuleren, naast de nu al gebruikte kennis over verkeerstechniek en de verkeers- en vervoersmodellen.
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om in de grondslag van de MRB en/of de BPM mede milieukeurmerken te betrekken, gericht op stimulering van schone en zuinige voertuigen en een optimale brandstofmix. Het onderzoek zal naar verwachting eind 1998 worden voltooid.
- Voor schonere motoren wordt in Europees verband gewerkt aan een verscherping van de emissie-eisen voor personenauto's. Over een voorstel voor strengere emissie-eisen waaraan motoren vanaf 2000 moeten voldoen alsmede indicatieve normen voor het jaar 2005 is in de Milieuraad van juni 1997 een gemeenschappelijk standpunt bereikt.

Zie voor een verdere uitwerking van de fiscale maatregelen ter bevordering van het beïnvloeden van het rij- en aankoopgedrag paragraaf 5.3 (financieel instrumentarium) in deel III.

4.7.4 Goederenvervoer

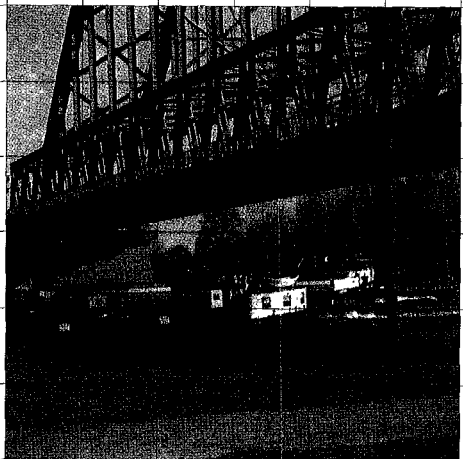
Inleiding

Goederenvervoer is voor Nederland van groot belang. Het gaat daarbij zowel om het vervoer over de weg, over het spoor en per boot (rivier-, kust- en zeescheepvaart), als om de logistieke dienstverlening. Deze sectoren dragen gezamenlijk 4,5% bij aan ons bruto nationaal product. Goederenvervoer faciliteert het economisch functioneren van Nederland.

Het grootste aandeel van de milieubelasting van het goederenvervoer wordt veroorzaakt door het wegvervoer. Het gaat dan vooral om de emissies van verontreinigende stoffen zoals CO₂, NO_x, vluchtige organische stoffen (VOS) en fijn stof en om geluidhinder. Ook andere sectoren leveren milieubelasting op, zij het relatief veel minder. In de scheepvaart (zee- kust- en binnenvaart) gaat het vooral om verzuring (NO_x en SO₂), bij spoorvervoer om geluidhinder.

handhaving

de burger



reductie milieudruk

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De CO₂-emissies van het goederenvervoer zijn fors gestegen. In de periode vanaf 1986 was deze stijging 40%. Bij het wegvervoer was de stijging in deze periode 50%. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat sinds 1994 enige afvlakking in de ontwikkeling van de CO₂-emissies lijkt op te treden. De resultaten ten aanzien van andere emissies zijn aanzienlijk gunstiger. De NO_x-emissie van het vrachtvervoer over de weg daalt sinds 1992. Deze emissie is thans weer op het niveau van 1986. De emissie van SO₂ daalde sinds 1986 (maar vooral in 1996) met 30%. De VOS-emissie daalde in deze periode met 15%. De omvang van de ernstige geluidhinder veroorzaakt door vrachtauto's bedraagt circa 11%. Dit was in 1987 nog 14%.

De ontwikkelingen ten aanzien van de milieudruk door het goederenvervoer zijn een resultante van de ontwikkelingen in het aantal kilometers en de emissie per kilometer. In de planperiode steeg het aantal vrachtwagenkilometers met 56%. Het gebruik van de bestelauto verdubbelde. Het intermodaal vervoer is meer toegenomen dan op grond van eerdere prognoses in het Plan van aanpak intermodaal vervoer werd verwacht. In 1994 was de toename 15%, in 1995 20%. In 1996 is de groei wat afgevlakt naar 10%. Dit succes komt met name voort uit de bijdrageregelingen voor spoor- en vaarwegaansluitingen.

Om de mogelijkheden voor een verdere vermindering van het volume van voertuigkilometers te verkennen, is met de sector het project 'Transactie' uitgevoerd. Meer dan 100 bedrijven zijn gescand, waarbij een reductiepotentieel van 50 miljoen binnenlandse kilometers in kaart is gebracht en een overeenkomstige emissiereductie. Ook is een commissie Lange Termijn Beleid ingesteld. Deze commissie zal eind 1998 advies uitbrengen over de toekomst van het goederenvervoer in Nederland, in het bijzonder in relatie tot het concept Nederland Distributieland.

De emissie per kilometer is afgenomen. Europese emissie-richtlijnen voor nieuwe voertuigen (EURO 1 in 1992 en EURO 2 in 1996) en de in ons land toegepaste stimuleringsregeling (SELA) hebben tot trendbreuken in de emissies per voertuigkilometer geleid bij de verzurende emissies (NO_x, SO₂, VOS) en bij fijn stof.

De afgelopen jaren is veel energie gestoken in technologische ontwikkelingen met betrekking tot het schoner, stiller en zuiniger maken van voertuigen. Het rijk heeft samen met de industrie en onderzoeksinstituten voorstellen voor toekomstige Europese richtlijnen voor 2000 gedaan. Uitgangspunt is verder om voor elk van de schakels in de totale vervoerketen het meest optimale en duurzame transportmiddel te kiezen zodat er zo efficiënt mogelijk omgegaan wordt met energie en milieu. Tenslotte is onderzoek verricht naar nieuwe vervoersconcepten, zoals ondergronds transport en geautomatiseerde systemen.

Het milieubeleid voor de scheepvaart wordt uitgewerkt in de Voortgangsnota Scheepvaart en milieu die in 1998 verschijnt. Het streven is de relatief milieuvriendelijke en energiezuinige positie van het varende vervoer te behouden en waar mogelijk verder te verbeteren. Dat de sector zelf dit streven onderschrijft, blijkt onder andere uit de implementatie van een recentelijk ontwikkeld integraal managementsysteem (International Safety Management Code) door een substantieel deel van de Nederlandse zeescheep-

volume**emissie per kilometer****scheepvaart**

Zeescheepvaart en milieu

De zeescheepvaart heeft een mondiaal karakter. In de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) wordt daarom gewerkt aan duurzame ontwikkeling van de Nederlandse zeescheepvaart binnen een verantwoorde, internationaal bepaalde en door ieder betrokken land nageleefde normstelling voor veiligheid en milieu. In aanvulling hierop komt ook in EU-verband normstelling tot stand. Prioriteiten voor Nederland voor deze internationale normstelling zijn de reductie van de emissies van SO_x en NO_x, de afgifteplicht voor scheepsafvalstoffen en normstelling voor aangroeiwerende scheepsverven en ballastwater. Nationaal wordt gewerkt aan de implementatie van diverse annexen bij het MARPOL-verdrag via wijziging van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen.

Naleving en handhaving van deze regelgeving is natuurlijk ook van belang. Nederland streeft daarbij naar optimalisering van de vlaggestaat-controle op schepen die onder Nederlandse vlag varen, vooral in IMO-verband. Een belangrijke aanvullende rol is weggelegd voor de havenstaat-controle op schepen die onder een andere vlag varen. Tevens is de controle door Nederland als kuststaat (Noordzee, Waddenzee) van groot belang. Een belangrijke prioriteit hierbij is het tegengaan van illegale olielozingen. Onder meer in Noordzee ministersconferenties maken de Noordzeelanden afspraken over samenwerking met betrekking tot deze naleving en handhaving.

Voor een goede naleving van veiligheids- en milieueisen is naast handhaving samenwerking met de sector van belang. Een belangrijk instrument hierbij zijn managementsystemen. Het bereiken van een duurzame zeescheepvaartmarkt is afhankelijk van een adequate verantwoordelijkheidsverdeling en het daaruit voortvloeiende functioneren van deze private en publieke partijen. Alleen dan hebben alle partijen een belang bij duurzame opties. Zowel nationaal maar vooral internationaal (EU, OESO en IMO) vraagt Nederland aandacht voor deze zaken. Ontwikkeling en realisatie van marktconforme instrumenten om tot bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling te komen, zullen veel overleg en onderzoek vergen.

Bedrijvigheid en leefbaarheid als dubbeldoelstelling

Tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit is sprake van een wisselwerking. Beleid gericht op de doelgroep verkeer en vervoer heeft vaak beide aspecten in zich. Twee aansprekende voorbeelden van projecten waar bedrijvigheid en leefbaarheid als dubbeldoelstelling worden gehanteerd zijn het project ROM-Rijnmond en het project Mainport ontwikkeling Rotterdam. Zij illustreren zowel de inspanningen ten aanzien van het realiseren van een ont koppeling van economische groei en de belasting van het milieu, als die op het terrein van ruimtelijk mobiliteitsbeleid.

ROM-Rijnmond

In het convenant ROM-Rijnmond is in 1993 gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak, met als dubbele doelstelling het versterken van de mainport én het verbeteren van de leefbaarheid in het Rijnmondgebied. Daartoe zijn in ROM-kader, naast het vigerend beleid, 47 extra projecten gedefinieerd. In 1997 heeft een evaluatie en herijking plaats gevonden van het in 1993 opgestelde convenant. De uitkomst van de evaluatie is dat ROM-Rijnmond weliswaar succesvol is, maar dat een aantal aanscherpingen noodzakelijk is. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende punten.

- De effectiviteit van ROM-Rijnmond kan worden vergroot door de inspanningen te concentreren op een beperkt aantal hoofdpunten.
- Het programma dient een dynamischer karakter te krijgen, zodat gemakkelijker en sneller kan worden ingespeeld op actuele problemen in het gebied.
- Er dient versterkt te worden ingezet op het realiseren van de juiste balans in de dubbeldoelstelling. De aanpak van geluidsoverlast en luchtverontreiniging door het wegverkeer vormen daarin belangrijke aandachtspunten.

De betrokken partijen ondertekenen in februari 1998 een vernieuwd convenant ROM-Rijnmond.

Mainport ontwikkeling Rotterdam

Het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van V&W, EZ, VROM, LNV, en Financiën. De doelstelling van het project is om in het belang van de ruimtelijke economische ontwikkeling van Nederland en ter verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving te zorgen voor een integrale oplossing van het ruimte-tekort voor economische activiteiten in de mainport Rotterdam. Het tekort doet zich met name voor op het gebied van de chemie, containers en op het gebied van aan containers gerelateerde distributie. Voor containers wordt een oplossing gezocht in de haven van Rotterdam. Onder meer door de aanwezigheid van de Betuweroute is het mogelijk om grootschalige container aan- en afvoer op een milieuvriendelijke wijze af te wikkelen. Ruimte voor de totale ontwikkeling van én de haven én de leefbaarheid is een essentieel uitgangspunt bij de besluitvormingsprocedure, een planologische kernbeslissingsprocedure. De Minister van V&W is eerstverantwoordelijke voor het doorlopen van deze PKB-procedure.

vaart. Ook voor de binnenvaart, die op dit moment een aandeel van zo'n 35-40% in het containervervoer van en naar Rotterdam heeft, streven de sector zelf en de overheid naar een verdere vergroting van het aandeel, om zo het vrachtvervoer over de weg te verminderen. De inspanningen zijn met name gericht op het realiseren van voldoende overslagpunten en verbeteringen in de organisatie van het vervoer. Voor de binnenvaart is in 1996 door de lidstaten van de Centrale Commissie Rijnvaart, overigens ook op Nederlands initiatief, het internationale Scheepsafvalstoffenverdrag (SAV) afgesloten. Het SAV heeft betrekking op machinekamer afval, de reductie van het ontstaan van ladingresten en huishoudelijk afval.

Verwachte ontwikkelingen

Met de groei van de economie zal ook het goederenvervoer de komende jaren blijven toenemen. Door deze groei zal de milieudruk door het goederenvervoer naar verwachting fors toenemen, ondanks de ontwikkeling van zuiniger voer- en vaartuigen. Dit geldt in het bijzonder voor de emissies van CO₂, die tot 2000 ten opzichte van 1986 voor wat betreft het wegvervoer met circa 55% toe zullen nemen. Tot 2010 is de toename 90%, in het 'European Coordination' scenario. De CO₂-taakstellingen die gelden voor het wegverkeer als geheel (stabilisatie in 2000 en -10% in 2010) blijven buiten bereik.

Ook de overige emissies zullen naar verwachting door de voortgaande groei van de mobiliteit stijgen. De NO_x-emissie door het wegvervoer daalt weliswaar, maar overschrijdt in 2000 het doel naar verwachting met circa 55%. De taakstelling voor 2010 wordt zeer fors overschreden. De taakstelling voor VOS wordt in 2000 ruimschoots gehaald, die voor 2010 daarentegen wordt overschreden. Naar verwachting daalt de ernstige geluidhinder door vrachtwagens. Voor het vrachtwagenpark zelf geldt dat nieuwe voertuigen tot 2010 ongeveer 2dB(A) stiller worden. Geurhinder en ernstige geurhinder nemen, vooral als gevolg van bronbeleid, tot 2010 af met zo'n 40% ten opzichte van 1995. De stedelijke luchtkwaliteit verbetert tussen 1995 en 2010, maar normoverschrijding vindt nog veelvuldig plaats, met name voor NO₂ en benz(a)pyreen.

Het beleid voor de planperiode

Bij het goederenvervoerbeleid voor de toekomst zal gekeken worden naar mogelijkheden om de aanbodzijde én de vraagzijde te beïnvloeden.

Bij het beleid dat zich richt op de vraagzijde gaat het om structurele vraagstukken. Het vervoer van goederen is een afgeleide van economische activiteiten bij de industrie, de bouw, de landbouw en in de handel. Gedacht kan worden aan het beïnvloeden van bijvoorbeeld veranderingen in productiestructuren en consumptiepatronen. Echter binnen de huidige maatschappelijke en economische structuur lijken dergelijke veranderingen dermate ingrijpend dat ze niet als beleidsoptie beschouwd kunnen worden. Wel zullen in een verdere aanscherping van een langetermijn visie op het goederenvervoersysteem dergelijke vragen meegenomen kunnen worden.

De volgende maatregelen zijn gericht op de beïnvloeding van de vraag naar goederenvervoer.

- Het kabinet heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat gevraagd ten behoeve van het derde SVV advies uit te brengen over de toekomst van het goederenvervoer in Neder-

beïnvloeding vraag naar vervoer

Perspectieven en boegbeelden goederenvervoer

De Nota milieu en economie schetst vier perspectieven voor het goederenvervoer.

- Samenwerking in de logistieke keten.
- Naast mainport ook brainport.
- Technologie als schone motor.
- Ondergronds Goederenvervoer.

Om deze perspectieven te kunnen realiseren heeft het kabinet in samenspraak met de sector een boegbeeld 'goederenvervoer' gedefinieerd. Naast de acties in dit boegbeeld zijn ook de boegbeelden 'technologie aanpak verkeer en vervoer' en 'kenniscentrum verkeer en vervoer' van groot belang voor het goederenvervoer.

Bij het boegbeeld Goederenvervoer gaat het om twee onderwerpen.

- Logistieke innovatie.

Hierbij gaat het om het stimuleren van mogelijkheden tot logistieke vernieuwing, die er voor zorgen dat meer goederen getransporteerd kunnen worden zonder dat dit het milieu extra belast. Een trend in dit verband vormen de zogenaamde ketenregisseurs. Kerngedachte hierbij is dat Nederland naast 'mainport' ook 'brainport' kan zijn. Naast het uitwerken van de Nederlandse mainportstrategie moet ook aandacht worden besteed aan de kenniscomponent van de mainport in brede zin. De overheid zal beleid ontwikkelen om op deze ontwikkeling in te spelen en deze te versterken.

- Integratieproject wegvervoer.

Dit project is een samenwerkingsproject van transportorganisaties. Met financiële steun van het rijk, is een maatregelenpakket gepresenteerd ('Het heft in eigen hand') dat in de visie van de transportsector zal leiden tot substantiële emissiereducties. De instrumenten die hierbij moeten worden ingezet zijn deels ook overheidsbeleid. Het betreft onder meer de emissie-normstelling (Euro III en IV) en de toepassing van de VAMIL en de EIA-regeling. De thans ingezette tweede fase van het Integratieproject Milieu en Economie in het Wegvervoer is gericht op verdere concretisering, onder andere in de vorm van onderzoek naar variabilisatie en naar een milieulabel voor het goederenvervoer. Het rijk draagt 50% bij in de kosten van deze onderzoeken.

land, in het bijzonder in relatie tot het concept Nederland Distributieland. Het kabinet heeft de Raad de volgende vragen voorgelegd. Is het concept Nederland Distributieland aan herziening toe, en zo ja in welke zin? Hoe zijn sprongsgewijze innovaties te bereiken op het gebied van de efficiëntie van het transport? Hoe kan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven maximaal worden benut voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van het goederenvervoer?

- Het kabinet wil het aanbod van bedrijventerreinen in de nabijheid van goed gesitueerde multimodale overslagmogelijkheden verbeteren. Ook wordt ingezet op een planning van overslaglokaties die beter aansluit op een ruimtelijke concentratie van bedrijventerreinen en goederenstromen. Concretisering van dit project omvat opname van deze intenties in de Actualisering Vinex en brede voorlichting hierover.
- Het kabinet werkt in samenwerking met de sector aan ontkoppeling van de relatie economische groei en de toename van de vraag naar goederenvervoer enerzijds en de milieudruk anderzijds. In het verlengde van de eerder beschreven inspanningen op het terrein van technologie zijn in de Nota milieu en economie twee boegbeelden opgenomen ('technologieaanpak verkeer en vervoer' en 'kenniscentrum verkeer en vervoer'; zie ook deel III, hoofdstuk 6). Specifiek voor goederenvervoer is daarnaast het boegbeeld 'goederenvervoer' opgenomen. Het boegbeeld bestaat uit twee onderdelen, logistieke innovatie en het integratieproject 'wegvervoer'. Tenslotte wordt gewerkt aan een Plan van aanpak ondergronds ruimtegebruik en transport.

Voor de planperiode is het beleid aan de aanbodzijde vooral gericht op het beperken van de groei van het wegvervoer (onder andere door het stimuleren van intermodaal vervoer, het vergroten van de logistieke efficiëntie en het stimuleren van de modal shift door het verbeteren van de alternatieven voor wegvervoer), alsmede op de inzet van schonere voer- en vaartuigen én op de beïnvloeding van rij- en snelheidsgedrag.

In het vervolg worden eerst de algemene maatregelen genoemd, die de sector goederenvervoer als geheel betreffen. Daarna volgt een opsomming per modaliteit (weg, rail en water).

- Het kabinet continueert de tijdelijke regelingen waarmee spoor- en vaarwegaansluitingen worden gestimuleerd. Daarnaast stelt het kabinet in 1998 de PROMIT-regeling in, die financiële steun mogelijk maakt aan projecten die een directe vermindering opleveren van de uitstoot van CO₂. Het kabinet stimuleert de vraag naar intermodaal vervoer door de komende twee jaar met het bedrijfsleven in totaal 100 logistieke scans uit te voeren. Voorts intensiveert het kabinet de voorlichting over de mogelijkheden van intermodaal vervoer.
- Het kabinet stimuleert het onderzoek naar en de ontwikkeling en demonstratie van technologische innovaties op het terrein van het goederenvervoer. Het gaat dan onder meer om ondergronds transport en buisleidingen, toepassingen van telematica, een informatiesysteem voor vraag en aanbod van goederen ter verhoging van de beladingsgraad en ter stimulering van intermodaal vervoer en om de ontwikkeling van logistiek efficiënte voertuigen.
- Begin 1998 publiceert het kabinet een notitie over mogelijk beleid ten aanzien van buisleidingen. Het gaat daarbij zowel om het traditionele vervoer via buisleidingen als nieuwe vormen van ondergronds transport zoals bijvoorbeeld stedelijke distributiesystemen. In de notitie zal worden ingegaan op de economische haalbaarheid, het juridische kader en de maatschappelijke effecten van buisleidingen, waaronder de te behalen voordelen voor het milieu.

beïnvloeding aanbod vervoer

Ondergronds Transport

Ondergronds Transport kan belangrijke milieuvoordelen bieden. Een aanzienlijk deel van het goederenvervoer wordt reeds per buisleiding afgewikkeld (circa 200 miljoen ton). Het gaat dan vooral om het transport van gassen en vloeistoffen (de natte bulk). Twee ontwikkelingen die niet eerder zijn voorzien zijn relevant.

- De chemische sector is tot het inzicht gekomen dat het gemeenschappelijk gebruik van buisleidingen op den duur het gehele regionaal economische complex versterkt en daardoor een verbeterde mondiale concurrentiepositie oplevert. Men neigt er naar de private leidingen, die voorheen als concurrentiemiddel werden gehanteerd, voor algemeen gebruik open te stellen. Zo ontwikkelen buisleidingen zich als openbare infrastructuur en kan gesproken worden van een vijfde modaliteit. Het openbaar gebruik betekent ook dat de drempelwaarde voor het aanleggen van een buisleiding(-straat) geringer wordt, waardoor de mogelijkheden toenemen voor de gewenste modal-shift richting buisleidingen. Ook voor stoffen die een extern veiligheidsrisico met zich meebrengen en die tot op heden per spoor vervoerd worden (zoals propyleen), komt een transport per buisleiding binnen bereik.
- Zowel bij de aanleg van buisleidingen als bij de daarbij toe te passen logistieke concepten zijn belangrijke technologische vorderingen gemaakt. De boortechnieken zijn sterk verbeterd en de prijs van aanleg (de grootste beperking voor ondergronds transport) vertoont een dalende lijn. Tevens blijkt uit de DTO studie naar stedelijk ondergronds transport dat een dergelijk systeem substantiële milieuvoordelen heeft. Bovendien neemt de belangstelling van marktpartijen voor deze vorm van transport toe. Dit kan ondergronds transport voor stukgoederen binnen bereik brengen.

Naast deze algemene ontwikkelingen is in 1997 verder gewerkt aan haalbaarheidsstudies voor het project Ondergronds Logistiek Systeem Schiphol (OLS). Het ligt in de bedoeling om in 1998 de verkenningsfase af te ronden.

Beïnvloeden van de verdeling van goederenvervoer over de verschillende vervoersmodaliteiten (modal split)

Voor een zinvolle benadering van de mogelijkheden voor beïnvloeding van de modal split is het nodig onderscheid te maken tussen categorieën vervoer. Vooral de vervoersafstand is daarbij van belang omdat inter- en multimodaal vervoer, waarbij een deel van het vervoerstraject per trein of schip wordt afgelegd, pas concurrerend is over de langere afstanden vanwege de extra overslagkosten. In de Nota transport in balans worden daarom vier categorieën onderscheiden.

- binnenlands < 50 km

Deze categorie betreft vooral distributie. De vrachtwagen blijft aangewezen vervoermiddel. De mogelijkheden om tot verschuiving naar trein of binnenvaartschip te komen zijn minimaal.

- binnenlands > 50 km

Voor deze categorie bestaan mogelijkheden voor modal shift naar spoor en binnenvaart, door bundeling van goederenstromen en standaardisering van laadeenheden. Het kabinet streeft naar een verschuiving van 5% van het wegvervoer naar andere modaliteiten in 2010.

- internationaal: import en export, exclusief transit

In het internationaal vervoer liggen relatief de grootste kansen voor modal shift ten gunste van railvervoer en binnenvaart. Internationale samenwerking zowel in Europees als in bilateraal verband is hierbij essentieel. Het kabinet streeft naar een modal shift van 10% van het wegvervoer naar de overige modaliteiten in 2010.

- internationaal: transit

Transitovervoer betreft met name vervoer tussen de zeehavens en Duitsland en België en tussen België en Duitsland via Zuid-Oost Nederland. Het wegvervoer speelt hier al een betrekkelijk geringe rol. Het Kabinet streeft naar een modal shift in het transitovervoer van 40% van het wegvervoer naar de overige modaliteiten.

Het kabinet wil in de planperiode bijzonder aandacht geven aan de milieuproblemen van het korte afstandsvervoer (ritlengte < 50 km, vrijwel uitsluitend wegvervoer), en in het bijzonder de noodzakelijke distributie van goederen in en voor de (binnen)steden. Verladers, vervoerders, groot- en detailhandel (inclusief winkeliers) en overheden werken samen in het Platform Stedelijke Distributie. Dit platform stelt zich ten doel het verbeteren van de bereikbaarheid, verhogen van de leefbaarheid en toename van de transport-efficiëntie, met behoud van de economische situatie in de (binnen)steden. Het richt zich daarbij onder andere op samenwerking, bundeling van goederenstromen, selectieve toegankelijkheid van binnensteden voor leveranciers, ontvangst van goederen buiten openingstijden. Het zet zich in voor het stimuleren van uniformiteit, standaardisatie en afstemming, bijvoorbeeld op het gebied van regelgeving, gehanteerde toegangssystemen en verpakkingen. Het volgt en ondersteunt de ontwikkeling van een milieuvriendelijk lichtgewicht stedelijk distributievoertuig.

Hoofdstuk 4

Doelgroepen

Paragraaf 4.7

Verkeer en vervoer

- De rijksoverheid stimuleert de vermindering van het aantal ritten van minder dan 50 km, in het bijzonder in het stedelijk gebied. De rijksoverheid participeert hier toe in het Platform Stedelijke Distributie.
- Voor wat betreft het wegvervoer zal worden gezien in welke vorm het Programma transactie zal worden voortgezet.

Om de inzet van schonere voertuigen voor goederenvervoer over de weg te stimuleren neemt het kabinet de volgende maatregelen.

- Voor de uitvoering van de Nota voertuigtechniek en brandstoffen heeft het kabinet reeds 185 miljoen gulden gereserveerd. Hiermee wil het kabinet onder andere de vroegtijdige inpassing van vrachtauto's die voldoen aan de zogenaamde EURO 3 eisen stimuleren. Daarnaast is deze reservering bedoeld om een optimale brandstofmix te stimuleren. De mogelijkheden voor vrachtwagens op LPG worden nader onderzocht door middel van proefprojecten in alle vermogensklassen, met zowel trekkers als motorwagens
- Nederland zet zich er voor in dat bij de totstandkoming van de Europese emissie-eisen voor 2000 (EURO 3) ook voor 2005 (EURO 4) indicatieve normen zullen worden opgenomen. Vervolgens zet Nederland zich in om EURO 4 daadwerkelijk in 2005 van kracht te laten zijn.
- Het kabinet stimuleert technologisch onderzoek naar en demonstratie van schonere brandstoffen (vrachtauto's op aardgas en LPG, het gebruik van methanol en waterstof als brandstof).
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden en effecten van snelheidsbegrenzers voor lichte vrachtwagens en bestelauto's.
- Het kabinet wil de kwaliteit van de alternatieven voor het wegvervoer verbeteren. Voor het railvervoer wordt in dit kader onder andere NS-Cargo verzelfstandigd, de toetreding van nieuwe vervoerders gestimuleerd en Trans European Rail Freight Freeways geïmplementeerd, waarop *snellere internationale goederenpaden* gerealiseerd kunnen worden.
- De komst van nieuwe toetreders gaat gepaard met aanpassing van regelgeving inzake tractie en materieel. Het streven naar energiezuinig, efficiënt en stil materieel wordt in deze regelgeving en normstelling meegenomen. Maatregelen tot geluidsreductie aan materieel worden ontwikkeld in het project 'Stiller treinverkeer' en in het project 'Innocar' van de Betuweroute.
- De Betuweroute is de eerste spoorlijn in Nederland die geheel voor goederenvervoer is bestemd, en krijgt de nieuwste en meest effectieve maatregelen inzake geluidsreductie, energievoorziening en optimale inpassing in het landschap.

Belangrijke aspecten bij het beleid voor de binnenvaart zijn het verbeteren van de kwaliteit van de vervoersprestatie en daarmee het vergroten van het aandeel van deze sector in het totale goederenvervoer. Daarnaast werkt het kabinet aan bronbeleid voor de zeescheepvaart.

- Voor de binnenvaart wil het kabinet in internationaal verband afspraken maken over de normstelling. Op Nederlands initiatief komt in de Centrale Commissie Rijnvaart het instellen van emissienormen voor binnenvaartmotoren aan de orde, die gefaseerd moeten worden ingevoerd. Getracht zal worden daarna de norm door

wegvervoer**railvervoer****scheepvaart**

Terminologie voor geluidhinder door de luchtvaart

De geluidzonerings voor de luchtvaart in Nederland betreft zonering voor de dag en de nacht. De geluidzones zijn vastgesteld op basis van de Kosten-eenheid (Ke) en van het binnen de slaapkamer optredende equivalente geluidniveau (LAeq). Bij de Ke-zonering gaat het om de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal. Bij de LAeq-zonering gaat het voor de luchthaven Schiphol en Maastricht-Aachen om de geluidbelasting ten gevolge van vluchten in de periode tussen 23.00 en 6.00 uur. Handhaving van de vastgestelde geluidzones vindt plaats op basis van het in de luchtvaartwet opgenomen handhavingsinstrumentarium (aanwijzing, gebruiksplan en het handhavingsvoorschrift). Rond vliegvelden die worden gebruikt door de 'kleine luchtvaart' worden zogenaamde BKL-zones vastgesteld. Rond de velden voor de 'grote luchtvaart', waar ook kleine vliegtuigen komen, worden ook BKL-zones berekend. De grenswaarde die wordt gehanteerd is vastgesteld op 50 BKL buitenshuis.

de Europese Unie over te laten nemen.

- In 1998 zal het Scheepvaart Afvalstoffen Verdrag worden geïmplementeerd. Het kabinet steunt daarnaast waar mogelijk initiatieven op dit gebied van de sector zelf. Dit zal zeker ook bijdragen aan het behouden van de 'groene' voorsprong van de binnenvaart. Een goed voorbeeld hiervan is het streven van de sector naar het opstellen en invoeren van een milieuzorgsysteem voor de binnenvaart. Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de voortgangsnota Scheepvaart en milieu.
- Het kabinet streeft naar verdere internationale normstelling voor zeescheepvaart. Het gaat daarbij vooral om normstelling voor de emissies van SO_x, NO_x, aangroeiwende scheepsverven en ballastwater. Ook de afgifteplicht van scheepsverven is in dit verband van belang.

4.7.4 De luchtvaart

Inleiding

De luchtvaart is, als onderdeel van het verkeers- en vervoerssysteem in Nederland, van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de nationale economie. De luchtvaartsector in Nederland groeit sterk, waardoor de druk hiervan op het milieu eveneens toeneemt. Belangrijkste milieuproblemen ten gevolge van luchtvaart zijn geluidhinder, lokale en mondiale luchtverontreiniging (met name NO_x en CO₂).

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De uitvoering van de in het NMP₂ aangekondigde verstoringstaakstelling voor de luchtvaart is de afgelopen jaren voor de aspecten geluid en externe veiligheid flink gevorderd. Behalve voor Schiphol zijn voor bijna alle regionale en overige luchtvaartterreinen geluidzones vastgesteld. De externe veiligheidszones voor Schiphol zijn door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM definitief vastgesteld.

Voor Schiphol is versterking van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol én de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu uitgangspunt. Uitwerking van dit beleid is vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB Schiphol en omgeving), die in 1995 is vastgesteld. Ten aanzien van de milieudoelstellingen zijn in deze planologische kernbeslissing grenzen gesteld aan luchtvaartgeluid (geluidzonerings) en is er beleid geformuleerd voor lokale luchtverontreiniging, externe veiligheid en enkele overige milieuaspecten. Aan de milieudoelstellingen zoals verwoord in de PKB en de acties voortvloeiend uit het NMP₂ is en wordt uitvoering gegeven. Om het aantal (ernstig) gehinderden zoveel mogelijk te beperken en binnen de afgesproken grenzen te houden zijn er rond de luchthaven Schiphol en een groot aantal regionale en overige velden wettelijke geluidzones vastgesteld. Voor de lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid rondom de luchthaven Schiphol geldt 'stand still' ten opzichte van 1990.

Inmiddels zijn bijvoorbeeld 4000 woningen geïsoleerd. De kosten van deze isolatie zijn via een geluidheffing op landende vliegtuigen opgebracht door de luchtvaartmaatschappijen. In de tweede fase van het geluidisolatieprogramma dat voortvloeit uit de PKB Schiphol en omgeving, zullen naar schatting nog eens 14.000 woningen worden geïsoleerd.

Schiphol

Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB Schiphol)

Uitgaande van een ontwikkeling van de luchthaven Schiphol van maximaal 44 miljoen passagiers, 3 miljoen ton vracht en tenminste 5 miljoen reizigers die in 2015 zullen reizen via het toekomstige netwerk van hogesnelheidslijnen, worden in de PKB Schiphol de volgende milieudoelstellingen aangehouden.

- Geluidzones zijn voor de dag en de nacht vastgesteld. Voor de situatie tot 2003 (met een vierbanenstelsel) geldt een maximum van 15.100 woningen binnen de 35 Ke geluidzone. Voor de situatie met de vijfde baan, dus vanaf 2003, geldt een maximaal aantal woningen van 10.000 binnen de 35 Ke geluidzone. Daarnaast moet vanaf 2003 het aantal (ernstig) gehinderden verminderen, zowel binnen de dag als de nachtzone.
- Voor luchtverontreiniging rondom de luchthaven Schiphol geldt een stand still ten opzichte van 1990. Het gaat om de stoffen CO₂, CO, NO_x, VOS en SO₂, om zwarte rook en om geur (voor mondiale luchtverontreiniging; zie kader over de Nota luchtverontreiniging en luchtvaart).
- Voor externe veiligheid geldt eveneens stand still ten opzichte van 1990 en zal in het kader van het Algemene Beoordelingskader Externe veiligheid Luchthavens (ABEL) nader worden onderzocht hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden.
- Evaluatie van overige milieu-effecten (gezondheid, bodem en grond- en oppervlaktewater) vindt conform de Wet milieubeheer plaats in het Evaluatie- en Monitoringsprogramma.

De Nota luchtverontreiniging en luchtvaart (Nota lulu)

De Nota luchtverontreiniging en luchtvaart gaat uit van een internationale aanpak, omdat het internationale karakter van de luchtvaartsector nauwelijks ruimte biedt voor eenzijdig nationale maatregelen. Onderstaand zijn de belangrijkste beleidvoornemens uit de nota samengevat.

- Intensivering van de huidige inspanningen van Nederland in ICAO-kaders zoals het verder aanscherpen van bestaande NO_x-eisen voor vliegtuigmotoren en het ontwikkelen van CO₂-eisen.
- Er wordt een brede beleidsanalyse uitgevoerd, waarin het milieurendement van maatregelen wordt afgezet tegen de kosten die de luchtvaartsector hiervoor dient te maken (rapportage begin 1998).
- Nederland acht het van belang dat in de nabije toekomst onderzoek naar de rol en bijdrage alsmede de effecten van vliegtuigemissies en de mogelijkheid tot reductie hiervan wordt voortgezet.
- Bij het ontwikkelen van nieuwe vliegtuigmotoren moet het verminderen van emissies een belangrijke plaats krijgen. Nederland zal nagaan op welke wijze dit kan worden gestimuleerd en zal hiervoor op nationale en internationale schaal initiatieven ontwikkelen.
- Tevens gaat Nederland door met internationale milieudiplomatie, zoals het leveren van een maximale inspanning om te komen tot het instellen van een mondiale heffing op kerosine en het afschaffen van BTW vrijstelling op tickets.
- Er worden afspraken gemaakt met de Nederlandse luchtvaartsector over de wijze waarop zij kan bijdragen aan de reductie van emissies van de sector.

De voortgang en de nadere uitwerking van het beleid zoals is vastgelegd in de Nota lulu wordt begin 1998 geëvalueerd en gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Daarbij zal vooral worden ingegaan op de vooruitgang in de internationale beleidsontwikkeling en de stand van zaken betreffende afspraken met de Nederlandse luchtvaartsector over emissiereducties.

Nota lulu

In 1995 is de Nota luchtvaart en luchtverontreiniging (Nota lulu) aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nota gaat in op de mondiale en grensoverschrijdende aspecten van de luchtverontreiniging door de luchtvaart. Aangegeven is dat een internationale aanpak onmisbaar is voor een aantal belangrijke maatregelen, zoals het aanscherpen van NOx-eisen en het invoeren van CO₂-eisen, het instellen van een mondiale heffing op kerosine en het afschaffen van BTW-vrijstelling op tickets. In de Nota lulu heeft het kabinet onderzoek aangekondigd naar de effecten van luchtvaartemissies en naar de mogelijkheden om deze te reduceren. Ook zijn afspraken aangekondigd met de Nederlandse luchtvaartsector over de wijze waarop deze kan bijdragen aan emissiereducties.

Verwachte ontwikkelingen

Uit de vierde Milieuverkenning blijkt dat de omvang van hinder en ernstige hinder van de civiele luchtvaart tot 2010 afneemt. De verwachte afname van hinder is 15 tot 35 procent. De percentages voor ernstige hinder variëren tussen -55% en +10%, afhankelijk van het gehanteerde scenario (zie ook deel III, hoofdstuk 2 Verstoring). Na 2010 verwacht het RIVM weer een toename van de hinder van de civiele luchtvaart. Het percentage gehinderen en ernstig gehinderden blijft daarbij echter onder het niveau van 1995, behalve wanneer wordt uitgegaan van een economische groei van 3,3 % (scenario 'global competition').

Voor de uitstoot van CO₂ en NOx door de luchtvaart lijkt op de middellange termijn in absolute zin geen oplossing voorhanden. Per passagiers/tonkilometer zullen de emissies van CO₂ als gevolg van verbetering van de efficiëntie wel verder afnemen. Voor NOx hangt de reductie samen met de internationale aanscherping van de emissie-eis voor NOx van vliegtuigmotoren.

Het beleid voor de planperiode

Om de beleidsdoelen voor de luchtvaart te realiseren is gezien het internationale karakter van de luchtvaart, internationale samenwerking een vereiste. De inzet van Nederland in internationaal verband blijft van essentieel belang, waarbij Nederland overigens steeds vaker nauw samenwerkt met de Europese Unie. Het gaat hier vooral om verdere aanscherpingen van geluid- en emissie-normen (zie ook Nota lulu), de invoering van een mondiale heffing op kerosine⁷ en afschaffing van BTW-vrijstelling op vliegtickets (zie ook deel III, paragraaf 5.3 Financieel instrumentarium). Ook ten aanzien van geluidhinder door luchtvaart is internationale samenwerking noodzakelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de totstandkoming van een uniforme dosismaat voor vliegtuiggeluid op Europees niveau.

Het kabinet neemt voor de luchtvaart in de planperiode de volgende maatregelen.

- Het kabinet evalueert in 1999 en 2004 de PKB-Schiphol, om verzekerd te zijn van de realisatie van de gestelde milieudoelen en de andere mainportaspecten. Op basis van deze evaluaties zal het kabinet bezien of de uitwerking van het in de PKB opgenomen beleid bijstelling behoeft.
- Het kabinet streeft ernaar, overeenkomstig de PKB-Schiphol, 40% van zowel het woon-werkverkeer als het voor- en natransport van passagiers te laten plaatsvinden door middel van het openbaar vervoer.
- In de planperiode zal het kabinet de zonering en aanwijzing van de resterende regionale en overige luchtvaartterreinen in Nederland afronden.

⁷ Invoering van een heffing op Europees niveau kan worden overwogen indien dit geen nadelige effecten heeft op de concurrentiepositie van Europese luchtvaartmaatschappijen.

kleine luchtvaart

- Ten aanzien van de geluidzonering in het kader van het Besluit Kleine Luchtvaart (BKL) zal het kabinet overeenkomstig wat is vastgelegd in het Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart (BGKL) per 1 januari 2000 de normstelling met 3 BKL aanscherpen, waardoor de grenswaarde wordt verlaagd van 50 BKL naar 47 BKL. Deze aanscherping komt neer op een halvering van de geluidproductie.
- Voor de uitvoering van de Nota milieu en economie heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld voor het opzetten van nationale technologie-stimuleringsprojecten. Deze maken deel uit van nadere afspraken met de Nederlandse luchtvaartsector over het verder terugdringen van emissies. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verbeteringen aan de bron en om mogelijkheden om lokale emissies op de luchthaven te reduceren.
- Begin 1998 zal het kabinet de voortgang en nadere uitwerking van het beleid vastgelegd in de Nota lulu evalueren en hierover rapporteren aan de Tweede Kamer. Daarbij wil het kabinet onder andere ingaan op de stand van zaken bij het maken van afspraken met de Nederlandse luchtvaartsector over emissiereducties.
- In het kader van de dialoog over de toekomstige Nederlandse luchtvaartinfrastructuur (TNLI) heeft het kabinet in samenspraak met het bedrijfsleven, burgers en overheden nut en noodzaak verkend van het eventueel verder accommoderen van de groei van de luchtvaart in relatie tot milieugrenzen. Op grond van de afweging van voor- en nadelen van verdere groei van de luchtvaart zegt het kabinet onder voorwaarden ja tegen een beheerste groei van de luchtvaart in Nederland. Door de inzet van een selectief beleid wordt de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige luchtvaartsector versterkt en worden negatieve effecten teruggedrongen. Het kabinet stelt hierbij als voorwaarde dat er zodanige ruimte wordt geboden aan de groei van de luchtvaart, dat deze optimaal bijdraagt aan het algemene regeringsbeleid ten aanzien van de verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving, afname van de milieudruk en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte.
- Vooruitlopend op de Europese richtlijn over het uitfasen van het gebruik van lawaaiige vliegtuigen van en naar Europese luchthavens in 2002, stelt de luchthaven Schiphol extra scherpe eisen, die door het kabinet worden ondersteund. Voor zogenaamde 'narrow body' vliegtuigen geldt een verbod op zowel het landen als stijgen in de periode van 18.00 tot 8.00 uur. Daarnaast ontwikkelt Nederland samen met andere Europese landen initiatieven om lawaaiige vliegtuigen nog verder uit te faseren⁸.
- Per 1 september 1997 is door de minister van Verkeer en Waterstaat een slotcoördinator aangesteld en is Schiphol aangewezen als 'fully co-ordinated airport'. De slotcoördinator zal, op basis van een door Amsterdam Airport Schiphol opgestelde capaciteits declaratie, 'slots' (tijdslotten om te landen of te starten) zo optimaal mogelijk moeten verdelen over de luchtvaartmaatschappijen die Schiphol aandoen. Bij het ingaan van de nieuwe zomerschema's per 1 april 1998 zullen de effecten van de zogenaamde slotallocatie op Schiphol volledig zijn.
- Het kabinet wil nog in deze kabinetsperiode (1998) een Kadernota voor de beoordeling van de externe veiligheid van luchthavens publiceren (uitvoering van de NMP2 actie N29). In deze nota wil de regering de algemene principes presenteren die aan het te voeren beleid ten grondslag liggen. Dit kader zal zo worden opgesteld dat de uitkomsten van de PKB Schiphol en omgeving daarin passen. Tevens is er voor de nationale en regionale luchthavens een wettelijk verankering voorzien in en

TNLI

⁸ Het gaat hierbij om de zogenaamde lawaaiige 'hoofdstuk 3 vliegtuigen', die oorspronkelijk 'hoofdstuk 2 vliegtuigen' waren, maar door modificatie net binnen de eisen voor 'hoofdstuk 3 vliegtuigen' passen.

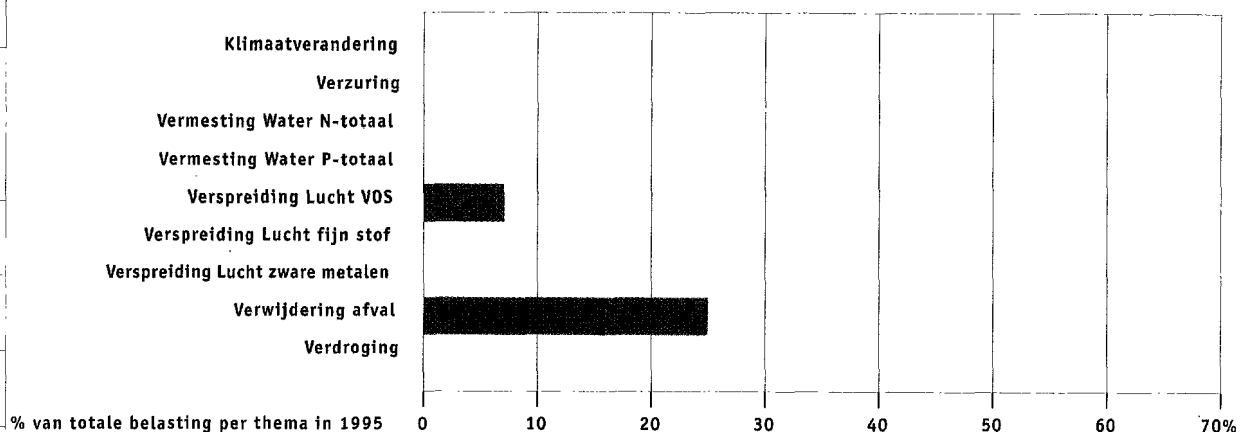
Kenmerken van de bouw

- Rond de eeuwwisseling zal de woningmarkt kwantitatief gesproken nagenoeg in evenwicht zijn. Dan zal de woningbouw daar gerealiseerd worden waar de kwalitatieve woningbehoefte zich concentreert. Omdat vooral in de marktsector nog omvangrijke tekorten moeten worden ingelopen, kunnen zich op afzienbare termijn woningoverschotten voordoen in slechter in de markt liggende delen van de woningvoorraad. Het is dan ook noodzakelijk om meer accent te leggen op gerichte herstructurering in binnenstedelijk gebied en de woningbouwproductie buiten Vinex-gebieden wat te matigen.
- De nieuwbouw geeft een sterke verschuiving te zien naar duurdere woningen in zowel de huur- als de koopsector.
- De utiliteitsbouw zal de komende jaren weer aantrekken dankzij de verwachte economische groei: geschat wordt een productiegroei met 2,5% tot 15 miljard (nieuwbouw en onderhoud).
- Veel gebouwen (niet woningen) worden maar ongeveer 30% van de tijd effectief gebruikt en dan nog is soms meer dan de helft van de werkplekken onbezet (kantoren). Er komen steeds meer initiatieven om het gebruik te intensiveren door andere concepten voor kantoorinrichting en gebruik van informatietechnologie. Kantoorinnovatie kan leiden tot 20 à 40% minder ruimtebeslag.
- De grond-, weg- en waterbouw draagt de komende jaren voor een kwart bij aan de groei van de totale bouwproductie. In verband met ruimtelijke inpassingseisen zal steeds vaker worden gezocht naar ondergrondse oplossingen.
- In de grond-, weg- en waterbouw zal meer en meer milieu- en natuurvriendelijk medegebruik worden toegepast zoals, bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers, energieopwekking (wind en zon) en biologisch bermbeheer.

Duurzaam bouwen: Van saneren naar beheren en ontwikkelen

Tot vier jaar geleden werd de bouwsector vooral aangesproken op verbeterdoelstellingen in het kader van milieuthema's. Sinds medio 1995 werkt de overheid samen met de marktpartijen aan het bereiken van concrete resultaten die beslissers en bouwers in de praktijk overtuigen van het nut van duurzaam bouwen. Spitste in de beginperiode duurzaam bouwen zich vooral toe op de milieuthema's (saneren) en later op de doelgroepen aanpak (beheren), momenteel is de fase aangebroken waarin door de sector in samenwerking met de marktpartijen op basis van draagvlak, zelfsturing en integrale benadering creativiteit wordt gemobiliseerd (ontwikkelen).

Doelgroep Bouw: Bijdrage per thema



(Bron: RIVM)

krachtens de Luchtvaartwet. De bedoeling is in de te hanteren systematiek in principe zo dicht mogelijk bij die voor geluid aan te sluiten. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn het individueel risico en het groepsrisico.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Verstoring
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel instrumentarium

4.8 Bouw

4.8.1 Inleiding

In deze paragraaf komt aan de orde wat de bouw in de afgelopen periode heeft bereikt en wat in de planperiode van de doelgroep wordt verwacht. De bouw krijgt aandacht in het milieubeleid omdat de sector een rol heeft in relatie tot verschillende cruciale maatschappelijke behoeften. Wonen, werken, mobiliteit en recreëren leiden tot veel bouwactiviteit en tot milieubelasting die daarmee samenhangt. Dit betreft vooral CO₂ door energiegebruik, bouw- en sloopafval, het gebruik van milieugevaarlijke stoffen (waaronder zware metalen) en het gebruik van grondstoffen en water. Omgekeerd vormt de milieukwaliteit van de omgeving een belangrijke randvoorwaarde voor met name het wonen in stedelijk gebied of nabij grote verkeersstromen. Paragraaf 4.8.2 gaat over de ervaringen en resultaten van het beleid in de afgelopen periode, paragraaf 4.8.3 over de verwachtingen voor de toekomst en paragraaf 4.8.4 over het beleid voor de planperiode.

4.8.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995

In 1993 ondertekenden (koepel)organisaties in de bouw de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995. In de eerste helft van de planperiode van het NMP₂ is het beleid voor duurzaam bouwen op basis hiervan uitgevoerd. Het betreft een samenhangend pakket milieutaakstellingen voor de bouw als doelgroep van het milieubeleid. Binnen het Milieuberaad Bouw wordt samengewerkt aan de realisatie van de taakstellingen.

Halverwege de planperiode van het NMP₂ is besloten het duurzaam bouwen een extra beleidsimpuls te geven. Duurzaam bouwen kreeg steeds meer belangstelling en de tijd werd rijp voor toepassing ervan op grotere schaal. Alle uitvoerende partijen in de bouw ondersteunden een gerichte nationale aanpak met het oog op een 'schaalsprong' op korte termijn in de toepassing van duurzaam bouwen. In overleg met deze partijen werd in 1995 het 'Plan van aanpak Duurzaam Bouwen: Investeren in de toekomst' opgesteld en in 1996 en 1997 uitgevoerd. De partijen die direct met de praktijk hebben te maken (overheden en marktpartijen) kwamen in de samenwerking met de bouwsector centraal te staan. Zij werden daarmee partner bij de ontwikkeling en uitvoering

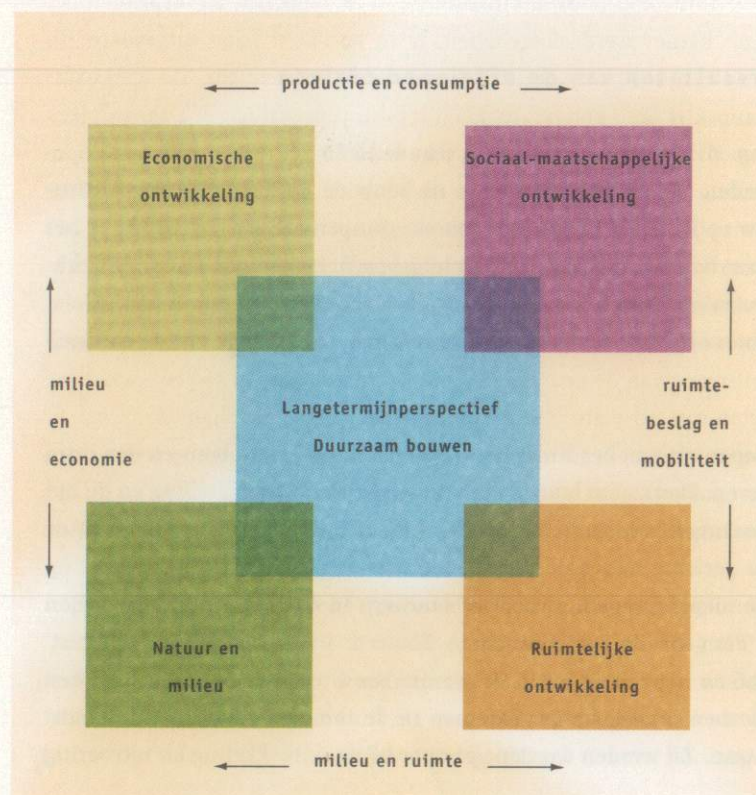
extra beleidsimpuls

Langetermijnperspectief duurzaam bouwen

Het Langetermijnperspectief duurzaam bouwen ziet de volgende uitdagingen voor de bouw in de toekomst.

- Bestaande voorraad: levensduur verlengen versus vervangen. Op gebouwniveau is vraag naar meer flexibiliteit in gebruik en eigendom. Ook op wijkniveau is levensduurverlenging noodzakelijk door integraal omgevingsbeleid.
- Stedenbouw: compactere of juist lichtere vormen van stedenbouw bieden (nieuwe) mogelijkheden om duurzamer te bouwen. Water, energie, afval en vervoer(systemen) zullen een belangrijker en integraler onderdeel gaan uitmaken van de ruimtelijke oplossingen in de gebouwde omgeving.
- Innovatief bouwen: industrieel, flexibel en demontabel bouwen vormen (ook) voor duurzaam bouwen kansrijke opties.
- Meer bouwen met en voor de consument: meer oog voor wat de markt werkelijk vraagt. De vraag naar huisvesting zal diverser worden.
- Georganiseerd bouwen: nieuwe samenwerkingsvormen zullen nodig zijn om de inrichting en het beheer van de gebouwde omgeving duurzamer tot stand te brengen.
- Duurzaam ruimtegebruik: de ruimte (in stedelijk gebied) zal flexibel en multifunctioneler moeten worden gebruikt.
- Energie: het energiebesparingsbeleid zal verder worden aangescherpt en op locatieniveau via maatwerk worden geoptimaliseerd. De energieneutrale wijk is de uitdaging voor de toekomst; steeds vaker zal daarbij gebruik worden gemaakt van duurzame energievoorzieningsvormen (wind, zon, warmte-kracht, en dergelijke).
- Water: water zal een steeds belangrijker onderwerp worden bij de inrichting van de gebouwde omgeving, zoals gesloten watersystemen op wijkniveau en grijswatersystemen in gebouwen.
- Duurzaam materiaalgebruik: hergebruik en gebruik van vernieuwbare grondstoffen zullen een vaste plaats krijgen in de vraag naar grondstoffen in de bouw. Door levensduurverlenging op gebouwniveau kan de vraag naar primaire grondstoffen mogelijk worden teruggebracht. Gecertificeerde milieugerichte productinformatie door de sector vormt de basis voor mogelijkheden om minder milieubelastende alternatieven te gaan toepassen.

Positionering duurzaam bouwen



van het beleid voor duurzaam bouwen, in plaats van doelgroep van het milieubeleid. De achterliggende gedachte was dat juist zij ervan overtuigd moesten raken dat duurzaam bouwen een kwaliteitsdimensie is, die een vaste en geïntegreerde plaats in de dagelijkse bouwpraktijk verdient, bij de bouw zelf en bij het ontwerp en beheer van de gebouwde omgeving. De rijksoverheid heeft vooral een stimulerende, faciliterende en controlerende rol hierbij. Eind 1995 hebben dus de marktpartijen die bij duurzaam bouwen betrokken zijn, mede-verantwoordelijkheid genomen voor de nationale implementatie van het milieubeleid in de sector. Het genoemde plan van aanpak vormt het programma van projecten waaraan de partijen meewerken.

De eindrapportage over de resultaten van de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995 laat zien, dat op tien van de vijftien taakstellingen 'voortgang' tot 'goede voortgang' is gerealiseerd. Goede voortgang (overeenkomstig de taakstelling) is bereikt bij hergebruik van reststoffen en gereinigde grond, vermindering en scheiding van chemisch afval, scheiding van bouwafval in fracties en hergebruik daarvan, gebruik van meer hout, beperking van emissies van PAK, koper, zink en lood in verband met houtverduurzaming, de ontwikkeling van een milieumatenmethodiek en waterbesparing. In 1996 werd ten opzichte van 1985 80% minder bouw- en sloopafval aangeboden voor eindverwerking (met name storten en verbranden). De taakstelling om in 2000 90% van het bouw- en sloopafval te hergebruiken, werd al in 1995 gerealiseerd. Het gebruik van CFK's werd in 1995 beëindigd. Onvoldoende voortgang is geboekt bij het realiseren van de doelstelling voor hergebruik van gereinigde baggerspecie (door het achterblijven van de ontwikkeling van het aanbod ten opzichte van 1993) en bij de toepassing van oplosmiddelarme verven.

Plan van aanpak duurzaam bouwen: investeren in de toekomst

Het Plan van aanpak duurzaam bouwen: investeren in de toekomst dat in september 1995 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, is in 1996 en 1997 uitgevoerd. In december 1996 werd een deelplan voor de utiliteitsbouw uitgebracht. De werkwijze van het Plan van aanpak is door een onafhankelijk bureau geëvalueerd. Daaruit bleek dat de aanpak een goede impuls is geweest voor de implementatie van duurzaam bouwen. De samenwerking tussen overheid en markt is goed gegaan en had zelfs nog intensiever mogen zijn. De geformuleerde ambities zijn als redelijk ervaren, evenals de verwerking in de aanpak van de verschillende beleidsinvalshoeken (per rijksonderdeel). De afstemming tussen het Plan van aanpak en de lopende activiteiten van het Milieuberaad Bouw was niet optimaal. De effecten van het Plan van aanpak zijn beoordeeld op grond van de voortgang van de activiteiten, de resultaten daarvan en (een schatting van) de milieueffecten van het plan. Hieruit blijkt onder meer het volgende.

- Van de doelgroep is 90% bekend met het Nationaal Pakket woningen en meer dan 50% gebruikt het pakket.
- Van nieuwe woningen voldoet 15% op dit moment aan het pakket, inclusief de VROM-maatlat.
- De tijdelijke stimuleringsregeling voor verbetering/renovatie van woningen wordt vooralsnog minder gebruikt dan verwacht.
- In de utiliteitsbouw hebben 17 en in de woningbouw 33 projecten, met in totaal 3800 woningen, de voorbeeldstatus gekregen. De animo hiervoor was zo groot, dat veel aanvragen niet konden worden gehonoreerd.

Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen 2: enkele hoofdpunten

- Nieuwe pakketten voor grond-, weg- en waterbouw (GWW) en stedenbouw.
- Acties gericht op de consument (DHZ-assortimentsverbetering, klusinformatie en campagne, toets milieuprestatie bestaande voorraad (waaronder energieprestatiekeurmerk, EPK en bewonersinstructie).
- Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR: 10 miljoen).
- Programma Innovatief Bouwen (30 miljoen van Nota milieu & economie).
- Bouwregelgeving; per 2000 de energieprestatienorm (EPN) aanscherpen voor woningen naar 1.0; uitwerken 5e pijler van het Bouwbesluit en opname van in beginsel de vaste maatregelen uit het Pakket; ontwikkeling van een waterprestatienorm.
- Opstellen plan ter stimulering van een integrale benadering van water in het stedelijk gebied.

Overzicht taakstellingen voor de bouw

	2000	2010
hergebruik bouw- en sloopafval	90%	geen taakstelling
preventie bouw- en sloopafval	5%	geen taakstelling

Volkshuisvesting en duurzaam bouwen

In het eerste Plan van Aanpak duurzaam bouwen 1 lag het accent sterk op het beperken van de milieubelasting bij de nieuwbouw van woningen. Op 4 november 1997 is het Plan van Aanpak duurzaam bouwen 2 gepresenteerd. Daarin is het accent verschoven naar de bestaande woningvoorraad. Duurzame verbetering/renovatie van woningen wordt door het rijk onder meer gestimuleerd via een tijdelijke subsidieregeling. Naast het Nationaal Pakket Woningbouw Beheer, dat operationele maatregelen bevat, zijn voor woningbeheerders sinds kort ook instrumenten op strategisch en tactisch niveau beschikbaar. De rapportage 'Duurzaam beheer' van het Milieuberaad voor de Bouw (MBB) beschrijft een strategie voor duurzaam beheer als integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van professionele beheerders; de DUWON-handleiding (SEV + Novem) biedt woningbeheerders de mogelijkheid om milieu als kwaliteitsaspect mee te nemen in het afwegingsproces dat de planontwikkeling kenmerkt van strategisch voorraadbeheer tot en met het uitwerken van plannen.

- De wettelijke verankering van duurzaam bouwen is nog niet gerealiseerd (met uitzondering van de energieprestatienorm, EPN). De vrijwillige maatregelen werpen echter al veel vruchten af.
- Ook in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW) is veel gedaan aan instrumentontwikkeling en proef- en voorbeeldprojecten om duurzaam bouwen tot standaard te maken.
- Het plan van aanpak blijkt een substantiële impuls voor de verbetering van de milieukwaliteit, met name ten aanzien van het thema energie, onder meer door de invoering van de energieprestatienorm (in december 1995). Op basis van een positieve evaluatie is besloten de norm voor woningen per 1 januari 1998 aan te scherpen zodat er voor ruimteverwarming en warm tapwater samen niet meer gas wordt verbruikt dan 1200 m³ per jaar.
- Dankzij het project Optimale Energie-Infrastructuur (OEI) staat de energie-infrastructuur op de agenda bij planontwikkeling op nieuwbouwlocaties.
- De fiscale groenregeling is ingevoerd (een groene hypotheekfaciliteit voor 5000 woningen per jaar) en inmiddels verlengd met één jaar (en 5000 woningen) tot 1 november 1999.

4.8.3 Verwachte ontwikkelingen

Op basis van de ervaringen met het Plan van aanpak Duurzaam Bouwen en de toekomstverkenningen op het gebied van wonen, milieu en ruimte, is een Langetermijnperspectief Duurzaam Bouwen opgesteld. Dit perspectief heeft als horizon het jaar 2030 en schetst de ontwikkelingen en trends die op basis van huidige inzichten rond de gebouwde omgeving worden verwacht, evenals de mogelijkheden om daar met duurzaam bouwen op te anticiperen. Volgens dit langetermijnperspectief wordt de ontwikkeling van de gebouwde omgeving door verschillende beleidsvelden beïnvloed. Daarom vraagt duurzaam bouwen om een integrale benadering (zie de figuur 'Positionering duurzaam bouwen').

In het Langetermijnperspectief Duurzaam Bouwen zijn drie scenario's van het Centraal Planbureau opgenomen. Hieruit volgt een woningbehoefte in 2030 van ruim 7 tot circa 8 miljoen woningen. Het aandeel koopwoningen stijgt daarbij verder naar 60 tot 71% in 2030. Voor nieuwbouw van woningen is in deze periode extra ruimte nodig van 18 tot 27% van het huidige stedelijk gebied. Ook kwalitatief worden hogere eisen gesteld aan de woningen, door woonvoorkeuren en comforteisen van de consument. Dit heeft grote consequenties voor het beheer van de bestaande voorraad. In de periode tot 2030 moeten 605.000 tot 810.000 woningen worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw. In totaal zijn in circa 1.500.000 woningen ingrijpende verbeteringen nodig. In de utiliteitsbouw en de GWW-sector wordt een stijging van bouwactiviteiten voorzien van 20 tot 30%.

De omvangrijke investeringsprogramma's die in de fysieke omgeving worden voorzien, in combinatie met de economische vooruitzichten, leveren volgens het Langetermijnperspectief Duurzaam Bouwen een kansrijk perspectief voor duurzaam bouwen in de toekomst.

integrale benadering

groeïende woningbehoefte

kansen voor de toekomst

Overig beleid relevant voor de bouw

- **Verspreiding (prioritaire stoffen)**
 - * begin 1998 uitbrengen van beleidsstandpunt fijn stof
 - * begin 1998 uitbrengen van beleidsstandpunt zware metalen
 - * voor radon in verblijfsruimten wordt een stralingsprestatienorm opgesteld
- **Verzuring**

Doordat de emissies van verzurende stoffen bij andere doelgroepen dalen, neemt het belang van de bijdrage door de bouw (bouwmachines, met name van NOx) toe. Het kabinet beziet in de planperiode in overleg met de doelgroep de mogelijkheden voor emissiereducties.
- **Verontreiniging van de bodem**

Bij bodemsanering van bestaande gevallen van voor 1987 wordt de saneringsbenadering "herstel multifunctionaliteit tenzij" losgelaten. Het uitgangspunt functiegericht saneren wordt ingevoerd. Mede door middel van intensivering van particuliere investeringen en extra inzet tot 2010 van 1,5 miljard gulden aan rijksmiddelen streeft het kabinet ernaar de bodemverontreinigingsproblematiek in 25 jaar beheersbaar te maken.
- **Water**

Het water(besparings)beleid zal worden geïntegreerd in een te ontwikkelen beleid gericht op duurzame stedelijk watergebruik en -beheer door

 - * vergroten samenhang in de waterketen (winning, transport, gebruik, zuivering, lozing)
 - * het hanteren van watersystemen en ecologie als basis bij de inrichting van stedelijk gebied
 - * verbeteren van de samenwerking van betrokkenen

In 1998 zal een uitgewerkte beleidsvisie en plan van aanpak gereed zijn.
- **Energie**
 - * invoering en ontwikkeling van een energieprestatiekeurmerk (EPK) voor de bestaande bouw (zie ook de milieuprestatietoets in het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2). De EPK is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over de energetische toestand van een woning en de mogelijke energiebesparingsmaatregelen. Energiedistributiebedrijven proberen vanaf 1997 dit instrument op bescheiden schaal uit. Het kabinet zal een bredere inzet van de EPK financieel ondersteunen. De wijze van ondersteuning zal worden aangegeven in de in 1998 uit te brengen Nota energiebesparing.
 - * invoering en ontwikkeling van een energieprestatienorm op locatie (EPL) als norm ter stimulering van een optimale energie-infrastructuur. Met de ontwikkeling hiervan is in 1997 een begin gemaakt. Het kabinet stimuleert de introductie van dit instrument vanuit het CO2-reductieplan, onder andere door projecten te ondersteunen waarin de principes van het project Optimale Energie-Infrastructuur (OEI) zijn opgenomen.
- **Biodiversiteit**

De biodiversiteit in de bebouwde omgeving krijgt in deze planperiode steeds meer aandacht. Dat speelt bij bijvoorbeeld bouwlocatiekeuze en bij infrastructuurprojecten. Het kabinet gaat voor het bevorderen van biodiversiteit concrete maatregelen uitwerken en zal die vastleggen in een beleidsvisie op biodiversiteit.
- **Financieel instrumentarium**
 - * in deel III, hoofdstuk 5, Financieel instrumentarium geeft het kabinet een overzicht van mogelijke fiscale maatregelen. Onderdeel daarvan is verhoging van de regulerende energiebelasting (REB). Verhoging van de belasting op energie voor kleingebruikers betekent voor de doelgroep bouw dat het rendement van het aanbrengen energiebesparende maatregelen naar verwachting hoger wordt.
 - * ook kondigt het kabinet aan dat ze de mogelijkheden van een nieuwe belasting voor oppervlaktedelfstoffen gaat onderzoeken.

4.8.4 Het beleid voor de planperiode

Het beleid voor de bouw in de planperiode sluit aan bij het Plan van Aanpak duurzaam bouwen 2, dat in november 1997 is verschenen en waarmee de aanpak van de afgelopen jaren wordt voortgezet. Het kabinet geeft het beleid voor duurzaam bouwen in dit plan van aanpak in de periode 1998-1999 de volgende nieuwe accenten.

- Duurzaam beheer van de bestaande voorraad kan een enorme milieuwinst opleveren. Nu de aanpak voor de nieuwbouw op gang begint te komen, wordt het tijd om duurzaam bouwen-beleid voor het bestaande stedelijke gebied duidelijker op te pakken.
- Naast het schaalniveau van gebouwen en materialen blijkt het stedenbouwkundig schaalniveau de grootste milieukansen op te leveren. Daarbij zijn ook andere duurzaamheidsthema's belangrijk, zoals ruimtegebruik, natuur en verkeer en vervoer.
- Er is meer aandacht nodig voor de consument als gebruiker van gebouwen, als opdrachtgever voor bouwactiviteiten en als doe-het-zelver.
- Duurzaam stedelijk watergebruik en -beheer betekent anders omgaan met water. Hiervoor is samenhang nodig in de keten van winning tot lozing, evenals een betere integratie in de leefomgeving en meer samenwerking van betrokkenen.
- De aanpak voor de GWW en utiliteitssector wordt verder geïntegreerd in de aanpak voor de overige bouw. In 1998 wordt bijvoorbeeld een nationaal pakket voor de utiliteitsbouw gepubliceerd. Voor de GWW-sector zal eveneens een nationaal pakket worden ontwikkeld en zal extra aandacht worden besteed aan energiebesparing. In de werken van Defensie zal in toenemende mate duurzaam bouwen worden toegepast.
- Het beleid voor duurzaam bouwen mag niet tot gezondheidsrisico's leiden (bijvoorbeeld op het spanningsveld van ventilatie, energiebesparing en binnenmilieu). Waar gezondheid in het verlengde van duurzaam bouwen ligt, is dat voor de consument juist een zwaar argument om voor duurzaam bouwen te kiezen.

Deze accenten voor de beleidsimpuls in de periode 1998-1999 zijn uitgewerkt in speerpuntprojecten met beoogde doelen, concrete acties en organisaties die zich als 'eigenaar' van het speerpunt hebben aangeboden.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 1 Samenwerkende organisaties
- deel II, hoofdstuk 4 Actoren in de waterketen
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verontreiniging van de bodem
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- deel III, hoofdstuk 2 Verstoring
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel instrumentarium
- Plan van aanpak Duurzaam Bouwen 2
- Langetermijnperspectief duurzaam bouwen
- Monitoring duurzaam bouwen: resultaten Plan van aanpak 1996-1997

VAN 'T ÉÉN



KOMT 'T ANDER.



80% van de mensen levert het groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in. Da's mooi, want daar wordt gezonde compost van gemaakt. Goed voor de verzorging van duizenden plantsbenen en tuinen. Meer weten? Bel 06-8051 (44 ct per minuut). Of bel voor de gratis folder, tel. 079 - 3 449 449.

EEN BETER MILIEU BEGINT BIJ JEZELF



VAN 'T ÉÉN



KOMT 'T ANDER.



80% van de mensen levert het groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in. Da's mooi, want daar wordt gezonde compost van gemaakt. Goed voor het onderhoud van duizenden sportvelden. Meer weten? Bel 06-8051 (44 ct per minuut). Of bel voor de gratis folder, tel. 079 - 3 449 449.

EEN BETER MILIEU BEGINT BIJ JEZELF



VAN 'T ÉÉN



KOMT 'T ANDER.



80% van de mensen levert het groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in. Da's mooi, want daar wordt gezonde compost van gemaakt. Goed voor de verbetering van duizenden hectaren landbouwgrond. Meer weten? Bel 06-8051 (44 ct per minuut). Of bel voor de gratis folder, tel. 079 - 3 449 449.

EEN BETER MILIEU BEGINT BIJ JEZELF



4.9 Afvalverwijderingsbedrijven

4.9.1 Inleiding

De doelgroep afvalverwijderingsbedrijven omvat organisaties die zich in hoofdzaak met de verwijdering van afvalstoffen bezighouden. Deze bedrijven zamelen afval in, maken het voor hergebruik geschikt of verbranden of storten het. De rijksoverheid overlegt met een aantal intermediaire organisaties over de beleidsuitvoering. De meest betrokken partijen zijn

- de Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval (NVGA)
- de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV)
- de Nederlandse Vereniging van Reinigings- en Afvalverwijderingsdeskundigen en -bedrijven (NVRD)
- de Vereniging van Nederlandse particuliere bedrijven in integrale afvalverwijdering (Afvalbeheer)
- de Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG)
- de Belangenvereniging Recycling Bouw- en Sloopafval (BRBS)

In paragraaf 4.9.2 staan de ervaringen en resultaten in de afgelopen periode, in paragraaf 4.9.3 de ontwikkelingen die voor de doelgroep van belang zijn en in paragraaf 4.9.4 de hoofdlijnen van het beleid voor de planperiode.

4.9.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Eind 1997 voldeden alle afvalverbrandingsinstallaties aan de normstelling voor emissies naar de lucht in het Besluit luchtmissies afvalverbranding. Tussen 1990 en 1995 is de emissie naar de lucht van stoffen als dioxinen, stikstofoxiden, zwaveldioxide, zoutzuur, fluorwaterstof en zware metalen bij deze installaties zeer sterk gereduceerd, variërend van 64% voor stikstofoxiden tot 99% voor dioxinen, waarbij de hoeveelheid verbrand afval ongeveer gelijk is gebleven. De resultaten van de afgelopen periode zullen ertoe leiden dat in 2000 circa 5 Mton afvalstoffen in afvalverbrandingsinstallaties zal worden verbrand, waarvan circa 25% verbrandingsresten overblijft. Deze resten bestaan in hoofdzaak uit bodem- en vliegias en zijn ondermeer verontreinigd met zware metalen. Het beleid van de provincies kent een regime om bodemas in infrastructuurele werken toe te passen. Dit regime wordt te zijner tijd vervangen door het Bouwstoffenbesluit. Vliegias wordt gedeeltelijk toegepast als vulstof bij de productie van asfalt. Voor het overige wordt het gestort. In hoofdstuk 2.7 van deel III over verwijdering is aangegeven hoe het aanbod van afvalstoffen zich naar verwachting zal ontwikkelen.

Alle stortplaatsen die in bedrijf zijn, voldoen aan de eisen van het Stortbesluit bodembescherming. De emissie van methaan is flink afgenomen dankzij de vermindering van het aandeel verteerbare organische afvalstoffen in gestort afval en dankzij de winning van stortgas (methaan). Het stortgas wordt verbrand, waarbij energie wordt opgewekt. Gebleken is dat daarbij voor enkele prioritaire stoffen een te grote emissie naar de lucht plaatsvindt. Zie voor de afspraken die gemaakt zullen worden over doel- en taakstellingen het thema verspreiding (hoofdstuk 2.5 van deel III).

succesvol beleid



4.9.3 Verwachte ontwikkelingen

De organisatiestructuur van de afvalstoffenverwijdering zal worden herzien. Dit is een gevolg van het kabinetsstandpunt van 3 december 1996 naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie Epema-Brugman). De herziening houdt in dat de sturing van de afvalstoffenverwijdering van de provincies naar de rijksoverheid verschuift. Bovendien is onder voorwaarden sprake van het opheffen van landsgrenzen voor afvaltransport. In hoofdstuk 2.7 over verwijdering wordt op deze herziening ingegaan. Met het wijzigen van de schaalgrootte van de verwijdering ontstaat meer ruimte voor marktwerking. Degenen die afvalstoffen inzamelen, bewerken of verwerken krijgen immers meer keuze bij het verrichten van verwijderingshandelingen. Dit kan leiden tot meer efficiëntie en kostenbeheersing bij de afvalstoffenverwijdering.

Naar verwachting zullen de emissies die ontstaan bij het verbranden van stortgas, afnemen. Er zullen immers minder verteerbare organische stoffen aan stortplaatsen worden aangeboden, door scheiden aan de bron en verbranden.

4.9.4 Het beleid voor de planperiode

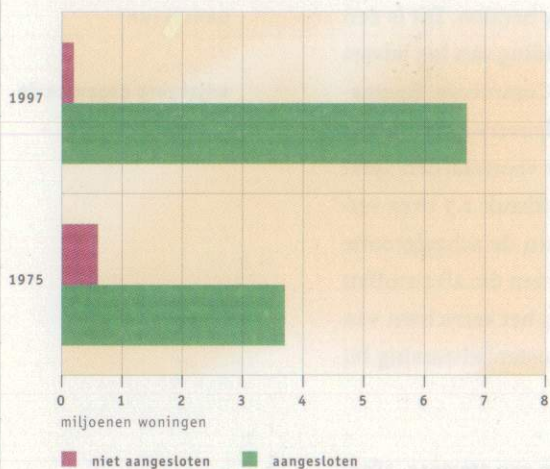
De inzichten over de herziening van de afvalverwijderingsstructuur leiden tot een aantal beleidsvoornemens voor de planperiode.

- Voor afvalstoffenverwijdering zullen de provinciegrenzen vervallen.
- Er zullen initiatieven worden genomen om, binnen de context die in paragraaf 4.9.3 is geschetst, zo spoedig mogelijk ook de landsgrenzen voor afvaltransport te laten vervallen.
- Door de verhoging van het belastingtarief voor het storten van brandbare afvalstoffen per 1-1-1998, zijn de tarieven voor het storten gemiddeld gelijk aan de tarieven voor verbranden (actie N46 van het NMP2).
- Het Tienjarenprogramma afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen, die op de NMP's zijn gebaseerd, gaan op in één afvalbeheersplan.
- De energie die ontstaat bij het verbranden van afvalstoffen, zal optimaal worden benut. Om dit te stimuleren zal de elektriciteit die is geleverd door afvalverbrandingsinstallaties voor een afdrachtskorting op de regulerende energielasting in aanmerking komen, voor zover deze elektriciteit afkomstig is van het verbranden van biomassa. Deze regeling zal eerst in werking treden nadat de afvalverbranders en de rijksoverheid afspraken hebben gemaakt over vergroting van de benutting van energie uit afval door de AVI's.
- Voor emissies naar de lucht die ontstaan door het verbranden van stortgas, wordt verwezen naar hoofdstuk 2.5 van deel III over verspreiding.

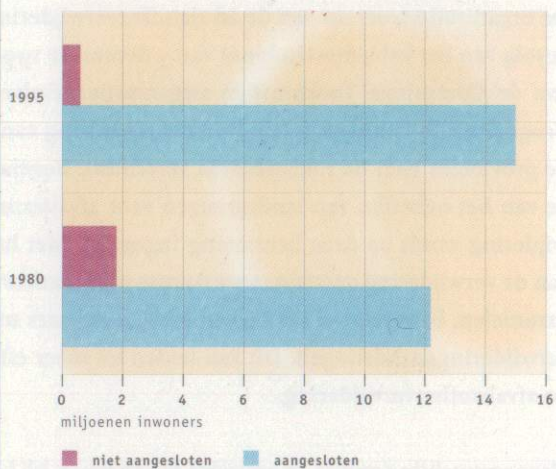
Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding

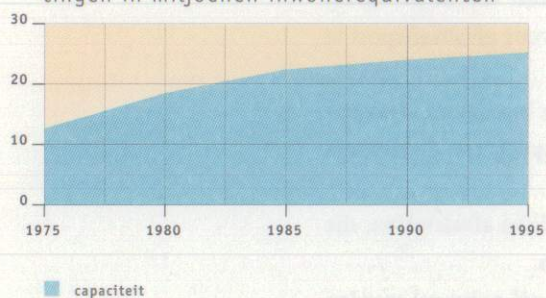
Aantal woningen in miljoenen aangesloten op riolering



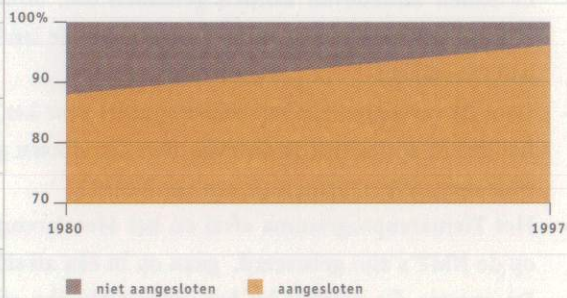
Aantal inwoners in miljoenen aangesloten op een gemeenschappelijk rioleringsstelsel



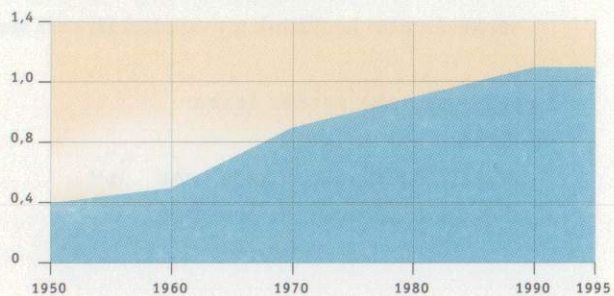
Ontwikkeling van de zuiveringscapaciteit bij communale afvalwaterzuiveringsinrichtingen in miljoenen inwonerequivalenten



Percentage van de bevolking aangesloten op een gemeenschappelijk rioleringsstelsel



Ontwikkeling van de productie van leidingwater in Nederland in miljarden m³



4.10 Actoren in de waterketen**4.10.1 Inleiding**

De actoren in de waterketen zijn verantwoordelijk voor de (drink)watervoorziening, riolering en zuivering van afvalwater in rioolwaterzuiveringsinstallaties. Deze doelgroep draagt bij aan milieuproblemen op de gebieden vermesting, verspreiding, verdroging en verwijdering. Het meer algemene beleid voor het milieucompartiment water is vastgelegd in de vierde Nota waterhuishouding. De drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening, door de kwaliteit en de continuïteit van de levering te waarborgen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van de riolering, op basis van de gemeentelijke rioleringsplannen. Veelal dient het riool zowel voor het vervoer van afvalwater als voor de afvoer van hemelwater (een gemengd rioolsysteem). De waterkwaliteitsbeheerders, verenigd in de Unie van Waterschappen, zijn eigenaar en beheerder van de meeste afvalwaterzuiveringsinrichtingen. Deze communale inrichtingen reinigen het afvalwater van huishoudens, bedrijven en openbare voorzieningen.

In paragraaf 4.10.2 staan de milieuproblemen bij drinkwaterproductie, riolering en afvalwaterzuiveringsinstallaties en de ervaringen en resultaten in de afgelopen periode. In paragraaf 4.10.3 staan de verwachte ontwikkelingen en in paragraaf 4.10.4 de hoofdlijnen van het beleid in de planperiode.

4.10.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

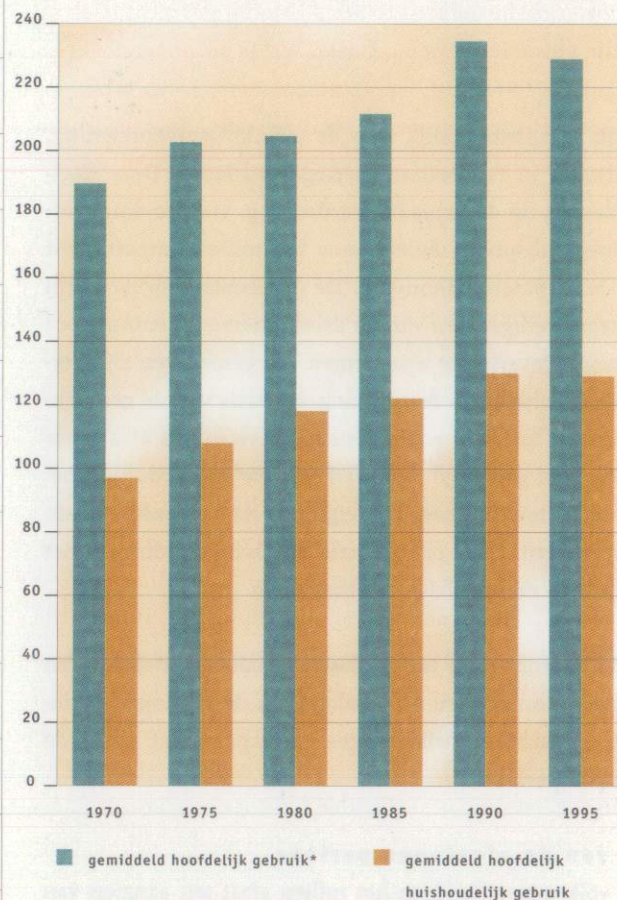
Met het oog op de hygiëne, de volksgezondheid en het milieu staat ten aanzien van drinkwaterproductie, riolering en afvalwaterzuivering de instandhouding van een goede nutsvoorziening voorop. Het beleid voor waterleidingbedrijven in het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening (Tweede Kamer 1995/96, 23 168 nr. 11) is in uitvoering. In het kader van de vergroening van het belastingstelsel is een belasting op de onttrekking van grondwater ingevoerd. Het beleid voor riolering en afvalwaterzuiveringsbedrijven in het NMP2 en de derde Nota Waterhuishouding is grotendeels uitgevoerd. Een herziening van de Waterleidingwet is in voorbereiding. Het juridisch kader voor riolering en afvalwaterzuivering is compleet gemaakt en de doelgroep heeft nu een scala van instrumenten om het beleid uit te voeren.

Onder meer doordat de EU-richtlijn voor de behandeling van stedelijk afvalwater werd geïmplementeerd (EU-91/271), zijn in een aantal besluiten op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren eisen geformuleerd voor de lozing van afvalwater. In de Wet milieubeheer zijn de planverplichting en de gemeentelijke zorgplicht voor de aanleg en het beheer van de riolering opgenomen. De Leidraad Riolering is uitgebracht. Aangevuld met de richtlijnen van de Commissie integraal waterbeheer (CIW/CUWVO) hebben de beheerders van het afvalwatersysteem nu een vrijwel complete set regels, uitgangspunten en aanbevelingen voor de uitvoering van hun taak.

De waterleidingbedrijven hebben in het kader van het VEWIN-milieuplan en -programma concreet bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde milieudoelen. Een voorbeeld is de oprichting van de reststoffenunie. Dit samenwerkingsverband van waterleidingbedrijven heeft de oplossing van de problematiek van zuiveringslib en

beleid op de rails

Ontwikkeling in het verbruik van leidingwater in liters per persoon per dag



* Inclusief gebruik van leidingwater in bedrijven voor procesdoeleinden

'Waterspoor'

Met de term "Waterspoor" wordt een nieuw watertariefsysteem aangeduid waarbij in de prijs van het water de kosten van productie, transport, gebruik, afvoer, zuivering en lozing zijn opgenomen. Aparte rekeningen voor rioolheffing en afvalwaterbehandeling komen daarmee te vervallen. Op deze manier hoopt men dat de consument meer verantwoord met water zal omgaan.

Een wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren maakt het binnenkort mogelijk een proef te doen met het waterspoor. Deze moet aantonen of mensen inderdaad meer op hun watergebruik gaan letten en het dus zinvol is het waterspoor in te voeren.

andere afvalstoffen bij de drinkwaterproductie aanzienlijk dichterbij gebracht. Ook op het gebied van waterbesparing zijn goede resultaten geboekt. Wel is het energiegebruik van de bedrijfstak in 1994 en 1995 in totaal met 10% gestegen, terwijl een forse vermindering werd nagestreefd. Als oorzaken hiervoor noemen de waterleidingbedrijven de overgang van grondwater op oppervlaktewater, intensievere zuivering en grotere transportafstanden.

Van de woningen is inmiddels 97% op het riool en een afvalwaterzuiveringsinrichting aangesloten. Europees en mondiaal gezien is dit een zeer goed resultaat. Inmiddels wordt 75% van het fosfaat uit afvalwater verwijderd, waarmee de rioolwaterzuiveringsinrichtingen hun NMP2-taakstelling hebben bereikt. Van de stikstof wordt 56% verwijderd en dit zal in 1998 tot circa 68% toenemen (zo blijkt uit de evaluatie door de Unie van Waterschappen van de waterbeheersplannen van de waterschappen). De taakstelling voor stikstof uit het NMP2, een verwijderingsrendement van 75% in 1998, zal niet worden gehaald. Deze taakstelling zal in 2005 worden gerealiseerd. Een knelpunt bij het bereiken van de taakstelling is het gebrek aan ruimte voor de uitbreiding van een aantal zuiveringsinrichtingen, waardoor het realiseren van die uitbreidingen meer tijd kost. Deze installaties moeten uiterlijk in 2005 een verwijderingsrendement van 75% op stikstof halen (zo is vastgelegd in het besluit stedelijk afvalwater op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Problemen met zuurstofbindende stoffen behoren al enkele jaren tot het verleden. Verdere investeringen zijn nodig om meer woningen op het riool aan te sluiten, het overstorten te verminderen, het verwijderingsrendement van de afvalwaterzuiveringsinrichtingen te verbeteren en het rioolstelsel in goede staat te houden.

succesvol beleid

4.10.3 Verwachte ontwikkelingen

Door middel van samenhang in de waterketen en samenwerking tussen alle actoren kan duurzaam waterbeheer en -gebruik (waaronder waterbesparing) worden gerealiseerd bij planning (ook ruimtelijk), hergebruik van afvalwater en benutting van ingezameld hemelwater via een gescheiden riolering. Verwacht wordt dat hierdoor in ieder geval besparingen mogelijk zijn in nieuwe situaties en uitbreidingsplannen. Ook het bestaand stedelijk gebied moet daarbij echter aandacht krijgen.

samenhang

De Waterleidingwet wordt herzien. In de hoofdlijnennotitie herziening Waterleidingwet, die op korte termijn zal verschijnen en het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening is aangegeven, dat ook voor milieutaken verantwoordelijkheden moeten worden vastgelegd. Daarnaast moet de openbare watervoorziening zijn zekergestellt en moet de overheidszorg voor levering van water aan particulieren (vooral drinkwater) zijn afgebakend ten opzichte van meer vrije marktwerking voor grote leveringen van proceswater aan de industrie. Voor de vervanging van loden waterleidingen bereidt het kabinet een Plan van Aanpak 'lood in drinkwater' voor. Hiervoor wordt ook van de waterleidingbedrijven een aanzienlijke inspanning gevraagd.

Uit de evaluatie van de gemeentelijke rioleringsplannen (Tweede Kamer 1996/97, 19 826 nr. 20) blijkt, dat tot 2005 17 miljard gulden moet worden geïnvesteerd in onderhoud, aanpassing en uitbreiding van de rioolstelsels (onder andere om overstorten te verminderen en om riolering in het buitengebied aan te leggen). Dit bedrag is 7 miljard gulden hoger dan het kabinet eerder aan de Tweede Kamer heeft bericht (kamerstukken II 1991/1992, 19 826, nr.18).

rioolstelsel

'Water in de stad'

'Water in de stad' is een serie experimenten waarbij in woningen een deel van het benodigde drinkwater (bijvoorbeeld voor toiletspoeling) wordt vervangen door regenwater of (voorgezuiverd) oppervlaktewater. Daarbij wordt wel de kwaliteit van het water in het oog gehouden in verband met hygiënische en volksgezondheidsaspecten.

Voordelen van dergelijke gescheiden waterstromen zijn onder meer de volgende.

- Door de opvang van regenwater kan de capaciteit van rioleringen en afvalwaterzuivering verminderen.
- Opvang van regenwater in vijvers kan het stedelijk gebied verfraaien en tegelijkertijd dienen voor bluswater en aanvulling van het grondwater.

Gemeenten zullen in de toekomst rekening moeten houden met 'Water in de stad' bij de ontwikkeling van stedenbouwkundige visies, de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, riolering, wegbeheer, recreatie en groenbeheer. Wel zijn nog meer experimenten nodig om al deze aspecten nader te onderzoeken. Aandachtspunt hierbij is de verontreiniging in regenwater door vuil op daken, verhard oppervlak en in goten. In het Actieprogramma diffuse bronnen hebben alle betrokken overheden afspraken over de terugdringing van diffuse waterverontreiniging vastgelegd.

Binnenkort wordt een 'Handreiking water in de stad' opgesteld. De eerste modules daarvan kunnen in 1998 worden verwacht.

Gevolgen van een snelle afvoer van regenwater

Nu is het nog zo dat afval- en regenwater in het stedelijk gebied en het daaromheen liggende platteland snel moet worden afgevoerd. In de praktijk leidt dat tot problemen als waterverspilling, verdroging door daling van de grondwaterspiegel en het ongezuiverd lozen van piekafvoer bij tijdelijke wateroverlast (overstorten).

Dit alles wordt nog versterkt door de uitbreiding van het stedelijk gebied en de bijbehorende uitbreiding van verharde oppervlakken (daken, wegen, pleinen en parkeervoorzieningen), in combinatie met de afvoer via een gemengd rioolsysteem. Het regenwater wordt snel afgevoerd naar de zuiveringsinstallatie en vervolgens naar zee. Daardoor komt er minder regenwater in de bodem, vermindert de aanvulling van het grondwater en wordt het oorspronkelijke natuurlijke waterhuishoudkundige systeem verstoord. De snelle afvoer van regenwater is daarmee een van de oorzaken van verdroging.

Overstorten

Overstorten gebeurt wanneer in perioden van veel regen rioleringen en afvalwaterzuiveringsinrichtingen onvoldoende capaciteit hebben om het afvalwater, samen met het regenwater te bergen. Het overtollige water wordt dan ongezuiverd afgevoerd naar het oppervlaktewater. Wel gaat het eerste, meest vervuilde mengsel van afvalwater en regenwater naar de afvalwaterzuiveringsinstallaties.

Overstorten kan dus leiden tot verontreiniging van het oppervlaktewater. Momenteel loopt er parlementair onderzoek naar enkele gevallen van veeziekte die mogelijk verband houden met overstorten.

Over de nadelen van een snelle waterafvoer bestaan inmiddels nieuwe inzichten. Op basis daarvan zijn projecten uitgevoerd op het gebied van waterbesparing en het langer vasthouden van regenwater, voor gebruik, in vijvers of bodem. De resultaten lijken aan te geven dat met een andere aanpak de nadelen van een snelle waterafvoer verminderen, terwijl de doelstellingen voor riolering en afvalwaterzuivering op het terrein van hygiëne, volksgezondheid en milieu, kunnen worden gehandhaafd. Deze problematiek is nader uitgewerkt in de vierde Nota waterhuishouding en het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2.

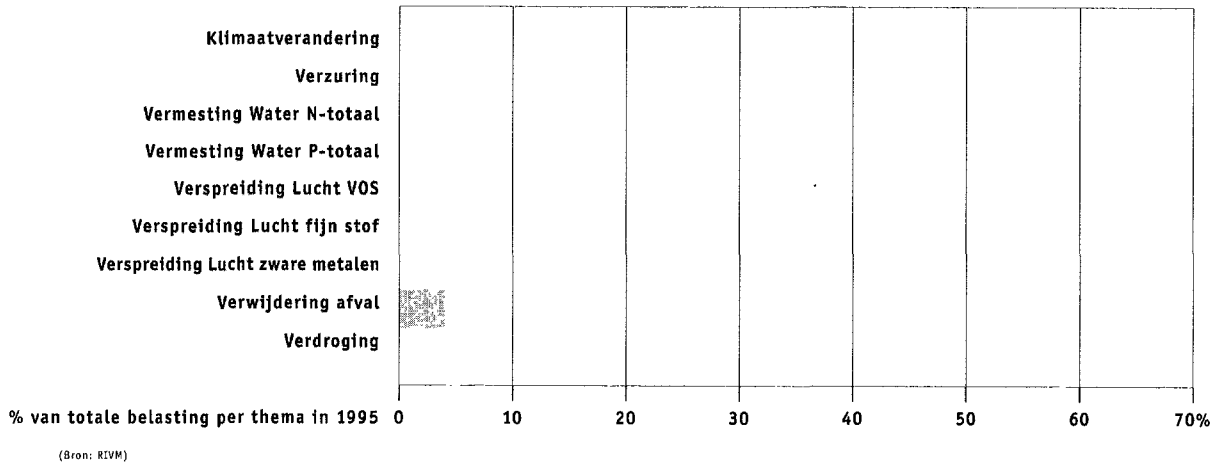
4.10.4 Het beleid voor de planperiode

- Het kabinet zal het beleid in het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening verder uitvoeren.
- Het kabinet wil concrete afspraken vastleggen, in een convenant met de waterleidingbedrijven, over de verdere uitvoering van het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening. Dit betreft onder meer de versterking van de milieu- en kwaliteitszorg, de realisatie van waterbesparingsdoelstellingen, het terugdringen van de milieubelasting (door zuiveringsslib en loden en koperen leidingen) en de bijdragen van de sector aan de bescherming van grond- en oppervlaktewater en aan natuurherstel, -ontwikkeling en -beheer.
- Het kabinet zal het bestaande beleid voortzetten voor de aansluiting van panden op de riolering. De Gemeentelijke Rioleringsplannen geven aan dat nog circa 50% van de niet aangesloten panden op de riolering zal worden aangesloten. Hiermee zal een aansluitpercentage worden bereikt van 98 tot 99%. Aansluiting van alle panden wordt niet nagestreefd, gezien de hoge kosten daarvan en het afnemende milieuhygiënisch rendement.
- Het kabinet en de gemeenten zullen het bestaande beleid voortzetten voor de reductie van emissies naar oppervlaktewater via overstorten.
- De waterschappen zullen de stikstofemissies van afvalwaterzuiverings-inrichtingen verder verminderen door de zuiveringscapaciteit uit te breiden. Doel is een verwijderingsrendement op stikstof van 75% in 2005.
- Waar dat nodig is voor het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen zetten de waterschappen zich in, op lokaal en regionaal niveau, voor verdergaande maatregelen op afvalwaterzuiveringsinrichtingen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om verdergaande verwijdering van nutriënten of een eenvoudige vierde-trap-zuivering, zoals de toepassing van flocculatie-en sedimentatietechnieken.
- Het kabinet ontwikkelt een beleid om de nadelen van een snelle waterafvoer in steden op te heffen, met behoud van de hygiënische en volksgezondheidsdoelen van een goede watervoorziening, riolering, afvalwaterzuivering en watervoorziening. Hierover zal in 1998 een beleidsvisie verschijnen. De hoofdlijnen van dit beleid zijn de volgende.
 - * Samenhang brengen in de waterketen (winning, transport, gebruik, zuivering, lozing) door het sluiten van waterkringlopen en het optimaliseren van de waterketen.
 - * Hydrologische, ecologische en landschappelijke waarden meer betrekken bij de planning en inrichting van stedelijk gebied.
 - * Samenwerking van overheden en betrokkenheid van de burgers tot stand brengen.

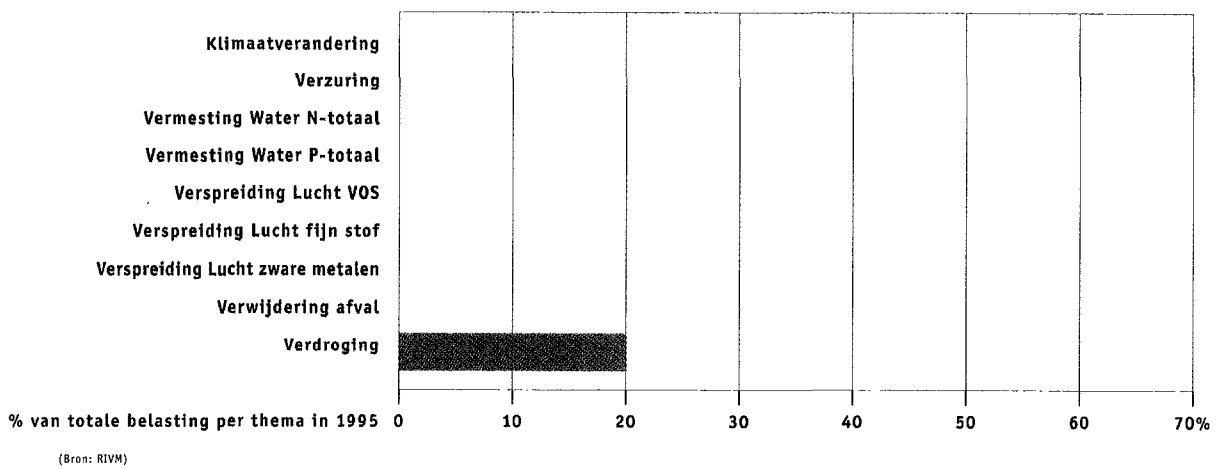
water vasthouden

continue verbetering

Rioolwaterzuiveringsinstallaties (onderdeel van de doelgroep actoren in de waterketen): Bijdrage per thema



Drinkwaterbedrijven (onderdeel van de doelgroep actoren in de waterketen): Bijdrage per thema



Hoofdstuk 4

Doelgroepen

Paragraaf 4.10

Actoren in de waterketen

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel III, hoofdstuk 2 Vermesting
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 2 Verdroging
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- de vierde Nota waterhuishouding
- het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening
- Evaluatie gemeentelijke rioleringsplannen



Deel III

De onderbouwing en uitwerking

	Deel III	
1	Inleiding	209
2	Milieuthema's	211
2.1	Inleiding	211
2.2	Verandering van klimaat	211
2.3	Verzuring	235
2.4	Vermesting	251
2.5	Verspreiding	255
2.6	Verontreiniging van de bodem	267
2.7	Verwijdering	279
2.8	Verstoring	285
2.9	Verdroging	303
2.10	Verspilling	309
3	Gebiedenbeleid	315
4	Internationaal milieubeleid	339
5	Instrumentarium en handhaving	357
5.1	Inleiding	357
5.2	Wet- en regelgeving	357
5.3	Financieel instrumentarium	367
5.4	Sociaal Instrumentarium	383
5.5	Handhaving	393
5.6	Monitoring	401
6	Wetenschap en technologie	409
7	Economische en ruimtelijke doorwerking	421
	Afkortingen	441

1 Inleiding

In deel I heeft u de strategie kunnen lezen, waarin het beleid voor de planperiode op hoofdlijnen is weergegeven. In deel II vinden de belangrijkste actoren van het milieubeleid terug wat van hun verwacht wordt in de komende periode. De belangrijkste actoren zijn de andere overheden (provincies, gemeentes en waterschappen), de burger en de doelgroepen (industrie, landbouw, enzovoort). Dit deel III bevat de onderbouwing en werking van dit milieubeleid.

Aan de basis van het milieubeleid staan de acht milieuthema's (verandering van klimaat, verzuring, vermisting, verspreiding, verontreiniging van de bodem, verwijdering, verstoring, verdroging en verspilling). Elk milieuthema omvat de gewenste milieukwaliteitsdoelen (uitgezonderd verspilling), waar we in het beleid naar streven. De milieuthema's geven met elkaar de argumentatie waarom de doelgroepen iets moeten in het milieubeleid. Hoofdstuk 2 van dit deel III zet alle milieuthema's op een rij.

Naast doelgroepen en milieuthema's, is het gebiedenbeleid het derde integratiekader van het milieubeleid. Een gebiedsgerichte benadering maakt het mogelijk om rekening te houden met de lokaal en regionaal voorkomende verschillen in oorzaken en effecten van milieuproblemen. Het hoofdstuk overheden van deel II geeft al informatie over het gebiedsgerichte beleid voor de planperiode. In hoofdstuk 3 vindt u het gebiedenbeleid in z'n geheel terug.

Uiteraard heeft het milieubeleid een belangrijke internationale component. Deel I geeft aan dat één van de beleidslijnen voor de planperiode een krachtige internationale inzet is. In hoofdstuk 4 staan de aspecten van het internationale beleid overzichtelijk bij elkaar in een overkoepelende beschrijving van de internationale strategie.

De overheid zet verschillende instrumenten in om de doelstellingen te bereiken. Naast de gebruikelijke juridische instrumenten (wetgeving) en financiële instrumenten (zoals fiscale maatregelen) en sociale instrumenten (zoals voorlichting) zijn ook de handhaving en monitoring belangrijke middelen om de doelen te bereiken. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de instrumenten die voorhanden zijn en van de manier waarop de regering deze instrumenten in de planperiode inzet.

De inzet van wetenschap en technologie is een belangrijk onderdeel van het streven naar een duurzame samenleving. Om de doelstellingen in het milieubeleid te bereiken is het noodzakelijk impulsen te geven aan onderzoek en technologische vernieuwing. Hoofdstuk 6 gaat in op de behoefte die er is aan kennis, de ontwikkeling van kennis en de ontwikkeling van de technologie. De wensen die er zijn ten aanzien van onderzoek in de planperiode komen ook in dit hoofdstuk naar voren.

Tenslotte heeft het milieubeleid, zoals dat in dit NMP3 is uitgewerkt, financiële, economische en ruimtelijke gevolgen. Deze komen aan de orde in het afsluitende hoofdstuk 7 van dit deel III.

Thema's van het milieubeleid

- Verandering van klimaat
- Verzuring
- Vermesting
- Verspreiding
- Verontreiniging van de bodem
- Verwijdering
- Verstoring
- Verdroging
- Verspilling

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Het Intergovernmental Panel on Climate Change concludeerde in 1995 in het rapport 'The Science of Climate Change' het volgende. "Combining the lowest IPCC emission scenario with a 'low' value of climate sensitivity and including the effects of future changes in aerosol concentrations leads to a projected increase of about 1°C by 2100. The corresponding projection for the highest IPCC scenario combined with a 'high' value of climate sensitivity gives a warming of about 3.5°C. In all cases, the average rate of warming would probably be greater than any seen in the last 10,000 years but the actual annual to decadal changes would include considerable natural variability....Our ability to quantify the human influence on global climate is currently limited because the expected signal is still emerging from the noise of natural variability, and because there are uncertainties in key factors. ... Nevertheless, the balance of evidence suggests that there is a discernible human influence on global climate."

Over het optellen van broeikasgassen

De broeikasgassen hebben verschillende effecten. Het IPCC heeft in 1995 vastgesteld hoe deze effecten zich tot elkaar verhouden. Per stof is het Greenhouse Warming Potential (de GWP-factor) bepaald, waarbij het broeikaseffect van elke stof is uitgedrukt in het effect van CO₂.

Wanneer je uitgaat van een periode van 100 jaar is de GWP-factor voor methaan 21 en voor lachgas 310.

2. Milieuthema's

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de thema's van het milieubeleid centraal. Een milieuthema is de noemer van een verzameling nauw met elkaar verbonden milieuproblemen. Voor zover relevant komt binnen elk milieuthema de verontreiniging aan bod van de drie compartimenten bodem, water en lucht. Een indeling in thema's maakt afwenteling van het ene naar het andere compartiment zichtbaar.

De beschrijving van een milieuthema geeft inzicht in de gewenste milieukwaliteit, de milieuproblemen en de veroorzakers van die problemen. Deze veroorzakers zijn veelal de doelgroepen van het milieubeleid. Deze doelgroepen zorgen samen met de overheden voor oplossingen van de problemen. In dit hoofdstuk over milieuthema's zal daarom veelvuldig naar de hoofdstukken over doelgroepen en overheden worden verwezen. Ook komen internationale aspecten aan bod.

De verontreiniging van de bodem valt zowel onder het thema verspreiding als onder verwijdering. In de praktijk heeft dat vaak tot verwarring geleid. Omdat verontreiniging van de bodem voor het milieubeleid een belangrijk onderwerp is, met grote economische en financiële gevolgen, is de problematiek in dit NMP₃ als een apart milieuthema behandeld.

Dit hoofdstuk bevat over elk thema een aparte paragraaf. De structuur van deze paragrafen is steeds gelijk. Eerst worden de milieuproblemen beschreven die onder het thema vallen, met daarbij speciale aandacht voor de vraag waarom het problemen zijn. Vervolgens komen de ervaringen en resultaten van de afgelopen periode aan de orde, met de successen en knelpunten, gevolgd door de verwachte ontwikkelingen tot 2010. Tot slot komt het beleid voor de planperiode aan bod. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld als naslagwerk en is minder actiegericht dan de voorgaande hoofdstukken.

2.2 Verandering van klimaat

2.2.1 Inleiding

Het thema verandering van klimaat omvat zowel de problematiek van het versterkte broeikaseffect als de aantasting van de ozonlaag. Bij het broeikaseffect spelen het energiegebruik en de daarmee samenhangende emissies een cruciale rol. Daarom komt in deze paragraaf ook het beleid gericht op energiebesparing en stimulering van duurzame energie aan bod.

Na deze inleidende paragraaf volgen drie paragrafen, waarin de onderwerpen broeikaseffect, aantasting van de ozonlaag en energie afzonderlijk aan bod komen. Daarbij gaat elke paragraaf in op de vraag wat het probleem eigenlijk is, wat de ervaringen en resultaten van de afgelopen planperiode zijn, op welke doelen het beleid is gericht, wat de verwachtingen voor de toekomst zijn, en wat de beleidsvoornemens voor de planperiode van het NMP₃ zijn.

De normatieve doelstellingen van het klimaatbeleid

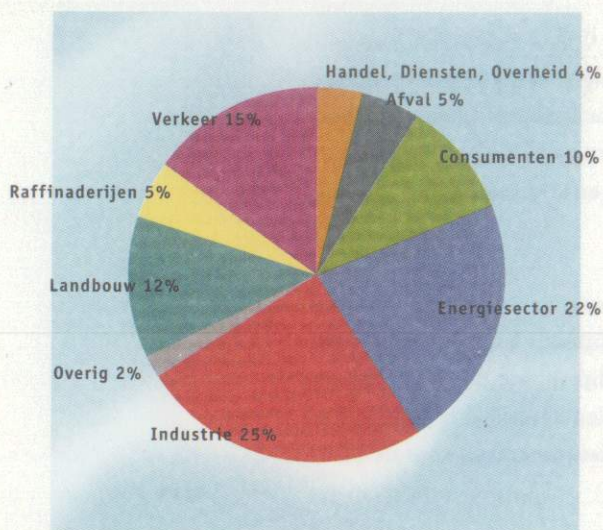
In het Klimaatverdrag (1994) is in artikel 2 als uiteindelijke doel het volgende geformuleerd.

“... het bewerkstelligen van een stabilisatie in de atmosfeer van concentraties van broeikasgassen op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek, dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.”

Nederland heeft met de ratificatie van het Klimaatverdrag in 1994 deze doelstelling onderschreven. In de Vervolnota Klimaatverandering (Tweede Kamer, 24 785, nr. 1) heeft het kabinet de in het verdrag genoemde randvoorwaarden vertaald in een viertal normatieve uitgangspunten.

- Om gevaarlijke beïnvloeding van het klimaatsysteem door de mens te voorkomen dient de wereldwijde temperatuurstijging minder te zijn dan 2°C boven het pre-industriële niveau en dient de wereldwijd gemiddelde zeespiegelstijging uiteindelijk beneden de 50 cm te blijven.
- Om ecosystemen in staat te stellen zich aan te passen aan het tempo van klimaatverandering dient, naar de huidige inzichten, het tempo van de wereldwijd gemiddelde temperatuurstijging beperkt te blijven tot 0,1°C per decennium.
- Bij het vaststellen van een wereldwijd reductietempo dient rekening te worden gehouden met hetgeen technisch-economisch haalbaar is.
- De consequentie is dat concentraties van broeikasgassen voor het einde van de volgende eeuw gestabiliseerd moeten worden op een niveau ruim beneden twee maal de preindustriële concentraties.

Aandeel thema klimaatverandering
per doelgroep in 1995



(Bron: RIVM)



2.2.2 Het versterkte broeikaseffect

Omschrijving van het probleem

De versterking van het broeikaseffect¹ wordt veroorzaakt door de uitstoot van kool-dioxide (CO₂), methaan (CH₄), lachgas of distikstofoxide (N₂O) en fluorverbindingen zoals HFK's, PFK's en SF₆, en door stoffen die indirect bijdragen aan het versterkte broeikaseffect zoals stikstofoxiden, koolmonoxide en vluchtige organische stoffen. Door menselijke invloeden zijn de hoeveelheden van de diverse broeikasgassen in de atmosfeer tot ver boven de natuurlijke waarden gestegen, waardoor naar verwachting uiteindelijk de temperatuur zal toenemen. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verwacht een wereldwijde opwarming van de aarde in het jaar 2100 van ongeveer 1 tot 3,5 °C ten opzichte van 1990, en een verdere toename daarna.

Veranderingen van klimaat kunnen wereldwijd belangrijke ecologische, sociale en economische gevolgen hebben. Door veranderingen in de hydrologische cyclus zal op regionale schaal de aanvoer van zoet water aanzienlijk kunnen wijzigen, wat zowel kan leiden tot toenemende droogte als tot toenemende wateroverlast. Door stijging van de zeespiegel kunnen overstromingen plaatsvinden. Het IPCC schat dat de zeespiegel in 2100 wereldwijd met circa 50 cm centimeter zal zijn gestegen ten opzichte van 1990. Bovendien kunnen veranderingen optreden in de geschiktheid van gebieden voor bepaalde gewassen, met alle consequenties van dien voor de landbouw.

Voor Nederland is voor het jaar 2000 een reductiedoelstelling voor de emissie van CO₂ vastgelegd van 3%, ten opzichte van 1990. Voor methaan geldt voor dezelfde periode een reductiedoelstelling van 10% en voor lachgas stabilisatie.

In de Vervolgnota Klimaatverandering (1996) is afgesproken om voor de periode na 2000 de CO₂-emissies in eigen land minimaal te stabiliseren op -3% ten opzichte van het 1990-niveau, als internationale omstandigheden dit toelaten. Voor het wegverkeer is de doelstelling voor 2000 stabilisatie ten opzichte van 1986. De CO₂-emissie moet in het jaar 2010 10% lager zijn dan die van 1986. Voor emissies van de overige broeikasgassen vermeldt de nota een gemeenschappelijke stabilisatiedoelstelling vanaf 2000 op het niveau van 48 Mton CO₂-equivalenten.

Internationaal is het Klimaatverdrag van belang. Dit verdrag is in 1994 in werking getreden en bepaalt onder meer dat de geïndustrialiseerde landen zich zullen inzetten om hun emissies van de broeikasgassen in 2000 terug te brengen op het niveau van 1990. In het zogenaamde Berlijn-mandaat van 1995 is afgesproken dat tijdens de Conferentie der Partijen in 1997 te Kyoto aanvullende verplichtingen zouden worden afgesproken voor de periode na 2000. Op deze conferentie zijn hierover onlangs nadere afspraken gemaakt.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Nederland heeft in de afgelopen planperiode een forse beleidsinspanning geleverd om zijn emissies van CO₂ te reduceren. De omslag van stijgende naar dalende CO₂-emissies is desondanks nog niet gemaakt. De Nederlandse emissie van CO₂ is in de periode 1990-1996 met 7% gestegen ondanks het feit dat in die periode de import van elektriciteit is toegenomen en de energie-efficiëntie is verbeterd. De gunstige effecten hier-

nationale doelstellingen

internationale verplichtingen

¹ Het gaat in strikte zin om het versterkte broeikaseffect. Korthedshalve wordt in de tekst echter veelal gesproken over het broeikaseffect.

De NIRIS-regeling

Grote delen van het CO₂-reductieplan zullen worden uitgevoerd op basis van ministeriële regelingen die op een tendersysteem zijn gebaseerd. Eén van deze regelingen betreft niet-industriële restwarmtebenutting (NIRIS). De NIRIS-regeling geeft de mogelijkheid om investeringssteun te verlenen aan projecten waarbij restwarmte wordt benut van niet-industriële bronnen zoals centrales, warmtekrachteenheden en afvalverbrandingsinstallaties. De restwarmte wordt geleverd aan woningen en gebouwen en aan glastuinbouwgebieden. De projecten worden vooral beoordeeld op de kosteneffectiviteit. Hoe lager de gevraagde overheidsbijdrage per vermeden ton CO₂, des te beter scoort een project in de rangschikking. De uitstoot van CO₂ moet bovendien als gevolg van het uitvoeren van het project met tenminste 30% zijn verminderd ten opzichte van de gebruikelijke energie-infrastructuur. Voor de NIRIS-regeling heeft het kabinet 218 miljoen gulden beschikbaar gesteld.

van werden mede onder invloed van lage energieprijzen en de economische opleving weer teniet gedaan door volumegroei en een structuurverschuiving in de richting van een meer energie-intensieve economie.

De emissies uit de internationale luchtvaart en zeescheepvaart vallen vooralsnog buiten de nationale doelstellingen onder het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol, omdat geen bevredigende toedelingsmethodiek beschikbaar is. De emissies van deze sectoren worden door de partijen bij het Verdrag nu gerapporteerd naar rato van de in dat land verkochte hoeveelheid brandstof. Voor Nederland laten deze emissies een stijging zien van circa 12% in de periode 1990-1996.

Gezien de tegenvallende resultaten ten aanzien van het bereiken van een absolute ont koppeling van de economische groei en de emissies van broeikasgassen heeft het kabinet het klimaatbeleid recent geïntensiveerd. De afgelopen twee jaar zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Het gaat in totaal om 1,5 miljard gulden, waarvan voor het CO₂-reductieplan 1 miljard gulden beschikbaar is. De invulling van het plan vindt thans plaats. De meeste projecten zullen tijdens de planperiode kunnen worden uitgevoerd. Over de invulling van de resterende 500 miljoen zal zo spoedig mogelijk een besluit worden genomen. Het is de bedoeling om de aanwending van de middelen te verbreden naar 'joint implementation', overige broeikasgassen en CO₂-vastlegging via bosaanplant.

Als gezamenlijke Europese onderhandelingsinzet voor de Derde Conferentie der Partijen in Kyoto heeft de Europese Unie afgesproken een reductie voor het totaal van de nationale emissies van CO₂, methaan en lachgas na te streven van 15% in 2010, ten opzichte van 1990. Van deze 15% was 10% ingevuld. Over de overige 5% zou na Kyoto nog overleg plaatsvinden. De EU heeft aan die inzet een aantal randvoorwaarden verbonden. Die randvoorwaarden waren dat andere industrielanden een vergelijkbare reductieverplichting aangaan, dat afspraken worden gemaakt over gecoördineerd beleid, en dat 'joint implementation' tussen industrielanden wordt toegestaan. Voor 2005 was de onderhandelingsinzet van de Europese Unie een emissiereductie van broeikasgassen met ten minste 7,5%, ten opzichte van 1990². Het Nederlandse aandeel binnen de inzet van de Europese Unie was een reductie van broeikasgas-emissies van 10% in 2010. Nederland had daarbij aangegeven dat voor dit aandeel communautair beleid onontbeerlijk is. De Europese inzet betrof alleen de emissies van CO₂, methaan en lachgas. De fluorverbindingen (HFK's, PFK's en SF₆) zouden uiterlijk in 2000 in deze doelstelling worden opgenomen.

Het kabinet heeft de Tweede Kamer in de zogenaamde Kyoto-brief³ over de Nederlandse inzet bij de Derde Conferentie der Partijen geïnformeerd en is daarbij ingegaan op de mogelijkheden om het Nederlandse aandeel in de Europese inzet te realiseren. Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat een 10% reductie van broeikasgas-emissies in Nederland een zeer omvangrijke intensivering van het beleid in de volle breedte zou vergen. De totale maatschappelijke kosten die gemaakt zouden moeten worden lopen op tot 3 à 4 miljard gulden per jaar in 2010, afhankelijk van het groei-scenario. Een actieve inzet van joint implementation zou daarbij een belangrijk hulpmiddel vormen om de reducties zo kosteneffectief mogelijk te realiseren.

² Raadsbesluit 19 juni 1997.

³ De Nederlandse inzet voor de klimaatonderhandelingen in Kyoto, Tweede Kamer, 1997-1998, 24 785, nr 4

financiële impuls

inzet Kyoto

Jongeren en klimaatbeleid

In oktober 1996 startte het project 'Act 2: save energy, save nature'. Doel van dit project is om op middelbare scholen voor het jaar 2000 gemiddeld een energiebesparing van 20% te realiseren. Naast het doorlichten van de eigen energiehuishouding en het treffen van concrete besparingsmaatregelen, gaan de deelnemende scholen op vele verschillende manieren aan de slag met het klimaat-energievraagstuk. Op lokaal niveau worden ze ondersteund door energiebedrijven en gemeenten, landelijk door Novem, het WereldNatuurFonds (WNF) en verschillende ministeries.

Eén van de landelijke activiteiten in het kader van Act 2 was het Klimaatreferendum. Ruim 8000 scholieren hebben in november 1997 hun mening gegeven over de broeikasproblematiek en de bijdrage aan het oplossen ervan, door henzelf en door anderen. De uitkomsten van het referendum zijn aangeboden aan de minister van VROM, vlak voor haar vertrek naar de klimaatconferentie in Kyoto. De overhandiging vond plaats door twee jongeren die mee zijn gegaan naar deze conferentie in Japan. Deelname van jongeren aan de Klimaatconferentie in Kyoto past binnen het streven jongeren actief bij het milieubeleid te betrekken. Het doel van de jongerendelegatie was om inzicht te verwerven in het internationale onderhandelingsproces over (het oplossen van) het klimaatprobleem en om ook de belangen en meningen van jongeren in dat proces een plaats te geven.



Voor het klimaatbeleid zijn voorts in eigen land de resultaten van de vergroening van het belastingstelsel van betekenis. Het kabinet heeft als onderdeel van een bredere herziening van het fiscale stelsel een mogelijke verhoging van de energiebelasting opgenomen (Belastingen in de 21-e eeuw, een verkenning zie paragraaf 5.3, financieel instrumentarium). Hogere energieprijzen zijn een belangrijk element om een (absolute) ont koppeling tussen economische groei en CO₂-emissies te bewerkstelligen. Uit CPB-berekeningen⁴ blijkt dat een verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard een reductie van de CO₂-uitstoot oplevert van 4 à 5 Mton in het jaar 2020. Deze reductie kan worden vergroot tot 7 à 10 Mton CO₂ als 15% van de opbrengst van deze belastingverhoging (500 miljoen gulden) wordt gebruikt voor de stimulering van investeringen in energiebesparing en duurzame energie die ondanks de verhoging van de energiebelastingen onvoldoende rendabel zijn. Besluitvorming over een mogelijke herziening van het belastingstelsel zal in het begin van de planperiode van het NMP₃ plaatsvinden.

Verwachte ontwikkelingen

De vierde Milieuverkenning van het RIVM geeft in alle scenario's aan dat de emissies van zowel CO₂ als het totaal van de broeikasgassen (kooldioxide, lachgas en methaan) in 2000 groter zullen zijn dan in 1990. Rekening houdend met het beleid dat recent in gang is gezet, maar waarvan de effecten nog niet in de scenario's van de Milieuverkenning zijn verwerkt, wordt in het jaar 2000 een stijging ten opzichte van 1990 voorzien van 7 tot 13% voor CO₂ en van 7 tot 11% voor de gezamenlijke broeikasgassen. Voor het jaar 2010 wordt zonder intensivering van het beleid ten opzichte van 1990 een stijging van 8 tot 21 % voor CO₂, respectievelijk van 3 tot 14% voor de broeikasgassen gezamenlijk verwacht.

Daarnaast geeft de Milieuverkenning aan dat de emissies van de fluorverbindingen (HFK's, PFK's en SF₆) snel dreigen toe te nemen, van 9 Mton CO₂-equivalent in 1990 tot 14 Mton in 2010. Dit komt enerzijds omdat fluorverbindingen als alternatief voor CFK's worden ingezet, en anderzijds door de toename van de verkoop van producten die deze stoffen bevatten (met name airconditioning in auto's).

Het beleid voor de planperiode

De resultaten van de derde Conferentie der partijen in Kyoto zijn bepalend voor het klimaatbeleid voor de planperiode. Daarbij is het van belang dat de in Kyoto bereikte akkoorden op een aantal punten afwijken van de zogenaamde Kyoto-brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1997-1998, 24 785, nr. 4).

Ten eerste betreft de Kyoto-overeenkomst een ander reductiepercentage en een combinatie van meer gassen dan in de EU-inzet (en dan behandeld in de Kyoto-brief). In Kyoto is voor de EU een reductie van 8% van de zes gassen CO₂, methaan, lachgas en de fluorverbindingen HFK, PFK en SF₆ overeengekomen. Voorts mogen landen CO₂-vastlegging als gevolg van bebossing en herbebossing gebruiken om aan hun verplichtingen te voldoen. Er is een verplichtingen-periode overeengekomen die van 2008 tot 2012 loopt. Dit betekent dat landen de afspraken als een gemiddelde reductie over de periode van 5 jaar moeten realiseren. De Kyoto-overeenkomst bepaalt ook dat er al in 2005 aantoonbare vooruitgang moet zijn gemaakt. De reductieverplichtingen onder het Protocol zijn bindend zodra het Protocol van kracht wordt. Nederland zal dan in internationaal verband kunnen worden aangesproken op de resultaten van het beleid.

⁴ CPB, 1997. Vergroening van energie. Effecten van verhoogde energieheffing en gerichte vrijstelling (Werkdocument 96 van 1997).

stijging emissies

meer gassen

De in Kyoto afgesproken reductieverplichtingen per land

EU	-8%				
VS	-7%				
Japan	-6%				
Midden- en Oost-Europa					
Overige landen					
Bulgarije	-8%	Hongarije	-8%	Australië	+8%
Kroatië	-5%	Polen	-6%	Nieuw Zeeland	0%
Tsjechië	-8%	Roemenië	-8%	Canada	-6%
Slowakije	-8%	Slovenië	-8%	IJsland	+10%
Estland	-8%	Oekraïne	0%	Noorwegen	+1%
Letland	-8%	Russische Federatie	0%	Zwitserland	-8%
Litouwen	-8%				

Uitkomsten Kyoto

In december 1997 vond in Kyoto de Derde Conferentie der Partijen plaats, waar conform het Berlijn Mandaat het onderhandelingsproces voor nieuwe verplichtingen voor de industrielanden is afgerond. De afspraken zijn vastgelegd in een Protocol onder het in 1992 ondertekende Klimaatverdrag. De belangrijkste afspraken in het Protocol zijn de volgende.

- Geïndustrialiseerde landen verplichten zich hun emissies van de broeikasgassen te reduceren in de periode 2008 tot 2012 zodanig dat in deze periode de gezamenlijke emissies gemiddeld ten minste 5% onder het 1990 niveau uitkomen. Per land gelden uiteenlopende reductieverplichtingen.
- De broeikasgassen die onderdeel uit maken van de verplichting zijn: CO₂, CH₄, N₂O, HFK, PFK en SF₆. Voor CO₂, CH₄ en N₂O is het basisjaar 1990. Voor de andere gassen kan een keuze gemaakt worden tussen 1990 of 1995.
- De EU verplicht zich tot een reductie van 8% ten opzichte van het niveau in 1990. Binnen de EU zal een interne lastenverdeling worden overeengekomen. Deze moet worden genotificeerd bij de ratificatie van de EU en de EU-lidstaten.
- Voor het voldoen aan de verplichtingen is het gebruik van 'sinks' voorlopig beperkt tot activiteiten met betrekking tot bebossing en herbebossing die hebben plaatsgevonden vanaf 1990. Daarnaast moet rekening worden gehouden met emissies ten gevolge van ontbossing vanaf 1990.
- Om de doelstellingen te realiseren kan gebruik worden gemaakt van joint implementation en emissiehandel tussen Annex I landen. Het aandeel van deze instrumenten om aan de verplichtingen te voldoen zal aanvullend dienen te zijn ten opzichte van nationale acties. Voor emissiehandel zal de 4^e Conferentie der Partijen in Buenos Aires nadere afspraken maken.
- Een 'Clean Development Mechanism' zal worden ingesteld dat het mogelijk maakt projecten uit te voeren in niet Annex I landen, waarbij de gerealiseerde reducties ook gebruikt kunnen worden voor het voldoen aan de verplichtingen van de geïndustrialiseerde landen. Ook reducties die gerealiseerd zijn voorafgaand aan de verplichtingenperiode 2008-2012 kunnen vanaf 2000 voor dit doel worden gebruikt, afhankelijk van nadere besluitvorming van de Conferentie der Partijen.
- Afhankelijk van nationale omstandigheden zullen partijen zelf beleid en maatregelen uit voeren en verder ontwikkelen. Indien gewenst kan de Conferentie der Partijen bij het Protocol een besluit nemen over internationale coördinatie van beleid en maatregelen.
- Voor inwerkingtreding van het Protocol is het noodzakelijk dat 55 Partijen het Protocol hebben geratificeerd. Tevens dient tenminste 55% van de CO₂-emissies (1990) van Annex I partijen door ratificatie te zijn gedekt.
- In het Protocol zijn geen nieuwe verplichtingen voor ontwikkelingslanden opgenomen.
- De noodzaak tot versterking van bestaande verplichtingen met betrekking tot transfer van technologie is vastgesteld.
- De Conferentie der Partijen werkt emissiehandel, sancties, het Clean Development Mechanism en andere sinks dan bossen nader uit.

Er is verder in Kyoto afgesproken dat de vierde Conferentie der Partijen in november 1998 in Buenos Aires plaats zal vinden.

Ten tweede bieden de in Kyoto gemaakte afspraken de mogelijkheid om de benodigde inspanning op een meer flexibele wijze te realiseren dan tot nu toe onder het Klimaatverdrag was toegestaan. Er zijn in Kyoto meer kosteneffectieve opties voor emissiereductie beschikbaar gesteld dan bij het opstellen van de Kyoto-brief is verondersteld. Zo worden 'joint implementation' en emissiehandel tussen geïndustrialiseerde landen inclusief Midden- en Oost-Europa toegestaan, mits aanvullend op voldoende nationale acties. Flexibiliteit wordt voorts gecreëerd door het nieuw in te stellen 'Clean Development Mechanism' (CDM) waarbij geïndustrialiseerde landen die projecten in ontwikkelingslanden uitvoeren de daarbij gerealiseerde emissiereducties mogen gebruiken voor het voldoen aan hun verplichtingen. Binnen het CDM kunnen zelfs reducties die zijn gerealiseerd vóór de verplichtingenperiode 2008-2012 voor dit doel worden gebruikt. Het CDM en de werking daarvan moet nog worden uitgewerkt door de Conferentie der Partijen. Hetzelfde geldt voor emissiehandel, de verdere toepassing van 'sinks' en sancties op non-compliance.

De resultaten van de derde Conferentie der partijen in Kyoto zullen in de verschillende Europese landen leiden tot een herbezinning op hun oorspronkelijke inzet voor de lastenverdeling in Europa. Op basis van de uitkomst van Kyoto en de afspraken die binnen de EU over de lastenverdeling zullen worden gemaakt, zal Nederland zich committeren om een gelijkwaardige en evenredige bijdrage te leveren aan de realisatie van de Europese reductieverplichting.

In het verlengde van het Kyoto-Protocol en de Europese besluitvorming over de lastenverdeling, zal het kabinet het klimaatbeleid uitwerken in een dit jaar te verschijnen Uitvoeringsnota klimaatbeleid, in nota's van de sector-departementen en in de Nota energiebesparing. Het kabinet zal dan ook de consequenties voor de huidige doelstellingen voor broeikasgassen aangeven.

Vooruitlopend op de discussie over de lastenverdeling in de Europese Unie, is nu nog slechts indicatief aan te geven welke maatregelen Nederland zal moeten gaan nemen om aan zijn internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Onderstaand is beschreven welke maatregelen in ieder geval in de planperiode genomen zullen worden. De verdere uitwerking van deze maatregelen zal in eerder genoemde nota's worden geconcretiseerd. Een overzicht van de mogelijke maatregelen met betrekking tot energiebesparing en stimulering van duurzame energie staat in paragraaf 2.2.4.

- Het kabinet heeft het voornemen om de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden te verhogen. Zeer grote energiegebruikers zullen van deze verhoging worden uitgesloten. De heffingsopbrengst zal geheel of grotendeels worden teruggesluisd via verlaging van andere belastingen. Van de extra opbrengst van de energiebelastingen zal het kabinet 500 miljoen gulden aanwenden voor fiscale stimulering van energiebesparing en duurzame energie.
- Het kabinet wil voor de andere broeikasgassen dan CO₂ een apart reductieplan opstellen, en hiervoor een deel van de eerder genoemde extra financiële middelen voor het klimaatbeleid vrijmaken. Dit reductieplan zal worden opgesteld in overleg met de doelgroepen landbouw, verkeer, bouw en industrie. In grote lijnen wordt gedacht aan onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van reductiemogelijkheden, en aan het verlenen van implementatiesteun. Meer specifiek denkt het kabinet voor de reductie van lachgas bijvoorbeeld aan katalysatoren in de chemische industrie

Joint implementation

Joint implementation is een kosteneffectief instrument om emissies van broeikasgassen te beperken. In Kyoto is besloten dat creditering tussen OESO-landen en Midden- en Oost-Europa mogelijk is. Wanneer met Nederlandse financiering projecten op bijvoorbeeld het terrein van energie-efficiëntie of hernieuwbare energiebronnen worden gerealiseerd, kan Nederland de emissiereducties die daarmee worden gerealiseerd (gedeeltelijk) in mindering brengen op de door ons land te realiseren reducties. Het moet daarbij wel gaan om emissiereducties die in de verplichtingenperiode (2008-2012) worden gerealiseerd. Het Kyoto-Protocol bepaalt dat joint implementation aanvullend op nationale acties moet zijn. Voorts is het voor Nederland beschikbare potentieel in Midden- en Oost-Europa beperkt omdat ook deze landen verplichtingen op zich zullen nemen. Tenslotte zullen ook andere geïndustrialiseerde landen gebruik willen maken van dit potentieel.

Verhandelbare CO₂-reductierechten

Voor een open economie als de Nederlandse is het niet gewenst om door de kosten van CO₂-beleid de concurrentiepositie te laten verzwakken. Voor met name de energie-intensieve exporterende bedrijven geldt dat zij niet in staat zijn om de kosten van CO₂-beleid in hun prijzen te verhalen. Deze prijzen komen immers op de internationale markt tot stand. Door dit verschijnsel is in Nederland de situatie ontstaan dat reducties met relatief lage kosten bij de energie-intensieve industrie blijven liggen terwijl bij de andere sectoren, waaronder de huishoudens, maatregelen worden getroffen die aanmerkelijk duurder zijn. Voor het land als geheel zou daarom een systeem van kostenverevening belangrijke voordelen kunnen bieden. Een systeem van verhandelbare reducties zou hierin kunnen voorzien. Momenteel wordt hier onderzoek naar gedaan.

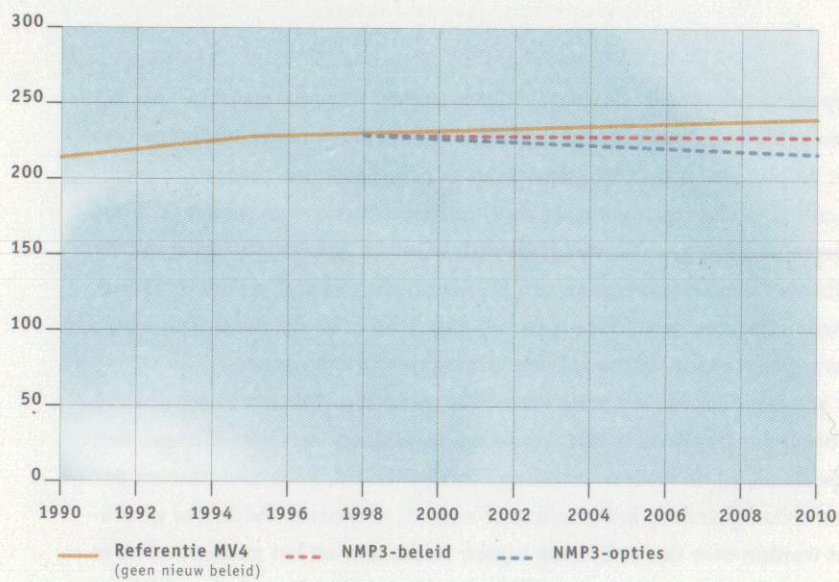
en aan Europese normstelling voor auto's. Door middel van pilotprojecten wil het kabinet de mogelijkheden voor emissiereductie van methaan in de landbouw verkennen. Met de olie- en gaswinningsbedrijven is inmiddels een convenant gesloten, waarin ook afspraken zijn gemaakt over emissiereducties van methaan. Voor het verminderen van het gebruik van HFK's gaat het om het terugdringen van de emissie, zoals door een retoursysteem van HFK's uit auto-airco's, en om de reductiemogelijkheden bij het industriële gebruik van HFK's in de airconditioning-, koel- en verwarmingssector, alsmede bij de productie van schuimen.

- Het kabinet wil een deel van de extra financiële middelen voor het klimaatbeleid vrijmaken voor 'joint implementation' projecten in Midden- en Oost-Europa. Een aantal criteria speelt bij de verdere invulling hiervan een rol. Projecten moeten per ton vermeden CO₂-equivalent kosteneffectief zijn, en er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over de creditering tussen Nederland en het gastland. Ook is het van belang om eigen sturingsmogelijkheden te creëren, door de beschikbare middelen in eerste instantie te richten op landen waarmee Nederland reeds een samenwerkingsrelatie onderhoudt dan wel ontwikkelt. Tenslotte is ook de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven van belang. Voor de financiering van 'joint implementation' projecten zijn meerdere routes beschikbaar, met name via de eigen programma's, de Oost-Europa bank en de Wereldbank. Het door Nederland gebruik maken van het in Kyoto afgesproken 'Clean Development Mechanism' moet gebeuren op basis van de nadere uitwerking hiervan onder het protocol.
- Het kabinet blijft zich inzetten om binnen de Europese Unie een convenant of wettelijke normen af te spreken voor zuiniger personenauto's.
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om in de grondslag van de Motorrijtuigbelasting (MRB) en/of de Belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM) mede milieukeurmerken te betrekken, gericht op stimulering van schone en zuinige voertuigen en een optimale brandstofmix. Het onderzoek zal naar verwachting eind 1998 worden voltooid.
- Het kabinet wil de mogelijkheden onderzoeken van een gemengde grondslag in de BPM waardoor het niveau van de BPM naast de prijs mede afhankelijk zal worden van het brandstofverbruik.
- Diverse prijsmaatregelen zullen worden ingevoerd om, conform staand SVV-beleid, de groei in de autokilometers tegen te gaan en collectief vervoer, fietsen, binnenvaart en spoor te bevorderen. Het beleid om de variabele autokosten te verhogen wordt gecontinueerd. Het kabinet streeft er voorts naar de bijdrage van het parkeerbeleid aan het terugdringen van de groei van het aantal autokilometers te vergroten door op dit punt oneigenlijke beïnvloeding van concurrentieverhoudingen tussen gemeenten weg te nemen. Het laat in dit verband onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een effectieve coördinatie en afstemming van zowel de invoering en tariefstelling van betaald parkeren, als van maatregelen ter beheersing van het parkeerareaal op openbaar en eigen terrein.
- Het kabinet wil het bestaande snelhedenbeleid voor het verkeer op de weg intensief voortzetten, zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Voor het snelhedenbeleid binnen de bebouwde kom hebben het Rijk, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen een convenant gesloten, waarbij het aantal 30-km-gebieden fors wordt uitgebreid in de periode 1998 - 2000. Ook het snelhedenbeleid buiten de bebouwde kom wordt voortgezet en geïntensiveerd. De bestaande snelheidslimieten zullen effectie-

joint implementation

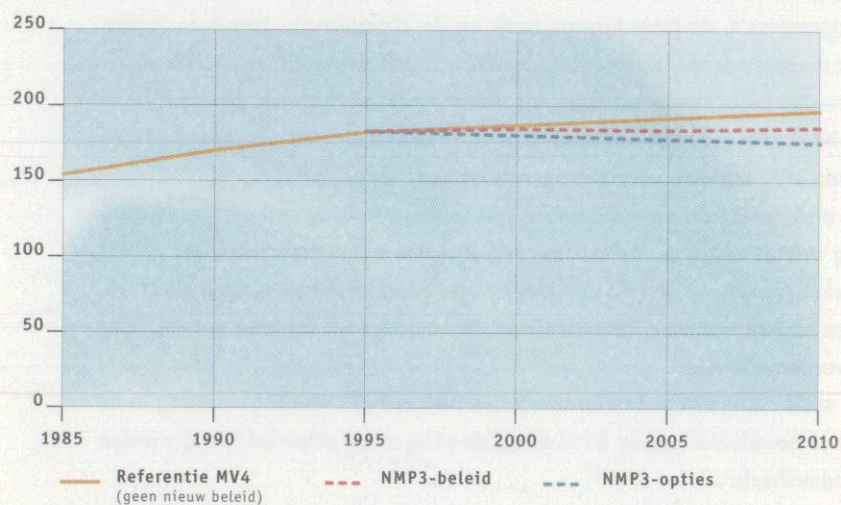
verkeer en vervoer

Mton CO₂-eq Broeikasgasemissies 1990 - 2010



(Bron: RIVM)

Mton CO₂-emissie 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

CO₂-vastlegging in bossen

Door fotosynthese in planten worden water en kooldioxide gebonden in complexe organische verbindingen. Bomen produceren zo grote volumes biomassa. Vooral in de groeifase van een bos worden grote hoeveelheden CO₂ vastgelegd. In een latere fase treedt een zeker evenwicht op tussen de groei- en afbraakprocessen in het bos en neemt de CO₂-vastlegging af. Omdat uiteindelijk in bossen een grote hoeveelheid CO₂ permanent is vastgelegd, is het belangrijk om ook vanuit klimaat-overwegingen aandacht te besteden aan de duurzame instandhouding van bestaande bossen.

Doordat bossen CO₂ vastleggen spelen ze een belangrijke rol in het remmen van de toename van CO₂-concentraties in de atmosfeer. Ook voor Nederland vormt koolstofvastlegging in bossen een optie om een deel van onze CO₂-uitstoot te compenseren. Bosuitbreiding en bosherstel kunnen dan ook worden gezien als een aanvulling op de emissiereducerende maatregelen. Daarnaast kunnen bosuitbreiding en bosherstel er voor zorgen dat vroegere dichtheden van koolstofmassa per oppervlakte-eenheid weer worden hersteld. In dit kader zijn de projecten van de Stichting Face (Forest Absorbing Carbondioxide Emission) een sprekend voorbeeld. Deze stichting beijvert zich voor vastlegging van CO₂-emissies die samenhangen met de opwekking van elektriciteit.

ver worden gehandhaafd. Het kabinet wil tevens onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een snelle invoering van dynamische snelheidslimieten, voorzover in handhaving kan worden voorzien (zie ook deel II, paragraaf 4.7 verkeer en vervoer).

- Het kabinet wil de basis leggen voor een versnelde introductie van alternatieve brandstoffen in het wegverkeer. De emissies van broeikasgassen over de hele levenscyclus van deze brandstoffen dienen tenminste 80% lager te zijn dan de emissies van de huidige brandstoffen. Tijdens de planperiode wordt een brede inventarisatie van alternatieven uitgevoerd en een keuze gemaakt voor die alternatieven die nader bestudeerd zullen worden. De technische, economische en maatschappelijke haalbaarheid en de milieuhygiënische effecten van de gekozen alternatieven zullen worden beoordeeld om tot één of meer demonstratieprojecten te komen.
- Het kabinet wil de introductie van alternatieve brandstoffen ter vervanging van aardgas onderzoeken en waar mogelijk bevorderen. Het gaat dan onder andere om het bijmengen van waterstof in het aardgasnet. Het kabinet overweegt op dit terrein één of meer demonstratieprojecten uit te voeren.
- Het kabinet meent dat verhandelbare CO₂-reductierechten kunnen helpen om de noodzakelijke emissiereductiemaatregelen zo kosteneffectief mogelijk te laten nemen. Een dergelijk systeem maakt het immers mogelijk om door middel van een marktmechanisme voor de ene doelgroep dure maatregelen door de andere te laten financieren, in ruil voor CO₂-reductierechten. Zo kunnen relatief kosteneffectieve maatregelen worden genomen, zelfs als ze omwille van de internationale concurrentie normaal niet zouden worden genomen. Momenteel voert het rijk een onderzoek uit naar de mogelijkheden van een dergelijke markt. Het kabinet wil op basis van de resultaten van dit onderzoek in de planperiode een besluit nemen over de introductie van verhandelbare CO₂-reductierechten.
- Het kabinet neemt in de planperiode een besluit over de middelen, organisatie en programmatische aanpak voor een vervolg van het Nationaal onderzoeksprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Dit programma loopt in 2001 af. Het kabinet verwacht echter ook na 2001 behoefte te hebben aan beleidsonderbouwend onderzoek ten aanzien van klimaatverandering, en wil dit programma met een jaarlijks budget van circa 6 miljoen gulden per jaar binnen de reguliere begroting van het ministerie van VROM continueren.
- In het verlengde van het VINEX-beleid onderzoekt het kabinet in de planperiode hoe bij het terugdringen van de automobiliteit en het bevorderen van collectief vervoer nog beter gebruik kan worden gemaakt van het huisvestingsbeleid (met name woningbouw) en de ruimtelijke ordening. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn een goede integratie van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer en het bouwen in hogere dichtheden. Daar waar buiten VINEX-locaties wordt gebouwd zou ook bij voorkeur moeten worden aangesloten bij bestaande of in voorbereiding zijnde voorzieningen voor collectief vervoer. Het kabinet richt zich op een snelle ontsluiting van nieuwe bouwlocaties. Uitgangspunt daarbij is om in de beginjaren van een VINEX-locatie, wanneer er nog onvoldoende draagvlak is voor een reguliere openbaar vervoer voorziening, taxivoer of collectief vraagafhankelijk vervoer te bieden. Het kabinet gaat er van uit dat overschakeling op een reguliere openbaar vervoer voorziening mogelijk is als ongeveer tweederde van de woningbouw op een VINEX-locatie is voltooid.

alternatieve brandstoffen**CO₂-reductierechten**

Opties voor het realiseren van de klimaatverplichting.

- Snelheidsverlaging tot een landelijk maximum van 100 km per uur.
- Intensivering van de handhaving van rijsnelheden op autosnelwegen. Het gaat om invoering van geautomatiseerde trajectcontrole.
- Afsluiten van een CO₂-convenant met de electriciteitsproductiesector om een verlaging van de gemiddelde koolstofintensiteit te bereiken. Middelen hiertoe kunnen zijn: een verminderde inzet van kolen compenseren door inzet van duurzame energiebronnen, zoals biomassa, tijdelijke inzet van gas, toename van Warmtekracht koppeling en dergelijke.
- Voortzetten en verbreden c.q. verdiepen van de MJA-aanpak. (*)
- Stimulering doorbraaktechnologie. (*)
- Stimuleren van energiebesparing in agrarische sector en MKB. (*)
- Bevorderen restwarmtebenutting (glastuinbouw, bedrijventerreinen). (*)
- Bevorderen energiebesparing in de bouw (o.a. aanscherpen EPN, operationaliseren OEI, verder uitwerken EPK) en energie-arm bouwen. (*)
- Bevorderen van de energie-efficiëntie van het verkeer. Het gaat om te onderzoeken maatregelen in de sfeer van beïnvloeden van rij- en aankoopgedrag, ook via de ruimtelijke ordening.
- Fiscaal stimuleren aanschaf zuinige auto's.
- CO₂-opslag in de diepe ondergrond. In eerste instantie gaat het om uitvoering van de onderzoeksfase voor een CO₂-opslagproject bij Shell-Pernis, om over circa drie jaar te kunnen besluiten over daadwerkelijke start.
- Aanscherpen van fiscale stimuleringen (EIA, VAMIL, Groen beleggen).
- Fiscale facilitering van het vastleggen van CO₂. Het gaat om het vastleggen van CO₂ in bossen, en om het fiscaal stimuleren van de opslag van CO₂ ondergronds.
- Verhogen van accijns op motorbrandstoffen met circa 50 cent, mits de ontwikkelingen in de buurlanden daar ruimte toe bieden.
- Inzet van groene stroom in overheidsgebouwen.
- Joint implementation.
- Internationale emissiehandel in het kader van het Kyoto-Protocol.
- Emissiereductie in ontwikkelingslanden via het 'Clean Development Mechanism' (CDM).

Totale geschatte kosten voor de overheid in de periode 1999-2010: fl. 21,6 miljard (***)

Geschatte jaarlijkse reductie in 2005: 22 à 35 Mton CO₂ (***)

Idem jaarlijks in 2010: 28 à 42,5 Mton CO₂

(*) maatregelen die in de Nota energiebesparing verder worden uitgewerkt

(**) maatregelen die in de Verkenning van de belastingen voor de 21-eeuw zijn opgenomen

(***) exclusief emissiehandel en CDM

Berekeningen laten zien dat met dit beleidspakket, inclusief de voornemens in het kader van de Nota energiebesparing (zie paragraaf 2.2.4), en de extra inspanningen in deze kabinetsperiode, de doelstelling voor CO₂ voor 2000 (een reductie met 3% ten opzichte van 1990) niet bereikt wordt. Nu in Kyoto is vastgesteld dat de Europese Unie als geheel in de periode 2008-2012 voor 6 gassen een reductie moet halen van 8% ten opzichte van 1990 (voor de fluorverbindingen ten opzichte van 1990 of 1995), zal zoals reeds eerder is aangegeven binnen de EU in de loop van dit jaar opnieuw de verdeling tussen de lidstaten ('burden sharing') onderhandeld worden. Daarbij zal Nederland zich committeren om een gelijkwaardige en evenredige bijdrage te leveren aan de realisatie van de Europese reductieverplichting. Te verwachten valt dat dit een forse inspanning zal zijn, waarvoor Nederland onder andere gebruik zal maken van (nieuwe) internationale mechanismen als joint implementation en emissiehandel, die in Kyoto zijn geïntroduceerd. In een apart kader is in totaliteit aangegeven wat voor soort maatregelen worden bezien om de benodigde emissiereductie van broeikasgassen te bewerkstelligen.

2.2.3 De aantasting van de ozonlaag

Omschrijving van het probleem

De door de mens in de atmosfeer gebrachte gehalogeneerde koolwaterstoffen (zoals CFK's, halonen en methylbromide) zijn de belangrijkste oorzaak van de waargenomen aantasting van de ozonlaag. Deze stoffen verdwijnen pas na 50 tot 100 jaar uit de atmosfeer. Door de afbraak van de ozonlaag bereikt meer schadelijk UV-straling het aardoppervlak. Het gevolg voor de mens is een verhoogd sterfterisico door huidkanker. Een toename van de UV-straling kan negatieve gevolgen hebben voor ecosystemen op het land en onder water en op landbouwgewassen en materialen.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Zowel het gebruik als de emissie van stoffen die de ozonlaag aantasten is in Nederland en overige industrielanden sterk gedaald. De beleidsdoelstelling om de productie voor CFK's, halonen, 1,1,1 trichloorethaan en tetrachloorkoolstof te beëindigen is in 1995 gerealiseerd. Dit met uitzondering van de productie voor essentiële toepassingen en het gebruik in ontwikkelingslanden. In ontwikkelingslanden neemt het gebruik van de ozonlaag aantastende stoffen nog steeds toe. De beperkende maatregelen zullen daar volgens de bepalingen van het Montreal Protocol tien jaar later dan bij de industrielanden worden genomen.

De emissies van HCFK's en HFK's (CFK-vervangers) stijgen echter snel. HFK's tasten de ozonlaag niet aan, maar zijn daarentegen wel sterke broeikasgassen. De effecten van HCFK's op de ozonlaag zijn naar verhouding gering. Na 2000 zal het gebruik van HCFK's stapsgewijs worden afgebouwd.

Over het nog toegelaten gebruik van gerecyclede of teruggewonnen stoffen vindt nog overleg met de brancheorganisaties plaats. Daarbij wordt ook het gebruik van alternatieven bezien. Voor de toepassing van methylbromide in de ontsmetting van voorraden en gebouwen zijn vervangende methoden en stoffen in onderzoek. Toepassing van methylbromide in de landbouwsfeer is inmiddels verboden.

sterke daling

Activiteiten van gemeenten op het terrein van klimaat- en energiebeleid

Gemeenten zijn op verschillende manieren betrokken bij het (rijks)beleid om de uitstoot van broeikasgassen waaronder CO₂ te beperken. Door het eigen energiegebruik, door het opnemen van voorschriften in te verlenen vergunningen en door hun intermediaire functie voor andere energiegebruikers en beleidsterreinen zoals huishoudens, woningbouw, onderwijs, etcetera. Ruim honderd gemeenten (en 8 provincies) hebben zich expliciet uitgesproken voor een CO₂-reductie van 50% in 2010 ten opzichte van 1987, door zich aan te sluiten bij de vereniging Klimaatverbond Nederland.

Er zijn veel kaders waarbinnen gemeenten actief zijn dan wel worden gestimuleerd om beleid op het terrein van energiebesparing te ontwikkelen. Eén daarvan is de VOGM (Vervolgbijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid) van VROM. De VOGM-keuzetaak 'energiebesparingsbeleid' is de meest gekozen taak; 73% van de gemeenten heeft zich hiervoor aangemeld. Deze gemeenten dienen een energiebesparingsplan op te stellen dat gebaseerd moet zijn op de Gemeentelijk Energiebesparingsaanpak (GEA) van Novem. Ook voor de uitvoering van dit plan kan men gebruik maken van ondersteuning door Novem. In het kader van het Project optimale energie-infrastructuur (OEI) worden gemeenten gestimuleerd om bij het realiseren van nieuwbouwprojecten een energie-infrastructuur te kiezen, waarmee energie optimaal wordt bespaard en duurzame energie optimaal wordt ingezet.

De volgende voorbeelden geven een indruk van de wijze waarop concreet vorm wordt gegeven aan gemeentelijk energiebesparingsbeleid.

- De gemeente Deersum heeft het hoogste percentage duurzame energie van het land: bijna 70% van het energiegebruik komt van een forse windmolen en een biogasinstallatie.
- In Breda wordt gebouwd volgens een scherpere 'energieprestatienorm' (EPN) dan verplicht. Ook zijn er de zogenaamde E-teams die per jaar 1000 concrete besparingsadviezen aan huishoudens geven.
- Het energiebesparingsbeleid van de gemeente Nuenen heeft ertoe geleid dat het energiegebruik in het gemeentehuis met 30% is gedaald.
- De gemeente IJsselstein mag zich 'zonneboilerstad 1997' noemen.
- Veel ervaring met betrekking tot energiebesparing door het bedrijfsleven is opgedaan in Amsterdam. In de zogenaamde proeftuin energiebesparing hebben 50 bedrijven, het energiebedrijf en de Milieudienst zich gezamenlijk gebogen over het opnemen van energiebesparing in de milieuvergunning.
- In Veenendaal neemt 80% van de scholen een energiebesparend pakket af. Daarnaast wordt in deze gemeente de meest energiezuinige school van Nederland gebouwd door toepassing van warmtepompen en zonne-energie.
- Wisch, Stadskanaal en Apeldoorn zijn met de respectievelijke energie-bedrijven overeengekomen dat (een substantieel deel van) het gemeentelijk energiegebruik wordt geleverd door groene stroom, ook wel aangeduid als 'natuurstroom'.
- In Eindhoven hebben twee nutsbedrijven, de provincie, de gemeente, Novem en een onafhankelijk adviseur samengewerkt om een onderbouwd advies voor een optimale energie-infrastructuur voor de VINEX-locatie Meerhoven aan de gemeenteraad te kunnen geven. De raad heeft dit advies uiteindelijk geheel overgenomen.

Het Nederlandse beleid volgt in grote lijnen de afspraken die hierover in internationaal verband worden gemaakt. Het internationale beleid met betrekking tot het beschermen van de ozonlaag is vastgelegd in het Montreal Protocol en de erop volgende amendementen (Londen, 1990 en Kopenhagen, 1992) alsmede in een EU-verordening. Recent zijn in het kader van het Montreal Protocol afspraken gemaakt over vervroegde uitfasering van methylbromide, de uitfasering van HCFK's en de controle op de handel in ozonaantastende stoffen.

Verwachte ontwikkelingen

Voorlopige schattingen van de emissies van stoffen die de ozonlaag aantasten, geven aan dat deze vanaf 1994 minder hard dalen dan het gebruik. Dit komt door een najleffect, waarbij emissies plaatsvinden uit bestaande toepassingen. Beginnend herstel van de ozonlaag en daarmee afname van de UV-belasting is pas na de eeuwwisseling te verwachten. De UV-belasting in Nederland ligt nu door veranderingen in de ozonlaag naar schatting 10-15% boven het niveau van 1980. Een periode van minstens vijf tot tien jaar is nodig om conclusies te trekken over waarneembare effecten in de UV-straling door de getroffen maatregelen. De emissies uit bestaande toepassingen zullen zoveel mogelijk verder worden teruggedrongen, mede door een verbeterde inzameling van gebruikte apparatuur en het inperken van de nog toegelaten essentiële toepassingen.

Het beleid voor de planperiode

- In de komende periode zal de verordening van de Europese Unie en in het verlengde daarvan het Nederlandse besluit over ozonlaag aantastende stoffen worden aangescherpt, als gevolg van de besluiten die in het kader van het Montreal Protocol zijn genomen.
- Het kabinet laat onderzoek verrichten naar alternatieven voor de nog bestaande toepassingen van methylbromide. In overleg met belanghebbenden wil het kabinet deze toepassingen in Nederland waar mogelijk op korte termijn inperken. Dit voortvloeiend op maatregelen die in Europees verband worden voorbereid.
- Het kabinet zal bezien in hoeverre het gebruik van gerecyclede stoffen verder kan worden ingeperkt. Van groot belang daarbij is dat stoffen die het broeikaseffect versterken met grote terughoudendheid als alternatief worden ingezet.

2.2.4 Energiebesparing en stimulering van duurzame energie

Omschrijving van het probleem

Vergroten van de energie-efficiëntie en de inzet van meer duurzame energie past in het streven naar een duurzame energiehuishouding. Dit streven wordt ingegeven door economische en milieumotieven. De klimaatproblematiek en de uitstoot van schadelijke stoffen zijn relevante milieumotieven. Economische motieven betreffen de sleutelrol die energie in onze maatschappij speelt, de eindigheid van fossiele brandstoffen en de toenemende afhankelijkheid van een beperkt aantal energie leverende landen.

De doelstelling voor energiebesparing in de periode 1990 tot 2000 is een verbetering van de energie-efficiëntie met gemiddeld 1,6% per jaar. In de derde Energienota is als doelstelling geformuleerd de energie-efficiëntie in de periode 1995-2020 met een derde te verbeteren. Daarnaast geldt voor deze periode als doelstelling een besparing van fossiele brandstoffen met 10% door de inzet van duurzame energie.

doelen

Meerjarenafspraken energie-efficiëntieverbetering

Er zijn 29 industriële Meerjarenafspraken (MJA's) afgesloten, gericht op het verbeteren van de energie-efficiëntie. Daarnaast zijn 9 MJA's met andere sectoren afgesloten, waaronder met de energieconversiesector, de dienstensector, de zorgsector en de utiliteitsbouw. Onlangs is ook een convenant gesloten met de glastuinbouw, één van de grootste gasverbruikende sectoren van het land. Deze Meerjarenafspraken hebben gezamenlijk betrekking op circa 90% van het industriële energiegebruik.

Over de voortgang bij 20 industriële MJA's is een rapportage opgesteld. Hieruit blijkt dat in de periode van 1989 tot en met 1996 de energie-efficiëntie van de betrokken sectoren met 12,5% is verbeterd. Dit komt op jaarbasis overeen met circa 2,3 miljard m³ aardgas. Dit is vergelijkbaar met het energiegebruik van ongeveer 1,4 miljoen huishoudens. Enkele meer specifieke voorbeelden van de gerealiseerde energiebesparing in de periode van 1989 tot en met 1996 zijn de volgende.

- Philips 26%
- de papierindustrie 18%
- de chemie 13%
- de staalindustrie 11%

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het beleid voor energiebesparing is neergelegd in de Vervolnnota energiebesparing. Belangrijke instrumenten in het energiebeleid zijn de vrijwillige efficiëntie-afspraken, die met energiegebruikssectoren zijn gemaakt (Meerjarenaafspraken of MJA's). De industriële MJA's richten zich op een efficiëntie-verbetering van gemiddeld 20% in 2000 ten opzichte van 1990. Regelgeving op grond van de Wet milieubeheer vormt een ondersteuning voor het MJA-beleid.

De Novem voert een twintigtal programma's uit op het gebied van energiebesparing en duurzaam energiegebruik. Het rijk zet ook fiscale instrumenten in, zoals de energie-investeringsaftrek en de regulerende energiebelasting. Daarnaast is er een aantal instrumenten dat niet in de eerste plaats is gericht op energiebesparing, maar daaraan wel bijdraagt. Het gaat dan om de intensivering van het klimaatbeleid door het CO₂-reductieplan (in totaal 1 miljard) en om fiscale regelingen als Groen Beleggen en de VAMIL. Op het gehele terrein van energiebesparing is in de periode van 1990-1996 met concrete projecten of in gang gezette activiteiten een energiebesparing van circa 10% gerealiseerd. Dit betekent dat ongeveer tweederde van de energiebesparingsdoelstelling voor de periode tot 2000 gerealiseerd of in uitvoering is. Kijkend naar bijvoorbeeld de industrie zien we dat per 1 september 1997 met 29 energiegebruikssectoren vrijwillige Meerjarenaafspraken (MJA's) zijn gemaakt. De voortgangsrapportage van 20 industriële MJA's leert dat er in de periode 1989-1996 een efficiëntie-verbetering van 12,5% is bereikt. Geconcludeerd is dat de industriële Meerjarenaafspraken voor het halen van de doelstellingen in 2000 goed op schema liggen.

verbetering energie-efficiëntie

De aanpak voor duurzame energie is recent ingevuld in het actieprogramma Duurzame energie in opmars. Dit programma is in september 1997 door de Tweede Kamer goedgekeurd.

Verwachte ontwikkelingen

Door de uitvoering van nieuwe besparingsprojecten zal met toepassing van het huidig beleidsinstrumentarium in de periode 1997-2000 een energiebesparing van circa 6% gerealiseerd moeten worden. Het totaal van de te realiseren energiebesparing in de periode 1990-2000 komt dan uit op de beoogde 16%.

Het kabinet streeft naar een economische groei van 3% per jaar. Ten tijde van de derde Energiënota werd uitgegaan van een economische groei van 2,3%, een verbetering van de energie-efficiëntie van één derde, en een besparing van 10% door de inzet van duurzame energie, resulterend in stabilisatie van de CO₂-emissies in 2020. Inmiddels heeft het CPB nieuwe scenarioberekeningen voor de periode 1996-2020 gemaakt.⁵ Hieruit blijkt dat in de scenario's die uitgaan van groeipercentages rond de 3% ('european coordination' en 'global competition'), de efficiëntieverbetering 1,5% à 1,6% bedraagt, waardoor de efficiëntie-doelstelling (verbetering met één derde in de periode 1995-2020) ook kan worden gehaald. Niettemin stijgt het energieverbruik met circa 1% per jaar. Hierdoor zal ook de CO₂-emissie blijven stijgen.

economische groei

⁵ Economie en Fysieke Omgeving, Den Haag 1997

In de Nota energiebesparing komt het volgende aan bod.

- Uitwerking van het beleid uit de derde Energienota en van de 'top-of-the-bill'-benadering.
- Inzicht in en mogelijke beïnvloeding van structurele factoren die het energieverbruik bepalen.
- Uitvoering van een internationale vergelijking voor andere sectoren en doelgroepen dan de bij de uitwerking van 'benchmarking' betrokken bedrijven.
- Inzicht in de door doelgroepen en/of sectoren te behalen resultaten, het tempo waarop deze bereikt moeten worden en de in te zetten instrumenten.
- Inzicht in de financiële consequenties van het beleid.
- Wijze waarop over de resultaten zal worden gerapporteerd.
- Berekening van de te verwachten effecten op energie-efficiëntie en CO₂-emissie alsmede een doorrekening van de macro-economische effecten.

Boegbeeld benchmarking

In de Nota milieu en economie is een afspraak gemaakt met het bedrijfsleven om op het gebied van energie-efficiëntie blijvend tot de wereldtop te behoren. Door middel van benchmarking zal de energie-efficiëntie prestatie van in eerste instantie de grote, internationaal opererende en energie-intensieve bedrijven in Nederland vergeleken worden met die van overeenkomstige bedrijven in het buitenland. Mocht blijken dat de betrokken bedrijven zich niet in die top bevinden, dan moeten aanvullende maatregelen genomen worden om op redelijke termijn wel in die top terecht te komen. De overheid verplicht zich om aan de deelnemende bedrijven, wanneer deze tot de wereldtop behoren, geen additionele specifieke maatregelen gericht op energiebesparing en CO₂-reductie op te leggen.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van een Protocol. Hierin worden de definitieve basisafspraken tussen overheid en het bedrijfsleven vastgelegd. Het streven is begin 1998 het Protocol gereed te hebben.

Het beleid voor de planperiode

Een extra inspanning is nodig om de groei van het (fossiele) energieverbruik te beperken. Daartoe is al eerder in de Nota milieu en economie het beeld 'benchmarking' geformuleerd. Hierin spraken energie-intensieve bedrijven zich uit om op het punt van energie-efficiëntie tot de wereldtop te willen behoren. Inzet van het kabinet is om ook voor andere doelgroepen en sectoren te komen tot een internationale vergelijking, met de bedoeling ook die doelgroepen en sectoren qua energie-efficiëntie tot de beste van de wereld ('top-of-the-bill') te laten behoren. Door onze efficiëntie-prestaties te vergelijken met het buitenland, daarvan te leren en ons beleid op de beste prestaties af te stemmen wordt, ook internationaal gezien, een optimale bijdrage geleverd aan de oplossing van het klimaatbeleid.

Om deze ambitie te realiseren is een intensivering van het beleid nodig. Daartoe brengt het kabinet in het voorjaar van 1998 de Nota energiebesparing uit. Deze nota zal de al eerder toegezegde concretisering van de efficiëntie-doelstelling uit de derde Energienota bevatten (een verbetering met één-derde in 2020) én een voorstel voor de uitwerking van het beleid om de 'top-of-the-bill'-ambitie te realiseren. Het streven is erop gericht om bij een economische groei van 3% een jaarlijkse energiebesparing van circa 2% te bereiken.

Het kabinet hanteert voor de Nota energiebesparing de volgende uitgangspunten.

- Met de grote, internationaal opererende energie-intensieve industrie werkt het kabinet een protocol uit voor het gebruik van het instrument 'benchmarking'. Het protocol zal voldoende moeten waarborgen dat de betrokken sectoren inderdaad tot de beste van de wereld behoren. Dit vormt een noodzakelijke randvoorwaarde voor draagvlak ten aanzien van maatregelen bij sectoren die niet in aanmerking komen voor benchmarking.
- Bij andere sectoren en doelgroepen zal ook een internationale vergelijking worden gemaakt, die aanleiding kan zijn de inspanningen voor energiebesparing te intensiveren. Buitenlandse prestaties zijn daarbij niet de absolute norm, maar een richtsnoer voor doelstellingen voor Nederlandse sectoren en doelgroepen. Er kunnen daarbij zwaarwegende redenen zijn om af te wijken van wat in het buitenland haalbaar blijkt, bijvoorbeeld omdat de verschillen met het buitenland groot zijn of omdat andere milieumaatregelen prioriteit hebben. Ook verder gaan is niet uitgesloten, wanneer het hier reële mogelijkheden betreft.

Vooruitlopend op de publicatie van de Nota volgt hierna bij wijze van voorbeeld een overzicht van mogelijke maatregelen. Deze zullen in de Nota energiebesparing verder worden uitgewerkt.

Industrie, agrarische sector en overig bedrijfsleven

- Verbreding en verdieping van MJA-inspanningen na 2000, in overleg met het betrokken bedrijfsleven.
- Continuering van de ondersteuning van MJA's met onder meer Novem-programma's en fiscale instrumenten (EIA, VAMIL), voorzover passend in besluitvorming over de (financiële) kaders van een belastingherziening. De regelgeving op grond van de Wet milieubeheer zal blijven fungeren als een vangnet onder het MJA-beleid.

Nota energiebesparing

internationale vergelijking

Gebouwde omgeving en energie-infrastructuur

Nederland kent al een aantal jaren een 'energieprestatienorm' voor nieuwe woningen, de EPN, die de energie-technische prestatie van een nieuwe woning normeert. Zo geldt vanaf 1 januari 1998 een EPN van 1,2. Voor een gemiddelde nieuwbouwwoning betekent dat een energieverbruik voor ruimteverwarming en warmtapwater van omgerekend circa 1200m³gas per jaar. De energieprestatie van een nieuwbouwwijk is echter meer dan de optelsom van de afzonderlijke woningen. De keuze voor een bepaalde energie-infrastructuur bepaalt mede hoe energie-efficiënt een wijk als geheel is.

In het kader van het Programma optimalisatie energie-infrastructuur (OEI) is een groot aantal workshops met gemeenten, energiebedrijven en andere belanghebbenden gehouden. Er bleek behoefte aan een eenduidige methode om de energieprestatie van nieuwbouwalocaties te berekenen. Om die reden wordt een EPL ontwikkeld, een 'energieprestatie op locatie'. Dit instrument maakt het mogelijk om de energieprestatie van nieuwbouwalocaties te verlagen. Belangrijk verschil met de EPN is dat het er hier niet alleen om gaat zo efficiënt mogelijk met energie om te springen in de woningen, maar dit ook op wijkniveau te doen, door een energie-infrastructuur te ontwerpen die zorgt voor een zo efficiënt mogelijk gebruik van energie. Anders dan bij de EPN gaat het bij de EPL niet om een landelijke norm maar om een uniforme methode om de prestaties van een nieuwe energie-infrastructuur te kwantificeren. Een landelijke norm is niet mogelijk omdat de uitgangssituaties daarvoor de veel verschillen. Naar verwachting zal de EPL begin 1998 als 'prototype' ontwikkeld zijn, waarna deze bij een aantal proefprojecten uitgetest zal worden. Een algehele toepassing zal eerst na de eeuwwisseling aan de orde zijn.

Analoog aan de EPL wordt ook een uniforme berekeningsmethodiek ontwikkeld voor een zo optimaal mogelijke verkeersprestatie binnen een locatie, de zogenaamde 'verkeersprestatie op locatie' of VPL. De verwachting is dat hiermee in de tweede helft van 1998 geëxperimenteerd kan worden.

- Stimulering van doorbraaktechnologie. Om de beste van de wereld te zijn en te blijven zal ook de overheid bezien op welke wijze (doorbraak)technologie het best kan worden gestimuleerd.
- Stimulering van energiebesparing in de agrarische sector en in het MKB.
- Het MKB is vanwege haar omvang en diversiteit een moeilijk te bereiken doelgroep. Het kabinet wil in de Nota energiebesparing aangeven welke stimulerende maatregelen nodig zijn.

MKB

Energie-infrastructuur en gebouwde omgeving

In de planologische besluitvorming zal het energie-aspect in toenemende mate een prominente plaats dienen te krijgen. Een geïntegreerd beleid is daarvoor noodzakelijk. Meer in het bijzonder wil het kabinet in de Nota energiebesparing op de volgende zaken ingaan.

- Met name in regio's waar veel energie-intensieve industrie is gevestigd, is restwarmtebenutting een goede mogelijkheid om de energie-efficiëntie van bedrijventerreinen te verhogen. Het kabinet wil de mogelijkheid verkennen om een aantal grote en kleinere projecten uit te voeren.
- Het blijven stimuleren van restwarmtebenutting in de glastuinbouw.
- Voor nieuw te bouwen woningen scherpt het kabinet de 'energieprestatienorm' (EPN) in 1998 aan. Een verdere aanscherping is voorzien in 2000.
- Het operationaliseren van de zogenaamde OEI-gedachte ('optimalisatie energie-infrastructuur') via het ontwikkelen van een 'energieprestatie op locatie' (EPL), een uniforme wijze om de energieprestatie van locaties te berekenen. Hierbij wordt een relatie gelegd met bedrijventerreinen en de glastuinbouw.
- Verdere uitwerking van een 'energieprestatiekeurmerk' (EPK) voor de bestaande bouw.
- Ondersteuning van een aantal experimenten met EPL en EPK, vanuit de extra middelen voor het klimaatbeleid.
- Stimulering van het verbeteren van de efficiëntie van huishoudelijke apparaten en apparaten in de utiliteitsbouw.

EPN**OEI****EPL****EPK**

Verkeer

- Vanuit het energiebesparingsbeleid wordt ook een bijdrage geleverd aan verbetering van de energie-efficiëntie in het verkeer. Het gaat hier om nog te onderzoeken maatregelen in de sfeer van beïnvloeding van rij- en aankoopgedrag en van beïnvloeding van de ruimtelijke ordening, door het uit verkeersoogpunt optimaliseren van nieuwe locaties met een nog te ontwikkelen 'energieprestatie voor verkeer'.

Overig

- Besparingsactiviteiten van de energiesector na afloop van het huidige Milieu Actie Plan in 2000. Momenteel wordt daarover overleg gevoerd tussen overheid en sector.
- Naast of als onderdeel van bovenstaande onderwerpen kan ook aandacht worden geschonken aan meer specifieke zaken als groen beleggen, energie-arm bouwen, de inzet van groene stroom in overheidsgebouwen en de mogelijkheden om te komen tot een meer energie-extensieve leefstijl.

Luchtkwaliteitsnormen voor ozon in microgrammen per m³

Jaar	2000	2010	Streefwaarden
maximum uurgemiddelde concentratie	240*	240	120
gemiddelde concentratie over 8 uur	160**	160	
gemiddelde concentratie over een groeiseizoen	100	100	50

* Maximaal twee overschrijdingen per jaar

** Maximaal vijf overschrijdingen per jaar

Flankerend beleid

- Tenslotte zal de Nota energiebesparing ook aandacht schenken aan zogenaamde flankerend beleid. Hierbij valt te denken aan een mogelijke uitbreiding van de energie-investeringsaftrek (EIA), VAMIL en Groen beleggen, en aan een eventuele verhoging van de regulerende energiebelasting (REB) dan wel de brandstoffenbelasting op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag. Over REB en brandstoffenbelasting zal besloten worden bij de besluitvorming over het belastingstelsel voor de 21e eeuw.

Het is op dit moment nog niet mogelijk om precies aan te geven hoeveel energiebesparing de beleidsintensivering zal opleveren. Wel kan op basis van eerste berekeningen een indicatie gegeven worden van het besparingseffect en het effect op de CO₂-emissie. Naar verwachting wordt met bovenstaande maatregelen in totaal tussen de 200 en 250 PJ aan energie bespaard. Dit betekent dat bij een economische groei van 3% of meer het energiebesparingstempo kan toenemen van 1,5% à 1,6% tot ca 2% per jaar. Het CO₂ effect van deze besparing ligt in de orde van 9-14 Mton per jaar, mogelijk oplopend tot 11-16 Mton als gevolg van Europees beleid. De kosten voor de overheid van het pakket mogelijke maatregelen worden geraamd op ongeveer 0,4 miljard gulden per jaar. Over dit pakket en de daarmee samenhangende financiële kaders zal het volgende kabinet een beslissing dienen te nemen.

Suggesties voor verder lezen

- deel I,
- deel II, hoofdstuk 4 Burgers
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Landbouw
- deel II, hoofdstuk 4 Energiebedrijven
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel II, hoofdstuk 4 Bouw
- deel III, hoofdstuk 4 Internationaal milieubeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Financieel instrumentarium

2.3 Verzuring

2.3.1 Inleiding

Verzuring is het gevolg van verontreiniging van de lucht met (direct of indirect) verzurende stoffen en stoffen die aan de vorming van ozon op leefniveau bijdragen. Het verzuringsbeleid is gericht op vermindering van de uitstoot van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃) en vluchtige organische stoffen (VOS). In dit hoofdstuk komt aan de orde waarom verzuring een probleem is en wat de oorzaken ervan zijn (paragraaf 2.3.2), wat er tot nu toe is bereikt (paragraaf 2.3.3), wat er nog moet worden gedaan (paragraaf 2.3.4) en het beleid voor de planperiode (paragraaf 2.3.5).

2.3.2 Omschrijving van het milieuprobleem

Verzuring is de verzamelnaam voor verschillende effecten op de natuur. In de praktijk kunnen deze effecten niet afzonderlijk aan bepaalde oorzaken worden toegerekend. Het beleid is daarom gericht op vermindering van deze effecten in een onderlinge

Depositiedoelstelling verzuring

Doel

- Het veiligstellen van de bossen en een groot deel van de natuurgebieden.

Depositiedoelstelling

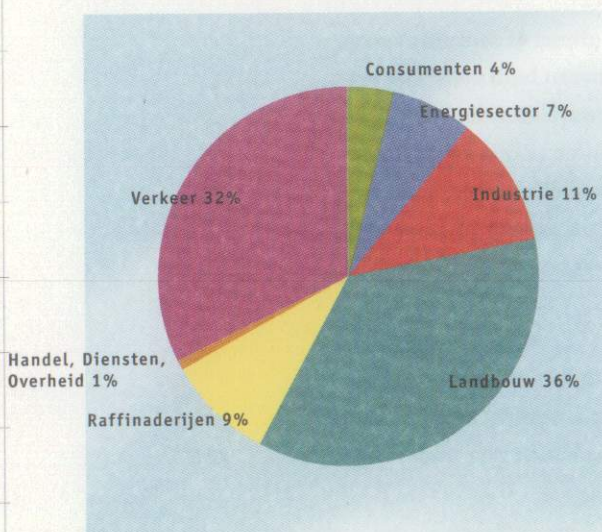
- in 2000 als tussendoelstelling, gemiddeld op Nederland, ten hoogste 2400 zuurequivalenten per hectare, per jaar, aan depositie uit Nederlandse en buitenlandse emissiebronnen, waarvan ten hoogste 1600 equivalenten stikstof
- in 2010 als doelstelling, gemiddeld op bos¹, ten hoogste 1400 zuurequivalenten per hectare, per jaar, aan depositie uit Nederlandse en buitenlandse emissiebronnen, waarvan ten hoogste 1000 equivalenten stikstof².

Streefwaarde voor depositie

- gemiddeld op Nederland ten hoogste 400 zuurequivalenten per hectare, per jaar, aan depositie uit Nederlandse en buitenlandse bronnen, om ook de gevoeligste ecosystemen volledig te beschermen.

1. Het nationale (generieke) emissiebeleid heeft tot doel de doelstelling gemiddeld voor het Nederlandse bos te realiseren; voor het bestrijden van depositiepieken regionaal/lokaal op bos zijn aanvullende emissiemaatregelen nodig ten aanzien van stoffen met een sterke regionale component in het verspreidingspatroon (vooral ammoniak).
2. Hierbij wordt bos volledig, en heide- en duinvegetatie grotendeels beschermd; de haalbaarheid van de depositiedoelstelling wordt aan het eind van de planperiode geëvalueerd. In NMP2 werd, op grond van de toen bestaande inzichten, er nog van uitgegaan dat bij die depositiewaarden alleen bos en een beperkt deel van de andere ecosystemen zou zijn beschermd.

Aandeel Thema Verzuring per doelgroep in 1995



(Bron: RIVM)



samenhang. Het betreft hierbij de volgende punten.

- Aantasting van natuur en materialen door de zure werking van luchtverontreiniging door NO_x, SO_x en NH₃.
- Verstoring van de voedingsstoffenbalans en verarming van de soortenrijkdom in natuurgebieden door overbemesting met stikstof door depositie van NO_x en NH₃.
- Bladschade bij planten door ozon op leefniveau. Ozon wordt in de lucht gevormd bij reacties van VOS met NO_x. Bovendien kan ozon op leefniveau tot nadelige effecten op de gezondheid van mensen leiden.

De effecten van verzuring treden op bij langdurige overschrijding van kritische depositieniveaus. Deze niveaus zijn afhankelijk van lokale factoren zoals het bodem- en vegetatietype. Het kritische depositieniveau waarop het verzuringsbeleid is gericht, is het niveau waarbij het bos en een belangrijk deel van de ecosystemen in Nederland tegen de meest ernstige schadelijke effecten zijn beschermd. Het beleid is er dus op gericht het behoud van bossen en natuurgebieden zo veel mogelijk veilig te stellen. Een verdere verlaging van de stikstofdepositiedoelstelling is nodig om ook kwetsbare ecosystemen als heideschraallanden, hoogvenen en vennen veilig te stellen.

behoud natuur

De depositie van verzurende stoffen tast het materiaal van gebouwen en ander cultureel erfgoed aan. Daardoor kan onherstelbare schade optreden, die niet met normaal onderhoud is te voorkomen. Het kritische depositieniveau voor schade aan de natuur is tevens het niveau waarbij de aantasting van gebouwen tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht.

behoud cultuur

De grondslag voor het beleid is in de eerste plaats de doelstelling voor de depositie die in een waarde voor de totale hoeveelheid zure depositie in zuurequivalenten per hectare per jaar is uitgedrukt (met daarin een maximum waarde voor het aandeel van stikstof vanwege de vermestende effecten van stikstof) en in de tweede plaats de norm voor de ozonconcentratie in de lucht. De doelstellingen en streefwaarden zijn vermeld in een kadertekst.

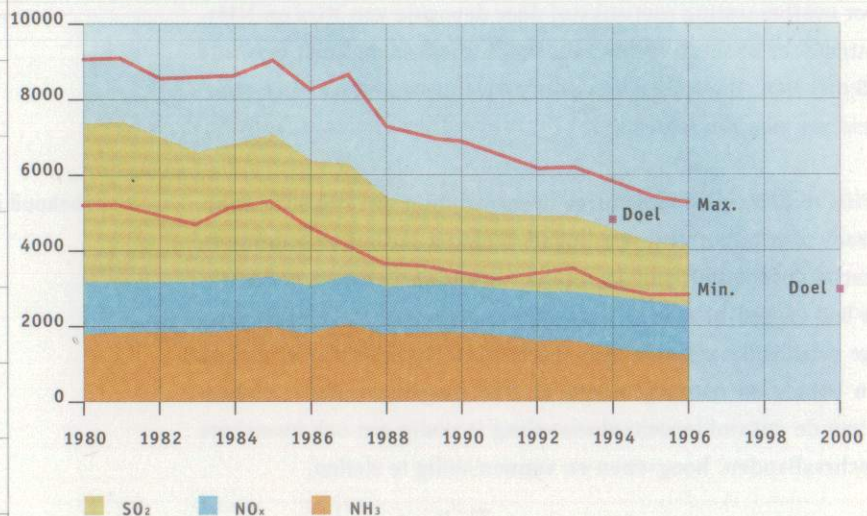
De belangrijkste bronnen van verzuring zijn verbrandingsemissies van de industrie, raffinaderijen en elektriciteitscentrales, verkeersemissies, ammoniakemissie vanuit dierlijke mest en emissie van VOS door verdamping van brandstoffen en oplosmiddelen uit een veelheid van toepassingen. Uit de kritische depositiedoelstelling voor verzurende stoffen en de kritische waarde voor de concentratie van ozon in de lucht zijn emissiedoelstellingen afgeleid voor NO_x, SO₂, NH₃ en VOS. Op basis van deze doelstellingen zijn in het NMP2 taakstellingen vastgelegd voor de doelgroepen.

verschillende bronnen

Verzurende stoffen worden over grote afstanden door de lucht getransporteerd, waarbij landsgrenzen worden overschreden. Verzuring is daarom een internationaal probleem. Van de depositie in Nederland is 49% afkomstig uit het buitenland. Nederland op zijn beurt exporteert 66% van de SO₂-emissies, 91% van de NO_x-emissies en 49% van de NH₃-emissies. Daarmee is Nederland een netto-exporteur van verzurende stoffen, vooral NO_x. Er wordt bijna zes maal meer NO_x geëxporteerd dan geïmporteerd.

grensoverschrijdend

Depositie zuur (zeq/ha per jaar)



(Bron: RIVM)

SO₂ reducties in Nederland en ons omringende landen in 1995 ten opzichte van 1980.

De vermindering van de depositie in Nederland is vooral te danken aan de SO₂ reducties in Nederland en ons omringende landen.

Nederland	70 %
Duitsland	60 %
België	70 %
Frankrijk	70 %
Groot-Brittannië	52 %

(Bron: UN/ECE)

2.3.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

In het NMP1 werd verzuring als één van de meest urgente milieuproblemen gekenschetst. Door industrie, raffinaderijen en elektriciteitsbedrijven en op het gebied van verkeer, vervoer en landbouw is hard gewerkt aan de reductie van de emissie van verzurende stoffen. Dat heeft geleid tot een sterke afname van de emissies en deposities van deze stoffen. De tussendoelstelling voor 1994 voor SO₂-emissies is ruimschoots bereikt. In dezelfde periode is ook de tussendoelstelling voor 1994 voor de NH₃-emissie gehaald. De NO_x-emissie was in 1996 met 17% verminderd ten opzichte van 1980 (de doelstelling voor 1994 was 20% ten opzichte van 1980). Ondanks de afname van emissies blijft de depositie in grote delen van Nederland hoger dan de kritische depositiewaarden. Hierbij treden grote regionale verschillen op. In de Natuurverkenning is geconcludeerd dat ook in 2020 in vrijwel alle gevoelige ecosystemen, uitgezonderd de duinen, de kritische stikstofdepositieniveaus zullen worden overschreden.

De afname van de NH₃-emissie is vooral het gevolg geweest van het emissiearm aanwenden van mest. De sterke reductie van de emissies van SO₂ en NO_x in de industrie, raffinaderijen en energiesector is vooral gerealiseerd door het gebruik van laagzwavelige brandstoffen en door nageschakelde en proces-geïntegreerde maatregelen. Deze waren vooral het gevolg van de invoering van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties en de uitvoering van convenanten met de industrie. De uitstoot van NO_x door auto's is afgenomen door verbetering van de motoren en door invoering van de katalysator bij personenauto's.

De vermindering van de depositie in Nederland is vooral te danken aan de SO₂-reducties in eigen land en de omliggende landen.

In 1994 hebben vijftientig Europese landen en de EU een protocol ondertekend dat verplicht tot het in acht nemen van nationale emissieplafonds voor SO₂. Deze nationale emissieplafonds noodzakten tot reducties van 60 tot 80% in 2000 (vergelijkbaar met de Nederlandse NMP-doelen). Op 1 januari 1998 hadden twaalf landen, waaronder Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk, het protocol geratificeerd.

internationale afspraken

De NO_x-reducties in het buitenland liggen op een vergelijkbaar niveau als in Nederland. Alleen in België is de emissie toegenomen.

Ten aanzien van VOS zijn aanmerkelijke reducties in het verleden gerealiseerd. Voor verkeer lopen de VOS- en NO_x-bestrijding grotendeels parallel (zoals uitgewerkt in de Nota voertuigtechniek en brandstoffen). De bestrijding bij andere bronnen loopt voornamelijk via het project Koolwaterstoffen 2000. Daarin werken bedrijfsleven en overheden op brede basis samen om de emissie uit de vele vaak kleine bronnen van VOS te reduceren. KWS 2000 heeft als doelstelling de emissies van VOS met 50% te reduceren in 2000 ten opzichte van 1980. In de EU is onder Nederlands voorzitterschap een akkoord bereikt over de richtlijn ter beperking van emissies van organische stoffen door gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde processen en industriële installaties.

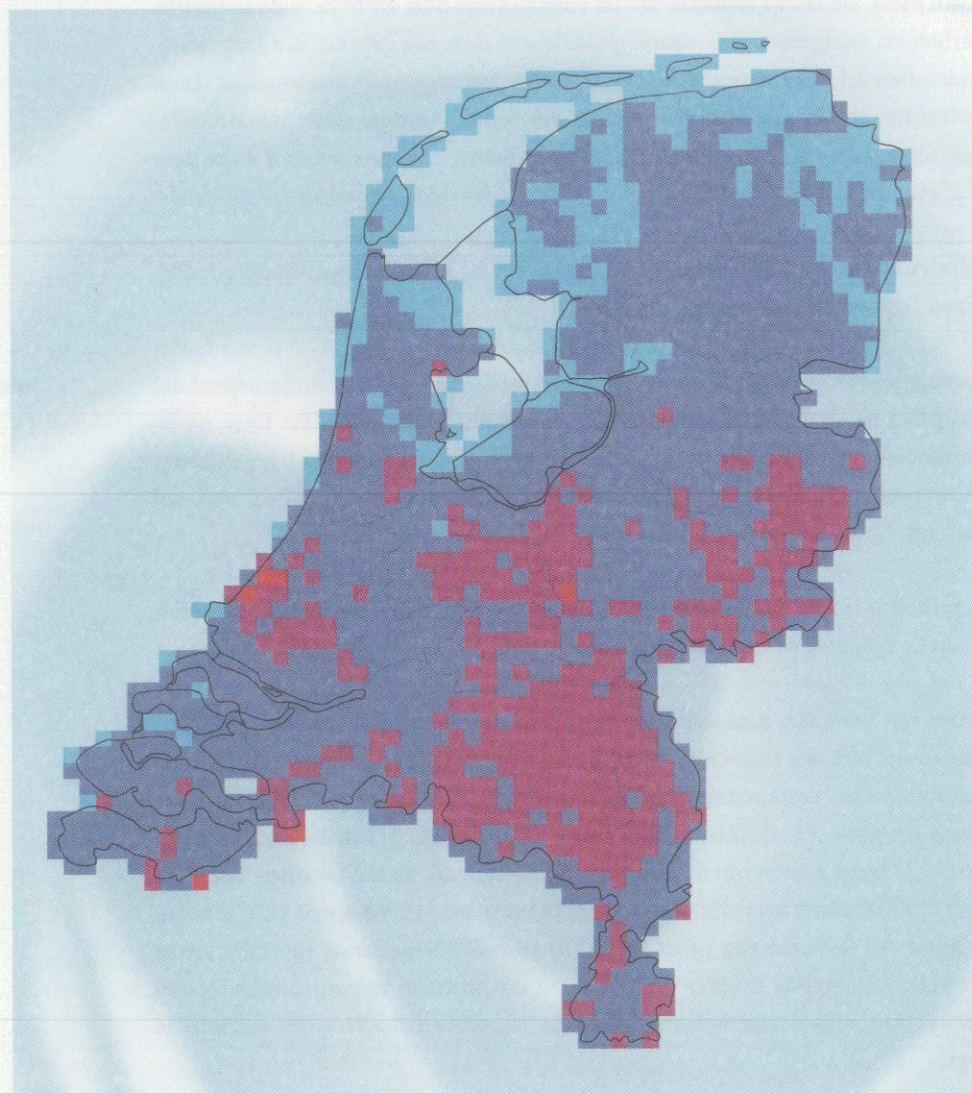
Relatie tussen NOx- en CO2-reductie

Er bestaat een complexe relatie tussen de reductie van de NOx-emissie en de CO2-emissie.

1. In het algemeen is energiebesparing de meest kosteneffectieve manier om NOx-emissies te reduceren. Daarbij vermindert ook de CO2-emissie.
2. Verbetering van de energie-efficiëntie daarentegen kan in een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij gebruik van gasmotoren of gasturbines in installaties voor warmtekrachtkoppeling) tot relatieve of zelfs in absolute zin hogere NOx-emissies leiden. Dat wil zeggen: de vermindering van het brandstofgebruik leidt tot een verre van evenredige vermindering of zelfs een toename van de NOx-emissie.
3. Bestrijding van NOx-emissies door zogeheten nageschakelde technieken kan tot een toename van het energiegebruik leiden. Deze toename is echter beperkt, zeker in vergelijking met de hoge NOx-reductie die daar tegenover staat (80% of meer).

De complexiteit zit vooral in de omstandigheid dat de situaties onder 2 en 3 gecombineerd kunnen optreden. Het uiteindelijke resultaat moet dan vergeleken worden met het energiegebruik en de NOx-uitworp voor de verbetering van de energie-efficiëntie en het toepassen van de nageschakelde bestrijdingstechniek. Er blijkt dan een NOx-reductie en een CO2-reductie te hebben plaatsgevonden, waarbij de CO2-reductie groter zou zijn uitgevallen zonder NOx-bestrijding. Het netto resultaat is evenwel voor beide stoffen gunstig.

Zure depositie in 1996



Zure depositie in 1996 mol per ha

■	<= 2400
■	2400 - 4000
■	4000 - 5600
■	> 5600

(Bron: RIVM)

2.3.4 Verwachte ontwikkelingen

De RIVM-prognoses van de emissies en deposities van verzurende stoffen tot 2010 laten zien, dat met het ingezette beleid de doelen niet zullen worden bereikt. Voor SO₂ wordt het doel wel benaderd. Knelpunten zijn er vooral bij de emissiebestrijding van NO_x bij vrachtverkeer, energiebedrijven, raffinaderijen en industrie en van NH₃ in de landbouw. Onder meer doordat ook de landen rond Nederland emissies van verzurende stoffen blijven reduceren, dalen de depositieniveaus in Nederland. Wel zijn er grote regionale verschillen. Bij NH₃ is de regionale invloed op de depositie het grootst. Verdergaande technische maatregelen moeten de doelstellingen voor NO_x en NH₃ binnen bereik brengen. De weerstand daartegen neemt echter toe omdat de kosten fors stijgen. Bedrijven moeten immers nu maatregelen nemen die diep in het productieproces ingrijpen.

In de eindrapportage van de derde fase van het additioneel programma verzuringsonderzoek (RIVM, 1995) zijn nieuwe wetenschappelijke inzichten over kritische depositieniveaus voor verzurende stoffen neergelegd. De mate van bescherming die werd beoogd met de depositiedoelstelling voor bos, gemiddeld 1400 zuurequivalenten per hectare per jaar met een maximaal stikstofaandeel van 1000, wordt volgens de nieuwe inzichten al bereikt bij 1800 zuurequivalenten met een maximaal stikstofaandeel van 1000. Het kabinet vindt echter de betere bescherming van meer kwetsbare ecosystemen dan bos een dwingende reden om de depositiedoelstelling voor 2010 ongewijzigd te handhaven. Dit is van belang in verband met het streven naar behoud van biodiversiteit. Aan het einde van de planperiode zal de haalbaarheid van de depositiedoelstelling worden getoetst en zullen de mogelijkheden voor het (verder) benaderen van de streefwaarde worden geëvalueerd. De emissiedoelstellingen voor SO₂, NO_x en NH₃ die bij de depositiedoelstelling horen, blijven gehandhaafd. De nieuwe inzichten in de gevoeligheid van de bossen hebben wel tot gevolg dat het gerechtvaardigd is om bij de emissiereductiedoelstellingen, met name voor NO_x en NH₃, de onderkant aan te houden van de marge (80 tot 90%) die in het NMP1 en NMP2 is vermeld, dat wil zeggen 80% reductie in 2010. Technische mogelijkheden om de NO_x - en NH₃-emissies in 2010 voldoende te reduceren zijn echter nog niet beschikbaar. Daar zijn (technische) doorbraken voor nodig. De realisatie voor NO_x is afhankelijk van het beschikbaar komen van voldoende nieuwe bestrijdingstechnologie voor stationaire en mobiele bronnen en van de voortgang van EU-regelgeving. Aan het einde van de planperiode zal de haalbaarheid van de 2010-doelstelling opnieuw worden beoordeeld. Ook voor NH₃ zal aan het einde van de planperiode worden bezien in hoeverre de doelstellingen realiseerbaar zijn. In paragraaf 2.3.5 over het beleid voor de planperiode wordt daar nader op ingegaan.

Uit de vierde Milieuverkenning en de Natuurverkenning komt naar voren dat met het huidige beleid de natuurdoelen niet worden gehaald. Tot 2010/2020 is er een groot gat tussen gewenste en haalbare kwaliteit. Om in deze periode natuur en bos in Nederland veilig te stellen, zijn effectgerichte maatregelen als tijdelijke overlevingsstrategie nodig. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Overlevingsplan bos en natuur. Gelet op de verzuringsproblematiek is mogelijk een aanpassing van doelstellingen en inzet van middelen voor het Overlevingsplan bos en natuur nodig. Dit wordt momenteel onderzocht.

doelen niet binnen bereik

gewijzigde inzichten

Emissiedoelstellingen en taakstellingen

Emissiedoelstellingen voor 2000/2005

	SO ₂ kton	NO _x kton	NH ₃ kton	VOS kton
Emissie in 2000	92	249*	80**	193
(red. t.o.v. 1980)	(80%)	(58%)	(66%)	(60%)

Taakstellingen voor 2000/2005

	Ind	Raff.	Energie	Huish./ Cons.	Landb.	Overig stat	Pers. auto's	Vracht verkeer	Overig verkeer	Overig mobiel	Totaal
SO ₂	15	36	18		9			14			92
NO _x		67*		8	16		40	72		46	249*
NH ₃	3	-	-	7***	70**	-	-	-	-	-	80**/**
VOS	48	5	-	19	6	35	35	30		15	193

* Doelstellingen en taakstellingen voor 2005; voor de doelgroepen industrie, raffinaderijen en energie tezamen is de taakstelling 67 kton.

** Voor landbouw (dierlijke mest en kunstmest) taakstelling 70 kton in 2005; wordt heroverwogen aan het einde van de planperiode.

*** Voor huishoudens/consumenten geen taakstelling; emissieprognose vermeld.

Emissiedoelstellingen voor 2010

	SO ₂ kton	NO _x kton	NH ₃ kton	VOS kton
Emissie in 2000	56	120*	54***	117
(red. t.o.v. 1980)	(88%)	(80%)	(77%)	(80%)

Taakstellingen voor 2010

	Ind	Raff.	Energie	Huish./ Cons.	Landb.	Overig stat	Pers. auto's	Vracht verkeer	Overig verkeer	Overig mobiel	Totaal
SO ₂	7	18	18		1***			12			56
NO _x		*			*			(...)**			120*/**
NH ₃	1	-	-	8***	45****	-	-	-	-	-	54****/**
VOS	22	3	-		30		35	12		10	117

* Haalbaarheid doelstelling 120 kton NO_x wordt geëvalueerd aan het eind van de planperiode; taakstellingen doelgroepen voor 2010 worden in relatie daarmee dan opnieuw geformuleerd.

** NO_x-taakstelling voor de doelgroep verkeer en vervoer wordt in 1999 in SVV3 gepubliceerd.

*** Voor huishoudens is een emissieprognose, geen taakstelling vermeld.

**** Heroverweging 2010-taakstelling landbouw aan het eind van de planperiode.

De reductiedoelstellingen vragen voor alle stoffen een maximale inzet van technologische of andere voorzieningen bij de doelgroepen. Om dat te bereiken is een uitgebalanceerde mix van instrumenten nodig. Om de NOx-emissie in de doelgroepen industrie, raffinaderijen en energiesector te beperken moeten alle mogelijkheden worden gemobiliseerd. De rekening daarvan is hoog. Daarom is kosteneffectiviteit een belangrijk uitgangspunt voor de realisatie van de benodigde reducties. Voor de realisatie van de NOx-taakstellingen acht het kabinet een brede invoering van kostenverevening (voor de industrie, de raffinaderijen en de energiesector) het meest doelmatige instrument. Kostenverevening houdt in dat bedrijven onderling financieel bijdragen om emissies op die plaatsen te reduceren waar dat het meest kosteneffectief is. Op die manier wordt een zo groot mogelijk milieurendement in het NOx-beleid gerealiseerd en vindt een industriebrede afweging plaats op basis van kosteneffectiviteit. Het overleg met het bedrijfsleven heeft nog niet tot een eenduidige conclusie geleid, zodat het (vooralsnog) niet mogelijk is gebleken om tot principe-afspraken te komen over de brede invoering van het instrument.

kostenverevening

Het beleid voor de verzurende emissies van de doelgroep verkeer en vervoer is vastgelegd in EU-verband (EURO-eisen, richtlijnen op basis van het Auto-Oil programma, etcetera) en nationaal onder andere in de Nota voertuigtechniek en brandstoffen, het tweede Structuurschema verkeer en vervoer, de Nota samen werken aan bereikbaarheid, de Nota transport in balans, de Nota milieu en economie en de Nota luchtverontreiniging en luchtvaart. Het kabinet heeft 185 miljoen gulden beschikbaar gesteld om de introductie van schone voertuigen verder te stimuleren. Dit geld is bestemd voor de stimulering van de aanschaf van schone vrachtwagens, voor de stimulering van aardgas en LPG als brandstof voor stads- en streekvervoer en voor grootschalige demonstratieprojecten.

verkeer en vervoer

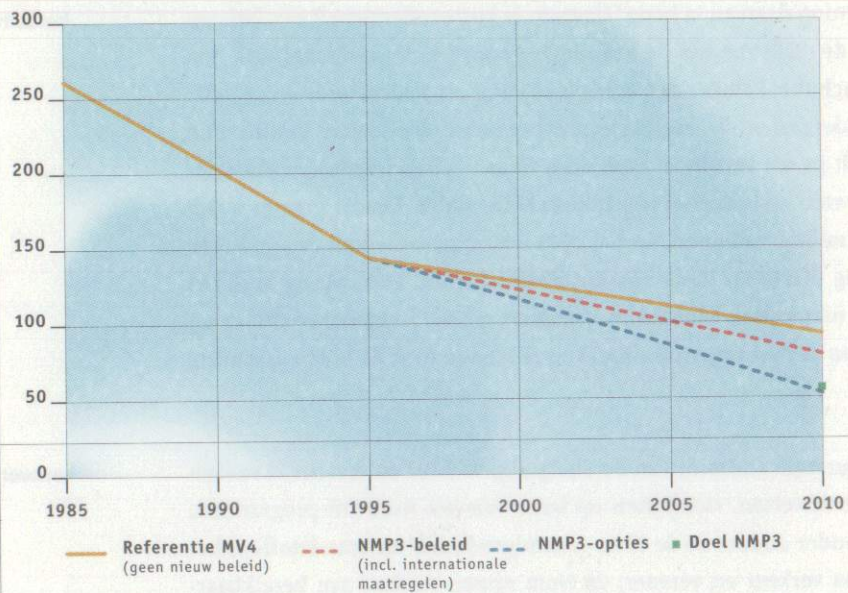
In het NMP₂ is het voornemen aangekondigd om taakstellingen te formuleren voor de ammoniakemissie van huishoudens (door schoonmaakmiddelen en huisdieren). Het ontbreekt echter aan geschikte instrumenten om een dergelijke taakstelling te realiseren, waardoor de operationele waarde nihil zou zijn (zie ook paragraaf 3.1 van deel II).

Het beleid voor VOS uit stationaire bronnen en producten is voor een deel al geïntegreerd, en dat zal nog verder gebeuren, in het doelgroepenbeleid industrie en in het productgerichte milieubeleid. Het KWS₂₀₀₀-programma zal in 2000 zijn afgerond. Het kabinet zal het programma na 2000 niet in de bestaande vorm voortzetten. Bij het aanpassen van de Nederlandse emissierichtlijnen (NeR) na 2000 zal rekening worden gehouden met de zekere en voorwaardelijke maatregelen van KWS₂₀₀₀. Bij de implementatie van EU-richtlijnen met betrekking tot VOS uit stationaire bronnen en producten, zal eveneens het resultaat van KWS₂₀₀₀ worden toegepast. Het gebruik van vluchtige organische oplosmiddelen in veel processen en producten vraagt om aandacht en afstemming met het beleid voor de arbeidsomstandigheden. Bij mensen die veel met organische oplosmiddelen werken kan zich immers het zogenoemde organische psychosyndroom voordoen.

vluchtige organische oplosmiddelen

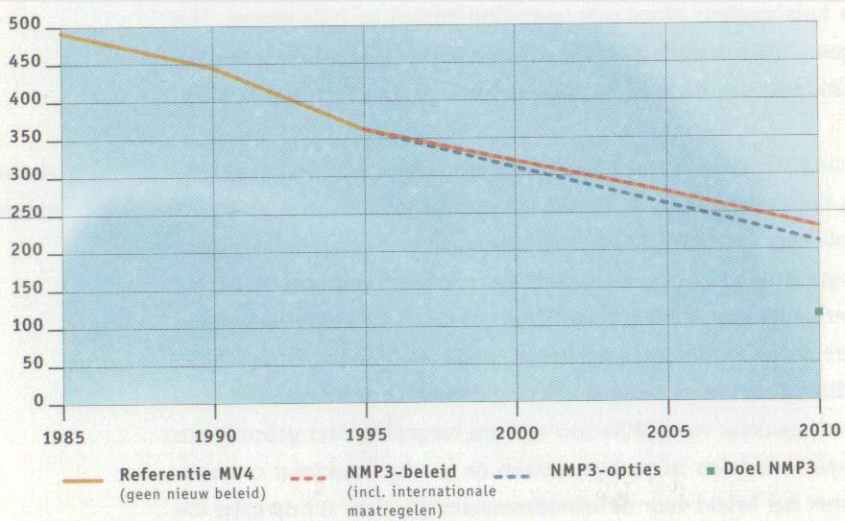
De activiteiten van de UN-ECE met betrekking tot een nieuw protocol voor NOx, NH₃ en VOS moeten in 1998 worden afgerond. Het protocol is gericht op een geïntegreer-

Kton SO₂-emissie 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

Kton VOS-emissie 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

de aanpak van verzuring, vermisting en ozonvorming, overeenkomstig de Nederlandse aanpak. Het protocol mondt uit in nationale emissieplafonds.

Momenteel wordt in de EU overlegd over een communautaire verzuringsstrategie. Deze strategie en de EU-ozonstrategie die in voorbereiding is, zal in 1998 worden uitgewerkt in verplichte nationale emissieplafonds voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS. De UN-ECE- en EU-activiteiten zijn zorgvuldig op elkaar afgestemd. De nationale reductieplannen van de lidstaten zijn een belangrijk uitgangspunt bij de vaststelling van de plafonds.

Nederland zal in internationale kaders een voorbehoud maken op de reductiedoelstellingen van 120 kton NO_x en 54 kton NH₃. Realisatie van de 2010-doelstellingen voor NO_x en NH₃ is immers afhankelijk van het beschikbaar komen van voldoende nieuwe kosteneffectieve bestrijdingstechnieken voor stationaire en mobiele bronnen. De beschikbaarheid daarvan zal aan het einde van de planperiode worden getoetst. Nederland zal die doelstellingen weliswaar als uitgangspunt voor het nationaal beleid hanteleren maar wat betreft internationaal afdwingbare verplichtingen voor emissiereductie slechts instemmen met emissieplafonds voor 2010 die bij de thans bestaande inzichten in de bestrijdingsmogelijkheden realistisch zijn. Voor NO_x zal op korte termijn een dergelijk emissieniveau in het internationale overleg worden geïntroduceerd aan de hand van indicatieve reductiecijfers voor nader uit te werken maatregelen voor verkeer en vervoer en voor stationaire bronnen (doelgroepen energie, industrie en raffinaderijen en de overige stationaire bronnen) naar aanleiding van het NMP₃. Voor NH₃ zal Nederland, mutatis mutandis, een soortgelijke oplossing kiezen.

Als onderdeel van de EU-verzuringsstrategie heeft de Europese Commissie voorgesteld (krachtens het gewijzigde MARPOL-verdrag in het kader van IMO) de Noordzee en Oostzee als 'SO_x emission control areas' te laten aanwijzen, met een maximum van 1,5% zwavel in de bunkerolie. Nederland steunt dat standpunt.

2.3.5 Het beleid voor de planperiode

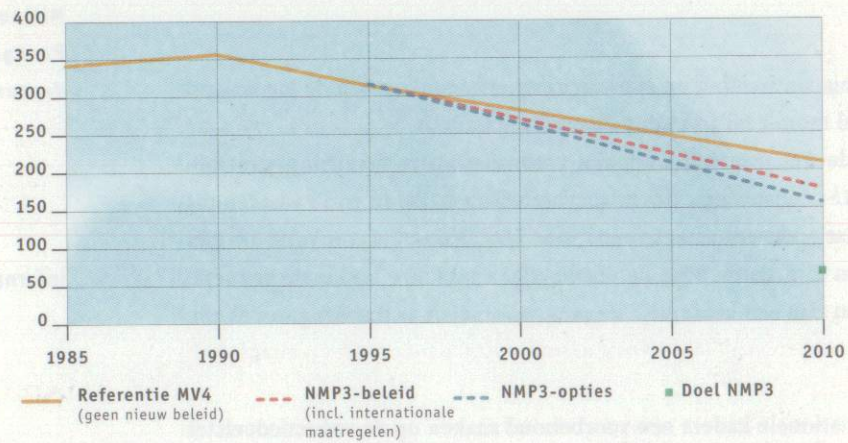
De taakstellingen voor de doelgroepen ten aanzien van de onderscheiden stoffen in het NMP₂, blijven net als de doelstellingen in principe in stand. Hiervoor is echter al aangegeven dat de technische mogelijkheden om de NO_x- en NH₃-emissies voldoende te reduceren, nog niet beschikbaar zijn. Het kabinet heeft daarom tot de onderstaande uitwerking besloten.

- Het kabinet handhaaft de despositiedoelstelling voor verzurende stoffen voor 2010. Aan het einde van de planperiode zal de haalbaarheid van de doelstelling worden getoetst en zullen de mogelijkheden voor het benaderen van de streefwaarden worden geëvalueerd.
- De emissiedoelstelling en taakstellingen van NO_x voor 2000 zijn doorgeschoven naar 2005. Dit is in lijn met de eerdere verschuiving van de NH₃-taakstelling naar 2005 in de Nota derde fase mest- en ammoniakbeleid. Het kabinet zal de huidige NO_x-doelstelling en de taakstellingen voor de doelgroepen voor 2010 aan het einde van de planperiode evalueren. Het NMP₄ of de toekomstige Nota leefomgeving zal worden benut om tot een besluit te komen over een nadere invulling van de NO_x-doelstelling voor 2010. Daarbij worden dan ook ontwikkelingen betrokken in het kader van de EU-verzuringsstrategie en de implementatie daarvan in de landen rond Nederland.

internationaal

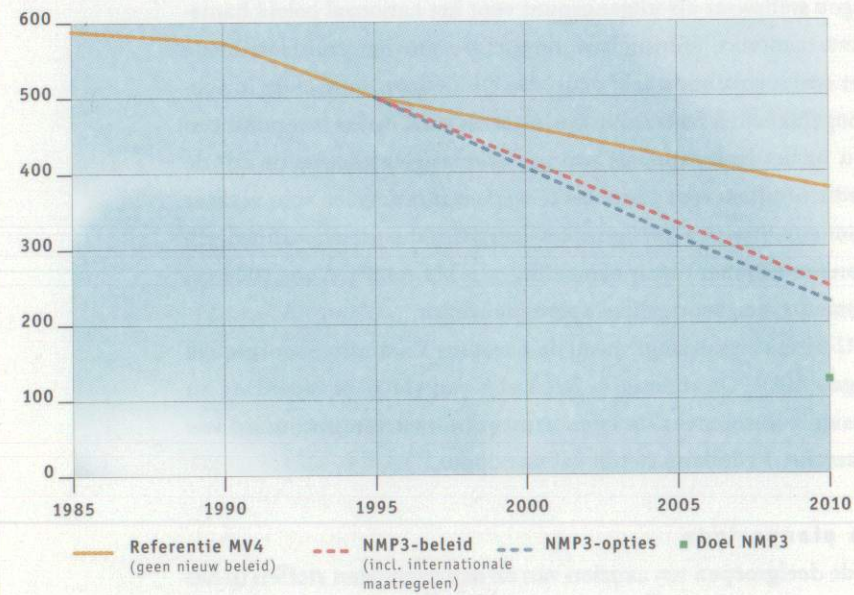
taakstellingen doorschuiven

Kton NO_x-emissies Verkeer en vervoer 1985 - 2010



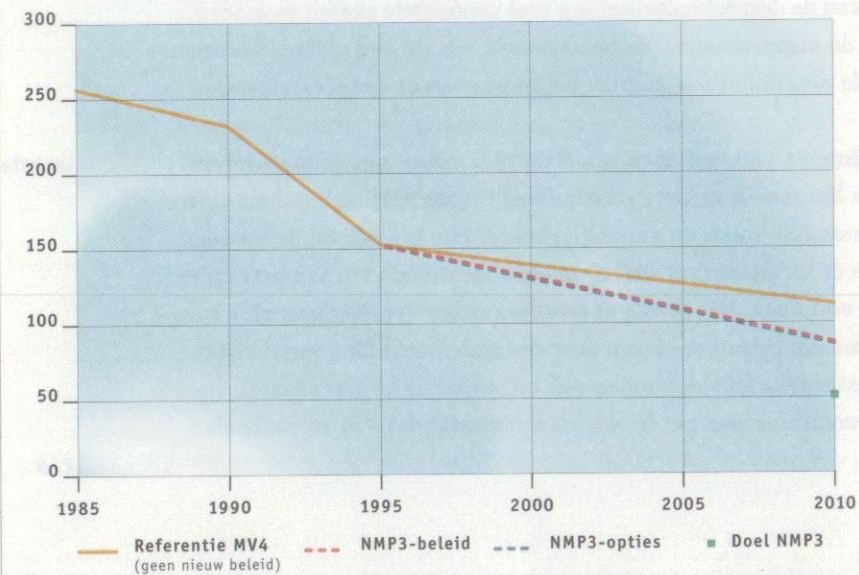
(Bron: RIVM)

Kton NO_x-emissies 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

Kton NH₃-emissie 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

- Het ammoniakbeleid in de landbouw zal een verdere reductie van de ammoniakemissie opleveren. De taakstelling van 70% emissiereductie voor 2000 à 2005 ten opzichte van 1980 wordt met de beschikbare technische maatregelen waarschijnlijk niet gerealiseerd. Aan het einde van de planperiode zal worden bezien in hoeverre deze taakstelling realistisch is. Eveneens zal dan worden bezien of de inspanningsverplichting voor 2010 (80% reductie ten opzichte van 1980) realiseerbaar is.
- Op basis van de evaluatie van de bestrijdingsmogelijkheden voor NOx aan het eind van de planperiode zullen de totale NOx-doelstelling en de daarvan afgeleide taakstellingen worden ingevuld.
- Het kabinet houdt vooralsnog vast aan de taakstelling voor "wegverkeer totaal" in 2010, namelijk 65 kton NOx restemissies. Het kabinet realiseert zich hierbij dat met de huidige inzichten en beschikbare technieken en voorziene volumegroei van het verkeer deze taakstelling uitermate moeilijk te realiseren zal zijn. Omdat de taakstelling voor 2010 alleen geldt voor het wegverkeer, zal het kabinet gedurende de planperiode voor de doelgroep verkeer en vervoer⁶ voor 2010 een NOx taakstelling vaststellen. Deze taakstelling wordt uiterlijk in 1999 gepubliceerd, naar verwachting in het SVV3. Daarbij zal het kabinet bezien of het functioneel is voor onderdelen van de doelgroep verkeer en vervoer aparte taakstellingen te formuleren. Voorts zal het kabinet ondermeer rekening houden met de internationale ontwikkelingen, de voorstellen die in het kader van het vergroenen van het belastingsstelsel ingevoerd zullen worden, en met de stand van de techniek. Het kabinet verwacht dat met het huidige en het nieuwe beleid in de planperiode de emissies van verkeer en vervoer in 2010 lager kunnen liggen dan de vierde Milieuverkenning heeft aangegeven. De eerste indicaties geven aan dat er 20 tot 60 kton minder emissies zullen zijn.
- In lijn met zijn beleidsvoornemens voor de verzuringstaakstellingen van andere doelgroepen verschuift het kabinet de NOx-taakstelling voor 2000 voor de totale doelgroep verkeer (emissie van 158 kton NOx) naar 2005. Ondanks deze verschuiving vergt het realiseren van deze taakstelling een zeer forse inspanning van de doelgroep en van de overheden. Tegelijk met het vaststellen van een NOx-taakstelling voor 2010 zal het kabinet daarom bezien of er aanleiding is tot verdere bijstelling van de taakstelling voor 2005.
- De studie naar de optimale brandstofmix voor het wegverkeer in 2010 is afgerond en in juli 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze studie van het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie is onderzocht met welke theoretische brandstofmix per voertuigcategorie de milieudoelen voor de sector wegverkeer met de beste kosteneffectiviteit kunnen worden gerealiseerd. In deel II, paragraaf 4.7 over de doelgroep verkeer en vervoer is de beoogde wijziging van de brandstofmix nader uitgewerkt. Een verschuiving in de brandstofmix kan een NOx-reductie opleveren van maximaal 15 kton/jaar in 2010. Besluitvorming hierover kan in het begin van de planperiode plaatsvinden.
- Uitgangspunt bij het VOS-beleid is dat door bedrijfsleven en huishoudens een afdoende bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling voor 2010 van 80% emissiereductie ten opzichte van 1980. Een Europese aanpak heeft sterk de voorkeur, daar waar regelgeving als instrument wordt toegepast.
- Voor industrie, de raffinaderijen en de energiesector is de NOx-taakstelling voor 2000 doorgeschoven naar 2005. Het kabinet acht het realiseren van deze taakstel-

⁶ In dit verband verstaan we hieronder het personen- en vrachtverkeer over de weg, overig wegverkeer, de binnenvaart, mobiele machines en overig niet-wegverkeer.

Besluit Emissie Eisen Stookinstallaties

Wat is BEES?

Er is een BEES-A, van 1987, voor installaties in grote inrichtingen waarvoor de provincie vergunningverlener is (zoals centrales, raffinaderijen en grote industriële inrichtingen) en een BEES-B, van 1990, voor installaties in bedrijven waarvoor de gemeente vergunning verleent. Beide besluiten geven emissie-eisen voor SO₂, NO_x en stof voor stookinstallaties op vaste, vloeibare of gasvormige brandstoffen. Er zijn specifieke eisen opgenomen voor de verschillende soorten installaties, (stoom)ketels, fornuizen in de procesindustrie, gasturbines en gasmotoren. Voor installaties met een groot vermogen gelden zwaardere eisen dan voor kleine installaties en voor nieuwe installaties scherpere dan voor al bestaande. Voor de raffinaderijen, waar de aard van de brandstof voor eigen gebruik wisselt met de ruwe olie die als grondstof wordt gebruikt, geldt voor de SO₂-emissie een speciaal regime.

Het BEES schrijft geen methode voor emissievermindering voor. Het bevat eisen voor de concentratie van de verontreinigende stoffen in de rookgassen. De bedrijven hebben in het algemeen de keuze met welke techniek ze aan die eisen zullen voldoen. Alleen voor zeer grote installaties op kolen of olie is ook rookgasreiniging verplicht gesteld. Met het BEES wordt tevens uitvoering gegeven aan de EU-richtlijn grote stookinstallaties (88/609/EEG) van 24 november 1988.

Wat is er gewijzigd in de afgelopen tijd?

- Het BEES-A is in 1991 op enkele punten aangepast om te voldoen aan de EU-richtlijn grote stookinstallaties en ter vervanging van kwalitatieve NO_x-eisen voor nieuwe fornuizen door kwantitatieve.
- In 1992 heeft de aanscherping van de NO_x-eisen in het kader van het NMP1 in BEES-A en B plaatsgevonden. In 1993 is het besluit opnieuw gewijzigd.
- Een nadere wijziging van de NO_x-eisen zoals aangekondigd in NMP2, wordt binnenkort afgerond. Deze heeft onder meer betrekking op nieuw te bouwen installaties, en kleine bestaande installaties in het geval na 1 januari 1998 de branders worden vervangen.

Wat gaat er in de planperiode nog wijzigen?

- BEES-A en B zullen worden aangepast om een systeem van kostenverevening in industrie, raffinaderijen en de energiesector mogelijk te maken, danwel, wanneer wordt besloten andere regulerende instrumenten te gebruiken, voor de benodigde aanscherping van de emissie-eisen.
- BEES-A en B zullen zo nodig worden aangepast aan de wijziging van de Richtlijn grote stookinstallaties, die in de EU in voorbereiding is.

ling noodzakelijk en haalbaar. De voorkeur gaat uit naar het instrument van kostenverevening. Mocht het bedrijfsleven niet zelf met een feitelijke aanpak komen om de taakstelling te realiseren, dan zal het kabinet met een zodanige mix van regulerende instrumenten komen dat de NOx-taakstelling voor 2005 wordt bereikt (zie ook deel II doelgroep industrie).

- Het kabinet acht de vervanging van NOx-reductie door extra SO₂-reductie aanvaardbaar voor de laatste, zeer dure 'kilotonnen'. Dit zal bij het vormgeven van het systeem van kostenverevening verder worden uitgewerkt. Zo'n uitruilmogelijkheid is realistisch omdat de doelstelling voor SO₂ voor 2010 wordt gehandhaafd en ook haalbaar is.
- De NOx-taakstellingen ten aanzien van andere categorieën stationaire bronnen, zoals huishoudens, midden- en kleinbedrijf, diensten en land- en tuinbouw, zullen in de planperiode vooral worden gerealiseerd door toepassing van regelgeving op basis van huidige wetgeving ten aanzien van stookinstallaties (BEES) en CV-installaties.
- Het kabinet heeft 165 miljoen gulden uitgetrokken voor ondersteuning van de NOx-reducties bij stationaire bronnen in de doelgroepen industrie, raffinaderijen, energie, land- en tuinbouw en overige sectoren. De beschikbare middelen worden vooral ingezet om nageschakelde technieken te subsidiëren.
- Het kabinet zal het *Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES)* aanpassen om kostenverevening in industrie, raffinaderijen en de energiesector mogelijk te maken en/of om de benodigde emissiereductie via een aanscherping van emissie-eisen te realiseren. Bovendien vindt aanpassing plaats, als dat nodig is, om te voldoen aan de wijziging van de EU-richtlijn 'grote stookinstallaties' die wordt voorbereid.
- Het kabinet zal nagaan, op basis van de evaluatie van het deltaplan voor cultuurbehoud in 1998, op welke terreinen binnen deze sector verder onderzoek en maatregelen nodig zijn in verband met de aantasting van cultuurgoederen door verzuring.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Landbouw
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Raffinaderijen
- deel II, hoofdstuk 4 Energiebedrijven
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel III, hoofdstuk 2 Vermesting
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- deel III, hoofdstuk 4 Internationaal milieubeleid

Voor stikstof en fosfaat bestaan de volgende doelen

Emissiereductiedoelstelling oppervlaktewater Noordzee-actieplan:

- 50 % reductie van de fosfaatemissie naar de Noordzee in 1995 ten opzichte van 1985
- 50 % reductie van de stikstofemissie naar de Noordzee in 1995 ten opzichte van 1985

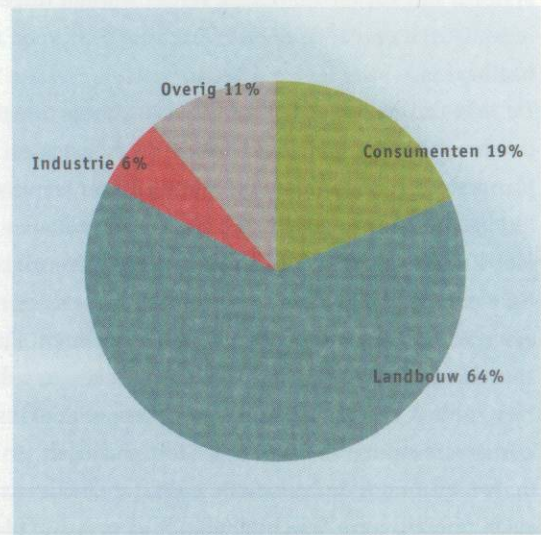
Kwaliteitsdoelstelling oppervlaktewater:

- max. 0,15 mg P-totaal voor alle oppervlaktewateren (jaargemiddelde)
- max 2,2 mg N -totaalvoor stagnante, eutrofiëringsgevoelige wateren (zomerhalfjaargemiddelde)

Kwaliteitsdoelstelling grondwater:

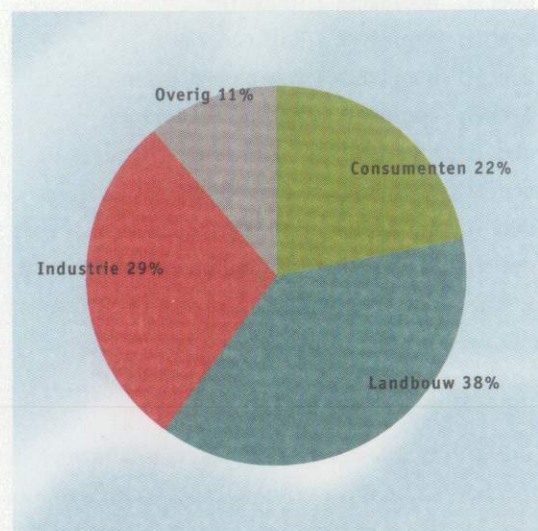
- max. 50 mg nitraat per liter
- streefwaarde: 25 mg nitraat per liter

Aandeel thema vermessing water N(stikstof)-totaal per doelgroep in 1995, exclusief depositie



(Bron: RIVM)

Aandeel thema vermessing water P(fosfaat)-totaal per doelgroep in 1995



(Bron: RIVM)



2.4. Vermesting

2.4.1. Inleiding

Vermesting betekent een overmaat aan stikstof en fosfaat in bodem en water. Paragraaf 2.4.2 gaat over de gevolgen van vermesting en de doelgroepen die aan vermesting bijdragen, paragraaf 2.4.3 over de ervaringen en resultaten in de afgelopen periode, paragraaf 2.4.4 over de ontwikkelingen in de planperiode en paragraaf 2.4.5 over de beleidsvoornemens van het kabinet.

2.4.2. Omschrijving van het milieuprobleem

Een te grote hoeveelheid fosfaten en nitraten (stikstof) in het grond- en oppervlaktewater ontregelt de ecologische processen in water en bodem en vormt een bedreiging voor drinkwaterbronnen. Het gevolg is een aantasting van de biodiversiteit. Enerzijds kunnen planten- en diersoorten verdwijnen, anderzijds kan er een overheersing van soorten ontstaan. Op het land uit zich dat in een verarming of verruiging van de vegetatie (overdadige groei van enkele soorten) en in het water, in Nederland, vooral door de bloei van fytoplankton (algen). De verrijking van water met fosfaat en stikstof ('eutrofiëring') heeft ook voor de recreatie negatieve effecten (kwaliteit viswater en zwemwater). Vermesting maakt extra zuivering bij de drinkwaterbereiding nodig als het gehalte aan nitraat of andere stoffen die aan vermesting zijn gerelateerd, te hoog wordt. Veel van de effecten van vermesting op de vegetatie zijn vergelijkbaar met die van verzuring en verdroging. Het is soms moeilijk om een bepaald effect slechts aan één van deze drie milieuthema's toe te schrijven.

De meeste stikstof in het oppervlaktewater komt via rivieren uit het buitenland. Het gaat daarbij om 341 miljoen kilogram per jaar. De meeste stikstof in bodem en water in Nederland komt vanuit de landbouw (circa 84% in 1995) en de rioolwaterzuiveringsinstallaties (circa 5%). De overige doelgroepen leveren elk op zich een zeer geringe bijdrage (gezamenlijk circa 11%). Verder dragen landbouw, industrie, energiesector en verkeer en vervoer, via emissies naar de lucht en depositie, in belangrijke mate bij aan de belasting van bodem en water. Voor fosfaat is landbouw de belangrijkste bron (88% in 1995), gevolgd door de industrie (6%), afvalverwijderingsbedrijven (5%) en de rioolwaterzuiveringsinstallaties (4%).

landbouw

2.4.3. Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Sinds 1985 hebben vooral de rioolwaterzuiveringsinstallaties en de industrie een aanzienlijke reductie van fosfaat en stikstof in het oppervlaktewater gerealiseerd: 65% voor fosfaat en 35% voor stikstof. De totale belasting met fosfaat en stikstof vanuit de landbouw is sinds 1985 met ongeveer 20% afgenomen. De belasting van het oppervlaktewater echter is door uitspoeling van de grote fosfaatvoorraad in de bodem met 10% toegenomen. De stikstofbelasting van het oppervlaktewater is wel afgenomen. Per saldo is het *relatieve aandeel van de landbouw bij de belasting van het milieu met vermestende stoffen toegenomen.*

In het NMP1 en NMP2 is gesteld dat in de landbouw in 2000 voor fosfaat en stikstof een evenwichtssituatie moest zijn gerealiseerd. Daarbij zouden de aan- en afvoer van deze stoffen met elkaar in evenwicht zijn. In de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase (1993) werd aangegeven dat een strikte evenwichtsbemesting niet haalbaar was en dat

evenwichtsbemesting

Taakstellingen voor de landbouw

Voor de landbouw zijn de taakstellingen voor de acceptabele verliezen aan fosfaat en stikstof vastgelegd in de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid (1995).

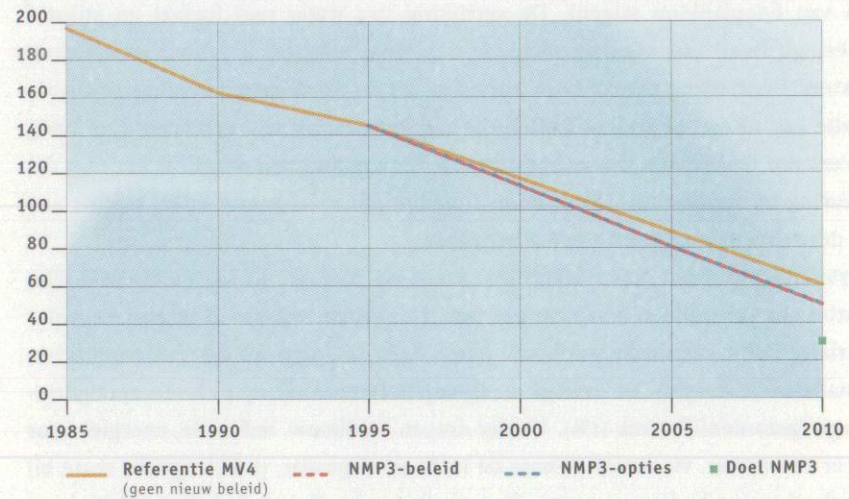
Verliesnormen voor grasland (kg/ha)

Verliesnorm	1998	2000	2002	2005	2008/2010
fosfaat	40	35	30	25	20
stikstof	300	275	250	200	180

Verliesnormen voor bouwland (kg/ha)

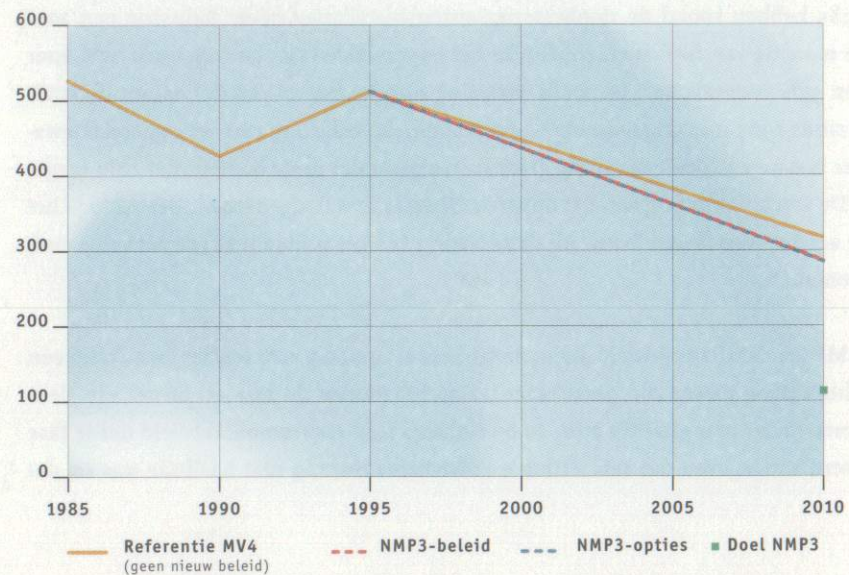
Verliesnorm	1998	2000	2002	2005	2008/2010
fosfaat	40	35	30	25	20
stikstof	175	150	125	110	100

Kton Fosfaat naar bodem 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

Kton Stikstof naar bodem 1985 - 2010



(Bron: RIVM)

men rekening moest houden met enige onvermijdbare verliezen, zowel voor fosfaat als voor stikstof. Dit is verder uitgewerkt in de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid (1995). Hierbij heeft de Tweede Kamer een aangepast normentraject vastgelegd voor de toegestane verliezen aan fosfaat en stikstof naar het milieu. Deze zijn enerzijds afgestemd op de gewenste milieukwaliteit voor grondwater en anderzijds op de technische en economische haalbaarheid voor de landbouw. De gewenste milieukwaliteit die in het NMP1 en NMP2 is beschreven, wordt daarmee nog niet overal gerealiseerd.

2.4.4 Verwachte ontwikkelingen

Met de generieke verliesnormen voor de landbouw kunnen in een groot deel van Nederland de kwaliteitsdoelstellingen voor het grondwater worden gerealiseerd. Met het vastgelegde beleidspakket echter wordt de gewenste milieukwaliteit die in het NMP1 en NMP2 is beschreven, zoals gezegd, nog niet overal gehaald. Dit geldt onder meer voor de nitraatuitspoeling op de droge zandgronden en voor de sterk fosfaatverzadigde gronden. Met het vastgelegde beleid wordt de fosfaatverzadiging van de bodem wel afgeremd, maar nog niet gestopt. Onder meer door de historische last zal het fosfaatverlies uit deze gronden naar grond- en oppervlaktewater nog vele jaren blijven doorgaan, met als gevolg een te hoog fosfaatgehalte van deze wateren (meer dan 0,15 mg fosfaat per liter). Het betreft hier een waterkwaliteitsprobleem; in absolute hoeveelheden fosfaat gerekend is dit op de landelijke balans van ondergeschikte betekenis. Tot slot wordt verwacht dat het areaal waar de nitraatdoelstelling voor grondwater wordt overschreden, op termijn aanzienlijk afneemt.

milieukwaliteit

2.4.5 Het beleid voor de planperiode

In de planperiode is het beleid op de volgende punten gericht (zie ook hoofdstuk 4.2 van deel II over landbouw).

- Aanvullend beleid van de rijksoverheid, in overleg met provincies en waterschappen, is noodzakelijk in situaties waarin de verliesnormen nog te hoog zijn voor het behalen van de gewenste milieukwaliteit. Hierbij zijn zowel emissiebeperkende als effectgerichte maatregelen mogelijk, die afhankelijk van de omstandigheden gebiedsgericht worden ingezet. Aanvullend beleid is in elk geval noodzakelijk voor stikstof op de droge zandgronden en voor fosfaat op sterk fosfaatverzadigde gronden. De Tweede Kamer krijgt hier begin 1998 informatie over.
- Op basis van de EU-nitraatrichtlijn moet in de periode 1999-2003 het tweede actieprogramma worden geïmplementeerd.
- De verliesnormen voor 2008/2010 zullen waarschijnlijk, afhankelijk van gebiedsfactoren, niet overal voldoende zullen zijn om de gewenste kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te realiseren. De betrokken overheden ontwikkelen dan op dit punt aanvullend beleid, binnen kaders die de rijksoverheid opstelt op basis van de evaluatie van de Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid.
- De Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid wordt in 2000 geëvalueerd. Daarbij worden in elk geval de milieukundige aspecten bekeken, evenals de landbouwkundige en technisch-economische haalbaarheid van de verliesnormen.
- De bestaande kwaliteitsnormen voor grond- en oppervlaktewater moeten beter op elkaar worden afgestemd. Het betreft hier immers milieucompartimenten die onderling sterk samenhangen. In de planperiode zal worden onderzocht welke kwaliteitsnormen voor stikstof en fosfaat kunnen gelden voor verschillende typen

Risicovolle stoffen

- Dioxines en radon zijn gevaarlijk voor de gezondheid van de mens
- Gewasbeschermingsmiddelen kunnen bij onzorgvuldig gebruik een nadelige invloed hebben op omliggende ecosystemen
- CFK's tasten de ozonlaag aan
- PCB's beïnvloeden de voortplanting bij bijvoorbeeld zeehonden ongunstig
- Ammoniak en stikstofoxiden verarmen de natuur

Aantallen stoffen en hun risico's

Van de ontelbare stoffen die er bestaan, worden er op dit moment tussen de 20.000 en 70.000 in aanzienlijke hoeveelheden gebruikt of vervaardigd. Naar verwachting zal een groot deel van deze stoffen geen milieuproblemen opleveren gezien de eigenschappen, de geproduceerde hoeveelheden of de ervaringen in het gebruik. Maar van een aantal van deze stoffen is zo weinig bekend, dat we niet met een gerust hart kunnen zeggen dat er geen risico's aan kleven. Ze behoren tot de zogeheten 'non-assessed chemicals', zeg maar: de niet nader onderzochte stoffen. Van enige duidende stoffen zijn de risico's in kaart gebracht.

oppervlaktewater en vervolgens onder welke specifieke omstandigheden van plaats en tijd de normen zouden moeten gelden. Hierover brengt de Commissie uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren (CUWVO) in 1999 advies uit. Naast de rijksoverheid zijn daarbij ook de andere overheden en waterschappen betrokken.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Landbouw
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid

2.5 Verspreiding

2.5.1 Inleiding

Het milieuthema verspreiding betreft de verontreiniging van bodem, water, lucht en directe leefomgeving, met stoffen, straling en organismen. Het gaat hierbij om toxische, milieugevaarlijke en radioactieve stoffen en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). De problemen onder dit thema worden hierna in aparte onderdelen beschreven. Elk onderdeel geeft een beschrijving van het milieuprobleem, de ontwikkelingen, de beleidsdoelen en het beleid voor de planperiode. In paragraaf 2.5.2 staat een algemene probleembeschrijving en in paragraaf 2.5.3 de milieukwaliteitsnormstelling. Paragraaf 2.5.4 gaat over de prioritare stoffen en paragraaf 2.5.5 over de bestrijdingsmiddelen. In paragraaf 2.5.6 wordt tot slot een vereenvoudiging van de vergunningverlening op basis van de Kernenergiewet behandeld. De problematiek van vluchtige organische stoffen, fijn stof en ozon op leefniveau zijn beschreven onder de thema's verzuring (vluchtige organische stoffen, ozon) en verstoring (ozon en fijn stof).

2.5.2 Het thema verspreiding in het algemeen

Omschrijving van het milieuprobleem

Het is belangrijk om de verspreiding van verontreinigende stoffen en straling tegen te gaan, als bijvoorbeeld giftigheid of radioactiviteit een risico voor de menselijke gezondheid of ecosystemen kan opleveren. De effecten van deze stoffen hangen af van onder meer de afbreekbaarheid en het vermogen tot bioaccumulatie (de ophoping in een organisme en de voedselketen).

Ongeveer 5.000 stoffen zijn op grond van hun gevaarsaspecten individueel of groepsgewijs ingedeeld in één of meer gevaarscategorieën. De productie van deze stoffen en van de producten waarin ze worden toegepast, en de handel daarin, hebben een internationaal karakter. Het zorgvuldig omgaan met deze stoffen vereist daarom een internationale aanpak.

Van zo'n 2.500 stoffen die in grote hoeveelheden worden geproduceerd, brengen de EU en OESO de eigenschappen en productiehoeveelheden in kaart. Risicoanalyses op basis hiervan verschaffen inzicht in de wenselijkheid van eventuele (internationale) maatregelen. Deze systematische aanpak vergt veel middelen en kan slechts voor een beperkt aantal stoffen worden uitgevoerd. De maatregelen die hieruit voortvloeien, zijn daarom aanvullend op het voorzorgbeginsel: het ernaar streven dat emissies bij voor-

risico's

voorzorgbeginsel

Preventief en curatief beleid

Preventief beleid moet ervoor zorgen dat de risico's van nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk worden teruggebracht. Dat gebeurt bijvoorbeeld als nieuwe stoffen in de handel worden gebracht of bij nieuwe toepassingen van genetisch gemodificeerde organismen.

Curatief beleid moet de risico's terugdringen van bestaande toepassingen van stoffen, zoals CFK's, zware metalen, PAK's.

Risicomanagement

Risicomanagement omvat de analyse van risico's, normstelling, de formulering van (emissiereductie)doelstellingen en het nemen van maatregelen voor realisatie van de doelstellingen. Hierbij speelt de analyse van de hele keten van een stof van winning via productie tot afvalstadium een rol. Om zo na te gaan hoe zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden gestuurd ter vermindering van de risico's. Hierbij kunnen zowel milieuhygiënische, volksgezondheids, als technische en economische aspecten een rol spelen.

Bron- en effectgerichte aanpak

Bij een brongerichte aanpak van milieuverontreiniging wordt bekeken hoe emissies (bij voorkeur aan de bron) zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen en verminderd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de stand der techniek.

De effectgerichte aanpak van milieuverontreiniging richt zich primair op het terugdringen van risico's en het halen van milieukwaliteitsnormen door het formuleren van emissiereductiedoelstellingen.

Vierde Noordzeeministers Conferentie

Tijdens de Vierde Noordzeeministers Conferentie in 1995 is afgesproken de emissies van milieugevaarlijke stoffen verder te verminderen zodat binnen één generatie (25 jaar) emissies worden beëindigd. Het is de bedoeling om de concentraties in het milieu van milieuvreemde, door de mens gemaakte stoffen, tot bijna nul terug te brengen en de concentraties van niet-milieuvreemde stoffen nagenoeg op het natuurlijke achtergrondniveau te brengen.

keur aan de bron worden voorkomen of zo veel mogelijk worden verminderd. Met het oog op kosteneffectiviteit wordt daarbij zo goed mogelijk aangesloten bij vernieuwing en aanpassing van bedrijfsinstallaties als gevolg van normale bedrijfs- en productontwikkelingen.

Internationaal is er ongerustheid over blootstelling aan hormoonbeïnvloedende stoffen. De EU en OESO onderzoeken momenteel de gevaarsaspecten van deze stoffen. In het kader van OSPARCOM worden stoffen geïnventariseerd die vermoedelijk hormoonbeïnvloedend zijn.

Sinds de verschijning van het NMP1 heeft het kabinet 49 stoffen als prioritair aangegeven omdat deze stoffen belangrijke risico's voor mens of milieu veroorzaken (zie paragraaf 4.5.4). De belangrijkste emissiebronnen van deze stoffen zijn de landbouw, de industrie, de bouw en het verkeer. Hierbij zijn bestrijdingsmiddelen grotendeels buiten beschouwing gelaten, omdat daar specifieke regels voor gelden in het kader van de Bestrijdingsmiddelenwet.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Ten aanzien van het thema verspreiding is onderscheid gemaakt tussen preventief en curatief beleid. Het preventieve beleid is in de afgelopen jaren voor een groot deel geïmplementeerd. Met de EU-richtlijnen en de nationale regelgeving kan een preventief beleid worden gevoerd dat gericht is op het minimaliseren van risico's voor het milieu. Dit betreft dan het in de handel brengen van nieuwe stoffen, de introductie van GGO's in het milieu, de toelating van bestrijdingsmiddelen en de vergunningverlening in het kader van de Kernenergiewet, de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Door onder meer nationale en internationale evaluaties van de werking van deze regelgeving, blijft dit preventieve beleidsspoor in de uitvoering effectief en efficiënt. Het curatieve beleid vervolgens is gericht op de sanering van (onbedoelde) toepassingen van bestaande stoffen. De emissie van veel stoffen is in de planperiode van het NMP1 en NMP2 flink gereduceerd. Van sommige stoffen zijn de huidige emissies zelfs zo gering, dat de gewenste milieukwaliteit en de volksgezondheid daardoor niet meer in gevaar komen. Risicomanagement is hierbij een belangrijk beleidsinstrument geweest. Daarnaast heeft het voorzorgbeginsel een rol gespeeld. Beide zijn van belang voor de vergunningverlening, het opstellen van provinciale milieuplannen en bedrijfsmilieuplannen en, niet in de laatste plaats, de daadwerkelijke vermindering van emissies.

preventie

sanering

Verwachte ontwikkelingen

Verwacht wordt dat de emissies van milieugevaarlijke stoffen verder zullen afnemen. De aanpak van de milieuproblemen door stoffen zal langs twee lijnen verder worden ontwikkeld, in nauwe relatie met de internationale ontwikkelingen: enerzijds de versterking van het risicomanagement in onder andere het kader van de EU en anderzijds het stimuleren dat toxische, persistente en bioaccumulerende stoffen door milieuvriendelijke stoffen worden vervangen. In deze twee beleidslijnen komt de effectgerichte en brongerichte aanpak naar voren die in het NMP1 is genoemd.

Het beleid voor de planperiode

- Het kabinet zal het preventieve beleid voortzetten, evenals de internationale samenwerking daarbij.

Milieukwaliteitsnormstelling

Milieukwaliteitsnormen kunnen al dan niet wettelijk zijn vastgelegd. De volgende normen worden onderscheiden.

Wettelijk

- *Grenswaarde*, een norm die in acht moet worden genomen.
- *Richtwaarde*, een norm waar rekening mee gehouden dient te worden.

Niet-wettelijk

- *Maximaal Toelaatbaar Risico niveau (MTR)*, een wetenschappelijk afgeleide waarde voor een stof, die aangeeft bij welke concentratie óf geen negatief effect te verwachten is óf een kans van 10^{-6} op sterfte voorspeld kan worden.
- *Streefwaarde*, een waarde die aangeeft wanneer er sprake is van verwaarloosbare effecten op het milieu.

Nieuwe of vernieuwde streefwaarden en MTR's

Het beleidsstandpunt MILBOWA geeft voor een dertigtal stoffen onder andere maximaal toelaatbare risiconiveaus (MTR's) en streefwaarden voor bodem en water. Daarnaast werden in MILBOWA voor een hondertal stoffen reeds bestaande waarden bevestigd. Deze waarden zijn aan de hand van het rond 1990 gestarte project Integrale Normstelling Stoffen (INS) en op grond van de nieuwste wetenschappelijke inzichten bijgesteld.

Daarnaast zijn voor circa 120 overige stoffen (onder andere bestrijdingsmiddelen) MTR-waarden en streefwaarden bijgesteld of geformuleerd. Hierbij is aandacht besteed aan doorvergiftiging en afstemming tussen verschillende compartimenten. Bij de beoordeling van zware metalen is rekening gehouden met de natuurlijke achtergrondconcentratie.

- In het curatieve beleid legt het kabinet de nadruk op de verdere reductie van de risico's en emissies van milieugevaarlijke stoffen, zowel in nationaal als in internationaal verband.
- Meer dan tot nu toe zal Nederland in het stoffenbeleid op maatregelen aansturen die internationaal een breed draagvlak hebben. Risico's van (prioritaire) stoffen komen vaak van over de grens en maken het opereren in tenminste EU-verband noodzakelijk. Nederland zal daarom met een aantal gelijkgestemde EU-landen het voortouw nemen om maatregelen te bespoedigen ten aanzien van een aantal milieugevaarlijke stoffen.
- Het kabinet zal het curatieve beleid in een open dialoog met de doelgroepen verder ontwikkelen, met name met het oog op vervanging van toxische, persistente en bio-accumulerende stoffen door minder schadelijke alternatieven (zie ook hoofdstuk 4 van deel III over het internationaal milieubeleid).
- Het kabinet zal uitvoering geven aan de verdere reductie van emissies van milieugevaarlijke stoffen zoals tijdens de vierde conferentie van Noordzee-ministers is afgesproken.
- Nederland zal samen met het bedrijfsleven en geïnteresseerde landen (vooralsnog Denemarken en Zweden) een nieuwe aanpak ontwikkelen voor de 'non-assessed chemicals'.
- Het kabinet zal onderzoeken of het arbeidsomstandighedenbeleid inzake gevaarlijke stoffen en het milieubeleid beter op elkaar kunnen worden afgestemd, met het oog op versterking van beide beleidsterreinen.

2.5.3 Milieukwaliteitsnormstelling

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het NMP1 en NMP2 hebben geleid tot nieuwe streef- en MTR-waarden (maximaal toelaatbaar risico) voor een groot aantal milieugevaarlijke stoffen. De nieuwe waarden zijn gebaseerd op risicoberekeningen van het RIVM aan de hand van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Een overzicht hiervan, met de wijze waarop deze waarden tot stand zijn gekomen, is gepubliceerd in de notitie 'Integrale normstelling stoffen' van de gelijknamige interdepartementale werkgroep. De oude grens, streef- en MTR-waarden⁷ zijn hiermee vervallen.

Verwachte ontwikkelingen

De nieuwe streef- en MTR-waarden voor de belangrijkste milieubelastende stoffen vormen de start voor (her)formulering van beleid. Realisering van de streef- en MTR waarden heeft prioriteit. De monitoring in verband hiermee zal een gezamenlijke inspanning van alle betrokken overheden vragen. De Commissie integraal waterbeheer van de CUWVO zal nieuwe aanbevelingen opstellen voor monitoring bij het waterbeheer. De benadering daarin zal steeds meer een op maat gesneden aanpak zijn, die per regio wordt uitgewerkt. De EU werkt aan een Europese normstelling voor een aantal stoffen ter bescherming van volksgezondheid en milieu (op basis van de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit). Nederland zal deze bindende grenswaarden voor de luchtkwaliteit in nationale wetgeving implementeren.

Het kabinet hanteert de volgende beleidsdoelen.

- Op zeer korte termijn, zo mogelijk voor 2000, mag voor alle stoffen de MTR-waar-

streef- en MTR-waarden

herziening

259

⁷ Beleidsstandpunt MILBOWA, Tweede Kamer, 1991-1992, 21 990 nr. 1

Prioritaire stoffen

Prioritaire stoffen zijn stoffen die in het NMP1 en het NMP2 zijn uitgeroepen tot speerpunt van milieubeleid. Hun aanwezigheid in het milieu betekent namelijk een meer dan verwaarloosbaar risico voor mens en/of ecosysteem. Sinds het verschijnen van het NMP1 en het NMP2 zijn uiteraard meer stoffen als 'stoffen die problemen in het milieu (kunnen) veroorzaken' geïdentificeerd, onder andere bestrijdingsmiddelen in water. Toch zijn ze, hoewel ze op grond van hun risico eveneens prioriteit verdienen, om pragmatische redenen niet aan de lijst van oorspronkelijk 49 prioritaire stoffen toegevoegd.

Inmiddels geldt voor acht prioritaire stoffen (asbest, hexachloorcyclohexaan, methylbromide, PCB en PCT, CFK's, 1,1,1, trichloorethaan, PCP -chlorfenolen- en tetrachloormethaan) een verbodsbepaling, bijvoorbeeld voor het toepassen ervan.

Een aantal prioritaire stoffen wordt verderop behandeld, bij het thema waarbij ze horen. De stoffen arseen, chloorbenzeen (waaronder 1,4 dichloorbenzeen) en trichlooretheen worden van de lijst geschrapt omdat extra beleid niet langer nodig is. Als startpunt bij de discussie over taak- en doelstelling met de doelgroepen wordt vooralsnog uitgegaan van de volgende indeling voor de resterende prioritaire stoffen.

1. Stoffen die nog een groot milieuprobleem veroorzaken omdat ze op vele locaties in Nederland een overschrijding van het MTR (grenswaarde) veroorzaken. Het is wenselijk dat er voor deze stoffen (acroleïne, benzeen, etheen, benzo(a)pyreen, toluen, fijn stof, radon tetrachlooretheen -PER-, fluoriden, stikstofdioxide) voor de langere termijn reductiedoelstellingen op landelijk niveau komen.
2. Stoffen die een beperkt milieuprobleem veroorzaken, omdat er sprake is van slechts een beperkt aantal bronnen die (lokaal) een overschrijding van de streefwaarde (VR) -soms ook MTR- veroorzaken. Voor deze stoffen (acrylonitril, chloorfenolen, dioxines, koolmonoxide, fenolen, ethyleenoxide, fluorantheen, styreen, methanal, propyleenoxide, vinylchloride, zwavelwaterstof, 1,2 dichlooretaan, dichloormethaan, trichloormethaan) zijn landelijke doelstellingen minder noodzakelijk. Wel zullen op lokaal niveau in het kader van bedrijfsmilieuplannen en vergunningverlening afspraken moeten worden gemaakt over de noodzakelijk geachte reducties. Vooralsnog geldt dit ook voor ftalaten (veel toegepast als weekmaker in kunststoffen). Op dit moment is te weinig bekend over mogelijke effecten van deze stof op de hormoonhuishouding.
3. De zware metalen koper, zink, cadmium, nikkel, chroom, kwik en lood veroorzaken nog milieuproblemen. Nikkel wordt toegevoegd aan de prioritaire stoffenlijst gezien de overschrijding van het MTR. In het beleidsstandpunt zware metalen kunnen de milieukwaliteitsnormen voor met name zink en koper nog wijzigen als gevolg van het advies van de Gezondheidsraad.

de niet meer worden overschreden als gevolg van emissies.

- Op langere termijn, zo mogelijk voor 2010, mag voor alle stoffen de streefwaarde niet meer worden overschreden als gevolg van emissies.

Het beleid voor de planperiode

- De betrokken overheden zullen de streef- en MTR-waarden als uitgangspunt nemen bij de uitvoering van het beleid. Daarbij zal bij het maken van keuzes rekening worden gehouden met de technische en economische haalbaarheid en met de ontwikkeling in de omliggende landen. De streef- en MTR-waarden zijn uitgangspunt bij de volgende uitvoeringsaspecten.
 - * Beoordeling van de milieukwaliteit.
 - * Formulering van het brongericht beleid en de prioritering daarbinnen.
 - * Beoordeling van de noodzaak van wettelijke milieukwaliteitsnormen.
 - * Normstelling voor producten- en bestrijdingsmiddelenbeleid.
 - * Herijking en formulering van doel- en taakstellingen voor doelgroepen.
 - * Herijking en formulering van overheidsdoelstellingen.
 - * Vergunningverlening.

2.5.4 Prioritaire stoffen

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

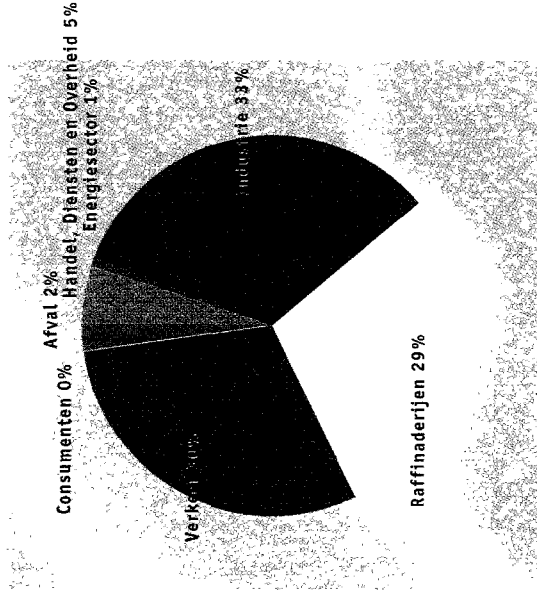
De prioritaire stoffen veroorzaken een meer dan verwaarloosbaar risico voor het milieu. Sommige stoffen veroorzaken zelfs zoveel risico, dat de MTR-waarde ruim wordt overschreden. Deze stoffen zijn daarom speerpunt van het beleid. De aandacht voor prioritaire stoffen op grond van het NMP1 en NMP2 heeft tot succes geleid. Voor veel prioritaire stoffen zijn de emissies sinds 1985 flink verminderd en voor een aantal stoffen liggen de doelen uit het NMP1 en NMP2 binnen bereik. Deze beleidsaandacht bestond onder meer uit het opstellen van zogeheten basisdocumenten, het innemen van beleidsstandpunten, het formuleren van grens- en streefwaarden en emissiereductiedoelstellingen daarbij (NMP1) en het vastleggen van deze doelstellingen voor het jaar 2000 (NMP2). Verder zijn bijvoorbeeld met de industrie, op basis van de emissiereductiedoelstellingen uit het NMP2, voor bepaalde stoffen taakstellingen voor 2000 en 2010 in convenanten vastgelegd.

De actiepunten N53 en N62 uit het NMP2 hebben geleid tot een opdracht aan het RIVM om de emissiereductiedoelstellingen voor de langere termijn beter te onderbouwen, door deze doelstellingen te relateren aan de streefwaarde (de gewenste milieukwaliteit op langere termijn) en door aan te geven, op basis van de emissieregistratie, welke doelgroepen de emissies veroorzaken. Deze gegevens staan in het RIVM-rapport 'Emissiereductiepercentage voor prioritaire stoffen'. Dit rapport zal voor het kabinet het startpunt zijn in het overleg met de doelgroepen over de taakstellingen voor de prioritaire stoffen en de daaraan gekoppelde emissiereductiedoelstellingen voor 2010.

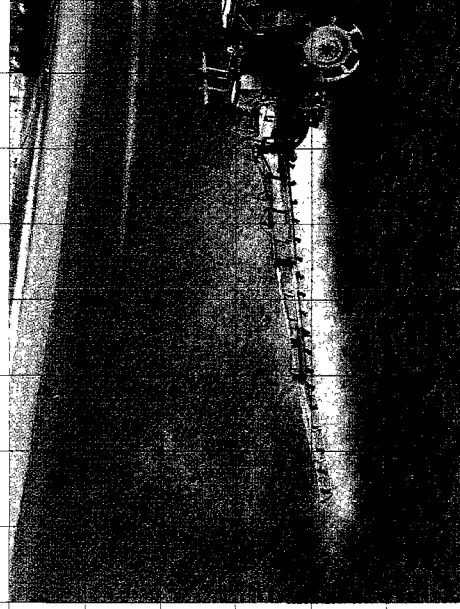
Volgens de vierde Nota waterhuishouding ligt het niet voor de hand om voor de planperiode van deze nota nieuwe emissiereductiedoelstellingen voor het compartiment water vast te leggen. De grote sanering van puntbronnen is immers grotendeels voltooid of wordt binnenkort afgerond door de waterbeheerders. De emissiereductiedoel-

waterhuishouding

Aandeel thema verspreiding Zware-metalen
per doelgroep in 1995



(Bron: RIVM)



stellingen voor water voor 2000 (uit het NMP2) en de taakstellingen in bestaande convenanten blijven van kracht. Zo nodig zullen deze taakstellingen op basis van nieuwe inzichten, onder meer ten aanzien van normstelling, in overleg met de doelgroep worden aangepast.

Het beleid voor de planperiode

- Het kabinet zal in overleg met de doelgroepen emissiereductiedoelstellingen voor prioritaire stoffen voor 2010 formuleren. Deze zullen waarschijnlijk in 1998 kunnen worden vastgesteld.
- Het kabinet zal stimuleren dat de doelgroepen voor relevante prioritaire stoffen taakstellingen voor 2010 opnemen in meerjarenafspraken, convenanten en (actie)programma's.
- Het kabinet zal de Tweede Kamer waarschijnlijk in 1998 meedelen wat de resultaten zijn van het overleg met de doelgroepen over de emissiedoel- en taakstellingen voor prioritaire stoffen. Daarbij zal ook de relatie aandacht krijgen met onder meer het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2, de ontwikkeling van het productenbeleid (bijvoorbeeld bij de toelating van meststoffen), het Actieprogramma diffuse bronnen en de beleidsstandpunten ten aanzien van fijn stof, fluor en zware metalen.
- Het kabinet zal in 1998 beleidsstandpunten uitbrengen over fijn stof en zware metalen.
- Om het beleidsstandpunt radon te operationaliseren zal het kabinet in overleg met de betrokken doelgroep een stralingsprestatienorm voor radon in verblijfsruimten opstellen.
- Het kabinet streeft naar een sterkere samenwerking tussen rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders bij de uitvoering van het beleid voor prioritaire stoffen.
- Eventuele nadere maatregelen voor ftalaten zullen worden opgenomen in het beleidsstandpunt over weekmakers voor PVC. Dit zal waarschijnlijk in 1999 verschijnen.

samenwerking

2.5.5 Bestrijdingsmiddelen

Omschrijving van het milieuprobleem

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw kan leiden tot een overschrijding van de milieukwaliteit en tot negatieve effecten op soorten en ecosystemen rondom landbouwgronden. Buiten de landbouw is aandacht nodig voor milieuverontreiniging door toepassing van aangroeiwerende scheepsverven en houtverduurzamingsmiddelen. Voor scheepsverven op zeeschepen, met name verven op basis van tributyltinverbindingen, zijn internationale afspraken nodig om daadwerkelijke vermindering van de milieukwaliteit tegen te gaan.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De aanpak van bestrijdingsmiddelen op korte termijn is vastgelegd in de ijkjaarevaluatie van het MJP-G (Meerjarenplan Gewasbescherming) van december 1996 en in het Beleidsplan niet-landbouwbestrijdingsmiddelen van oktober 1996. Voor de landbouwbestrijdingsmiddelen zijn de beleidsdoelen voor 2000 opgenomen in het MJP-G. Voor 2010 zijn nog geen doelen vastgesteld. Bij de tussentijdse evaluatie van het MJP-G in

Wat verstaan we onder een trendbreuk?

Alle toepassingen van bestrijdingsmiddelen (gewasbescherming, hygiëne en materiaalbescherming) moeten zodanig gebruikt gaan worden dat ze passen in een duurzame bedrijfsvoering. Dat betekent minder afhankelijkheid van chemische bestrijding en meer aandacht voor preventie. De uitwerking en explicitering van het toelatingsbeleid en een emissieaanpak via adequate wetgeving moeten ervoor zorgen dat de toepassing van chemische en biologische bestrijdingsmiddelen voldoet aan de milieurandvoorwaarden voor water, bodem en lucht.



1995 bleken de doelstellingen voor dat jaar voor gebruik en emissie grotendeels gerealiseerd te zijn. Wel werd geconstateerd dat de milieukwaliteit, met name van het oppervlaktewater, nog niet overal voldoende is verbeterd en dat er nog geen trendbreuk is wat de vermindering van de structurele afhankelijkheid betreft.

Bestrijdingsmiddelen mogen alleen worden gebruikt als deze zijn toegelaten op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet. Het toelatingsbeleid wordt steeds sterker vanuit de EU gestuurd. Op basis van de richtlijn 91/414 is in 1995 het Besluit milieutoelatings-eisen bestrijdingsmiddelen van kracht geworden. Dit besluit zal bijdragen aan de verbetering van de milieukwaliteit. Op grond van het besluit zal van een aantal bestrijdingsmiddelen de toepassing slechts onder restricties toelaatbaar zijn of zelfs worden verboden.

toelatingsbeleid

Ook het gebruik van de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen is geëvalueerd. Daarbij bleek dat een groot deel van de circa 400 toegelaten werkzame stoffen geen milieu-probleem veroorzaakt. Ten aanzien van circa 60 werkzame stoffen bleek dat voor een adequate inschatting van de risico's onvoldoende informatie beschikbaar is over de omvang van het gebruik en de milieueffecten. Ten aanzien van methylbromide hebben de industrielanden afgesproken (in het protocol van Montreal) dat het gebruik van dit middel, in verband met de aantasting van de ozonlaag, in 2001 met 50% zal zijn verminderd ten opzichte van 1991 en vanaf 2005 totaal verboden zal zijn. Het middel wordt in Nederland alleen nog toegepast bij voorraadontsmetting en in verband met quarantaine-eisen bij de export van agrarische producten. De toepassing bij voorraadontsmetting moet uiterlijk in 2005 worden beëindigd. Quarantainetoepassingen zijn uitgezonderd van de regels (de 'quarantaine en preshipment'-uitzondering).

Het beleid voor bestrijdingsmiddelen is gericht op een effectieve bestrijding van plagen, met zo min mogelijk schade aan milieu en volksgezondheid. Aanpassing van de bedrijfsvoering (omvang en wijze van gebruik) en van het pakket bestrijdingsmiddelen is hierbij belangrijk. Voor zowel de landbouw- als de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen is in dit opzicht een trendbreuk nodig. De doelen voor landbouwbestrijdingsmiddelen voor 2000 staan in het MJP-G.

- Vermindering van de structurele afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen (trendbreuk).
- Vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met 50% ten opzichte van de referentieperiode 1984-1988.
- Vermindering van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar lucht met 50%, naar bodem en grondwater met 75% en naar oppervlaktewater met 90%, ook weer ten opzichte van de referentieperiode 1984-1988.

Het beleid voor de planperiode

- Het kabinet handhaaft de doelen uit het MJP-G voor 2000. In het plan van aanpak tweede fase MJP-G⁸ zijn extra maatregelen van het bedrijfsleven en de overheid opgenomen om de doelen voor 2000 te halen.
- Afhankelijk van de realisatie van de doelen voor 2000 zal het kabinet over doelen voor 2010 besluiten. Er zullen aanvullende toelatingsregels voor gewasbeschermingsmiddelen worden gesteld als de bestaande regels in de praktijk tot een onvoldoende vermindering van emissies leiden.

⁸ Tweede Kamer, 1997/1998, 21, 677, nr. 43



- Het kabinet zal het Nederlandse toelatingsbeleid blijven afstemmen op het toelatingsbeleid van de EU.
- Inspelend op de veranderingen in de landbouw zal het kabinet de uitvoering afstemmen, onder meer wat normstelling betreft, van de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer.
- In het besluit milieutoelatingseisen is sprake van 'kortstondige normoverschrijding in de directe nabijheid van het perceel'. Het kabinet zal dit begrip op korte termijn in een notitie nader invullen.
- Voor niet-landbouwbestrijdingsmiddelen zal het kabinet samen met de bedrijfstakken naar alternatieven zoeken die minder of niet meer afhankelijk zijn van chemische middelen. In de planperiode werkt het kabinet het toelatingsbeleid uit conform de Biocidenrichtlijn die in voorbereiding is⁹.
- Voor niet-landbouwbestrijdingsmiddelen waarover weinig bekend is, zal het kabinet een onderzoek naar de milieueffecten en de omvang van het gebruik instellen. Vervolgens kan het besluiten of aanvullend beleid voor (een deel van) deze restgroep noodzakelijk is.
- Ter voorbereiding van verdere besluitvorming vindt nader onderzoek plaats naar de mogelijkheid van een nieuwe belasting op bestrijdingsmiddelen.

extra maatregelen

2.5.6 Vereenvoudiging vergunningverlening Kernenergiewet

In 2000 moeten de nieuwe Euratomnormen uit 1996 in de Nederlandse wetgeving opgenomen zijn. Deze basisnormen kennen voor de toepassing van straling een systeem van vergunningverlening en meldingen. Dit systeem sluit goed aan bij het streven van het kabinet om, met behoud van het bestaande niveau van stralenbescherming, het grootste deel van het huidige vergunningstelsel te vervangen door een systeem van meldingsplichtige activiteiten.

internationaal

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 3 Landbouw
- deel II, hoofdstuk 3 Industrie
- deel II, hoofdstuk 3 Verkeer en vervoer
- deel III, hoofdstuk 2 Verstoring

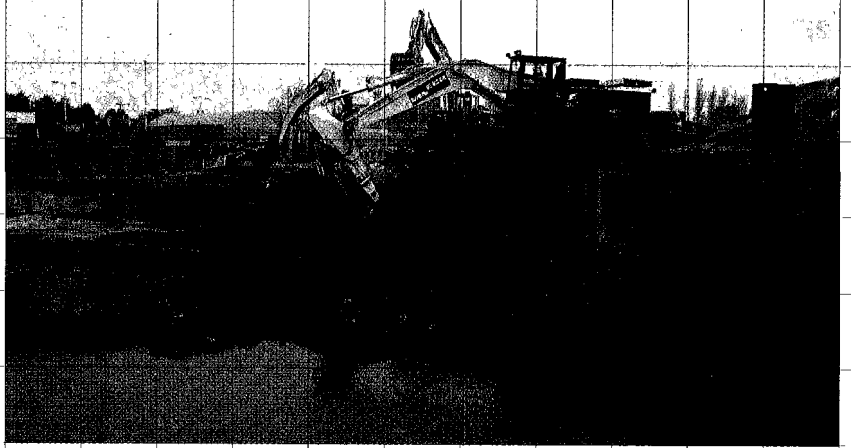
2.6 Verontreiniging van de bodem

2.6.1 Inleiding

Het thema verontreiniging van de bodem heeft betrekking op situaties waarin verontreinigende stoffen in de bodem bedreigend kunnen zijn voor mensen of ecosystemen. Als deze stoffen bestaan uit een overmaat aan voedingsstoffen voor planten (nitraten en fosfaten) spreken we van vermessing. Betreft het verzurende stoffen (NO_x, SO₂, etcetera) dan spreken we van verzuring. In deze paragraaf gaat het om verontreiniging van de bodem met milieuvreemde stoffen. Hierna wordt ingegaan op de omvang van de problematiek (paragraaf 2.6.2), de belangrijkste ontwikkelingen sinds het NMP2 (paragraaf 2.6.3), de verwachte ontwikkelingen (paragraaf 2.6.4) en de beleidsdoelen en het beleid voor de planperiode (paragraaf 2.6.5).

267

⁹ EU-publicatieblad van 5 maart 1997, 97/C.69/03



2.6.2 Omschrijving van het milieuprobleem

Grote delen van de Nederlandse bodem zijn verontreinigd. Het aantal ernstig verontreinigde locaties wordt geschat op zo'n 175.000. Voor circa 35% hiervan wordt sanering urgent geacht omdat de gezondheidsrisico's voor de mens, de risico's voor het ecosysteem of de verspreidingsrisico's te groot zijn. Er is niet alleen sprake van lokale ernstige verontreiniging, maar ook van diffuse ernstige en niet ernstige verontreiniging. De omvang daarvan is echter nog niet goed in kaart gebracht. Ook de waterbodem is op een groot aantal plaatsen verontreinigd. In rijkswateren zijn meer dan 200 locaties ernstig verontreinigd. In regionale wateren is eveneens een groot aantal locaties ernstig verontreinigd, maar de omvang hiervan is nog niet volledig in beeld gebracht. Ook bij de waterbodem is op grote schaal sprake van diffuse verontreiniging.

Bodemverontreiniging heeft zowel in stedelijk als in landelijk gebied vaak ernstige ruimtelijke en economische gevolgen. De gebruiksmogelijkheden van verontreinigde bodems zijn immers beperkt. Als te laat wordt onderkend dat sanering nodig is of de financiering hiervan te laat wordt geregeld, dan stagneren de ruimtelijke en economische ontwikkelingen van volkshuisvesting, landinrichting, infrastructuur en bedrijventerreinen. In rijkswateren en regionale en gemeentelijke wateren leiden verontreinigde waterbodems tot stagnatie van baggerwerken voor sanering en onderhoud, waardoor functies van deze wateren worden bedreigd. Ook in de vierde Nota waterhuishouding wordt dit probleem gesignaleerd.

De sanering van lokale, verontreinigde bodems (exclusief verontreiniging van de waterbodem) kost naar schatting, uitgaande van het huidige beleid, circa 100 miljard gulden. De kosten nemen elk jaar met enkele honderden miljoenen guldens toe, doordat al aanwezige mobiele verontreiniging zich verdergaand verspreidt. De schade door diffuse verontreiniging bij bijvoorbeeld grondverzet of herinrichting van stedelijk gebied, wordt geschat op circa 100 miljoen gulden per jaar. Dergelijke schadeposten zijn er ook in het landelijk gebied voor landbouw en natuur. De huidige uitgaven van overheid en derden voor bodemsanering bedragen jaarlijks circa 1 miljard gulden. Daarvan wordt ongeveer 60 miljoen gulden aan de sanering van waterbodems besteed.

2.6.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De omvang van de ernstige bodemverontreiniging, de middelen van de rijksoverheid die voor sanering beschikbaar zijn en de dreigende stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen, hebben tot twee projecten geleid.

- Met het oog op een rendementsverbetering van de beschikbare middelen werd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bodemsanering (heroverweging) de positie van de rijksoverheid opnieuw gedefinieerd. Nagegaan is hoe een verschuiving kan plaatsvinden van overheids- naar marktdynamiek en hoe (mede)financiering door andere maatschappelijke actoren en doelgroepen vorm kan krijgen.
- Met het oog op een verbetering van het milieurendement en een verbreding van het draagvlak voor de bodemsaneringsoperatie, hebben de verschillende overheden in het project Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER) zich gezamenlijk beraden op vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid. In het 'Streefbeeld bodemsanering' zijn zes beleidslijnen geschetst voor vernieuwing in de toekomst: van sectoraal naar integraal, van multifunctioneel naar functiegericht saneren, van een project- naar een procesbenadering, van centraal naar decentraal, van overheidsdynamiek naar marktdynamiek en van het stellen van waarden naar het delen van waarden.

verontreinigde locaties

ruimtelijke en economische gevolgen

hoge kosten

marktwerking

BEVER

Beide projecten waren gericht op het beleid voor gevallen van bodemverontreiniging die dateren van voor 1987. Met de Wet bodembescherming is in dat jaar een wettelijke zorgplicht gaan gelden: om bodemverontreiniging te voorkomen moeten preventieve maatregelen worden genomen en vindt onverhoopt toch verontreiniging plaats, dan is saneren verplicht op kosten van de vervuiler. Sinds 1987 is het preventieve beleid verbreed door de vergunningvoorschriften aan te vullen met specifieke dan wel branchegewijze algemene regels. Op basis van de twee projecten heeft het kabinet in juni 1997 een standpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid vastgesteld, waarin beleidsmatige conclusies zijn getrokken en een nieuwe koers is uitgezet. De hoofdlijnen daarvan zijn in dit NMP₃ opgenomen.

Het milieubeleid gaf tot nu toe geen voorrang aan de problematiek van de bodemverontreiniging in het landelijk gebied. Het ministerie van LNV heeft het initiatief genomen tot het project Beleidsvernieuwing bodemsanering landelijk gebied (BEVERgroen). Dit project is gericht op het vinden van een aanpak van de bodemverontreiniging in het landelijk gebied.

De laatste jaren is het principe van actief bodembeheer ontwikkeld. Actief bodembeheer is breder dan alleen bodemsanering. Het omvat naast preventie, beheer, sanering en monitoring ook nazorg van de aanwezige verontreiniging. Actief bodembeheer is gericht op het behoud van de gebruikswaarde van de bodem, op het verhogen daarvan en op het betrekken van bodem- en milieukwaliteit bij ruimtelijk ontwikkelingen. In 1997 is het Programma Geïntegreerd Bodemonderzoek uitgegeven, evenals het eerste werkboek 'Actief bodembeheer door verschillende overheden'. Dit werkboek gaat in op ontwikkelingen die in gang zijn gezet, biedt een denkkader en reikt hulpmiddelen aan om actief bodembeheer verder vorm te geven.

In tegenstelling tot verontreiniging van de waterbodem is verontreiniging van de droge bodem nauwelijks een grensoverschrijdend probleem (uitgezonderd wellicht het vervoer van verontreinigde grond). Toch is internationaal overleg op gang gekomen, omdat de lokale en regionale problemen internationaal vergelijkbaar zijn. Bovendien is het vanuit internationale concurrentieoverwegingen moeilijk verdedigbaar als de manier waarop de risico's van bodemverontreiniging worden bepaald, grote verschillen tussen landen vertoont. Een aantal landen, waaronder Nederland, heeft daarom initiatieven genomen die hebben geleid tot enkele beleidsmatige en wetenschappelijke overlegkaders, zoals het Common Forum on contaminated soil, Caracas (Concerted action on risk assesment) en Nicole (Network for industrial contaminated land in Europe). Het internationaal overleg heeft als doel kennis en informatie uit te wisselen en beleid af te stemmen. De EU-landen streven ernaar om in een dialoog met de Europese Commissie de punten waarop afstemming wenselijk is, nader te specificeren.

2.6.4 Verwachte ontwikkelingen

De ernst en omvang van de bodemverontreiniging van voor 1987 is groter dan bij het opstellen van het NMP₂ werd aangenomen. Het tempo waarin het probleem nu wordt aangepakt, leidt tot een saneringsperiode van circa tachtig jaar. Daarmee wordt niet voldaan aan de doelstelling uit het NMP₂ voor 2010, dat dan de ernstige, urgent te saneren gevallen daadwerkelijk zijn gesaneerd of worden beheerst en dat de niet-urgent te saneren gevallen waar nodig zijn beveiligd.

wettelijke zorgplicht**actief bodembeheer****internationale afstemming**

Actiepunten uit het kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid telt dertien actiepunten:

1. Het herzien van de afwegingssystematiek ten aanzien van de vaststelling van een saneringsdoelstelling voor een verontreinigde locatie en als gevolg daarvan de wijze van saneren.
2. Het verbeteren van de organisatorische en juridische randvoorwaarden voor een gebiedsgerichte aanpak en schaalvergroting.
3. Het opstellen van een kabinetsstandpunt met betrekking tot de organisatie en financiering van het toekomstig strategisch en toegepast bodemonderzoek.
4. Het verbeteren van de integratie van de aanpak van bodemverontreiniging in relevante beleids-terreinen op Rijksniveau.
5. Het ontwikkelen van voorstellen om de financiering van de bodemsanering uit te bouwen tot een stelsel van gemengde financiering.
6. Het opstellen van een wetsvoorstel ter verbetering van de afstemming van wetten met betrekking tot bodemsanering, ter versterking van de positie van kopers bij grondtransacties, ter bevordering van geclusterde aanpak, ter bestrijding van ontwijkingsgedrag en ter versterking van de positie van derden bij een verzoek tot bevel.
7. Het formuleren van overgangsbeleid daar waar de wetwijziging (te) lang op zich laat wachten. In concreto betreft het aanpassing van de 'Circulaire Inwerkingtreding Saneringsparagraaf Wet Bodemsanering - Tweede Fase' en het uitbrengen van een Tweede Werkboek Actief Bodembeheer.
8. Aan de provincies en de vier grote steden vragen om vanuit hun centrale rol te bezien welke consequenties dit nieuwe beleid heeft voor de programmatische aanpak van de bodemsanering in hun gebied.
9. Het wijzigen van de Wet bodembescherming waardoor overdracht van taken en bevoegdheden van provincies aan gemeenten voor gevallen van ernstige, niet-urgente bodemverontreiniging meer structureel mogelijk wordt.
10. Aan de gemeenten vragen om aan actief bodembeheer planmatig invulling te geven, opdat onder andere in het jaar 2005 een landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit in het stedelijk gebied bestaat.
11. Het uitwerken van ideeën ten aanzien van de wijze waarop de beschikbare rijksmiddelen optimaal kunnen worden ingezet ter versnelling van de bodemsaneringsoperatie.
12. Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de inzet van het kostenverhaals-instrumentarium aan de provincies en vier grote steden.
13. Het tot stand brengen van afspraken met betrekking tot de monitoring van de totale bodemsaneringsoperatie.

2.6.5 Het beleid voor de planperiode

Gelet op de verwachte ontwikkelingen en op de inspanning die nodig is om de doelen uit het NMP2 te verwezenlijken, is herziening van de beleidsdoelen noodzakelijk.

In de eerste plaats moet, als onderdeel van actief bodembeheer, de omvang van de bodemverontreiniging voor 2005 landsdekkend in kaart zijn gebracht (bijvoorbeeld door middel van bodemkwaliteitskaarten). In de tweede plaats moet de bodem blijvend worden beheerd. Als onderdeel daarvan wordt mede door intensivering van particuliere investeringen gestreefd naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in circa 25 jaar. Daartoe moet de bodem geschikt worden gemaakt voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, waarbij verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld. De voortgang van de realisatie van deze doelstelling en de informatie-uitwisseling tussen betrokken overheden, wordt systematisch gemonitord.

Het kabinet wil, om bovengenoemde beleidsdoelen te realiseren, in de planperiode het hieronder beschreven beleid samen met de betrokkenen uitwerken. Veel beleidsideeën zijn ook samen met deze partijen voorbereid en ontwikkeld. Uitvoering van het nieuwe saneringsbeleid zal ertoe leiden dat het milieu- en maatschappelijk rendement van de bodemsanering toeneemt, doordat in dezelfde tijd meer gevallen worden aangepakt. Daardoor kan de stagnatie van maatschappelijke activiteiten worden opgeheven. De bedoelde nieuwe saneringsaanpak is in het kabinetsstandpunt in dertien actiepunten uitgewerkt (zie de kadertekst). Het beleid is op de volgende punten gericht.

- Voor het preventieve beleid houdt het kabinet vast aan de doelstelling van multifunctionaliteit. Het principe van bestrijding aan de bron blijft de hoeksteen van het algemene bodembeschermingsbeleid.
- Voor bodemverontreiniging, die ontstaan is na de invoering van de zorgplicht in 1987 (de Wet bodembescherming), houdt het kabinet eveneens vast aan het bestaande beleid. Vervuilers moeten zo spoedig mogelijk tot sanering overgaan en alle verontreiniging die ze hebben veroorzaakt, wegnemen.
- Voor bodemverontreiniging van voor 1987 verlaat het kabinet de saneringsbenadering 'herstel multifunctionaliteit, tenzij'. Door de saneringsmaatregelen af te stemmen op het gewenste gebruik (functiegericht saneren), kan het kabinet saneren goedkoper maken en neemt ook het economisch rendement toe.
- Het kabinet gaat meer onderscheid maken tussen mobiele en immobiele verontreiniging. Bij mobiele verontreiniging streeft het kabinet ernaar de verontreiniging zo veel mogelijk kosteneffectief te verwijderen. Bij immobiele verontreiniging vindt het kabinet een gedeeltelijke verwijdering van de verontreiniging voldoende. Deze aanpak vereist een actief bodembeheer.
- Het nieuwe saneringsbeleid en met name het toegenomen belang van actief bodembeheer geven het kabinet aanleiding het beleid voor het omgaan met verontreinigde grond door te lichten, zodat het aansluit bij het actief bodembeheer.
- De nieuwe saneringsaanpak en de extra middelen die de rijksoverheid daarvoor inzet, leiden tot een verdubbeling van de saneringscapaciteit. De saneringsperiode wordt daardoor gehalveerd van circa 80 tot circa 40 jaar. Het kabinet houdt hierbij rekening met een gelijkblijvend aandeel van de private financiering. Het kabinet streeft vervolgens naar het intensiveren van de particuliere investeringen, zodat het

herziening

samenwerken

continue verbetering

functiegericht saneren

Wat betekent 'herstel multifunctionaliteit tenzij'?

De saneringsaanpak kent tot nu toe de doelstelling "herstel multifunctionaliteit tenzij". Dit houdt in dat bij elke sanering moet worden gestreefd naar een situatie waarin na de sanering de bodem weer bruikbaar is voor alle mogelijke functies (wonen, recreëren, werken, etcetera). Het gaat om herstel van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier.

Maar er is een 'tenzij'. Bij locatiespecifieke omstandigheden kan namelijk worden volstaan met isolatie, controle en beheersing van de verontreiniging in plaats van volledige verwijdering ervan. Het gaat dan om omstandigheden van technische, milieuhygiënische of financiële aard.

'Wat is functiegericht saneren?'

Aan de gesaneerde bodem onder een toekomstig woongebied moeten qua risico's andere eisen worden gesteld dan aan bijvoorbeeld een toekomstig industrieterrein. Functiegericht saneren wil zeggen dat de vraag wordt gesteld: "voor welk doel wordt de grond na sanering gebruikt en hoe schoon moet de bodem na sanering dan zijn?" Dit betekent dat in een aantal gevallen meer restverontreiniging na sanering kan achterblijven dan nu het geval is. Wel moet in elk geval de veiligheid van mens en ecosysteem bij de desbetreffende functie voldoende gewaarborgd zijn.

Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (BSB)

De BSB-operatie (NMP-actie N58, N79) is gebaseerd op een afspraak met het georganiseerde bedrijfsleven over vrijwillige bodemsaneringen op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. De operatie ligt intussen goed op koers. Het jaarrapport van de stuurgroep BSB (1996) toont aan dat het aantal deelnemende bedrijven verder is toegenomen; het aantal bedrijven dat weigert, blijft beperkt.

Het kabinet overweegt de financiering van de BSB-organisatie te continueren, als tenminste het bedrijfsleven ook actief blijft meedoen aan de financiering van de BSB-stichtingen.

Met het oog op efficiëntie-verbetering en kostenreductie gaat men steeds meer over op gebiedsgewijze aanpak. Daarnaast voeren meerdere branches in het verlengde van de BSB-operatie overleg over de mogelijkheid van branchespecifieke afspraken over de aanpak van bodemverontreiniging. Dat gebeurt bijvoorbeeld met de Coöperatie van champignonkwekers. Bedrijven die een groot aantal te saneren locaties hebben, wensen een specifieke regeling die het mogelijk maakt op een landelijke schaal te plannen. De afspraak met de Nederlandse Spoorwegen is hiervan een voorbeeld.

Het kabinet wil dergelijke initiatieven bevorderen door procedurele belemmeringen weg te nemen en tegelijk het fenomeen van 'free riders' voorkomen.

Hoofdstuk 2

Milieuthema's

Paragraaf 2.6

Verontreiniging van de bodem

mogelijk wordt de bodemsaneringsproblematiek in circa 25 jaar te beheersen.

- Het kabinet vergroot de marktdynamiek door het financieringsstelsel te wijzigen en door ook anderszins meer marktinvesteringen in bodemsanering te stimuleren. Voorbeelden zijn het onderzoek naar een bodemsaneringsfonds en de wijze waarop projectontwikkelaars, in het kader van ruimtelijke planontwikkeling, bij bodemsanering worden betrokken.
- Om de betrokkenheid en bijdragen van doelgroepen te stimuleren en om procedures te stroomlijnen, streeft het kabinet naar vergroting van het draagvlak voor de bodemsanering, door deze in maatschappelijke processen te integreren.
- Met twee nieuwe instrumenten kan het preventieve net verder worden gesloten. Het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming wordt in juli 1999 van kracht. Dit besluit stelt regels voor het gebruik van steenachtige bouwmaterialen (zoals zand, grond, beton, AVI-bodemas, bakstenen en freesasfalt), in en op bodem en oppervlaktewater, voor zover deze materialen worden toegepast als bouwstoffen in de utiliteitsbouw en in grond-, weg- en waterbouwwerken. De Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB) bevat adviezen aan bedrijven over preventieve maatregelen en leidt tot een betere en meer geharmoniseerde wijze van vergunningverlening door de bevoegde gezagen.
- Het kabinet acht versterking van de kennisinfrastructuur (organisatie en financiering) op het terrein van strategisch en toegepast bodemonderzoek wenselijk. De oprichting van de Stichting Kennistransfer Bodem, een platform waar vraag en aanbod van kennis over de bodem samenkomen, wordt voorbereid.
- Om de organisatorische en juridische randvoorwaarden voor gebiedsgerichte aanpak en schaalvergroting te verbeteren, zetten de ministeries van EZ en VROM, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten samen een pilot-programma op om de mogelijkheden te verkennen voor een clusteraanpak en voor het oprichten van een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij (BOSOM). Daarnaast worden de mogelijkheden verkend voor een vergelijkbare aanpak in het landelijk gebied (pilot Krimpenerwaard).
- Het kabinet acht het niet in overeenstemming met de geest van de Wet bodembescherming dat op ernstig verontreinigde bodems wordt gebouwd, zonder dat eerst een (deel)sanering wordt uitgevoerd. Het kabinet sluit zich aan bij de hoofdlijn van de VNG-Nota 'bouwen op verontreinigde grond'. Deze gaat ervan uit dat bij ernstige verontreiniging slechts in bijzondere situaties zonder sanering een bouwvergunning kan worden afgegeven, namelijk als sprake is van een niet-urgent geval van bodemverontreiniging en het een uitbreiding van een bestaand gebouw betreft. Het kabinet gaat er overigens van uit dat het bevoegd gezag hierbij grote terughoudendheid betracht.
- Voor de problematiek van verontreinigde waterbodems in gemeentelijke wateren wordt in overleg met alle betrokken partijen een convenant voorbereid.
- Het kabinet heeft de provincies en grote steden, in hun rol van bevoegd gezag, om plannen verzocht voor de sanering van gasfabrieksterreinen. Deze plannen, die een integrale aanpak en financiering omvatten, komen tot stand in overleg met onder meer de energiedistributiebedrijven. Bij deze sanering wordt ervan uitgegaan dat derden een substantieel deel van de financiering voor hun rekening nemen. Gezien de strategische ligging van veel voormalige gasfabrieken denken de betrokken overheden onder meer aan projectontwikkelaars.

instrumenten**BOSOM**

Technologie-ontwikkeling

Het ministerie van Economische Zaken heeft in 1995 het Nederlands Onderzoekprogramma Biotechnologische In-situ Saneringen (NOBIS) ingesteld. NOBIS moet een kennisinfrastructuur ontwikkelen op het gebied van biotechnologische in-situ saneringstechnieken en de toepassing ervan stimuleren. NOBIS is een stichting waarin overheid, probleemhebbers (bedrijfsleven, grondeigenaren), probleemoplossers (aannemers en adviesbureaus) en kennisinstututen vertegenwoordigd zijn.

De belangrijkste aandachtspunten van het werk liggen bij intensieve en extensieve in-situ biologische reiniging en in-situ natuurlijke processen.

De Commissie Coördinatie en co-financiering bodemonderzoek heeft geadviseerd de kennisontwikkeling structureel te verbeteren door de oprichting en mede-financiering van een platform (De Stichting Kennistransfer Bodemonderzoek).

Hoofdstuk 2

Milieuthema's

Paragraaf 2.6

Verontreiniging van de bodem

preventieve nazorg**bedrijfsterreinen****beleid waterbodems****financiering**

- In Nederland liggen naar schatting zo'n 4000 locaties waar in het verleden afvalstoffen zijn gestort. De kans is groot dat (de meeste van) deze locaties verontreinigen gaan veroorzaken van het grondwater en de bodem. Een systeem van preventieve nazorg, gericht op het voorkomen van bodemsaneringsgevallen op deze locaties, vergt voorzieningen op het gebied van bevoegdheden, instrumenten, financiën en organisatie. Hierin is nog niet wettelijk voorzien. Daarom is een preventieve aanpak dringend gewenst, om te voorkomen dat bodem- of grondwaterverontreiniging vanuit deze storten ontstaat of verder toeneemt. Het kabinet zal begin 1998 een standpunt hierover aan de Tweede Kamer aanbieden.
- Het kabinet overweegt conform de reactie van de Minister van VROM aan de Stuurgroep BSB de financiering van de uitvoering van de bodemsanering van de in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (de BSB-operatie) te continueren in het belang van een verantwoorde afronding van de operatie. Voorwaarde is dat het bedrijfsleven aan zijn primaire verantwoordelijkheid voor medefinanciering van de BSB-stichtingen invulling blijft geven.
- Voor de sanering van bedrijfsterreinen zullen de ministers van VROM en EZ voorstellen doen voor een betere integratie van bodemsanering en revitalisering van bedrijfsterreinen.
- Het beleid van het kabinet met betrekking tot verontreinigde waterbodems en baggerspecie is verwoord in het Regeringsvoornemen van de vierde Nota waterhuishouding. Gezien de middelen die voor waterbodemsanering beschikbaar zijn, kan sanering van veel locaties in rijks- en regionale wateren pas op langere termijn worden overwogen. Voor het vereiste onderhouds- en saneringswerk is het nodig dat zo snel mogelijk stortcapaciteit gereedkomt en goedkope verwerkingstechnieken beschikbaar zijn. In een aantal gebieden is sprake van zo'n omvangrijke en complexe waterbodemverontreiniging, dat het meer voor de hand ligt nadruk te leggen op risicobeheersing. Actief waterbodembeheer in combinatie met natuurontwikkeling biedt hier perspectief.

De minister van VROM heeft in de reguliere begroting tot 2010 ongeveer 380 miljoen gulden per jaar voor bodemsanering beschikbaar. In totaal gaat het om 4,7 miljard gulden. In dezelfde periode is bovenop de bestaande begroting een extra bedrag van 1,5 miljard gulden voor bodemsanering beschikbaar. Daarboven op maken andere ministers middelen op hun begroting vrij voor bodemsanering van terreinen die in eigen beheer van de ministeries zijn. Zo heeft de minister van Defensie middelen voor de sanering van staatseigendommen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft al sinds eind jaren tachtig middelen op de begroting staan voor de sanering van de rijkswateren. Het beleid hiervoor is verwoord in het Regeringsvoornemen van de vierde Nota waterhuishouding.

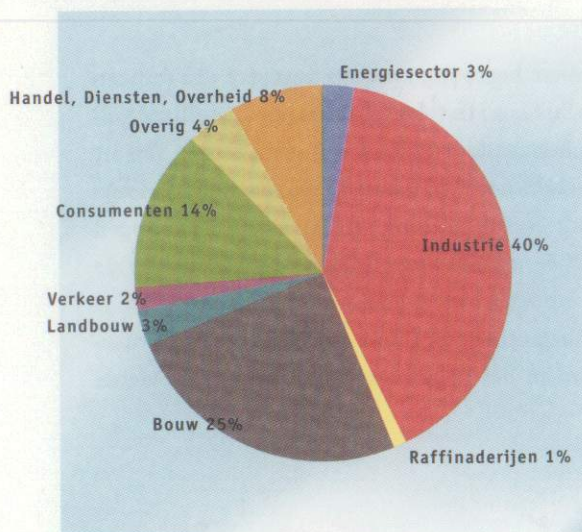
Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Bouw
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- vierde Nota waterhuishouding

Tot stand gekomen EU-richtlijnen en EEG-verordening

- Richtlijn 93/86/EEG van de Commissie tot aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 91/157/EEG van de Raad inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (PbEG L 264)
- Richtlijn 94/67/EG van de Raad betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (PbEG 1994, L365)
- Richtlijn 94/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PbEG 1994, L365)
- Richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) (PbEG 1996, L243)
- Verordening (EEG) Nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG 1993, L30)

Aandeel thema verwijdering afvalproductie per doelgroep in 1995



(Bron: RIVM)

2.7 Verwijdering

2.7.1 Inleiding

Het thema verwijdering omvat preventie (het voorkomen van het ontstaan van afval en het verbeteren van de kwaliteit van afval) en de verwijdering van afvalstoffen. Paragraaf 2.7.2 gaat over de omvang van de afvalproblematiek, paragraaf 2.7.3 over de belangrijkste ontwikkelingen sinds het NMP2, paragraaf 2.7.4 over de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 2.7.5 over de beleidsdoelen en het beleid voor de planperiode.

2.7.2 Omschrijving van het milieuprobleem

In 1996 werd ongeveer 51 Mton afvalstoffen aangeboden (inclusief lozen, exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest). Daarvan werd 72% hergebruikt, bijna 10 % verbrand en ruim 15% gestort. Het ontstaan van afvalstoffen kan leiden tot het onnodig verloren gaan van grondstoffen. Daarom is het primair van belang dat te voorkomen. Omdat afvalverwijdering kosten met zich meebrengt, bestaat het risico dat afvalstoffen ongecontroleerd in het milieu terechtkomen. Daarom is het noodzakelijk een effectieve, efficiënte en handhaafbare verwijderingsstructuur in stand te houden.

2.7.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het aanbod aan afvalstoffen is in de afgelopen periode achtergebleven bij de economische groei. Dit is te danken aan structureffecten, autonome technologische ontwikkelingen én aan het beleid voor de preventie van afvalstoffen. Dit beleid is gericht op het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalstoffen door reductie aan de bron, intern hergebruik en/of vermindering van de totale milieuschadelijkheid. Voor het bereiken van zoveel mogelijk preventie is een groot aantal acties uitgevoerd, met name in het kader van de Uitvoeringsstrategie preventie 1996-2000 en het convenant Verpakkingen. Voor de verwijdering van afvalstoffen is een hoogwaardige verwijderingsstructuur ontwikkeld, met voldoende capaciteit om het aanbod van afvalstoffen in te zamelen en te verwijderen door hergebruik of definitieve verwijdering (verbranden van afvalstoffen in afvalverbrandingsinstallaties of het storten op stortplaatsen). De lijn in het NMP2 van voortschrijdende planning is gecontinueerd en uitgewerkt in het tweede Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II. Om preventie en hergebruik van afvalstoffen niet te ontmoedigen, is gekozen voor een krappe capaciteitsplanning van afvalverbrandingsinstallaties, waarmee bovendien kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand wordt voorkomen. Door de krappe planning zal enig overaanbod aan brandbaar afval blijven bestaan. Het Besluit stortverbod afvalstoffen verbiedt het storten van dit overaanbod. Hiervan mag slechts worden afgeweken als geen andere manier van verwijdering mogelijk is. Daaronder wordt ook begrepen het hergebruik van deze afvalstoffen met als hoofdgebruik de toepassing als brandstof in installaties ter verkrijging van een hoog energetisch rendement.

Het hergebruik is in de periode 1990-1995/1996 toegenomen van 61% naar 72%. De gescheiden inzameling, de instelling van stortverboden en de invoering van een belasting op het storten van afvalstoffen, hebben daaraan bijgedragen. Stortverboden hebben ook bijgedragen aan een verdere verschuiving van storten naar verbranden.

Internationale kaders beïnvloeden het nationale afvalbeleid in toenemende mate. Vooral het beleid van de Europese Unie (EU) is van belang. De afgelopen jaren kwamen op

succesvol beleid

Aanbod aan afvalstoffen en doelstellingen verwijdering NMP 3

MV 4 Aanbod	NMP3 doelstellingen (Mton)		
	Hergebruik	Verbranden	Storten
51 (2000)	41 (2000)	6 (2000)	4 (2000)
56 (2010)	45 (2010)	9 (2010)	2 (2010)

- Voor het aanbod aan afvalstoffen is uitgegaan van de gegevens van het EC-scenario uit de vierde Milieuverkenning. NMP doelstellingen zijn weergegeven in afgeronde getallen.
- Bij de raming van het aanbod van afvalstoffen is ervan uitgegaan dat de stijging van het aanbod aan afvalstoffen in de periode 2000-2010 ongeveer 20 procentpunten* achterblijft bij de economische groei in die periode. Dit wordt veroorzaakt door maatregelen op het gebied van preventie, structureffecten en autonome technologische ontwikkelingen.
- In het NMP2 is sprake van een getal voor *storten/lozen*. Het lozen heeft betrekking op één monostroom, te weten fosforzuurgips. In tegenstelling tot de vierde Milieuverkenning is gekozen om alleen het storten te benoemen (aanbodscenario min het getal voor *lozen*).
- De doelstelling voor hergebruik komt overeen met het EC-scenario uit de vierde Milieuverkenning. Uitgegaan wordt van een percentage van circa 80.
- De doelstelling voor verbranden voor het jaar 2000 bedraagt 6 Mton. Dit getal is de som van de verbrandingscapaciteit die eind 1997 beschikbaar is c.q. bij benadering voor 2000 nog wordt gerealiseerd. Onder verbranden wordt begrepen: verbranden in afvalverbrandingsinstallaties, verbranden in eigen beheer (voornamelijk papierlib, houtmot) en hergebruik van afvalstoffen met als hoofdgebruik de -toepassing als-brandstof in elektriciteitscentrales, cementovens of warmtekrachtkoppeling-installaties ter vervanging van primaire grondstoffen.
- De doelstelling voor verbranden voor 2010 heeft zowel betrekking op de capaciteit voor afvalverbrandingsinstallaties als op de capaciteit voor het hergebruik van afvalstoffen met als hoofdgebruik de toepassing als brandstof. In het afvalbeheersplan zal deze doelstelling nader worden uitgewerkt.

* jaar 2000 geïndexeerd op 100. Tot 2010 resulteert dat in een getal voor economische groei (EC-scenario, 2,7%) van circa. 131 en voor het aanbod aan afvalstoffen van circa. 110 (van 51 naar 56 Mton).

het gebied van afvalverwijdering vier EU-richtlijnen en de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen tot stand. Daardoor is er in internationaal opzicht veel veranderd. Landsgrenzen vormen thans geen belemmering meer voor hergebruik. Het regime voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen ligt vast in de genoemde EEG-verordening.

internationaal

2.7.4 Verwachte ontwikkelingen

Het kabinet heeft op 3 december 1996 een standpunt uitgebracht naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie Epema-Brugman). Dit standpunt heeft betrekking op een herziening van de organisatiestructuur van de afvalverwijdering. Centraal staat de behoefte om het bestuurlijk schaalniveau te wijzigen waarop de verantwoordelijkheid voor de sturing is neergelegd. Deze behoefte is ontstaan uit de wijziging van de schaalgrootte van de voorzieningen die voor de verwijdering van afvalstoffen nodig zijn. Het bestuurlijk schaalniveau moet worden aangepast aan de logistieke schaal waarop de verwijdering plaatsvindt. Concreet betekent dit een meer centrale sturing, in dit geval een verschuiving van de provincie naar de rijksoverheid. Daarmee wordt niet het hoogste schaalniveau bereikt. Er is geen bezwaar tegen het opheffen van landsgrenzen als de milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen niet in gevaar komt. Vanwege de schaalvoordelen daarvan is het kabinet van mening dat deze situatie zo snel mogelijk moet worden bereikt. Wel is een onderscheid nodig tussen hergebruik, verbranden en storten. Voor hergebruik gelden nu al geen beperkingen meer bij invoer of uitvoer van afvalstoffen, tenzij er significante verschillen bestaan tussen het ontvangende en exporterende land wat de mate van hergebruik betreft. Bij verbranden kan pas sprake zijn van het opheffen van de landsgrenzen als het voorzieningenniveau in de landen rond Nederland vergelijkbaar is met het Nederlandse niveau. Voor het storten van afvalstoffen blijft sprake van zelfvoorziening op nationaal niveau en zal geen sprake zijn van in- of uitvoer van afvalstoffen. Verwacht wordt dat in de landen rond Nederland in de eerste helft van het volgende decennium een verwijderingsstructuur wordt opgezet die op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd als in Nederland (minimaliseren van het storten ten gunste van hergebruik of verbranden). Door de schaalgrootte van de verwijdering te wijzigen ontstaat tevens meer ruimte voor marktwerking. Ontdoeners van afvalstoffen krijgen meer keuze in de door hen te kiezen verwerkers en dat kan leiden tot meer efficiëntie en kostenbeheersing in de afvalverwerking. Zolang de milieuhygiënisch verantwoorde wijze van verwijderen niet in gevaar komt, ervaart het kabinet dit als positief.

**wijziging organisatie-
structuur**

Verder is van belang dat het per 1 januari 1998 verboden is om gevaarlijke afvalstoffen die voor hergebruik zijn bestemd, buiten de OESO-landen te brengen. Dit verbod geldt al voor alle afvalstoffen die voor definitieve verwijdering zijn bestemd.

marktwerking

2.7.5 Het beleid voor de planperiode

De doelstellingen voor verwijdering staan in de tabel hiernaast. In de planperiode richt het kabinet het beleid op de volgende punten.

- Het afvalstoffenbeleid is primair op preventie gericht. Om het aanbod aan afvalstoffen zo min mogelijk te laten stijgen, is voortdurend inspanning voor preventie vereist. Dit geldt zowel voor afval van consumenten als voor bedrijfsafval. De pre-

preventie

Treden van de verwijderingsladder

- 1. Preventie
 - kwalitatief
 - kwantitatief

- 2. Hergebruik
 - product hergebruik
 - materiaal hergebruik
 - toepassing als brandstof

- 3. Definitieve verwijdering
 - verbranden
 - storten

Doelstelling Uitvoeringsstrategie preventie 1996-2000

Houding van bedrijven	1995	2000
Non-Interesse fase	20%	5%
Interesse fase	32%	35%
Initiatie- en implementatiefase	40%	40%
Routinizing fase	8%	20%



ventie van bedrijfsafval is vooral aan de orde in de Uitvoeringsstrategie preventie 1996-2000. Deze is vastgesteld door het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van VROM. Doel ervan is preventie onderdeel te laten zijn van de bedrijfsprocessen. Het kabinet zal ook na 2000 doorgaan met het vormgeven van preventie.

- Het aanbod van te verbranden of te storten afvalstoffen moet door hergebruik zo laag mogelijk blijven. Het hergebruik bedraagt nu 72% van het aanbod. Het kabinet streeft naar 80% in 2010 via de volgende invalshoeken.
 - * verder uitvoering geven aan het beginsel van producentenverantwoordelijkheid, voor producten die daarvoor in aanmerking komen, waarbij ook de rol van andere betrokkenen in de verwijderingsketen aandacht krijgt,
 - * optimalisering en uitbreiding van scheiding aan de bron en nascheiding van afvalstoffen met het oog op hergebruik,
 - * uitbreiding van stortverboden en zo nodig een verbod op het verbranden van herbruikbare afvalstoffen.
- Hergebruik kan uiteraard ook buiten Nederland plaatsvinden. Van belang hierbij is de EEG-verordening 'overbrenging van afvalstoffen.' Het beleid hiervoor is meer in detail uitgewerkt in het Tienjarenprogramma afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen.
- Bij de keuze tussen verschillende verwijderingsroutes is het van belang rekening te houden met het beslag op energie dat daarbij kan plaatsvinden.
- Het kabinet streeft naar een verbetering van de energieconversie bij het verbranden van afvalstoffen in afvalverbrandingsinstallaties. Onder die voorwaarde kunnen exploitanten van deze installaties in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (onderdeel regulerende energiebelasting).
- Het kabinet streeft ernaar dat zoveel mogelijk energie wordt gewonnen uit afvalstoffen die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik. Daartoe zal de toepassing van het aanbod aan te verbranden afvalstoffen in andersoortige installaties dan afvalverbrandingsinstallaties om daarmee een hoog energetisch rendement te behalen, worden gestimuleerd. In het afvalbeheersplan zal worden aangegeven hoe dit zal worden uitgevoerd. Geschikte afvalstoffen zullen daarbij op zo'n manier naar installaties met een hoog energetisch rendement worden gestuurd, dat de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties maximaal beschikbaar is om het resterende afval te verbranden. Zo wordt de energie-inhoud van afvalstoffen optimaal benut en het storten van brandbaar afval geminimaliseerd.
- Het kabinet zal nagaan welke emissie-eisen aan het verbranden van biomassa moeten worden gesteld, voorzover biomassa als afvalstof is aan te merken. Hierdoor zal deze biomassa niet verloren gaan als brandstof en zal per saldo de totale CO₂-emissie worden teruggedrongen.
- De kwaliteit van reststoffen van verbrandingsinstallaties zal worden verbeterd, zodat zoveel mogelijk hergebruik mogelijk blijft. Overheden en beheerders van deze installaties ontwikkelen daartoe activiteiten.
- Het storten van afvalstoffen blijft vanwege het verlies van grondstoffen, emissies, ruimtebeslag en voortdurende nazorg de minst gewenste manier van verwijdering. Met stortverboden en het verhogen van de storttarieven beperkt het kabinet het storten ten gunste van hergebruik of verbranden.

energiewinning

biomassa

De (gezondheids)effecten van verstoring

Verstoring door geluidsoverlast kan leiden tot geluidhinder of ernstige geluidhinder. Daarnaast kan ook slaapverstoring voorkomen. Verhoogde stress, een hoger risico voor hart- en vaatziekten en concentratie- en spraakstoornissen zijn mogelijke effecten van (ernstige) geluidhinder. Slaapverstoring kan leiden tot chronische vermoeidheid en prestatievermindering, maar kan daarnaast ook het immuunsysteem aantasten.

Verstoring door lokale luchtverontreiniging kan leiden tot effecten die variëren van ademhalingsproblemen tot een hoger risico voor hart- en vaatziekten en kanker.

Stad en milieu als voorbeeld voor meer lokale afweging

Het project Stad en milieu is een mooie illustratie van de tendens naar meer lokale afweging bij het thema verstoring. Dit project beoogt te stimuleren dat in een zo vroeg mogelijk stadium alle aspecten (inclusief milieu) in de planvorming worden betrokken. Als na een zorgvuldige afweging, waarbij ook niet-milieu aspecten worden meegenomen, blijkt dat niet aan de landelijke milieunormen kan worden voldaan, bestaat de mogelijkheid om ervan af te wijken, mits daar ook compensatie tegenover staat. Vooralsnog gaat het om een gelimiteerd aantal experimenten.

(Zie ook deel III, hoofdstuk 3, Gebiedenbeleid).

Beleidsdoelen voor verstoring

	2000	2010
Geluidhinder	<ul style="list-style-type: none">hinderniveau mag dat van 1985 niet overstijgen	<ul style="list-style-type: none">hinderniveau mag dat van 1985 niet overstijgenernstige hinder mag niet meer voorkomen*
Geur	<ul style="list-style-type: none">stabilisatie geurhinder op het niveau van 1985	<ul style="list-style-type: none">geen ernstige geurhinder
Externe veiligheid		<ul style="list-style-type: none">bij zoveel mogelijk inrichtingen in bestaande situaties wordt voldaan aan de norm voor het individueel risico van 10^{-6} voor kwetsbare bestemmingen en aan $IR = 10^{-5}$ voor minder kwetsbare bestemmingener wordt zoveel mogelijk voldaan aan de oriënterende waarde voor het groepsrisico
Lokale luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none">wettelijke grenswaarden voor NO_2, koolmonoxide en benzeen die in heel Nederland gelden (ook in stedelijk gebied)niet wettelijke grenswaarden voor onder andere benzo(a)pyreen	<ul style="list-style-type: none">geen zomersmog

* richtinggevende doelstelling voor de planperiode, totdat deze is herzien

- Vanwege de emissie van methaan uit stortplaatsen zal het storten van verteerbare organische stoffen zoveel mogelijk worden beperkt. Bij de planning van verbrandingscapaciteit is dit een uitgangspunt.
- Het kabinet gaat voort met het Programma technologie verwijdering afvalstoffen. Dit programma is gericht op technieken voor hergebruik en definitieve verwijdering.
- De organisatie van de afvalstoffenverwijdering zal een aantal wijzigingen ondergaan. De bestuurlijke schaal waarop de verwijdering is georganiseerd, zal worden aangepast. Op onderdelen zal meer centrale sturing en meer mogelijkheid tot marktwerking ontstaan. Belangrijke onderwerpen daarin zijn het opheffen van de provinciegrenzen voor afvalverwijdering en het vaststellen van één nationaal afvalstoffenbeheersplan. Hierin zullen het Tienjarenprogramma afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen, die op het NMP zijn gebaseerd, opgaan (zie paragraaf 2.7.4 van deel III voor de context van deze wijzigingen).
- Internationaal zal Nederland zich inzetten voor het harmoniseren van emissienormen, het introduceren van minimumstandaarden bij het bewerken van afvalstoffen en het monitoren van de uitvoering van deze onderwerpen.

marktwerking

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 4 Afvalverwijderingsbedrijven
- deel III, hoofdstuk 5 Wet- en regelgeving

2.8 Verstoring

2.8.1 Inleiding

Het thema verstoring heeft betrekking op milieuproblemen die de kwaliteit van de directe leefomgeving van burgers bedreigen. Onder dit thema vallen geluid- en geurhinder, externe veiligheidsrisico's en lokale luchtverontreiniging. Deze milieuproblemen zijn sterk gerelateerd aan de gezondheid en het algemene welbevinden van de mens. Burgers voelen zich dan ook vaak direct betrokken bij deze milieuproblemen, die zich veelal in hun directe woonomgeving manifesteren.

Deze paragraaf start met een algemene opmerking over de decentralisatie van het verstoringsbeleid. Vervolgens wordt per onderdeel van het verstoringsbeleid nader ingegaan op de omvang van de verstoring, de ervaringen en resultaten van de afgelopen planperiode, de verwachte ontwikkelingen en het beleid voor de planperiode.

2.8.2 Een algemene opmerking vooraf

Bij het thema verstoring past een algemene opmerking vooraf. Een algemeen uitgangspunt van het kabinet is dat lokale milieuproblemen zoveel mogelijk op het lokale schaalniveau moeten worden opgelost (zie ook deel II, hoofdstuk overheden). Ten aanzien van het thema verstoring is dit reeds geruime tijd door het kabinet onderkend. Binnen het verstoringsbeleid is er dan ook sprake van decentralisatie van taken en bevoegdheden. Lokale overheden krijgen meer beleidsruimte, om zo een eigen en ook meer integrale afweging mogelijk te maken, gericht op het versterken van de algemene omgevingskwaliteit. Het creëren van optimale mogelijkheden voor maatwerk is

naar een lokale afweging

Omvang van de ernstige geluidhinder door de verschillende bronnen
% van de Nederlandse bevolking dat ernstige geluidhinder ervaart van enige
geluidsbron

wegverkeer	25
militair luchtverkeer	10 (inclusief militaire helikopters)
civiel luchtvaartverkeer	5 (inclusief helikopters en kleine luchtvaart)
burenlawaaï	13
railverkeer	2
industrie	6

In totaal ervaart circa 40% van de Nederlandse bevolking ernstige hinder door
geluidsoverlast. Dit betekent dat een deel van de ernstig gehinderden te maken
hebben met geluidsoverlast van meer dan één bron.

Bron: TNO, maart 1995. Hinder door milieuverontreiniging

hierbij een vereiste. De ontwikkelingen bij de projecten 'Stad en milieu' en 'Modernisering van het instrumentarium geluidbeleid' (MIG) en bij de herziene Nota stankbeleid (1996) illustreren deze tendens.

Het kabinet wil deze ontwikkelingen doorzetten. Een belangrijke overweging daarbij is dat lokale besluitvorming het inbedden van het milieubeleid in andere aspecten van het omgevingsbeleid bevordert. Dit betekent dan ook dat bij de verdere uitwerking van het beleid voor het thema verstoring in de hierop volgende paragrafen het streven naar meer lokale afwegingen en het creëren van optimale mogelijkheden voor maatwerk belangrijke uitgangspunten zijn.

2.8.3 Geluid

Omschrijving van het milieuprobleem

Ongeveer 40% van de Nederlandse bevolking ervaart enigerlei vorm van ernstige hinder door geluidsoverlast van wegverkeer, luchtvaart (militair en civiel), burenlawaai, railverkeer en industriële activiteiten. Uit een advies van de Gezondheidsraad¹⁰ blijkt dat naast deze (ernstige) geluidhinder ook slaapverstoring kan optreden, wat tevens een aantoonbaar effect heeft op de gezondheid van mensen.

In het NMP₂ zijn in het verlengde van het eerste NMP twee doelen voor geluid geformuleerd. Voor hinder dient blijvend een stabilisatie te worden bereikt ten opzichte van 1985 (in zowel 2000 als 2010). Voor ernstige hinder is de doelstelling 'geen ernstig gehinderden in 2010'. Dit geldt voor alle bronnen tezamen.

doelen

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De geluidhinder in Nederland neemt af, behalve de hinder van enkele specifieke bronnen zoals reclame-vliegtuigen. Het percentage van de Nederlandse bevolking dat ernstige geluidhinder ervaart daalt eveneens al een aantal jaren. In 1990 ervoer 50% van de Nederlandse bevolking ernstige hinder. In 1996 was dit circa 40%. Diverse maatregelen hebben bijgedragen aan de afname van de (ernstige) geluidhinder. Voorbeelden zijn strengere geluidemissie-eisen voor vliegtuigen en (vracht)auto's, de zonering van luchtvaartterreinen met de daarbij behorende geluidisolatieprogramma's, enkele honderden kilometers geluidsscherm langs wegen en spoorwegen, het aanbrengen van stil asfalt op vooral rijkswegen, woningisolatie en een betere situering van nieuwe woningen.

afname geluidhinder

De uitvoering van de saneringsoperaties voor weg-, rail- en industrielawaai is in volle gang. De zonering van de meeste luchtvaartterreinen is inmiddels afgerond. Op basis van deze zonering kunnen de overheden de handhaving ervan ter hand nemen. Voor Schiphol is reeds een handhavingsvoorschrift opgesteld.

Om de regelgeving voor het geluidbeleid te moderniseren en gemeenten meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden te geven op het terrein van de bestrijding van geluidhinder, is het project 'Modernisering instrumentarium geluidbeleid' (MIG) gestart. Het kabinet streeft er daarbij naar dat het instrumentarium aan het volgende voldoet.

MIG

287

¹⁰ Geluid en Gezondheid, 1996.

Een nieuw sturingsconcept voor het toekomstig geluidbeleid

In het project 'Modernisering instrumentarium geluidbeleid' (MIG) werkt het rijk samen met de andere overheden aan voorstellen voor een nieuw sturingsconcept voor het toekomstig geluidbeleid. Deze voorstellen behelzen dat elke bestuurslaag een beleidsdocument opstelt waarin (gebiedsgerichte) grenswaarden, een doelstelling (uitgedrukt in aantallen geluidbelaste woningen) en maatregelen zijn opgenomen. Ook bevat dit document de onderbouwing van de doelstelling: hoe leidt de combinatie van grenswaarden en maatregelen tot de beoogde doelstelling. Afwijkingen van de richtwaarde worden gemotiveerd. Uitgangspunt is dat de motivering zwaarder is, naarmate de afwijking van de richtwaarde groter wordt. Het geluidbeleid functioneert als toetsingskader voor het vaststellen van uitvoeringsbesluiten zoals het vaststellen van ruimtelijke plannen, het verlenen van milieuvergunningen, het vaststellen van tracébesluiten en overige besluiten met belangrijke akoestische gevolgen. Elke overheid rapporteert periodiek over de realisatie van het beleid. Verantwoording vindt plaats binnen de eigen bestuurslaag.

Het wettelijk kader voor het toekomstig geluidbeleid wordt vastgelegd in de Wet milieubeheer, waarin ook de richtwaarde worden opgenomen.

Onderstaand is aangegeven wat de voorstellen voor een nieuw sturingsconcept voor het toekomstige geluidbeleid in concreto voor de verschillende overheidsniveaus betekenen.

- De gemeente is verantwoordelijk voor het geluidbeleid van alle activiteiten, met uitzondering van de activiteiten die onder de competentie van de provincie of het rijk vallen. Gemeenten kunnen het geluidbeleid integreren in bestaande planfiguren, zoals bijvoorbeeld het milieubeleidsplan. De grenswaarden kunnen per aangewezen gebied verschillen (gebiedsgerichte differentiatie). Het beleid en de gemeentelijke doelstelling geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Een gemeente kan alleen afwijken van de zelf vastgestelde grenswaarden indien de condities daarvoor in het geluidbeleid zijn vastgelegd. Het gemeentelijk geluidbeleid is niet rechtstreeks bindend voor burgers en bedrijven, maar het krijgt zijn doorwerking via gemeentelijke uitvoeringsbesluiten, zoals het bestemmingsplan en de milieuvergunning. Gemeenten die geen eigen geluidbeleid ontwikkelen vallen, na een overgangperiode, terug in het 'vangnet' van de wettelijke richtwaarde.
- Het gemeentelijk geluidbeleid komt tot stand na inspraak en overleg met de bevolking, bedrijfsleven en overige maatschappelijke groeperingen en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Er staat geen bezwaar en beroep open tegen het geluidbeleid als zodanig. De rechtsbescherming ligt bij de gemeentelijke uitvoeringsbesluiten, zoals het bestemmingsplan en de vergunning.
- Het provinciale geluidbeleid kan worden geïntegreerd in bestaande documenten, zoals het streekplan, het milieubeleidsplan of het provinciale omgevingsplan. Het geluidbeleid voor provinciale infrastructuur, stiltegebieden en industrieterreinen van regionaal belang valt onder de competentie van de provincie. De aan de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam gerelateerde industrieterreinen vallen in ieder geval onder de provinciale competentie. De realisatie van provinciale wegen geschiedt via het bestaande WRO-instrumentarium. De provincie neemt daarbij de in het provinciaal geluidbeleid zelf vastgelegde grenswaarden in acht. Tevens houdt de provincie rekening met het ter plaatse geldende gemeentelijke geluidbeleid
- Het rijk formuleert eveneens eigen geluidbeleid en een doelstelling, bijvoorbeeld in het NMP en het SVV. Er worden bij AMvB activiteiten aangewezen, waarvoor het rijk het geluidbeleid en de grenswaarden vastlegt. Naast de in de AMvB vastgelegde grenswaarden houdt het rijk rekening met het ter plaatse door de gemeente en de provincie geformuleerde geluidbeleid.

De door het rijk c.q. de provincie vastgestelde bandbreedtes voor rijks- respectievelijk provinciale activiteiten, gelden ook voor realisatie van geluidgevoelige bestemmingen in de nabijheid van die activiteiten.

In een gezamenlijk door VNG, IPO en het rijk op te stellen handreiking voor het toekomstig geluidbeleid worden voorbeelden van goede ruimtelijke inpassingen gegeven, gebaseerd op meer dan 15 jaar ervaring met 'geluidbewust'ontwerpen.

Binnen de MIG filosofie past ook een verdergaande decentralisatie van de financiële middelen voor de sanering van wegverkeerslawaaï door middel van gevelisolatie van woningen.

De bestaande afspraken gemaakt in het kader van de zonering en sanering industrielawaai worden via het overgangsrecht binnen het MIG-systeem veilig gesteld. Aan de bestaande saneringsprogramma's wordt niet getornd.

- Het moet efficiënter zijn in het behalen van de geluiddoelstellingen.
- Het biedt mogelijkheden voor integrale afwegingen binnen het toekomstig omgevingsbeleid.
- Het levert minder administratieve rompslomp op en biedt ruimte zelfregulering en marktwerking.
- Het biedt rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.
- Het gaat uit van het 'subsidiariteitsbeginsel', wat wil zeggen dat de taken worden neergelegd op het laagst mogelijke schaalniveau, waarbij rollen en taken helder verdeeld zijn.

Het kabinet stimuleert decentrale besluitvorming bij de aanpak van de verstoringproblematiek (zie ook paragraaf 2.8.2). Dit betekent echter niet dat andere overheidsniveaus geen rol meer spelen. Het sturingsconcept voor het toekomstig geluidbeleid dat in MIG-kader is ontwikkeld, beschrijft dan ook rollen voor de verschillende overheden. De nationale overheid blijft bijvoorbeeld verantwoordelijk voor normstelling met betrekking tot de rijksinfrastructuur en defensie-activiteiten.

Ook de Europese Commissie stelt in het Groenboek geluidbeleid (1996) dat geluidbeleid om een gezamenlijke aanpak vraagt. De Commissie erkent dat geluidbeleid primair lokaal beleid is, maar ziet voor de Europese Unie wel degelijk een taak als het gaat om bronbeleid en harmonisatie van geluidmaten en berekeningsmethoden.

Verwachte ontwikkelingen

Uit de vierde Milieuverkenning blijkt dat de omvang van hinder door geluidsoverlast van wegverkeer tot 2010 iets afneemt. De ernstige hinder door het wegverkeer neemt in deze periode iets toe. Voor de civiele luchtvaart verwacht het RIVM in dezelfde periode zowel een afname van het aantal gehinderden als van het aantal ernstig gehinderden. Na 2010 verwacht het RIVM weer een toename van de hinder van zowel het wegverkeer als de civiele luchtvaart. Het percentage gehinderden en ernstig gehinderden blijft voor het wegverkeer onder het niveau van 1995. Dit geldt niet voor de (ernstige) geluidhinder van civiele luchtvaart, tenzij wordt uitgegaan van een economische groei van 3,3% (scenario 'global competition'). Dat het RIVM een herkoppeling van economische groei en geluidhinder verwacht, ondanks de voortschrijdende verbetering van bronnen (steeds stillere voertuigen), hangt onder andere samen met de nog voorziene groei van het verkeer. Ook werken de aangescherpte Europese eisen voor voertuigen trager door dan verwacht.

Voor de ontwikkelingen rondom burenlawaai, militaire luchtvaart, railverkeers- en industrielawaai heeft het RIVM geen prognoses opgesteld^{II}.

Door uitbreiding van het infrastructurele netwerk en een steeds meer versnipperend gebruik van de beschikbare ruimte neemt de ruimtelijke spreiding van geluidhinder toe. Tegelijkertijd nemen de pieken in de geluidbelasting in Nederland af, door een succesvol sanerings- en ontwikkelingsbeleid. De resultante van deze twee ontwikkelingen is dat een steeds groter deel van Nederland verstoord wordt door een relatief lagere geluidbelasting. Prozaïscher gezegd is een steeds groter deel van Nederland bedekt door een 'geluiddeken'.

gedeelde verantwoordelijkheid

verkeer

ruimtelijke spreiding

^{II} In het kader van de modelontwikkeling bij het RIVM zullen in de toekomst voor geluidhinder door militaire luchtvaart, railverkeer en industrie wel prognoses worden opgesteld.



Het beleid voor de planperiode

Het doel voor hinder (stabilisatie ten opzichte van 1985 zowel in 2000 als in 2010) blijft richtinggevend voor de beleidsinspanningen op het gebied van geluid. Vooral nog geldt dit ook voor het doel voor ernstige hinder, alhoewel aanpassing van dit doel gewenst is. Dit doel, te weten 0% ernstig geluidgehinderden in 2010, blijkt te ambitieus te zijn. Zoals reeds eerder aangegeven zal volgens de prognoses van het RIVM het percentage ernstig gehinderden over het geheel genomen op het huidige niveau blijven steken of voor sommige bronnen zelfs nog licht toenemen.

Om te komen tot een ont koppeling van volumegroei en geluidhinder is een uiterste inspanning bij het inzetten van instrumenten noodzakelijk. Bij de toepassing van sommige aanvullende maatregelen moet rekening gehouden worden met een lange voorbereidingstijd, zodat het kabinet niet verwacht dat in 2010 het gewenste niveau zal zijn bereikt. Op welk tijdstip dat niveau wel kan worden bereikt is afhankelijk van het tempo waarin aanvullende maatregelen kunnen worden ingevoerd en van volumeontwikkelingen bij de belangrijkste bronnen. Hier zal het kabinet nader onderzoek naar laten verrichten. Op basis daarvan zal een nieuwe meer realistische doelstelling voor het aantal ernstig gehinderden worden bepaald.

Met de volgende beleidsvoornemens wil het kabinet in de planperiode de geluidhinder zoveel als mogelijk verminderen.

- Ter vervanging van de doelstelling voor ernstige geluidhinder in 2010 komt het kabinet uiterlijk in het voorjaar van 1999 met een herziene doelstelling, die de periode tot 2020-2030 zal betreffen. Het zal daarbij aangeven welke maatregelen moeten worden uitgevoerd om dit herziene doel te bereiken. Daarbij wordt onderzocht wat de effecten zijn van aanvullende maatregelen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening en worden de financieel-economische gevolgen hiervan in beeld gebracht. Voorts zal het kabinet aangeven wie deze maatregelen moet nemen, en wat daarbij de rol kan zijn van een tussendoelstelling en van taakstellingen voor relevante sectoren en de verschillende overheden.
- Begin 1998 rapporteert het kabinet over de resultaten van het project 'Modernisering instrumentarium geluidbeleid' (MIG). Daarbij zal het de hoofdlijnen schetsen van een gedecentraliseerd geluidbeleid, waarbij centraal staat dat de verschillende bestuurslagen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor onderdelen van het geluidbeleid.
- In 1998 presenteert het kabinet een Nota geluid en wonen, gericht op de vermindering van geluidsoverlast door burenlawaai. Aan de orde komen in deze Nota onder andere de mogelijkheden voor aanscherping van normen voor geluidsisolatie, voorlichting en institutionalisering van bemiddeling.
- Met de huidige beschikbare middelen is de afronding van de gevelisolatieprojecten weg- en railverkeer niet eerder voorzien dan in het jaar 2008. Een (aanzienlijke) bekorting van deze periode kan worden bereikt door het financieel stimuleren van het toepassen van stil asfalt in het stedelijk gebied. Daarvoor is een inzet van extra financiële middelen onontbeerlijk (zie ook deel I, paragraaf 4.5). De komende periode zal onderzocht worden door welke maatregelen, waaronder ook het toepassen van stil asfalt, de saneringstermijn kan worden bekort.

Voor de saneringsoperatie industrielawaai is de afronding gepland voor 2002. Voor civiele luchtvaartterreinen voor 1998, en voor militaire luchtvaartterreinen voor 2000.

- Het kabinet gaat de omvang en de gezondheidskundige effecten van slaapverstoring nader onderzoeken. Daarbij zullen afgeronde en lopende onderzoeken betrokken worden. Onder andere wil het kabinet onderzoeken wat oorzaken en effecten van slaapverstoring zijn, hoe slaapverstoring zich in Nederland ontwikkelt, welke knelpunten zich voordoen, of naast bestaande doelstellingen een specifieke slaapverstoringsdoelstelling meerwaarde heeft, wat denkbare maatregelen zijn, en wat de kosten en baten van deze maatregelen zijn. Op basis van dit onderzoek zal het kabinet bezien of het een doelstelling en beleid op het gebied van slaapverstoring zal formuleren.
- De mogelijke afname van het totale oppervlak van relatief stille gebieden in Nederland verdient nadere aandacht. Het kabinet wil daarom onderzoeken wat op dit terrein de trends en algemene prognoses zijn. Daarbij wil het kabinet onder andere onderzoeken wat de effecten van de 24-uurs-economie zijn op de geluidbelasting van stille gebieden, wat de toegevoegde waarde van gebiedsgericht beleid naast bestaande doelstellingen en beleid is, welke maatregelen denkbaar zijn en wat daarvan de kosten en baten zijn.
- Het kabinet zet de financiële betrokkenheid bij het gebiedenbeleid voort, ook nadat de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid in 1999 is afgelopen. Het kabinet heeft hiervoor structureel een bedrag van 45 miljoen gulden per jaar gereserveerd.
- Het kabinet verbetert de handhaving van de geluideisen van brommers en motoren door de 25 regionale politiekorpsen uit te rusten met apparatuur voor meting van geluid in combinatie met het toerental. Ook stelt het kabinet middelen beschikbaar om de controles te intensiveren (circa 3 miljoen gulden).
- Het kabinet wil het bestaande snelhedenbeleid voor het verkeer op de weg intensief voortzetten, zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Voor het snelhedenbeleid binnen de bebouwde kom hebben het Rijk, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen een convenant gesloten, waarbij het aantal 30-km-gebieden fors wordt uitgebreid in de periode 1998 - 2000. Ook het snelhedenbeleid buiten de bebouwde kom wordt voortgezet en geïntensiveerd. De bestaande snelheidslimieten zullen effectiever worden gehandhaafd. Speerpunt is het intensiveren van de handhaving van snelheidslimieten op autosnelwegen. Ook wil het kabinet onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een snelle invoering van dynamische snelheidslimieten, voor zover in handhaving kan worden voorzien (zie ook deel II, paragraaf 4.7 verkeer en vervoer).

handhaving snelheden

2.8.4 Geurhinder

Omschrijving van het milieuprobleem

Hoewel niet zo wijdverspreid als geluidhinder, is geurhinder toch verantwoordelijk voor enige tientallen procenten gehinderden onder de Nederlandse bevolking. Zo ervoer in 1995 16% van de bevolking geurhinder van landbouwactiviteiten, 12% van industrie en 8% van verkeer.

De doelstelling voor geurhinder in 2000 is stabilisatie op het niveau van 1985. Voor 2010 is het doel geen ernstige hinder.

doelen

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Sinds de invoering van de verplichting tot emissie-arme aanwending van mest in 1992

293

Begrippen van het externe veiligheidsbeleid

Veiligheid is een subjectief begrip. Iemand kan met een veilig gevoel in of bij een industriegebied wonen, terwijl een ander die woonsituatie onveilig vindt. Veiligheid is dan ook niet ondubbelzinnig vast te stellen. Anders gezegd, de mate van veiligheid is niet in een absoluut getal uit te drukken. Als basis voor het externe veiligheidsbeleid is dan ook gekozen voor een begrip dat wél getalsmatig is vast te stellen, namelijk het begrip risico. Onder risico verstaan we 'de omvang van de ongewenste gevolgen van een activiteit verbonden met de kans dat deze zich kunnen voordoen'.

Deze zogenoemde risicobenadering vormt de grondslag voor externe veiligheid. Voor de beoordeling van risico's hanteert de overheid twee risicomaten: het individueel risico (IR) en het groepsrisico (GR). Het individueel risico is de kans per jaar dat een persoon slachtoffer wordt van een ongeval, indien deze persoon zich permanent en onbeschermd op een bepaalde plaats zou bevinden. Het groepsrisico is de kans per jaar dat in één keer een groep van tenminste een bepaalde grootte het slachtoffer wordt van een ongeval.

Voor 2010 is als doelstelling geformuleerd dat zoveel mogelijk instellingen in bestaande situaties moeten voldoen aan een individueel risico van één op de miljoen per jaar (10^{-6}) op de grens van kwetsbare bestemmingen. Voorbeelden van kwetsbare bestemmingen zijn woningen, bejaardenoordelen, scholen en ziekenhuizen. Op de grens van minder kwetsbare bestemmingen moet worden voldaan aan een risico van 10^{-5} . Het gaat dan bijvoorbeeld om kantoren, restaurants en café's.

Naast het individuele en het groepsrisico is ook het begrip 'oriënterende waarde' in gebruik. Voor inrichtingen bedraagt deze waarde een kans van één op honderdduizend per jaar dat ten minste 10 personen zullen overlijden, een kans van één op 10 miljoen per jaar dat ten minste 100 personen zullen overlijden, etcetera. De oriënterende waarde heeft - in termen van de Wet milieubeheer - de status van richtwaarde. Dit betekent dat hiervan gemotiveerd mag worden afgeweken.

is de geurhinder uit de landbouw afgenomen. De verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van het geurbeleid is in 1996 verschoven naar de lokale overheden. Uitgangspunt daarbij is het voorkómen en zoveel mogelijk beperken van (nieuwe) hinder. Het bevoegde gezag bepaalt welke mate van hinder acceptabel is. Dat kan op verschillende manieren worden vastgesteld, bijvoorbeeld door een belevingsonderzoek, een hinderenquête en een klachtenregistratie. Is er sprake van hinder, dan worden maatregelen op basis van het zogenaamde alara-principe ('as low as reasonable achievable') genomen.

Voor een aantal bedrijven is het geurhinderniveau in bedrijfstakstudies bepaald. Voor het stankbeleid zijn diverse hulpmiddelen beschikbaar en vastgelegd in de Nederlandse emissierichtlijnen, de richtlijn veehouderij en stankhinder (1996), de hindersystematiek geur en bijzondere regelingen voor 13 bedrijfstakken (1996). Met deze emissierichtlijnen kan voor het overgrote deel van de situaties tot een acceptabel hinderniveau gekomen worden.

Verwachte ontwikkelingen

De geurhinder ten gevolge van het wegverkeer zal tot 2010 afnemen. Ten opzichte van het huidige niveau is naar verwachting sprake van een afname van enkele tientallen procenten. Door de groei van het verkeer wordt na 2010 weer een stijging verwacht. Door nog scherpere eisen te stellen aan het emissie-arm aanwenden van mest en door een verplichte invoering van emissie-arme stallen zal de geurhinder uit de landbouw verder afnemen.

Gezien het zeer lokale karakter van geurhinder door industrie, is doorvertaling naar een landelijke ontwikkeling moeilijk te maken.

Het beleid voor de planperiode

Het in 1995 vastgestelde geurbeleid wordt in principe voortgezet. Het kabinet zal dit beleid in 1999 evalueren.

2.8.5 Externe veiligheid

Omschrijving van het milieuprobleem

Het externe veiligheidsbeleid richt zich op de risico's die verbonden zijn met de productie, de opslag, het gebruik en het transport van gevaarlijke stoffen, voor zover deze stoffen als gevolg van een ongeval vrij kunnen komen. Naast deze risico's met gevaarlijke stoffen is het externe veiligheidsbeleid gericht op de risico's van burgerluchthavens voor de omgeving.

Het externe veiligheidsbeleid is erop gericht om zo min mogelijk personen in kwetsbare bestemmingen (zoals woningen, scholen en ziekenhuizen) bloot te stellen aan een individueel risico-niveau dat hoger is dan 10^{-6} . Dit betekent dat de kans dat een persoon dodelijk getroffen wordt door een ongeval, maximaal één op de miljoen mag zijn. Voor minder kwetsbare bestemmingen (zoals kantoren en recreatie-voorzieningen) wordt uitgegaan van een hoger risico, en mag de kans op een dodelijk ongeval niet groter zijn dan één op de honderdduizend (10^{-5}), mits een bepaalde dichtheid bij deze bestemmingen niet wordt overschreden.

doelen

De Seveso-richtlijn

In 1982 heeft de Europese Unie naar aanleiding van een bedrijfsongeval in een chemische fabriek in Seveso (Italië) een richtlijn opgesteld. Deze richtlijn beoogt een goede informatieverstopping aan het bevoegd gezag te waarborgen over de veiligheid van bedrijven die een risico op een groot ongeval met zich meebrengen. Op grond van deze informatie kan het bevoegd gezag eisen stellen aan bedrijven die het risico van een zwaar ongeval binnen en buiten de onderneming reduceren. Daarnaast verschaft deze informatie, inzicht in de noodzaak tot het houden van afstand in het kader van de ruimtelijke ordening en wordt er gebruik van gemaakt bij de rampenbestrijding.

In Nederland is de Seveso-richtlijn geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). In verband met ingrijpende wijzigingen van de richtlijn is een herziening van het BRZO noodzakelijk.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid is een belangrijke bijdrage geleverd door de provincies en gemeenten. Zij hebben in juli 1996 de Handreiking externe veiligheid inrichtingen uitgebracht. Door VROM zijn verschillende deel-evaluaties van het externe veiligheidsbeleid uitgevoerd.

De Europese Unie heeft de Seveso-richtlijn, gericht op het voorkomen van zware ongevallen in inrichtingen, fundamenteel herzien. Het aantal inrichtingen dat onder de werking van de herziene richtlijn zal komen, zal naar schatting in Nederland tussen de 230 en 280 liggen.

In 1997 zijn de werkzaamheden aan het Plan van Aanpak Goederen-emplacementen (PAGE) afgerond. Hierin is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om bestaande en mogelijke toekomstige knelpunten (tijdhorizon 2010) met betrekking tot externe veiligheid bij een aantal goederen-emplacementen op te lossen.

Verwachte ontwikkelingen

Uit berekeningen voor Schiphol is gebleken, dat in vergelijking met 1990, in de omgeving van Schiphol nu meer mensen bloot staan aan risico's.

Verwacht wordt dat er na uitvoering van maatregelen zoals ontwikkeld in het project PAGE, geen knelpunten meer zijn voor het individueel risico rond emplacementen. Wel resteren dan enige knelpunten voor het groepsrisico, uitgaande van realisatie van de taakstellende prognoses voor het vervoer, zoals afgeleid uit SVV2. Over deze knelpunten en over de wijze hoe daar mee moet worden omgegaan in vergunningverlening en ruimtelijke ordening vindt nader overleg plaats tussen alle betrokkenen in het natraject van PAGE.

Het beleid voor de planperiode

Het beleid voor externe veiligheid blijft er op gericht om door toepassing van het alarmpincipe ('as low as reasonable achievable') in het kader van de Wet milieubeheer en door handhaving van het externe veiligheidsbeleid in de ruimtelijke ordening, te bereiken dat in 2010 zoveel mogelijk inrichtingen in bestaande situaties voldoen aan het individueel risico van één op de miljoen per jaar op de grens van kwetsbare bestemmingen en aan één op de honderdduizend per jaar voor minder kwetsbare bestemmingen. Daarnaast moet zoveel mogelijk worden voldaan aan de oriënterende waarde voor het groepsrisico.

Met de volgende maatregelen wil het kabinet het bereiken van deze doelstellingen ondersteunen.

- Implementatie van de herziene Seveso-richtlijn. Het kabinet zal daarbij de nadruk leggen op de volgende punten.
 - * De integratie van het beleid ten aanzien van externe veiligheid, arbeidsveiligheid en rampenbestrijding, met invulling van de zogenaamde één-loket gedachte.
 - * Een betere coördinatie van de handhaving.
 - * Het beschikbaar stellen van faciliterende instrumenten voor de andere overheden.
- De herziene Seveso-richtlijn is niet van toepassing op transportinrichtingen. Daarvoor is het voornemen om na overleg met de betrokken bedrijfstak een toegesneden regeling voor te bereiden. Dit gebeurt los van de regelgeving voor de invoering

Herkomst lokale luchtverontreiniging

- Fijn stof is wat betreft de binnenlandse emissies vooral afkomstig van industrie en verkeer (elk voor circa 30%). De bijdrage uit het buitenland is daarbij aanmerkelijk.
- Ozonvorming is vooral het gevolg van NOx-, VOS- en CO-emissies door verkeer en industrie.
- Schadelijke concentraties van NO2, benzeen en benzo(a)pyreen op leefniveau zijn vooral afkomstig van het (weg-)verkeer.

Grenswaarden luchtkwaliteit

Voor lokale luchtkwaliteit gelden grenswaarden voor een aantal luchtverontreinigende componenten.

Er zijn wettelijke grenswaarden voor de volgende stoffen.

- zwaveldioxide
- zwarte rook (zwevende deeltjes)
- stikstofdioxide
- koolmonoxide
- lood
- benzeen

Er zijn niet-wettelijke grenswaarden voor onder andere de volgende stoffen:

- ozon
- fijn stof
- fluoride
- etheen
- tetrachlooretheen (PER)
- benzo(a)pyreen

Deze grenswaarden zijn gedeeltelijk wettelijk vastgelegd in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en voor een deel niet-wettelijk in beleidsnota's (zoals het NMP).

van de Seveso-richtlijn. Met de regeling voor transportinrichtingen zal een ten opzichte van de Seveso-richtlijn gelijkwaardig beschermingsniveau worden gewaarborgd.

- Niet eerder dan in 1999 treedt de Algemene Maatregel van Bestuur Milieukwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen in werking (uitvoering van de NMP2 actie N75a).
- Als gevolg van het PAGE-project wil het kabinet in de komende planperiode nader onderzoeken of de (internationale) ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor na 2010 aanleiding geven tot herbezinning van de functie van (sommige) emplacementen in binnensteden. Hierbij zullen ook de ontwikkelingen in de infrastructuur na 2010 worden betrokken. Dit onderzoek is ook van betekenis voor andere aspecten van verstoring, zoals geluidhinder.
- Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zal het kabinet in de planperiode een besluit nemen over de formele grondslag in wet- en regelgeving voor de normstelling voor het transport van gevaarlijke stoffen, zoals die in een nota over risicobeheersing van het vervoer van gevaarlijke stoffen aan de Tweede Kamer is neergelegd¹². Voorts onderzoekt het kabinet welke rol buisleidingen kunnen spelen bij het verminderen van het gevaar van het transport van gevaarlijke stoffen (Motie van der Heemst).
- Het kabinet wil nog in deze kabinetsperiode een Kadernota voor de beoordeling van de externe veiligheid van luchthavens publiceren (uitvoering van de NMP2 actie N29). In deze Nota wil het kabinet de algemene principes presenteren die aan het te voeren beleid ten grondslag liggen. Dit kader zal zo worden opgesteld dat de uitkomsten van de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving daarin passen. Tevens is er voor de nationale en regionale luchthavens een wettelijke verankering voorzien in en krachtens de Luchtvaartwet. De bedoeling is om bij de te hanteren systematiek in principe zo dicht mogelijk bij die voor geluid aan te sluiten. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn het individueel risico en groepsrisico.

2.8.6 Lokale luchtverontreiniging

Omschrijving van het milieuprobleem

Lokale luchtverontreiniging omvat deeltjesvormige luchtverontreiniging (fijn stof), fotochemische luchtverontreiniging waarbij ozonvorming optreedt, en verontreiniging door enkele andere stoffen. Lokale luchtverontreiniging kan risico's voor de volksgezondheid veroorzaken. Geschat wordt dat in Nederland enige honderdduizenden personen hiervan schade ondervinden, met effecten variërend van een eendaagse vermindering van de longfunctie tot kanker.

Deeltjesvormige en fotochemische luchtverontreiniging vergen door hun grootschalige verspreiding vooral beleid op nationaal en internationaal niveau. Het bronbeleid voor luchtverontreiniging door bijvoorbeeld emissies van wegverkeer is eveneens nationaal en internationaal van aard. Tegelijkertijd is luchtverontreiniging in veel gevallen ook een lokaal probleem en vergt daardoor een lokale aanpak. Dit komt enerzijds omdat de oorzaak vaak ligt bij een groot aantal lokale bronnen (industrie, verkeer en huishoudens), en anderzijds omdat zich door de dichte bebouwing in stedelijke gebieden vaak schadelijke concentraties vormen. Aan het voorkómen van schadelijke

doelen

299

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 611, nummer 1, februari 1996.

Zomer- en wintersmog

Als in de zomer NO_x- en VOS-emissies van industrie, electriciteitscentrales, verkeer en huishoudens door de zon worden beschienen, ontstaat door een chemische reactie ozon. Omdat dit proces enige uren duurt, is de concentratie van ozon het hoogst tussen ongeveer 12 uur 's middags en 8 uur 's avonds. Zomersmog komt alleen voor bij een bepaald weertype: hoge temperaturen en flinke zonneschijn. Er is vaak een zwakke oostelijke of zuidelijke wind, die schadelijke stoffen uit het buitenland aanvoert. De gevormde ozon blijft dan in een laag op het leefniveau hangen en veroorzaakt een verminderd prestatievermogen door een verminderde werking van de longen, klachten aan de luchtwegen, een toename en verergering van astma-aanvallen (vooral bij CARA-patiënten) en een toename van de kans op ziekenhuisopname. Irritaties van ogen en neus worden veroorzaakt door andere stoffen in zomersmog zoals de vluchtige organische stoffen. Een verandering van weer (andere windrichting, meer wind, regen) maakt over het algemeen een eind aan een periode van zomersmog.

Wintersmog bestaat grotendeels uit fijn stof, wat ook bepalend is voor optredende gezondheidseffecten. Wintersmog ontstaat wanneer sprake is van het volgende weertype: een gebied met hoge luchtdruk boven Centraal Europa en een zwakke oostelijke tot zuidoostelijk wind. De lucht die in de richting van Nederland komt gaat dan over een groot aantal vervuilende gebieden (met name Oost-Europa), waar veel zwevend fijn stof de lucht in wordt geblazen. Fijn stof ontstaat ook in de atmosfeer door chemische omzetting van gassen (onder andere zwaveldioxide en stikstofoxiden) waarbij sulfaat en nitraatdeeltjes ontstaan. Bij wintersmog vormt dit zogenaamde secundair stof als gevolg van zowel buitenlandse als Nederlandse emissies een zeer grote bijdrage aan de concentratie van fijn stof. Op lokaal niveau zijn de verbranding van fossiele brandstoffen door het verkeer en de industrie, banden- en wegdekslijtage en de overslag van grondstoffen de belangrijkste bronnen. De gezondheidsklachten die op kunnen treden zijn een verminderd prestatievermogen door verminderde werking van de longen, een toename van luchtwegklachten, een stijging en verergering van astma-aanvallen, een toename en verergering van klachten bij mensen met hart- en vaatziekten, inclusief een grotere kans op opname in een ziekenhuis en een wat grotere kans op voortijdig overlijden. Deze effecten treden met name op bij CARA-patiënten en (oudere) mensen met hart- en vaatziekten. Bij een verandering van weertype is een periode van wintersmog vaak snel voorbij.

concentraties van bijvoorbeeld stikstofdioxide (NO₂), benzeen en benzo(a)pyreen kunnen provincies en gemeenten dan ook een belangrijke bijdrage leveren.

Voor luchtkwaliteit zijn voor SO₂, zwarte rook (zwevende deeltjes), NO₂, koolmonoxide (CO), lood en benzeen wettelijke grenswaarden¹³ vastgelegd. Daarnaast zijn er ook verschillende niet-wettelijke grenswaarden. Voor drukke verkeerssituaties in steden gelden tot 2000 wettelijke grenswaarden voor NO₂, koolmonoxide en benzeen die minder streng zijn dan de grenswaarden die voor heel Nederland gelden. In 2000 zullen de algemeen voor Nederland vastgelegde waarden ook daar van toepassing zijn. Met betrekking tot zomersmog is internationaal afgesproken om te streven naar het totaal voorkómen van zomersmog in 2005.

Voor emissiereductiedoelstellingen van milieugevaarlijke stoffen die de lokale luchtkwaliteit aantasten verwijzen we naar het thema verspreiding.

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De concentraties fijn stof, ozon, NO₂, benzo(a)pyreen, benzeen en zwarte rook overschrijden momenteel nog de maximaal toelaatbare risiconiveaus en/of de wettelijke grenswaarden. Voor koolmonoxide en lood geldt dit niet meer, zij het dat ook bij deze stoffen het verwaarloosbaar risico of de streefwaarde wordt overschreden.

Als gevolg van het internationale verzuringsbeleid is voor fijn stof de concentratie het afgelopen decennium weliswaar afgenomen, maar nog steeds wordt ruim 80% van de bevolking blootgesteld aan overschrijding van de huidige norm (40 µg fijn stof per m³ lucht).

De invoering van de katalysator voor de benzineauto heeft op de luchtverontreiniging een sterke invloed gehad. Zo is de concentratie van ozonvormend VOS met ongeveer 30% afgenomen, wat overigens nog nauwelijks tot daling van de ozonconcentraties heeft geleid. Voor NO₂, benzeen en benzo(a)pyreen is de weglengte waarlangs normoverschrijding optreedt de laatste jaren constant, na een aanvankelijke daling met tientallen procenten. Overschrijdingen voor koolmonoxide en lood komen langs wegen niet meer voor (zie ook deel III, bij het thema verzuring).

Verwachte ontwikkelingen

De blootstelling aan fijn stof zal weliswaar afnemen, maar de concentratie zal in heel Nederland boven de verwachte Europese norm van 20 µg per m³ lucht liggen. Deze nieuwe norm zou bij toepassing in Nederland op dit moment ruimschoots (met enkele tientallen procenten) worden overschreden.

Voor ozon zal in 2010 nog een aantal dagen per jaar de norm worden overschreden. Ook voor VOS en NO_x worden de emissiedoelen niet gehaald (zie ook deel III, thema verzuring). Voor overige vormen van lokale luchtverontreiniging wordt tot 2010 een afname verwacht, variërend van 15 tot 85%. Dat leidt op den duur tot het achterwege blijven van normoverschrijding voor benzeen en zwarte rook. De vierde Milieuverkenning laat echter zien dat voor NO₂ en benzo(a)pyreen de overschrijding in 2010 naar verwachting nog aanzienlijk is.

Het ingezette bron- en mobiliteitsbeleid staat aan de basis van de verwachte afname van de overschrijdingen van de normen. De verwachte groei van met name het verkeer, doet deze positieve effecten echter voor een groot deel weer teniet.

fijn stof

¹³ In het milieubeleid wordt een algemene normstellingssystematiek gehanteerd. Enkele begrippen uit deze systematiek zijn grenswaarde, maximaal toelaatbaar risico en verwaarloosbaar risico. Voor een toelichting op de normstellingssystematiek verwijzen we naar het thema verspreiding (deel III, hoofdstuk 2, De milieuthema's).

Definitie 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 om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water met een voor die functie onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd.

Bron: Evaluatienota Water, Nationaal Milieubeleidplan 2.

Areaal verdroogd gebied

De omvang van het verdroogd gebied in Nederland wordt geschat op 6200 km² (provinciale gegevens, 1996).

De Milieubalans 1996 (RIVM) geeft aan dat in dat jaar voor tenminste 172 km² projecten waren uitgevoerd ter vermindering van het areaal verdroogd gebied en dat voor 617 km² projecten in uitvoering waren. Aan het verbeteren van de voortgangsbewaking met kaarten van verdroogde gebieden wordt gewerkt. De Commissie Integraal Waterbeheer bereidt hierover een advies voor.

Het beleid voor de planperiode

De volgende beleidsvoorstellen helpen de doelen voor lokale luchtverontreiniging te realiseren.

- In 1998 publiceert het kabinet het Plan van aanpak stedelijke luchtkwaliteit. Dit plan van aanpak is bedoeld om afspraken te maken om tot acceptabele luchtkwaliteit in steden te komen. Het streven naar meer decentrale besluitvorming en het vergroten van de mogelijkheden voor maatwerk vormen daarbij het uitgangspunt (zie ook deel II, hoofdstuk 2). De afspraken zullen betrekking hebben op aspecten als de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van het beleid tussen de overheden, het formuleren van strategische doelen voor luchtkwaliteit, de in te zetten instrumenten en monitoring van luchtkwaliteit.
- In 1998 presenteert het kabinet een beleidsnotitie over fijn stof. In deze notitie zal een aangescherpte norm voor fijn stof zijn opgenomen, conform de verwachte Europese regelgeving.
- Op grond van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit zullen in Europees verband voor 12 stoffen zogenaamde 'dochterraichtlijnen' met luchtkwaliteitsnormen worden opgesteld. Voor 4 stoffen (SO₂, NO₂, fijn stof en lood) heeft de Europese Commissie voorstellen voor richtlijnen uitgebracht. Voor de overige stoffen zal de Commissie in 1998 (koolmonoxide, benzeen en ozon) of uiterlijk 1 januari 2000 met voorstellen komen (PAK/benzo(a)pyreen, cadmium, arseen, nikkel en kwik).

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid

2.9 Verdroging

2.9.1 Inleiding

Het thema verdroging heeft betrekking op de grondwatersituatie in de verdroogde gebieden met een natuurfunctie. In paragraaf 2.9.2 wordt beschreven waarom verdroging een milieuprobleem is en in paragraaf 2.9.3 wat er in de afgelopen periode op dit beleidsterrein is gebeurd. Paragraaf 2.9.4 gaat over de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 2.9.5 over de beleidsvoornemens van het kabinet.

2.9.2 Omschrijving van het milieuprobleem

In grote delen van Nederland treedt verdroging op door een daling van de grondwatersstand. Die leidt tot een tekort aan vocht voor de vegetatie en tot een verandering in de samenstelling van het water (door de chemische en fysische reacties in de bodem, door veranderingen in de verhouding tussen neerslag, kwelwater en oppervlaktewater en door de aanvoer van gebiedsvreemd oppervlaktewater). De kwaliteit van flora, fauna en landschap is door verdroging aangetast. Volgens de Natuurverkenning 97 is ongeveer 40% van de inheemse Nederlandse plantensoorten afhankelijk van een hoge grondwaterstand

aantasting natuur

Status van verdroogde gebieden in Nederland in 1996



■ Verdroogd gebied met hoofdfunctie natuur ■ Verdroogd gebied met met nevenfunctie natuur

(Bron: RIVM)

of van kwel van grondwater. De daling van grondwaterstanden hangt nauw samen met de waterhuishoudkundige en ruimtelijke inrichting van Nederland. Belangrijke oorzaken zijn het optimaliseren van de waterhuishouding voor de landbouw, het inrichten van woongebieden, het voorkomen van wateroverlast en het onttrekken van grondwater voor drinkwater, industriële toepassingen en beregning van cultuurgronden.

Hoewel de (natuur)gebieden waar van verdroging sprake is vaak een bovenregionale betekenis hebben, kan verdroging het best op regionaal niveau worden aangepakt. De mate waarin de natuur is aangetast en de mogelijkheden voor bestrijding hangen nauw samen met regionale karakteristieken, dat wil zeggen de specifieke eigenschappen van natuur, landschap en hydrologie en het specifieke gebruik en inrichting van de ruimte.

regionale aanpak

Het beleid ten aanzien van het thema verdroging is gericht op herstel en bescherming van de natuur. Bij de uitvoering echter zijn ook andere functies in het geding. Belangrijke maatregelen zijn het aanpassen van het waterbeheer (bijvoorbeeld de aanleg van stuwen en een ander peilbeheer) en het wijzigen van waterwinning (beëindigen of veranderen van een winningslocatie). Voor het herstel kan vernatting in een groter gebied nodig zijn, waarbij dan voor de andere functies oplossingen moeten komen. Waterhuishoudkundige maatregelen moeten dan steun vinden in het ruimtelijk beleid. Vooral in zandgebieden waar natuur en landbouw verweven zijn, is de aanpak moeilijk. Een effectieve aanpak van verdrogingsproblemen is daarom in veel gevallen alleen goed mogelijk, als deze aanpak een onderdeel is van een integrale aanpak in een gebied. Daarbij moeten functies goed vastgelegd en afgestemd zijn in het ruimtelijke ordenings- en waterbeleid.

2.9.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

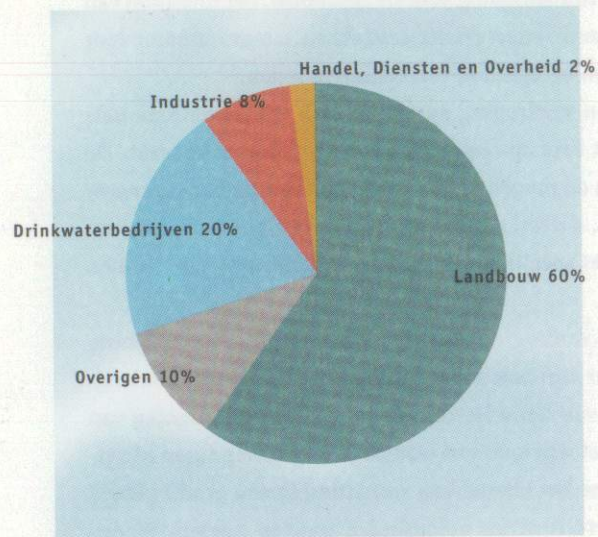
Het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van verdroging is neergelegd in het NMP1 en NMP2, de derde Nota waterhuishouding, de Evaluatienota water en het Natuurbeleidsplan. Uitwerkingen van dit beleid zijn opgenomen in het Structuurschema groene ruimte en het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening¹⁴. Voor 2000 is als doel gesteld het verminderen van het areaal verdroogd gebied met 25% ten opzichte van 1985. Voor 2010 geldt een reductiedoelstelling van 40%.

In de genoemde nota's zijn de hoofdlijnen aangegeven van de aanpak van verdroging en de daarbij behorende taakverdeling tussen overheden. De rijksoverheid heeft wijzigingen van de Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet doorgevoerd, een belasting op de onttrekking van grondwater ingevoerd en een onderzoekprogramma tot stand gebracht om de beheersbaarheid van de problematiek te verbeteren. Daarnaast heeft de rijksoverheid bevorderd dat de verantwoordelijken bij de landinrichting de aanpak van verdroging al in een vroeg stadium bij de planvorming meenemen en ook bevorderd dat de verdroogde gebieden in kaart werden gebracht. Daarnaast is voor vier jaar (1995 tot en met 1998) een specifieke stimuleringsregeling voor gebiedsgerichte aanpak van verdroging (GEBEVE) ingesteld. Deze regeling voorziet in subsidies voor waterhuishoudkundige maatregelen en in de mogelijkheid om een eenmalige vergoeding te verstrekken bij onevenredige schade door vernatting. Voor maatregelen in natuurterreinen kunnen beheerders een beroep doen op het Overlevingsplan bos en natuur. Uit de Natuurverkenning 97 blijkt echter dat verdroging nog steeds één van de belangrijkste oorzaken is voor het niet halen van kwaliteitsdoelen voor natuur.

GEBEVE

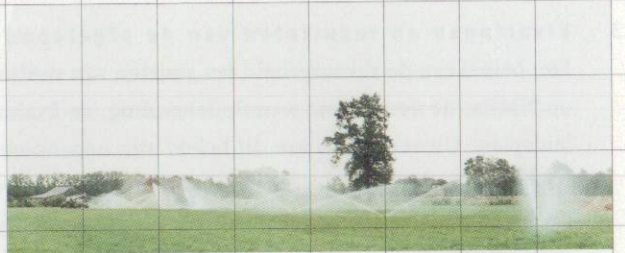
¹⁴ Tweede Kamer 1995-1996, nr. 23 168, nr. 5

Aandeel thema verdroging per bron in 1995 *



* Dit is bij benadering

(Bron: RIVM)



Het verdrogingsbeleid wordt vooral door de provincies vormgegeven, op grond van hun bevoegdheden in het natuurbeleid, het beleid voor de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening. De provincies vervullen een sturende en coördinerende rol bij de aanpak van verdroging en hebben de positie om waar nodig deze aanpak in te passen in een bredere gebiedsgerichte benadering. Daarin passen ook aspecten als waterconservering en de totstandbrenging van de Ecologische Hoofdstructuur. Vrijwel alle provincies hebben inmiddels een plan van aanpak voor verdroging. Er zijn vrij grote verschillen in de gekozen aanpak, afhankelijk van de aard van het probleem, de beschikbaarheid van informatie en de bestuurlijke omstandigheden. De plannen geven weinig houvast voor een inschatting van de mogelijkheden om de doelstelling te halen. Ook is er nog weinig informatie over de gewenste grondwatersituatie en over de kosten. In de Evaluatienota water is aangegeven dat de provincies vaststellen welke grondwatersituatie zij willen realiseren en hoe zij daaraan werken.

De waterschappen, terreinbeheerders, drinkwaterbedrijven en de landbouwsector voeren een groot aantal projecten uit binnen de kaders van de rijksoverheid en de provincies. Vooral waterschappen nemen steeds meer het voortouw. Het voorbereiden en uitvoeren van een project voor waterhuishoudkundig herstel kan veel tijd kosten. Nog langer duurt het voordat de natuur zich heeft hersteld.

2.9.4 Verwachte ontwikkelingen

De doelstelling om het verdroogd areaal met 25% te verminderen zal waarschijnlijk enige tijd na 2000 worden bereikt. Voor de jaren daarna (2010-2020) verwacht de vierde Milieuverkenning dat het areaal verdroogd gebied met 30 tot 40% zal zijn afgenomen. De mogelijkheden van waterhuishoudkundige maatregelen en met name het bestuurlijk draagvlak van die maatregelen zijn in hoge mate bepalend voor de voortgang. In eerste instantie zijn de meer eenvoudige situaties aangepakt, waar de waterhuishouding voor de natuur kon worden verbeterd zonder veel nadelen voor andere functies. Na verloop van tijd zullen meer complexe projecten tot stand moeten komen. Mogelijkheden ontstaan in de samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het tot stand brengen van de Ecologische Hoofdstructuur. Deze andere factoren bepalen dan ook het tempo.

2.9.5 Het beleid voor de planperiode

Het beleid ten aanzien van verdroging sluit aan bij de vierde Nota waterhuishouding. In deze nota is voor verdroging het volgende beleid geformuleerd.

- Het kabinet houdt vast aan terugdringing van het areaal verdroogd gebied van 40% in 2010.
- Het kabinet verlengt de stimuleringsregeling voor gebiedsgerichte bestrijding van verdroging (GEBEVE) met één jaar (1999) door het benutten van niet bestede subsidiegelden. Voor de jaren na 1999 beziet het kabinet in een later stadium of voortzetting van een dergelijke subsidieregeling, eventueel in aangepaste vorm, nodig is.
- Het kabinet stimuleert het combineren van natuurherstelprojecten met mogelijkheden voor een vergrote waterconservering. Daarmee wordt ook de invloed beperkt van aanvoer van gebiedsvreemd water.
- Bij de uitwerking van de Herijking landinrichting onderzoeken de betrokken departementen hoe de bestaande instrumenten en budgetten voor landinrichting

De uitgangspunten van verspilling

- Het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen door dematerialisatie, zuinig gebruik en verlenging van de levensduur.
- Maximaal inzetten van secundaire grondstoffen en vernieuwbare grondstoffen waarbij een integrale afweging moet plaatsvinden van voor- en nadelen.
- Bij de inzet van primaire grondstoffen zoveel mogelijk kiezen voor schone grondstoffen waarbij een afweging dient plaats te vinden tussen het ontstaan van emissies en afval in de verwerkende industrie en bij de winning van de grondstof.

De sleutelvoorraden

Het gebruik van een hulpbron (of een voorraad) voor productie of consumptie staat nooit op zichzelf. Bij het gebruik van een hulpbron zijn steeds, bedoeld of onbedoeld, andere hulpbronnen betrokken. Milieuhygiënische analyses leren dat energie, biodiversiteit en ruimte (van een bepaalde kwaliteit) een sleutelpositie innemen. Uiteindelijk is het gebruik van elke hulpbron terug te brengen op deze drie sleutelvoorraden. Ze zijn ook onderling van elkaar afhankelijk.

Energie is vooral essentieel voor het beschikbaar krijgen en houden van alle niet-vernieuwbare voorraden zoals mineralen of metalen. Ook voor het verbeteren van de kwaliteit van bodem, water of lucht is energie meestal onmisbaar.

Biodiversiteit is essentieel voor het instandhouden van de regulatiefuncties, zoals de afbraak, zuurstofproductie, regeneratie. Daarnaast heeft biodiversiteit een directere functie als het gaat om het instandhouden van voorraden als vis en hout, en ook als bron voor geneesmiddelen.

Ruimte is van belang voor de beschikbaarheid van alle andere natuurlijke hulpbronnen, waarbij het zowel gaat om de kwantiteit als de kwaliteit. Te denken valt aan ruimte voor de winning van grondstoffen, ruimte om vernieuwbare grondstoffen te telen (bosbouw) etcetera.

en natuurbeleid kunnen worden geoptimaliseerd ter ondersteuning van projecten voor verdrogingsbestrijding.

- Het kabinet stimuleert de aanpak van verdroging door samenwerking tussen overheden te faciliteren en de uitvoering te bevorderen.
- De gewenste grondwatersituatie voor toegekende bestemmingen zijn uiterlijk in 2002 in de waterhuishoudingsplannen vastgelegd.
- Conform het Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening werken provincies in hun waterhuishoudingsplannen het streven uit naar beëindiging van de landelijke groei van grondwaterwinning in 2000. Door reallocatie van grondwaterwinningen wordt de invloed daarvan in verdroogde gebieden teruggedrongen. Voor de winning van grondwater door de industrie moet worden gestreefd naar een vermindering van het grondwatergebruik van tenminste 40% ten opzichte van de prognoses.
- Het kabinet vraagt provincies en gemeenten om met ruimtelijke plannen de aanpak van de verdroging te ondersteunen en te voorkomen dat het areaal verdroogd gebied toeneemt.
- Het kabinet vraagt de provincies om elke twee jaar te rapporteren over de voortgang en de stand van zaken in de uitvoering.
- Het kabinet vraagt de waterschappen om in hun beheersplannen aan te geven hoe zij, in het bijzonder door hun beheer, de gewenste grondwatersituatie voor de diverse bestemmingen en voor de verdroogde natuurgebieden willen realiseren.

waterhuishoudingsplannen

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Actoren in de waterketen
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- vierde Nota waterhuishouding

2.10 Verspilling

2.10.1 Inleiding

Het milieuthema verspilling heeft betrekking op het duurzaam en efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen als energie, grondwater, delfstoffen, schone lucht en open ruimte. Het gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen staat nadrukkelijk in een internationaal perspectief. Paragraaf 2.10.2 geeft een omschrijving van het probleem, paragraaf 2.10.3 de ervaringen in de afgelopen periode, paragraaf 2.10.4 de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 2.10.5 het beleid voor de planperiode.

2.10.2 Omschrijving van het probleem

Mondiale aandacht voor het gebruik en beheer van hulpbronnen is en blijft noodzakelijk. De beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen van goede kwaliteit, voor iedereen nu en in de toekomst, is een belangrijk onderdeel van duurzame ontwikkeling. Naast beschikbaarheid en kwaliteit is ook een gelijke verdeling van en toegang tot natuurlijke hulpbronnen van belang. Omdat voor maatschappelijke activiteiten altijd een beroep op hulpbronnen wordt gedaan, heeft iedereen belang bij de beschikbaarheid, kwaliteit en toegang tot deze hulpbronnen.

hulpbronnen

Voorbeelden van de winning van grondstoffen die tot een verhoging van de milieudruk leiden

- De winning gaat gepaard met aantasting van natuur en landschap ter plaatse, bijvoorbeeld de winning van marmer of kalkzandsteen.
- De winning geeft een beslag op de ruimte, bijvoorbeeld bij oppervlaktedelfstoffen.
- Het verwerken van primaire grondstoffen gaat vaak samen met de inzet van veel energie. Zo is voor de productie van primair aluminium veel meer energie nodig dan voor de productie van aluminium waarbij ook secundair aluminium wordt gebruikt.

Voorbeelden van de inzet van grondstoffen om de milieubelasting terug te dringen

- Het bedrijf Budelco is omgeschakeld op zinkerts uit Australië om het ontstaan van jarosiet te voorkomen. De kunstmestindustrie gebruikt schoon fosfaaterts om de lozing van zware metalen te verminderen.
- Het toepassen van afvalstoffen voor hergebruik heeft de voorkeur boven verbranden of storten; dit is ook vastgelegd in de Wet milieubeheer.
- Dematerialisering en energie-extensivering van economische activiteiten zijn belangrijke middelen om ontkoppeling te bereiken.

2.10.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het behoud en beheer van mondiale hulpbronnen vraagt ook een inspanning van Nederland. Hiervoor zijn in het milieubeleid geen nationale doelstellingen geformuleerd, maar is in de afgelopen periode een aantal uitgangspunten gehanteerd, gericht op het zuinig omgaan met hulpbronnen en het stimuleren van hergebruik. Voor de inzet van duurzame energie en energiebesparing zijn wel doelstellingen geformuleerd (zie hiervoor paragraaf 2.2 van deel III, verandering en klimaat).

Om te kunnen beoordelen wat een verantwoord gebruik van hulpbronnen is, moet de relatie tussen maatschappelijke activiteiten en het gebruik van deze hulpbronnen inzichtelijk zijn. Om vervolgens ongewenste afwenteling te voorkomen, is ook inzicht nodig in de samenhang tussen het gebruik van de hulpbronnen onderling. Drie sleutelvoorraden maken de relatie tussen maatschappelijke activiteiten en het gebruik van hulpbronnen inzichtelijk: energie, biodiversiteit en ruimte.

sleutelvoorraden

De ontwikkeling van het beleid voor grondstoffen was in de afgelopen periode niet gericht op het vaststellen van de omvang van verschillende grondstoffen en van de verwachte uitputting. De ervaring heeft geleerd dat dit geen begaanbare weg is. Toch hebben grondstoffen om twee redenen aandacht in het milieubeleid.

grondstoffen

- De winning en het gebruik van grondstoffen leidt in veel gevallen tot een verhoging van de milieudruk. Zo kan de winning veel energie kosten of natuur en landschap in de directe omgeving aantasten.
- Via aandacht voor grondstoffen kan de milieubelasting (indirect) worden beïnvloed. Bij milieugerichte productontwikkeling bijvoorbeeld is de verminderde inzet van grondstoffen vaak aangrijpingspunt of indicator om de milieubelasting van producten indirect te verminderen.

2.10.4 Verwachte ontwikkelingen

De economie zal in de toekomst blijven groeien en de omvang van de bevolking zal blijven toenemen, in Nederland en wereldwijd. Hierdoor zal ook het gebruik van energie en grondstoffen toenemen. Het streven naar een duurzame ontwikkeling is dan ook meer dan het bestrijden van emissies en het tegengaan van hinder. Op termijn is een drastische vergroting van de efficiëntie van het gebruik van energie- en grondstoffen noodzakelijk, om bij een toename van de economische groei en van de bevolkingsomvang de drie sleutelvoorraden duurzaam te benutten en beschikbaar te houden.

2.10.5 Het beleid voor de planperiode

Om ongewenste afwenteling te voorkomen is een integrale beoordeling van het totale beslag op natuurlijke hulpbronnen nodig. Hiervoor wordt een afwegingskader ontwikkeld, onder de noemer voorraadbeheer, op basis van de sleutelvoorraden energie, biodiversiteit en ruimte. Om de efficiëntie van het gebruik van energie en grondstoffen te vergroten, vindt bij thema's en doelgroepen beleidsontwikkeling plaats onder de noemer eco-efficiëntie. Daarbij is meer aandacht wenselijk voor grondstoffen als aangrijpingspunt voor het beleid. Hiermee is een apart grondstoffenbeleid overbodig en komt de noodzaak van een zelfstandig milieuthema verspilling te vervallen.

eco-efficiëntie

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- deel II, hoofdstuk 4 Bouw
- deel II, hoofdstuk 4 Energiebedrijven
- deel II, hoofdstuk 4 Afvalverwijderingsbedrijven
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding

Omschrijving gebiedenbeleid

Het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid uit 1990 omschrijft gebiedsgericht milieubeleid als 'milieubeleid dat voor bepaalde gebieden wordt ontwikkeld, gericht op instandhouding, herstel of ontwikkeling van de functies of eigenschappen van die gebieden. Het is gericht op processen waarvan oorzaak en gevolg zich binnen hetzelfde gebied afspelen en kan zowel op het landelijk als stedelijk gebied betrekking hebben'.

Gebiedsgericht beleid streeft verschillende doelstellingen na. Het beleid kan een aanvulling zijn op generiek beleid of een nadere uitwerking daarvan.

1. aanvulling op generiek beleid:

- versnellen of faciliteren van generiek beleid (versneld 'AMK')
- beleidstekorten generiek beleid opheffen
- kwetsbare functies beschermen waarvoor het generieke beleid onvoldoende is ('BMK')

2. uitwerking van generiek beleid:

- gebiedsgerichte uitwerking van abstract geformuleerde nationale doelstellingen
- gebiedsgerichte invulling van generiek beleid

Inhoud en proces van gebiedenbeleid

De inhoud van gebiedsgericht beleid (welke doelen worden voor een gebied nagestreefd en welke maatregelen zijn daarvoor nodig) onderscheidt zich wezenlijk van het proces en de sturingsbenadering (hoe en met welke betrokkenen).

Wat betreft de inhoud zijn er projecten met een sectorale (grondwaterbeschermingsgebieden) en met een meer geïntegreerde opzet (ROM-gebieden). Ook verschilt de mate waarin integratie plaatsvindt. In ROM Gelderse Vallei bijvoorbeeld, komen vooral ammoniakbeleid en begrenzing Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aan de orde en krijgen wateraspecten minder aandacht. In de Nadere Uitwerking Brabant-Limburg (NUBL) krijgen in principe alle 'groene' aspecten aandacht. In ROM Kanaalzone staat de relatie tussen leefbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden van de industrie centraal.

De proceskant van het gebiedsgerichte beleid hanteert in de praktijk verschillende sturingsbenaderingen met alle tussenvarianten. Afhankelijk van zowel moment van opstart (tijdgeest) als van de initiator en de beleidscategorie wordt een sturingsbenadering gekozen.

Bij het ROM-gebiedenbeleid gaat het vooral om een wijze van aanpak: meerwaarde creëren door een betere afstemming van functies, maatwerk gericht op de specifieke regionale situatie, bestuurlijke samenwerking etcetera.

Veelal verwachten de betrokkenen dat de rijksoverheid meer gebruik zal maken van doel- in plaats van middelvoorschriften en meer beleidsruimte geeft voor de betrokken partijen in het gebied. De taak van het rijk kan dan beperkt blijven tot het stellen van kaders, het faciliteren door het beschikbaar stellen van middelen en monitoring.

3. Gebiedenbeleid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het gebiedenbeleid: de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid. Het gebiedenbeleid vormt naast het themabeleid en het doelgroepenbeleid het derde integratiekader van het milieubeleid. Met het gebiedenbeleid kan meer op maat worden ingespeeld op lokale en regionale verschillen in oorzaken en effecten van milieuproblemen. Het gebiedenbeleid is gericht op de instandhouding, het herstel of de ontwikkeling van functies of eigenschappen van bepaalde gebieden. In het beleid worden die functies gekoppeld aan de milieuproblematiek en de specifieke omstandigheden in het gebied. Soms zijn in bepaalde gebieden extra inspanningen gewenst, omdat functies (bijvoorbeeld natuur of waterwinning) zeer kwetsbaar of gevoelig voor milieuverontreiniging zijn. Ook kan het voorkomen dat aanvullende maatregelen of activiteiten nodig zijn door cumulatie van milieuproblemen of ruimtelijke ontwikkelingen.

Paragraaf 3.2 gaat over de kenmerken van het gebiedenbeleid. Paragraaf 3.3 gaat over de ervaringen met deze benadering en over de verwachte ontwikkelingen in de planperiode. Paragraaf 3.4 tot slot gaat over de versterking van het gebiedenbeleid door de rijksoverheid en over de verantwoordelijkheid van de andere overheden. Waar dat nodig is wordt steeds onderscheid gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebiedenbeleid.

3.2 Kenmerken van het gebiedenbeleid

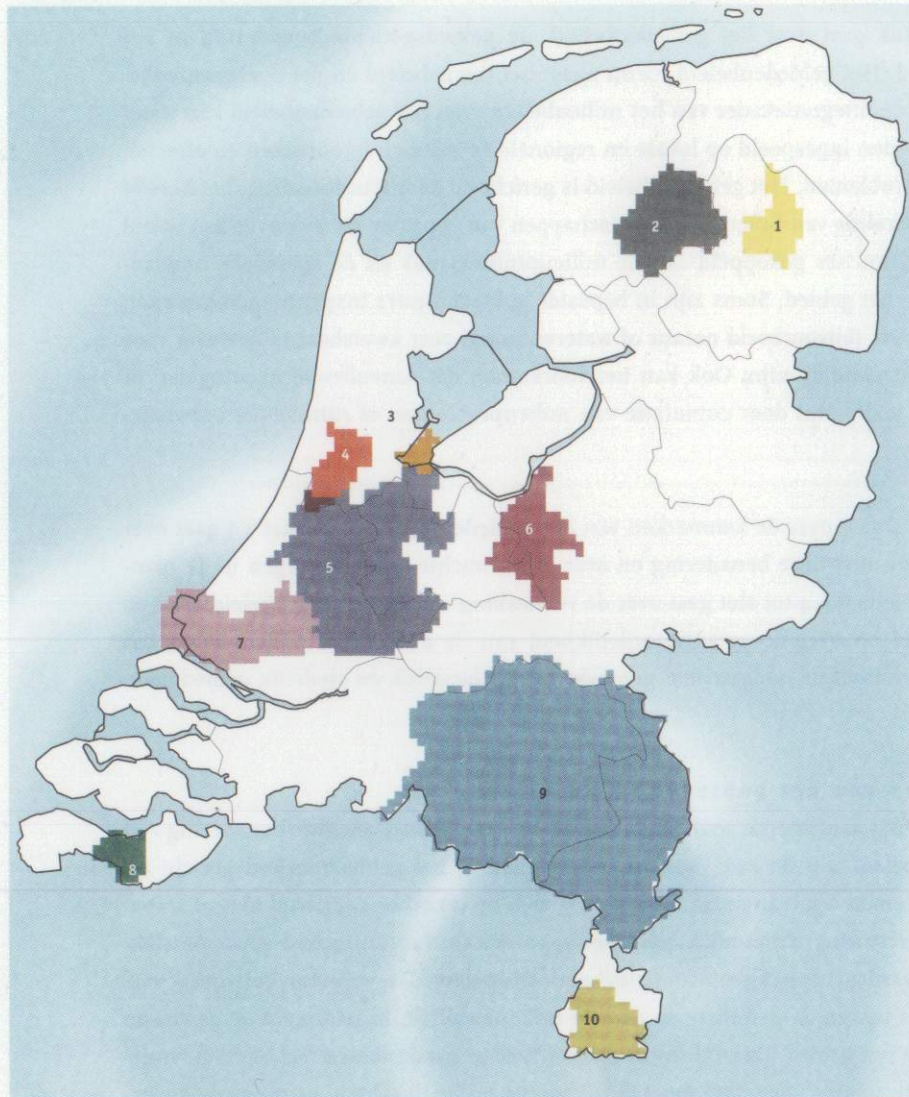
In het NMP2 is aangegeven voor welke problemen een gebiedsgerichte benadering van het milieubeleid aan de orde is. Om te beginnen is het gebiedenbeleid gericht op milieuproblemen waarvan oorzaak en gevolg zich op lokaal en regionaal niveau afspeelen (zoals verstoring, ammoniak, verdroging en vermesting van grond- en oppervlaktewater). Daarnaast is het gebiedenbeleid gericht op gebieden waar een belangrijk verschil bestaat tussen de gewenste en actuele milieukwaliteit, in relatie tot de gewenste functies van het gebied. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'schone' en 'vuile' gebieden. In 'schone' gebieden moet de algemene milieukwaliteit, vanwege de kwetsbaarheid van de gewenste functies, sneller worden gerealiseerd dan landelijk is bepaald of moet een 'bijzondere' milieukwaliteit worden bereikt. In 'vuile' gebieden kan de algemene milieukwaliteit niet tijdig genoeg worden gerealiseerd met het generieke beleid.

Gezien het regionale schaalniveau van het gebiedenbeleid en de aard van de milieuproblemen, die daar spelen (verzuring door ammoniak, vermesting, verdroging, verspreiding door diffuse bronnen) hebben de provincies een coördinerende en initiërende taak. Voor de milieuproblemen in stedelijke gebieden is die taak weggelegd voor de gemeenten, waarbij de provincies een meer ondersteunende rol hebben. In steden gaat het vooral om problemen ten aanzien van het milieuthema verstoring. Ook de waterschappen hebben een mede-verantwoordelijkheid bij de vormgeving en uitvoering van het gebiedenbeleid. Water is immers een essentieel onderdeel van de leefomgeving,

'schone' en 'vuile' gebieden

verantwoordelijkheden

De ligging van de ROM-gebieden in Nederland (situatie 1997)



ROM-gebieden	1 Drentse Aa	7 Rijnmond
	2 Zuidoost-Friesland	8 Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen
	3 IJmeer	9 Nadere uitwerking Brabant Limburg (NUBL)
	4 Schiphol e.o.	10 Mergelland
	5 Groene Hart	
	6 Gelderse Vallei	■ Overlappende ROM-gebieden

(Bron: RIVM)

zowel in de stad als op het platteland. De waterschappen hebben een speciale rol bij het tegengaan van milieuproblemen die door verdroging en diffuse bronnen van waterverontreiniging worden veroorzaakt. De rijksoverheid heeft in het gebiedenbeleid een ondersteunende en kaderstellende rol. De rijksoverheid moet ervoor zorgen dat de andere overheden over de instrumenten en middelen kunnen beschikken waarmee de problemen in de gebieden op maat kunnen worden aangepakt.

3.3 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

3.3.1 Algemeen

Historische ontwikkeling

De gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid is niet nieuw. Al sinds het begin van de jaren tachtig wordt beleid gemaakt voor specifieke gebieden, bijvoorbeeld stiltegebieden en grondwater- en bodembeschermingsgebieden. Deze vroege vormen van gebiedenbeleid zijn voortgekomen uit een benadering waarbij specifieke gebieden, meestal vanuit één milieuopect, via een stelsel van verboden en stimulerende maatregelen werden beschermd. De motivering voor dit beleid ligt bij de bescherming van kwetsbare functies ten aanzien van bijvoorbeeld natuur en drinkwater. Provincies hebben op grote schaal dergelijke gebieden aangeduid.

sectorale aanpak

De gebiedsgerichte benadering werd in het midden van de jaren tachtig in een breder kader geplaatst, namelijk het streven naar externe integratie van het milieubeleid en (bestuurlijke) samenwerking. Het werd in deze periode steeds duidelijker dat bepaalde milieuproblemen alleen door een integrale aanpak kunnen worden opgelost, waarbij de verschillende doelstellingen voor een gebied (milieu, economie, natuur, landbouw) via een gebiedsgerichte aanpak tot één samenhangend geheel moeten worden gesmeed. Duidelijke exponenten van deze ontwikkeling zijn bijvoorbeeld de elf ROM-projecten die in de vierde Nota over de ruimtelijke ordening en in het NMP₁ zijn genoemd. Deze ROM-projecten, voor stedelijke en landelijke gebieden, zijn bedoeld om het milieubeleid versneld uit te voeren en om ervaring op te doen met de integratie van milieu en ruimtelijke ordening. Per project wordt een visie en een plan van aanpak ontwikkeld. Daarbij werken rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en andere partijen nauw met elkaar samen. In een apart kader staat een overzicht van de ROM-gebieden. Sinds het verschijnen van het NMP₁ is voor elke project (met uitzondering van het ROM-project Zuidoost Friesland) een plan van aanpak gemaakt en wordt aan de uitvoering daarvan gewerkt.

integrale aanpak

Resultaten van evaluaties

De evaluatie van het NMP₂ laat zien dat de hiërarchische sturingsbenadering steeds meer is vervangen door andere sturingsbenaderingen. In de hiërarchische benadering stelt de rijksoverheid vast om welke problemen het gaat, wat de beleidsdoelen zijn en hoe het beleid vormgegeven moet worden. De andere sturingsbenaderingen zijn afhankelijk van bijvoorbeeld de aard en het schaalniveau van het probleem en de betrokken actoren. Voor het beleid van de rijksoverheid is 'sturing op maat' een belangrijk uitgangspunt geworden. Daarnaast zijn voor het milieubeleid verdere decentralisatie en externe integratie ('anderen moeten het doen') belangrijke uitgangspunten.

sturing op maat

De watersysteembenadering

In de afgelopen periode is de watersysteembenadering, waarbij rekening wordt gehouden met de waterrelaties binnen en tussen gebieden, als basis voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid zeer geschikt gebleken. Met deze benadering kunnen nationale doelen worden vertaald naar stroomgebieden, kan worden voorkomen dat milieuproblemen via het oppervlaktewater naar andere gebieden worden afgewenteld en wordt een gecoördineerde uitvoering van maatregelen bevorderd. Afspraken hierover kunnen in een akkoord worden vastgelegd. Om te zien of en hoe het in de praktijk werkt, worden de komende jaren enkele voorbeeldprojecten uitgevoerd.

Deze uitgangspunten passen goed bij het gebiedenbeleid. Daarbij kan immers rekening worden gehouden met verschillen tussen gebieden voor wat betreft milieubelasting, gevoeligheid en doelgroepenstructuur. Er kan kortom maatwerk worden geleverd. Volledig in lijn met het streven naar decentralisatie en externe integratie hebben de provincies bij de ontwikkeling en uitvoering van het gebiedenbeleid een belangrijke regierol gekregen.

De evaluatie van het NMP2 laat ook zien dat er meer integratie nodig is tussen 'grijs', 'groen' en 'blauw' milieubeleid en tussen de beleidsvelden die op milieu, ruimtelijke ordening, water, natuur en infrastructuur zijn gericht. Dit is in het kader van het ROM-gebiedenbeleid al in veel gevallen de praktijk. Onder meer op basis van de goede ervaringen met dit beleid en het beleid voor bodembeschermingsgebieden, is in 1996 de Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM) in werking getreden. Daarbij zijn de gebiedsgerichte financieringsstromen binnen het ministerie van VROM gebundeld. Op basis van deze regeling zijn provincies uitgenodigd om milieu-aandachtsgebieden aan te wijzen en hiervoor plannen en maatregelen te ontwikkelen. Deze zijn per provincie gebundeld in gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's.

De integratie van de aanleg van infrastructuur met het gebiedenbeleid is gestimuleerd door de introductie van het compensatiebeginsel bij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Uit de ROM-evaluatie blijkt dat het gebiedenbeleid ervoor heeft gezorgd dat patstellingen zijn doorbroken. Met het gebiedenbeleid zijn beslissingen genomen en maatregelen uitgevoerd die anders niet genomen zouden zijn. De aanpak in de ROM-projecten heeft partijen bijeengebracht en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in relatie tot de kwaliteit van de omgeving gestructureerd en bespreekbaar gemaakt. Verschillende provincies hebben daarnaast het initiatief genomen voor het ontwikkelen van ROM-achtige projecten en zijn ook zelf overgegaan tot de bundeling van gebiedsgerichte provinciale subsidiestromen. Deze provincies hebben hun organisatiestructuur aangepast om zo effectiever inhoud te kunnen geven aan de gewenste integrale gebiedsgerichte benadering.

Hoewel de gebiedsgerichte benadering succesvol is, geven de evaluaties ook aanleiding tot het maken van kanttekeningen. De afspraken in de ROM-projecten reiken vaak tot ver na 2000. Uit de ROM-evaluatie blijkt dat het in de praktijk niet eenvoudig is om de bereikte consensus ook in de uitvoeringsfase te handhaven en om datgene wat is afgesproken te realiseren. In een aantal gebieden stagneert de uitvoering. Daar zijn nieuwe afspraken nodig over bijvoorbeeld de inzet van financiële middelen en aanvullende (generieke) maatregelen. Verder is het gebiedenbeleid, volgens de ROM-evaluatie, nog te beperkt doelgericht en afrekenbaar. Onder andere daarom is het volgens de evaluatie gewenst om met het oog op de uitvoering meer aandacht te besteden aan het management van de uitvoering, evenals aan de monitoring van de resultaten van uitgevoerde maatregelen. Niet altijd is een goed monitoringssysteem beschikbaar, hetgeen de beoordeling van de effectiviteit bemoeilijkt.

Vergelijkbare conclusies kunnen worden getrokken op basis van de ervaringen met het het bodembeschermingsgebiedenbeleid en de Bijdragenregeling Gebiedsgericht

meer integratie

aandacht blijft nodig

Resultaten van het gebiedenbeleid in het landelijk gebied

ROM-projecten

Bij de selectie van de ROM gebieden is een aantal criteria aangehouden: er moest sprake zijn van verschillende vormen van milieubelasting en de gebieden moesten van nationaal belang zijn. Gebieden waar een bestuurlijke impasse heerste genoten de voorkeur.

De Gelderse vallei kampte bijvoorbeeld met grote problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, maar tot oplossing kwamen die nooit. De twee provincies, zeventien gemeenten, drie ministeries, een scala aan landbouw-, natuur- en milieu-organisaties, vertegenwoordigers van de agribusiness, twee waterschappen, een zuiveringsschap en twee recreatie-organisaties verschansten zich van oudsher in diepe loopgraven. Ook de nationale regelgeving bood onvoldoende soelaas om tot een oplossing te komen. Dit veranderde toen een bestuursovereenkomst werd ondertekend die bepaald geen vrijblijvende intentieverklaring was. De grote vraag in het gebied was: is een levensvatbare agrarische ontwikkeling in het gebied mogelijk zonder dat natuur en milieu daaraan worden opgeofferd? De landbouw is weliswaar de belangrijkste vervuiler, maar tevens de belangrijkste economische sector in het gebied. Volgens schattingen uit het Plan van aanpak zou zonder specifiek ROM-beleid meer dan de helft van de bedrijven kunnen verdwijnen. Het gevaar voor verpaupering is daardoor levensgroot: de sociale problemen stapelen zich op en milieu-investeringen blijven achterwege. Voor geen van de betrokkenen was voortzetting van deze situatie gunstig.

Projecten Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (Zuiver water in het buitengebied)

Met name in het buitengebied van het Noord-Nederlandse platteland zijn veel huizen en bedrijven nog niet aangesloten op het riool. Het lozen van afvalwater op sloten en kanalen is milieuhygiënisch niet meer verantwoord. De provincies willen haast maken met de individuele oplossingen om zo de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren, en bovendien zal het lozen over enkele jaren verboden worden. Per geval worden nu individuele oplossingen gezocht. Rietfilters zijn bijvoorbeeld zo'n oplossing. Op verschillende plaatsen worden proeven gedaan met helofytenfilters. Dit is een zandfilter waarin riet, lisodde of zegge staat. Meestal wordt riet gebruikt omdat deze soort goed bestand is tegen wisselende en zware belasting met vervuild water en erg diep wortelt. Rond de wortels van het riet ontwikkelen zich na korte tijd grote concentraties werkzame bacteriën die de afvalstoffen in het water zeer efficiënt afbreken. In de provincie Groningen loopt al enkele jaren het project 'Helofytenfilters bij melkveehouderijen'.

In 1997 is nabij het gehucht Laude de grootste natuurlijke waterzuivering van Nederland in gebruik genomen. Op een 16 hectare groot gebied is een filtersysteem aangelegd met twee bezinkbassins en een 2,5 ha groot rietfilter dat water uit het Ruiten Aa-kanaal zuivert. Het schone water hieruit voedt het kwetsbare natuurgebied Holle Beetse/Vennekamp.

Milieubeleid (BGM). Veel projecten bevinden zich bijvoorbeeld nog in de fase van planvorming, zo blijkt uit de eerste provinciale uitvoeringsprogramma's die op grond van de bijdragenregeling moeten worden gemaakt. Ook blijkt dat er in de geselecteerde gebieden nog veel tijd en middelen moeten worden gestoken in het ontwikkelen van een gebiedsvisie, het formuleren van maatregelen en het opbouwen van een draagvlak. Hoewel de BGM ook betrekking kan hebben op het stedelijk gebied, wordt daar in de praktijk weinig gebruik van gemaakt.

3.3.2 Ontwikkelingen en ervaringen in het landelijk gebied

Karakter van de problemen

In het landelijk gebied spelen vooral de milieuthema's vermisting, verzuring (ammoniak), verdroging, verspreiding (bestrijdingsmiddelen, diffuse bronnen) en verstoring (geluid). Het beleid hiervoor is vastgelegd in ondermeer de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en het Meerjarenplan gewasbescherming. Met dit beleid zal de milieukwaliteit volgens de vierde Milieuverkenning en de Natuurverkenning 1997 landelijk verbeteren. Regionaal blijven er echter gebieden waar de milieukwaliteit achterblijft.

Praktijkervaringen

Uit de uitvoering van de regeling Bodembeschermingsgebieden en de Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM) blijkt, dat een groot deel van de gestimuleerde maatregelen binnen de landbouw vooruitloopt op het daadwerkelijk van kracht worden van het algemene beleid van de rijksoverheid. Dit levert milieuwinst op, maar vaak is het nog onvoldoende om kwetsbare functies veilig te stellen. Daarvoor zijn immers vaak maatregelen nodig die verder gaan dan het algemene beleid van de rijksoverheid. Bovendien laten ervaringen met de BGM zien, dat het beschikbare geld in veel gebieden tegelijkertijd wordt ingezet. Daardoor treedt versnippering op en vermindert de effectiviteit van het beleid.

De rijksoverheid introduceerde door de jaren heen meer dan vijftig gebiedscategorieën en dertig verschillende, vaak tijdelijke financiële regelingen. De nadelen hiervan worden in de praktijk steeds meer zichtbaar. De ROM-evaluatie en de eerste ervaringen met de BGM laten zien dat deze versnippering de uitvoering van het milieubeleid niet stimuleert. Er is veel overleg en afstemming nodig om tot uitvoering te komen. Algemeen wordt beseft dat op dit punt vereenvoudiging en integratie nodig is.

Provincies ondervinden knelpunten bij het operationaliseren van nationale milieudoelstellingen voor specifieke gebieden. Vaak worden de tegenstrijdigheden tussen die nationale doelstellingen pas goed zichtbaar bij de vertaling ervan naar doelen op gebiedsniveau. De provincies moeten deze tegenstrijdigheden dan oplossen en ze moeten keuzes maken tussen de nationale doelstellingen. De provincies hebben daarom behoefte aan maatwerk, dat wil zeggen meer flexibiliteit en meer mogelijkheden voor compensatie en uitruil van nationale sectordoelen.

versnippering

behoefte aan maatwerk

De hoofdlijnen van Stad & Milieu

Op lokaal niveau bestaan onvoldoende mogelijkheden voor een integrale afweging gericht op het bereiken van een optimale stedelijke leefkwaliteit, waarbij voor- en nadelen van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling in onderling verband kunnen worden gezien. Daarbij gaat het bij stedelijke leefkwaliteit niet alleen om milieukwaliteitsaspecten zoals geluid of lucht, maar ook over de omvang en kwaliteit van groenvoorzieningen, de differentiatie in de woningvoorraad, de variatie in werkgelegenheid en veiligheid op straat.

Om hierin verbetering te brengen is in het kader van het project Stad & Milieu een oplossingsrichting ontwikkeld die drie stappen kent. Deze stappen sluiten aan bij de oorzaken van de problemen. Essentie van de benadering is dat milieu en ruimtelijke ordening elkaar zo vroeg mogelijk treffen bij de planvoorbereiding (stap 1). Zo'n benadering vergt niet alleen inzet vanuit het milieubeleid maar doet nadrukkelijk ook een appèl op de ruimtelijke ordenaars, volkshuisvesters en economen om te zoeken naar oplossingen aan de bron. De ervaring leert dat dit niet alleen leidt tot een beter begrip van elkaars beleids-terreinen maar ook tot meer creatieve en duurzame planontwerpen en maatregelen. Wanneer men vroegtijdig met elkaar in gesprek raakt, blijkt vaak dat binnen de bestaande wet- en regelgeving meer kan dan men aanvankelijk dacht (stap 2). Levert dat nog niet de gewenste optimale stedelijke leefkwaliteit op, dan is onder voorwaarden, zoals een goede motivering en compensatie, afwijking van normen en procedures mogelijk (stap 3).



Ontwikkelingen

In het landelijk gebied moet de overheid bij de gebiedsgerichte benadering er terdege rekening mee houden, dat de maatschappij steeds meer belang stelt in de kwaliteit van de 'groene leefomgeving'. Het belang van de landbouw als belangrijkste inkomstenbron van het landelijk gebied, neemt daarnaast af. De kwaliteit van het landelijk gebied bepaalt steeds meer of bedrijven en burgers zich er willen vestigen. De mate waarin verschillende functies als landbouw, natuur, recreatie en toerisme gecombineerd zijn, speelt daarbij een rol.

groene leefomgeving

3.3.3 Ontwikkelingen en ervaringen in het stedelijk gebied

Karakter van de problemen

In de stad spelen vooral de milieuthema's verstoring en verontreiniging van de bodem. De leefbaarheid in de stad wordt bedreigd door een opeenstapeling van geluid- en stankoverlast, bodem- en luchtverontreiniging (vooral door het verkeer). Deze problemen hebben te maken met de specifieke stedelijke context. De milieukwaliteit in de stad moet worden verbeterd in samenhang met een hoge dichtheid van functies als wonen, werken en recreëren.

leefbaarheid

Het project Stad & Milieu

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij het stedelijk gebiedenbeleid is in de planperiode van het NMP2 vooral in het project Stad & Milieu tot uitdrukking gekomen. Uitgangspunt van dit project is dat de ontwikkeling van steden een dubbel doel moet hebben: zowel het behouden en verbeteren van de leefbaarheid als het intensiever en gevarieerder gebruiken van de beschikbare ruimte. Door beide doelen te realiseren kan de milieudruk op het schaalniveau van stad en stadsgewest worden verminderd. In de praktijk is het echter niet eenvoudig om deze twee doelen te combineren. Het milieubeleid stelt immers vaak voorwaarden, bijvoorbeeld geluidnormen of bodemsaneringseisen, die remmend werken of kostenverhogend op de wens om functies te combineren en om ruimte in steden intensiever te gebruiken. Door naar het landelijk gebied uit te wijken, wordt de milieudruk in de stad wel verminderd, maar dit veroorzaakt weer overlast door aantasting van natuur en landschap en de toename van woon-werkverkeer.

maatwerk

Het project Stad & Milieu heeft duidelijk gemaakt dat maatwerk altijd nodig is. Het verschilt per situatie of intensiever ruimtegebruik vanuit het milieubeleid aanvaardbaar is. Deze afweging kan het beste door gemeenten worden gemaakt, gezien de aard van de milieuproblemen (bijvoorbeeld geluidhinder, bodemverontreiniging en lokale luchtverontreiniging). De oorzaken en oplossingen van deze problemen zijn immers lokaal goed te beïnvloeden. Het project Stad & Milieu heeft bovendien aangetoond dat gemeenten voor een integrale afweging onvoldoende mogelijkheden hebben. Daarom is een stappenbenadering ontwikkeld die gemeenten meer beleidsruimte geeft. Met deze stappenbenadering wordt inmiddels in vijftientig geselecteerde gebieden geëxperimenteerd.

Ontwikkelingen

In de planperiode krijgt de stad beleidsmatige aandacht vanuit verschillende invalshoeken. Deze hebben te maken met de problemen ten aanzien van wonen, werkgele-

Resultaten van het (ROM-)gebiedenbeleid in het stedelijk gebied

Ervaring met het gebiedenbeleid in het stedelijk gebied is onder andere opgedaan in de ROM-projecten Kanaalzone en Rijnmond. In beide gebieden bestaat spanning tussen economische ontwikkeling en leefbaarheid.

In het Plan van Aanpak Rijnmond hebben alle betrokkenen ondermeer afspraken gemaakt over de realisering van economische doeleinden, het vergroten van de bereikbaarheid van de haven en de industrie, de beheersing en de geleiding van de mobiliteit en milieuverbetering in relatie tot de bedrijvigheid. Alle projecten in het Plan van Aanpak zijn in uitvoering. De samenwerking verloopt goed. De infrastructuurprojecten (Maricor) hebben een hoge prioriteit, de voorbereiding van een aantal projecten is voltooid. Ze zijn nu in uitvoering. De groenprojecten hebben een inhoudelijk kader gekregen en de financiering is geregeld. Ook is een begin gemaakt met de aanpak van de modal split-problematiek.

De uitvoering in het ROM-project Kanaalzone verloopt eveneens voorspoedig. Een groot aantal woningen in de nabijheid van de industrie is verbeterd, er is een stedenbouwkundige visie opgesteld voor Sluiskil, een groot aantal bedrijven heeft een bedrijfsmilieuplan opgesteld en er zijn afspraken gemaakt over de bescherming van de ecologie in het gebied.

genheid, mobiliteit, veiligheid en milieu. Zo wijst de vierde Milieuverkenning op de opeenstapeling van milieuproblemen in de stad en de gezondheidsrisico's daarvan. Gemeenten en andere partijen zullen daarom nog meer dan nu proberen om deze problemen in samenhang aan te pakken. De rijksoverheid zal daarbij meer beleidsruimte aan gemeenten bieden en de aanpak zal meer op wijkniveau zijn gericht dan in het verleden. Voor het milieubeleid is vooral belangrijk dat gemeenten en andere partijen in de planperiode veel investeren in de herstructurering van het stedelijk gebied. Deze herstructureringsopgave staat nadrukkelijk in het teken van het streven naar duurzaamheid. Belangrijk is tot slot de betekenis van groen in en nabij de stad voor de beleving van de leefbaarheid. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de kwaliteit en toegankelijkheid van groenvoorzieningen in belangrijke mate het oordeel van de burger over het stadsleven beïnvloedt.

3.4 Het beleid voor de planperiode

3.4.1 Algemeen

Het kabinet vindt dat een geïntegreerd gebiedenbeleid meerwaarde heeft, omdat daarmee de effectiviteit, het draagvlak en de uitvoering van het beleid van de rijksoverheid kan worden gediend. Het gebiedenbeleid wordt overigens in de praktijk vaak heel breed opgevat. Ook sociaal, economisch en verkeersbeleid maken er deel van uit. Integratie moet echter geen doel op zich worden. Ook is het gebiedenbeleid geen panacee voor alle milieuproblemen en andere problemen waar het generieke beleid tekortschiet.

De nationale doelen en kaders blijven de uitgangspunten van het gebiedenbeleid. Deze kaders zijn beperkt tot hoofdlijnen, waardoor voldoende ruimte blijft voor maatwerk en flexibiliteit. Het kabinet zal daarnaast de instrumenten voor de ontwikkeling en uitvoering van een geïntegreerd gebiedenbeleid versterken. Dit geldt zowel voor gebieden waarin een provincie de coördinerende en initiërende taak heeft (grotendeels landelijke gebieden, maar ook stedelijke gebieden die onderdeel zijn van een regionale aanpak) als voor gebieden waarin een gemeente die taak heeft (stedelijke gebieden). Bij deze versterking van een geïntegreerd gebiedenbeleid zal het kabinet met het oog op kosteneffectiviteit selectief te werk gaan.

selectiviteit

Behalve de rijksoverheid moeten ook provincies, gemeenten en waterschappen in gebiedsgerichte processen duidelijke kaders stellen. Aan het begin van zulke processen moet immers helder worden binnen welke bandbreedtes kan worden geopereerd. Het kabinet verwacht van de provincies dat zij via netwerksturing of onderhandelend bestuur een integrale gebiedsvisie vaststellen, met gebiedsdoelen, taakstellingen en een plan van aanpak. Daarnaast moeten zij voor de (juridische) verankering in conventanten en wettelijke plannen zorgen, evenals voor de uitvoering en monitoring van de resultaten.

afspraken

Vanaf 2000 zullen bijdragen van de rijksoverheid alleen op basis van afspraken over concrete inhoudelijke resultaten mogelijk zijn. Deze resultaten moeten worden bereikt via een breed gedragen uitvoeringsprogramma dat op het realiseren van de gebiedsdoelen is gericht. Het kabinet streeft hierbij naar een zo flexibel mogelijke inzet van

Overzicht rijksbeleid ter versterking van de gebiedsgerichte benadering

In een aantal andere rijksnota's zijn eveneens beleidsvoornemens neergelegd om gebiedsgerichte aanpak te versterken. Dat gebeurt o.a. in de volgende nota's.

vierde Nota waterhuishouding

Deze geeft aan dat samenwerking van alle betrokkenen voorwaarde is voor het welslagen van het waterbeleid. Problemen moeten worden aangepakt op het niveau waar ze spelen, waarbij ruimte voor maatwerk moet worden geboden. Bij twee thema's krijgt de gebiedsgerichte aanpak van het waterbeleid in het landelijk gebied een zwaar accent, namelijk verdroging en emissies.

Bij verdroging gaat het om het realiseren van de gewenste grondwatersituatie door

- het vergroten van de waterconservering in combinatie met natuurherstel
- het vastleggen van de gewenste grondwatersituatie
- het uitwerken van maatregelen in provinciale, gemeentelijke en waterschapsplannen
- na te gaan hoe het landinrichtingsinstrument kan worden benut.

Bij emissies in het landelijk gebied gaat het vooral om bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Hierbij wordt gepleit voor ketenbenadering en maatwerk. In de waterbeheersplannen en de provinciale waterhuishoudingsplannen is vooral aandacht nodig voor de bronaanpak. Daarbij gelden 2 criteria.

1. prioriteit bij stoffen waarvan de MTR wordt overschreden
2. afwentelen van problemen tussen watersystemen voorkomen.

VINEX (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra)

De VINEX gaat uit van verschillende verstedelijkingsopties en koersgebieden, die verschillende ontwikkelingsmogelijkheden bieden en dus om een gebiedsgerichte aanpak/planvorming vragen. Bovendien is daarbij de samenhang tussen ruimte, milieu en water van belang.

Structuurschema Groene Ruimte

Het Structuurschema Groene Ruimte bevat ruimtelijke uitspraken voor de verschillende functies in het landelijk gebied en een samenhangend pakket van maatregelen voor de uitvoering van dit beleid. Met name de thema's verzuuring, vermesting, verdroging en het gebiedsgerichte milieubeleid hebben raakvlakken met het NMP. Voorbeelden zijn het beleid voor de zandgebieden en het bufferbeleid voor de Ecologische Hoofdstructuur.

Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid

Deze notitie schetst de hoofdlijnen van het mest- en ammoniakbeleid voor de periode tot 2010. De notitie biedt ruimte voor de volgende zaken

- aanvullend regionaal ammoniakbeleid
- aanscherpen van de stikstofnormen voor de kwetsbare hoge zandgronden
- aanscherpen van de fosfaatnormen voor fosfaatverzadigde gronden.

rijksbijdragen in de uitvoeringsperiode. Het kabinet overweegt om afspraken hierover in bestuursakkoorden vast te leggen.

In de planperiode stimuleert het kabinet langs de volgende hoofdlijnen de verdere ontwikkeling en intensivering van een integraal gebiedenbeleid.

- Het kabinet zet de financiële betrokkenheid bij het gebiedenbeleid voort. Het kabinet heeft hiervoor structureel een bedrag van 45 miljoen gulden per jaar beschikbaar. Deze middelen zullen met voorrang worden besteed aan twee groepen gebieden waarvoor de provincie een coördinerende en initiërende taak heeft. In de eerste plaats zijn dit gebieden waar het gebiedenbeleid noodzakelijk moet worden versterkt om de algemene beleidsdoelen te realiseren. Dit zijn met name bestaande ROM-gebieden of delen ervan, gebieden waarin een aanzienlijke saneringsoperatie noodzakelijk is (bijvoorbeeld Hollandse IJssel), strategische groenprojecten en de omgeving van grootstedelijke gebieden (bufferzones). In de tweede plaats zijn dit gebieden waarin sprake is van zwaarwegende milieu- en andere problemen in relatie tot kwetsbare functies en met verschillende belanghebbenden, die op dat schaalniveau in samenhang kunnen worden opgelost. Dit zijn met name nog aan te wijzen landschappelijk waardevolle en ecologisch kwetsbare gebieden.
- Het kabinet stuurt in 1998 een notitie aan de Tweede Kamer over het ontstapelen van gebiedscategorieën en het ontschotten van gebiedsgerichte bijdragenregelingen. De afgelopen periode is de problematiek van ontstapelen en ontschotten via een extern onderzoek in beeld gebracht. Op basis van een verder uitgewerkte visie op de toekomst van het geïntegreerde gebiedsgericht beleid zal het kabinet conclusies trekken en tot aanbevelingen komen voor een vernieuwende aanpak. Daarmee wordt richting gegeven aan de verdere uitwerking van de beleidsintenties die worden vastgelegd in bovenstaande notitie.
- Voor de besteding van het jaarlijkse budget van 45 miljoen gulden stelt het kabinet samen met de andere overheden een financiële regeling op. Deze moet passen in een na 1999 te introduceren samenhangende financieringssysteem. Het kabinet gaat daarbij na of van deze regeling een interdepartementale regeling kan worden gemaakt, waarbij de begrotingsruimte van de meest betrokken departementen gezamenlijk wordt ingezet. Bij het opzetten van de regeling zal ook aandacht worden besteed aan een efficiënte uitvoeringsorganisatie. Met de regeling zal het kabinet concreet aangeven welke voorwaarden gelden voor de besteding van de beschikbare middelen en voor de keuze van de gebieden. Het kabinet zal daarbij rekening houden met de in 1998 uit te brengen beleidsvoornemens ten aanzien van ontstapeling en ontschotting en met de conclusies uit de uitgevoerde evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid en van de BGM.
- Het kabinet versterkt de monitoring van het gebiedenbeleid en zal daartoe samen met in ieder geval provincies, gemeenten, waterschappen en RIVM de voorwaarden formuleren.
- De sociale en economische bestaansbasis en daarmee verbonden ruimtelijke inrichting van bepaalde gebieden maken een investeringsimpuls noodzakelijk. Het gaat dan met name om gebieden in het economisch kerngebied die onder druk staan van een voortschrijdende diffuse verstedelijking. De concentratiegebieden varkenshouderij maken hiervan onderdeel uit. In deze gebieden streeft het kabinet enerzijds naar versterking en verbreding van de economische structuur - waaron-

prioriteitsstelling

ontstapelen en ontschotten

financiële regeling

Boegbeelden Nota milieu en economie

Om de positie van het landelijk gebied te versterken streeft het kabinet naar het optimaal koppelen van groen met andere functies en het opheffen van verstoringen in de markt. Om dit te realiseren zijn in de Nota milieu en economie twee boegbeelden opgenomen.

1. toerisme en recreatie als groene coalitiepartner van milieu en natuur
2. natuur en de markt: functiecombinaties en financiering

In het boegbeeld over recreatie en toerisme staat dat de recreatief-toeristische sectororganisaties samen met natuur- en milieu-organisaties, het rijk en de decentrale overheden, werken aan het opstellen en uitvoeren van een Beleidsagenda milieu en toerisme/recreatie. Deze beleidsagenda omvat 20 prioritaire onderwerpen op welk terrein de komende jaren een flinke stap voorwaarts gezet moet worden. Het gaat ondermeer om de implementatie van milieuzorg in recreatief/toeristische bedrijven en schappen, de aanpak van milieuproblemen in de pleziervaart, en om de aanpak van overlast door vrijetijdsverkeer.

Het boegbeeld 'natuur en de markt: functiecombinaties en financiering' is er op gericht dat alle bij de groene ruimte betrokken partijen zich er gezamenlijk voor inspannen om zo veel mogelijk functiecombinaties van natuur en economische activiteiten te laten ontstaan. Te denken valt aan projecten gericht op de realisering van regionale groengebieden bij stadsgewesten, en projecten gericht op kwaliteitsverbetering van gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Het rijk zal concrete projecten op dit gebied ondersteunen. De Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid kan hiervoor aangesproken worden.

Voor deze twee boegbeelden samen is 15 miljoen gulden uitgetrokken.

der de agrarische - en anderzijds naar verbetering van de milieukwaliteit, de landschappelijke, cultuurhistorische en de ruimtelijke kwaliteit, de realisatie en veiligstelling van de EHS en verbetering van het waterbeheer. Over de hieruit voortvloeiende maatregelen zal tezamen met de budgettaire dekking daarvan, nog besluitvorming op kabinetsniveau plaatsvinden, met inachtneming van hetgeen onder meer over de ruimtelijke reconstructie (varkens-) concentratiegebieden in de Voortgangsrapportage missiebrief (september 1997) is vermeld.

- Het kabinet beziet hoe het gebiedenbeleid in het stedelijk gebied kan worden gestimuleerd. In de planperiode levert het kabinet in ieder geval een financiële bijdrage aan experimenten ter bevordering van maatwerk in de stad (experimenten Stad & Milieu).

3.4.2 Uitwerking van het beleid voor het landelijk gebied

Selectieve aanpak

De gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied heeft een sterke groei doorgemaakt. Er is veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling, planvorming en draagvlakverbreding. Daartegenover staat de achterblijvende milieukwaliteit in bepaalde landelijke gebieden zoals die in de vierde Milieuverkenning en de Natuurverkenning 1997 wordt geconstateerd. Om daar toch de gewenste milieukwaliteit te bereiken, is in de planperiode meer aandacht nodig voor de uitvoering. Ook moeten de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd die de uitvoering mogelijk moeten maken. Voor een effectiever beleid is in sommige gevallen intensivering nodig, ondermeer door de beschikbare middelen selectiever in te zetten. De zorgvuldige selectie van gebieden vormt in de planperiode dan ook een bijzonder aandachtspunt.

intensivering

In een aantal waardevolle en kwetsbare gebieden zijn er bovendien toeristisch-recreatieve belangen en is versterking van de economische structuur van onder andere de landbouw gewenst. De milieuproblemen in deze gebieden maken een integrale, structurele aanpassing noodzakelijk. Deze moet ondermeer gericht zijn op het bevorderen van extensivering en van omschakeling naar minder milieubelastende landbouwmethoden (bijvoorbeeld biologische landbouw). In combinatie daarmee is een economische structuurverbetering van het gebied nodig, door het creëren van alternatieve inkomstenbronnen. Daarnaast zullen de landschappelijke kwaliteit en de omgevingskwaliteit worden verbeterd. Ook zal een duurzaam waterbeheer worden ontwikkeld en zal het regionale toeristisch-recreatieve product worden verbeterd.

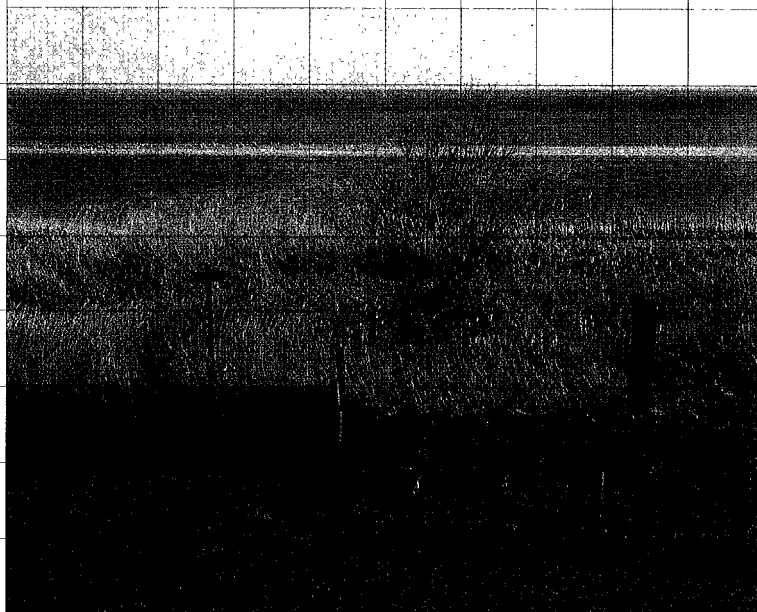
waardevolle en kwetsbare gebieden

In de Nota milieu en economie en in de Voortgangsrapportage missiebrief is aan de problemen in deze gebieden aandacht besteed. Voor de noodzakelijke kwaliteitsimpuls in deze gebieden gelden dezelfde uitgangspunten als voor de kwaliteitsimpuls in het Groene Hart. Voor deze laatstgenoemde impuls heeft het kabinet 30 miljoen gulden per jaar beschikbaar gesteld in de periode 1998-2010.

Een gevolg van de selectieve benadering is dat de beleidstekorten van het generieke milieubeleid in het landelijk gebied niet overal zullen worden opgeheven. Daartegenover staat dat een versnipperde inzet van de beperkte middelen geen oplossing vormt.

Pilotproject Krimpenerwaard

Momenteel onderzoeken het rijk, de provincie en betrokkenen uit het gebied in een pilotproject in de Krimpenerwaard gezamenlijk op welke wijze gevallen van bodemverontreiniging in het landelijk gebied het beste kunnen worden aangepakt. Het project zal aanbevelingen opleveren voor aanpassing van het rijksbeleid inzake bodemverontreiniging met als kernpunten een functiegerichte aanpak, inpassing in het landinrichtingsproces, instelling van een financieringsfonds en het opzetten van een beheersorganisatie.



Met een integrale, structurele en intensieve aanpak kan in ieder geval een aantal waardevolle en kwetsbare gebieden duurzaam worden beschermd.

Conform de toezeggingen aan de Tweede Kamer werkt het kabinet aanvullend beleid uit voor de oplossing van de nitraatproblematiek op de droge zandgronden, de problematiek van de sterk fosfaatverzadigde gronden en de regionale ammoniakproblematiek. Het zal daarbij tevens kijken naar de mogelijkheden van de gebiedsgerichte benadering.

Het kabinet verlengt de stimuleringsregeling voor gebiedsgerichte bestrijding van verdroging (GEBEVE) met één jaar (1999) door niet bestede subsidiegelden te benutten. Het kabinet zal in een later stadium bezien of na 1999 een dergelijke, eventueel aangepaste subsidieregeling moet worden voortgezet. Indien dit zo is, dan overweegt het kabinet om een regeling hiervoor op te nemen in een samenhangende financierings-systematiek voor geïntegreerd gebiedenbeleid. Het sectorale doel 'bestrijding verdroging' blijkt namelijk vaak om een integrale aanpak te vragen. Altijd zijn de functies landbouw en natuur in het spel en vaak de inzet van veel partijen zoals waterschappen, gemeenten, natuurterreinbeheerders en agrariërs.

Maatwerk

In 1996 is het Bestuurlijk experiment milieucoöperaties gestart. Doel hiervan is de mogelijkheden te onderzoeken voor zelfregulering binnen milieucoöperaties. De evaluatie van dit experiment is eind 1997 gestart. Milieucoöperaties zijn regionale samenwerkingsverbanden van agrariërs en soms ook andere organisaties, gericht op natuur- en landschapsbeheer en milieu.

In het ROM-gebied Zuidoost-Friesland is eind 1997 een ander experiment gestart, waarbij een eigen invulling wordt gegeven aan het ammoniakbeleid voor dit gebied. Het kabinet gaat in de planperiode na in hoeverre het de resultaten van deze experimenten in nationale kaders voor het landelijk gebied kan verwerken.

Gemeenten hebben al meer beleidsruimte sinds in 1996 de stankrichtlijn voor veehouderij is aangepast. Voor sommige problemen kunnen gemeenten daardoor beter een oplossing op maat kiezen.

De rijksoverheid en de provincies werken samen een benadering uit om gebiedsdoelen, bijbehorende omgevingscondities en hierop toegesneden maatregelen vast te stellen. Dit gebeurt in het landelijke project 'Handvat toetsingskader gebiedsgericht (milieu)beleid landelijk gebied'. Als aanvulling op het landelijke beleid brengt de Commissie Integraal Waterbeheer van de Coördinatiecommissie Uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren (CUWVO) in 1999 een advies uit over het gebruik van gedifferentieerde kwaliteitsnormen voor nutriënten in oppervlaktewater.

Om de biodiversiteit in het landelijk gebied te beschermen, ontwikkelt het kabinet gebiedsgeïntegreerde doelstellingen voor biodiversiteit binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit gebeurt in relatie tot ondermeer verzuring, verdroging, vermesting en versnippering.

aanpak verdroging

experimenten

gebiedsgerichte doelen en normen

3.4.3 Uitwerking van het beleid voor het stedelijk gebied

Met het stedelijk milieubeleid moet de stad aantrekkelijker worden gemaakt om er te wonen, te werken en te recreëren. De gemeenten zullen allereerst het initiatief moeten nemen om hiervoor oplossingen te zoeken. De provincies hebben daarbij een ondersteunende rol, die zij samen met de gemeenten verder uitwerken in het project 'Rol van de provincies in het stedelijk gebied'. Ook de rijksoverheid is mede-verantwoordelijk voor het bevorderen van een duurzame stedelijke ontwikkeling. Dit houdt verband met de complexiteit van de grootstedelijke problematiek, de reikwijdte van de oplossingsrichtingen en de hoge kosten. Bij investeringsbeslissingen door de rijksoverheid kan een impuls worden gegeven aan de verbetering van de leefomgevingskwaliteit of de toepassing van innovatief en duurzaam ruimtegebruik.

Het Grote Stedenbeleid en de Nota stedelijke vernieuwing waren het begin van een meer integrale aanpak van de stedelijke problematiek. In de begroting 1998 vond in algemene zin al een beleidsintensivering plaats met betrekking tot herstructurering en bodemsanering. Specifiek in het Groene Hart vond een beleidsintensivering plaats voor strategische groenprojecten aan de rand van stedelijke gebieden. Het kabinet beziet in de planperiode of extra inspanningen nodig zijn om de stedelijke leefkwaliteit verder te verbeteren. In het kader van de meer algemene discussie over de toekomst van het gebiedenbeleid (zie paragraaf 3.4.1) gaat het kabinet tevens na hoe het de gebiedsgerichte benadering voor het (binnen)stedelijk gebied kan bevorderen.

In de planperiode wordt het milieubeleid voor de stad vooral op de volgende onderwerpen gericht

- Vermindering van de hinder
- Verbetering van de kwaliteit van groen en blauw
- Bevordering van innovatief, duurzaam ruimtegebruik
- Verbetering van de randvoorwaarden voor maatwerk.

Vermindering van de hinder

Al in de planperiode van het NMP₂ is meer geld beschikbaar gekomen voor de aanpak van bodemverontreiniging. Het kabinet heeft bij de presentatie van de begroting voor 1998 aangekondigd tot 2010 1,5 miljard gulden extra voor bodemsanering te reserveren (zie ook paragraaf 2.6 van deel III over de verontreiniging van de bodem). Het beleid voor verbeteringen in de voertuigtechniek is vastgelegd in de Nota voertuigtechniek en brandstoffen, perspectieven en milieu. Dit beleid draagt bij aan een vermindering van hinder door het verkeer. Voor de uitvoering ervan heeft het kabinet voor de planperiode 185 miljoen gulden op de begroting gereserveerd.

Verbetering van de kwaliteit van groen en blauw

De aanwezigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van groenvoorzieningen in de stad zijn belangrijk voor de leefbaarheid. Doordat echter de ruimte steeds intensiever wordt gebruikt, staat de hoeveelheid groen in de stad onder druk. Bovendien is in diverse onderzoeken gesignaleerd dat de financiële positie van stedelijk groen in de planontwikkeling vaak zwak is. Het kabinet onderzoekt daarom in de planperiode hoe die positie kan worden verbeterd.

groenvoorzieningen

Experimenten Stad en Milieu



Regio Noord

- 1 Assen (Dr.) Coveco-terrein
- 2 Groningen (Gr.) Ciboga-terrein
- 3 Smallingerland (Fr.) Drachtstervaartproject

Regio Oost

- 4 Almelo (Ov.) Stationsgebied Almelo
- 5 Apeldoorn (Gld.) Kanaalzone
- 6 Arnhem (Gld.) Malburgen
- 7 Deventer (Ov.) Bergweide
- 8 Hengelo (Ov.) Zuidelijke spoorzone

Regio West

- 9 Amersfoort (Ut.) Spoorwegzone
- 10 Amsterdam (N-H.) Bijlmermeer
- 11 Delft (Z-H.) Zuidpoort
- 12 Den Haag (Z-H.) Scheveningen Haven
- 13 Haarlem (N-H.) Project Raaks
- 14 Leiden (Z-H.) Van Gend & Loos-terrein e.o.
- 15 Rotterdam (Z-H.) Overschie
- 16 Schiedam (Z-H.) Nieuwland
- 17 Utrecht (Ut.) Kromhoutkazerne
- 18 Velsen (N-H.) IJmuiden-Noord
- 19 Vlaardingen (Z-H.) Rivierzone

Regio Zuid

- 20 Eindhoven (N-Br.) Tongelre-Zuidoost
- 21 Maastricht (Li.) Noord-West Entree
- 22 Oosterhout (N-Br.) De Zwaaiikom
- 23 Roermond (Li.) Maasoeverproject
- 24 Tilburg (N-Br.) Piushaven
- 25 Vlissingen (Ze.) De Stadswerven

watergebruik en -beheer

Tot nu toe betrof de aandacht voor water in stedelijk gebied vooral rioleringsbeheer en afvalwaterzuivering. Voor een duurzaam watergebruik en -beheer in de stad moet echter bij nieuwbouw en herstructurering van bestaand gebied meer rekening worden gehouden met hydrologische, ecologische en landschappelijke waarden. Ook de relatie met de ruimtelijke ordening en de samenhang in de waterketen zijn van belang. De algemene beleidslijnen voor duurzaam watergebruik in de stad staan in het regeeringsvoornemen van de vierde Nota waterhuishouding. De rijksoverheid en de andere overheden werken samen uit hoe dat precies moet en welke gevolgen dat heeft. Een beleidsnotitie hierover, met een plan van aanpak, komt in 1998 uit. In verband hiermee starten de rijksoverheid en de andere overheden op korte termijn met het opstellen van de 'Handreiking water in de stad'. In het kader van het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2 is in 1998 en 1999 in totaal 1,5 miljoen gulden beschikbaar voor onderzoeks- en stimuleringsprojecten op het terrein van water in de stad (zie ook de paragrafen 4.8 en 4.10 van deel II over respectievelijk de doelgroepen bouw en actoren in de waterketen).

Bevordering van innovatief, duurzaam ruimtegebruik

Voor een beter gebruik van de beschikbare ruimte is de stad bij uitstek een toepassingsgebied voor creatieve multifunctionele vormen van ruimtegebruik als ondergronds bouwen, extreme hoogbouw en overkapping van wegen. In de praktijk is dat echter nog niet gebruikelijk. De rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voeren daarom samen een stimuleringsbeleid. Onderdelen daarvan zijn de VNG-publicatie 'Bouwstenen voor een duurzame stedenbouw' uit 1996, het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2 en het Stimuleringsprogramma intensief ruimtegebruik van de rijksoverheid. Met dit Stimuleringsprogramma stelt het kabinet in de periode 1998 tot en met 2002 50 miljoen gulden beschikbaar voor onderzoek en voorbeeldprojecten. Aanvullend hierop bevat het Plan van aanpak duurzaam bouwen 2 acties voor het stimuleren van duurzaam bouwen bij het beheer van de bestaande woningvoorraad. Bovendien bevat dit Plan van aanpak maatregelen die bevorderen dat planontwikkelaars milieu-aspecten al vroeg in de stedenbouwkundige planontwikkeling meenemen (zie ook paragraaf 4.8 van deel II over de doelgroep bouw).

multifunctionaliteit**Verbetering van de randvoorwaarden voor maatwerk**

Met de speciale experimentenwet Stad & Milieu zijn de experimenten Stad & Milieu juridisch mogelijk gemaakt. Ervaringen van gemeenten met de experimenten worden door de rijksoverheid gebruikt om wet- en regelgeving aan te passen. De experimenten geven verder inzicht in de praktijkervaringen met een integraal gebiedenbeleid op gemeentelijk niveau. Voor de experimenten is vanaf 1997 tot en met 2001 2,5 miljoen gulden beschikbaar en kunnen gemeenten daarnaast gebruik maken van de BGM. Na afloop van de experimentele periode verschijnt een eindrapportage. Vooruitlopend daarop worden de resultaten in 1999 tussentijds geëvalueerd. In verband met deze evaluatieverplichtingen zijn met de gemeenten die aan de experimenten deelnemen, afspraken gemaakt over een gestructureerde informatievoorziening. In elk experimentgebied wordt een leefbaarheidsonderzoek uitgevoerd.

experimenten Stad & Milieu

Uit het bovenstaande volgt dat het project Stad & Milieu vooral informatie moet opleveren over de toekomstige wet- en regelgeving op het terrein van het milieuthema ver-

Experimentenwet Stad en Milieu

Het wetsvoorstel biedt een juridische basis voor afwijken van wet- en regelgeving zoals bedoeld in stap 3 van de Stad & Milieu-benadering. Onder bepaalde omstandigheden mag worden afgeweken van al dan niet wettelijk vastgelegde milieukwaliteitseisen op het terrein van geluid, lucht, externe veiligheid en bodem. Ook is het mogelijk met toestemming van de gemeenteraad af te wijken van bepalingen in de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Voorlopig is de experimentenwet vijf jaar van kracht voor gebieden die als experiment Stad & Milieu zijn aangewezen.

storing. Parallel aan de Stad & Milieu experimenten onderzoekt de rijksoverheid in de planperiode hoe deze wet- en regelgeving kan worden geüniformeerd. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de afstemming en integratie met de ruimtelijke planvorming en de voor- en nadelen van een omgevingsplan op lokaal niveau.

Suggesties voor verder lezen

- Deel I
- Deel II, hoofdstuk 1 Samenwerkende organisaties
- Deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- Deel II, hoofdstuk 4 Landbouw
- Deel II, hoofdstuk 4 Bouw
- Deel II, hoofdstuk 4 Actoren in de waterketen
- Deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- Deel III, hoofdstuk 2 Vermesting,
- Deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- Deel III, hoofdstuk 2 Verontreiniging van de bodem
- Deel III, hoofdstuk 2 Verstoring
- Deel III, hoofdstuk 2 Verdroging
- vierde Nota waterhuishouding

Enkele belangrijke resultaten van de milieudiplomatie van Nederland sinds het NMP2

- **Verbetering van milieubepalingen in het Verdrag van Amsterdam (1997)**
- **De IPPC-richtlijn van de EU: integrale benadering van emissies van grote bedrijven (1996)**
- **De afspraak van de Noordzeeministers over het beëindigen van de emissies van gevaarlijke stoffen (1995)**
- **Ondertekening van Verdragen over de Maas en de Schelde met Frankrijk en de Belgische gewesten (1994)**
- **Vaststelling van het Washington Action Programme (bescherming van de zeeën tegen verontreiniging vanaf het land, 1995)**
- **Ratificatie van de Duurzame-ontwikkelingsverdragen met Benin, Bhutan en Costa Rica (1996)**
- **Twee Pan-Europese conferenties over milieubeleid (Luzern 1993 en Sofia 1995), met name over de samenwerking tussen de EU en landen uit Midden- en Oost-Europa**
- **Ondertekening van een Protocol over verdergaande vermindering van zwaveldioxyde-emissies**
- **Overeenstemming in de EU over een klimaatstrategie, vooral met het oog op de Europese inzet bij de klimaatconferentie in Kyoto (1997)**
- **Gemeenschappelijk standpunt in de Milieuraad over een EG-richtlijn betreffende de emissies van personenvoertuigen**
- **Enkele initiatieven van Nederland op het gebied van de kwaliteit van EG-milieuregelgeving**
- **Het voorstel van de Europese Commissie voor een kaderrichtlijn Water (1997)**

4. Internationaal milieubeleid

4.1 Inleiding

In dit NMP₃ wordt het nationaal en internationaal beleid zoveel mogelijk geïntegreerd gepresenteerd. De hoofdstukken over overheden, doelgroepen, milieuthema's en andere onderwerpen gaan over zowel de nationale als de internationale strategie van het kabinet op deze terreinen. Toch is ook een overkoepelende beschrijving van de internationale milieustrategie van Nederland gewenst. Deze wordt daarom in dit hoofdstuk gegeven. In paragraaf 4.2 staan de ervaringen en resultaten in de afgelopen planperiode, in paragraaf 4.3 de verwachte ontwikkelingen en in paragraaf 4.4 staat het beleid voor de planperiode. In deel I is deze strategie al op hoofdlijnen beschreven.

4.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Onder meer onder invloed van Agenda 21 en het Verdrag van Maastricht heeft het NMP₂ het internationale optreden van Nederland in het teken gezet van de 'actieve milieudiplomatie'. Onder die noemer zijn concrete beleidsdoelen geformuleerd: het totstandkomen van internationale verdragen, het versterken van het EU-milieubeleid en het bevorderen van duurzame ontwikkeling en externe integratie. Ten aanzien van deze beleidsdoelen heeft de actieve milieudiplomatie in de afgelopen jaren diverse resultaten opgeleverd (zie met name het overzicht in het Milieuprogramma 1998-2001). Deze resultaten waren het duidelijkst op het klassieke milieuterrein, vooral ten aanzien van milieuverdragen en EU-richtlijnen. Toch baart het concretiseren en uitvoeren van afspraken op sommige van deze gebieden nog veel zorgen, bijvoorbeeld op het terrein van klimaat. Op de nieuwere terreinen van duurzame ontwikkeling en externe integratie zijn de resultaten nog moeilijk meetbaar.

4.3 Verwachte ontwikkelingen

Nederland verkeert in een positie die een sterke internationale oriëntatie op milieugebied bevordert. Deze positie wordt gekenmerkt door een hoge interne milieudruk, daardoor een sterk milieubewustzijn, een hoge mate van afhankelijkheid van omliggende landen bij het verminderen van de milieudruk en een sterke algemene internationale oriëntatie. Voor de komende jaren zijn de volgende ontwikkelingen te verwachten (die in twee richtingen kunnen werken, van Europa of de wereld naar Nederland en andersom).

- Door grensoverschrijdende verontreiniging kent het Nederlandse milieu een sterke fysieke afhankelijkheid van het Europese en het mondiale milieu. Deze zal de komende jaren zeker niet verminderen en misschien zelfs iets toenemen (denk aan de effecten van wereldwijde problemen als klimaatverandering).
- Door verdragen, EU-richtlijnen en dergelijke kent Nederland ook een beleidsafhankelijkheid op milieugebied. Ook deze zal in de toekomst toenemen. De EU-regelgeving en regionale en mondiale milieuverdragen worden steeds belangrijker voor het Nederlandse milieubeleid.

actieve milieudiplomatie

internationaal belang
neemt toe

Het Verdrag van Amsterdam: vergroening van het Verdrag van Maastricht

Het Verdrag van Maastricht van 1992, waarmee de Europese Unie werd opgericht, is in 1997 aangepast door middel van het Verdrag van Amsterdam, dat onder Nederlands voorzitterschap tot stand kwam en op 2 oktober 1997 werd ondertekend. Het nieuwe verdrag moet nu door de 15 lidstaten van de Unie worden geratificeerd.

Het Verdrag van Amsterdam heeft een aantal verbeteringen aangebracht in de milieubepalingen van het Verdrag van Maastricht. De belangrijkste daarvan zijn de volgende.

- 'Evenwichtige en duurzame ontwikkeling' is in de doelstelling van de Europese Unie (artikel B) nevenschikt gemaakt aan 'economische en sociale vooruitgang'.
- Milieubescherming is expliciet zelfstandig toegevoegd aan de doelstelling van de Europese Gemeenschap (artikel 2): "... een hoog niveau van bescherming van het milieu en verbetering van de kwaliteit ervan" in plaats van als randvoorwaarde bij 'duurzame groei'.
- De integratie van het milieubeleid in andere beleidsterreinen (externe integratie), die nu nog in het milieuhoofdstuk wordt behandeld, is, mede op voorstel van Nederland, op een prominente plaats terecht gekomen, namelijk in het nieuwe artikel 3c van de Beginselen van het EG-Verdrag: "De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling".
- De mogelijkheden tot het stellen van strengere nationale normen dan die van de Gemeenschap waar het regels van marktharmonisatie betreft, bijvoorbeeld eisen die aan producten worden gesteld (op basis van artikel 100a), zijn verduidelijkt en verruimd.
- Milieubesluiten gebaseerd op artikel 130s van het EG-Verdrag - die vooral betrekking hebben op milieu-kwaliteit of emissies - zullen voortaan, net als die op basis van 100a, tot stand komen via de procedure van 'codecisie' (medebeslissing) door het Europees Parlement.
- Het Verdrag opent de mogelijkheid voor een groep lid-staten - indien die tenminste de helft van het totale aantal lid-staten omvat - om onder een groot aantal strenge voorwaarden een verdergaand beleid dan het op Gemeenschapsniveau geldende af te spreken.

- Nagaan of een kerosineheffing voor het Europese luchtruim kan worden geïntroduceerd (ter ondersteuning van de EU-inzet in VN-verband). Daarbij zullen zowel de economische aspecten als de milieu-aspecten worden onderzocht.

5. Milieugevaarlijke stoffen

- In Europa en mondiaal een geharmoniseerd beleid tot stand brengen om binnen tien à twintig jaar de productie, het gebruik en/of de emissies van de twintig à dertig milieugevaarlijkste stoffen (onder anderen persistente organische verbindingen) geheel te verbieden en om oude voorraden 'achterhaalde' pesticiden, vooral in ontwikkelingslanden, verantwoord te verwijderen. Diverse organisaties en samenwerkingsverbanden zijn met implementatie bezig: met name UNEP, FAO en OESO op mondiale schaal, ECE en EU op Europese schaal en het OSPAR- en Noordzee-overleg op fluviale schaal.

verbod op productie stoffen

Het kabinet zal bevorderen dat in diverse internationale kaders de hierna volgende acties ondernomen en op elkaar afgestemd worden.

UNEP

- Het UNEP-actieprogramma uitvoeren tegen verontreiniging van de zee vanaf het land. Nederland zal regionale samenwerking in de uitvoering bevorderen (zoals in de Noordzee-aanpak).
- De internationale 'prior informed consent'-procedure versterken bij handel in stoffen, die zo gevaarlijk zijn voor mens en milieu, dat ze in het exporterende land verboden of streng gereguleerd zijn. Het internationale overleg zal in 1998 afgerond worden met een Verdrag van Rotterdam.
- Na dit Verdrag het overleg starten, onder leiding van UNEP, om voor een aantal stoffen een wereldwijde stop van productie en gebruik vast te stellen. Dit betreft om te beginnen een lijst van circa twaalf persistente organische stoffen (POP's), waaronder DDT, PCB's, drins en dioxines. Daarnaast komen er criteria voor aanvulling van deze lijst. UNEP heeft besloten dat dit moet leiden tot een verdrag in 2000 (Verdrag van Stockholm). Eén en ander is gebaseerd op een ECE-protocol (zie hieronder).
- Aanvullende maatregelen nemen: oude voorraden gevaarlijke stoffen afvoeren en verwerken, capacity building ondersteunen en informatievoorziening verbeteren.
- Aansturen op een 'raamwerkverdrag milieugevaarlijke stoffen', zo mogelijk in 2002, zodat mondiaal één kader voor milieugevaarlijke stoffen ontstaat. Nederland meent dat de noodzaak van zo'n verdrag onderdeel moet zijn van het advies dat UNEP in samenwerking met het IFCS (International Forum on Chemical Safety) voorbereidt, over de noodzaak van verbeterde internationale samenhang en efficiëntie in het beleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen.

stop op POP's

ECE

- Onder andere productie- en gebruiksbepalingen of -verboden opnemen in de protocollen over zware metalen en POP's bij het verdrag over luchtverontreiniging. Deze zullen waarschijnlijk in 1998 worden ondertekend (zie de kadertekst).

Gebrek aan zoet water

De verwachting is dat rond de eeuwwisseling in veel delen van de wereld een ernstig gebrek aan zoet water zal ontstaan. De situatie is het meest zorgwekkend in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, maar wordt ook problematisch in gebieden als Centraal-China, het Indiase platteland, grote delen van de rest van Afrika en landen in Zuid-Europa. De landbouw neemt nu nog het merendeel van het watergebruik voor haar rekening, maar de waterbehoefte van de steden zal toenemen. Het gebrek aan water ontstaat enerzijds door deze toename in de vraag, maar anderzijds door ontoereikend waterbeleid en een doorgaans lage prijs voor water, die verspilling in de hand werkt.

Watergebrek levert gezondheidsrisico's op voor de betreffende bevolking en leidt tot verdroging en verzilting, die zowel voor de landbouw als voor de natuur grote nadelige gevolgen hebben.

Het is dus van groot belang om vanuit een mondiaal perspectief de totstandkoming van goed regionaal en lokaal zoetwaterbeheer te bevorderen. De ervaring die daarmee in Nederland is opgedaan kan daarbij nuttig gebruikt worden. Maar ook aan de waterkringloop op het mondiale niveau moet aandacht worden besteed. Deze wordt immers beïnvloed door klimaatverandering, ontbossing, grootschalige aanpassingen van rivierlopen, transport van ijs uit poolgebieden naar lagere breedtegraden, enzovoorts.

OSPAR

- Het besluit van 1995 concretiseren dat in 2020 met lozingen van een aantal milieu-gevaarlijke stoffen wordt gestopt.

EU

- Het verbod op productie, gebruik en lozingen van stoffen wettelijk regelen voor het Europese gebied, onder meer om afspraken in bovengenoemde kaders uit te voeren of te stimuleren.

6. Mondiale zoetwaterproblematiek

- Doel: invulling geven aan de wens van de EU dat iedereen op aarde binnen tien jaar kan beschikken over veilig drinkwater. Deze wens werd door Nederland als voorzitter verwoord in de vergadering van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) in april 1997.
- Middel: zoetwatervoorraden (oppervlaktewater en grondwater) zorgvuldig beheren op basis van afspraken binnen de CDO. Nederland wil verder hulp bieden, bijvoorbeeld kennis en materiële of financiële ondersteuning, bij het ontwikkelen en uitvoeren van nationale programma's op het gebied van waterbeheer en waterzuivering (gebaseerd op de EU-inbreng in CDO-verband in 1997).

veilig drinkwater

7. Agenda 2000 en het toekomstig Europees milieubeleid

- De verworvenheden van het EU-milieubeleid (het acquis) voor toetredende landen overeind houden, overzichtelijke overgangstermijnen afspreken en bilaterale contacten uitbouwen met landen die mogelijk later gaan toetreden.
- Waar mogelijk en zinvol op nationaal niveau milieu- en natuureisen verbinden aan inkomenssteun en een investeringsprogramma voor duurzame landbouwbedrijven opzetten bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Verkennen van mogelijkheden voor verdere vergroening, bijvoorbeeld door toetsen aan milieu- en natuureisen, van nationale fondsen, Structuurfondsen en het Cohesiefonds, en zorgen dat er een verschuiving plaats vindt binnen het Cohesiefonds ten gunste van openbaar vervoer.
- Bevorderen dat in het kader van de toetreding van nieuwe lidstaten voldoende middelen beschikbaar komen voor Midden- en Oost-Europa.
- Het stelsel van milieurichtlijnen vereenvoudigen door onder meer regelgeving in de vorm van kaderrichtlijnen.

8. Bilaterale betrekkingen

- Nieuwe afspraken en projecten op het gebied van CO₂- en energiebeleid opzetten en bestaande afspraken en projecten invullen, onder meer in de vorm van 'joint implementation'.
- De handhaving van milieuregels versterken, de apparaatsopbouw voor milieubeheer en milieubeleid ondersteunen en de mogelijkheden van het publiek vergroten om een rol te spelen bij de totstandkoming en uitvoering van milieubeleid.

De samenwerkingsverbanden tussen het ministerie van VROM en ministeries in andere landen, meestal in de vorm van MoU's, worden voortgezet. De relaties met landen uit Midden- en Oost-Europa en Zuidoost-Azië zullen een accent krijgen. Per land zal

voortzetten MoU's

Evaluatie van de bilaterale samenwerking met andere landen

In 1996 heeft het Instituut Clingendael in opdracht van VROM een evaluatierapport uitgebracht over de bilaterale samenwerking van Nederland met andere landen. Het instituut heeft daarbij vooral gekeken naar de uitvoering van MOU's (Memoranda of Understanding) die VROM onderhoudt. Clingendael onderscheidt twee doelen van samenwerking.

- Het vormen van strategische allianties.
- De individuele ondersteuning van de betrokken landen.

Clingendael heeft aanbevolen om de samenwerking strategischer in te zetten dan voorheen gebeurde. Een gerichte keuze van partnerlanden kan daarbij behulpzaam zijn, gebaseerd op de eigen milieuproblemen waarvoor internationale afspraken nodig zijn (zoals de energieproblematiek).

De minister van VROM heeft dit rapport in december 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden met een reactie. Daarin heeft zij aangegeven dat zij de bestaande samenwerkingsverbanden zal voortzetten, maar dat een accent gelegd zal worden op de relaties met landen uit Midden- en Oost-Europa en met landen uit Zuidoost-Azië.

de samenwerking tot enkele thema's worden beperkt. Bij de keuze van nieuwe partnerlanden en in de bestaande samenwerkingskaders zullen de eigen internationale prioriteiten, zoals in dit NMP verwoord, richtinggevend zijn.

De bilaterale samenwerking met de landen in Midden- en Oost-Europa wordt gericht op ondersteuning van de toetreding tot de EU. Concreet betreft dit joint implementation, handhaving, apparaatsopbouw en betrokkenheid van het publiek. De aandacht voor Zuidoost-Azië komt voort uit de wens om de snel groeiende economieën aldaar bij te staan met Nederlandse ervaring in het bestrijden van de negatieve effecten van die groei op het leefmilieu. Er is opvallend veel interesse voor onderwerpen in de sfeer van economie en milieu, zoals ISO 14000-certificering en milieukeuren.

Nagegaan wordt of naast de versterking van de relaties met Zuidoost-Aziatische landen, samenwerking nuttig is met een land in Zuidelijk Afrika en een land in Zuid-Amerika. Zulke relaties kunnen mogelijk bijdragen aan het doorbreken van blokvorming bij mondiale onderhandelingen. Hierover zal worden besloten onder meer in het licht van de desbetreffende regiobeleidsdocumenten en een gebleken behoefte aan de kant van potentiële partners.

De samenwerking met de Verenigde Staten concentreert zich momenteel op internationaal handhavingsbeleid, luchtkwaliteit en milieubeleidsplanning. Samenwerking op het gebied van auto's is wellicht mogelijk, gelet op de aankondiging van president Clinton dat de Amerikaanse auto-industrie anders moet produceren.

In het kader van Duurzame-ontwikkelingsverdragen worden contacten onderhouden met Benin, Bhutan en Costa Rica. Bij Benin ligt de nadruk op landbouw, bij Bhutan op indicatoren voor duurzame ontwikkeling en bij Costa Rica op handel en milieu. In de samenwerking met alle drie de landen zal het behoud van de biodiversiteit een rol spelen. Tijdens het periodieke beleidsoverleg met de partnerlanden en tijdens de vergadering van het Joint Committee in juni 1997 hebben de drie landen gevraagd in hoeverre de verdragen tot concrete activiteiten in Nederland leiden, opdat het element van de wederkerigheid in de relaties beter tot uitdrukking kan komen. In de planperiode zal aan dit aspect meer aandacht worden besteed.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel III, hoofdstuk 2 Verandering van klimaat
- deel III, hoofdstuk 2 Verzuring
- deel III, hoofdstuk 2 Verspreiding
- deel III, hoofdstuk 5 Handhaving

uitgebreide samenwerking

**duurzame-ontwikkelings-
verdragen**

5. Instrumentarium en handhaving

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de instrumenten van het milieubeleid, dus de middelen die de overheid inzet om de doelstellingen van het milieubeleid te realiseren. Dit zijn juridische, financiële en sociale instrumenten om gewenste gedragsveranderingen te bewerkstelligen bij burgers, bedrijven en overheden, en daarnaast handhavingsinstrumenten en informatievoorziening voor de controle en naleving van de gemaakte afspraken.

In deel I zijn de instrumenten van het milieubeleid al in algemene zin behandeld. Daarbij is aangegeven dat het kabinet in de planperiode vooral aandacht aan financiële instrumenten wil besteden en daarnaast de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit wil vergroten. In de hoofdstukken van deel II over overheden, burgers en doelgroepen zijn die instrumenten meer specifiek behandeld en zijn de overwegingen daarbij aangegeven. In de paragrafen hierna wordt de inzet van instrumenten in de planperiode verder uitgewerkt, inclusief de onderbouwing van dit beleid. Paragraaf 5.2 gaat over juridische instrumenten en over veranderingen in de wet- en regelgeving. De paragrafen 5.3 en 5.4 gaan over financiële en sociale instrumenten. Het beleid ten aanzien van de handhaving komt in paragraaf 5.5 aan de orde en de monitoring van het milieubeleid in paragraaf 5.6.

5.2 Wet- en regelgeving

5.2.1 Inleiding

De instrumenten in het milieubeleid zijn voor een belangrijk deel verankerd in wet- en regelgeving. Daarbij neemt de Wet milieubeheer (1993) een centrale plaats in. In het NMP-plus (bijlage I, Instrumentarium) zijn voor het eerst de plannen voor een integrale Wet milieubeheer uiteengezet. Paragraaf 5.2.2 gaat over de resultaten en ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving in de afgelopen periode, paragraaf 5.2.3 over de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 5.2.4 over het beleid voor de planperiode.

5.2.2 Resultaten en ontwikkelingen van de afgelopen periode

De Wet milieubeheer biedt het juridisch kader voor een geïntegreerd milieubeleid. De wet is opgezet als een aanbouwwet. In het NMP-plus is een schets gegeven voor de uiteindelijke invulling ervan met 22 hoofdstukken. Hiervan zijn er 17 geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. Het integratieproces is dus nog niet voltooid. Voor belangrijke onderdelen van het milieubeleid zijn nog aparte wetten van kracht, zoals de Wet bodembescherming, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Daarnaast zijn nog delen van al langer bestaande milieuwetten van kracht, zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder. Nieuwe onderwerpen in de Wet milieubeheer zijn onder meer Milieuverslaglegging (hoofdstuk 12) en Verwijderingsbijdragen (hoofdstuk 15).

integratie wetgevingsproces

Overzicht van de belangrijkste milieuwetten

1957	Waterleidingwet
1969	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
1970	Wet inzake de luchtverontreiniging
1975	Wet verontreiniging zeewater
1979	Wet geluidhinder
1985	Wet milieugevaarlijke stoffen
1986	Wet bodembescherming
1993	Wet milieubeheer

Overige wetten van belang voor het milieubeleid

1903	Mijnwet
1928	Natuurschoonwet
1958/1994	Luchtvaartwet
1961	Boswet
1963	Kernenergiewet
1965/1972	Ontgrondingenwet
1965	Mijnwet Continentaal plat
1967	Natuurbeschermingswet
1975	Bestrijdingsmiddelenwet
1981	Grondwaterwet
1983	Wet voorkoming verontreiniging door schepen
1985	Landinrichtingswet
1986	Meststoffenwet
1993	Wet op de waterhuishouding
1993	Tracéwet
1994	Wegenverkeerswet
1995	Wet vervoer gevaarlijke stoffen

In vergelijking met de tijd van de voorbereiding en totstandkoming van de Wet milieubeheer is er een aantal omstandigheden veranderd. Deze veranderingen betreffen enerzijds veranderingen in de opzet en aanpak van het milieubeleid en anderzijds veranderingen in de (juridische) omgeving daarvan. Er zijn echter ook uitgangspunten van het milieubeleid constant gebleven of zelfs belangrijker geworden, zoals externe en interne integratie. De discussie rondom externe integratie van het milieubeleid heeft de laatste jaren een extra dimensie gekregen door de ontwikkeling van het begrip 'kwaliteit van de leefomgeving'. Bij het streven naar een betere kwaliteit van de leefomgeving is het noodzakelijk instrumenten van ruimtelijke ordening en milieubeleid beter afgestemd in te zetten. Een gecombineerde inzet van deze instrumenten vergt een gelijke gerichtheid en het huidige wetgevingsinstrumentarium voldoet daar vaak niet aan. Het instrumentarium van ruimtelijke ordening is meer gericht op het faciliteren van een (belangen)afweging met betrekking tot gebiedsfuncties, terwijl het wettelijk instrumentarium van het milieubeleid meer gericht is op het stellen van randvoorwaarden. Deze verschillen maken een gecombineerde inzet niet onmogelijk, maar soms wel lastig.

**kwaliteit van de
leefomgeving****5.2.3 Verwachte ontwikkelingen**

De juridische omgeving van de Wet milieubeheer verandert sterk. In de eerste plaats is een permanente aanpassing en uitbreiding van de milieuwetgeving in de EU-lidstaten noodzakelijk door de stroom van Europese richtlijnen en andere internationale regels op milieugebied. In de tweede plaats is voor het Nederlandse bestuursrecht een codificatieproces in gang gezet. De wetgever voegt daar regelmatig nieuwe hoofdstukken van de Algemene wet bestuursrecht aan toe. Hierdoor worden bepaalde onderwerpen aan een regeling in de Wet milieubeheer onttrokken en onderdeel gemaakt van de Algemene wet bestuursrecht. Door dit proces verandert het karakter van de Wet milieubeheer. De regels die overblijven hebben een specifieke functie voor het milieubeleid.

Algemene wet bestuursrecht

Het denken over wetgeving als sturingsinstrument verandert. Door de lange totstandkomingsprocedure en de geringe flexibiliteit ervaart men wetgeving steeds vaker als een belemmering om maatschappelijke vernieuwingen door te voeren. Zonder hierin 'door te slaan' - wat ongetwijfeld zou leiden tot grote rechtsonzekerheid - groeit de behoefte aan 'experimenteren'. Verwacht wordt dat deze behoefte in de planperiode alleen maar zal toenemen.

sturing

In de komende eeuw is er behoefte aan een - in belangrijke mate - vernieuwd wetgevingsinstrumentarium. Dit moet beter in staat zijn om zelfsturing bij overheden en doelgroepen te stimuleren en te faciliteren en sterker gericht zijn op bescherming van een goede leefomgevingskwaliteit. Deze ontwikkelingen maken een herbezinning op de toekomst van de milieuregelgeving noodzakelijk. Daartoe is eind 1995 een onderzoek gestart door de Rijksuniversiteit Leiden en de Katholieke Universiteit Brabant (project 'Perspectief Ontwikkeling en Uitbouw Wet milieubeheer', POUW). Begin 1998 biedt het kabinet de resultaten van dit onderzoek aan de Staten-Generaal aan.

vernieuwing

In de Nota milieu en economie heeft het kabinet verschillende mogelijkheden geschetst voor een sturingsconcept dat zoveel mogelijk aansluit bij de eigen dynamiek van bestaande maatschappelijke processen. Dit NMP geeft nader invulling aan dit sturingsconcept. De belangrijkste invalshoek om behoud van milieu en economische groei met elkaar te verzoenen, is het verdisconteren van milieukosten in productprijzen en het bevorderen van technologische ontwikkeling om zuiniger om te gaan met onze natuurlijke hulpbronnen.

Eisen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud en redelijke lastenverdeling spelen bij de totstandkoming van milieuregelgeving een steeds belangrijker rol. Hiervoor is de afgelopen jaren ook vanuit het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) een sterke stimulans gegeven. Verwacht wordt dat de vergunningplicht voor bedrijven in 2000 voor bijna 80% zal zijn vervangen door algemene regels van de rijksoverheid. Het wordt eenvoudiger om veranderingen binnen bedrijven aan te brengen, doordat voor minder veranderingen een wijziging van de vergunning nodig zal zijn. Maar ook op andere onderdelen is de milieuregelgeving voor verbetering vatbaar. Zo is nog niet eenduidig geregeld wie bevoegd is tot handhaving van overtredingen van milieuregels buiten inrichtingen.

meer flexibiliteit

5.2.4 Het beleid voor de planperiode

Door de geschetste ontwikkelingen is het noodzakelijk om een hernieuwde visie te formuleren op de toekomst van de milieuregelgeving, in het bijzonder de Wet milieubeheer. Het kabinet zal een dergelijke visie ontvouwen in het kader van de standpuntbepaling met betrekking tot het POUW-rapport (zie paragraaf 5.2.3).

- Geïntegreerde wetgeving wordt steeds belangrijker. Prioriteit heeft daarom de verdere ontwikkeling en uitbouw van de Wet milieubeheer tot een complete en doorzichtige wet voor de integrale afweging van milieuproblemen. Het kabinet kiest daarbij voor een meer ontwikkelingsgerichte, pragmatische aanpak in plaats van het zonder meer opvullen van de 'blauwdruk' van 1989. Dit betekent dat integratie in de Wet milieubeheer voorop staat bij initiatieven tot nieuwe milieuwetgeving respectievelijk bij de herziening van de bestaande sectorale wetgeving, waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijke is.
- Externe integratie krijgt in de planperiode via de regelgeving op diverse wijzen nader vorm. Kern daarbij is de motivering van de besluitvorming op andere terreinen van overheidsbeleid. Daarbij moet duidelijk worden hoe rekening is gehouden met het milieubelang. Bij deze motivering kunnen de voor de besluitvorming geldende specifieke toetsingscriteria (de criteria die worden genoemd in de regeling waarop het besluit berust) in de praktijk richting worden gegeven door algemene uitgangspunten als het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel van de Algemene wet bestuursrecht en het ALARA-beginsel van de Wet milieubeheer. Ook aan de uitgangspunten dat *onoverzienbare milieuschade moet worden voorkomen* en dat preventieve maatregelen de voorkeur verdienen boven sanering, kan een dergelijke richtinggevende werking worden toegekend. Voor bepaalde investeringen blijven specifieke onderzoeks- en motiveringseisen van belang, zoals die volgen uit de recent gewijzigde EU-richtlijn inzake milieu-effectrapportage. Het kabinet zal de wenselijkheden en mogelijkheden om de regeling van de milieu-effectrapportage aan te passen, in kaart brengen, conform het regeringsstandpunt inza-

ontwikkelingsgerichte
aanpak

externe integratie

Milieu-effectrapportage

De volgende wetsartikelen uit de Wet milieubeheer vormen de essentie van de regeling milieu-effectrapportage: voorafgaand aan het te nemen besluit alle gevolgen voor het milieu in kaart brengen, het onderbouwen van het besluit, met daarbij de afweging van alternatieven en tenslotte de evaluatie van het genomen besluit.

Art. 7.35 1. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 7.27 houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

Art. 7.37 1. In het besluit als bedoeld in artikel 7.27, eerste lid, vermeldt het bevoegd gezag, in ieder geval voor zover de inhoud van het milieu-effectrapport daarop van invloed is, de gronden waarop het berust. Het geeft tevens de wijze aan, waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor het milieu van de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, en vermeldt hetgeen is overwogen omtrent de in het milieu-effectrapport beschreven alternatieven. (.....)

Art. 7.39 Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen.

Hoofdstuk 5

Instrumentarium

en handhaving

Paragraaf 5.2

Wet- en regelgeving

ke de evaluatie van deze regeling. Daarnaast zal het kabinet bezien in hoeverre het - mede in verband met het bovenstaande - noodzakelijk is sectorwetgeving aan te vullen met het milieubelang. In het algemeen geldt dat uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten de integratie van het milieubelang op andere terreinen van overheidsbeleid zo efficiënt mogelijk vorm dient te krijgen.

- In de planperiode zal de verdere integratie binnen de milieuregelgeving een extra impuls krijgen. Daarbij geeft het kabinet prioriteit aan de totstandkoming van het hoofdstuk Stoffen en producten (integratie van onder meer de Wet milieugevaarlijke stoffen in de Wet milieubeheer) en integratie van de regeling van de Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer, conform het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG). Ook zal het kabinet bezien of een betere afstemming mogelijk is tussen de saneringsregeling van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer (zie hoofdstuk 2.6 van deel III over verontreiniging van de bodem). Het advies van de Commissie Epema-Brugman (zie hoofdstuk 2.7 van deel III over verwijdering) zal leiden tot een ingrijpende herziening van het hoofdstuk Afvalstoffen. Daarbij zal dan ook een kwaliteitsverbetering worden nagestreefd van de afstemming met de andere hoofdstukken van de Wet milieubeheer. In het kader van de invulling van het hoofdstuk over Andere handelingen (hoofdstuk 11) zal worden gezocht naar oplossingen voor de regulering van activiteiten buiten inrichtingen en diffuse verontreinigingen.
- Het kabinet zal in de planperiode onderzoeken of een meer structureel afgestemde inzet van milieu- en ruimtelijk instrumentarium mogelijk en wenselijk is. Hiertoe zullen de planstelsels worden vergeleken en zal aandacht worden gegeven aan het onderscheid tussen planinstrumenten met een vooral horizontale sturing of binding en planinstrumenten met een verticale en externe sturing. Het kabinet zal nagaan of een consequente scheiding van deze functies in twee documenten, op alle betrokken overheidsniveaus, de gewenste structurele gecombineerde inzet zou kunnen bevorderen. Daarbij zal ook het advies worden betrokken van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over de werking van het hoofdstuk Plannen van de Wet milieubeheer. Dit advies wordt begin 1998 verwacht.
- In de planperiode zal de regelgeving inzake effectgerichte normstelling worden aangepast. Onder meer hierdoor krijgt zelfsturing of uitvoering op maat richting andere overheden vorm. Meer flexibiliteit is noodzakelijk. Onder meer op basis van de ervaringen met de Experimentenwet Stad & Milieu zal worden bezien in hoeverre een verbreding van deze aanpak mogelijk is. Gezocht zal worden naar een eenduidige juridische vormgeving van de gewenste flexibiliteit. Voorkomen moet worden dat lokale overheden onnodig worden belast door het stellen van verschillende eisen vanuit de verschillende milieukwaliteitsonderdelen om in aanmerking te komen voor de gewenste flexibiliteit. Het kabinet zal bezien of het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer (hoofdstuk 5) tegen deze achtergrond moet worden aangepast. Een circulaire of handreiking zal de systematiek van de effectgerichte normstelling toegankelijk maken.
- Met het oog op meer ruimte voor zelfsturing bij de doelgroepen zal hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer op diverse onderdelen worden heroverwogen. De vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften (in lijn met artikel 8.12 van de Wet milieubeheer) blijft hierbij het kernpunt. Dit heeft ook belangrijke raakvlakken met het faciliteren van zelfsturing door toepassing van gecertificeerde milieuzorgsystemen.

integratie wetten**milieu en ruimte****zelfsturing**

- Om zelfsturing bij andere overheden en bij doelgroepen te faciliteren en om onbedoelde neveneffecten te voorkomen, is een normatief kader essentieel. Ook in de Nota milieu en economie is een rode draad dat het 'poldermodel' groen en schoon moet zijn. In deze nota is een perspectief van een duurzame economische ontwikkeling geschetst. In dit perspectief krijgen economische actoren meer ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor milieuzorg. Daarbij is uiteraard van belang dat er een normatief kader is waarbinnen deze zelfregulering gestalte kan krijgen. De beginselen van milieurecht (zoals ook opgenomen in de Verklaring van Rio) zijn een belangrijke basis voor dit kader. Daarom wordt overwogen om beginselen als het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel en het ALARA-beginsel op te nemen in de Nederlandse milieuwetgeving. In 1998 start de voorbereiding van een wetsvoorstel, waarbij het ALARA-beginsel van toepassing wordt verklaard op besluiten waarbij het milieubelang moet worden afgewogen en waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. (Nu is het beginsel alleen van toepassing op hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer.) Hierbij moeten wel enkele kanttekeningen worden gemaakt over de beperkingen van zulke beginselen. Ze geven slechts een uitgangspunt aan en schrijven niet een bepaald resultaat voor. Een evenwichtige en integrale belangenafweging moet uiteraard altijd mogelijk blijven. Ook zal duidelijk moeten zijn dat dergelijke beginselen nooit rechtstreeks een basis voor bezwaar- of beroepsprocedures kunnen vormen. Wettelijke regeling van beginselen biedt een goed aanknopingspunt om ook deze kanttekeningen in het recht te verankeren.
- Verdere verbetering van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud en redelijke lastenverdeling zal in de planperiode gestalte krijgen door de totstandkoming van algemene regels. Deze komen voor de kleinere bedrijven in de plaats van de vergunningplicht. Dit is een gevolg van het MDW-project (Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit) over het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit van de Wet milieubeheer. Dit project heeft duidelijk gemaakt dat een aantal basisvoorschriften voor alle bedrijven (kleiner of groter) feitelijk identiek is. Het kabinet zal bezien of een verdere vereenvoudiging van de regelgeving kan worden bereikt door een aantal van deze basisvoorschriften te codificeren. Daarna zouden de vergunning en de algemene regels in feite alleen nog, waar nodig, aanvullende voorschriften hoeven te bevatten.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel III, hoofdstuk 2 Verontreiniging van de bodem
- deel III, hoofdstuk 2 Verwijdering
- deel III, hoofdstuk 3 Gebiedenbeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Handhaving
- Nota milieu en economie

Kwalitatieve aanbevelingen van de Werkgroep vergroening

De Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel is ingesteld door de Staatssecretaris van financiën (Staatscourant 62, 28 maart 1995) en heeft als taak om te bezien welke mogelijkheden kunnen worden ingezet binnen het fiscale stelsel, die het belang van de bescherming van het milieu dienen en een duurzame ontwikkeling van de economie bevorderen. De paragraaf financieel instrumentarium is mede een reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel, voor zover daar niet reeds is op ingegaan bij de belastingmaatregelen voor 1997 en 1998. Naast concrete voorstellen voor maatregelen heeft de werkgroep in haar derde rapportage ook kwalitatieve aanbevelingen gedaan. De regering staat in beginsel positief tegenover deze aanbevelingen, waarvan de volgende de belangrijkste zijn.

- De versterking van de beleids- en onderzoekscapaciteit binnen het rijksapparaat ten behoeve van de vergroening van het fiscale stelsel.
- De inzet op een Europees geharmoniseerd verlaagd BTW-tarief voor enkele aansprekende energiebesparende consumentenproducten.
- Onderzoeken op het gebied van fiscale stimulering van verhuismobiliteit, verhoging van de verbruikersbelastingen op frisdranken in combinatie met de inzet van biologische suiker en de integratie van energiebelastingen.
- Onderzoek naar emissieheffingen op verzurende stoffen.

5.3 Financieel instrumentarium**5.3.1 Inleiding**

In deze paragraaf komen onderdelen van het financieel instrumentarium aan de orde. Financiële instrumenten kunnen, veelal in samenhang met andere instrumenten, effectieve middelen zijn voor het realiseren van de doelstellingen van het milieubeleid waaronder het bereiken van een duurzame economische ontwikkeling op langere termijn. Door aan te grijpen bij het prijsmechanisme kan zowel met positieve als negatieve financiële prikkels milieuvriendelijk gedrag worden gestimuleerd met behoud van de eigen keuzevrijheid. Financiële instrumenten kunnen in verschillende vormen voorkomen zoals subsidies, fiscale maatregelen en verhandelbare emissierechten en -reducties.

In de volgende paragrafen komt in het bijzonder het fiscale instrumentarium aan de orde. Paragraaf 5.3.2 gaat in op de resultaten van de afgelopen planperiode. Paragraaf 5.3.3. schetst de verwachte ontwikkelingen. In paragraaf 5.3.4 komt het beleid voor de planperiode aan bod. Tenslotte geeft paragraaf 5.3.5 een beknopte beschrijving van enige actuele ontwikkelingen bij andere financiële instrumenten.

5.3.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel heeft in drie rapportages aanbevelingen gedaan voor mogelijke maatregelen die het kabinet kan inzetten binnen het fiscale stelsel en die het belang van het milieu dienen en een duurzame ontwikkeling bevorderen. Vele van de aanbevelingen zijn inmiddels, geheel of gedeeltelijk, overgenomen in het kader van de belastingmaatregelen voor 1997 en 1998. Andere aanbevelingen komen in deze paragraaf terug, met name in het kader van een verschuiving van de belastingdruk van de directe naar de indirecte belastingen.

Tussen 1994 en 1998 is de opbrengst van de groene belastingen gestegen van 16 miljard gulden naar ongeveer 24 miljard gulden. Groene belastingen zijn alle belastingen die door hun prijseffect gunstig voor het milieu uitwerken. Daaronder vallen ook belastingen die niet (primair) om milieuredenen in het leven zijn geroepen maar wel gunstig op het milieu uitwerken. Naast belastingen op milieugrondslag worden daarom ook belastingen op auto's en motorbrandstoffen aangemerkt als groene belastingen. Het aandeel van groene belastingen binnen de rijksbelastingen zal naar verwachting 14% bedragen in 1998. In 1994 was dit nog 11%. Deze vergroening is mede tot stand gekomen door de invoering van nieuwe milieubelastingen zoals de grondwaterbelasting, de afvalstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting. Daarnaast zijn er verschillende fiscale faciliteiten ingevoerd of uitgebreid, die milieuvriendelijk gedrag belonen, zoals de fiscale groenregeling (Groenbeleggen), de willekeurige afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL) en de energie-investeringsaftrek (EIA).

In de Nota milieu en economie is ingegaan op onder andere de volgende nationale mogelijkheden voor vergroening van het fiscaal stelsel.

- BTW-differentiatie.
- Een verschuiving van de directe belastingen op arbeid naar milieubelastingen.

werkgroep vergroening**aandeel groene belastingen****Nota milieu en economie**

Gerealiseerde fiscale vergroeningsmaatregelen tussen 1994 en 1998

- Invoering tijdelijk nihil tarief voor restbrandstoffen in de brandstoffenbelasting (BSB) per 1-7-1994.
- Invoering fiscale groenregeling, per 31-12-1994.
- Verhoging tarieven BSB met ingang van 1-1-1995.
- Invoering grondwaterbelasting en tegemoetkoming spoelwater per 1-1-1995.
- Invoering afvalstoffenbelasting en tijdelijke tegemoetkomingen voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingsafval per 1-1-1995.
- Stimulering elektrische auto's door nihil tarief motorrijtuigenbelasting, per 1-4-1995
- Verruiming fiscale faciliteiten voor bosaanleg in de Natuurschoonwet per 6-12-1995.
- Invoering van de 1e tranche van de regulerende energiebelasting (REB) per 1-1-1996.
- Invoering indexatie accijnzen op minerale oliën per 1-1-1996.
- Verruiming VAMIL-regeling (willekeurige afschrijving milieu-investeringen) in de Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting per 1-1-1996.
- Invoering vrijstelling overdrachtsbelasting bij de verplaatsing van landbouwbedrijven uit SGP's, EHS en VINEX gebieden, per 1-1-1996.
- Stimuleren beschikbaar stellen fiets door de werkgever in de omzetbelasting per 1-1-1996.
- Verruiming toepassing vervangingsreserve bij het verplaatsen van land- en tuinbouwbedrijven uit aangewezen gebieden, per 12-7-1996.
- Verruiming regeling groenprojecten in de inkomstenbelasting; per 14-8-1996 groenverklaring voor projecten met een kortere looptijd dan 10 jaar en uitbreiding tot DUBO-woningen en biologische landbouwprojecten per 1-11-1996.
- Uitbreiding van het werkingsgebied en verhoging van het reiskostenforfait voor het openbaar vervoer en het belastingvrij vergoeden van OV-reizen in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Bevriezing van de niet-OV aftrek- en vergoedingsbedragen woon-werkverkeer in de inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Stimulering telewerken in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Regeling vrijstelling vergoeding fiets in de loon- en inkomstenbelasting per 1-1-1997.*
- Invoering energie-investeringsaftrek in de inkomsten- en vennootschapsbelasting per 1-1-1997.
- Invoering 2e tranche REB en betrekken grootverbruikers van elektriciteit in de REB per 1-1-1997.
- Invoering belasting op Uranium-235 per 1-1-1997.
- Verlaging grens voor vrijstelling beregening en bevoeiing in de grondwaterbelasting per 1-1-1997.*
- Variabilisatie autokosten door verhoging accijnzen op motorbrandstoffen en (milieugunstige) verlaging van de motorrijtuigenbelasting per 1-7-1997.*
- Stimuleren schoonste LPG-techniek door extra verlaging van de motorrijtuigenbelasting per 1-7-1997.*
- Vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor autobussen voor openbaar vervoer op LPG of aardgas per 1-7-1997.
- Stimulering elektrische auto's door vrijstelling van de belasting personenauto's en motorrijwielen per 1-7-1997.*
- Invoering 3e tranche REB per 1-1-1998.

* geheel of gedeeltelijke uitvoering van de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel.

Daarnaast geeft de regering in de Nota milieu en economie aan zich te zullen blijven inzetten voor een mondiale heffing op kerosine en de opheffing van de BTW-vrijstelling voor internationale vluchten. Deze maatregelen kunnen vooruitlopend op afspraken in mondiaal verband ook in Europees verband worden overwogen, wanneer deze geen schadelijke gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van de Europese luchtvaartmaatschappijen.

In de Nota milieu en economie constateert de regering dat het van belang is stappen te zetten om het fiscale stelsel verder te vergroenen. Daarbij zal zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij het bestaande fiscale instrumentarium en de verwachte ontwikkeling daarvan zoals aangegeven in de verkenning van de belastingen in de 21^e eeuw.

Met de Wet fiscale milieuversterking heeft de regering per 1-1-1998 een volgende stap gezet met maatregelen, die deels zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel.

5.3.3 Verwachte ontwikkelingen

In de onlangs uitgebrachte verkenning Belastingen in de 21^e eeuw¹⁷ heeft het kabinet zijn opvattingen gepresenteerd over de vergroening van het belastingstelsel. Deze standpunten zijn mede gebaseerd op de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn.

- Een solide en substantiële heffingsgrondslag van milieubelastingen.
- Een bijdrage aan de gewenste milieu-effecten.
- Administratief eenvoudig en goed te controleren.

Als onderdeel van een herziening van het belastingstelsel wordt met een groener belastingstelsel tegelijkertijd budgettaire ruimte geschapen voor een verlaging van de lastendruk op arbeid. Daarmee wordt bijgedragen aan een breder stelsel dat minder vatbaar is voor erosie van de grondslag en dat stabiele belastingopbrengsten garandeert. De combinatie van (verhoogde) groene belastingen en verlaagde loon- en inkomstenbelasting kan tevens de dynamiek in de technologische ontwikkeling bijsturen in de richting van een verminderde milieudruk bij economische groei.

Het kabinet gaat er vanuit dat besluitvorming aan het begin van de volgende kabinetsperiode zal plaatsvinden.

Belangrijke aangrijpingspunten voor vergroening van het belastingstelsel zijn

- Indexering van milieubelastingen
- Energiebelastingen
- Andere belastingen op milieugrondslag
- Accijnzen
- Positieve prikkels
- BTW
- Verkeer en Vervoer

Daarbij is de internationale context van belang.

uitgangspunten

¹⁷ Tweede Kamer, 1997/1998, nr. 25 810, nrs. 1 en 2

Vergroeningsmaatregelen per 1-1-1998

- **Verhoging tarief afvalstoffenbelasting (ASB) voor verbrandbaar afval met f 35 per ton.**
- **Belasten kolenvergassingsgas (KV-gas).**
- **Elektriciteit opgewekt met biomassa in afvalverbrandingsinstallaties, wordt onder een bijzondere regeling binnen de regulerende energiebelasting gebracht, gekoppeld aan een afspraak tot efficiëntieverbetering.**
- **Verhoging belastingvrije voet in de regulerende energiebelasting bij aanwezigheid van een elektrische warmtepomp.**
- **Invoering van een nihil tarief voor groene stroom in de regulerende energiebelasting.**
- **Tijdelijke accijnsvrijstelling bio-ethanol voor proefprojecten.**
- **Gedifferentieerde verhoging motorrijtuigenbelasting in plaats van de indexatie van de accijnzen per 1-1-1998 (uitvoering motie Hoogervorst c.s., aangepast conform amendement Reitsma).**
- **Verruiming van de stimulering van telewerken in de loon- en inkomstenbelasting.***
- **Verhoging van het OV-forfait in de loon- en inkomstenbelasting in verband met ketenmobiliteit.***
- **Verruiming en vereenvoudiging van de meerjaregeling in de loon- en inkomstenbelasting.***
- **Verruiming vrijstelling elektrische auto's in de BPM en MRB.***
- **Vrijstelling (90%) vergoeding particulier bos- en natuurbeheer in de inkomstenbelasting.**
- **Uitbreiding van de regeling Groen beleggen in de inkomstenbelasting voor onder andere investeringen in: 1) een aantal minder ontwikkelde en Oost-Europese landen, 2) vormen van bodemsanering, 3) groenlabelkassen en groenlabelstallen, 4) fietsinfrastructuur en 5) duurzaam bouwen. Daarnaast is er sprake van verlenging van de groenverklaring van 10 tot 30 jaar voor donkergroene projecten (Bos- en natuurprojecten).**
- **uitbreiding van de VAMIL-regeling met milieuvriendelijke productieprocessen en groenlabelkassen.**
- **Uitbreiding van de energie-investeringsaftrek in de inkomsten- en vennootschapsbelasting.**
- **Het storten in eigen beheer van verbrandingsresten van afvalverbrandingsinstallaties belasten in de afvalstoffenbelasting.**
- **Verlenging van de teruggaafregeling voor ontinktingsresidu in de afvalstoffenbelasting tot 1-1-2001.**
- **Invoering van een nihil tarief in de afvalstoffenbelasting voor asbest tot 1-1-2002.***
- **Uitbreiding van het nihil tarief voor restbrandstoffen in de brandstoffenbelasting tot zware stookolie, voorzover deze als brandstof wordt gebruikt in de inrichting waarin ze is ontstaan.**
- **Verlenging van het nihil tarief voor restbrandstoffen in de brandstoffenbelasting tot 1-1-2003.**
- **Tegemoetkoming in de afvalstoffenbelasting voor de zee fractie van verbrandingsresten van AVI.**
- **Invoering van een bodemtarief bij de heffing BPM op gebruikte auto's, per 1-5-1998.***

* geheel of gedeeltelijke uitvoering van de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel.

Indexering milieubelastingen

In beginsel beoogt het kabinet om met ingang van 1 januari 1999 over te gaan op het indexeren van de milieubelastingen aan de inflatie ten einde een sluipende "ontgroening" van het fiscale stelsel te voorkomen. Definitieve besluitvorming zal plaats vinden in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 1999.

Energiebelasting

De regering streeft naar een verhoging van de energiebelastingen in internationaal verband. Door het CPB is op verzoek van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om nationaal de energiebelastingen te verhogen ook indien andere landen dit niet doen. Uit de CPB-berekeningen¹⁸ blijkt dat een verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden geen grote economische effecten oproept mits.

- Zeer grote energieverbruikers worden uitgesloten van de verhogingen.
- De heffingsopbrengst geheel of grotendeels wordt teruggesluisd in de vorm van verlaging van andere belastingen (fiscale compensatie).
- Maatschappelijke acceptatie bestaat met betrekking tot heffing en terugsluizing.

Het bedrag dat beschikbaar is voor de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting als compensatie voor de verhoging van de energiebelastingen wordt mede bepaald door het aandeel van bedrijven in deze verhoging. Een groter aandeel van bedrijven (grootverbruik is uitgezonderd) leidt per saldo tot een evenwichtiger inkomensbeeld, waarbij volgens de berekening van het CPB sprake is van iets gunstigere economische effecten en milieuresultaten. Het aandeel van bedrijven in de verhoogde energiebelastingen kan ook in verband worden gezien met het aandeel van bedrijven in de positieve prikkels.

Het CPB heeft twee varianten voor een verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden doorgerekend. Deze verschillen in de mate waarin ook bedrijven een bijdrage leveren aan de opbrengst. In beide varianten blijven zeer grote energieverbruikers buiten de verhoging. Het milieu-effect van een dergelijke verhoging wordt door het CPB geschat op een reductie van CO₂-uitstoot van 4 à 5 Mton in het jaar 2020. De fiscale compensatie voor bedrijven kan plaatsvinden door (een mix van) de volgende mogelijkheden.

- Lagere werkgeverslasten op arbeid.
- Verlaging van tarieven.
- Verruiming of invoering van ondernemersfaciliteiten, zoals een milieu-investeringsaftrek en een duurzame ondernemersaftrek.

De lastenverzwaring voor gezinshuishoudens kan worden teruggesluisd via de loon- en inkomstenbelasting, met aandacht voor de inkomenspositie van specifieke groepen. Een verhoging van de energiebelastingen treft lagere inkomensgroepen in het algemeen het zwaarst. Via terugsluizing van de opbrengsten in een totaalpakket kan hiervoor zoveel mogelijk worden gecompenseerd. Met het oog op de inkomenseffecten kunnen ook de onderlinge verhouding van de tarieven voor gas en elektriciteit en de heffingsvrije voeten die daarvoor gelden bij de afweging worden betrokken.

In de 'Verkenning voor de 21e eeuw' is bovenstaande lijn opgenomen.

CPB-berekeningen

**fiscale compensatie
bedrijven**

fiscale compensatie burgers

¹⁸ Werkdocument 96 van 1997, "Vergroening en energie, Effecten van verhoogde energieheffing en gerichte vrijstelling"

Indexeren van groene belastingen

De Nota milieu en economie stelt het volgende over de indexering van groene belastingen:

"Om te voorkomen dat door de geldontwaarding een geleidelijke 'ontgroening' van het fiscale stelsel optreedt, beoogt het kabinet de milieubelastingen te indexeren aan de inflatie. De besluitvorming hierover zal met inachtneming van de reeds lopende en voorgenomen evaluaties van de milieubelastingen plaatsvinden. Daarbij dient onder meer te worden bezien of er sprake is van zwaarwegende bezwaren in de sfeer van inkomenseffecten en concurrentienadelen. Het betreft indexering per 1-1-1999 van met name de belastingen op brandstoffen, grondwater, afvalstoffen en de regulerende energiebelasting".

Deze belastingen maken deel uit van de belastingen op milieugrondslag.

Milieu-investeringsaftrek.

De Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel heeft zich uitgesproken voor een flexibilisering van de regeling willekeurige afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL). Het relatieve voordeel van milieu-investeringen is sinds de invoering van de maatregel gedaald door de rentedaling en door de verbreding van de toepassing van de willekeurige afschrijving. De werkgroep bepleit om de willekeurige afschrijving voor milieu-investeringen op kracht te houden door er een investeringaftrek aan toe te voegen. Een dergelijk instrument geeft bovendien de mogelijkheid tot differentiatie.

Duurzame ondernemersaftrek

Naar het oordeel van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel biedt een duurzame ondernemersaftrek binnen de inkomstenbelasting goede mogelijkheden om ondermeer biologische landbouw en bosbouw te bevorderen. Binnen de inkomstenbelasting zou een regeling duurzame ondernemersaftrek kunnen worden opgenomen die vergelijkbaar is met de regeling voor willekeurige afschrijving. Dit geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling invulling te geven aan de maatregel. Deze aftrek beloont voorlopers op milieugebied binnen een bedrijfstak voor bijzondere milieukosten, die niet samenhangen met investeringen en die daardoor niet worden bereikt met milieu-investeringsfaciliteiten.

Andere belastingen op milieugrondslag

Gelet op de milieu-effecten is een verdere verhoging van de afvalstoffenbelasting en de grondwaterbelasting als onderdeel van een herziening van het belastingstelsel een mogelijkheid. Met betrekking tot nieuwe belastingen op milieugrondslag zijn twee mogelijkheden door de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel als kansrijk aangeduid. Dit betreft een belasting op oppervlaktedelfstoffen met onder meer vrijstellingen voor ontgrondingen in het kader van natuurbouw en een belasting op bestrijdingsmiddelen. Ter voorbereiding van verdere besluitvorming vindt nader onderzoek plaats naar deze mogelijkheden. Ook heeft de werkgroep gewezen op de mogelijkheid van een belasting op niet-duurzaam geproduceerd hout, deze mogelijkheid is door de werkgroep niet nader onderzocht. Het kabinet zal de mogelijkheid van een belasting op niet-duurzaam geproduceerd hout in het begin van de planperiode onderzoeken.

Accijnzen

Vanuit oogpunt van milieu en mobiliteit is een verdere verhoging van de accijnzen op motorbrandstoffen gewenst waarbij de opbrengst wordt teruggesluisd. De mogelijkheden daartoe zijn echter sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het accijnsniveau in de buurlanden en de Europeesrechtelijke en praktische ruimte die er is om met nationaal onevenredig nadelige economische gevolgen, met name in de grensstreek rekening te houden.

verhoging accijnzen

De werkgroep vergroening van het fiscale stelsel heeft ook de aandacht gevestigd op de milieueffecten van een verhoging van het accijnstarief voor rode dieselolie. Voor een dergelijke verhoging is nader onderzoek vereist, waarbij het streven van het kabinet naar de introductie van zogenoemde paarse diesel in 1999 van belang kan zijn.

dieselolie

Positieve prikkels

In de Nota milieu en economie is gewezen op het belang van belonen naast belasten als het gaat om vergroening. Met positieve prikkels kan het milieurendement van groene belastingen worden versterkt. Dit kan met name van betekenis zijn indien de tarieven van deze belastingen door internationale omstandigheden nog relatief laag moeten blijven en omschakeling naar milieuvriendelijke alternatieven daardoor onvoldoende geprikkeld worden.

Uit de eerder genoemde CPB-studie komt naar voren dat de reductie van CO₂-uitstoot als gevolg van een verhoging van de energiebelasting met 3,4 miljard gulden kan worden vergroot tot 7 à 10 Mton. Dit kan als 15% (500 miljoen gulden) van de opbrengst van deze verhoging van de energiebelastingen wordt gebruikt voor de stimulering van investeringen in energiebesparing en duurzame energieopwekking, die ondanks de verhoging van de energiebelastingen nog onvoldoende rendabel zijn.

BTW

In de Nota milieu en economie heeft het kabinet aangegeven dat het BTW-differentiatie om milieuredenen, waar mogelijk en zinvol, nationaal zal inzetten en in EU-verband met kracht aan de orde zal stellen. Het gaat daarbij om verschuivingen van bepaalde diensten en producten van het algemene tarief naar het verlaagde tarief en om verschuivingen van het verlaagde tarief naar het algemene tarief.

Gekleurde diesel

Rode diesel

Rode diesel is een verwarmingsbrandstof, een brandstof voor stationaire motoren en motorbrandstof voor mobiele werktuigen en tractoren, waarop een lager accijnstarief van toepassing is. In verband met controle is deze dieselbrandstof rood gekleurd.

Paarse diesel

Met paarse diesel wordt een motorbrandstof voor zware vrachtwagens bedoeld waarop een verlaagd accijnstarief van toepassing is, ter vervanging van de huidige teruggaafregeling voor deze categorie vrachtauto's.

Varianten voor verhoging van de energiebelastingen

Nederland kent twee energiebelastingen: de brandstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting. De brandstoffenbelasting wordt betaald door klein- en grootverbruikers. De regulerende energiebelasting betreft het energiegebruik tot een bepaalde bovengrens, rekeninghoudend met een belastingvrije voet voor gas en electriciteit. Hierdoor heeft deze heffing een geringe invloed op de energiekosten van grootverbruikers. Het CPB heeft twee varianten onderzocht voor verhoging van de energiebelastingen. De eerste betreft een verdubbeling van de regulerende energiebelasting en van de brandstoffenbelasting. Dit houdt voor kleinverbruikers een grotere prijsstijging in dan voor grootverbruikers. Voor zeer grote gebruikers blijft de brandstoffenbelasting gelijk. De tweede variant betreft een verdrievoudiging van de regulerende energiebelasting voor hoofdzakelijk huishoudens.

Verlaging BTW

Een voorbeeld van problemen in EU-verband is het Nederlandse verzoek voor een verlaagd BTW-tarief op groene stroom. In beginsel moet op gelijksoortige goederen en diensten hetzelfde BTW-tarief worden toegepast. Volgens de Europese Commissie is het Nederlandse verzoek om BTW-verlaging voor groene stroom in strijd met dit fundamentele beginsel. In deze situatie heeft de regering voorlopig gekozen voor de invoering van een nihilstarief voor groene stroom in de Regulerende energiebelasting.

Op grond van dit gegeven richt het kabinet zich als eerste stap op een Europees gecoördineerde, tijdelijke BTW-verlaging voor een beperkt aantal producten.

De Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel geeft aan dat er slechts een beperkt perspectief is voor een vergroening (verlaging) van de BTW op goederen en diensten. Dit houdt in belangrijke mate verband met de noodzakelijke unanimiteit bij besluitvorming in de EU. Zowel voor maatregelen op EU-niveau als op nationaal niveau is het volgende van belang.

- De effectiviteit van deze maatregelen vrij gering lijkt.
- De derving van inkomsten voor de schatkist relatief hoog is.
- De uitvoeringsproblemen groot kunnen zijn.

De werkgroep wijst in dit verband op mogelijke positieve prikkels in de milieubelastingen als alternatief voor BTW verlaging.

Met betrekking tot een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten heeft het kabinet reeds in 1995 een verzoek ingediend voor toepassing van het verlaagde BTW-tarief op diensten van schoen- en kledingherstellers bij wijze van experiment. De Europese Commissie heeft recent voorstellen gedaan die het mogelijk moeten maken dat lidstaten, bij wijze van experiment een verlaagd BTW-tarief kunnen toepassen op bepaalde, plaatsgebonden arbeidsintensieve diensten. Tijdens de Europese werkgelegenheidstop van 20 en 21 november 1997 hebben de lidstaten afgesproken om te onderzoeken of een verlaagd BTW tarief kan worden toegepast op deze diensten. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat in ieder geval schoen- en kledingherstellers voor een verlaagd BTW-tarief in aanmerking komen. Afhankelijk van de ontwikkelingen op dit punt zal in een later stadium worden bezien of ook andere arbeidsintensieve diensten in aanmerking kunnen komen voor een verlaagd BTW-tarief. Daarbij is ook de budgettaire derving van belastinginkomsten van belang.

verlaging BTW

Het kabinet is voorstander van het invoeren van BTW op vliegtickets in Europees verband om daarmee de BTW voor alle vormen van reizen gelijk te trekken. De realisering hiervan is afhankelijk van de internationale concurrentieverhoudingen. Een BTW-tarief van 17,5% op vluchten binnen Europa leidt volgens de werkgroep vergroening voor Nederland tot een vermindering van de CO₂ uitstoot met 0,5 Mton en een fiscale opbrengst van 250 miljoen gulden.

BTW op vliegtickets

Het overbrengen van het verlaagde BTW-tarief naar het algemene BTW-tarief van diensten en producten behoort tot de nationale beleidsruimte van de afzonderlijke lidstaten. Daarmee kan in bepaalde gevallen een positief milieu-effect worden bereikt. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel op dit punt zal een verhoging van de BTW naar 17,5% op water, bestrijdingsmiddelen en kunstmest nader worden uitgewerkt, ter voorbereiding van besluitvorming.

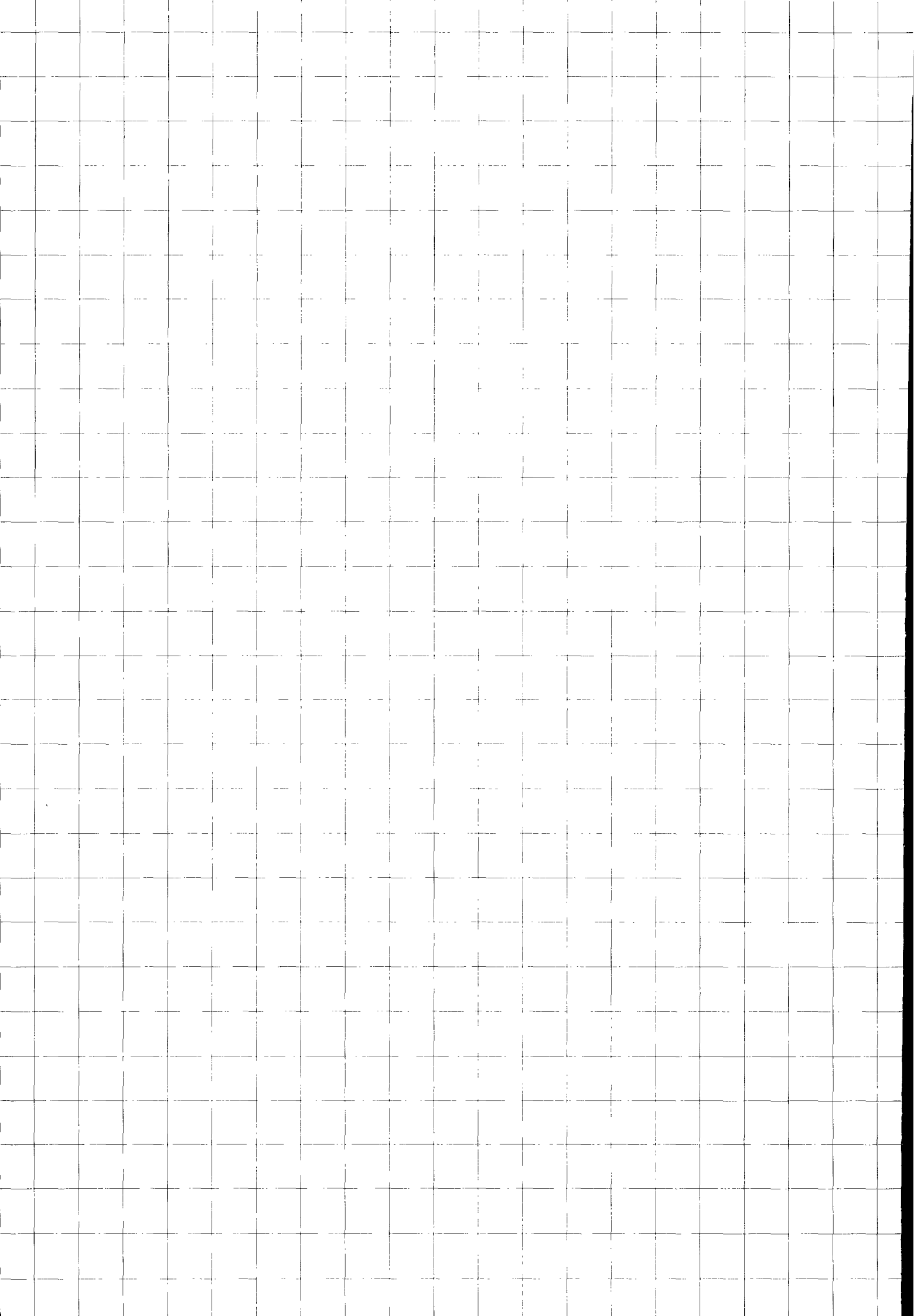
verhoging BTW

Gemeentelijke reinigingsdiensten hebben thans een BTW vrijstelling, en worden hierdoor fiscaal anders behandeld dan particuliere afvalbedrijven. Het kabinet zal in aansluiting op de aanbevelingen van de Werkgroep vergroening verder onderzoek verrichten naar de verschillende aspecten van het opheffen van de BTW vrijstelling voor gemeentelijke reinigingsdiensten.

Internationaal

In maart 1997 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor de invoering van minimum belastingniveau's op een brede reeks energieproducten. Naast ver-

energieproducten



Hoofdstuk 5

Instrumentarium
en handhaving

Paragraaf 5.3

Financieel
instrumentarium

hoging van de bestaande minimumtarieven voor minerale oliën betreft dit voorstel ook de introductie van minimumtarieven voor kolen, gas en elektriciteit. In het richtlijnvoorstel lopen de tarieven de komende jaren op naar een niveau dat aanzienlijk hoger ligt dan de huidige Europese minimumtarieven voor minerale oliën. De besluitvorming over dit voorstel verloopt moeizaam. De regering zet zich in voor een zo spoedig mogelijke aanvaarding van een nieuwe Europese richtlijn.

Op grond van de Europese structuurrichtlijn voor minerale oliën geldt een verplichte vrijstelling voor accijns op vliegtuigbrandstof. Deze vrijstelling is gebaseerd op het verdrag van Chicago. In de Nota luchtverontreiniging en luchtvaart (LuLu) geeft de Nederlandse regering aan voorstander te zijn van de invoering van accijns op vliegtuigbrandstof. Met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart zal de invoering van accijnsheffing in de civiele luchtvaart echter internationaal geregeld moeten worden. Onder het Nederlandse voorzitterschap heeft de Raad in de eerste helft van 1997 een resolutie aangenomen, waarin de Europese Commissie wordt verzocht een studie uit te voeren naar de invoering van een belasting op vliegtuigbrandstof op ondermeer de volgende punten.

- De gevolgen voor het milieu.
- De consequenties voor de concurrentiepositie, de rentabiliteit van de communautaire luchtvaartsector ten opzichte van de mondiale concurrentie.
- De mogelijkheid van verlegging van het innemen van brandstof naar derde landen.

Nederland zal in elk passend internationaal kader blijven pleiten voor een accijnsheffing op kerosine op mondiaal niveau danwel indien mogelijk op EU-niveau.

De Werkgroep vergroening concludeert dat een accijns op kerosine die overeenkomt met de accijns op dieselolie, te samen met 17,5% BTW voor vluchten binnen Europa de CO₂ uitstoot beperkt met 1 tot 1,5 Mton per miljard gulden belastingopbrengst. Bij de huidige tarieven zouden deze maatregelen ongeveer 685 miljoen gulden opbrengen. Dit bedrag zou bij een uitbundige groei van de luchtvaart kunnen oplopen tot 1,8 miljard gulden in 2020, ondanks een afremming van het aantal passagiers met 10 à 15%.

Verkeer en Vervoer

Vermindering van emissies van voertuigen kan worden bereikt door minder rijden, 'schonere' motoren, een verschuiving in de brandstofmix en een lager brandstofverbruik.

Voor zuinige motoren is in Europees verband een doelstelling vastgelegd. De discussie over de instrumentering van deze doelstelling verloopt uiterst moeizaam. Het kabinet zal zich inspannen om deze discussie weer vlot te trekken.

Voor schonere motoren wordt in Europees verband gewerkt aan een verscherping van de emissie-eisen voor personenauto's. Over een voorstel voor strengere emissie-eisen waaraan motoren vanaf 2000 moeten voldoen alsmede indicatieve normen voor het jaar 2005 is in de Milieuraad van juni 1997 een gemeenschappelijk standpunt bereikt. Financiële prikkels op onder andere fiscaal terrein kunnen bijdragen tot een snellere introductie van deze schonere auto's. Nu de toekomstige Europese emissienormen voor 2005 in beeld zijn wil het kabinet nagaan of er, zodra de marktontwikkeling daartoe aanleiding geeft, mogelijkheden zijn om de aanschaf van schonere auto's te stimuleren.

accijns op kerosine

schone auto's



De studie naar de optimale brandstofmix voor het wegverkeer in 2010 is afgerond en in juli 1997 aan de Kamer aangeboden. In deze studie van het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie is onderzocht met welke theoretische brandstofmix per voertuigcategorie de milieudoelen voor de sector wegverkeer met de beste kosten-effectiviteit kunnen worden gerealiseerd. In de paragraaf 4 van deel II over de doelgroep verkeer en vervoer is de beoogde wijziging van de brandstofmix nader uitgewerkt. In de eerste helft van 1998 zal meer zicht bestaan op de haalbaarheid, kosten en baten van verschuivingen in de brandstofmix en het daarvoor in te zetten instrumentarium.

Het gebruik van het fiscaal instrumentarium kan bijdragen tot een snellere introductie van schonere en zuinige auto's en een optimale brandstofmix. Gelet op de hiervoor beschreven ontwikkelingen verdient het de voorkeur onderzoek te doen naar de mogelijkheden om in de grondslag van de motorrijtuigenbelasting en de belasting personenauto's en motorrijwielen mede milieukenmerken (schoon, zuinig en brandstofsoort) op te nemen. Bij het onderzoek worden onder meer de milieu- en kosteneffectiviteit, de uitvoerbaarheid en de kosten van uitvoering betrokken. Uitgangspunt is voorts budgettaire neutraliteit. Het streven is er op gericht dit onderzoek eind 1998 af te ronden.

In de Verkenning van de belastingen voor de 21e eeuw komt in het kader van grondslagverbreding en tariefverlaging, het stroomlijnen van het reiskostenforfait en herziening van de fiscale behandeling van de auto-van-de-zaak aan de orde. Het bestaande reiskostenforfait wordt ingewikkeld gevonden. De meest vergaande optie is dit forfait af te schaffen en de daarmee gemoeide budgettaire middelen terug te sluisen in de vorm van tariefverlaging of een verhoging van het arbeidskostenforfait of een arbeidstoeslag. Volgens de Werkgroep vergroening is de invloed van het reiskostenforfait op het milieu voorlopig van geringe betekenis.

Met betrekking tot de auto-van-de-zaak, zal het kabinet in het kader van een herziening van het belastingstelsel bezien of het autokostenforfait kan vervallen. In de plaats daarvan zou de auto-van-de-zaak in de loonbelasting kunnen worden opgenomen als loon in natura. De waardering van dit loon is afhankelijk van de omvang van het privé-gebruik van de auto.

Ketenmobiliteit

Ter verbetering van de bereikbaarheid en het terugdringen van het individueel autogebruik is het wenselijk dat verschillende vervoerssystemen beter op elkaar aansluiten. Een manier om deze zogenoemde ketenmobiliteit te ondersteunen is het gecombineerde gebruik van vervoersmogelijkheden door reizigers te belonen. Dit kan door in de fiscale behandeling van de kosten voor woon-werkverkeer en van de auto naar de zaak, (meer) rekening te houden met de kosten van het gecombineerde gebruik. Deze fiscale begeleiding moet natuurlijk wel passen in de keuze die, bij een eventuele herziening, wordt gemaakt.

Extra groei en milieu

Uit een tentatieve analyse van het RIVM blijkt, uitgaande van een bepaalde samenstelling van productie en groei, hoeveel extra milieubelasting extra economische groei oplevert. Het blijkt dat een éénmalige economische meevaller van ongeveer 1% zonder aanvullend beleid op de middellange termijn leidt tot een toename van de emissies van CO₂, NO_x en SO₂, evenals van de productie van afval. Deze stijging is echter minder dan 1%. De omvang van de emissie-stijging voor CO₂ bedraagt ongeveer 1,5 Mton. Voor NO_x en SO₂ zijn de verwachte stijgingen 4 kton respectievelijk 0,5 kton. Voor de berekening van deze effecten heeft het RIVM zich gebaseerd op de Middellange termijnverkenning van het CPB (1997). In deze verkenning heeft het CPB voor twee scenario's de milieu-effecten voor de middellange termijn (2002) doorgerekend, namelijk in een behoedzaam scenario (2% economische groei) en een gunstig scenario (3,25% economische groei). De gevolgen voor het milieu van deze extra groei zijn afgeleid uit het verschil tussen de verwachte milieubelasting in deze scenario's.

De additionele kosten van de maatregelen die nodig zijn om deze extra milieubelasting te compenseren bedragen, uitgaande van een jaarlijkse extra groei van 1%, aan het einde van de planperiode grosso modo circa 500 miljoen gulden per jaar voor de maatschappij als geheel. Bij de bepaling van deze kosten is geen rekening gehouden met een mogelijke kostenreductie van technologische maatregelen in de toekomst. Ook met nieuwe en goedkopere opties is geen rekening gehouden.

Belastingen
in de
21^e eeuw

Een verkenning

Economische groei

Hogere economische groei zal in vele gevallen leiden tot extra milieudruk. Met dit effect dient bij de begrotingsvoorbereiding op de volgende wijze rekening te worden gehouden. Bij de huidige begrotingssystematiek kan dit op de volgende wijze.

Eenzijds kunnen via een verdere vergroening van het fiscale stelsel, fiscale regelingen ten gunste van het milieu worden aangescherpt; hiermee samenhangende belastingopbrengsten zullen worden teruggesluisd door lastenverlichting op ander terrein. Anderzijds zullen de in dit verband eventueel benodigde milieu-uitgaven kunnen worden gefinancierd binnen de ruimte van het uitgavenkader die ontstaat als gevolg van een hogere economische groei dan waarmee in de begroting is rekening gehouden.

5.3.4 Het beleid voor de planperiode

In de Verkenning belastingen in de 21e eeuw heeft het kabinet de volgende voorname formulerend.

- De bestaande milieubelastingen worden per 1-1-1999 geïndexeerd.
- Het kabinet heeft het voornemen om de energiebelastingen met fl. 3,4 miljard te verhogen. Zeer grote energiegebruikers zullen van deze verhoging worden uitgesloten. De heffingsopbrengst zal geheel of grotendeels worden teruggesluisd via verlaging van andere belastingen.
- Van de extra opbrengst van de energiebelastingen zal het kabinet fl. 500 miljoen aanwenden voor fiscale stimulering van energiebesparing en duurzame energie.
- Het kabinet blijft zich mondiaal en in Europees verband inzetten voor een accijns op kerosine en BTW-heffing op vliegtickets.
- Tevens blijft het kabinet zich inzetten voor een Europese energieheffing.

- In het begin van de planperiode zal besluitvorming plaatsvinden over de Verkenning van de belastingen in de 21e eeuw. Als onderdeel daarvan zijn naast de voorgaande punten ook de volgende punten aan de orde.
 - 1 Verhoging van de afvalstoffenbelasting en de grondwaterbelasting.
 - 2 Nieuwe belastingen op oppervlaktedelfstoffen, en bestrijdingsmiddelen.
 - 3 In het kader van de fiscale compensatie voor bedrijven onderzoek naar verruiming of invoering van de milieu-investerings- en duurzame ondernemersaftrek.
 - 4 De verhoging van de BTW op water, bestrijdingsmiddelen en kunstmest naar het algemene tarief.
- Het kabinet zal de mogelijkheden onderzoeken om in de grondslag van de MRB en /of BPM mede milieukennmerken te betrekken, gericht op de stimulering van schone en energiezuinige voertuigen en een optimale brandstofmix. Het onderzoek zal naar verwachting eind 1998 worden voltooid.

- Hogere milieudruk als gevolg van hogere economische groei kan bij de begrotingsvoorbereiding via een verdere vergroening van het fiscale stelsel leiden tot aanscherping van de fiscale maatregelen ten gunste van het milieu; daarmee samenhangende belastingopbrengsten zullen worden teruggesluisd door lastenverlichting op ander terrein.

Evaluatie grondwater- en afvalstoffenbelasting

De evaluatie van de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting geeft aan dat deze belastingen een ondersteunende rol vervullen bij grondwaterbesparing en afvalsturing. Deze belastingen blijken niet of nauwelijks negatieve economische effecten te geven. De regering heeft de de evaluatie in grote lijnen overgenomen en heeft inmiddels een begin gemaakt met de wettelijke implementatie van de bevindingen.

Jaarrapportage regulerende energiebelasting

Er zijn aanwijzingen dat de regulerende energiebelasting (REB) zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van energie positieve effecten heeft. De eerste jaarrapportage over de REB geeft echter nog geen gedetailleerde gegevens omdat daarvoor de waarnemingsperiode te kort was. De evaluatie laat wel zien dat de bijzondere regeling voor duurzame energie deze energie aantrekkelijker maakt als langs fiscale weg de terugleveringsvergoeding wordt verhoogd. Daarmee beantwoordt de regeling aan haar doel.

Geen van de onderzochte specifieke groepen energiegebruikers waarvoor de REB negatief zou kunnen uitpakken (bijvoorbeeld de groep kinderrijke gezinnen, de landbouwsector, de sportsector, scouting Nederland, de kerken en de historische buitenplaatsen) ondervond reële knelpunten.

Voor enkele van deze groepen is weliswaar op het eerste gezicht sprake van een mogelijk negatief saldo van REB en terugsluis, maar een nader onderzoek moet uitwijzen of energiebesparings-maatregelen mogelijk zijn om het negatieve saldo tot een minimum te beperken. Zonodig zal het kabinet in de komende jaren bekijken of hiervoor oplossingen kunnen worden aangedragen.

5.3.5 Andere financiële instrumenten

Naast de ontwikkelingen en inzet van het fiscale instrumentarium zal tevens ander financieel instrumentarium worden aangewend ter realisatie van milieudoelstellingen. In deze paragraaf zijn de belangrijkste ontwikkelingen bij andere financiële instrumenten weergegeven.

Bij de toepassing van het financieel instrumentarium blijft het beginsel "de vervuiler betaalt" uitgangspunt. Veel aandacht zal worden gegeven aan de ontwikkeling van andere economische instrumenten zoals kostenverevening en verhandelbare emissie- en reductierechten. Inzet van subsidies om maatschappelijke veranderingen naar een duurzame ontwikkeling te stimuleren is vooral effectief als de individuele vervuilers moeilijk te lokaliseren zijn.

De mogelijkheden om de NO_x emissie kosteneffectief terug te dringen verschillen aanzienlijk per installatie. Hierdoor zijn er ook aanzienlijke verschillen tussen sectoren in de mogelijkheden om de NO_x emissie kosteneffectief te reduceren. De kernvraag in het NO_x-beleid is of de lasten van de investeringen éézijdig gelegd worden bij sectoren waar de feitelijke reducties mogelijk zijn of dat alle veroorzakers van NO_x moeten bijdragen aan de reductie ervan. Dit laatste dan in de vorm van feitelijke reducties of door financiële bijdragen om reductie elders te realiseren (=kostenverevening). Het kabinet heeft een duidelijke voorkeur voor het laatste. Momenteel is overleg gaande over dit financiële instrument, (zie deel II, paragraaf 4.3 Industrie).

Tijdens de kamerbehandeling van de Nota milieu en economie heeft het kabinet aangekondigd dat een interdepartementale werkgroep zal worden belast met een onderzoek naar zogenaamde milieuschadelijke subsidies. Het betreft hier andere subsidies dan op fiscaal terrein, die reeds aan de orde zijn geweest in de rapportages van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Het doel is te onderzoeken welke subsidies milieuschadelijke effecten hebben en tevens vast te stellen of en op welke wijze de negatieve milieueffecten kunnen worden verminderd.

Suggesties voor verder lezen

- Deel I
- Deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- Deel II, hoofdstuk 4 Industrie
- Nota milieu en economie
- Belastingen in de 21e eeuw

5.4 Sociaal instrumentarium

5.4.1 Inleiding

Het succes van het milieubeleid valt of staat met de juiste mix van instrumenten. Naast juridische en financiële instrumenten gaan sociale instrumenten een steeds grotere rol spelen. Sociale instrumenten zijn gericht op de verbetering van het milieu door middel van overleg, overreding, samenwerking, stimulering en het aanbieden van voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichting, productinformatie, prijsvragen, inspraak, overleg en voorbeeldprojecten. Sociale instrumenten stimuleren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties tot het nemen en uitbouwen van milieuo-

mix van instrumenten

Jongeren campagne

Sinds 1994 benadert VROM jongeren tussen 12 en 18 jaar met een milieucampagne, die tot doel heeft jongeren zich te laten verdiepen in milieu-onderwerpen zonder statusverlies tegenover hun leeftijdgenoten en ze te laten zien wat ze zelf kunnen bijdragen aan een beter milieu.

De campagne bestaat uit medewerking aan en ondersteuning van milieuprojecten door jongeren en een traject via spots op radio en tv, advertenties in jongerenbladen en op bussen. Daarbij vormt de eigen leefwereld van jongeren het uitgangspunt voor de thema's, boodschappen en vormgeving van de campagne.

Voor de tweede fase van de campagne is gekozen voor een aanpak, waarin samenwerking met jongeren centraal staat. Jongeren bepalen zelf de milieuthema's en werken mee aan de ontwikkeling en uitvoering van de campagnemiddelen. De rol van VROM verschuift naar het ondersteunen en opschalen van (lokale) initiatieven van jongeren en samenwerkingspartner bij de landelijke voorlichtingsactiviteiten. Op deze manier is in 1997 een serie van zes televisiespots tot stand gekomen. Studenten van vijf Academies voor Beeldende Kunsten hebben de spots bedacht en ontwikkeld. De thema's werden aangedragen door scholieren. Zij begeleidden en beoordeelden de spots samen met medewerkers van VROM. De spots werden uitgezonden op de jongerenzender The Music Factory, waarin studenten en scholieren bovendien hun spots in interviews hebben toegelicht.

InfoMil

Het Informatiecentrum Milieuvergunningen (InfoMil) ondersteunt met informatie en communicatie het beleid ten aanzien van de industrie en instellingen die onder de milieuregelgeving vallen. InfoMil heeft drie functies: het ondersteunen van overlegprocessen tussen de overheden onderling en tussen overheid en bedrijfsleven, een telefonische helpdesk en een kenniscentrum, dat informatie beheert en overbrengt.

Voorbeeld van succesvolle 'milieu-marketing'

Odin heeft met haar groente-abonnement een gat in de markt ontdekt. Niet alleen voorziet ze daarmee de klanten wekelijks van biologisch gekweekte verse groenten in de tas, maar ze speelt in op het gemak (je hoeft niet meer te bedenken wat je 's avonds eet), geeft recepten, zorgt voor gegarandeerde afzet voor de boer, gratis reclame voor de winkel en achtergrondinformatie over biologische landbouw.

Marketing communicatie

In het voorjaar van 1997 heeft VROM in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Tuincentra, eigenaren (of bedrijfsleiders of medewerkers) van tuincentra, inkooporganisaties en leveranciers de consumentencampagne "Haal de natuur in je tuin" uitgevoerd. Het doel van de campagne was consumenten te informeren over de milieu-aspecten van inrichting en onderhoud van tuin en balkon, en meer keuzemogelijkheden te geven voor een milieuvriendelijker manier van tuinieren.

initiatieven. Dus draagt het sociaal instrumentarium ook bij aan de verandering van gedrag en houding van burgers, bedrijven en organisaties. In dit NMP wordt het sociaal instrumentarium besproken in deel I, als het gaat over de toenemende betrokkenheid van anderen bij het beleid, en in deel II, als het gaat over de rollen van de overheden, de burgers en de doelgroepen. In de paragrafen hierna worden de sociale instrumenten verder uitgediept. Paragraaf 5.4.2 gaat over de gesignaleerde ontwikkelingen in het beleidsveld, paragraaf 5.4.3 over de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 5.4.4 over het beleid voor de planperiode.

5.4.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Het sociaal instrumentarium is niet langer 'iets met voorlichting en educatie'. Het heeft zich zodanig ontwikkeld dat het een volwaardige positie inneemt in het totale scala aan instrumenten. Bij de uitvoering van milieubeleid speelt gedragsverandering een hoofdrol, ongeacht het gekozen instrument. De laatste jaren is duidelijk geworden dat gedragsverandering alleen lukt, als de gevraagde verandering in de ogen van de doelgroep zinvol is. Daarom is een draagvlak voor het milieubeleid bij burgers en doelgroepen essentieel voor het welslagen ervan. De inzet van sociale instrumenten is daarbij belangrijk.

Doelgroepen

Er zijn onvoldoende instrumenten ontwikkeld om de diffuse doelgroepen (burgers, automobilisten, midden- en kleinbedrijf) effectief te bereiken. Ook is onvoldoende benut dat anderen naast de overheid een belangrijke rol kunnen spelen in het benaderen van deze doelgroepen. De overheid werkt daarom steeds meer samen met intermediaire organisaties als de milieubeweging, jongerenorganisaties, ANWB, MKB-Nederland, Nederlandse Vrouwenraad, Nederlandse Vereniging voor Huisvrouwen, Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen, Consumentenbond, Alternatieve Consumentenbond, VNO/NCW en vakbonden. Deze organisaties hebben de sociale instrumenten, kennis en ervaring om hun achterban effectief te bereiken en de gewenste verandering van gedrag te bewerkstelligen. Ook kunnen zij de behoeften en wensen van hun achterban (bedrijven en burgers) inventariseren en uitdragen.

Over de rol van jongeren bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering is de afgelopen periode veel gediscussieerd. Jongeren zijn creatief en kunnen vaak sneller op onorthodoxe wijze tot een resultaat komen. De discussies hebben geresulteerd in een aantal activiteiten, die het kabinet in de planperiode samen met de jongeren zal uitvoeren.

Natuur- en milieu-educatie

In de afgelopen periode is de uitwerking van het kaderplan Natuur- en Milieu-educatie 1996-2000 goed op gang gekomen. Binnenschoolse, buitenschoolse en speciale themaprojecten hebben een extra financiële impuls gekregen. In het basisonderwijs heeft de natuur- en milieu-educatie, met name gericht op natuuronderwijs, goed vorm gekregen. Natuur- en milieu-onderwerpen zijn recent versterkt in de eindtermen van de verschillende schooltypen. Dit neemt niet weg dat aandacht nodig blijft voor de realisatie ervan in de onderwijspraktijk zelf. In het hoger onderwijs (HBO en WO) is een start gemaakt met de doorwerking van milieu in niet-milieuopleidingen, zo is in 1993 een landelijk programma Milieu, Technologie en HBO gestart. In het middelbaar beroeps-onderwijs (MBO) heeft met name de milieuzorg vaste voet aan de grond gekregen, even-

gedragsverandering**diffuse doelgroepen**

voorbeeld van dialoog en interactie

In het project 'Wijken voor milieu' (1993-1995) gingen wethouders en buurtbewoners met elkaar in gesprek over de vraag: "Wat kunnen bewoners zelf doen voor een betere wijk?". De resultaten varieerden van het opruimen van zwerfafval door bewoners en gemeente tot een plantsubsidie waarmee buurtbewoners de voortuin opknaptten. Dus hier geen regulerende overheid, maar een overheid die gesprekspartner is. Het betrof de gemeenten Arnhem, Breda, Deventer, Oldenzaal, Roermond en Utrecht. Het project is vervolgd onder de naam: 'multiparticipatie in de provincie'.

Onderzoek naar sociaal instrumentarium

In de afgelopen periode is uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van sociale instrumenten. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

- Een persoon of groep is willekeurig in zijn afzonderlijke milieugedragingen; als iemand huisvuil scheidt, wil dat nog niet zeggen dat hij ook plastic tasjes in de winkel weigert.
- Het probleembesef is een belangrijk element van milieurelevant gedrag.
- Milieurelevant gedrag met een sterk sociaal dilemma is niet aan te pakken met een algemene communicatieve strategie, gericht op beïnvloeding van milieu-interesse en milieu-betrokkenheid.
- Veel milieu-onvriendelijk gedrag is gewoontegedrag.
- Het milieu heeft als waarde goed wortel geschoten in de Nederlandse cultuur.

Maatschappelijke organisaties en milieu

Jaarlijks ontvangen meer dan vijftig organisaties subsidies voor projecten op het terrein van duurzame ontwikkeling. Hoewel de resultaten van deze projecten lang niet altijd landelijke aandacht trekken, vervullen ze wel een belangrijke functie voor veel onderdelen van het milieubeleid, landelijk maar ook regionaal en lokaal. De projecten geven aanleiding tot maatschappelijke discussies en bewustwording over milieuvraagstukken en zijn vaak essentieel voor het gewenste draagvlak voor milieu en de beoogde gedragsverandering. De subsidies vormen een belangrijk en effectief sociaal instrument, mede doordat veelal met relatief geringe middelen grote groepen uit de samenleving worden bereikt.

De organisaties die deze subsidies ontvangen, variëren sterk. Het zijn zowel de al dan niet traditionele milieugroeperingen als andere maatschappelijke groeperingen zoals de vakbeweging, vrouwen-, jongeren- en consumentenorganisaties, onderwijsinstellingen en kennis- en ontwikkelingsinstituten.

Tot voor kort ontvingen ruim 25 milieu-organisaties jaarlijks een exploitatiesubsidie. Er heeft een herijking van deze subsidies plaatsgevonden waarna bij ruim 20 organisaties de exploitatiesubsidie is omgebouwd naar een (meestal twee- of driejarige) projectsubsidie voor een pakket concreet benoemde activiteiten. Bij de overige organisaties is in gezamenlijk overleg geconcludeerd dat er met een eenmalige bijdrage van VROM voldoende perspectief is om ook zonder deze subsidie adequaat te kunnen functioneren.

Een bloemlezing uit de in '97 gestarte projecten: ecotaks, duurzaam beleggen, mobiliteit, milieu en vliegverkeer, zonne-energie, duurzame productontwikkeling, duurzaam consumeren, duurzaam bouwen en bewonersgedrag, meststoffenproblematiek, diffuse verontreiniging, gezondheid en milieu, internationale milieuvraagstukken, interkerkelijk milieunetwerk, jongerenactiviteiten, inbedding milieu-aspecten in het onderwijs, allochtonen, ouderen, (platte-lands)vrouwen en milieu, Lokale Agenda 21, klimaat en recreatie en milieu.

als de inbedding van milieuaspecten in de eindtermen. Met name organisaties op het gebied van de recreatie (educatieve speeltuinen, natuurverenigingen, dierentuinen) hebben programma's voor natuur- en milieu-educatie ontwikkeld die voor een breed publiek toegankelijk zijn. Ook wordt meer en meer getracht natuur- en milieu-educatie in bestaande projecten in te vlechten, bijvoorbeeld in het Ecoteamprogramma.

Voorlichting

In de milieuvorlichting is het accent verschoven van 'weten' naar 'doen'. De rol van het ministerie van VROM bij milieuvorlichting is veranderd. Nu het milieubeleid steeds meer in een uitvoeringsfase komt, gaan andere overheden, bedrijfsleven en intermediaire organisaties meer zelf voorlichten. De samenwerking op het gebied van voorlichting begint vorm te krijgen. De rol van het ministerie van VROM is daarbij vooral gericht op faciliteren, coördineren, adviseren en het aangeven van kaders. In de Vervolg bijdragenregeling gemeentelijk milieubeleid (VOGM, zie ook hoofdstuk 2 van deel II) is milieuvorlichting als keuzetaak opgenomen. Ruim driekwart van de gemeenten heeft daar gebruik van gemaakt.

Het geven van goede productinformatie is in de afgelopen periode verder uitgewerkt. De stichting Milieukeur heeft aan een aantal milieuvriendelijke producten een milieukeur gegeven. Naast het milieukeur heeft zich nog een aantal andere keurmerken ontwikkeld, zoals het EKO-keurmerk, het ecolabel, ISC controle, de Zwaan, de Blauwe Engel en OKE Max Havelaar. De vraag is of al deze keurmerken voldoen aan de behoefte van de consument of dat de consument afhaakt omdat de informatie te divers wordt gepresenteerd. Daarnaast is de stichting Milieu Centraal opgericht, een milieu-informatiepunt voor burgers. Dit centrum verstrekt betrouwbare milieu(product)informatie aan een zo breed mogelijk publiek. Een set van kwaliteitsprocedures waarborgt de betrouwbaarheid van de informatie.

Ook overheden hebben behoefte aan gerichte informatie. Daarom is in juli 1995 InfoMil van start gegaan (Informatiecentrum Milieuvergunningen). InfoMil richt zich op een adequate informatievoorziening primair aan overheden, maar vervolgens ook aan andere betrokkenen bij het tot stand brengen van gewenste milieuprestaties. InfoMil heeft een vliegende start gemaakt. Sindsdien is het uitgebreid en heeft het zich op enkele taakvelden verder ontwikkeld.

Om draagvlak voor het milieubeleid te behouden, is het belangrijk de resultaten van het beleid regelmatig terug te koppelen. Er is daarom een systematiek ontwikkeld om die resultaten geschikt te maken voor communicatie naar de doelgroepen. Aan de hand van een aantal pilotprojecten is getoetst hoe die resultaten in de communicatie kunnen worden ingezet. De eerste ervaringen wijzen uit dat communicatie over milieuresultaten goed kan werken. Voorlichters en intermediaire organisaties reageren positief op de systematiek.

5.4.3 Verwachte ontwikkelingen

In deel I is aangegeven dat de productie- en consumptiepatronen op termijn moeten worden veranderd om de complexe milieuvraagstukken op te kunnen lossen. Hiervoor is maatschappelijk draagvlak onontbeerlijk en zijn gedragsveranderingen noodzakelijk. Dit laatste kan niet zonder de inzet van het sociaal instrumentarium.

samenwerken**productinformatie****draagvlak**

Een keur aan keurmerken

De Stichting milieukeur heeft intussen 41 certificatieschema's gepubliceerd en aan ongeveer 75 producenten is het logo toegekend. Naast milieukeur bestaat al geruime tijd het EKO-keurmerk voor producten van de biologische landbouw. De laatste tijd verschijnen steeds meer logo's en keurmerken.

Ook is er een aantal buitenlandse keurmerken op de Nederlandse markt te vinden, zoals De Zwaan uit Scandinavië, Blaue Engel en der Grune Punkt uit Duitsland. Ook de Europese Commissie geeft een keurmerk uit: Ecolabel.

Een ander belangrijk keurmerk op de Nederlandse markt is Max Havelaar. Sinds kort geeft de stichting Max Havelaar bananen een Oké keurmerk. Dit moet niet verward worden met het Max Havelaar keurmerk zelf, waar milieu nauwelijks een rol speelt.

Dan is er nog de Gaskeur, speciaal voor gasgestookte toestellen voor verwarming of warmwatertapbereiding. Het gaat dan om schone verbranding of hoog rendement.

Naast al deze keurmerken zijn er verschillende logo's die aangeven of iets in de glasbak moet, of het klein chemisch afval is, of dat het überhaupt een product is bedoeld om weg te werpen in de afvalbak.

Doelen van resultatencommunicatie

Het communiceren van milieuresultaten richting doelgroepen dient verschillende doelen.

- De doelgroepen laten zien dat hun inspanningen effect hebben.
- De doelgroepen laten zien dat de overheid hun inspanningen waardeert.
- De doelgroepen prikkelen en activeren.
- De doelgroepen laten zien dat anderen ook een inspanning leveren.
- De doelgroepen informeren over de mogelijkheden die er zijn om milieumaatregel te nemen.
- Aantrekkelijker en beter kunnen rapporteren over de voortgang.

Voorbeelden van resultatencommunicatie

- Het project 'KWS 2000 voor en door gemeenten', waarbij factsheets zijn gemaakt met praktijkvoorbeelden voor bedrijven en vergunningverleners.
- De massamediale voorlichtingscampagne over klimaatverandering, waarbij als voorbeeld maar ook als schouderklopje voor de uitvoerders resultaten op het gebied van energiebesparing zijn opgenomen.
- Het ideeën-boek voor gemeenten waarin ervaringen van gemeenten met de uitvoering van de VOGM-taken (Vervolg bijdrageregeling gemeentelijk milieubeleid) zijn opgenomen.

open beleidsprocessen

Actieve betrokkenheid van de samenleving bij de uitvoering van het milieubeleid is onmisbaar om ook de complexe problemen aan te kunnen. De overheid zal steeds meer een beroep doen op eigen verantwoordelijkheid en initiatief vanuit de samenleving. Communicatie en open beleidsprocessen zijn daar belangrijk bij. De integratie van milieu in andere beleidsvelden en maatschappelijke activiteiten zet door en maakt meer mensen betrokken. Onder meer intermediaire organisaties en bedrijfsleven zijn ook bij de totstandkoming van het beleid gesprekspartners van de overheid. Binnen de voorlichting leiden deze ontwikkelingen tot andere rollen en taken voor de verschillende partijen. De rijksoverheid gaat bijvoorbeeld meer faciliteren, terwijl de andere overheden meer verantwoordelijkheden krijgen.

Ouderen vormen een steeds grotere groep en nemen een eigen economische en maatschappelijke positie in. Het milieubeleid moet hierop inspelen en moet voorzien in een specifiek instrumentarium voor deze groep. Ouderen hebben steeds meer geld te besteden en leveren een steeds groter aandeel in het vrijwilligerswerk. Vooral het lokale beleid zal hiervan kunnen profiteren.

De leefomgeving van burgers komt steeds meer centraal te staan. Ook in de voorlichting komt de leefomgeving, waar milieu onderdeel van uit maakt, steeds meer naar voren. Andere onderdelen zijn kwaliteit, gezondheid, welzijn, veiligheid, wonen, werken, landschap en groen.

Het milieubeleid zal steeds meer worden gerealiseerd met instrumenten uit andere terreinen toe te passen, bijvoorbeeld de marketing. De marketing richt zich op product, plaats en moment van aanbieden, promotie, communicatie en prijs. Analoog moet het milieubeleid zich niet alleen bezighouden met het product (een schoon milieu), maar nadrukkelijk ook met de behoeften van de ontvangers van dat product. De consumentenvoorlichting is al een nieuwe weg ingeslagen door de introductie van marketingcommunicatie. Het kenmerk hiervan is de directe koppeling van productinformatie aan de juiste plaats, het juiste moment en de specifieke doelgroep. De overheid werkt hierbij samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Door het inzetten van instrumenten uit andere beleidsvelden kunnen ook nieuwe samenwerkingsverbanden tussen departementen ontstaan. Ook de ministeries van Justitie en VWS streven bijvoorbeeld gedragsverandering na via overreding, overleg en samenwerking.

Het sociaal instrumentarium wordt niet alleen met instrumenten uit andere beleidsvelden uitgebreid, maar ook met nieuwe voorzieningen en mogelijkheden. Internet bijvoorbeeld biedt allerlei nieuwe mogelijkheden om te communiceren en om verschillende doelgroepen te bereiken.

5.4.4 Het beleid voor de planperiode

De verwachte ontwikkelingen onderschrijven het toenemende belang van sociale instrumenten. In de planperiode blijft het kabinet daarom inzetten op het gebruik hiervan. Essentieel daarbij is de combinatie met de inzet van andere instrumenten. Het beleid voor het sociaal instrumentarium is in de planperiode op het volgende gericht.

Algemeen

- Het kabinet zal het sociaal instrumentarium verder ontwikkelen en de toepassing ervan, ook bij andere overheden, bevorderen. Het kabinet doet dit door

leefomgeving**marketing instrumenten**

Milieu Centraal, een informatiepunt voor burgers

Milieu Centraal geeft actuele, betrouwbare en praktische informatie aan consumenten. Consumenten kunnen hun milieuvraag op verschillende manieren stellen, per telefoon, per brief of via Internet.

Een commissie van deskundigen toetst de informatie van Milieu Centraal. Het gaat om praktische tips en milieufeiten over uiteenlopende onderwerpen zoals klimaatverandering, wasmachines of GFT. Het geeft tevens informatie over verschillende visies over deze onderwerpen, bron- en literatuurverwijzingen en adresgegevens voor doorverwijzing, maar geeft uitdrukkelijk geen oordeel of (koop)advies over afzonderlijke producten of merken.

Voorlichting bij gescheiden inzameling van afval

Het succes van de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval is spreekwoordelijk. De resultaten zijn vooral te danken aan een combinatie van een goede inzamelings- en verwerkingsstructuur en een positieve houding van de bevolking. Die positieve houding is te danken aan een doordachte en continue communicatie van zowel gemeenten als rijk. In enkele jaren tijd is de inzameling van groente-, fruit- en tuinafval en glas in belangrijke mate toegenomen. De communicatie over de glasinzameling wordt overigens vrijwel geheel door het bedrijfsleven betaald en uitgevoerd.

Veel gemeenten werken aan een verbeterde infrastructuur voor de inzameling van papier en textiel. De communicatie over gescheiden inzameling van huishoudelijk afval is aan het veranderen. De campagnes per afvalfractie zijn zoveel mogelijk omgevormd tot één huishoudelijke afvalcampagne en de inhoud is verschoven naar motiveren door terugkoppeling: afvalscheiding resulteert in recycling of hergebruik en dat bespaart grondstoffen en energie. Recycling: "Van 't één komt 't ander".

- * Samen met de andere overheden handreikingen op te stellen in de vorm van ondersteunend materiaal.
- * Actief informatie te verspreiden over diverse sociale instrumenten en toepassingsmogelijkheden ervan.
- * Voorbeeldtoepassingen uit te voeren.
- * De factoren en mechanismen bij gedragsbeïnvloeding nader te onderzoeken.
- Het kabinet draagt financieel bij aan het stimuleren van de lokale leefbaarheids- en duurzaamheidsdiscussies. Hiervoor kan geput worden uit het budget van ongeveer 0,9 miljoen gulden, dat in de planperiode jaarlijks beschikbaar is voor lokale en regionale initiatieven (zie ook deel II, hoofdstuk 2, Overheden, paragraaf 2.4.3).

Voorlichting

- Het kabinet zal in overleg met de betrokken partijen de kaders voor de milieuvoorlichting aangeven in de Meerjarenvisie milieuvoorlichting 1998-2001. Deze verschijnt in 1998.
- Het kabinet blijft de voorlichting richten op behoud en verbreding van het draagvlak voor milieubeleid. Communicatie van de milieuresultaten is daar belangrijk bij.
- Het kabinet zal marketingcommunicatie inzetten op nieuwe terreinen, waaronder duurzaam bouwen. Hiervoor heeft het kabinet 1 miljoen gulden beschikbaar.
- Het kabinet zal de stichting Milieu Centraal de komende vijf jaar met een bedrag van ruim 1 miljoen gulden per jaar ondersteunen.
- Het kabinet onderzoekt of alle keurmerken die op milieu- of natuuraspecten van producten en diensten zijn gericht, een meerwaarde hebben naast het Milieukeur. Indien een meer eenvoudige keuze voor de consument wenselijk en zinvol blijkt, dan zal het kabinet het samengaan van keurmerken stimuleren.

dialogoog

keurmerken

Doelgroepen

- De maatschappelijke organisaties zijn steeds meer betrokken bij het milieubeleid en de overheid werkt steeds meer met deze organisaties samen. Het kabinet zal deze ontwikkeling nadrukkelijk ondersteunen en verder versterken.
- Het kabinet zet het jongerenbeleid voort door de voorgenomen activiteiten uit te voeren.
- Het kabinet zal de aandacht voor de ouderen intensiveren door een specifieke benadering van deze doelgroep uit te werken. Daarnaast zal het kabinet samen met de doelgroep nagaan hoe de specifieke kwaliteiten van ouderen (ervaring, levenswijshouding, beschikbaarheid) kunnen worden ingezet om milieuvriendelijk gedrag te bewerkstelligen.
- Het kabinet zal sociaal-cultureel wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de vraag, hoe het effectieve bereik van diffuse doelgroepen en het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid kunnen worden vergroot (zie ook de paragraaf over onderzoek in hoofdstuk 6 van deel III).

Natuur- en milieu-educatie

- Het kabinet zal samen met de maatschappelijke organisaties en andere overheden de kaders scheppen om verder vorm te geven aan natuur- en milieu-educatie, op basis van behoeften van doelgroepen. Het kabinet zal daarbij de nadruk leggen op voorstellen tot onderwijsinnovatie.

Activiteiten rond jongeren en milieu

Het kabinet neemt zich de volgende activiteiten voor.

- De inbreng van jongeren meer gebruiken bij het opstarten van nieuw beleid.
- Jongeren betrekken in het milieubeleid.
- Aanhaken bij externe projecten met betrekking tot jongeren bij andere departementen (jongeren en sport bijvoorbeeld).
- Verdere ontwikkeling van het GLOBE-project zowel in Nederland als op de Nederlandse Antillen. GLOBE is een mondiaal project waarbij leerlingen over de hele wereld milieumetingen doen ten behoeve van het klimaatonderzoek en gegevens verzamelen. Deze gegevens worden via internet bij elkaar gebracht en gebruikt naast satelietgegevens.
- Verdere uitbouw van de dialoog tussen de overheid en de jongerenorganisaties.
- Structureren van de interdepartementale contacten met jongeren.
- Voorbereiding en deelname aan verschillende mondiale milieuconferenties door jongeren.



- Het kabinet ziet voor zichzelf steeds meer een faciliterende rol weggelegd, om de vraag van organisaties in banen te leiden. Bij het faciliteren en initiëren van lokale natuur- en milieu-educatie neemt de rol van de andere overheden toe.
- Het kabinet bouwt de buitenschoolse natuur- en milieu-educatie verder uit. Doelgroepen die onvoldoende direct door de scholen kunnen worden bereikt, zullen op een structurele, themagerichte manier worden aangesproken over thema's als biodiversiteit of mobiliteit.
- Na het verschijnen van de evaluatie van het beleid voor natuur- en milieu-educatie, waarvoor het plan en de beschikbare gelden lopen tot en met 1999, zal de Tweede Kamer in 1998 worden geïnformeerd via een notitie over de aanpak van de natuur- en milieu-educatie daarna.
- Het kabinet maakt met het hoger onderwijs verdere afspraken over de structurele inbedding van duurzaamheidsaspecten in de (niet- milieu)opleidingen. In het middelbaar beroepsonderwijs komt het accent te liggen op verdere uitbouw van milieu in de opleiding en op het meewegen van milieuaspecten in de latere beroepsuitoefening.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 3 Burgers
- deel II, hoofdstuk 4 Detailhandel
- deel II, hoofdstuk 4 Industrie

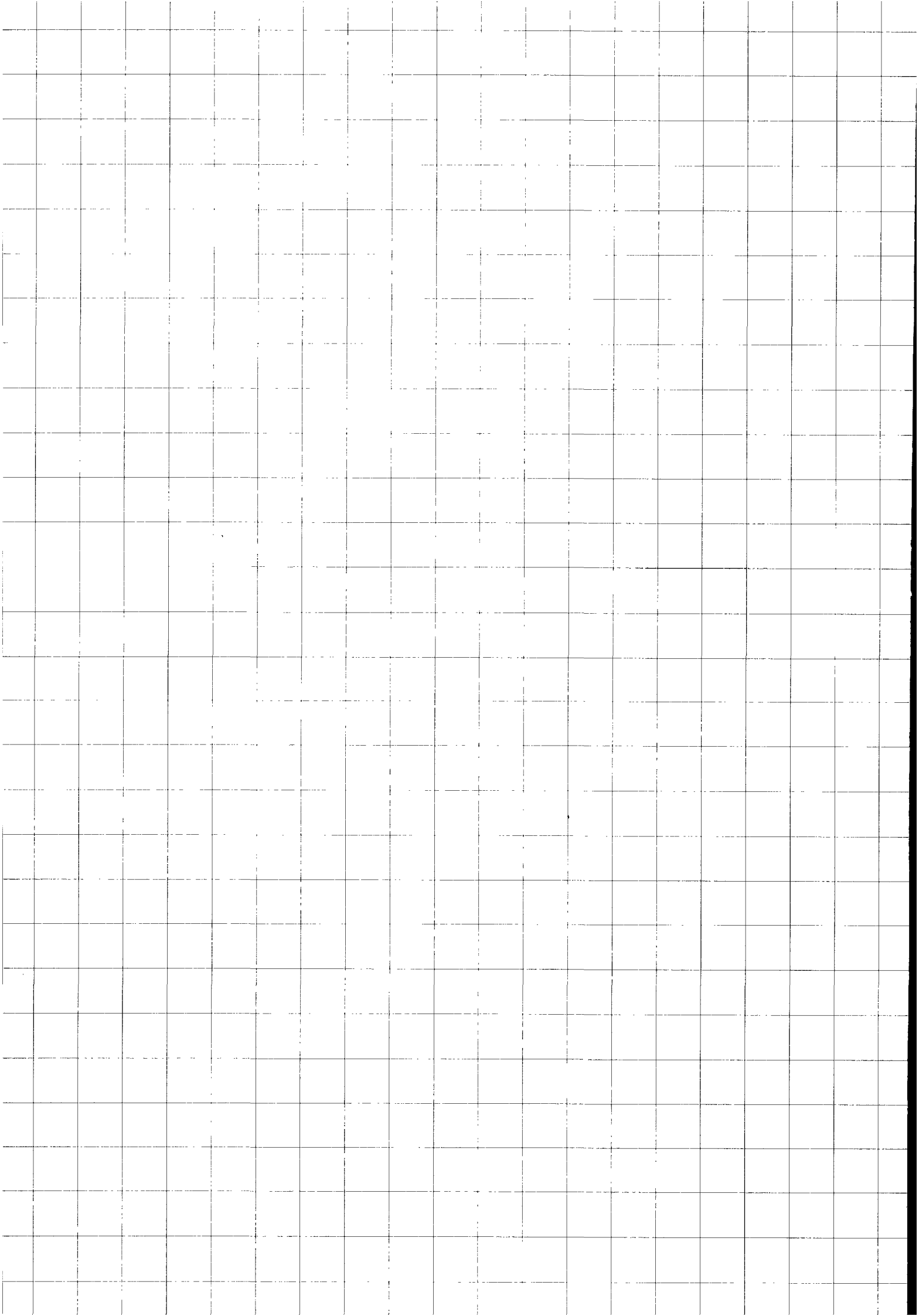
5.5 Handhaving

5.5.1 Inleiding

De doelen van het milieubeleid zijn vastgelegd in kwantitatieve eisen aan de milieukwaliteit. Deze doelen moeten binnen een bepaalde periode worden bereikt. Veelal zijn ze vertaald in taakstellingen per doelgroep of regio. Om deze doelen te bereiken, gebruikt het kabinet onder meer wet- en regelgeving als regulerende instrumenten. Deze instrumenten werken alleen als ze worden nageleefd. Om dat te bereiken is veelal handhaving nodig door toezicht, opsporing en het opleggen van sancties. Voor handhaving zijn in de wet aan de diverse bestuursorganen bevoegdheden toegekend. Handhaving geschiedt echter niet vrijblijvend. Op het bestuur rust in beginsel de plicht de wetten te handhaven. In het Europees recht vloeit dit voort uit artikel 5 van het EG-verdrag, zoals dat sinds 1989 in de jurisprudentie van het Hof van Justitie is uitgelegd. In Nederland geeft hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer de plicht tot het handhaven van milieuwet en -regelgeving.

Handhaving is op verschillende plaatsen in het NMP₃ aan de orde. In deel I staan de resultaten van de handhaving en de hoofdlijnen van het beleid voor de planperiode. In hoofdstuk 2 van deel II staan de activiteiten die de overheden op het gebied van handhaving in de planperiode ondernemen. In dit hoofdstuk 5 van deel III staan de ervaringen en resultaten in de planperiode van het NMP₂ (paragraaf 5.5.2), de ontwikkelingen die van invloed zijn op de rol van handhaving in de planperiode van het NMP₃ (paragraaf 5.5.3) en de beleidsvoornemens voor deze planperiode (paragraaf 5.5.4).

handhavingsplicht



5.5.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

De rijksoverheid heeft zich ingezet om de handhaving en de instrumenten daarvoor te verbeteren. Het sluitstuk van die verbetering was de bestuurlijke dwangsom met daarbij een bestuurlijke boete in het vooruitzicht. De beschikbare instrumenten zullen op termijn zeker toereikend zijn voor een adequate handhaving.

Voor een slagvaardige en effectieve handhaving moet duidelijk zijn welke instanties wanneer bevoegd zijn tot handhaven. De regels omtrent verdeling van bevoegdheden blijken in de praktijk niet altijd voldoende duidelijk of volledig te zijn en dit leidt tot problemen. Op een aantal plaatsen in de milieuregelgeving is nog onvoldoende duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is voor de handhaving. Voor een aantal regels die niet specifiek op inrichtingen zijn gericht, ontbreekt een duidelijke hoofdregel zoals die voor inrichtingen is opgenomen in de Wet milieubeheer. Ook is het soms moeilijk een grens te trekken tussen regels die gelden voor inrichtingen (vastgelegd in vergunningen of algemene maatregelen van bestuur) en de overige milieuregels. In de besluiten op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen kunnen bijvoorbeeld regels zijn opgenomen omtrent stoffen in producten die als handelswaar in een inrichting aanwezig zijn.

Het bevoegd gezag heeft in de afgelopen jaren een aantal vergunningen op hoofdlijnen afgegeven aan bedrijven met een adequaat functionerend milieuzorgsysteem en een door de overheid goedgekeurd bedrijfsmilieuplan. Deze vergunningen bevatten vrijwel uitsluitend kernvoorschriften die gericht zijn op het bereiken van de milieudoelen.

Op initiatief van Nederland is indertijd het netwerk IMPEL opgericht (Implementation and Enforcement of Environmental Law). Dit netwerk van inspecteurs uit de lidstaten van de Europese Unie streeft door het uitwisselen van ideeën, kennis en ervaring naar een beter uit te voeren en te handhaven Europese milieuregelgeving. Bovendien moet waar mogelijk een gezamenlijke handhaving tot stand komen. Het gaat daarbij vooral om grensoverschrijdende onderwerpen als afval, stoffen en producten. Onder het Nederlandse EU-voorzitterschap is afgesproken dat IMPEL een formele status krijgt, met ruime bevoegdheden om de Europese Commissie vanuit de uitvoeringskennis te adviseren over implementatie en handhaving.

In de planperiode van het NMP2 is duidelijk geworden, dat de inspanningen van alle betrokken overheden en instanties tot verbeteringen hebben geleid in de organisatie van de handhaving. Toch zijn er nog te veel aanwijzingen dat het niet goed genoeg gaat met de handhaving en zijn er enkele belangrijke knelpunten.¹⁹

De organisatiestructuur van de handhaving is ondoorzichtig. De bestuurlijke handhaving van milieuwet en -regelgeving wordt uitgevoerd door veel verschillende handhavende instanties. De taken en bevoegdheden van deze instanties zijn niet altijd eenduidig en helder geregeld en niet alle instanties voldoen aan de kwaliteitseisen die volgen uit de operationalisering van het begrip 'adequaat handnavingsniveau'. In de huidige handnavingsstructuur is, ondanks alle inspanningen, de coördinatie en regie tussen de landelijke en regionale instanties onvoldoende en is de informatie-uitwisseling gebrekkig.

De veronderstelling dat de wetgeving zelf aanleiding zou geven tot handnavingsproblemen²⁰ is onjuist gebleken. De milieuwetgeving is ingewikkeld, maar juridisch slui-

¹⁹ De bevindingen zijn gebaseerd op een aantal rapporten, zoals de Vierde inventarisatie voortgang landelijke handnavingsstructuur (december 1996), Handhaven met Effect (1997), Schoon schip maken (april 1997) en Analyse van Juridische Knelpunten die de politie ervaart bij de handhaving van de milieuwetgeving (april 1997).

²⁰ Zie het rapport 'Analyse van Juridische Knelpunten die de politie ervaart bij de handhaving van de milieuwetgeving' (april 1997).

bevoegdheden

vergunningverlening op hoofdlijnen

internationaal

ondoorzichtige organisatie-structuur



tend. Het is raadzaam de wetgeving toegankelijker te maken voor de handhavende instanties, bijvoorbeeld door betere voorlichting over de wetgeving en de handhaving.

5.5.3 Verwachte ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen op bestuurlijk vlak en in het milieubeleid zal in de planperiode van invloed zijn op de handhaving. Voorbeelden daarvan zijn de andere rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden, het meer besturen op maat, minder beleid via wet- en regelgeving, privatisering en marktwerking, flexibeler omgaan met doelen en normen en betere mogelijkheden om het milieubeleid kosten-effectief uit te voeren. Het is de verwachting dat het karakter van de handhaving voor bepaalde doelgroepen zal veranderen. Meer multidisciplinaire deskundigheid en andere strategieën zullen nodig zijn om handhaving aan te passen aan de nieuwe ontwikkelingen. Met het oog op de zorgplicht en de geloofwaardigheid van de overheid blijft handhaving noodzakelijk en onmisbaar in die gevallen waarin regels zijn gesteld.

5.5.4 Het beleid voor de planperiode

In de planperiode zetten alle handhavende instanties het ingezette handhavingsbeleid voort. Daarnaast zullen de rijksoverheid en de andere overheden het beleid richten op een algemene verbetering van de regie en de samenwerking tussen de handhavende instanties. De rijksoverheid en de andere overheden moeten daarvoor een gezamenlijke handhavingsstrategie ontwikkelen en, voor bepaalde handhavingstaken, de samenwerking op uitvoerend niveau en de informatie-uitwisseling tussen de handhavende instanties structureel verbeteren. Hiertoe werken de rijksoverheid en de andere overheden de volgende beleidsvoornemens uit.

- De rijksoverheid en de andere overheden ontwikkelen een gezamenlijke handhavingsstrategie. Dit gebeurt in de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM). Deze strategische visie moet leiden tot een betere structuur en tot een resultaat dat meer is dan de som der delen. De visie heeft betrekking op de volgende punten.
- De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het gezamenlijk na te streven niveau waarop gestelde milieuregels worden nageleefd en het daarbij behorende adequate handhavingsniveau.
 - * De criteria en kwaliteitseisen voor het hanteren van de handhavingsinstrumenten.
 - * De rolverdeling tussen bestuur en Openbaar Ministerie.
 - * Het onderscheid tussen vergunningverlening en handhaving en de consequenties daarvan voor de organisatie van de uitvoering.
 - * Het onderscheid tussen preventieve en repressieve handhaving en de consequenties daarvan voor de uitvoering.
 - * De voorwaarden voor en vormgeving van gezamenlijke programmering, organisatie en regie.
 - * De rol, taken, samenstelling en positie van de LCCM en de Provinciale en Regionale Milieu-overleggen (PMO's en RMO's).
 - * De wijze waarop de bevoegde instanties de gewenste sturing door de LCCM kunnen implementeren.
- De provinciale besturen hebben op grond van artikel 18.3 van de Wet milieubeheer

maatwerk

verbetering van samenwerking

strategische visie

Adequaat handhavingsniveau

Handhaving beoogt naleving van regels ter wille van de kwaliteit van het milieu. Adequate handhaving omvat in ieder geval de volgende stappen.

- Vastleggen van doelen en condities voor de handhaving.
- Opstellen van een strategie en werkwijze.
- Uitvoeren van de strategie en de werkwijze.
- Meten en vastleggen van doelbereik en effect van de handhaving.
- Terugkoppeling resultaten naar beleid, vergunningverleners en handhavingpartners.

Onder verantwoordelijkheid van de LCCM zullen werkdocumenten worden ontwikkeld en faciliterende voorzieningen worden getroffen om het adequaat handhavingsproces breed in te voeren.

Invalshoeken voor de vormgeving van de samenwerking

Ontwikkelingen in het milieubeleid werken ook door in het handhavingsbeleid. In de NMP3 periode zal hard worden gewerkt om de samenwerking tussen alle handhavende instanties gestructureerd vorm te geven. Hierbij passen de volgende drie strategische invalshoeken.

- * **Gebiedsgerichte handhaving,**
toegesneden op het voor een bepaald gebied relevante milieubeleid. Gebiedsgericht milieubeleid heeft ondermeer betrekking op ruimtelijke ordening, groene wetgeving, de Wet milieubeheer, de politie-milieutaak.
- * **Branchegericht handhaving,**
gericht op de milieutechnische voorschriften voor bedrijven binnen een bepaalde bedrijfstak. Branchegerichte handhaving sluit met name aan op het doelgroepenbeleid voor de industrie.
- * **Ketengerichte handhaving,**
gericht op ketens, zoals afvalstromen, vervuilde grondstromen, secundaire grondstoffen of producten. Ketengerichte handhaving is vooral landelijk en internationaal van aard.

een coördinerende taak bij de bevordering van een doelmatige handhaving van de milieuregelgeving. In de planperiode zullen de provinciale besturen nagaan in hoeverre al structureel wordt samengewerkt. Op basis daarvan sluiten de bestuursorganen per provincie bestuursovereenkomsten af, met afspraken over de wijze van samenwerken in het desbetreffende gebied. Het doel daarvan is de vrijblijvendheid in de samenwerking weg te nemen, die nu soms nog zichtbaar is. De bedoelde afspraken hebben betrekking op de uitoefening van bevoegdheden en taken, aansturing, prioriteitstelling en informatie-uitwisseling ten aanzien van alle bestuurlijke handhavingstaken. Daarnaast moeten deze taken worden afgestemd op de handhavingstaken van het Openbaar Ministerie en de politie. De bevoegde organen moeten zelf de vorm en de intensiteit van de samenwerking bepalen, evenals de omvang van het te bestrijken gebied. De bestuursovereenkomsten moeten ook tot een handhavingswerkplan leiden, met afspraken over onder meer de kwantiteit en kwaliteit van de handavingsinzet van de partners, de werkmethoden en de informatie-uitwisseling. Het kabinet verwacht dat via deze vrijwillige bestuursovereenkomsten de structurele samenwerking kan worden versterkt. Desondanks zal het een voorstel voorbereiden voor een bepaling in de Wet milieubeheer, waarmee bij stagnatie of bij gebleken ondoelmatigheden de structurele samenwerking in een bepaald gebied toch kan worden verzekerd.

- In de landelijke LCCM-strategie staan de doelstellingen, verantwoordelijkheden en afspraken met het oog op de structurele verbetering van de werking van de handavingsstructuur. Ook staat erin hoe op landelijk niveau de samenwerking structureel wordt verbeterd tussen de instanties die de regelgeving voor afval, stoffen en producten bestuursrechtelijk en strafrechtelijk moeten handhaven (waarbij ook de nationale en internationale ketenproblematiek een rol speelt). Tot slot wordt in de strategie ook aangegeven hoe de zware milieucriminaliteit wordt bestreden. Naar aanleiding van en als vervolg op de TCR-affaire worden methodieken ontwikkeld en organisatorische voorzieningen getroffen, zoals deskundigenpools, om diepgaand multidisciplinair toezicht op risicodragende (bedrijfs)activiteiten mogelijk te maken. Daarmee zal preventief milieucriminaliteit worden teruggedrongen en beter worden gesignaleerd. Dit preventieve spoor dient goed op het repressieve spoor aan te sluiten en complementair daaraan te werken.
- De informatie-uitwisseling op landelijke, provinciale en regionale schaal moet op twee niveaus worden verbeterd.
 - * Op strategisch niveau is er behoefte aan een structurele informatie-uitwisseling tussen de verschillende organen over de voortgang van de beleidsuitvoering, om enerzijds (politieke) verantwoording af te kunnen leggen en om anderzijds inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de doelstellingen. Op basis daarvan kan de strategie worden bijgesteld of kunnen aanvullende maatregelen worden genomen.
 - * Op uitvoerend niveau gaat het om een operationele informatie-uitwisseling, over het gebied of de bedrijven daarin, tussen overheden en besturen onderling of tussen bestuur en Openbaar Ministerie. Adequate informatie-uitwisseling is onontbeerlijk voor adequate handhaving en veronderstelt een permanente bezinning op de vraag op welke manier welke gegevens moeten worden uitgewisseld. De LCCM-partners zullen bevorderen dat er een informatie-analyse

LCCM-strategie

informatie-uitwisseling

Wettelijke regelingen, die beter uitvoerbaar en handhaafbaar kunnen worden gemaakt

Op basis van verschillende onderzoeksrapporten en een enquête onder betrokkenen bij de handhaving zijn wettelijke regelingen geselecteerd die in de NMP3-periode beter uitvoerbaar en handhaafbaar kunnen worden gemaakt.

1. **Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen**
2. **Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA)(*)**
3. **Bouwstoffenbesluit**
4. **Besluit ondergrondse tanks (BOOT)**
5. **Bestrijdingsmiddelenwetgeving**
6. **Asbestregelgeving**
7. **Regelingen met betrekking tot vuurwerk (Wet milieubeheer, Wet milieugevaarlijke stoffen, APV's)**
8. **Bestemmingsplannen (Wet op de ruimtelijke ordening).**

Voor drie wetten/besluiten is (ook) ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid al een verbeteringstraject ingezet. Dit zijn het Besluit emissies stookinstallaties A, het Besluit overige organische Meststoffen (BOOM) en de Wet bodembescherming.

(*) voor EVOA geldt dat niet tot aanpassing van de regeling kan worden overgegaan, maar alleen voorstellen aan de Europese wetgever kunnen worden gedaan.

wordt vervaardigd (en permanent wordt geactualiseerd). Daarin worden de informatiebehoefte vastgelegd van alle bestuursorganen die op strategisch en uitvoerend niveau bij de handhaving betrokken zijn. De informatie-uitwisseling moet door middel van werkinstructies, draaiboeken en procedurebeschrijvingen in de reguliere uitvoerings- en handhavingspraktijk worden verankerd.

- In voorbereiding is een wetsvoorstel voor de toedeling van de handhavingsbevoegdheden. Daarmee moeten de bestaande 'witte vlekken' in die toedeling worden weggenomen. Het uitgangspunt dat er in elke situatie maar één bevoegd gezag is, wordt daarbij noodgedwongen verlaten. In gevallen waarin sprake is van overlappende bevoegdheden moeten de desbetreffende instanties binnen de verbeterde werking van de handhavingsstructuur afspraken maken op welke wijze zij de handhaving toch adequaat uitoefenen.
- Nederland wil de komende jaren, in Europees verband en mondiaal, een belangrijke rol blijven spelen in de verdere ontwikkeling naar een situatie waarin sprake is van onderling vergelijkbare niveaus van handhaving tussen landen. Dit is nodig om internationaal gestelde milieudoelen te verwezenlijken. Daarnaast voorkomen ze rechtsongelijkheid en concurrentievervalsing door een onevenwichtige vergunningverlening en handhaving. Ook voor de handhavende instanties in Nederland zullen de ontwikkelingen betekenis hebben. De LCCM heeft ook hierin een coördinerende taak.
- Het kabinet stelt in 1998 een onderzoek in naar de effectiviteit van het instrument handhaving. 2 Dit onderzoek moet inzicht geven in de relatie tussen naleving, handhaving en het bereiken van de milieudoelen. Dit inzicht is ook van belang voor de prognoses van het RIVM in het kader van de Milieuverkenningen. Met dit inzicht kan het kabinet de beschikbare handhavingscapaciteit effectief inzetten en kunnen de handhavende instanties verantwoord prioriteiten stellen.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden
- deel II, hoofdstuk 4 Verkeer en vervoer
- deel III, hoofdstuk 4 Internationaal milieubeleid
- deel III, hoofdstuk 5 Wet- en regelgeving

5.6 Monitoring

5.6.1 Inleiding

Informatie is een cruciaal element in alle besluitvormingsprocessen bij de vormgeving en uitvoering van het milieubeleid. Informatie kan het probleem duidelijk maken, aan het draagvlak voor oplossingen bijdragen, kennis over milieueffecten verspreiden en inzicht geven in de voortgang van het milieubeleid. Kennis en informatie zijn voor alle bestuursniveaus, doelgroepen en maatschappelijke organisaties van belang. De overheid, in het bijzonder het ministerie van VROM, heeft de verantwoordelijkheid om kwaliteit, voortgang en milieuprestaties op nationaal niveau in beeld te brengen. Pas dan kunnen de resultaten politiek en maatschappelijk worden besproken. Informatievoorziening is een zeer breed terrein. In dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op het onderdeel milieumonitoring: het systematisch verzamelen van informatie ter verant-

internationaal

systematisch verzamelen

Milieubeleidsmonitoring

Definitie van milieubeleidsmonitoring

Het vooropgezet, systematisch en gedurig verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens om na te kunnen gaan of en in hoeverre de gestelde en binnen afzienbare termijn te stellen doel- en taakstellingen van het milieubeleid zijn of worden gehaald.

De resultaten van monitoring worden opgenomen in onder andere

- **Emissie jaarrapport**
- **Milieubalans**
- **Milieuprogramma**

woording van het gevoerde milieubeleid. Paragraaf 5.6.2 schetst de ervaringen en resultaten in de afgelopen periode, paragraaf 5.6.3 de verwachte ontwikkelingen en paragraaf 5.6.4 het beleid voor de planperiode.

5.6.2 Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Op het gebied van milieu-informatie is in de afgelopen jaren meer samenwerking en onderlinge afstemming bereikt. De Structuurschets informatievoorziening milieubeheer was daarvoor de impuls. Momenteel wordt op basis hiervan een activiteitenprogramma uitgewerkt. Daarnaast werkt het kabinet samen met de doelgroepen aan een afstemming en stroomlijning van de informatieverstrekking door bedrijven. Omdat eenduidige definiëring van gegevens een voorwaarde is voor succesvolle communicatie, is een gegevenswoordenboek Milieubeheer ontwikkeld. Hierin is een aantal basisgegevens van de interbestuurlijke uitwisseling gedefinieerd. Momenteel wordt aan een vernieuwing van het gegevenswoordenboek gewerkt. Door middel van pilots hebben de overheden en wetenschappelijke instituten ervaring opgedaan met het elektronisch uitwisselen van gegevens.

In het NMP2 heeft het kabinet aangekondigd de milieumonitoring te zullen richten op het beter uitvoerbaar maken van het milieubeleid (strategielijn 3). Inmiddels hebben de overheden samen met het RIVM en het CBS gedefinieerd wat monitoring is en hebben zij afspraken gemaakt over de uitgangspunten voor een gezamenlijk monitoringstelsel. Ook zijn afspraken gemaakt over het proces waarlangs dit tot stand moet komen en over de manier waarop het proces wordt gecoördineerd. Voor de coördinatie is een interbestuurlijke structuur opgezet van departementen, bestuursniveaus en wetenschappelijke instituten die bij milieumonitoring betrokken zijn. Het doel van deze structuur is de monitoringactiviteiten af te stemmen en te optimaliseren.

Milieumonitoring vindt inmiddels op verschillende bestuursniveaus plaats. Veel gemeenten hebben er een begin mee gemaakt aan de hand van de publicatie 'Milieumonitoring door gemeenten' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.²¹ Hierin wordt met praktische voorbeelden aangegeven hoe met monitoring kan worden omgegaan. Een handreiking wordt gegeven, gericht op de relevante voorwaarden om een monitor op te zetten. Gemeenten kunnen hiermee een monitor op maat maken.

Milieumonitoring is ook op provinciaal niveau een aandachtspunt. De provincies hebben in een interprovinciaal project bekeken welke indicatoren voor de provincies van belang zijn. De meeste provincies geven als vervolg daarop een jaarlijks monitoringrapport uit. De provincies kiezen niet voor een uniform systeem, maar - met het interprovinciale project - wel voor afstemming van indicatoren. Hiermee wordt interprovinciale vergelijking en het optellen van inspanningen mogelijk.

De waterschappen hebben hun inspanningen bij het beheer van de waterkwaliteit verschoven van de klassieke fysisch-chemische waterkwaliteitsbepaling naar de beoordeling van de watersystemen als geheel en van het ecologisch functioneren ervan. Om dit te monitoren maken de waterschappen gebruik van waterkwaliteitsmeetnetten, waarin de algemene milieukwaliteit, zwemwaterkwaliteit, drinkwaterkwaliteit en viswaterkwaliteit worden gemeten.

samenwerking

overheden

²¹ VNG milieureeks nr.3. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1996

De Wet milieuverslaglegging

De Wet milieubeheer is uitgebreid met een wettelijke regeling over de milieuverslaglegging. Bedrijven die 'ernstige' milieubelasting kunnen veroorzaken moeten jaarlijks voor de overheid een milieuverslag opstellen ten behoeve van de milieubeleidsmonitoring en de handhaving van wet- en regelgeving. Dit verslag vervangt zoveel mogelijk alle bestaande milieurapportages aan de overheid. De regeling zal gelden voor enkele honderden grote bedrijven in onder andere de sector basismetaal, de chemische industrie, op- en overslagbedrijven, afvalverbrandingsinstallaties en luchthavens.

Ook moeten deze bedrijven een publieksmilieuverslag opstellen. Dit bevat informatie per bedrijfslocatie over onder andere de volgende onderwerpen

- bedrijfsactiviteiten en -processen
- kwaliteit en kwantiteit van de milieubelasting
- maatregelen om huidige en toekomstige milieubelasting tegen te gaan.

In 1998 zullen de categorieën van verslagplichtige bedrijven worden aangewezen waarop de wet van toepassing is. De wettelijke regeling treedt vervolgens naar verwachting op 1 januari 1999 in werking. Dit betekent dat de eerste verslagen betrekking zullen hebben op het jaar 1999 en moeten worden uitgebracht in de eerste helft van 2000.

Voor verschillende thema's en milieuvraagstukken onderzoekt de rijksoverheid welke informatie met betrekking tot de overheidsprestaties de komende jaren van belang is. Zo zijn projecten gestart op het gebied van geluid (Premover) en bodemsanering. Omdat decentralisatie van taken hierbij een belangrijk aandachtspunt is, zijn de andere overheden bij deze projecten betrokken. De rijksoverheid en de doelgroepen werken momenteel, in het kader van de emissiejaarrapportage, aan de stroomlijning van de bestaande emissie-monitoring. Meetsystemen, gegevensverwerking en organisatie voor emissie-monitoring worden hiervoor in overleg met onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven in protocollen vastgelegd. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting en afstemming gezocht met de gegevens in milieujaarverslagen van bedrijven en gegevens die worden verzameld in het kader van convenanten zoals Koolwaterstoffen 2000 en de Meerjaren afspraken energiebesparing.

5.6.3

Verwachte ontwikkelingen

Het belang van monitoring neemt toe door de tendens tot decentralisatie (zie deel I en hoofdstuk 2 van deel II over overheden) en door de groeiende dialoog tussen maatschappelijke groeperingen, overheid en bedrijfsleven. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van delen van het milieubeleid en voor het halen van de doelen, komt door de decentralisatie op andere bestuursniveaus te liggen. Het is daarom van belang dat het milieubeleid op alle schaalniveaus en binnen de verschillende doelgroepen voldoende maatschappelijk wordt verankerd. Daarbij speelt monitoring, als instrument voor zelfregulering, een rol. Momenteel stellen enkele Zuid-Hollandse gemeenten en de Zuid-Hollandse Milieufederatie experimenteel een monitor op, die informatie moet opleveren aan de hand waarvan gemeenten en maatschappelijke organisaties over lokale en regionale milieu-onderwerpen kunnen communiceren. Ook binnen het bedrijfsleven komt de dialoog met maatschappelijke groeperingen op gang. Gegevens over emissiebeperking en bedrijfsinterne milieuzorg komen in het bedrijfsmilieoverslag aan de orde en vormen input voor maatschappelijke bespreking van problemen en keuzemogelijkheden bij de toepassing van nieuwe technieken.

Om een aantal redenen is het belangrijk om de monitoringactiviteiten van overheden, onderzoeksinstituten en doelgroepen op elkaar af te stemmen.

- Doublures zijn duur, want monitoring strekt zich uit over langere tijd.
- Wijzigingen in de werkwijze kunnen tot onvergelykbaarheid van gegevens leiden. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de waarde van de opgebouwde tijdreeks.
- De administratieve lastendruk bij bedrijfsleven en overheden wordt erdoor verminderd.

Deze afstemming wordt door overheden en bedrijfsleven per indicator vastgelegd in een protocol. Daarin wordt aangegeven wie welke gegevens verzamelt en hoe daaruit de waarde van de indicator wordt berekend. In het Overleg stroomlijning informatievoorziening werken overheid en doelgroepen samen bij het opzetten van integrale jaar-rapportages aan het bevoegd gezag. Deze zijn gericht op het monitoren van voortgang bij het uitvoeren van het milieubeleid door de desbetreffende doelgroep en op het verschaffen van inzicht over de naleving van vergunningen.

In de planperiode is de monitoring in het kader van milieuconvenanten en andere bestuurlijke afspraken een punt van aandacht. Daarbij gaat het om de invulling van

doelgroepen

decentralisatie en dialoog

afstemmen

Coördinatiestructuur monitoring

De interdepartementale Coördinatiecommissie voor milieubeleidsmonitoring (CoCoMo) richt zich op de inhoudelijke afstemming tussen de activiteiten van de drie clusters: milieukwaliteitsmonitoring, doelgroepmonitoring en monitoring van overheidsprestaties. Ook draagt de CoCoMo zorg voor de afstemming met de monitoring van andere relevante beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, natuurbeheer en economische ontwikkeling.

Onder de koepel van de CoCoMo zijn de volgende drie commissies geformeerd.

- **De Coördinatiecommissie milieukwaliteitsmonitoring richt zich op fysieke metingen in het milieu om vast te stellen wat de milieukwaliteit is en welke milieudruk door menselijk handelen teweeg wordt gebracht.**
- **De Coördinatiecommissie doelgroepmonitoring is erop gericht de voortgang bij de realisering van taakstellingen door doelgroepen te monitoren.**
- **De Coördinatiecommissie overheidsprestaties richt zich op het monitoren van het beleids- en handavingsproces (instrumenten en maatregelen).**

beleid per deelsector of per regio. Vaak hebben bestaande monitoringsystemen hiervoor te weinig mogelijkheden of ontbreken op gebiedsniveau concrete, toetsbare doelen (zie hoofdstuk 3 van deel III over het gebiedenbeleid). Door deze manco's blijkt achteraf vaak dat betrokken partijen elkaar maar beperkt op de afspraken kunnen aanspreken. Niettemin kunnen goede monitoringafspraken tot heldere verhoudingen leiden, zoals bijvoorbeeld in de Meerjarenaafspraken energiebesparing en het inmiddels afgeronde CFK-actieprogramma. Bovendien kunnen overheden de resultaten van monitoring gebruiken bij het stellen van prioriteiten. Zo is het denkbaar dat de Inspectie Milieuhygiëne in het tweedelijnsstoezicht rekening houdt met de resultaten zoals die in milieubeleidsindicatoren tot uitdrukking komen.

Ook de monitoring van de samenhang tussen milieu-ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen die daarvoor verantwoordelijk zijn, is een punt van aandacht. De verdere uitbouw hiervan wordt bevorderd door statistisch verantwoord informatiesystemen te koppelen op het terrein van milieu, economie en ruimtelijke ontwikkeling. Het kabinet streeft dit bijvoorbeeld na in het plan van aanpak Groen nationaal inkommen. Op basis hiervan kunnen nieuwe indicatoren worden opgesteld die een beeld geven van ontwikkelingen in de eco-efficiëntie van de economie, de mate van ontkoppeling en de vooruitgang in de richting van duurzame ontwikkeling.

5.6.4 Het beleid voor de planperiode

In de planperiode heeft het kabinet ten aanzien van monitoring de volgende beleidsvoornemens.

- Het kabinet zal op de ingeslagen weg doorgaan en deze uitbouwen.
- Na succesvolle beëindiging van het monitoringproject van de Zuid-Hollandse Milieufederatie en enkele Zuid-Hollandse gemeenten zorgen het ministerie van VROM, de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor uitbreiding van dit project naar landelijk niveau. Doel is te bevorderen dat zoveel mogelijk gemeenten monitoring als instrument voor milieubeleid gaan hanteren. In 1998 wordt hiermee gestart.
- Op het gebied van metingen van overheidsprestaties ontwikkelt het kabinet samen met andere overheden een beperkt aantal samengestelde indicatoren.
- De Inspectie Milieuhygiëne zal in het tweedelijnsstoezicht aansluiten bij het stelsel van monitoring voor de landelijke informatiebehoefte.
- De rijksoverheid stimuleert samen met de provincies de verdere ontwikkeling van gebiedsgerichte monitoring, zodat in 1998 een adequaat monitoringsysteem operationeel wordt.
- Het kabinet stimuleert de verdere koppeling van informatiesystemen op het gebied van milieu, economie en ruimtelijke ontwikkeling en draagt bij aan de ontwikkeling van daarop gebaseerde indicatoren, vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- deel II, hoofdstuk 2 Overheden

continue verbetering

Kennisinfrastructuur

De werkgroep kennisinfrastructuur van de interdepartementale coördinatiecommissie voor economische structuurversterking (ICES/KIS) heeft de kennisbehoefte vergeleken met het kennisaanbod vanuit het huidige kennissysteem (RAND, 1997). Deze studie bevestigt de lacunes die eerder al in de Overleg commissie verkenningen en in het Kennisdebat waren gesignaleerd. Deze lacunes zijn de volgende.

- Het milieu-onderzoek is sterk georiënteerd op technische aspecten van milieuproblemen en te weinig op de lange termijn.
- De samenhang van het onderzoek op de gebieden duurzame energie, ruimtelijke kwaliteit, biodiversiteit en maatschappelijke ontwikkelingen behoeft verbetering.
- Er bestaat onvoldoende aandacht voor milieu-aspecten binnen ontwerp- en managementopleidingen.
- Aanwezige kennis wordt te weinig toegepast en verspreid.
- De aansturing van het onderzoek is te weinig gericht op samenwerking tussen bestaande instituten.

Naar 'Kennis voor duurzaamheid'

Kennis is een belangrijke en duurzame bron van welvaart. Hierbij gaat het niet alleen om kennis van energie, grondstoffen en productiemethoden, maar ook om kennis van bijvoorbeeld economie, ecologie, planologie, organisatie en bestuur. In de afgelopen jaren is vooral de economische betekenis van kennis benadrukt. Zo is de Nota Kennis in Beweging (1995) vooral gericht op het ontwikkelen en toepassen van kennis ten gunste van de Nederlandse economie. De Nota milieu en economie legt het accent op de relatie tussen economie en ecologie, waarbij met name het creëren van economische drijfveren voor milieugerichte innovaties een belangrijke rol speelt.

De betekenis van kennis voor ecologie is nog onderbelicht. Bij kennisinstellingen zal erop worden aangedrongen ook de ecologische doelstelling mee te nemen in opleidingen en in de programmering van onderzoek. Onder het motto 'Kennis voor duurzaamheid' zullen eveneens bijdragen worden geleverd aan kennisontwikkeling op dit terrein.

De historische uitdaging die hiervan uitgaat is groot, zeker als we bedenken dat sinds het begin van de zeventiende eeuw kennisontwikkeling zich meer en meer richtte op het creëren van een technische omgeving (technotoop), waarin de mens niet langer afhankelijk zou zijn van de natuur. De inspiratie daartoe werd geleverd door Francis Bacon, die in zijn utopie 'Het Nieuwe Atlantis' uit 1624 schreef: "Het doel is kennis van de oorzaken en de verborgen bewegingen der dingen, en het verleggen van de grenzen der menselijke heerschappij voor het tot stand komen van alle mogelijke dingen". De wens en noodzaak om een duurzame relatie tussen cultuur en natuur op gang te brengen stelt voor het eerst in de geschiedenis grenzen aan deze ambitie en kan tevens leiden tot herstel van de harmonie tussen welvaart en welzijn.

Kennis voor duurzaamheid vereist een verandering van de kennisinfrastructuur waar het gaat om het volgende.

- De multidisciplinaire samenwerking (inclusief sociale wetenschappen) bij onderzoek en ontwikkeling.
- (Inter)nationale samenwerking.
- Een systeembenadering.

6. Wetenschap en technologie

6.1 Inleiding

Wetenschap en technologie zijn buitengewoon belangrijk voor het streven naar een duurzame samenleving. Om de doelen uit dit NMP3 en de gewenste ontwikkeling op (middel)lange termijn te bereiken, is het noodzakelijk impulsen te geven aan onderzoek en technologische vernieuwing. Het gaat daarbij om tal van aspecten, en de wisselwerking daartussen, zoals maatschappelijke factoren, gedrag en trends, milieueffecten, technologieontwikkeling, organisatie en bestuur. Het geheel is gericht op de ontwikkeling van nieuwe concepten om duurzaam, in harmonie met de omgeving, in menselijke behoeften te voorzien. In dit hoofdstuk komt in paragraaf 6.2 de kennisbehoefte aan de orde, in paragraaf 6.3 de kennisontwikkeling en paragraaf 6.4 de technologieontwikkeling. Elke paragraaf omvat een beschrijving van de resultaten in de afgelopen periode, de verwachte ontwikkelingen en het beleid voor de planperiode.

6.2 Kennisbehoefte

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

In de afgelopen periode lag de nadruk in het milieuonderzoek op implementatie en uitvoering van het beleid in met name het NMP1 en NMP2. Daarmee werd een bijdrage geleverd aan de resultaten van het milieubeleid.

De Nota milieu en economie schetst dertig perspectieven voor een duurzame economische ontwikkeling, waarin economische groei en vermindering van de milieudruk samengaan. De nota wijst op de sleutelfunctie van wetenschap en technologie om wereldwijd voor welvaart en welzijn te kunnen zorgen en om een brug te slaan tussen economie en ecologie. Om de geschetste perspectieven op middellange termijn te realiseren, is onderzoek naar maatschappelijke, organisatorische en technologische mogelijkheden noodzakelijk. Al eerder is in de Nota kennis in beweging (1995)²² gewezen op de potentiële economische waarde van kennis.

Het internationale karakter van de milieuproblematiek brengt met zich mee, dat de beschikbare onderzoekscapaciteit doelmatiger wordt benut als er internationaal wordt samengewerkt en afspraken worden gemaakt over de verdeling van de onderzoeksinspanning. De internationale samenwerking op het gebied van verzuringsonderzoek is hier een goed voorbeeld van.

Onderzoeksinstituten hebben hun eigen verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van een duurzame ontwikkeling. Energieonderzoek Centrum Nederland, RIVM, Waterloopkundig Laboratorium en TNO hebben daarom in 1993 een gezamenlijke intentieverklaring 'Technologische instituten in duurzame ontwikkeling' opgesteld en aangeboden aan de minister van VROM. Enkele andere kennisinstellingen zijn sindsdien gevolgd.

internationaal

²² Tweede Kamer, 1994-1995, 24 229, nr.1

Overlegcommissie verkenningen

De Overlegcommissie verkenningen (OCV) heeft gezocht naar een antwoord op de vraag welke keuzes er vanuit maatschappelijk en wetenschappelijk perspectief gemaakt kunnen en moeten worden binnen de publieke kennisinfrastructuur.

In 1996 verscheen het rapport 'Naar een vitaal kennissysteem'. Daarin deed de Overlegcommissie verkenningen aanbevelingen over de prioriteiten die binnen de kennisinfrastructuur moeten worden gesteld.

In het Wetenschapsbudget '97 heeft de Minister van OCenW deze prioriteiten vertaald in een groot aantal acties. Een deel van deze acties ligt op het terrein van technologisch en maatschappelijk milieu-onderzoek.

- De oprichting van GAMIN, een platform van de departementen van VROM, LNV, V&W, EZ en OCenW ter voorbereiding van een sectoroverstijgend onderzoekprogramma voor sociaal-cultureel onderzoek naar maatschappelijke factoren en facetten van milieuzorg.
- De ontwikkeling van een duurzaamheidsparagraaf voor onderzoeksinstellingen en programma's op basis van de intentieverklaring voor duurzaamheid in onderzoek, die een aantal onderzoeksinstellingen opgesteld hebben.

Verwachte ontwikkelingen

Uit onder meer de vierde Milieuverkenning (1997) blijkt dat er in de komende jaren behoefte is aan een ander accent in het onderzoek. De nadruk moet worden verlegd van het optimaliseren van de huidige situatie naar het verkennen van nieuwe mogelijkheden voor een totaal andere aanpak. De redenen hiervoor zijn de volgende.

- Ingrijpende maatschappelijke en technologische veranderingen zijn nodig om een duurzame ontwikkeling binnen bereik te brengen.
- De stijging van consumptie en productie en het aandeel van diffuse verontreiniging in de milieubelasting vragen erom nieuwe wegen naar een duurzame ontwikkeling te onderzoeken.
- Absolute ontkoppeling blijft gewenst.

Het beleid voor de planperiode

In de planperiode wil het kabinet de nadruk leggen op de sleutelrol van wetenschap en technologie bij het samenbrengen van economie en ecologie voor een duurzame ontwikkeling. Concreet gaat het om de volgende beleidsvoornemens.

- Het kabinet zal in overleg met de opleidingen en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) nagaan waar samenwerking van verschillende disciplines in wetenschappelijk of maatschappelijk opzicht meerwaarde oplevert met het oog op duurzame ontwikkeling. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het gamma milieu- en natuuronderzoek (GAMIN). Het gaat hierbij om onderzoek naar sociaal-culturele factoren en naar de complexe samenhang tussen verschillende milieugerichte maatregelen.
- Het kabinet zal nagaan op welke onderzoeksterreinen nadere internationale samenwerking en afbakening gewenst is om de nationale onderzoeksinspanning zo efficiënt mogelijk in te zetten.
- In het Wetenschapsbudget 1997 is een actiepunten dat de wetenschappelijke instellingen in hun strategie en plannen aangeven hoe zij omgaan met het aspect duurzaamheid. Het kabinet werkt dit actiepunten nu nader uit. Daarvoor zal allereerst worden nagegaan hoe dit wordt uitgewerkt door de instituten die de intentieverklaring 'Technologische instituten in duurzame ontwikkeling' hebben ondertekend.
- Het is het voornemen om binnen de extra middelen die voor het NMP3 beschikbaar zijn gesteld voor klimaat, bodemsanering en NOx-bestrijding, ook te onderzoeken hoe een duurzame maatschappelijke oplossing van deze knelpunten dichterbij kan worden gebracht.

6.3 Kennisontwikkeling

Ervaringen en resultaten van de afgelopen periode

Kennisontwikkeling is een zaak van lange adem. Het kan tien jaar duren voordat wetenschappelijke doorbraken in concrete producten, processen en diensten zijn vertaald. Om maatschappelijke trendbreuken te realiseren is het essentieel dat nu al wordt geïnvesteerd in onderzoek naar en de ontwikkeling en beproeving van fundamenteel nieuwe concepten. Onderzoek moet daarom ook gericht zijn op doorbraken die pas op langere termijn kunnen worden geïmplementeerd. Met de programma's Duurzame technologische ontwikkeling (DTO) en Economie, ecologie en technologie (EET) zijn

andere aanpak

sleutelrol

trendbreuk

Het programma 'Duurzame Technologische Ontwikkeling'

In 1993 is het interdepartementaal onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO) gestart dat zoekt naar mogelijkheden om op een termijn van 20 tot 50 jaar de ontwikkeling van kennis en technologie te richten op duurzaamheid. In het programma wordt samen met actoren nagegaan welke technologische ontwikkelingen vanuit maatschappelijke behoeften gewenst zijn. Het programma loopt eind 1997 af. Het kabinet heeft een bedrag van 5 miljoen beschikbaar gesteld voor een drie jaar durende fase van kennisoverdracht en verankering vanaf 1998.

Innovatiegericht onderzoekprogramma milieutechnologie

Doelstelling van een Innovatiegericht onderzoekprogramma (IOP) is om door kwalitatief hoogwaardig onderzoek en netwerkvorming bij universiteiten en onderzoeksinstituten in te spelen op de innovatiebehoefte van het bedrijfsleven. Het IOP neemt daarmee in het technologiebeleid van de overheid een belangrijke plaats in. De eerste fase van het IOP milieutechnologie startte in 1990 en richtte zich op de thema's preventie, recycling en milieubiotechnologie. De tweede fase is in 1996 van start gegaan en heeft als thema zware metalen. Voor deze tweede fase is in totaal 20 miljoen beschikbaar.

Het programma 'Economie, Ecologie en Technologie'

In het programma Economie, Ecologie en Technologie (EET) staat de ontwikkeling van kennis en technologie, gericht op integratie van ecologische en economische gebruikswaarden centraal. Met EET worden projecten ondersteund die zijn gericht op het realiseren van technologische doorbraken die op een termijn van 5 tot 20 jaar (met de nadruk op 5 tot 10 jaar) leiden tot economische en ecologische verdiensten. In de Nota milieu en economie is aangekondigd dat in de komende jaren 60 miljoen extra beschikbaar wordt gesteld voor EET.

Het programma 'Milieutechnologie'

Dit programma is ingesteld ter ondersteuning van het doelgroepenbeleid. Relevante bedrijfstakken krijgen ondersteuning voor projecten die gericht zijn op de ontwikkeling en toepassing van milieugerichte technologie. De evaluatie van het programma in 1996 door het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente was zeer positief. De projecten betreffen vooral procesgeïntegreerde technologie en hergebruik van afval. Het aandeel van toegevoegde ('end of pipe') technologie in de projecten neemt steeds verder af. De in 1997 afgeronde milieugerichte technologieverkenning '81 mogelijkheden' zal de richting voor het programma voor de komende jaren bepalen. Om technologische veranderingsprocessen op met name systeemniveau (bijvoorbeeld schone energie, ecologische landbouw) op gang te brengen, zullen strategische conferenties en taskforces worden georganiseerd.

de eerste stappen in deze richting gezet. De primaire doelstelling is om vanuit een brede maatschappelijke analyse tot een visie en strategie te komen die richting geeft aan wetenschappelijke en technologische ontwikkeling, gericht op trendbreuken in productie- en consumptiepatronen. Daarbij is ook aandacht nodig voor problemen rond de maatschappelijke inbedding van vernieuwende technologische trajecten.

Verwachte ontwikkelingen

Om maatschappelijke trendbreuken en sprongsgewijze innovaties te realiseren, moeten hoge eisen aan onderzoek en kennisinfrastructuur worden gesteld. Kennissystemen moeten hecht en vitaal zijn en in een intensieve wisselwerking met de omgeving staan. Ze moeten voldoende kwaliteit en continuïteit hebben om wetenschappelijke vernieuwingen voort te brengen en voldoende dynamisch zijn om alert te reageren en te anticiperen op de kennisbehoeften van maatschappelijke sectoren en de overheid. In 'Technologie voor de maatschappij van morgen' (Ministerie OC&W, 1997) constateert de Overlegcommissie verkenningen (in 1997) dat toekomstverkenningen een belangrijke rol spelen in het beter afstemmen van onderzoek en maatschappelijke vragen. Zulke verkenningen kunnen worden ingezet om keuzen in wetenschap en technologie voor te bereiden en om te kunnen anticiperen op mogelijke toekomstige kennisbehoeften en de ontwikkeling van kennisaanbod.

rol verkenningen

Het beleid voor de planperiode

- Het kabinet zal nagaan of in de planperiode specifieke verkenningen moeten worden geëntameerd om het kennisaanbod beter te laten aansluiten op de kennisbehoefte voor duurzame ontwikkeling. Hierbij zal het kabinet een beroep doen op de interdisciplinair samengestelde Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO).
- Op basis van de ervaringen met het programma Duurzame technische ontwikkeling en in lijn met het advies van de Overlegcommissie verkenningen (Een vitaal kennisysteem, mei 1996), de Nota milieu en economie en Wetenschapsbudget 1997²³, ontwikkelt het kabinet voorstellen voor een nationaal initiatief duurzame ontwikkeling. Dit initiatief is in het Wetenschapsbudget 1997 aangeduid als nationaal initiatief factor 4.

6.4 Technologie

Resultaten en ervaringen van de afgelopen periode

Al in het NMP1 is onderkend dat kennis en technologie een sleutelrol vervullen in de relatie tussen economie en ecologie. In de Notitie technologie en milieu (1991)²⁴ zijn de hoofdlijnen van het technologiebeleid met betrekking tot het milieu geformuleerd. Ook in de Nota kennis in beweging heeft het kabinet kennis en technologie prominent op de agenda gezet. Daarbij is ook ingegaan op de bijdrage die technologie kan leveren aan een duurzame economie. Dit laatste is in de Nota milieu en economie verder uitgewerkt.

In de afgelopen periode zijn met het milieutechnologiebeleid onder meer de volgende resultaten behaald.

- Het Innovatiegericht onderzoekprogramma milieutechnologie is nu in de tweede fase (1996), die is gericht op zware metalen.

²³ Tweede Kamer, 1996-1997, 25 008, nrs. 1-2

²⁴ Tweede Kamer, 1990-1991, 22 085, nr. 1

Instrumenten in het technologie en milieubeleid

Het beleid met betrekking tot technologie en milieu richt zich op kennisontwikkeling en vraagarticulatie, marktintroductie en vraagbevordering en kennisdiffusie en netwerkvorming. Een nadere uitwerking hiervan heeft geleid tot de volgende instrumenten.

Strategische conferenties

- Het organiseren van 'strategische conferenties', gericht op het verkennen van nieuwe strategische thema's met sleutelpersonen uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. In het voorjaar van 1998 zal het rijk een strategische conferentie (of een beurs) organiseren over schonere en zuinigere voertuigtechniek, met het oog op het formuleren van grootschalige demonstratieprojecten zoals aangekondigd in de Nota voertuigtechniek en brandstoffen. In 1998 zal het rijk ook een strategische conferentie op het gebied van informatie- en communicatietechnologie en milieu voorbereiden.

Taskforces

- Taskforces, bestaande uit publieke en private partijen, kunnen belangrijke impulsen geven aan het rijp maken voor marktintroductie van nieuwe producten of diensten, zeker als dit aanpassingen vereist aan de bestaande infrastructuur (bijvoorbeeld waterstof distributie of herintroductie van het luchtschip). De primaire doelstelling van dergelijke taskforces is om een business plan te maken, op basis waarvan geïnteresseerde partijen en financiers beslissen over deelname aan het opschalingstraject.

First mover faciliteit

- De introductie van een 'First mover faciliteit'. Deze beoogt de commerciële en financiële risico's te verminderen die bedrijven nemen bij de introductie en toepassing van milieugerichte technologie, die zich nog niet in de praktijk heeft bewezen. Hiervoor is 30 miljoen gulden uitgetrokken in het kader van de Nota milieu en economie.

Bijdragenbesluit milieugerichte technologie

- Het rijk zal de verdere invoering van effectief gebleken technologie gericht stimuleren. Het Bijdragenbesluit milieugerichte technologie zal hiervoor in de komende planperiode worden benut. Onderzocht wordt welke toepassingen en bedrijfstakken in aanmerking kunnen komen.

Milieugericht overheidsaanschaffingenbeleid

- Teneinde de marktvrage naar milieugerichte technologie te vergroten onderzoekt het kabinet in hoeverre reguliere budgetten ingezet kunnen worden en hoeverre de overheid als voorbeeld-afnemer kan fungeren. Hierbij valt te denken aan groene stroom voor overheidsgebouwen, schone auto's voor overheidsdiensten etcetera. De in het kader van de Nota milieu en economie hiervoor uitgetrokken 10 miljoen gulden zal worden gebruikt voor haalbaarheidsstudies en implementatieprojecten.

- Het interdepartementaal onderzoekprogramma Duurzame technologische ontwikkeling (gestart in 1993) heeft voor een aantal maatschappelijke behoeftevelden geïllustreerd hoe vanuit een toekomstbeeld vorm kan worden gegeven aan de ontwikkeling van duurzame technologie.
- Van het Programma EET (onder grote belangstelling gestart in 1996) zijn inmiddels de eerste 26 projecten van start gegaan, met een totaal subsidiebedrag van 90 miljoen gulden.
- De Kredietregeling milieugerichte productontwikkeling (in 1996 ingesteld ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf) wordt momenteel geëvalueerd. Doel van de regeling is het stimuleren van producten die het milieu minder belasten.
- Met de Subsidieregeling referentieprojecten wordt het midden- en kleinbedrijf ondersteund bij het vinden van een eerste afnemer van nieuwe milieutechnologie. Een recente evaluatie geeft aan dat de regeling in een behoefte voorziet. Het kabinet heeft besloten de regeling voort te zetten.
- In het kader van het Programma schoner produceren 2 zijn zeven projecten gestart. Doel van dit Programma is om via intermediaire organisaties de toepassing van milieugerichte technologie bij het midden- en kleinbedrijf te stimuleren.
- Het programma Milieutechnologie heeft in 1996 51 projecten ondersteund met een totaal subsidiebedrag van 7,5 miljoen gulden. De betrokken doelgroepen zijn bouw, textiel- en tapijtindustrie, zuivelindustrie en metaalelektro. In 1997 werd de basismetaalindustrie aan het programma toegevoegd en was hetzelfde budget beschikbaar als in 1996.
- Met toekomstverkenningen is zicht gekregen op de mogelijkheden van technologie om bestaande milieuproblemen op te lossen of te verkleinen. Belangrijk zijn met name de Randstudie in het kader van ICES/KIS, het Technologische oplossingsrichtingen keuzedocument (TORK) van het RIVM (1994) en het rapport '81 mogelijkheden, technologie voor duurzame ontwikkeling' van TNO en CPB (1997).

Afgezien van deze positieve resultaten blijft nog veel technologie ongebruikt. Dit komt met name door gebrek aan samenwerking tussen onderzoekers en gebruikers. Om dit te verbeteren is het 'clusterbeleid' ontwikkeld. De minister van Economische Zaken heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Resultaten van onderzoek worden ook onderbenut doordat technologie die pas op de markt is gebracht, op terughoudendheid stuit bij (potentiële) afnemers vanwege de commerciële en financiële risico's van de toepassing van technologie die zich nog niet in de praktijk heeft bewezen.

Verwachte ontwikkelingen

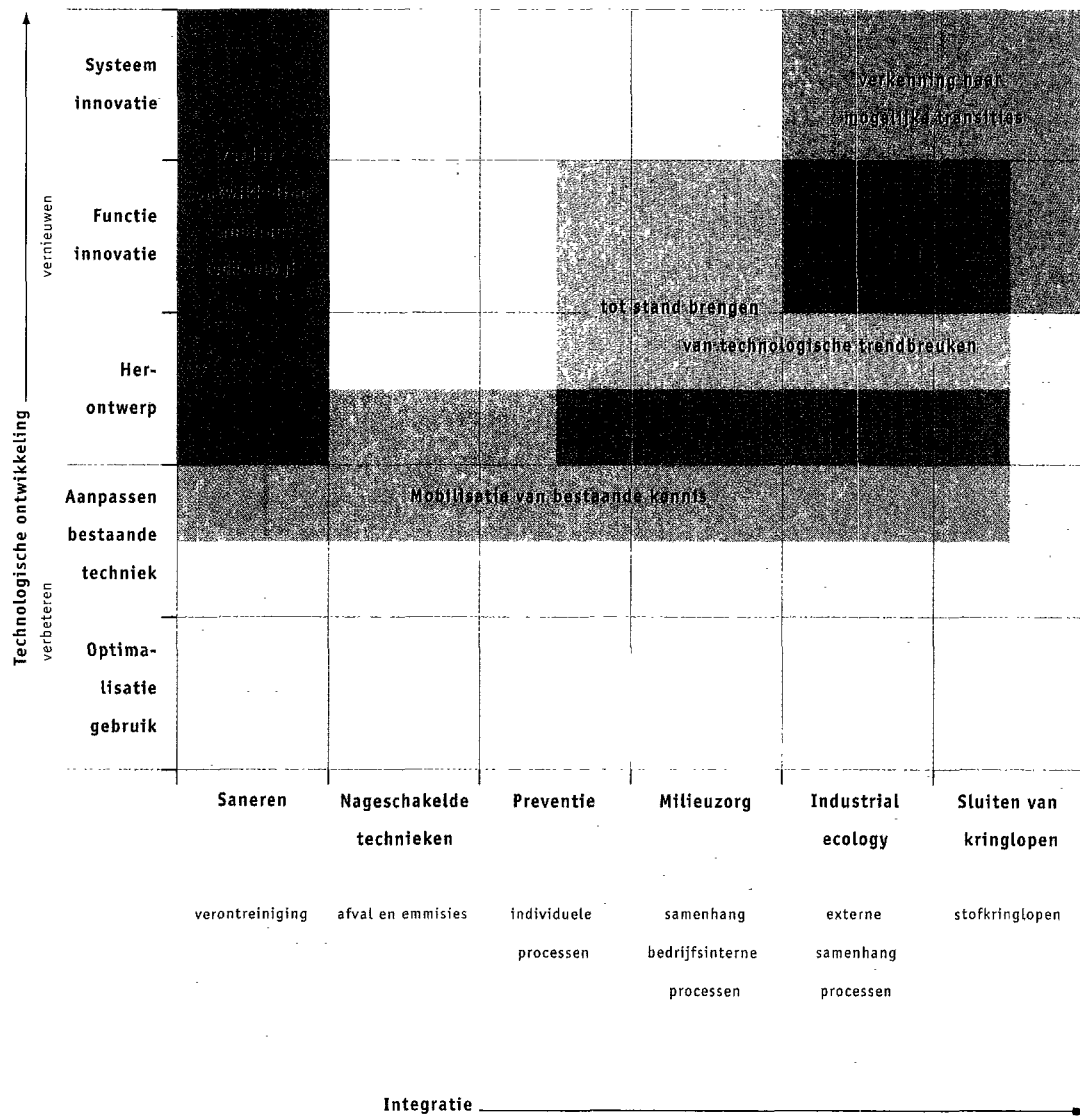
Met de verschuiving van 'end of pipe' naar procesgeïntegreerde technologie is belangrijke milieuwinst geboekt. Het kabinet constateert tegelijkertijd dat hiermee niet kan worden volstaan. Om ook op langere termijn verdere milieuwinst te boeken is meer onderzoek naar doorbraaktechnologie noodzakelijk. Hierbij wordt het ontwerp van producten en processen ingrijpend veranderd, bijvoorbeeld door toepassing van materialen die in het afvalstadium geschikt kunnen worden gemaakt voor hergebruik.

Verdergaande vernieuwingen zijn mogelijk door nieuwe systemen te ontwikkelen, die de functie van bestaande systemen op een meer efficiënte manier vervullen. Naast deze

samenwerken verbeteren

doorbraaktechnologieën

Technologische ontwikkeling en integratie



In de aanpak van milieuproblemen is de afgelopen jaren een verschuiving opgetreden van sanering via nageschakelde technieken en preventie naar een meer integrale benadering (industrial ecology). Het uiteindelijke doel is het volledig sluiten van kringlopen. Hierbij speelt technologie een belangrijke rol. In de technologie tekent zich een ontwikkeling af van bestaande technieken naar herontwerp, functie- en systeeminnovaties. Een voorbeeld van herontwerp is een stille en zuinige auto; van functie-innovatie een hybride auto, en van systeeminnovatie een andere wijze van vervoer zoals buistransport. De toenemende integratie en de technologische ontwikkeling leiden tot een toename in milieu-efficiëntie. Er zal in de komende tijd dan ook meer aandacht komen voor andere manieren om te voldoen aan behoeften (transities) die leiden tot een duurzame economie.

ontwikkeling van optimalisering naar vernieuwing is voor een duurzame ontwikkeling de samenhang belangrijk tussen processen, het koppelen van energie- en materiaalsromen (industriële ecologie) en het sluiten van stofkringlopen. Deze ontwikkelingen vragen om een nieuwe visie in het milieugerichte technologiebeleid. Daarbij gaat toenemende aandacht voor vernieuwing en integratie hand in hand met een groeiend besef dat samenwerking tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen noodzakelijk is. Deze samenwerking moet zich niet beperken tot het genereren van nieuwe kennis en aanbod van technologie, maar moet ook gericht zijn op de wisselwerking tussen de ontwikkeling van de maatschappelijke vraag ('demand pull') en de ontwikkeling van het technologisch aanbod ('technology push').

Verschillende departementen, met name de departementen EZ, LNV, VROM, V&W en OC&W, ontplooiën initiatieven op het gebied van technologie en milieu. Omdat de verkenningen en instrumenten van deze departementen elk hun eigen karakter hebben, afgestemd op het doel dat zij beogen, is een nadere afstemming mogelijk en wenselijk. Niet alleen is er een overlap tussen de onderwerpen waarop deze instrumenten zich richten, maar ook is er veelal sprake van volgtijdelijkheid. Zo kan een strategische conferentie leiden tot de instelling van een 'task force' die voorstellen ontwikkelt voor bijvoorbeeld het EET-programma.

Het beleid voor de planperiode

Economische ontwikkeling in combinatie met een absolute afname van milieubelasting is een belangrijk streven van het kabinetsbeleid. Kennis en technologie spelen een sleutelrol bij de verwezenlijking hiervan. Vanuit het streven naar een duurzame economische ontwikkeling is de technologische uitdaging vooral gericht op het verhogen van de eco-efficiëntie van producten en processen. Daarbij hanteert het kabinet twee uitgangspunten. Het eerste is dat een goed functionerende markt van kennis over technologische innovatie op zich tot innovaties moet leiden. Hierbij ziet de rijksoverheid nadrukkelijk een rol voor zichzelf weggelegd, gezien de lange termijn waarop juist bij innovatieve technologie rendement te verwachten is en gezien ook de knelpunten bij de verspreiding van beschikbare technologie. Het gaat er dan met name om die investeringen te stimuleren waarvan de omvang en de risico's het vermogen van private ondernemingen te boven gaan. Daarnaast voelt de overheid een verantwoordelijkheid voor investeringen waarvan het belang verder reikt dan het private belang en waarbij de tijdschikhorizon en de reikwijdte van private partijen wordt overstegen. Het tweede uitgangspunt is dat de inzet van kennis en technologie eraan moet bijdragen dat ontwikkelingen op korte termijn in overeenstemming komen met wenselijke ontwikkelingen op lange termijn. Op lange termijn (langer dan 20 jaar) streeft het kabinet ernaar om via nieuwe technologische trajecten tot duurzame producten en processen te komen, waarbij de functie van een product of proces of het complete systeem als uitgangspunt wordt genomen (functie-innovatie of systeeminnovatie). Op korte en middellange termijn gaat het om technologie die op het verbeteren van bestaande producten en processen is gericht, om zo via duurzaam produceren tot gesloten kringlopen te komen.

Binnen deze uitgangspunten heeft het kabinet ten aanzien van het milieugerichte technologiebeleid de volgende voornemens in de planperiode.

- Met het bevorderen van vraagontwikkeling en kennisaanbod doorgaan, zoals ook in

ondersteunen markt

Informatie- en communicatietechnologie

Naar verwachting zal Informatie en communicatie technologie (ICT) een aanzienlijke invloed hebben op de toekomstige ontwikkeling van onze samenleving. Door de toepassing van ICT kunnen nieuwe vormen van productie- en consumptiepatronen worden gerealiseerd, die zowel voor economie als milieu positieve gevolgen hebben. In de praktijk moet nog blijken of de positieve gevolgen voor het milieu daadwerkelijk optreden. De mogelijkheden daartoe worden momenteel geïnventariseerd.

Versterking van de interdepartementale samenwerking

In de komende periode wordt de interdepartementale samenwerking op het terrein van technologie versterkt. Het gaat daarbij om het volgende.

- **Gezamenlijke prioriteitsstelling van het milieugerichte technologiebeleid.**
- **Afstemming van beleidsinstrumenten van de betrokken departementen.**
- **Entameren en afstemmen van verkenningen en studies die relevant zijn voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie.**

de Nota milieu en economie is beschreven.

- De resultaten verspreiden van het programma Duurzame technologische ontwikkelingen (DTO), via een programma voor kennisoverdracht.
- Het programma Economie, ecologie en technologie intensiveren met een extra investering van 60 miljoen gulden, zoals al in de Nota milieu en economie is toegezegd.
- De marktintroductie versnellen van nieuwe milieugerichte technologie, door middel van de 'first mover'-faciliteit.
- Het programma Milieutechnologie meer richten op de bevordering van technologische vernieuwing (herontwerp en functie-innovatie) en op de integratie van energie- en materiaalstromen ('industrial ecology').
- Een samenwerkingsverband tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden instellen met als doel een nieuw product of dienst rijp te maken voor marktintroductie, bijvoorbeeld in de vorm van 'task forces'.
- De mogelijkheden onderzoeken om via een gericht beleid voor overheidsaanschaffingen de marktvaart naar milieugerichte technologie te vergroten.
- Begin 1998 met enkele grootschalige demonstratieprojecten starten, als uitvloeisel van de Nota voertuigtechniek en brandstoffen. Doel van deze demonstratieprojecten is een brug te slaan tussen onderzoek en ontwikkeling enerzijds en marktintroductie anderzijds. Daartoe moet een beperkt aantal gerichte samenwerkingsprojecten ontstaan waarmee technische milieu-innovaties worden bevorderd.
- De interdepartementale afstemming van activiteiten op het terrein van het milieugericht technologiebeleid versterken.

Suggesties voor verder lezen

- deel I
- Nota milieu en economie

Verdeling 2,6 miljard gulden voor extra milieubeleid

jaar	totaal	1998	99	00	01	02	03-10
1. Bodem	1500	50	75	125	125	125	1000
2. Nox	165	10	20	20	20	20	75
3. CO ₂	750		20	40	60	80	550
4. Voertuigtechniek	185	15	25	50	40	25	30
Totaal	2600	75	140	235	245	250	1655

7. Economische en ruimtelijke doorwerking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kosten gepresenteerd van het NMP3-beleidspakket in vergelijking tot reeds verwachte kosten uit hoofde van het bestaande beleid. Paragraaf 7.2 beschrijft de kosten van het beleidspakket voorzover deze voor rekening van de rijksoverheid zijn. De kosten per milieuthema en de milieulasten voor de doelgroepen zijn beschreven in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 wordt aandacht besteed aan de (macro)-economische doorwerking van de kostenstijging door de aanvullende maatregelen en in paragraaf 7.5 aan de ruimtelijke doorwerking.

7.2 Kosten van het NMP3-beleid voor het rijk

In de begroting 1998 heeft het kabinet aangegeven dat het tot 2010 2,6 miljard extra wil reserveren voor het milieubeleid.

In een kader wordt inzicht gegeven in de financiële gevolgen van het nieuwe beleid. Vervolgens worden de verschillende posten toegelicht.

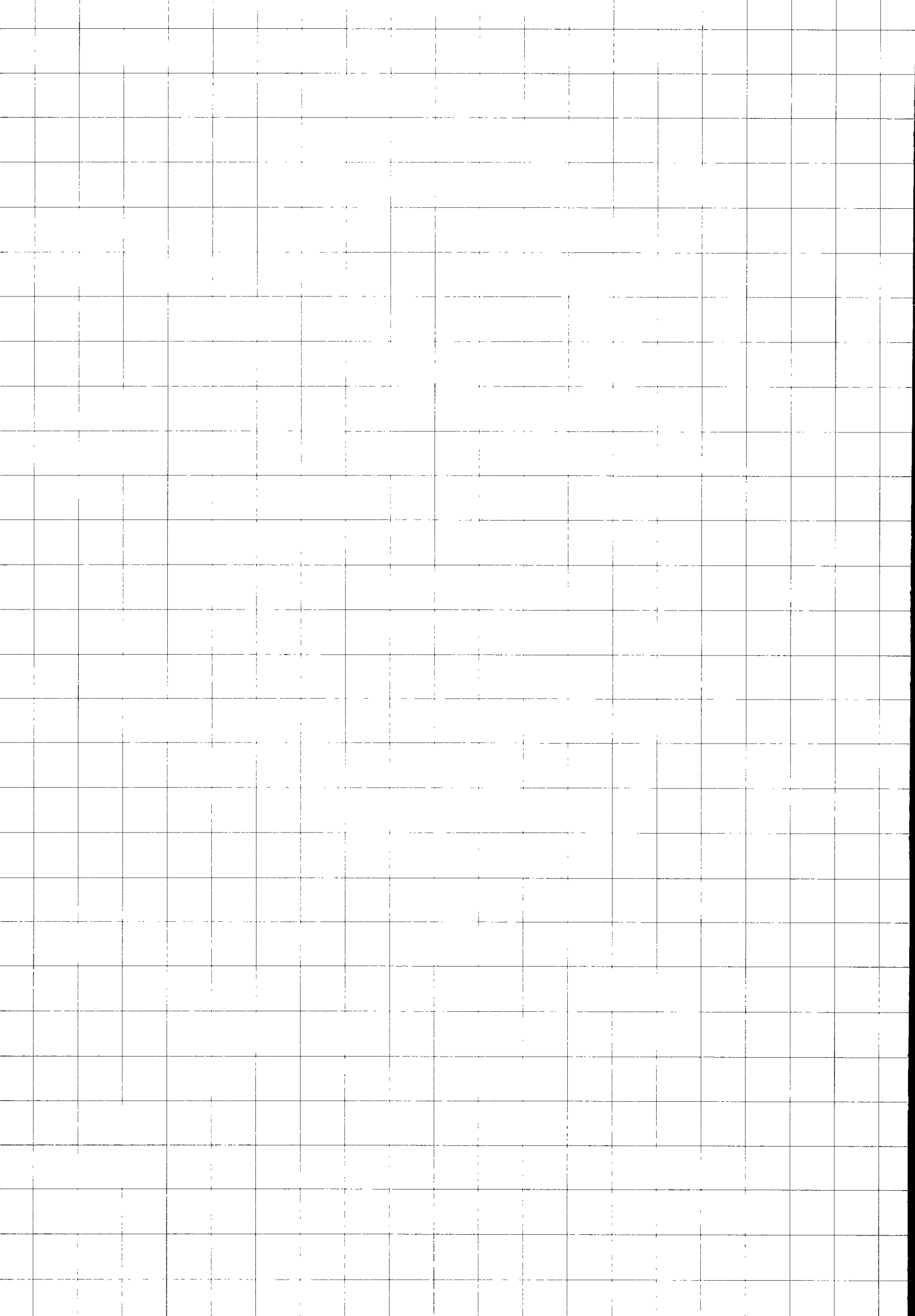
Deze investeringen komen bovenop de middelen die het kabinet reeds eerder beschikbaar heeft gesteld voor het milieubeleid. Het gaat dan om de eerste impuls van 750 miljoen voor de intensivering van het CO₂-beleid (CO₂-reductieplan), de financiering van maatregelen uit de Nota milieu en economie ten bedrage van 250 miljoen, de extra investeringen in het openbaar vervoer en de vrijgemaakte middelen voor de inrichting van het landelijk gebied.

Bodemsanering

Aan de bestaande budgetten is een bedrag van 1500 miljoen gulden toegevoegd tot 2010. Vanaf 2000 wordt het jaarlijkse budget met 125 miljoen gulden vergroot. De nieuwe saneringsaanpak en de extra middelen die de rijksoverheid daarvoor inzet, leiden tot een verdubbeling van de saneringscapaciteit. De saneringsperiode wordt daardoor gehalveerd van circa 80 tot circa 40 jaar. Het kabinet houdt hierbij rekening met een gelijkblijvend aandeel van de private financiering. Het kabinet streeft vervolgens naar het intensiveren van de particuliere investeringen, zodat het mogelijk wordt de bodemsaneringsproblematiek in circa 25 jaar te beheersen.

Verzuring

Het kabinet heeft 165 miljoen gulden uitgetrokken voor ondersteuning van de NO_x-reducties bij stationaire bronnen in de doelgroepen industrie, raffinaderijen en energie, alsmede bij stationaire bronnen in de land- en tuinbouw en de overige sectoren. De beschikbare middelen worden in het bijzonder ingezet om nageschakelde technieken te subsidiëren.



Klimaatbeleid

Bij de begroting 1997 is reeds een bedrag van 750 miljoen beschikbaar gesteld voor het klimaatbeleid. Daarboven is nogmaals een impuls van 750 miljoen gegeven. De middelen worden aangewend in de sfeer van rijksbijdragen in de totstandkoming van investeringsprojecten die bijdragen aan het structureel reduceren van de CO₂-emissies (verbetering energie-infrastructuur, bevordering van schone en duurzame bronnen, ondersteuning van doorbraaktechnieken), reductie van overige broeikasgassen, verdergaande energiebesparing, CO₂ vastlegging in bos en Joint Implementation.

Voertuigtechniek

Een bedrag van 185 miljoen is beschikbaar gesteld voor maatregelen, die in de Nota voertuigtechniek worden genoemd. Daarbij gaat het om de stimulering van de aanschaf van vrachtauto's die thans reeds voldoen aan de Euro 3 eisen (95 miljoen), het stimuleren van het gebruik van LPG of aardgas in het stad- en streekvervoer (25 miljoen) en het uitvoeren van een aantal grootschalige demonstratieprojecten (65 miljoen).

Financiering overige maatregelen

Maatregelen in het NMP₃ waarvoor thans geen concrete middelen ter dekking zijn aangewezen, zullen, indien tot implementatie van dergelijke maatregelen wordt besloten, worden gefinancierd via herschikking van middelen op de begrotingen van de betrokken departementen.

Toekomstige besluitvorming

Omvangrijkere uitgaven zijn in het geding bij die milieumaatregelen, die ook in verband kunnen worden gebracht met de beoogde versterking van de ruimtelijk-economische structuur en deel uitmaken van de nadere analyse als follow-up van de missiebrief die gelijktijdig met de begroting 1998 aan het parlement is aangeboden. Het gaat daarbij om extra inspanningen op het terrein van de sanering van waterbodems, CO₂-reductie, oude stortplaatsen, overheidsaanschaffingen en voertuigtechniek. Over deze onderwerpen zullen ten tijde van de kabinetsformatie beslissingen kunnen worden genomen, rekening houdend met de beschikbare middelen en prioriteiten op andere beleidsterreinen.

Een belangrijk element in het NMP₃ vormt het fiscaal instrumentarium. In deel III, hoofdstuk 5, van dit NMP is hierop uitvoerig ingegaan. Door belastingmaatregelen kan milieu meer in de prijzen worden verdisconteerd. Het aandeel van groene belastingen binnen de rijksbelastingen zal naar verwachting 14% bedragen in 1998. In 1994 was dit nog 11%. Deze vergroening is mede tot stand gekomen door de invoering van nieuwe milieubelastingen zoals de grondwaterbelasting, de afvalstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting.

Daarnaast zijn er verschillende fiscale faciliteiten ingevoerd of uitgebreid, die milieuvriendelijk gedrag belonen, zoals de regeling Groenbeleggen, de willekeurige afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL) en de energie-investeringsaftrek (EIA). Voor een voortzetting van deze trend sluit het NMP₃ aan bij de vergroeningsvoorstellen die in het Belastingstelsel 21^e eeuw, een verkenning zijn opgenomen, waarover naar verwachting in het begin van de volgende planperiode besluitvorming zal plaatsvinden.

follow up missie-brief

fiscaal instrumentarium

Milieukosten per thema in 1995¹ en 2010 van het bestaande beleid (EC) en het NMP3-beleidspakket (in miljoenen gulden, prijspeil 1997)

Thema	MV4-referentielijn (geen nieuw beleid)		NMP3 2010		
	1995	2010 ²	NMP3 beleid	NMP3 opties	totaal
Klimaatverandering	508	692	49	249	297
Uitvoering en handhaving	1537	1609	0	0	0
Onderzoek en ontwikkeling	777	1035	0	0	0
Vermesting	614	1413	16	0	16
Verspreiding ³	4802	6649	122	0	122
Verstoring	877	1393	0	101	101
Verwijdering ³	6694	8300	0	0	0
Verzuring	1750	2875	830	66	896
Overig	186	340	99	0	99
Totaal	17744	24304	1116	416	1531

¹ Milieukosten in 1995 zijn conform Milieubalans 97. Met name de kosten voor klimaatverandering zijn hierdoor hoger dan waar in de vierde nationale Milieuverkenning van uit is gegaan.

² Bij het berekenen van de milieukosten in 2010 volgens het EC-scenario is uitgegaan van het in MV4 doorgerekende maatregelenpakket. Door actualisaties in het maatregelbestand en de rente zijn de totale milieukosten in 2010 ruim 1,5% hoger dan in de vierde nationale Milieuverkenning is gepresenteerd.

³ Milieukosten voor bodemsanering zijn toegerekend aan het thema verspreiding conform de Milieubalans 97. In de vierde nationale Milieuverkenning zijn deze kosten nog toegerekend aan het thema verwijdering.

(Bron: RIVM)

Milieulasten per sector¹ in 1995² en 2010 van het bestaande beleid (EC) en het NMP3-beleidspakket (miljoenen gulden, prijspeil 1997)

Sector	MV4-referentielijn (geen nieuw beleid)		NMP3 2010		
	1995	2010 ³	NMP3 beleid	NMP3 opties	totaal
Landbouw	1198	2225	25	4	29
Industrie ⁴	3654	5754	162	67	229
Openbare- nutsbedrijven ⁵	1018	814	51	60	111
Bouwnijverheid	964	1177	12	0	12
Handel en diensten	1470	1867	147	0	147
Transportsector	740	1051	339	0	339
Huishoudens ⁶	4497	6444	86	163	249
Rijksoverheid	2536	2924	194	122	316
Andere overheden	1668	2048	101	0	101
Totaal	17744	24304	1116	416	1531

¹ Indeling volgens de standaard bedrijfsindeling 1993 van het CBS.

² Milieulasten in 1995 zijn conform Milieubalans 97.

³ Bij het berekenen van de milieukosten in 2010 volgens het EC-scenario is uitgegaan van het in MV4 doorgerekende maatregelenpakket. Door actualisaties in het maatregelbestand en de rente zijn de totale milieukosten in 2010 ruim 1,5% hoger dan in de vierde nationale Milieuverkenning is gepresenteerd.

⁴ Industrie is inclusief delfstofwinning en raffinaderijen.

⁵ Openbare nutsbedrijven is inclusief de productie en distributie van electriciteit, aardgas, stoom en warm water en de waterwinning en -distributie.

⁶ Hierbij is geen rekening gehouden met 680 miljoen gulden voor verlichting van de lokale lastendruk.

(Bron: RIVM)

Economische groei

Hogere economische groei zal in vele gevallen leiden tot extra milieudruk. Met dit effect dient bij de begrotingsvoorbereiding op de volgende wijze rekening te worden gehouden. Bij de huidige begrotingssystematiek kan dit op de volgende wijze.

Enerzijds kunnen via een verdere vergroening van het fiscale stelsel, fiscale regelingen ten gunste van het milieu worden aangescherpt; hiermee samenhangende belastingopbrengsten zullen worden teruggesluisd door lastenverlichting op ander terrein. Anderzijds zullen de in dit verband eventueel benodigde milieu-uitgaven kunnen worden gefinancierd binnen de ruimte van het uitgavenkader die ontstaat als gevolg van een hogere economische groei dan waarmee in de begroting is rekening gehouden.

hogere groei

7.3 Milieukosten per thema en doelgroep

Inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verwachte kosten en financiering van het milieubeleid, zoals berekend door het RIVM. Onder milieukosten worden verstaan de kosten van milieumaatregelen (zie kader). Deze kosten zijn in de tabel op de linkerpagina uitgesplitst naar de thema's van het milieubeleid. Uiteraard is van belang te weten wie deze kosten uiteindelijk betaalt. Het is immers niet altijd zo, dat de groepering die de maatregelen neemt ook de kosten daarvan draagt. Enerzijds is er de mogelijkheid dat de overheid via subsidies, fiscale faciliteiten en andere bijdragen een deel van de kosten op zich neemt. Anderzijds berekenen overheden de kosten van specifieke gemeenschappelijke voorzieningen via heffingen door aan huishoudens en bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn het rioolrecht, de afvalstoffenheffingen en de WVO-heffing. In het begrip milieulasten is rekening gehouden met deze mechanismen. In de tabel zijn de milieulasten weergegeven. De milieulasten worden uitgerekend voor sectoren op basis van de standaard bedrijfsindeling. Bij de kostenramingen is gebruik gemaakt van de drie economische scenario's die door het Centraal Planbureau zijn samengesteld. Hieronder worden de resultaten gepresenteerd voor de doorrekening met het 'European coordination' scenario, met 2,7% economische groei.

De kosten van het NMP-3 beleid worden vergeleken met de ontwikkeling van het vastgestelde milieubeleid zoals dat is beschreven in de vierde Milieuverkenning (MV4). Naast de maatregelen uit het NMP3-beleid waarover in deze nota is besloten, zijn nog een aantal opties in beeld gebracht voor het (gedeeltelijk) oplossen van de resterende knelpunten maar waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. De kosten van deze laatste maatregelen en de doorwerking in de lasten voor de doelgroepen zijn in de tabellen opgenomen als het NMP3-optiepakket.

Op het moment dat de berekeningen werden uitgevoerd was niet bekend welke sectoren maatregelen zullen treffen in het kader van de besteding van de tweede tranche van 750 miljoen gulden uit de gelden voor beleidsintensivering voor het NMP3 (par.7.2). Hierdoor kon deze voorgenoemde beleidsintensivering niet in de berekeningen worden meegenomen. Uitgaven van de overheid ten behoeve van joint implementation (JI) en grootschalige CO₂-opslag zijn niet meegenomen in de berekeningen, omdat onduidelijk is welk aandeel door de overheid wordt betaald als tot deze opties wordt besloten. JI kost jaarlijks gemiddeld 40 gulden per ton, CO₂ opslag gemiddeld 200 gulden per ton. Uitgaande van een benodigde additionele reductie van 10 Mton CO₂ en een gelijk-

Maatregelen NMP3-pakket in de RIVM berekeningen (inclusief internationale maatregelen)

- Stimuleren van de aanschaf van vrachtauto's, trekkers en bussen in de periode 2000-2003 die reeds voldoen aan de Euro 3-eisen (95 mln)*
- Invoering Euro 4 eisen voor vrachtwagens, trekkers en bussen**
- Grootschalige demonstratieprojecten voor de versnelde introductie van alternatieve brandstoffen (65 mln)*
- Stimulering van LPG of aardgas in het stad en streekvervoer (25 mln)*
- Invoering 2005-eisen aan brandstoffen voor het wegverkeer**
- Verlaging zwavelgehalte van bunkerolie voor zeeschepen**
- Invoering emissienormen voor de binnenvaart (Euro 3)**
- Isolatie 14.000 woningen schiphol
- Verhoging energie-investeringsaftrek
- Impuls voor bodemsanering (1,5 mld)*
- Subsidieëring nageschakelde NOx-technieken voor stationaire bronnen (165 mln)*
- Invoering kostenverevening voor NOx-emissies van grote stationaire bronnen of regulerende maatregelen
- Aanscherping BEES en invoering normen voor CV-installaties
- Herstructureringswet, productieplafond varkenshouderij
- Verplichting emissiearme stallen in Amvb-huisvesting
- Stapsgewijze invoering mineralenaangifte tot 2002
- Verbod op het gebruik van sleepvoet en sproeiboom bij het utrijden van mest
- Vrijstelling van de regulerende energiebelasting voor groene stroom
- Verhoging regulerende energiebelasting met 3,4 Mld gulden met terugsluizing en positieve prikkels
- Tweede tranche van 750 mln. gulden voor het broeikasbeleid*
- Afrachtskorting voor het verhogen van het energetisch rendement van AVI's
- Indexering milieubelastingen
- Verhoging van de BTW op drinkwater, bestrijdingsmiddelen en kunstmest naar het normale tarief
- Uitbreiding stortverbod, zonodig een verbod op de verbranding van brandbaar afval

* Gelden uit de 2,6 miljard gulden voor beleidsintensivering in het kader van NMP3

** realisatie in EU-kader

Maatregelen NMP3 optiepakket in de RIVM berekeningen

- Stimulering Euro 4 eisen aan vrachtwagens, bussen en trekkers vanaf 2003
- Stimulering Euro 3 eisen voor binnenschepen vanaf 2001
- Fiscale stimulering van econometer en cruisecontrol
- Accijnsverhoging voor motorbrandstoffen 50ct/l
- Verlaging maximumsnelheid tot 100 km/uur
- Stimuleren van stil asfalt in stedelijkgebied
- Bronbeleid voor stillere railinfrastructuur, retrofit treinen, aanpassing stalen bruggen en emplacements
- Stimulering aankoop schonere personenauto's
- Verschuiving brandstofmix
- Vervanging stookolie door aardgas als eigen brandstof voor raffinaderijen
- Voortzetting en verdieping van de Meerjarenaafspraken energiebesparing
- BTW voor schoenherstellers en andere arbeidsintensieve diensten naar het lage tarief
- Aanscherping vergunningen en Meerjarenaafspraken op het punt van energie.
- Versnelde omschakeling van kolen op gas
- Afsluiten van een CO2 conventant met de elektriciteitssector
- Proefproject voor CO2-opslag bij Shell Pernis
- Sanering van de depositiepieken van verzurende stoffen (NH3)
- Invoering van nieuwe belastingen op bestrijdingsmiddelen en oppervlaktedelfstoffen
- Verhoging van de belasting op milieugrondslag voor afvalstoffen en grondwateronttrekking
- Aanscherping van de energieprestatienorm voor de bouw tot 0,8
- Lagere BTW voor oplosmiddelarme verf

ke verdeling over J1 en CO₂-opslag is ruwweg 15,6 miljard gulden extra nodig vanaf 1998 tot en met 2010.

De optie om 0,9 miljard gulden ter beschikking te stellen om de doelstellingen van het mest- en ammoniakbeleid dichterbij te brengen, is wegens een gebrek aan gegevens over de concrete besteding van deze middelen in de berekeningen niet meegenomen. Tenslotte gaat het kabinet er vanuit dat deze investeringen in de bodemsaneringen zullen leiden tot een toename van de investeringen door de particuliere sector. Omdat hierover geen gegevens beschikbaar zijn, is dit multiplier effect niet in de berekeningen meegenomen.

Daarnaast loopt de besteding van de gelden voor de NMP3- beleidsintensivering voor enkele posten af vóór 2010. Thans is niet duidelijk of er vervolgebied komt en welke kosten dat dan met zich meebrengt. Hierdoor zijn eventuele kosten hiervoor in 2010 niet zichtbaar.

MV4, bestaande beleid

Het aandeel van de milieukosten van het bestaande beleid in het bruto binnenlands product (BBP) bedroeg in 1995 ongeveer 2,7%. Tot 2000 neemt dit aandeel enigszins toe. Na 2000 groeit het BBP harder dan de milieukosten waardoor het aandeel van de milieukosten in het BBP van het bestaande beleid daalt tot bijna 2,5% in 2010.

Over de periode 1995-2010 nemen de totale milieukosten en -lasten van het bestaande beleid toe van bijna 18 miljard gulden tot ruim 24 miljard per jaar. Deze stijging wordt mede veroorzaakt door de groei van de economie. De stijging is niet gelijk verdeeld over de gehele periode. Tussen 1995 en 2000 nemen de jaarlijkse milieukosten met circa 5 miljard tot circa 23 miljard gulden per jaar in 2000. Na 2000 stijgen de milieukosten minder sterk tot 24,3 miljard gulden in 2010. Dit is een gevolg van het feit dat bestaande concrete beleidsmaatregelen aflopen en dat het beleid dat daarvoor in de plaats komt, onderdeel is van het NMP3 pakket of nog moet worden geformuleerd.

Opvallend is dat bij alle sectoren een stijging van de milieulasten optreedt, met uitzondering van de openbare nutssector. De belangrijkste oorzaak voor deze daling bij de openbare nutssector is het niet herinvesteren in bestaande poederkoolcentrales met relatief dure voorzieningen. De sterke stijging van de milieulasten van het bestaande beleid tussen 1995 en 2010 bij de landbouwsector wordt met name veroorzaakt door de kosten voor emissiearme stallen en door voeraanpassingen.

Het afschaffen van de leges voor milieuvergunningen per 1 januari 1998 en de vergoeding van 100 mln. gulden per jaar die gemeenten voor de gedeerde inkomsten krijgen via het gemeentefonds leiden tot een lastenverschuiving.

De lasten voor gezinshuishoudens zijn opgebouwd uit twee elementen. Ten eerste de extra kosten die huishoudens maken voor milieuvoorzieningen zoals zonneboilers en groene stroom. Ten tweede bestaan de milieulasten voor huishoudens uit milieuheffingen die andere overheden bij burgers in rekening brengen, de lokale milieulasten. Bij huishoudens wordt de toename van de milieulasten voor een groot deel veroorzaakt door de stijgende kosten van verwijdering van afval, die via de reinigingsrechten door de huishoudens worden betaald. De stijging van de lokale milieulasten in de afgelopen jaren is voor het kabinet reden geweest om 680 mln. gulden beschikbaar

Kosten en lasten van het milieubeleid

De *kosten en lasten van het milieubeleid* worden berekend volgens een systematiek, waarin de begrippen (milieu-)inkomsten en uitgaven, kosten en lasten in hun onderlinge samenhang zijn gedefinieerd¹. Het systeem is erop gericht om de *jaarlijkse kosten* en lasten te berekenen waarmee de verschillende maatschappelijke sectoren geconfronteerd worden door het treffen van milieumaatregelen.

Milieubeheer omvat alle *maatregelen en activiteiten* die direct of indirect het expliciete doel hebben om de ongewenste effecten van menselijk handelen op het milieu te voorkomen of te herstellen.

De kosten van milieumaatregelen in een bepaald jaar zijn opgebouwd uit zowel de *lopende uitgaven* in dat jaar als de aan dat jaar toe te rekenen *kosten van milieu-investeringen* die langer dan één jaar meegaan. De jaarlijkse kosten worden gecorrigeerd voor mogelijke *opbrengsten of baten* van diezelfde maatregelen, bijv. door uitgespaarde grondstoffen, energie of anderszins. Indien deze baten groter zijn dan de kosten, dan wordt de maatregel niet meer als milieumaatregel gezien; met andere woorden *rendabele milieumaatregelen* worden in de milieukosten-methodiek niet meegeteld.

Milieukosten worden ingedeeld naar thema (het milieuprobleem waarop de maatregel gericht is) en naar doelgroep (de actor die feitelijk de maatregel treft). De aldus bepaalde verdeling van kosten over de doelgroepen geeft echter nog niet weer wat de verschillende actoren daadwerkelijk moeten betalen voor het gevoerde milieubeleid. Door de overheid uitgevoerde milieu-activiteiten, zoals afvalwaterzuivering, worden via de milieuheffingen ten laste gebracht van de huishoudens en bedrijven. Omgekeerd neemt de overheid via subsidies, fiscale faciliteiten en andere bijdragen een deel van de kosten van maatregelen van de andere sectoren voor haar rekening. Na verrekening van deze *overdrachten* resulteert de verdeling van de *milieulasten* over de sectoren. De gekozen systematiek brengt met zich mee dat bijv. *regulerende heffingen en milieubelastingen*, waarvan de opbrengst niet rechtstreeks bestemd is voor de gehele of gedeeltelijke financiering van de kosten van de beschouwde maatregelen, niet in het systeem van overdrachten zijn meegenomen en dus ook geen invloed hebben op de berekende verdeling van de lasten van het milieubeleid over de sectoren. Het effect van regulerende heffingen en milieubelastingen op de kosten van milieumaatregelen is wel meegenomen.

Het verschil tussen kosten en lasten bij de geldende financiering van de milieumaatregelen kan worden toegelicht voor twee sectoren, de landbouw en de huishoudens, met cijfers voor 1995, ontleend aan de Milieubalans 1997 van het RIVM.

1995	milieu- kosten	heffingen (+)	subsidies (-)	milieu- lasten
Landbouw	1208	54	64	1198
Huishoudens	481	4016		4497

¹ Methodiek Milieukosten, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Publikatiereeks Milieubeheer, nr. 1994/1.

te stellen voor een structurele verhoging van het gemeentefonds om gemeenten in staat te stellen de lokale lasten met 100 gulden per gezinshuishouden te verlagen. Gemeenten geven deze extra middelen door aan de burgers via verlaging van rioolrechten, reinigingsheffing of de onroerend zaak belasting. Deze overdracht is echter niet in de berekeningen meegenomen omdat daarvoor bekend moet zijn op welke wijze de gemeenten de lastenverlichting uitvoeren.

Milieukosten NMP3 per thema

De milieukosten van de maatregelen, die worden genomen in het kader van het NMP3-beleid bedragen volgens berekeningen van het RIVM in het jaar 2010 ruim 1,1 miljard gulden. Dit is ruim 4,5% extra ten opzichte van de milieukosten in 2010 zoals bekend in MV4 volgens het European coordination (EC) scenario.

De kosten van het NMP3-pakket worden voor het merendeel (75%) gemaakt ten behoeve van het thema verzuring. In 2010 bedragen de kosten voor verzuring 830 miljoen gulden. Voor circa 60% komen deze kosten voort uit verkeersmaatregelen die alleen in internationaal verband kunnen worden genomen, zoals het voldoen aan de 2005 eisen voor brandstoffen voor het wegverkeer en de invoering van EURO 4-eisen voor vrachtwagens, trekkers en bussen. Anti-verzuringmaatregelen die in nationaal verband worden genomen, betreffen de invoering van een systeem van kostenverevening (ruim 210 miljoen gulden in 2010) of regelgeving met een overeenkomstig effect. Hiervoor is over een reeks van jaren een subsidie van 165 miljoen gulden beschikbaar voor investeringen in nageschakelde NOx technieken. De aangescherpte eisen aan kleine stookinstallaties op grond van het BEES en eisen aan CV-installaties leiden in 2010 tot een kostenpost van 125 miljoen gulden.

Voor het thema verspreiding worden de additionele milieukosten van het NMP3-beleid veroorzaakt door extra investeringen in bodemsanering.

De kosten van de beleidsopties in het NMP3 bedragen in 2010 ruim 400 miljoen gulden. Dit betekent ruwweg 5% extra milieukosten ten opzichte van het bestaande beleid in het EC-scenario. De milieukosten die in 2010 worden gemaakt voor het thema klimaatverandering komen vooral voort uit het vervangen van kolen door gas bij de elektriciteitsproductie en de invoering van de energieprestatienorm voor nieuwbouwwoningen.

De circa 100 miljoen gulden die in 2010 wordt besteed aan het thema verstoring betreft het aanleggen en onderhouden van stil asfalt in het stedelijk gebied.

Milieulasten NMP3 per sector

Voor de meeste sectoren geldt dat het NMP3-beleid in beperkte mate tot lastenverzwaringen leidt (zie tabel). In de transportsector is de lastenstijging met 30% het grootst. Voor de overheid nemen de milieulasten in 2010 ten gevolge van het NMP3-beleid met bijna 300 miljoen gulden toe.

De NMP3-opties leiden nauwelijks tot lastenverzwaringen in 2010. Hierbij moet bedacht worden dat een aantal in voorbereiding zijnde maatregelen niet in de berekeningen zijn meegenomen (zie de inleiding van deze paragraaf).

optiepakket

Intensief Ruimtegebruik

Het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR) is erop gericht de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door de besluitvorming over de inrichting en het gebruik van de ruimte zorgvuldiger te laten plaatsvinden. Verspilling van ruimte moet worden voorkomen en het huidige gebruik moet worden geoptimaliseerd. Dit dient te worden bereikt in nauwe samenwerking met de partijen die met name op het lokale schaalniveau bepalend zijn voor het feitelijk gebruik van de ruimte: lagere overheden, advies- en vakwereld, marktpartijen en belangenorganisaties.

Over een periode van vijf jaar zullen vanaf 1998 in het kader van het StIR activiteiten worden ontwikkeld om belangen, ideeën en reeds genomen initiatieven in beeld te brengen, creativiteit en innovatie rond dit thema te stimuleren en veelbelovende projecten te steunen. Er is een budget van 50 miljoen voor de uitvoering van het programma beschikbaar.

huishoudens

Het NMP₃-beleid en de opties leiden niet tot hogere lokale lasten voor gezinshuishoudens ten opzichte van het bestaande milieubeleid.

De maatregelen die op basis van het NMP₃ zijn onderzocht, leiden tot kosten voor huishoudens in 2010 ter grootte van 86 miljoen gulden. Dit betreft hogere kosten voor verkeer en vervoer en door strengere eisen voor centrale verwarmingsinstallaties.

De lastenstijging bij de huishoudens ten gevolge van het optie-pakket wordt met name veroorzaakt door het aanscherpen van de energieprestatienorm tot 0,8 voor nieuwbouw woningen.

7.4 Economische gevolgen

Het RIVM berekent dat de totale kosten van het milieubeleid (bestaand + NMP₃) in 2010 uitkomen op circa 2,6% van het bruto binnenlands product (BBP). De NMP₃-optie maatregelen leiden niet tot een significante wijziging van genoemd percentage. In 1995 bedroegen de milieukosten 2,7 % van het BBP. Bij hoge groei (3,3%, GC-scenario) komen de milieukosten in 2010 bijna 2 miljard hoger uit dan bij lage groei (1,5%, DE-scenario).

Het Centraal Planbureau (CPB) geeft de volgende analyse van de economische gevolgen van het NMP₃. Het NMP₃-beleid houdt geen extra budgettair beslag in ten opzichte van de miljoenennota 1998. Ook de meeste andere maatregelen waren toen (minstens op hoofdlijnen) bekend, zoals de inkrimping van de varkensstapel. De consequentie is, dat een deel van de kosten en economische effecten van het NMP₃-beleid al zijn meegenomen in de nieuwe middellange termijnramingen tot 2002 van het CPB. Dit geldt niet voor de maatregelen op het gebied van verzuring in Europees verband, die voor het verkeer een lastenverzwaring van 500 miljoen gulden met zich meebrengen. Ook voor de NMP₃-opties zijn in de miljoenennota 1998 en de bijbehorende meerjarenafspraken nog geen voorzieningen getroffen. In principe zijn beide dus extra ten opzichte van de middellange termijnverkenning 2002.

Omdat maatregelen voor de vervoersector afhankelijk zijn van Europese besluitvorming, treedt er in de betreffende bedrijfstak geen duidelijke verslechtering op van de internationale concurrentiepositie. Voor het overige lijken de maatregelen macro-economische gezien van gering belang, waardoor de macro-economische afweging van het pakket niet afwijkt van de micro-economische.

Dit betekent concreet dat de aangegeven kosten van het anti-verzuringsbeleid en de NMP₃-opties zoals aangegeven door het RIVM gelijk zijn aan de macro-economische kosten. Omgerekend gaat het dan in de context van het EC-scenario om een vermindering van het voor 2010 aangegeven niveau van de particuliere consumptie met 0,2%. Dit getal geeft het beste idee van de materiële welvaart die moet worden opgeofferd om de beoogde milieuverbeteringen te bereiken.

7.5 Ruimtelijke gevolgen

7.5.1 Inleiding

De ruimtelijke doorwerking van het beleid in het NMP₃ betreft de gevolgen voor het ruimtelijke beleid en de feitelijke gevolgen voor de kwaliteit van de fysieke ruimte (uiteraard voorzover milieumaatregelen relevant zijn voor het ruimtelijk beleid). De gevolgen zijn in deze paragraaf in kwalitatieve zin aangeduid. Eerst wordt een korte

Partiële Herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid

In 1993 werd de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid uitgebracht: de Vierde nota ruimtelijke ordening Extra (PKB-NRB VINEX). Hierin zijn de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid uitgezet voor de periode tot 2015. Deze hoofdlijnen blijven ongewijzigd. Aangrijpingspunt voor het nationale beleid is de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. Deze bestaat uit open ruimten (natuur en cultuurlandschappen), grootschalige infrastructuur (waterwegen, spoorlijnen en autosnelwegen) en een aantal relatief kleine stedelijke complexen).

Het beleid voor de ruimtelijke hoofdstructuur richt zich waar mogelijk op het volgende.

- Intensief ruimtegebruik, niet spreiden maar bundelen.
- Multifunctionaliteit, niet scheiden maar mengen.
- Publieke ruimte, niet bebouwen maar onbebouwd laten en de toegankelijkheid verzekeren.

Voor het verstedelijkingsbeleid zijn de hoofdlijnen uitgewerkt tot concrete maatregelen voor de periode tot 2005. In december 1997 is deel 3 van de partiële herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid uitgebracht, ook wel genoemd de 'Actualisering VINEX'. Deze herziening voegt concrete maatregelen toe voor het verstedelijkingsbeleid in de periode 2005 tot 2010. Enkele hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid zijn daarbij in algemene zin aangevuld.

Wat is Ruimtelijke Kwaliteit?

Toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde bepalen samen de ruimtelijke kwaliteit.

Toekomstwaarde is gediend met duurzaamheid van de ruimtelijke structuur en de mogelijkheid tot een flexibel gebruik van delen van die structuur. Gebruikswaarde wordt nagestreefd door optimale concentratie van functies, door gelegenheid te scheppen voor functionele relaties en combinatiemogelijkheden tussen functies. Belevingswaarde wordt in stand gehouden en gerealiseerd door het nastreven van diversiteit en ontwerpqualität en door het beschermen van de cultuurhistorische waarde van de gebouwde en de ongebouwde omgeving.

vooruitblik op het ruimtelijk beleid in de planperiode gegeven. Vervolgens wordt de mogelijke doorwerking geanalyseerd, op hoofdlijnen, van uitgangspunten van het NMP3. Tot slot zijn de mogelijke gevolgen van concrete maatregelen uit het NMP3 beschreven.

7.5.2 Vooruitblik op het ruimtelijk beleid in de planperiode

Gelijk met het NMP3 verschijnt deel 3 van de partiële herziening van de Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid. Het kabinet continueert hierin de hoofdlijnen van het beleid in VINEX (de Vierde nota over ruimtelijke ordening). Het ruimtelijk beleid blijft erop gericht om voor de planperiode van het NMP3 de voorwaarden te scheppen voor een mooi, leefbaar en welvarend Nederland, nu en in de toekomst. Leidend principe hierbij is ruimtelijke kwaliteit en de essentie daarvan is vooral verscheidenheid: verschillen in dorpen, buurten, steden, landschappen en streken. De hoofdtak van het ruimtelijk beleid voor de planperiode is het afronden van de verstedelijkingsopgave van VINEX. De uitdaging hierbij is vooral het beheersen van milieueffecten die samenhangen met verstedelijking en de mobiliteitsontwikkeling in verband daarmee. In de genoemde partiële herziening is een aantal nieuwe accenten gelegd.

- Meer evenwichtige aandacht voor de ruimtegebruiksvormen werken en groen naast wonen.
- Meer bouwen binnen de bestaande stad (intensief ruimtegebruik).
- De benutting van de bestaande infrastructuur voor openbaar vervoer.
- De toegankelijkheid en inrichting van grote groengebieden, in het bijzonder het Groene Hart.

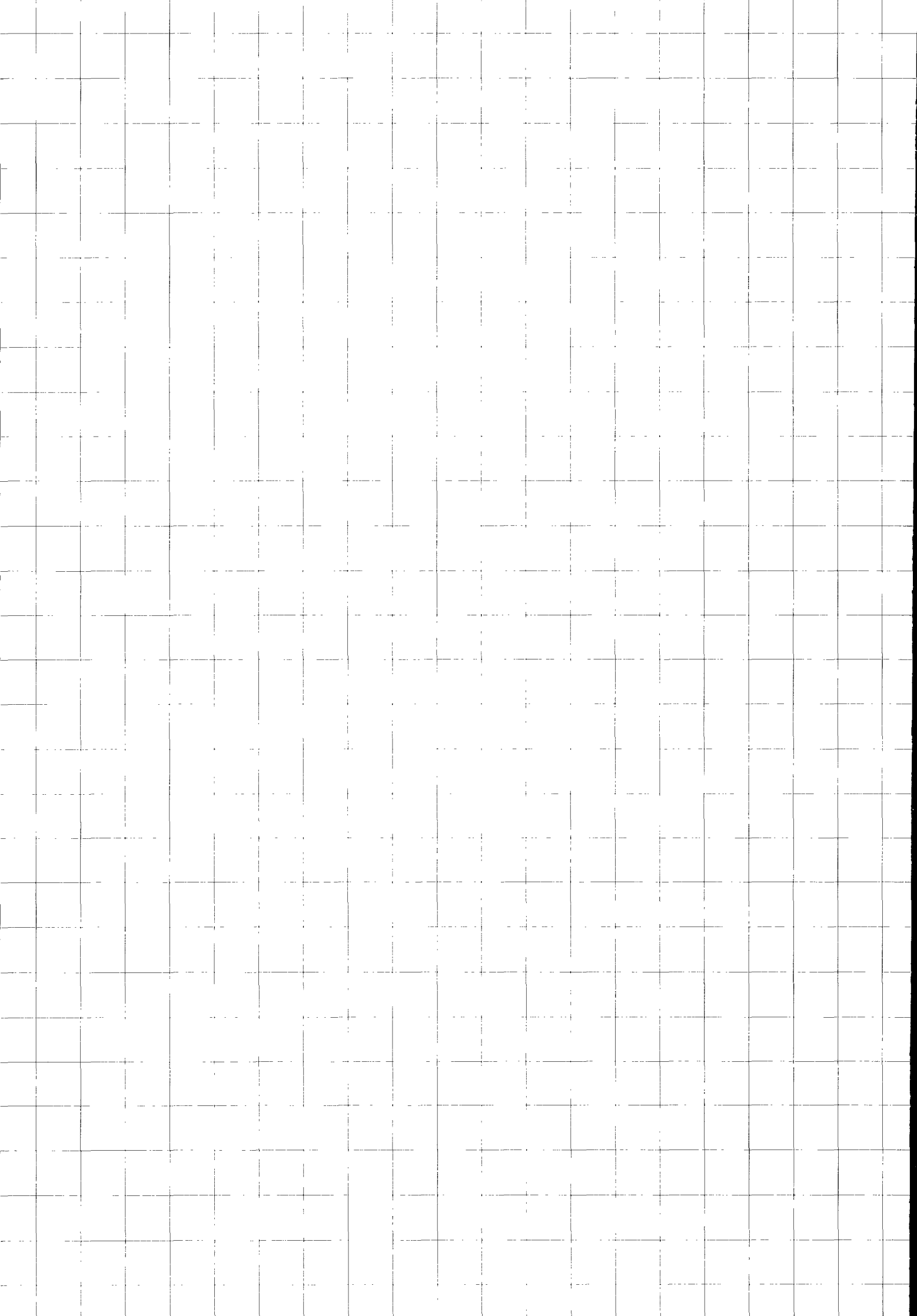
7.5.3 Uitgangspunten en hoofdlijnen

De uitwerking van de beleidslijnen in het NMP3 naar meer maatwerk en flexibiliteit en naar de versterking van integraal gebiedsgericht beleid, ondersteunt het streven naar ruimtelijke kwaliteit in de zin van verscheidenheid. Met meer maatwerk en flexibiliteit in doel- en normstellingen kan immers beter rekening worden gehouden met lokale en regionale verschillen in emissies, kwetsbaarheid van het milieu en functies van gebieden. Het betekent ook dat bestaande ruimte in verstedelijkte gebieden beter kan worden benut en dat zo de ruimtedruk beter kan worden beheerst.

Ook de versterking van het gebiedenbeleid ondersteunt de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De doelstellingen van milieubeleid en ruimtelijk beleid worden immers steeds meer afgestemd op het gemeenschappelijke beleidsdoel: de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Duurzame economische ontwikkeling omvat een stevige economische groei, versterking van de concurrentiekracht, toename van de werkgelegenheid en tegelijkertijd een beter beheer van ruimte, natuur en biodiversiteit en een absolute daling van milieubelastende emissies. Deze duurzame ontwikkeling, in een internationale context, is in het ruimtelijk beleid een belangrijke opgave. Het is een uitdaging om ernaar te streven de ruimtelijke en economische structuur blijvend te verenigen met de ambities op planologisch en ecologisch gebied. De genoemde extra aandacht voor werken en groen als vormen van ruimtegebruik sluit hierbij goed aan. Kortom: de hoofdlijnen uit het NMP3 en de uitvoering van het ruimtelijk beleid ondersteunen elkaar, hetgeen bijdraagt aan het streven van het kabinet naar een verdere verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

ruimtelijke kwaliteit

ondersteunen ruimtelijk beleid



7.5.4 Maatregelen

Intensivering van het gebiedenbeleid

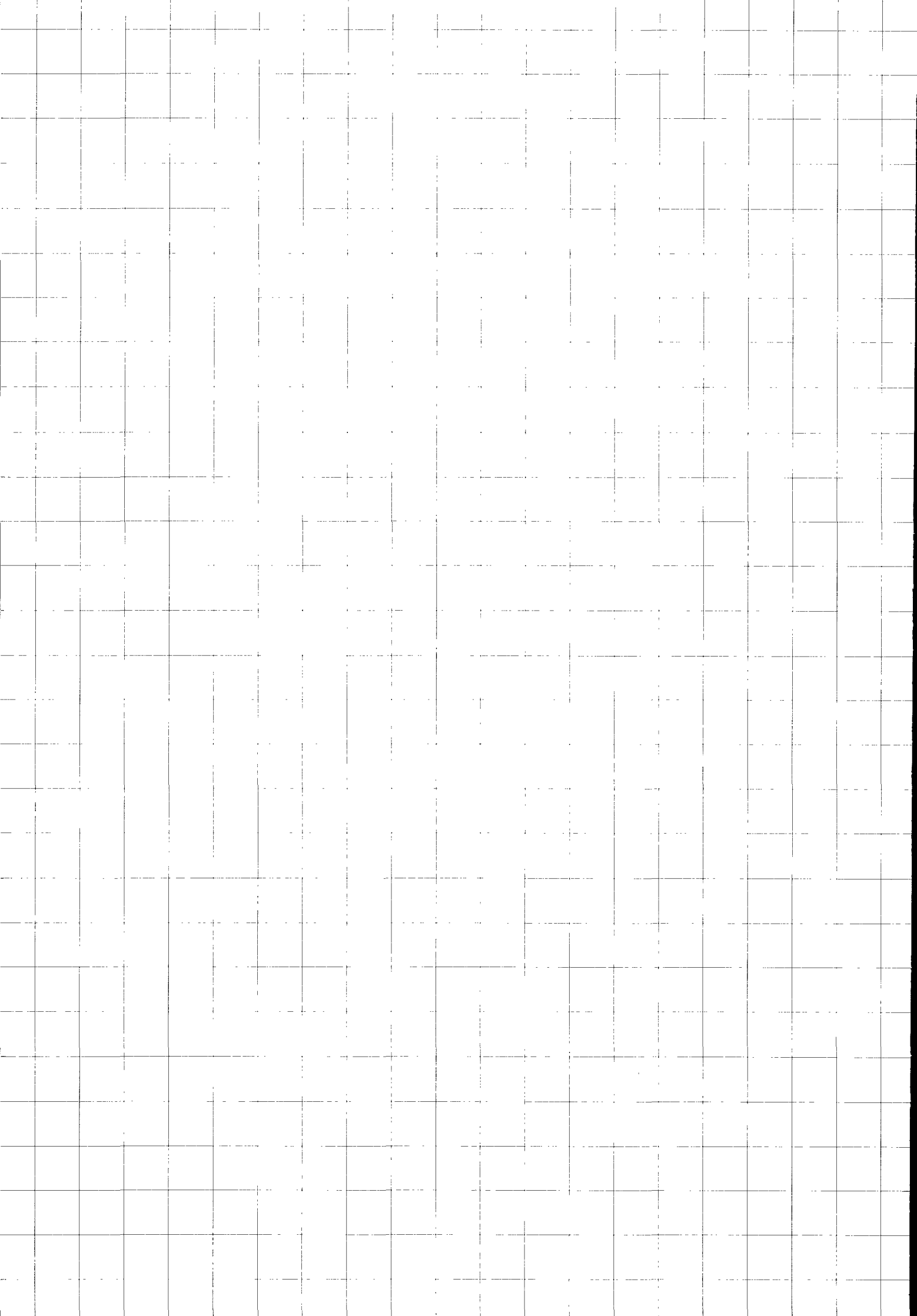
Voor landelijke gebieden komen er meer mogelijkheden om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te behouden of verder te ontwikkelen. Deze mogelijkheden ontstaan door de intensivering van het gebiedenbeleid via ondermeer flexibilisering van doelen, normen en instrumenten en vermindering van het aantal gebiedscategorieën en financiële schotten. Met name in gebieden die belast zijn door cumulatie van verzuring, vermessing en verdroging kan (door het voorgenomen aanvullend gebiedenbeleid voor fosfaaten en stikstofgevoelige gronden en door regionale differentiatie van het generieke ammoniakbeleid) beter rekening worden gehouden met lokale en regionale verschillen in emissies, kwetsbaarheid van het milieu en functies van gebieden. Dit draagt in het bijzonder bij aan het slagen van het ROM-beleid. De planfase hiervan is inmiddels bijna overal in uitvoering overgegaan. Sanering van het aantal gebiedscategorieën betekent dat ook voor het ruimtelijk beleid kritisch zal worden nagegaan in hoeverre handhaving van bepaalde beleidscategorieën nog zinvol is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de HAV-gebieden (handhaven, aanpassen, versterken). Voor het stedelijk gebied betekent het experiment Stad & Milieu voor het ruimtelijk beleid, dat intensiever kan worden gebouwd en per saldo toch de kwaliteit van de leefomgeving toeneemt.

Meer functiegerichte bodemsanering

Een flexibele uitvoering van het VINEX-verstedelijkingsbeleid en van het ruimtelijk en landinrichtingsbeleid zal worden bevorderd door bestaande bodemverontreiniging functiegericht te saneren, door de marktdynamiek bij bodemsanering te vergroten en door integratie van bodemsanering in overige maatschappelijke activiteiten te bevorderen. Vooral de herstructurering van binnenstedelijke gebieden zal hierdoor goedkoper, sneller en ruimtelijk efficiënter kunnen plaatsvinden. De extra beschikbaar gestelde middelen zullen de bodemsanering versnellen en daarmee ruimtelijke problemen verlichten. Het vasthouden aan het beginsel van multifunctionaliteit (zie deel III, paragraaf 2.6 verontreiniging van de bodem) voor gevallen die ontstaan zijn na 1987, kan betekenen dat voor die gevallen de sanering meer tijd kost dan wanneer functiegericht wordt gesaneerd.

Wijziging organisatie afvalverwijdering

Opheffing van de provinciegrenzen voor afvalverwijdering kan inhouden dat transportafstanden zullen toenemen. Dit kan gevolgen hebben voor de mobiliteit en bereikbaarheid. Onder meer tegen deze achtergrond kent VINEX (in lijn met de huidige provinciale organisatie van de afvalverwijdering) het uitgangspunt van regionale zelfvoorziening bij afvalverwijdering. Dit punt zal bij de eerstkomende herziening van de Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid worden meegenomen, zodra de wetsvoorstellen zijn aanvaard die nu in voorbereiding zijn en waarmee de organisatie van afvalverwijdering van provinciaal naar nationaal niveau wordt gebracht. Overigens wordt niet verwacht dat er binnen afzienbare tijd nog nieuwe stort- en verwerkingsinrichtingen zullen bijkomen. Er zullen zelfs alleen maar stortplaatsen dichtgaan. Bij de keuze van te sluiten afvalinrichtingen is het relevant om het aspect mobiliteit in overweging te nemen.



Systeem van effectgerichte normstelling

Voor een succesvolle doorwerking naar het ruimtelijk beleid is het belangrijk hoe de mogelijkheden zullen worden vergroot van flexibiliteit in effectgerichte normstelling. Bij de keuze van de systematiek zal dit aspect daarom een belangrijk aandachtspunt vormen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als lokale overheden, in individuele gevallen, afwijken van normen die door de rijksoverheid zijn gesteld of eigen normen stellen die in de plaats komen van een 'vangnetnorm'.

Goederenvervoer

Het kabinet zal een betere aansluiting van bedrijfsterreinen op spoor- en vaarwegen stimuleren. In verband hiermee zal de rijksoverheid een brochure uitbrengen waarin per regio de situatie op het gebied van bedrijfsterreinen en multimodale overslagmogelijkheden is aangegeven (conform deel 3 van de geactualiseerde Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid). Bij de ruimtelijke planning van terminals moeten gemeenten en provincies naar de ligging van bedrijfsterreinen kijken en naar het afzetgebied van de goederen. Het is noodzakelijk dat gemeenten bij het aanwijzen van multimodale bedrijfsterreinen tot regionale afstemming komen. Ook provincies moeten in een aantal gevallen hierbij samenwerken.

Stedelijke luchtkwaliteit

In 2000 zullen de grenswaarden voor NO₂, CO en benzeen die algemeen voor Nederland zijn vastgelegd, ook van toepassing worden op drukke verkeerssituaties in steden. Verwacht wordt dat mogelijke problemen in compacte stedelijke situaties, voorzover nu kan worden overzien, met de benadering Stad en Milieu kunnen worden opgelost.

Instrumentarium

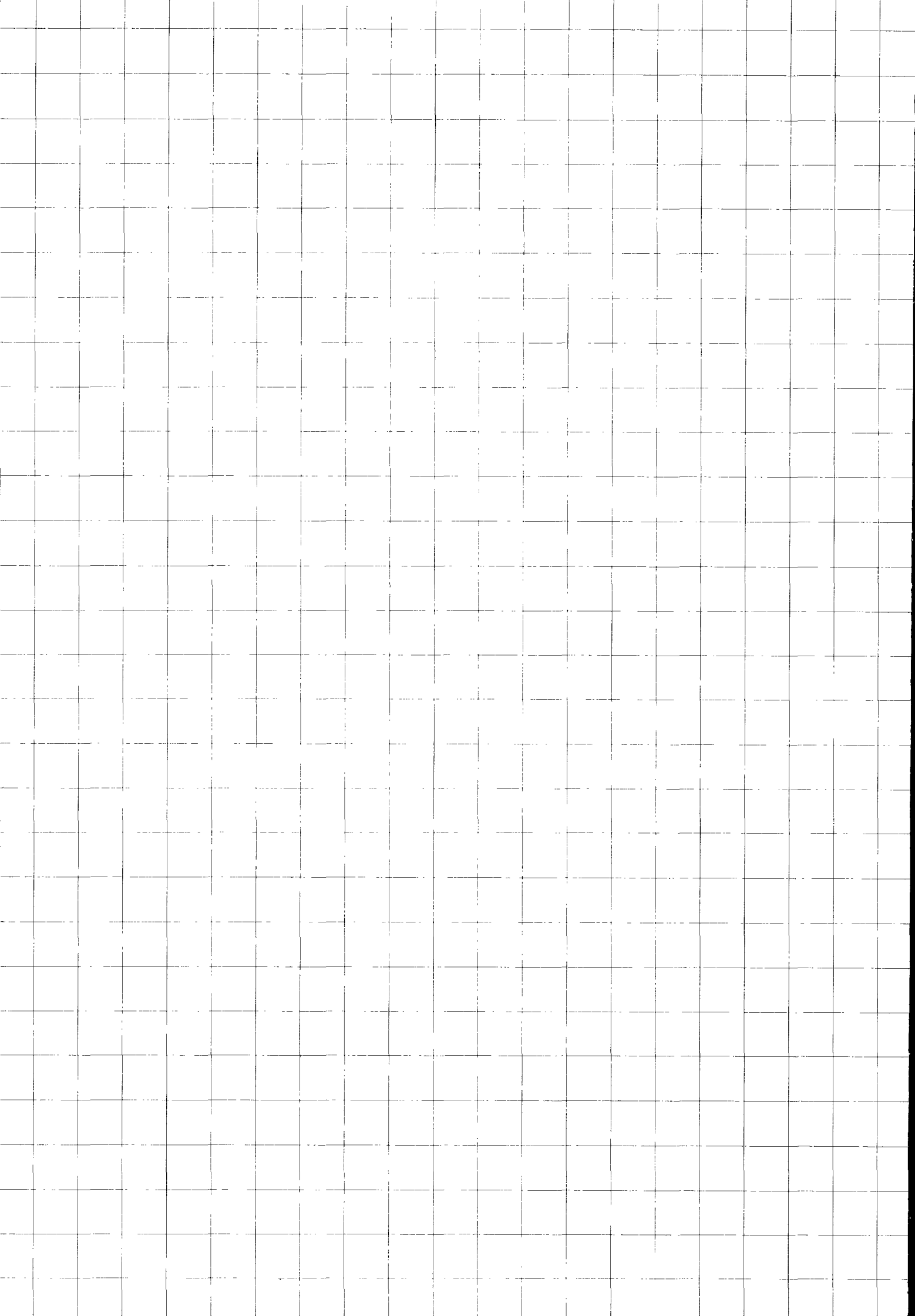
In de planperiode zullen voor kleinere bedrijven in toenemende mate algemene regels in de plaats komen van de vergunningplicht. Dit kan tot gevolg hebben dat ongewenste bedrijfsvestigingen minder makkelijk via de vergunningseisen kunnen worden gecorrigeerd. De consequentie kan zijn dat het bestemmingsplan als toetsingskader voor een juiste planologische inpassing van bedrijven in belang toeneemt.

Verkeer

Het mobiliteitsbeleid richt zich op het verbeteren van bereikbaarheid, milieu en verkeersveiligheid. Een goede ruimtelijke ordening levert een bijdrage aan het bereiken van deze doelen doordat het de vervoersbehoefte kan doen afnemen en de positie voor alternatieven voor de auto kan verbeteren. Het algemene mobiliteitsbeleid waar de in dit NMP beschreven maatregelen deel van uitmaken levert een bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit doordat zowel het directe ruimtebeslag (infrastructuur) als het indirecte (geluid) wordt beheerst.

Maatregelen geluidsoverlast en luchtkwaliteit

De maatregelen ten aanzien van geluidsoverlast en luchtkwaliteit, met name bronmaatregelen, kunnen een positief effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit in steden. Met name overkluizing, ondergronds bouwen etcetera, kunnen hieraan bijdragen. Echter, afhankelijk van de aard van de maatregelen kunnen deze het verstedelijkingsbeleid ook belemmeren bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal ontheffingen.

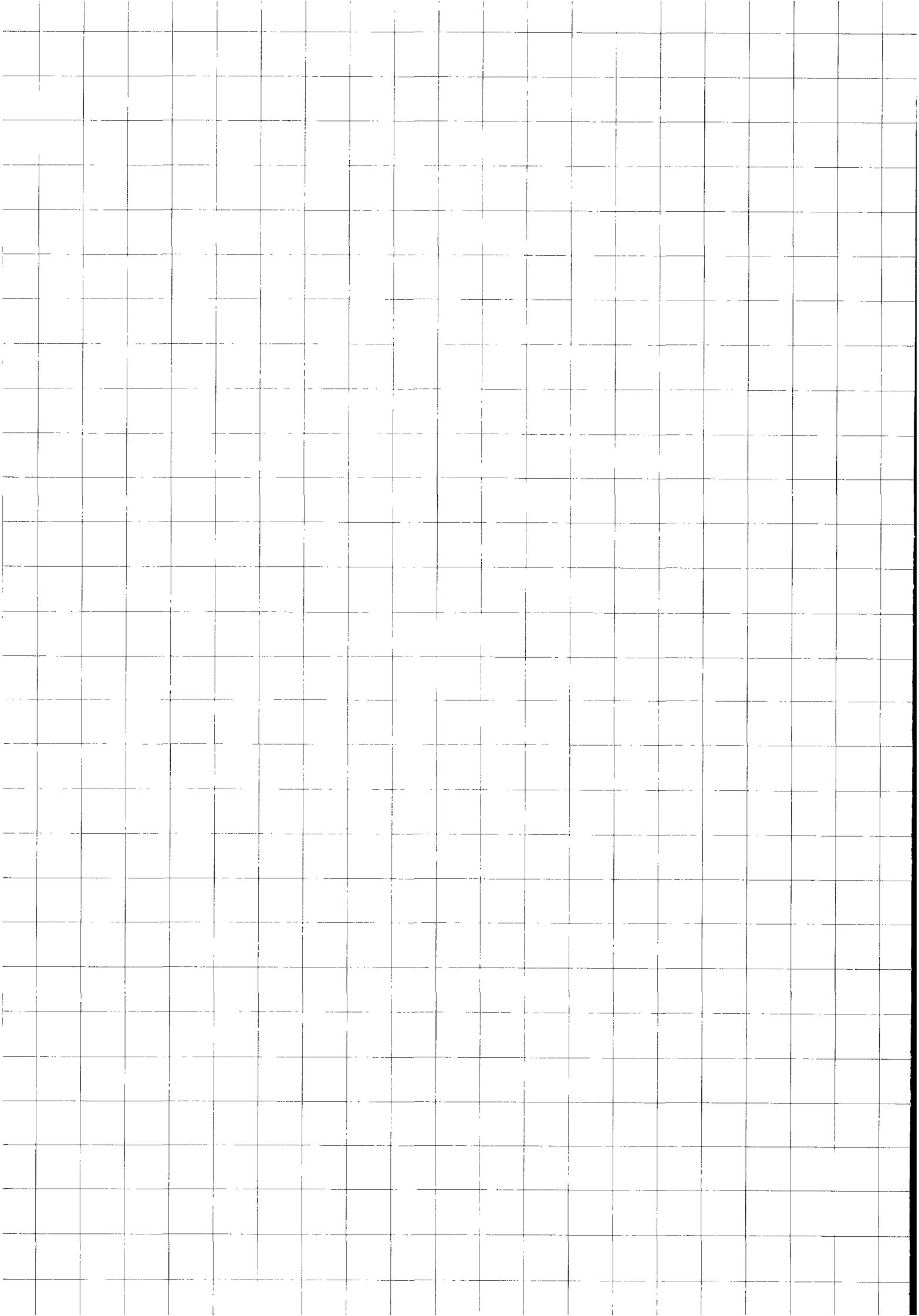


Maatregelen natuur

Een gebiedsgerichte aanpak van verdroging en van terugdringing van ammoniak is in beginsel positief voor de ruimtelijke kwaliteit.

Verdergaande inzet voor duurzame energie

Doel van kabinet is dat de Nederlandse energievraag in 2010 door 10% duurzame energie zal worden gedekt. Duurzame energie betekent meer beslag op ruimte voor windenergie en de teelt van biomassa. Vooral de grootschalige opwekking van windenergie door de aanleg van windmolenparken, zal toenemende spanningen opleveren met het open-ruimtebeleid voor grote wateren als het IJsselmeer.



Afkortingen

ALARA	As Low As Reasonable Achievable
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BDIV	Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening
BEES	Besluit Emissie Eisen Stookinstallaties
BEVER	Beleidsvernieuwing Bodemsanering
BGM	Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid
BPM	Belasting personenauto's en motorrijwielen
BSB	Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen
CDO	Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
CFK's	chloorfluorkoolwaterstoffen
CIW	Commissie voor Integraal Waterbeheer
CO	koolmonoxide
CO ₂	kooldioxide
CPB	Centraal Planbureau
CUWVO	Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
DTO	Duurzame Technologie Ontwikkeling
DuBo	duurzaam bouwen
ECE	Economische Commissie voor Europa (VN)
ECN	Energie Centrum Nederland
EET	(programma) Economie, Ecologie en Technologie
EIA-regeling	energie-investeringsafrekregeling
EU	Europese Unie
EPK	energieprestatiekeurmerk
EPN	energieprestatienorm
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAO	Foods and Agriculture Organisation (VN)
GEBEVE	Gebiedsgerichte bestrijding verdroging
ggo's	genetisch gemodificeerde organismen
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
gww	grond-, weg- en waterbouw
HCFK's	Onvolledig gehalogeneerde Chloorfluorkoolwaterstoffen
HFK's	Gehalogeneerde Chloorfluorkoolwaterstoffen
HR	hoog rendement
HSL	Hogesnelheidslijn

ICAO	International Civil Aviation Organization
ICES	Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Economische Structuurverbetering
IMES	Integraal Milieuplan Energiesector
IMO	International Maritime Organisation
INS	Integrale Normstelling Stoffen
IOP	Innovatiegericht Onderzoekprogramma Milieutechnologie
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPO	Interprovinciaal Overleg
KWS	Koolwaterstoffen
LCA	Lifecycle analysis
LCCM	Landelijke Coördinatie Commissie Milieuhandhaving
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MAP	Milieu-actie programma
MDW	Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit
MIG	Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid
MINAS	mineralenaangiftesysteem
MJA	meerjarenafpraak
MJPG	Meerjarenplan gewasbescherming
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MoU	Memorandum of Understanding
MRB	motorrijtuigenbelasting
MTR	Maximaal toelaatbaar risico
N	Stikstof
NeR	Nederlandse emissierichtlijn
NH ₃	ammoniak
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
N ₂ O	distikstofoxide (lachgas)
NO ₂	stikstofdioxide
NOVEM	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu
NOx	stikstofoxiden
NW ₄	Vierde Nota Waterhuishouding
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking (ministerie van Buitenlandse Zaken)
OSPAR	Oslo Parijs conferentie
P	Fosfaat
PAK	Polyaromatische koolwaterstoffen
PCB's	Polychloor bifenyleen
PKB	Planologische Kernbeslissing

- De meest opvallende ontwikkeling zal de toename van de onderlinge economische afhankelijkheid tussen landen zijn. De globalisering van de economie kan indirect een grote invloed op het milieubeleid gaan uitoefenen. (Zie onder andere deel I van dit NMP, de vierde Milieuverkenning en de CPB-studie economie en fysieke omgeving).

De conclusie is dat het belang van de internationale component in het milieubeleid blijft groeien en dat Nederland een bewuste strategie moet voeren, wil het geen speelbal van 'autonome' internationale ontwikkelingen worden.

4.4 Het beleid voor de planperiode

4.4.1 Algemene internationale strategie

De Nota herijking buitenlands beleid (1995) zegt over de internationale rol van Nederland in algemene zin dat die zowel op het nationale als op het internationale belang moet zijn gericht. Dit kan ook over het milieubeleid worden gezegd. Zowel de verantwoordelijkheid die Nederland voelt voor de bescherming van het mondiale milieu als het eigen belang bij een goed internationaal milieubeleid, is en blijft de motivering van het internationale optreden van Nederland.

motivering inzet

De relatie tussen milieu en economie is hierbij belangrijk. In de Nota milieu en economie schetst het kabinet het perspectief van een duurzame economische ontwikkeling waarin economische groei en een vermindering van de milieudruk samengaan. De Nota is vanuit nationaal perspectief geschreven, maar geeft ook aan dat de noodzakelijke veranderingen voor een deel alleen in een Europese of mondiale context mogelijk en zinvol zijn. Daarbij moet ook de aandacht voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven mede richtinggevend zijn. In paragraaf 4.4.3 staan onder punt 4 de beleidsvoornemens van het kabinet op dit internationale vlak. Deze zullen in de planperiode in een samenhangende visie worden uitgewerkt, waarbij zoveel mogelijk bij lopende acties zal worden aangesloten. De voornemens spelen in op twee belangrijke onderwerpen in de wereldpolitiek: duurzame ontwikkeling en globalisering van de wereldeconomie. Ze gaan uit van een Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor de economische ontwikkeling en verbetering van de milieukwaliteit in andere landen en daarnaast van het belang van internationale randvoorwaarden voor het nationale beleid, gericht op een sterke economie in een gezond milieu.

milieu en economie

De Nederlandse strategie zal ook in de planperiode initiërend moeten blijven en tegelijk ontvankelijk voor initiatieven van andere landen. Voor de extra lastige problemen is het echter steeds meer nodig om vooraf de mogelijkheden te analyseren om zowel internationaal successen te boeken als om nationaal één en ander uit te voeren. Een actieve Nederlandse internationale opstelling moet immers samengaan met een actief en effectief nationaal beleid. Tekort schieten in het nationaal beleid of de uitvoering daarvan zou de geloofwaardigheid in de internationale onderhandelingen schaden.

Van belang hierbij is dat het milieuwerk van internationale organisaties in de afgelopen tien jaar veel complexer is geworden. Internationale verdragen en regels passen niet altijd als een legpuzzel in elkaar, maar vertonen ingewikkelde dwarsverbanden en

Waarom beperkt Nederland zijn inzet niet tot de Europese Unie?

De meeste milieubeleidsonderwerpen komen in een of ander stadium wel in de EU aan de orde. Theoretisch zou dat kunnen leiden tot de conclusie dat het voldoende is als Nederland zich in de EU actief opstelt en zich nauwelijks in andere internationale kaders manifesteert. In de praktijk is dat niet effectief.

Ten eerste worden de milieu-initiatieven niet altijd in de EU genomen. Andere kaders bieden daarvoor dikwijls een betere gelegenheid, bijvoorbeeld omdat het probleem nog niet goed is uitgekristalliseerd of omdat het schaalniveau van de organisatie beter aansluit op dat van het milieuprobleem (klimaat in mondiaal verband, eutrofiëring in fluviaal verband, enzovoorts).

Ten tweede kan het ook bij onderwerpen die wél in een vroeg stadium in de EU aan de orde zijn gekomen, wenselijk zijn om de nadere uitwerking in een andere organisatie mee gestalte te helpen geven. Het is daarom van belang dat Nederland in de verschillende internationale kaders meewerkt, maar daarbij wel steeds de nadruk legt op goede afstemming en het vermijden van onnodige overlap.

IMPEL: uitvoering en handhaving van milieubeleid op Europese schaal

Het Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van Europees milieurecht (kort genoemd IMPEL) is een netwerk van personen uit alle EU lid-staten die werken op het gebied van implementatie en handhaving van het Europese milieurecht. De structuur van het netwerk waarborgt dat - op basis van een werkprogramma - regelmatige informeel wordt gediscussieerd over het verbeteren van de doorwerking van het Europese milieurecht in de nationale rechtsordes. Daarbij gaat het zowel om juridische onderwerpen op het gebied van implementatie als over handavingskwesties.

Aan een dergelijk netwerk bestaat grote behoefte, vooral nu de laatste tijd op communautair niveau steeds meer aandacht wordt besteed aan de vraag of de vele richtlijnen en verordeningen daadwerkelijk worden nageleefd. Hoewel het netwerk al sinds 1991 bestaat, heeft het recentelijk een extra impuls gekregen: de Europese Raad van Milieuministers heeft in juni 1997 een Resolutie aangenomen waarin diverse verbeteringen voor de tenuitvoerlegging van het Europese milieurecht zijn opgenomen. De Raad van Ministers heeft daarbij het belang van het werk van IMPEL benadrukt.

overlappenden. Het kabinet zal daarom steeds nadrukkelijk kiezen in welk forum Nederland zich actief gaat of blijft opstellen. Het doet dit op basis van politieke prioriteiten, expertises in de verschillende gremia en kansen op concrete resultaten. Hoewel de meeste onderwerpen van het milieubeleid in de Europese Unie aan de orde komen en het EU-beleid een hoge politieke prioriteit heeft, zal Nederland zich niet tot de EU beperken.

Bij de genoemde keuzen zal het kabinet ook de mogelijkheden voor uitvoering en handhaving betrekken. Het kabinet meent dat deze een hogere plaats op de internationale milieu-agenda moeten krijgen. Bij de uitvoering en de handhaving dreigen zich knelpunten voor te doen door de toename van het aantal internationale milieuregels. Bij de voorbereiding van internationaal beleid moeten onder andere daarom ook de andere overheden worden betrokken. Deze spelen meestal een belangrijke rol bij de uitvoering en de handhaving en hebben de laatste jaren ook zelf internationale relaties gelegd. Op initiatief van Nederland is begin jaren negentig een Europees netwerk voor handhaving opgericht (IMPEL, zie het kader bij dit hoofdstuk en ook paragraaf 5.5 van deel III). Onder het Nederlandse voorzitterschap van 1997 is afgesproken dat dit netwerk een formelere status en ruime adviesbevoegdheden krijgt.

Nederland zal daarnaast zoveel mogelijk een innovatief nationaal beleid voeren om de grenzen te verkennen van de eigen beleidsruimte binnen de internationale afspraken, in het bijzonder de EU-regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen en producten.

In de relaties met landen die minder ver met het milieubeleid zijn, zoals landen in een economische overgang en ontwikkelingslanden, zal Nederland vooral de opbouw van bestuurs- en beleids capaciteit steunen en stimuleren en bevorderen dat nationale plannen voor duurzame ontwikkeling worden opgesteld (in aansluiting op de voorstellen van de OESO in 'Shaping the 21st Century').

4.4.2 Algemene strategie voor Europa

Met een aantal landen, hoofdzakelijk uit Midden- en Oost-Europa, zal in de komende jaren worden onderhandeld over toetreding tot de EU, op basis van Agenda 2000. In dit document heeft de Europese Commissie in 1997 het toekomstig EU-beleid aan de orde gesteld. Het document gaat niet alleen over de toetreding van nieuwe landen, maar ook over de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van het Structuurbeleid.

Voor het milieu in de Midden-Europese landen zal de toetreding tot de EU in het algemeen positieve gevolgen hebben. Het peil van het milieubeleid is immers in de Europese Unie gemiddeld hoger. Soms echter scoren de toetredende landen beter, al dan niet op basis van geformaliseerd beleid, bijvoorbeeld op het gebied van milieubelasting door landbouw en transport, en behoud van natuur en biodiversiteit. In het uitbreidingsproces van de EU zal Nederland naar een maximaal milieurendement streven. Inzet van de onderhandelingen moet zijn dat alle verworvenheden van het EU-milieubeleid (het acquis) worden overgenomen, eventueel met overgangstermijnen. De EU zal op haar beurt de milieuvriendelijke elementen in de economie van de toetredende landen moeten respecteren. Om het proces van toe treden te versoepelen, zal Nederland zich bilateraal en multilateraal inzetten voor gerichte milieusteun, met name voor

uitvoering en handhaving

uitbreiding EU

Het internationale overleg over milieubeleid is complexer geworden. Hiervoor zijn meerdere oorzaken

- Bijna alle bestaande internationale organisaties hebben hun werkterrein in de milieusfeer uitgebreid. Denk aan de EU, de ECE, de OESO en UNEP. Het gaat vaak om dezelfde onderwerpen, zij het vanuit een verschillende optiek, met een verschillende mate van bindendheid, en met verschillende combinaties van landen.
- Er zijn nieuwe organisaties met milieutaken opgericht, bijvoorbeeld de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (1992).
- Het aantal landen dat actief betrokken is bij het formuleren van internationaal milieubeleid in de diverse verbanden is sterk gegroeid. Denk aan de landen van Midden- en Oost-Europa en aan de ontwikkelingslanden.
- In diverse regio's van de wereld zijn nieuwe en bestaande regionale samenwerkingsverbanden zich gaan bezighouden met milieubeleid (ASEAN, NAFTA enzovoorts).
- En tenslotte zijn er vormen van overleg met een minder geformaliseerde structuur ontstaan die in hun werkzaamheden elementen van de formele organisaties hebben opgepakt. Denk aan de overleggen met de Noordzeeministers en het Paneuropese milieuministersoverleg.

ECE-protocollen over luchtverontreiniging door persistente organische stoffen (POP's) en zware metalen zijn in 1998 gereed

Tijdens de Paneuropese conferentie van milieuministers in Århus in juni 1998 zullen naar verwachting twee protocollen kunnen worden ondertekend bij het ECE-Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Het eerste betreft zo'n 16 POP's. Het tweede betreft een drietal zware metalen (kwik, cadmium en lood), maar heeft indirect ook een vermindering van de emissies van andere zware metalen tot gevolg, omdat de afgesproken maatregelen onder andere betrekking hebben op stofbestrijding.

Beide protocollen zullen niet alleen regels stellen ten aanzien van emissies (met name de verplichting om de best bestaande technieken voor emissiebeperking toe te passen), maar ook op productie- en gebruiksverboden, gebruiksbeperkingen, productielisen, import en export, en beheer van chemisch afval en oude voorraden.

het opbouwen van bestuurlijke capaciteit. Wel moet de gelijkwaardigheid van de toetredende en de huidige EU-landen worden gewaarborgd. Die gelijkwaardigheid is nu al een feit in de Economische Commissie voor Europa van de VN (ECE). Ook voor de uitvoering van het beleid is de ECE van belang, omdat een groot aantal Europese ECE-leden (voorlopig) niet tot de EU zal toetreden.

Om milieu op de politieke agenda te houden van de landen ten oosten van de Europese Unie, is ook de Paneuropese milieuconferentie in 1998 in Århus (Denemarken) van belang. Verwacht wordt dat de milieuministers tijdens die conferentie een verdrag kunnen ondertekenen over de toegang van burgers tot milieu-informatie en het betrekken van burgers bij besluitvorming over (de uitvoering van) milieubeleid. Ook wordt de ondertekening verwacht van twee protocollen voor de bestrijding van grensoverschrijdende luchtverontreiniging in Europa (door emissies van persistente organische stoffen en zware metalen, zie de kadertekst) en wordt de vaststelling verwacht van een programma ter bevordering van het gebruik van loodvrije benzine in heel Europa. Tot slot zal de voortgang worden besproken van de uitvoering van de Paneuropese biodiversiteits- en landschapsstrategie (vastgesteld in Sofia in 1995). Deze strategie moet ook na de conferentie in Århus met kracht worden voortgezet.

De groei van de EU in de komende tien jaar, van een kleine groep West-Europese landen tot een groep van meer dan twintig landen, leidt tot de vraag of differentiatie, bijvoorbeeld regionaal, belangrijker moet worden. Een grotere EU heeft immers meer diversiteit binnen haar grenzen. Dat hoeft niet te betekenen dat er een vaste groep 'koplopers' in de EU zou moeten komen. Wel moet er afhankelijk van het onderwerp beleid mogelijk zijn met eigen (eventueel regionale) kenmerken binnen het algemene EU-kader. In het EU-milieubeleid hebben lidstaten al vanaf het begin mogelijkheden gehad om binnen bepaalde grenzen een eigen beleid te voeren. Onder bepaalde voorwaarden kunnen ook groepen landen gezamenlijke doelen en middelen vaststellen. Een voorbeeld is het voorstel om stroomgebiedbeheer een centrale plaats te geven in de ontwerp-kaderrichtlijn Water (1997). Deze mogelijkheden worden nog aangevuld met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (zie de kadertekst).

Daarnaast groeit de behoefte aan meer samenhang tussen de richtlijnen van de EU. Doordat veel milieurichtlijnen sectoraal tot stand zijn gekomen, zijn er nu veel regels die naast elkaar staan en niet duidelijk samenhangen. Mede gestimuleerd door de lidstaten probeert de Europese Commissie de laatste jaren over te gaan op een stelsel van kaderrichtlijnen (één voor elke grote milieusector) en een integrale benadering van de emissies naar water, bodem en lucht. Daardoor kan de samenhang binnen en tussen beleidssectoren worden vergroot. Ook kan er efficiënter worden gewerkt, bijvoorbeeld door meetprogramma's en rapportages van lidstaten aan de Commissie te stroomlijnen. In 1995 en 1997 heeft Nederland in een informele notitie aangegeven hoe een stelsel van kaderrichtlijnen er idealiter er uit zou kunnen gaan zien. Inmiddels is een kaderrichtlijn lucht tot stand gekomen, evenals een richtlijn voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC). Een kaderrichtlijn water is in de maak. Nu al worden de eerste resultaten hiervan geboekt, onder andere in de opstelling van uniforme Europese beschrijvingen van de best beschikbare technieken in het kader van IPPC (de zogenoemde BREF- ofwel Eurobat-documenten).

Differentiatie en harmonisatie van EU-milieubeleid vragen in de komende jaren een

Århus 1998

differentiatie

kaderrichtlijnen

Internationale samenwerking van gemeenten, provincies en waterschappen

De afgelopen jaren zijn er internationaal vele samenwerkingsverbanden ontstaan tussen lokale en regionale overheden. Dat is een logisch gevolg van het gegeven dat Nederland als land steeds meer onderdeel vormt van een Europese en zelfs mondiale samenleving. Vanuit Nederland zijn bij deze vormen van samenwerking zowel de gemeenten, de provincies als de waterschappen betrokken.

De meest bekende vorm van samenwerking tussen gemeenten is stedenbanden. Een goed voorbeeld van een milieuproject in het kader van stedenbanden is 'het Nederlandse energiebesparingsprogramma', een samenwerkingsproject tussen het Wereldnatuurfonds, VROM, de VNG en NOVEM. In de internationale samenwerking tussen gemeenten kan onder andere een belangrijke bijdrage geleverd worden aan het ontwikkelen van een draagvlak voor het milieubeleid (Lokale Agenda's 21). Belangrijke voordelen van deze vorm van samenwerking zijn het ontbreken van een direct commercieel belang en de lange-termijnwerking.

De Europese regelgeving oefent al jarenlang een grote invloed uit op de inhoud van het kwalitatieve waterbeheer in de EU-landen en heeft dus consequenties voor het werk van de waterschappen. In de komende jaren zal met de komst van een kaderrichtlijn Water deze invloed zich naar verwachting gaan uitstrekken naar het gehele, integrale, waterbeheer. De Unie van Waterschappen is onder andere daarom lid geworden van de European Waste Water Group (EWWG) waarin waterkwaliteitsbeheerders uit diverse landen zijn verenigd. De EWWG zal binnenkort fuseren met EUREAU, de samenwerkende waterleidingbedrijven in de EU. Ook de bilaterale samenwerking met waterbeherende instanties in andere landen groeit sterk. Een aantal waterschappen heeft zich aangesloten bij Aquanet, een organisatie die deskundigheid ter beschikking stelt voor de uitvoering van projecten in met name Oost-Europa en ontwikkelingslanden.

De Nederlandse provincies bezetten, samen met de gemeenten, 12 zetels in het Comité van de Regio's. De bij het Verdrag van Amsterdam verzwaarde taak van het Comité bestaat uit het gevraagd of ongevraagd adviseren van de Europese Commissie in aangelegenheden met regionale aspecten, zoals die zich bij de meeste milieu-onderwerpen voordoen. Veel provincies zijn lid van Europese belangenorganisaties zoals de Assembly of European Regions en de Council of Municipalities and Regions in Europe. In beide organisaties functioneert een milieucmissie waar kennis en ervaringen worden uitgewisseld, waar met de Europese Commissie van gedachten wordt gewisseld en waar commentaar op in ontwikkeling zijnde Europese regelgeving wordt voorbereid. Sommige provincies onderhouden banden met regio's in Midden- en Oost-Europa, waar juist op milieugebied grote behoefte bestaat aan samenwerking. Voorbeelden zijn de samenwerkingsverbanden van Noord-Brabant met Poznan (Polen), van Gelderland met Lublin (Polen), van Overijssel met Letland en van Zuid-Holland met Noordoost-Hongarije.

besluitvorming met veel oog voor efficiëntie. Nederland zal hiervoor ideeën aandragen en zoveel mogelijk coalitie met gelijkgezinde landen zoeken.

4.4.3 Concrete internationale prioriteiten

In de planperiode wil Nederland aan acht internationale onderwerpen prioriteit geven. Uiteraard blijft daarnaast aandacht bestaan voor tal van onderwerpen op de internationale milieu-agenda. Ook sluit het kabinet aan bij beleid dat op dit terrein in andere nota's is geformuleerd, zoals in de vierde Nota waterhuishouding. Drie onderwerpen (klimaat- en energiebeleid, verzuring en biodiversiteit en bossen) hangen nauw samen met de beleidstekorten in Nederland zelf. Hiervoor zijn internationale afspraken nodig (zie ook deel I). Drie andere onderwerpen (milieu en economie internationaal, milieugevaarlijke stoffen en mondiale zoetwaterproblematiek) komen voort uit Agenda 21, met name uit het prioriteitenprogramma van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) dat bij de evaluatie van vijf jaar Agenda 21 is opgesteld. Nederland heeft zich tijdens het voorzitterschap van de EU sterk gemaakt voor deze prioriteiten¹⁵. De twee laatste onderwerpen (Agenda 2000 en het toekomstig Europees milieubeleid en bilaterale betrekkingen) hebben te maken met de nieuwe ontwikkelingen in de positie van het milieubeleid in Europa en in de wereld.

Hierna volgt een korte beschrijving van de doelen van Nederland binnen deze acht onderwerpen.

1. Klimaat- en energiebeleid

- In de EU maatregelen afspreken ter invulling van de afspraken die in Kyoto gemaakt zijn over de reductie van broeikasgassen. Dit zal met name dienen te gebeuren in de Energieraad en de Transportraad (de Milieuraad kan maar een gedeelte van het pakket regelen).
- 'Joint implementation' organiseren met landen in Midden- en Oost-Europa en ook in mondiaal verband.
- Duurzame energievoorziening mondiaal bevorderen (zie ook punt 4).

2. Verzuring

- In de EU de verzuringsstrategie uitwerken in verplichte nationale emissieplafonds voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS. De nationale reductieplannen van de lidstaten zijn een belangrijk uitgangspunt bij het vaststellen van de plafonds. Dit is een dwingende reden om de NO_x-reductiedoelstellingen voor Nederland vast te leggen op een ambitieus maar realistisch niveau.
- In de EU de voertuigeisen verder aanscherpen voor wat betreft de emissie van NO_x en VOS.
- In 1998 binnen de ECE een nieuw protocol afronden met nationale emissieplafonds voor NO_x, NH₃ en VOS. De Nederlandse inzet is dezelfde als in de EU.

3. Biodiversiteit en bossen

- De onderhandelingen over de tekst van een Bossenverdrag starten om het tot stand komen ervan te bevorderen.

acht onderwerpen prioriteit

¹⁵ Bij de CDO is ook het onderwerp 'oceanen' als prioriteit aangemerkt. De Nederlandse inzet daarvoor is beschreven in de vierde Nota waterhuishouding.



- Een methodiek uitwerken om het beslag van Nederlandse activiteiten op biodiversiteit in andere landen te analyseren (zie punt 4, tweede onderdeel).
- De consument inzicht geven, met het oog op gedragsverandering, in de consequenties van activiteiten of producten voor biologische diversiteit.
- De certificering van hout en bosbeheer tot stand brengen, nationaal en internationaal (primair in de EU), en zo mogelijk tot één systeem komen.
- In het kader van de duurzame-ontwikkelingsverdragen met Benin, Bhutan en Costa Rica afspraken maken over het behoud van biodiversiteit.
- In 1998 een protocol tot stand brengen over 'biosafety' onder het Biodiversiteitsverdrag.
- Verzurdingsdoelstellingen nastreven (zie punt 2), onder meer om biodiversiteit in Nederland en het buitenland te behouden.
- Spoedig de EU-biodiversiteitsstrategie vaststellen.

4. Milieu en economie internationaal

- Mondiaal duurzame energievoorziening bevorderen.
- Streven naar vermindering van de ecologische 'footprint' van Nederland en andere ontwikkelde landen. Nederland wil onder andere, op basis van een analyse van aard en omvang, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden helpen verminderen. De bevordering van duurzame productie en consumptie is daarvoor een belangrijke voorwaarde.
- In de EU producten analyseren die op basis van sociale of milieu-overwegingen in aanmerking kunnen komen voor additionele preferenties.¹⁶
- In OESO kader wordt gezocht naar methoden voor het operationaliseren van begrippen als ontkoppeling en eco-efficiëntie. Het kabinet wil de ontwikkeling van dergelijke methoden bevorderen, zowel in de OESO als in andere kaders, door bijvoorbeeld Nederlandse voorbeelden uit te werken.
- Milieu-aspecten opnemen in het Multilateraal Accoord inzake Investerings (MAI) en vervolgens niet-bindende OESO-richtlijnen actualiseren en aan het MAI verbinden voor transnationale ondernemingen.
- Milieu-aspecten en -principes in de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) integreren. In 1999 zal de herziening van een aantal overeenkomsten binnen de WTO van start gaan. Dit biedt aanknopingspunten voor het beleid dat met het NMP2 is ingezet, in de richting van (verdere) integratie van internationaal erkende milieubeginselen zoals 'de vervuiler betaalt' en het voorzorgprincipe. Deze ontwikkeling zal ook invloed hebben op de mogelijkheden om binnen het WTO-Comité Handel en Milieu tot besluitvorming te komen. In lijn met de EU-opstelling zal Nederland zich in dat kader vooral sterk blijven maken voor duidelijkheid over de relatie tussen handelsinstrumenten in multilaterale milieu-overeenkomsten en handelsregels van de WTO.
- In internationaal kader de mogelijkheden verkennen van het vergroenen van risico-analyses voor exportkrediet- en investeringsverzekeringen.
- Het financieel-economisch instrumentarium vergroenen. Nederland wil dit onderwerp onder meer in het werkprogramma van de OESO opnemen.
- De totstandkoming bevorderen van een geïntegreerd productenbeleid in de EU, met inbreng van de Nederlandse ervaringen op basis van de Nota produkt en milieu (1993).

milieu in de prijzen

¹⁶ Zie de brief aan de Tweede Kamer over de bevordering van import van ecologisch en/of sociaal verantwoord geproduceerde producten, 31 januari 1997, nr. 25 217, nr.1

Milieugevaarlijke stoffen blijven een probleem

Al in het begin van de jaren 70 werden stoffen uit milieu-overwegingen op 'zwarte' lijsten gezet. Het begon met beruchte probleemstoffen als cadmium, kwik, DDT en drins die in de jaren daarvoor mensen ziek hadden gemaakt en sterfte onder dieren in de natuur hadden veroorzaakt. Het zijn stoffen die zeer giftig zijn voor mensen en dieren, niet of slecht afbreken in het milieu en zich op grote schaal kunnen verspreiden via lucht of water. In de afgelopen vijftwintig jaar is er op internationale schaal veel gedaan om de verontreiniging van het milieu met deze stoffen te verminderen. De resultaten zijn zichtbaar, voor Nederland bijvoorbeeld in een sterke verbetering van de kwaliteit van het water van de Rijn.

Ondanks de internationale en nationale inspanningen blijven stoffen van dit type toch op veel plaatsen in de wereld, ook in Europa en Nederland, nog problemen opleveren. Er is immers voor géén van deze stoffen een wereldwijd productie- en/of gebruiksverbod. Door de wereldomvattende verspreidingscircuits - lucht en oceanen - komen ze daarom nog steeds terecht op plaatsen ver van de oorspronkelijke bronnen, zoals de Noord- en de Zuidpool. Maar ook dichterbij huis zijn stofgroepen als PCB's en PAK's nog steeds te vinden, bijvoorbeeld in het slib van Nederlandse oppervlaktewateren.

De internationale aandacht, bijvoorbeeld op mondiaal niveau in de UNEP (United Nations Environment Programme) en op Europees niveau in de ECE (Economische Commissie van Europa van de VN) gaat de laatste jaren sterk uit naar stoffen die onder de algemene naam POP's worden gerangschikt: Persistent Organic Pollutants. POP's worden in de UNEP gedefinieerd als organische verbindingen die giftig en persistent zijn, de neiging hebben te bioaccumuleren, zich gemakkelijk over lange afstanden verplaatsen en nadelige effecten kunnen hebben op het milieu en de menselijke gezondheid, zowel vlak bij de bron als ver daarvandaan. In het algemeen zijn het stoffen die slecht in water oplossen, maar goed in vetweefsel van dieren (daardoor treedt accumulatie op), en die zich in oppervlaktewater gemakkelijk aan zwevende deeltjes en sediment binden.

In UNEP-kader wordt een voorlopige werklijst gehanteerd van stoffen waarvoor een wereldwijde productie- en gebruiksstop moet worden ingesteld. Dit zijn de zogenaamde 'Dirty dozen' (volgens besluit Governing Council UNEP, 25 mei 1995): PCB's, dioxinen, furanen, aldrin, dieldrin, DDT, endrin, chloordaan, hexachloorbenzeen, mirex, toxafeen en heptachloor.

REB	regulerende energiebelasting
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROM	Ruimtelijke ordening en milieu
Sep	Samenwerkende electriciteitsproductiebedrijven
SO ₂	Zwavel dioxide
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWAB	Samen werken aan bereikbaarheid
TIB	Transport in Balans
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environmental Programme
UV	ultraviolette straling
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VAMIL	Vervroegde Afschrijving Milieuinvesteringen
VEWIN	Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland
VINEX	Verde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO/NCW	Vereniging van Nederlandse ondernemers/Nederlandse christelijke werkgevers
VOGM	Volg bijdragenregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid
VOS	Vochtige Organische Stoffen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
WvO	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nationaal Milieubeleidsplan 3

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Ministerie van Financiën

Ministerie van Buitenlandse Zaken

VROM 97591/b/2-98

13090/168