

---

## Behandelingsvoorstel voor de commissie WEM

Onderwerp: Analyse Milieurapporten 2003

Cie-datum : 15 maart 2004

Cie-nummer: 2004WEM12

---

<b>Procedure:</b> in GS (na Cie. Vergadering) op: 16 maart	inspraak: nee
eerdere behandeling in cie: nee	op: -
in PS: nee	op: -

---

Behandelend ambtenaar: F. Bles  
Portefeuillehouder: J. Binnekamp

toestel: 3111

---

### Inleiding

In de eerste helft van 2003 zijn verschenen

- Milieubalans 2003, Het Nederlandse milieu verklaard (MNP-RIVM, mei 2003);
- Environmental performance review: The Netherlands (OECD, april 2003);
- Het milieu in Europa: de derde balans (EMA, voorjaar 2003);
- Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (rapport WRR, juni 2003).

Deze rapporten gaan in op de volgende vragen:

- Wat is de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland en de effectiviteit van het rijksbeleid om deze te verbeteren en te beschermen?
- Hoe staat Nederland er voor ten opzichte van andere landen in Europa?
- Welke gevolgen voor de leefomgeving zijn te verwachten van Europese ontwikkelingen?
- Hoe wordt het Nederlandse beleid internationaal beoordeeld?
- Is het Nederlandse beleid in staat de hardnekkige milieuproblemen het hoofd te bieden?

Vanwege het inhoudelijk belang van deze rapporten voor de dienst WEM is bijgevoegde analyse uitgevoerd. Een samenvatting van de rapporten is opgenomen in de bijlage van de notitie. De analyse beoogt de in de rapporten gesignaleerde ontwikkelingen, conclusies en aanbevelingen met elkaar in verband te brengen en daaruit relevante conclusies te trekken. Daartoe zijn de rapporten ook in relatie tot de plannen van Balkenende II beschouwd. Tevens is een analyse van de Utrechtse situatie toegevoegd.

Vervolg inleiding op pagina 2: nee

---

### Wordt geagendeerd:

om advies over de volgende vraag (vragen):

voor oriënterende bespreking, toegespitst op de volgende aspecten:

voor korte bespreking (er kunnen enkele kleine opmerkingen worden gemaakt) en vervolgens ter kennisneming.

X ter kennisneming, het stuk wordt niet besproken.

---

### Beoogd effect

De analyse wordt de C'ie ter kennisneming aangeboden. Het geeft de C'ie inzicht in de milieusituatie en in nieuwe visies in het milieubeleid, op Europees en nationaal niveau.

---

## **Bijlagen**

De notitie “Analyse milieurapporten 2003” incl. bijlagen

---

## **ANALYSE MILIEURAPPORTEN 2003**

### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	4
2.	De rapporten samengevat	4
2.1.	Het beeld van Nederland	4
2.2.	Het beeld van Europa	4
2.3.	Eindconclusies en aanbevelingen uit de rapporten	7
2.4.	Het antwoord van het kabinet	6
3.	Het beeld van Utrecht	7
4.	Analyse voor Provincie Utrecht	7
4.1.	Inleiding	7
4.2.	De internationalisering van beleidsvorming	7
4.3.	De ‘wicked’ problemen	9
4.3.1.	Klimaatverandering	14
4.3.2.	Landbouw en landelijk gebied	12
4.4.	Lokale milieuproblemen	12
4.4.1.	Stedelijke omgeving en verkeer	12
5.	Conclusies en Aanbevelingen	15

### **Bijlagen:**

- I: Milieubalans 2003, Het Nederlandse milieu verklaard  
Korte samenvatting rapport MNP-RIVM, mei 2003
- II: Environmental performance review: The Netherlands  
Korte samenvatting rapport OECD, april 2003
- III: Het milieu in Europa: de derde balans  
Korte samenvatting rapport EMA, voorjaar 2003
- IV: Naar nieuwe wegen in het milieubeleid  
Korte samenvatting rapport WRR, juni 2003

## 1. INLEIDING

In de eerste helft van 2003 zijn verschenen

- Milieubalans 2003, Het Nederlandse milieu verklaard (MNP-RIVM, mei 2003);
- Environmental performance review: The Netherlands (OECD, april 2003);
- Het milieu in Europa: de derde balans (EMA, voorjaar 2003);
- Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (rapport WRR, juni 2003).

Deze rapporten gaan in op de volgende vragen:

- Wat is de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland en de effectiviteit van het rijksbeleid om deze te verbeteren en te beschermen?
- Hoe staat Nederland er voor ten opzichte van andere landen in Europa?
- Welke gevolgen voor de leefomgeving zijn te verwachten van Europese ontwikkelingen?
- Hoe wordt het Nederlandse beleid internationaal beoordeeld?
- Is het Nederlandse beleid in staat de hardnekkige milieuproblemen het hoofd te bieden?

***MNP-RIVM:** Milieu – en natuurplanbureau,  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieuhygiëne  
**OECD:** Organisation for Economic Coöperation and Development  
**EMA:** Europees Milieuagentschap  
**WRR:** Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid*

Vanwege het belang van deze rapporten voor de dienst WEM heeft MST voorliggende analyse uitgevoerd. Een samenvatting van de rapporten is opgenomen in de bijlage. De analyse beoogt de in de rapporten gesignaleerde ontwikkelingen, conclusies en aanbevelingen met elkaar in verband te brengen en daaruit relevante conclusies te trekken. Daartoe zijn de rapporten ook in relatie tot de plannen van Balkenende II beschouwd. Tevens is een analyse van de Utrechtse situatie toegevoegd.

## 2. DE RAPPORTEN SAMENGEVAT

### Het beeld van Nederland

De Nederlandse economie kenmerkt zich door intensieve internationale handel en een belangrijke rol in Europees transport. De dichtheden van zowel de bevolking als economische activiteiten (industrie, vee en transport) zijn in Nederland het hoogst binnen de EU. Mede door de kwetsbare balans tussen land en water is intensief water-, natuur- en milieubeheer noodzakelijk. Ook internationaal beleid is voor Nederland van groot belang als gevolg van de ligging van Nederland in Europa en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering.

Nederland heeft de hoogste milieudruk van de EU maar stelt daar ook veel milieumaatregelen (meest in EU) tegenover. Vooral Denemarken maar ook Oostenrijk en Finland laten een grote inzet in milieutechnologie zien in vergelijking tot de aanwezige milieudruk. België, Engeland en Ierland geven een verhoudingsgewijs ongunstig beeld.

Omdat Nederland veel milieutechnologie/milieumaatregelen toepast zijn de totale milieukosten in Nederland in vergelijking met andere EU-landen relatief hoog. Met name de kosten in de publieke sector zijn hoog (rijksbegroting), maar ook voor de burger (via heffingen rioolwaterzuivering en afvalverwerking). De kosten voor Nederlandse bedrijven zijn niet aantoonbaar hoger dan in omringende landen (1-2% van de productiekosten).

*Ondanks (succesvolle) inspanningen op het vlak van integratie van omgevingsbeleid in de economische besluitvorming is absolute ont koppeling van milieudruk en economische groei een illusie gebleven, vooral voor specifieke onderdelen zoals CO<sub>2</sub>-emissie, afval en biodiversiteit.*

OECD

Voor de meeste milieuproblemen geldt dat in de periode 1985-2000 de milieudruk is verminderd. Toch is er nog geen sprake van absolute ont koppeling. De **verbeteringen** liggen op de volgende terreinen:

- De zure depositie halveerde (m.n. zwavel).
- De belasting van het oppervlaktewater met fosfor en stikstof uit Nederlandse bronnen nam met 70% respectievelijk 25% af, de overbelasting van bodems met 45% en 30%.
- De geluidbelasting door rijkswegen, spoorwegen en luchtvaart nam licht af, evenals het percentage gehinderden. De ernstige geluidhinder nam echter toe.
- De emissies van bestrijdingsmiddelen naar bodem, lucht en oppervlaktewater namen met 75, 50 en 80% af.
- Emissies van stoffen naar water en lucht door puntbronnen zijn aanzienlijk gereduceerd.
- De hoeveelheid gestort afval nam sinds 1990 met 65% af.
- Van de urgente verontreinigde locaties werd ±15% gesaneerd.
- Door het verbeteren van de luchtkwaliteit namen de gezondheidsrisico's over het algemeen af.

Voor een aantal milieuproblemen is er sprake van **stabilisatie of verslechtering**:

- De broeikasgasemissies waren in 2001 ongeveer 3% hoger dan in 1990.
- Het verbruik van materialen, dat hier of elders leidt tot milieudruk, nam in de periode 1990-2000 vrijwel evenredig toe met het bruto binnenlands product (BBP);
- De kans op een ramp in Nederland door ongelukken met gevaarlijke stoffen of vliegtuigen is de afgelopen tien jaar waarschijnlijk toegenomen.
- De natuurkwaliteit neemt door diverse oorzaken nog steeds af.

*Verdere reductie van de druk op het milieu kan alleen bereikt worden met transitie, vooral in de landbouw.*

OECD

*Ondanks enige verbetering in de afgelopen jaren is de uiteindelijke energie-consumptie per eenheid BNP boven het EOCDEuropees gemiddelde. De genomen maatregelen zijn niet effectief genoeg gebleken om het gebruik van vernieuwbare energiebronnen te vergroten.*

OECD

Ondanks de geleverde prestaties en het ingezette beleid worden voor de meeste milieuproblemen de doelen voor 2010 bij uitvoering van het vastgestelde beleid niet of waarschijnlijk niet gehaald. De belangrijkste **responderende milieuthema's** zijn: verlies van biodiversiteit, klimaatverandering, uitputting natuurlijke grondstoffen, bedreiging van gezondheid en veiligheid, afbreuk van belevingswaarde en mogelijk onbeheersbare risico's. Er zijn dus extra maatregelen nodig voor een effectief milieubeleid. Het OECD-rapport geeft maar liefst 52 aanbevelingen die moeten bijdragen aan het versterken van het Nederlandse water-, natuur- en milieubeleid. Het rapport geeft drie algemene aanbevelingen:

- Verbeter de kosteneffectiviteit van het milieubeleid;
- Integreer milieu in economische en sociale beslissingen;
- Versterk de internationale samenwerking op het gebied van milieu.

Het RIVM stelt dat er op milieukosten kan worden bespaard door goed en vroegtijdig te kiezen welk milieubeleid Nederland moet maken en welk beleid de Europese Unie. Dit omdat Europese maatregelen vaak goedkoper zijn dan nationale. Ook voorkomt vroege afstemming dat achteraf (dure)aanpassingen van het nationale beleid nodig zijn.

Eerder genoemde nog resterende milieuthema's worden in het WRR-rapport als de **'wicked' milieuproblemen** aangemerkt. De WRR is van mening dat de traditionele beleidsontwikkeling niet voldoet om deze problemen op te kunnen lossen. Er zal naar nieuwe wegen voor milieubeleid gezocht moeten worden. Het rapport geeft hiervoor zoekrichtingen aan. Belangrijke elementen hierbij zijn internationale samenwerking en beleidsvorming, aanpassingen op bestuurlijke vlak, omgaan met onzekerheden die wetenschappelijk niet weggenomen kunnen worden, goede overdracht van kennis naar alle partijen en de maatschappij als geheel en participatie van maatschappelijke actoren.

De Europese balans (EMA: Het milieu in Europa) besteedt geen specifieke aandacht aan Nederland, maar beschouwt het niveau van West-Europa en de EU. Dit komt in navolgende paragraaf aan de orde.

### Het beeld van Europa

In de afgelopen tien jaar is het milieu in Europa in verscheidene opzichten verbeterd. Een flink deel van de vooruitgang zal echter door economische groei teniet worden gedaan. Regeringen moeten nog altijd wezenlijke maatregelen nemen om milieudruk los te koppelen van economische groei. Dit is een van de belangrijkste punten in de derde milieubalans van Europa.

Het rapport laat grote verschillen zien in de milieusituatie tussen én binnen de verschillende regio's. Maar het bevestigt ook dat goed ontwikkeld en doorgevoerd milieubeleid op verscheidene terreinen tot belangrijke verbeteringen heeft geleid. De economische en sociale veranderingen sinds begin jaren negentig – waarbij West-Europa evolueerde naar een economie die meer op de dienstverlening is gericht en de rest van het continent zich ontwikkelde in de richting van een markteconomie – hebben geresulteerd in milieuverbeteringen op sommige terreinen, maar ook in verslechtingen op ander vlak.

**Milieuverbeteringen** worden nog steeds vaak bereikt door 'end-of-pipe' maatregelen om de vervuiling te beperken, of ze zijn het gevolg van economische recessie en herstructurering in grote delen van Midden- en Oost Europa. De verbeteringen gaan vaak weer verloren als economische groei gebaseerd blijft op gangbare milieubelastende activiteiten en er niet gekozen wordt voor duurzamere alternatieven.

Deze tendens is al zichtbaar in de vervoerssector, waar duidelijk sprake is van een verschuiving naar transport over de weg en door de lucht, in plaats van naar milieuvriendelijker vervoerswijzen.

*"Een nieuw kabinet zal op de conclusies en aanbevelingen moeten reageren. Met name op de beleidstekortkomingen zal de regering een antwoord moeten geven.*

*Voorop staat dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers meer ruimte krijgen om op milieugebied zelf initiatieven en creativiteit te ontplooiën."*

Staatsecretaris Van Geel  
(VROM)

Aanbieder Milieubalans 2003  
(RIVM) en Environmental  
Performance Review (OECD)  
14 april 2003

*"We hebben in het verleden gezien dat een dergelijke vooruitgang weer verloren gaat zolang economische groei gebaseerd blijft op gangbare milieubelastende activiteiten en er niet gekozen wordt voor duurzamere alternatieven. Dit dreigt vooral in de kandidaat-lidstaten van de EU en de OEKCA-staten, waarheen een deel van de verwerkende industrie van West-Europa en elders is overgebracht "*

Gordon McInnes,  
interim-directeur van het EEA

*Luchtvervuiling blijft in de meeste steden een probleem. De gemiddelde ozon-concentratie blijft stijgen. Blootstelling aan stofdeeltjes is in de meeste steden misschien wel het grootste potentiële gezondheidsprobleem van luchtvervuiling. Hoewel de concentraties sinds het begin van de waarneming zijn gedaald, wordt een groot deel van de stedelijke bevolking blootgesteld aan concentraties die boven toekomstige EU-grenswaarden liggen.*

Europese Balans

*Toerisme is een van de snelt groeiende sectoren in Europa en draagt in grote mate bij aan de vervoersgroei. Daarnaast heeft toerisme een negatieve invloed op de plaats van bestemming door watergebruik en verontreiniging, de productie van afval en versnippering. Milieuvriendelijker toerisme neemt slechts langzaam toe.*

Europese Balans

*"De Strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU is een stap in de goede richting, maar de rijke lidstaten moeten meer doen om op milieugebied geloofwaardig te blijven. Wat wij het meeste missen is een besluitvormingskader dat rekening houdt met tegenstrijdige, maar vaak ook complementaire economische, sociale en milieu-overwegingen. De verschillende initiatieven voor Europese regionale samenwerking op het gebied van energie vormen een goed voorbeeld van een dergelijk kader."*

Gordon McInnes,  
interim-directeur van het  
EEA

Maar er gaat ook veel nog **niet goed** en sommige ontwikkelingen zijn **zorgwekkend**:

- Het beleid om de enorme hoeveelheid afval te beperken heeft niet veel succes gehad en overbevissing en de belasting van de bodem neemt nog altijd toe.
- Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur nemen grote delen van de productieve bodem in beslag en leiden tot versnippering.
- Verontreiniging door diffuse bronnen, o.a. landbouw, blijft een probleem.
- De biodiversiteit wordt bedreigd door het braak laten liggen van land wegens de economische herstructurering in Midden- en Oost-Europa.
- De volksgezondheid blijft bedreigd door toename van gevaarlijk afval, de kwaliteit van het drinkwater en stofdeeltjes in de lucht. Dit laatste vormt nu de grootste dreiging voor de gezondheid van de West-Europese stedelijke bevolking.

Het EMA bepleit versnelling van formulering en uitvoering van integraal beleid dat volledig rekening houdt met milieuproblemen. De strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU is een stap in de goede richting, maar de rijke lidstaten moeten meer doen om op milieugebied geloofwaardig te blijven. In het milieuprogramma voor Europa wordt de deelnemende staten aangeraden om milieuoverwegingen te integreren in alle besluitvormingsprocessen.

Economische instrumenten zoals belastingen, heffingen en systemen voor emissiehandel zijn belangrijke elementen van het instrumentarium bij integratie en kunnen flexibeler zijn dan de traditionele wet- en regelgeving. Bij de integratie is de inzet door de industriële en commerciële sector onmisbaar.

### Eindconclusies en aanbevelingen uit de rapporten

Internationaal bestaat er een positief beeld van het door Nederland gevoerde water-, natuur- en milieubeleid. Anderzijds heeft Nederland te maken met zeer zware milieudruk, mede veroorzaakt door onze zelf gekozen ontwikkelingsrichtingen (intensieve landbouw, transport-land). Dit heeft tot gevolg dat met de ingezette lijn Nederland zich niet aan haar eigen doelstellingen en de internationaal gemaakte afspraken kan houden. Daarom is het nodig dat Nederland

- de kosteneffectiviteit van het water-, natuur-, en milieubeleid verbetert;
- een verdere integratie van water, natuur en milieu in economische en sociale afwegingen realiseert;
- de internationale samenwerking voor water-, natuur- en milieuthema's versterkt;
- de wijze van beleidvorming sterk veranderd om de resterende 'wicked' milieuproblemen op te kunnen lossen.

Gelet op de conclusies vanuit de Europese balans en Nederlands positie binnen Europa, zal in de komende periode op de rijkere landen van de EU en dus ook op Nederland grote druk worden gezet om

- Europese regelgeving en internationale afspraken na te komen;

- verantwoordelijkheid te nemen voor elders veroorzaakte milieuproblemen;
- het voortouw te nemen bij verdere vormgeving van het Europese milieubeleid.

Om binnen Europa geloofwaardig te blijven en daarmee invloed te kunnen uitoefenen op het Europese beleid zal Nederland in belangrijke mate moeten voldoen aan deze politieke druk.

### Het antwoord van het kabinet

Het Milieu en Natuurplanbureau - RIVM heeft een analyse gemaakt van het hoofdlijnenakkoord en begroting, gericht op de langere termijn trends voor natuur en milieu<sup>1</sup>. Navolgend samengevat de conclusies.

- Het blijft onzeker of Nederland aan de Kyoto-verplichting voor 2010 kan voldoen.
- EU-verplichtingen 2010 blijven buiten bereik; het betreft de emissieplafonds voor de verzurende stoffen SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, en VOS. Het zal ook niet gaan lukken de grenswaarden voor NO<sub>x</sub> en fijn stof overal te halen; met name op drukke verkeerslokaties in stedelijk gebied zullen overschrijdingen blijven bestaan.
- Er wordt minder geïnvesteerd in geluidsschermen waardoor knelpunten blijven bestaan; wel wordt meer geld vrijgemaakt voor onderzoek naar brongerichte maatregelen. Hierdoor zullen knelpunten langer blijven bestaan maar het kan op termijn mogelijk leiden tot een effectieve aanpak.
- Een bezuiniging van 15% op het bodemsaneringsbudget zal leiden tot een trager saneringstempo. De doelstelling wordt daarom ook verschoven van 2023 naar 2030.
- De lichte intensivering van de rijksuitgaven voor het stimuleren van biologische landbouw, zal niet toereikend zijn om het doel voor 2010 (10 % biologisch) te halen.
- Er komen meer middelen beschikbaar voor uitbreiding van de EHS. Maar door het afzwakken van de Wet Ammoniak en veehouderij zal naar verwachting de ammoniakdepositie op kwetsbare natuur toenemen.

Op milieu wordt in totaal 900 miljoen bezuinigd. Omdat de Nederlandse aankoop van emissiereducties in het buitenland tegen een lagere prijs blijkt te kunnen, heeft de bezuiniging nauwelijks een negatief effect. Maar veel doelstellingen blijven - als bovengenoemd - buiten bereik.

## 3. HET BEELD VAN UTRECHT

De in §2.1 geschetste analyse voor Nederland geldt op hoofdlijnen ook voor Utrecht. Navolgend wordt de Utrechtse situatie geschetst. Op onder-

---

<sup>1</sup> Milieu- en natuureffecten Hoofdlijnenakkoord kabinet Balkenende 2; Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, sept 2003.



delen zijn er afwijkingen van het landelijke beeld. Deze aanvullende analyse is m.n. gebaseerd op de Water- en Milieuverkenning 2001.

### Stedelijk omgeving en verkeer

Kijkend naar de Utrechtse stedelijke milieuproblematiek kan het volgende geconcludeerd worden:

- De *luchtkwaliteit* in Utrecht staat onder druk. Er is sprake van overschrijding van de plandrempels in twee steden (Utrecht en Amersfoort) en in bijna alle andere gemeenten worden de grenswaarden overschreden (Bron: Rapportage Besluit luchtkwaliteit 2002) Wegverkeer is hierbij de belangrijkste bron. Wel geldt in lijn met het landelijke beeld dat er sprake is van een geleidelijke verbetering waardoor gezondheidsrisico's wel afnemen. Helaas blijkt ook steeds weer dat de risico's van o.a. fijn stof groter zijn dan gedacht, waardoor de normen naar beneden toe bijgesteld worden. De toekomst wat betreft normoverschrijding is dus onzeker.

- Voor *geluid* geldt landelijk dat de geluidbelasting als totaal afneemt maar dat de ernstige hinder toeneemt. Dit geldt niet voor Utrecht. De geluidbelasting neemt nog altijd toe en ligt boven het landelijke gemiddelde (Bron: Water- en Milieuverkenning 2001). Er zijn vijf specifieke knelpunten langs provinciale wegen, waar de geluidbelasting hoger dan 65dB(A) is. Verder zijn er natuurlijk ook een aantal knelpunten langs rijkswegen, zoals de A28. Door verbredingen zullen die problemen toenemen. Uit de eerste resultaten van een onderzoek naar klachten als gevolg van de milieukwaliteit blijkt dat er uit een flink aantal gemeenten veel klachten komen over de geluidsoverlast van Schiphol.

- Als sinds medio jaren '90 geldt de beleidsdoelstelling om het aantal ernstig gehinderden door *geur* in 2010 tot nul te reduceren. In de afgelopen jaren is het percentage in Utrecht nauwelijks afgenomen (Bron: TNO: Peiling Milieuhinder Utrecht 2001).

- Op *extern-veiligheidsgebied* is de afgelopen jaren eveneens geen vooruitgang geboekt. Dit is in lijn met het Nederlandse beeld.

De groeiende automobilititeit is, met geur als uitzondering, de belangrijkste bron van deze problemen (Bron: Water- en milieuverkenning 2001). Het verkeer en de daarmee samenhangende geluidbelasting, geurhinder en luchtverontreiniging, wordt ook het meest genoemd door de bevolking van de provincie als belangrijkste milieuprobleem rond de woning (Bron: TNO: Peiling milieuhinder Utrecht 2001). Gelet op de nog steeds toenemende automobilititeit zijn de perspectieven bij ongewijzigd beleid - dus zonder radicale ingrepen - niet bemoedigend. Omdat dit kabinet niet kiest voor die radicale ingrepen zal geen trendbreuk ten goede optreden.

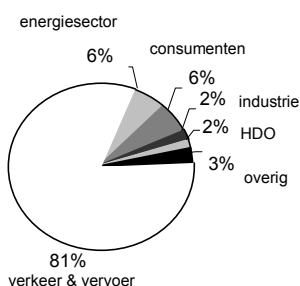
### Landelijk gebied en bodem

Op basis van korstmossenonderzoek is voor verzuring een achteruitgang geconstateerd in het westelijk weidegebied en een lichte vooruitgang in het Valleigebied. Ondanks deze laatste positieve tendens laten modelberekeningen voor dit gebied van Alterra (2002) zien dat in circa 93% van de natuurgebieden het huidige kritische depositieniveau met meer dan een factor twee wordt overschreden. De fosfaatproblematiek speelt op de zandgronden in het reconstructiegebied. Deze problematiek is gestabiliseerd door de mestregelgeving, maar blijft een latent probleem. Genoemde modelberekeningen voor het reconstructiegebied laten zien dat

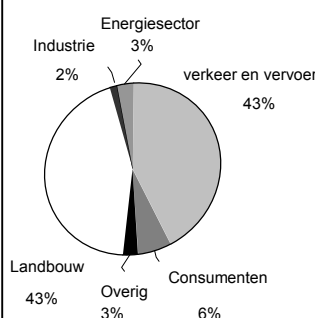
Mensen die langs drukke verkeerswegen wonen hebben een twee keer zo grote kans op vervroegd overlijden als gevolg van hart- en longaandoeningen.

RIVM,TNO

Bijdrage van de doelgroepen aan de emissie van NOX in de provincie Utrecht (totaal 21600 ton/jaar) (bron: VROM 2001)



Bijdrage van de doelgroepen aan de emissie van verzurende stoffen in de provincie Utrecht (totaal 963 Aeq) (bron VROM 2001)



op ongeveer 48% van het landbouwareaal de normen voor fosfaat worden overschreden en voor 75% van het landbouwareaal de nitraatnorm (50mg /l). Onderzoek door TNO (2002) naar effecten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen op het oppervlaktewater in de provincie Utrecht laat zien dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen door de landbouw lijkt af te nemen. Naast landbouw draagt m.n. de recreatievaart in belangrijke mate bij aan de belasting van oppervlaktewater.

De landelijk geconstateerde afname van de kwaliteit van natuur en de biodiversiteit geldt ook voor Utrecht. Dit is het gevolg van zowel de verzuring, als de fosfaatbelasting als de (veel) te hoge nitraatconcentraties. Ook verdroging draagt hieraan bij.

Ruimtelijke zoneringsmaatregelen blijven nodig als aanvulling op het generiek ammoniakbeleid. De Wet ammoniak en veehouderij en het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht oost zullen ook op de Utrechtse natuur effecten hebben.

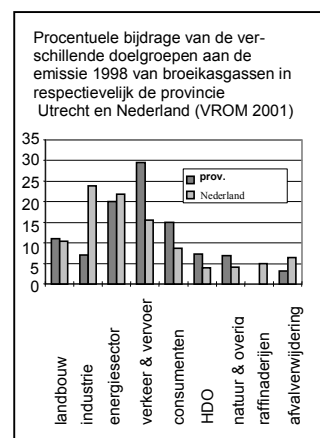
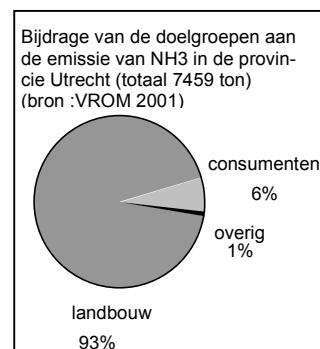
De bodemsaneringsoperatie wordt vertraagd, landelijk en dus ook in Utrecht. Verspreidingsrisico's blijven hierdoor langer bestaan en mogelijk worden er door particulieren minder duurzame oplossingen gezocht met meer restverontreiniging. Dit zal invloed kunnen hebben op de kwaliteit van natuur en de biodiversiteit.

### Klimaatverandering

Het Utrechtse aandeel in de klimaatproblematiek wordt in belangrijke mate beïnvloed door de keuzes op (inter)nationaal schaalniveau. De onzekerheid over het halen van de Kyoto-verplichtingen landelijk gaat evenzo op voor de Utrechtse bijdrage hieraan. De voor de Kyoto-afspraken relevante bronkant geeft voor Utrecht het volgende beeld: Het aandeel van de doelgroep Industrie is veel kleiner dan landelijk (5%) Verkeer en vervoer, consumenten en energiebedrijven tezamen veroorzaken driekwart van de CO<sub>2</sub>-emissie. De trend voor deze drie doelgroepen zal zich naar verwachting niet onderscheiden van de landelijke. Het is echter lastig geworden om op provinciale schaal kwantitatief inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de CO<sub>2</sub> emissie door de liberalisering van de markt voor energiebedrijven. Kwalitatief geldt voor de doelgroepen het volgende:

De emissie van *energiebedrijven* (ca 28%) is niet langer één op één terug te herlijden tot elektriciteitsverbruik uitsluitend in Utrecht. Een onbekende hoeveelheid stroom wordt geïmporteerd en geëxporteerd. Landelijke tendens is een toename van het stroomverbruik door grotere toepassing van elektrische apparaten. De keuze van dit kabinet om te stoppen met premiereregelingen voor zuinige apparaten, maakt campagnes om gedrag te beïnvloeden minder geloofwaardig. Europese regelgeving met Energielabels voor zuinige apparatuur biedt nog het meeste perspectief.

De emissie van *consumenten* (ca 17%) is een afgeleide van warmte behoefte. Het verstoken van aardgas vindt voor een belangrijk deel plaats in de bestaande woningvoorraad van voor 1984. Het verminderen van de bijdrage uit dit segment van de woningvoorraad is een weerbarstige problematiek door de gedifferentieerde opbouw eigendom-gebruik-kostenstructuur. Toch zal op dit terrein resultaat geboekt kunnen worden ondanks dat ook hier bezuinigingen op subsidie regelingen nadelig werken. Om resultaten op dit terrein mogelijk te maken, heeft Utrecht de



afgelopen jaren geïnvesteerd in een relatiernetwerk, een financiële stimuleringsregeling, en kennisondersteuning bij renovatieprojecten.

De emissie van de doelgroep *verkeer en vervoer zal*, gelet op de toenemende mobiliteit de komende tijd alleen maar toenemen. Er is weinig perspectief op maatregelen om deze doelgroep bij te laten dragen aan de Kyoto-verplichtingen.

### Gezondheid

De gezondheidsproblematiek wordt bepaald door belasting van het woon- en leefmilieu door vooral luchtverontreiniging, geluid- en geurhinder.

- De *luchtkwaliteit* is ook in Utrecht een belangrijk probleem voor de volksgezondheid. Veel stoffen volgen de landelijke trend en geven dus een daling te zien. Doelstellingen worden echter veelal niet gehaald.

Grenswaarden, gebaseerd op gezondheidsrisico's worden overschreden.

- De ernstige *geluidhinder* neemt toe. Ten opzichte van het landelijk beeld wordt er in Utrecht meer hinder ondervonden van geluid als gevolg van doorgaande (provinciale) wegen en snelwegen, van treinen en van bouw- en sloopactiviteiten. Nog onduidelijk is of en wanneer het geïntensiveerde onderzoeksprogramma naar bronmaatregelen resultaat gaat opleveren.

- Voor de *andere milieufactoren* die effect hebben op de gezondheid zijn geen duidelijke voornemens met een rechtstreekse invloed genoemd. Om aan de normen te voldoen zou dit wel moeten. De doelstellingen voor NO<sub>x</sub> en fijn stof worden zeker niet gehaald met dit beleid.

*Het aantal mensen dat per jaar eerder sterft als gevolg van luchtverontreiniging bedraagt 1300 per jaar. Ter vergelijking: ten gevolge van verkeersongevallen sterven jaarlijks 1200 mensen. Daarnaast zijn er nog veel effecten op mensen (longkanker, astma, lager IQ kinderen etc) die toegeschreven worden aan luchtverontreiniging. Per jaar lijden 80.000 mensen aan een hoge bloeddruk en worden ca. 4000 mensen opgenomen met een hartinfarct ten gevolge van geluidoverlast.*  
TNO, RIVM

## 4. ANALYSE VOOR PROVINCIE UTRECHT

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de betekenis van de rapporten voor de provincie Utrecht. De kernvraag is "*Wat is de betekenis van de inhoud van deze rapporten voor het strategische beleid van de provincie Utrecht en met name de dienst WEM?*" De rapporten richten zich voornamelijk op de nationale overheid / overheden, maar hebben ook de nodige consequenties voor overheden op een lager schaalniveau.

Op basis van de hoofdconclusies van de rapporten kan worden gesteld dat het water- en milieubeleid sterk aan het veranderen is. Dit heeft consequenties voor zowel de positie als het beleid van de provincie. De belangrijkste elementen hierin zijn

- a) de internationalisering van beleidsvorming,
- b) de oplossing van "wicked" milieuproblemen
- c) het aanpakken van lokale milieuproblemen.

Voor wat betreft de inhoud kan op hoofdlijnen gesteld worden dat de conclusies voor Nederland veelal ook van toepassing zijn op één van Nederlands meest dichtbevolkte regio's, de provincie Utrecht. De belangrijkste inhoudelijke issues in de provincie Utrecht zijn:

- De stedelijke omgeving en verkeer;

- Landbouw en het landelijk gebied;
- Klimaatverandering;

In navolgende paragraaf wordt nader ingegaan op de elementen (a t/m c) en de inhoudelijke issues.

### **Internationalisering van beleidvorming**

Wellicht één van de belangrijkste conclusies in de rapporten is dat het milieubeleid van de toekomst in internationaal verband vormgegeven moet en zal gaan worden. Nu al is meer dan 80% van de Nederlandse regelgeving gerelateerd aan de regelgeving vanuit de Europese Unie. Gelet op de aard van de nog bestaande milieuproblemen ('wicked' milieuproblemen) is het bovendien ook noodzakelijk het toekomstige beleid internationaal vorm te geven. Dit wordt door alle rapporten krachtig onderschreven.

De Europese milieubalans laat zien dat de EU-landen en de toetredende landen gunstig afsteken tegen de overige Europese landen. De EU heeft een gunstig effect op het Europese milieubeleid in zijn algemeenheid.

Voor Nederland, met een hoge milieudruk maar ook met veel invloed van andere landen op onze milieukwaliteit, is een internationale aanpak een goede zaak. Het vormgeven van het beleid in internationale verband is noodzakelijk om de doelstellingen te kunnen halen. En bovendien is het Europese beleid vaak kosteneffectiever. De uniformering van wet- en regelgeving in Europees verband heeft echter ook een keerzijde. Uniformering laat minder ruimte voor eigen beleid en dus ook minder ruimte voor koplopers en voor een eigen, al eerder uitgewerkte structuur, en een eigen cultuur in het milieubeleid. Dit leidt er mede toe dat Nederland op enkele punten problemen heeft om aan Europese afspraken te kunnen voldoen (denk aan de nitraatproblematiek).

#### *Betekenis voor de provincie*

Internationalisering heeft ook gevolgen voor de provincie. De afstand tussen provincie en het niveau van beleidvorming wordt groter. Dit heeft gevolgen voor betrokkenheid, informatievoorziening en mogelijkheden om het beleid mede te bepalen.

Het beleid zal minder ruimte bieden voor specifieke situaties binnen een land of regio en daardoor mogelijk meer knellen. Temeer omdat internationale afspraken en regelgeving vaak dwingender zijn dan het nationale beleid. Anderzijds zal het beleid zich meer tot de hoofdlijnen beperken, waardoor er juist voor de regionale overheid meer ruimte voor eigen beleid is. Ook internationaal wordt deze rol van de regionale en lokale overheden onderschreven.

De provincie dient zich beter te oriënteren op het internationale beleidsvormingstraject. Een dergelijke oriëntatie is nodig om niet 'onverwacht' geconfronteerd te worden met Europese regelgeving maar ook om zonnig invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Naar verwachting zal de ruimte voor beïnvloeding beperkt zijn voor de provincie. Dit maakt het noodzakelijk om als Provincie Utrecht een helder beeld te hebben van onze beïnvloedingsmogelijkheden, via IPO/KEM, het Huis van de Ne-

*De industriële sector in COE en OEKCA is veel energie-intensiever dan in WE en heeft daarom een grotere invloed op het milieu. WE is echter afhankelijk van producten uit COE en OEKCA en moet daarom een zekere verantwoordelijkheid nemen voor de industriële belasting van het milieu in deze landen.*

Europese Balans

*De Nederlandse regering wil inzetten op een krachtig Internationaal milieubeleid. Dit kan milieukosten besparen omdat Europese maatregelen vaak goedkoper zijn dan nationale. Ook voorkomt vroeger afstemming van nieuw Nederlands beleid en Europees beleid dat achteraf (dure) aanpassingen nodig zijn.*

Nationale Milieubalans

*Vergroot de rol van provincies als centraal niveau voor beleidsintegratie, inclusief planning van milieubeleid, ruimtelijke ordening en waterbeheer.*

OECD

*Deze niveaus (nationale en internationale) kunnen echter vaak alleen maar de noodzakelijke randvoorwaarden voor vooruitgang geven – de werkelijke oplossingen moeten gevonden worden op lokaal niveau, waar de problemen en conflicten vaak ook het duidelijkst zijn.*

Europese Balans

derlandse Provincies, Comité van de Regio's, EPRO (Environmental Platform for Regional Offices), Randstadkantoor, etc.

Voor een goede oriëntatie op het internationale beleidsvormingscircuit is het nodig te bepalen in welke mate de provincie betrokken wil zijn bij die beleidsvorming. Met andere woorden, welke positie willen we richting Europa innemen: volgend, anticiperend of beïnvloedend?

Deze positiebepaling kan overigens per beleidsveld of thema verschillen.

### De 'wicked' problemen

Uit de rapporten blijkt dat een aantal milieuproblemen erg hardnekkig is en dat voortzetting van het huidige beleid naar verwachting onvoldoende is. Het WRR-rapport spreekt van 'wicked' milieuproblemen. Als belangrijkste kunnen worden genoemd: CO<sub>2</sub>-uitstoot en klimaatverandering, afnemende biodiversiteit, verzuring en vermisting, effecten van gevaarlijke stoffen, de milieu-implicaties van de moderne biotechnologie, de aanhoudende volumegroei in het gebruik van energie en mobiliteit, en nieuwe vormen van biologische verontreiniging.

Voor deze problemen en een aantal nieuwe complexe problemen is een andere aanpak nodig. Het rapport geeft zoekrichtingen aan voor dit nieuwe milieubeleid. Belangrijke elementen hierbij zijn:

1. internationale samenwerking en beleidsvorming;
2. aanpassingen op het bestuurlijk vlak;
3. omgaan met onzekerheden die wetenschappelijk niet weggenomen kunnen worden;
4. kennisoverdracht naar alle partijen en de maatschappij als geheel;
5. participatie van maatschappelijke actoren.

### Betekenis voor de provincie

De 'wicked' problemen en betreffende beleidsontwikkelingen hebben invloed op de provincie en haar beleid. De meeste van de genoemde problemen hebben ook nu reeds onze aandacht. We leveren een bijdrage in beleidsvorming en uitvoering en schenken aandacht aan de gevolgen voor leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke functies in Utrecht (denk aan de gevolgen van klimaatverandering voor het waterbeheer).

De geanalyseerde rapporten maken echter duidelijk dat extra inspanningen en/of een andere aanpak nodig is. Vooral aan de laatste twee elementen, van bovenstaand rijtje van vijf, kan de provincie een bijdrage leveren: Om de problemen te kunnen oplossen is een groot maatschappelijk draagvlak noodzakelijk. Kennisoverdracht en participatie in de hele beleidscyclus spelen daarbij een belangrijke rol. Beleid dat zich richt op de (verre) toekomst, maar nu grote inspanning verlangt van de maatschappij zal minder makkelijk aanvaard worden door de maatschappij, dan beleid met effect op de korte termijn. Welke rol kan en wil de provincie spelen bij het stimuleren van kennisoverdracht en participatie van maatschappelijke actoren? Deze vraag zal sterker dan voorheen meegenomen moeten worden in onze bijdrage aan de 'wicked' problemen. Ondanks een goede kennisoverdracht en participatie zal de maatschappij niet altijd volmondig instemmen met het voorgestelde beleid. Dit betekent dat voor het oplossen van deze grote problemen de provincie zich krachtig en

*In z'n algemeenheid wordt het steeds moeilijker om de regeeringsdoelstelling "het bereiken van duurzaamheid in 2010" te realiseren, vooral voor landbouw en transport. Sterke en voortdurende politieke vastbeslotenheid en draagvlak bij de burger is hiervoor onontbeerlijk.*  
OECD

*Goed inzicht in de lokale en regionale situatie, betrokkenheid bij de activiteiten van de overheid en het individu zijn van fundamenteel belang voor het bereiken van een duurzame ontwikkeling*  
Europese Balans

zelfbewust moet opstellen, zowel naar de maatschappij als naar mede-overheden. Het bestuur kan dit alleen doen als zij over voldoende inzicht in de problematiek en de oplossingsrichtingen beschikt.

Enkele van de genoemde problemen bevinden overigens zich nog sterk in de wetenschappelijke onderzoeksfase; de effecten zijn nog niet echt duidelijk. Dit geldt m.n. voor de gevolgen van biotechnologie, nieuwe vormen van biologische verontreiniging. De relevantie voor de provincie is op dit moment nog onvoldoende duidelijk om hier mee aan de gang te gaan.

#### 4.1.1. Klimaatverandering

Klimaatverandering is misschien wel het hardnekkigste milieuprobleem. Duurzame energie is in ons beleid al een speerpunt. De geanalyseerde rapporten claimen echter extra aandacht en mogelijk ook een ander aanpak. Het lijkt verstandig dit onderwerp nader te analyseren. Elementen in die nadere analyse zijn een bredere benadering van de klimaatverandering. Klimaatverandering wordt grotendeels teruggebracht tot CO<sub>2</sub>-reductie, energiebeheer en waterbeheer. Er zijn echter nog andere aspecten die aandacht behoeven. De verandering van het klimaat heeft ook gevolgen voor functies als natuur, landbouw. Bovendien heeft het klimaatbeleid ook invloed op ander beleidsvelden, zoals de luchtkwaliteit. Bij de beleidsvorming en –vaststelling is aandacht nodig voor deze samenhang. Bovendien zou ook hier nagegaan moeten worden in hoeverre extra aandacht voor kennisoverdracht en participatie van andere actoren zinvol is.

#### 4.1.2. Landbouw en landelijk gebied

Onder dit thema vallen de ‘wicked’ problemen als verzuring, vermessing en biodiversiteit. Landbouw staat centraal in het landelijk gebied. Zowel in positieve zin als beheerder van landschap en natuur, als in negatieve zin: door vermessing en verzuring, gebruik van bestrijdingsmiddelen, waterbeheer staat de biodiversiteit onder druk.

Het Europese mestbeleid leidt tot extra problemen voor Nederland. Ook de Kaderrichtlijn water zal waarschijnlijk de nodige impact hebben op de landbouw. De financiën voor de realisatie van de Reconstructie en de EHS zijn te beperkt. Rode functies claimen agrarisch gebied. De noodzakelijke transitie naar duurzame landbouw zal in Nederland veel inspanning vragen vanwege relatief hoge kosten van arbeid en grond en ons intensieve grondgebruik. Veel agrariërs beëindigen hun bedrijf, om verschillende redenen.

Wat betekent dit scala aan ontwikkelingen voor de toekomst van het landelijk gebied en voor waterhuishouding en milieukwaliteit in het landelijk gebied? Wat wil de provincie op de lange termijn met het landelijk gebied? Alleen door een integrale benadering kan het eindbeeld, een duurzaam gebruikt en beheerd landelijk gebied, vorm gegeven worden.

*Rendementsmaatregelen en meer duurzame energie leveren een bijdrage aan geringere milieubelasting, maar grotere inzet is nodig.*

*In de EU draagt vervoer ongeveer 20% bij aan uitstoot broeikasgassen. In het grootste deel van Europa is bijdrage van de industrie ca. 20% (m.n. voor energie en warmte).*

Europese Balans

*Het Europese landbouwbeleid streeft naar ont koppeling van de economische productie en de milieudruk. In de periode van 1985 – 1997 realiseerde Nederland in de EU de grootste ont koppeling tussen productie en bestrijdingsmiddelgebruik en een gemiddelde ont koppeling met het gebruik van meststoffen.*

*Per hectare blijft het verbruik in Nederland desondanks (bijna) het hoogste in de EU*

Nationale Milieubalans

*Op dit moment is slechts 10% van de Nederlandse natuur afdoende beschermd tegen verzuring en vermessing, terwijl de doelstelling voor 2010 20 tot 30% is. Verdroging als gevolg van landbouw peilbeheer bedreigt 500.000 ha.*

*De biodiversiteit staat onder grote druk van toxische verbindingen. Het gebruik van pesticiden blijft ver boven het OECD-gemiddelde. Ook zware metalen en andere verbindingen beïnvloeden het aquatische ecosysteem.*

*Hoewel ze onder het zelfde ministerie vallen is de EU-landbouwsubsidie ten behoeve van ondersteuning van de landbouwproductie veel hoger dan de besteding van overheidsgelden voor natuurbescherming.*

OECD

### Lokale milieuproblemen

Voor de provincie als regionale overheid zijn de lokale milieuknelpunten een belangrijk item, zeker voor de kortere termijn. Elders wordt aangegeven dat de mate en het aantal problemen wordt beïnvloed door een groot aantal factoren (macro en micro-economie, landelijk en Europees beleid), die in belangrijke mate buiten onze directe beïnvloedingssfeer als regionale overheid liggen. Wel is het mogelijk om binnen ons eigen beleid tot op zekere hoogte rekening te houden met deze fluctuaties in aantal en ernst van de problematiek. Gelet op de Europese regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit en in de nabije toekomst naar verwachting geluidhinder, is dit ook noodzakelijk om op termijn aan de verplichtingen die hieruit voortvloeien te kunnen voldoen.

Veel lokale milieuproblemen kunnen voorkomen en aangepakt worden door een verdere verbetering van de integratie van r.o. en milieu.

*Bij de aanbidding van de milieubalans en het OECD-rapport heeft de staatssecretaris Van Geel (Balkenende I) verschillende toezeggingen gedaan, zo heeft hij aangegeven de snelheidslimitering breder toe te passen om lokale knelpunten op te lossen.*

#### 4.1.3. Stedelijke omgeving en verkeer

De groei van de mobiliteit leidt niet alleen tot extra CO<sub>2</sub>-uitstoot, een mondiaal probleem, maar ook tot veel lokale problemen.

De afgelopen jaren is het negatieve effect van de groei van de mobiliteit voor sommige milieuaspecten gecompenseerd door technologische verbeteringen. Als echter geen structurele oplossingen worden bedacht zal de balans verder doorslaan en het aantal knelpunten snel toenemen. Dit geldt in nog sterke mate als er weer sprake is van economische groei voor heel Europa. Omdat de verkeersdichtheid in Utrecht groot is, zal dit naar verwachting leiden tot toename van het aantal lokale knelpunten (lucht, geluid externe veiligheid, leefbaarheid).

*Kiezen tussen maatschappelijke belangen, veiligheid en economie. Keuze opties:*

- *Beperken van de activiteit;*
- *Ingrijpen in de ruimtelijke ordening;*
- *Aanvaarden hoger risico.*

Regionaal en lokaal is de komende periode aandacht nodig voor de specifieke knelpunten. Uit proeven is gebleken dat o.a. snelheidsbeperkende maatregelen deze lokale problemen kunnen verminderen. Financiële middelen voor geluid en externe veiligheid schieten te kort.

Daarom is het van belang op het gebied van externe veiligheid samen met de maatschappij tot keuzes te komen inzake risico-acceptatie. Dit zal vooral op nationaal niveau moeten gebeuren. Voor lucht-knelpunten is nog onduidelijk of ingrijpende (ruimtelijke) maatregelen nodig zijn.

## 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het beeld van Nederland, zoals dat uit de rapporten naar voren komt, is ook van toepassing op de provincie Utrecht. Er wordt hard aan het milieu gewerkt, maar er is veel meer nodig om duurzaamheid te realiseren. Waarschijnlijk zullen de meeste doelstellingen voor 2010 niet gehaald worden.

Met het al vastgestelde SMPU is in ieder geval op het punt van geluidshinder langs provinciale wegen winst te verwachten, gezien de gereserveerde middelen om de hinder aan te pakken.

Het kabinet Balkenende I heeft bij monde van staatssecretaris van Geel te kennen gegeven dat de rijksoverheid vooral wil inzetten op het internationale milieubeleid. Dit heeft ook voor de provincie consequenties. Oriëntatie op het internationale circuit en met name Brussel is van groot belang. Ook zou de provincie haar positie in dat circuit moeten bepalen. Op basis van deze positiebepaling kan dan de provinciale en dienststrategie richting Europa vorm gegeven worden.

Vooruitlopend op de uitwerking van het advies van de WRR door de Rijksoverheid, verdient het aanbeveling voor de provincie om zich te oriënteren op haar rol in en betrokkenheid bij deze nieuwe wegen voor milieubeleidsontwikkeling, met name waar het gaat om kennisoverdracht en participatie van de maatschappelijke actoren, zowel zelfstandig als in samenwerking met anderen.

De provincies en gemeenten zijn de meest geschikte overheidslagen om de lokale milieuproblemen in samenwerking aan te pakken. De aanpak van lokale milieuproblemen door de provincie verdient verdieping. Hierbij is aandacht nodig voor korte en de langere termijn en tevens voor versterking van de samenhang en integratie met andere provinciale beleidsvelden.

Hardnekkige of 'wicked' milieuproblemen vragen om een nieuwe strategie. Hoewel we bezig zijn met de afronding van de provinciale strategische plannen is de lange termijn-strategie voor een aantal onderwerpen nog onvoldoende uitgewerkt. De problemen ontstijgen veelal het werkveld van WEM, maar zijn als probleem en als oplossingsrichting vaak evenzeer verbonden met het werkveld van andere diensten. De oriëntatie op de problemen en het ontwikkelen van een strategie zou daarom gezamenlijk met andere diensten opgepakt kunnen worden. De integratie van water, natuur en milieu in andere beleidsvelden blijft een punt van aandacht. De boodschap daarbij is dat het niet gaat om een water- of milieu-probleem maar om een gezamenlijk probleem. Alleen onderkenning hiervan kan leiden tot een gezamenlijke strategie.



## **Bijlage I: Milieubalans 2003, Het Nederlandse milieu verklaard Korte samenvatting rapport MNP-RIVM, mei 2003**

### *Inleiding*

In de milieubalans van het RIVM wordt de toestand van het milieu in Nederland en de effectiviteit van het gevoerde beleid beschreven. In de Milieubalans wordt voor een groot aantal milieuproblemen aangegeven in hoeverre de doelstellingen worden gehaald met het nu vastgestelde beleid (Kabinet Balkenende I) en wat dit de rijksoverheid en de samenleving kost. Daarnaast wordt dieper ingegaan op een aantal hardnekkige milieuproblemen (Verkeer en stedelijke leefomgeving; landbouw en landelijk gebied; verandering van klimaat) en het Nederlandse milieubeleid in Europese context geplaatst.

Vanaf 2003 wordt de Milieubalans in het voorjaar gepubliceerd, ter ondersteuning van het jaarlijkse proces van beleidsverantwoording: VBTB Dit betekent dat de balans van 2003 zich nog baseert op de emissiecijfers van 2001. (Milieucompendium). De bedoeling is om jaarlijkse cyclus van emissie-monitoring vanaf 2004 aan te laten sluiten op de nieuwe planning van de milieubalans.

## **HET MILIEUOVERZICHT VOOR NEDERLAND**

### *Ontwikkeling milieudruk en milieukwaliteit*

Voor de meeste milieuproblemen geldt dat in de periode 1985-2000 de milieudruk is verminderd en de milieukwaliteit is verbeterd:

De verzurende depositie halveerde. Vooral de depositie van zwavel nam sterk af.

De belasting van het oppervlaktewater met fosfor en stikstof uit Nederlandse bronnen nam met circa 70% respectievelijk bijna een kwart af, de overbelasting van bodems met circa 45 en 30%.

De geluidbelasting door rijkswegen, spoorwegen en luchtvaart nam licht af, evenals het percentage gehinderden. De ernstige geluidhinder nam echter toe.

De emissies van bestrijdingsmiddelen naar bodem, lucht en oppervlaktewater namen met circa 75, 50 en 80% af en de berekende effecten met circa 70%.

Emissies van stoffen naar water en lucht zijn bij puntbronnen aanzienlijk gereduceerd.

De hoeveelheid gestort afval nam sinds 1990 met 65% af tot 5 miljard kg.

Circa 15% van de urgente (historisch) verontreinigde locaties werd gesaneerd.

Door het verbeteren van de luchtkwaliteit namen de gezondheidsrisico's over het algemeen af.

Voor een aantal milieuproblemen is er sprake van stabilisatie of toename van de milieudruk:

De broeikasgasemissies in Nederland waren in 2001 ongeveer 3% hoger dan in 1990.

Het verbruik van materialen, dat hier of elders leidt tot druk op het milieu, nam in de periode 1990-2000 vrijwel evenredig toe met het bruto binnenlands product (BBP);

De kans op een ramp in Nederland door ongelukken met gevaarlijke stoffen of vliegtuigen is de afgelopen tien jaar waarschijnlijk toegenomen.

De natuurkwaliteit ging ondanks de dalende verzurende en vermestende emissies echter verder achteruit door ophoping van verontreinigende stoffen in de natuur en bodem.

Ondanks de geleverde prestaties en het ingezette beleid worden voor de meeste milieuproblemen de doelen voor 2010 bij uitvoering van het vastgestelde beleid niet of waarschijnlijk niet gehaald.

### *Kosten milieubeleid*

Het aandeel milieukosten in het bruto binnenlands product (BBP) bedraagt circa 2,5%. De kosten voor afvalbeheer, lucht- en waterzuivering zijn het hoogst: jaarlijks circa 5,5 miljard euro. Dit bedrag wordt via de afvalstoffenheffing en rioolrechten vooral betaald door burgers en bedrijven.

De rijksoverheid spendeert momenteel circa 1,5% van de begroting aan milieu. De uitgaven aan het klimaatbeleid maken een steeds groter aandeel uit van de milieu-uitgaven van de rijksoverheid: in 2002 circa 30%. De milieu-uitgaven van de rijksoverheid gaan voor het eerst afnemen van circa 1,5% van de totale begroting in 2002 naar circa 1,3% in 2005.

### *Klimaatverandering*

De Nederlandse Kyoto-verplichting voor 2010 is binnen bereik. Met name van belang voor het halen van de doelen zijn de nadere instrumentering van de reductie van distikstofdioxide (N<sub>2</sub>O) bij de salpeterzuurindustrie en de daadwerkelijke aankoop van emissies in het buitenland.

#### *Luchtkwaliteit en verzuring*

Bij de uitvoering van het vastgestelde beleid worden de EU-emissieplafonds voor 2010 voor zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofdioxiden (NO<sub>x</sub>) en vluchtige organische stoffen (VOS) niet gehaald. Voor ammoniak (NH<sub>3</sub>) wordt het EU-doel naar verwachting gehaald. De NMP4-doelen voor 2010 zijn scherper en zijn voor geen van de genoemde stoffen in zicht.

Het vastgestelde beleid lijkt voldoende om de EU-grenswaarde voor ozon in 2010 te halen. De jaargemiddelde norm voor fijn stof in 2005 is haalbaar, maar de daggemiddelde norm niet.

De verbetering van de luchtkwaliteit voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) zet met vastgesteld beleid door, waardoor overschrijdingen steeds meer een lokaal fenomeen worden. Naar verwachting wordt in 2010 in de Randstad nog bij 3.000 – 30.000 mensen de EU-grenswaarde overschreden.

#### *Vermesting*

De voornaamste milieuwinst voor stikstof in de periode 1998-2000 is te danken aan vermindering van het kunstmestgebruik door de invoering van het mineralenaangiftesysteem (MINAS) dit gebruik kon onder andere omlaag door een efficiënter gebruik van dierlijke mest.

De krimp van de intensieve veehouderij levert slechts een beperkte bijdrage aan vermindering van de stikstofbelasting. De invloed op de fosfaatbelasting is groter.

Invoering van nieuwe verliesnormen voor stikstof in 2003 en 2004 leiden naar verwachting tot een verdere verbetering van de grondwaterkwaliteit. Bij een aanmerkelijk deel van de zandgronden blijft de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater echter boven de norm van 50 mg/l.

#### *Geluid*

De doelstellingen voor geluid worden niet allemaal in 2010 gehaald, gegeven de omvang van het probleem en de beschikbare financiële middelen. Burgers worden dus langer en aan meer geluid blootgesteld. Het doel voor Schiphol om het aantal woningen met veel geluidsoverlast te laten afnemen van 15.000 naar 10.000 wordt gehaald. De beoogde halvering van de ernstige geluidhinder in de wijde omgeving rond Schiphol wordt bij de verwachte volumegroei niet gehaald, ook niet na opening van de vijfde baan.

Recente metingen bij de A13 bij Overschie laten zien dat snelheidsverlaging naar 80 km per uur een kosteneffectieve maatregel is, die lokaal een reductie van circa 10% stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) oplevert en de geluidsbelasting met circa 3 dB(A) reduceert. Dit geluidseffect is vergelijkbaar met een halvering van de verkeersdrukke zonder snelheidsverlaging.

#### *Externe veiligheid*

De huidige middelen en instrumenten zijn onvoldoende om in 2010 de doelen op het gebied van externe veiligheid te halen.

#### *Bodemverontreiniging*

De private financiering van bodemsaneringen is nog niet op het streefniveau (75%) dat nodig is om de lange termijn saneringsdoelstelling te halen.

Pas wanneer de totale omvang van bodemverontreiniging bekend is, kan worden bepaald of de bodemsaneringsoperatie volgens doelstelling op koers ligt.

#### *Bestrijdingsmiddelen*

De potentiële negatieve effecten van bestrijdingsmiddelen zijn de afgelopen vier jaar met circa 30 tot 50% afgenomen.

Of de doelstelling van 95% reductie van de milieubelasting door bestrijdingsmiddelen in 2010 wordt gehaald, valt nog niet te zeggen.

De kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater worden nog steeds overschreden.

### *Afvalbeheer*

Het afvalbeleid is succesvol geweest: de hoeveelheid gestort afval is gedaald van 14 miljard kg in 1990 naar 5 miljard kg in 2000. De belangrijkste doelstelling, het terugdringen van de hoeveelheid gestort afval tot 4 miljard kg in 2000, is daarmee bijna gehaald.

Voor 2012 is in het landelijk afvalbeheerplan als doel voor te storten afval 2 miljard kg gesteld. Dit is alleen realiseerbaar als er veel brandbaar, niet herbruikbaar afval wordt verbrand of nuttig toegepast als brandstof. Het LAP streeft deze laatste optie vooral na. Andere opties zijn: het bouwen van nieuwe afvalverwerkingsinstallaties of verbranding in het buitenland. Op dit moment is niet zeker of met het huidige beleid de doelstelling voor 2012 wordt gerealiseerd.

### *Verspreiding van stoffen*

Het beleid van terugdringen van verspreiding van stoffen naar lucht en water is succesvol geweest voor puntbronnen. Veel van de doelen voorstoffen voor 2000 zijn gehaald. Met name voor stoffen met een diffuse verspreiding (b.v. zink en koper in zoet water) werden de MTR's in 2000 nog overschreden.

Veel van de huidige probleemstoffen zijn afkomstig van diffuse bronnen. Om de gewenste kwaliteit van water, bodem en lucht te bereiken is met name effectieve aanpak van diffuse bronnen nodig. Voor groot aantal prioritaire stoffen zijn streefwaarden vastgesteld voor de milieukwaliteit in 2010. Om deze doelen te realiseren is het nodig dat de handhaving goed is geregeld en dat het ALARA-principe wordt toegepast bij het nemen van technische maatregelen.

### *Handhaving*

Handhaving helpt: er is in 2001 meer gecontroleerd, er zijn meer overtredingen geconstateerd en bedrijven geven aan vanwege de scherpere controles maatregelen te hebben genomen.

Grotere handhavingdiensten hebben meer afstand tot bedrijven. Dit vereenvoudigt handhavend optreden en waarborgt gelijkheid in de handhavingsaanpak.

## **HARDNEKKIGE MILIEUPROBLEMEN EN BELANGRIJKE VEROORZAKERS**

### *Inleiding*

In de navolgende paragrafen wordt nader ingegaan op een aantal hardnekkige milieuproblemen in relatie met de belangrijkste veroorzaker van deze problemen. Deze problemen hebben ook grote invloed op de kwaliteit van het milieu van de provincie Utrecht, nu en in de toekomst.

### *Leefomgeving en Verkeer*

- De verkeersgroei is niet afgeremd maar wel bijgestuurd.

De groei van personenauto's wordt voor 1/3 door groei bevolking en 2/3 door toename van mobiliteit van het individu veroorzaakt. De groei van het goederentransport wordt veroorzaakt doordat het transport zowel verder en vaker plaatsvindt. Als belangrijke reden kan hiervoor genoemd worden dat de transportkosten laag zijn. Het prijsbeleid heeft groei enigszins geremd: groei autogebruik (3%), groei brandstofverbruik (7%). *Gericht duurder maken van autogebruik op basis van plaats/tijdstip en milieuprestaties is kosteneffectief want het kan bijdragen aan een schonere en beter bereikbare leefomgeving.*

- Kosteneffectief milieubeleid vraagt om scherpere Europese normen voor de auto

Ondanks groei automobiliteit is wegverkeer schoner geworden, wel is er sprake van een grotere uitstoot van CO<sub>2</sub>. Verkeer geeft grote druk op milieu: geluid, lucht, verzuring en broeikasgassen.

Technisch is er nog veel mogelijk om auto schoner, zuiniger, stiller en veiliger te maken. Versnelde invoering is kosteneffectief. Europese regelgeving levert een zeer effectieve bijdrage aan de marktintroductie. *Schonere auto's via richtlijnen of emissiehandel, kan gezamenlijk strategisch punt vormen op EU-agenda van Nederlandse vertegenwoordigers. De vermindering van geluidbelasting kan goedkoper door het nemen van snelheidsmaatregelen en het maken van Europese afspraken.*

- Bij externe veiligheid zijn heldere keuzes nodig

Er zijn middelen beschikbaar voor specifieke knelpunten. Voor de realisatie van de doelen in 2010 zijn de middelen ontoereikend. Het is nodig dat er keuzes tussen veiligheid en economie worden gemaakt. De aanvaardbaarheid van risico wordt niet objectief maar sterk maatschappelijk bepaald. Daarom dient bij het maken van keuzes duidelijk gecommuniceerd te worden met alle betrokkenen. De overheid

heeft de volgende keuzeopties voor externe veiligheid: Aanvaarden hoger risico; Ingrijpen in ruimtelijke ordening; Beperken van activiteit.

#### *Landbouw en het landelijk gebied*

- Brussels beleid blijft milieuprestaties van de landbouw vergen.

De uitspraak vanuit Brussel over invulling mineralenproblematiek in 2003 is van grote betekenis voor de landbouw en het landbouw/milieubeleid. Ook de Europese Kaderrichtlijn Water zal een grote impact hebben op Nederlandse landbouw, dus vroegtijdige (politieke) aandacht voor milieu-, sociale en economische consequenties is nodig.

- Verbrede landbouw: nog beperkte inkomsten

Nieuwe landbouwactiviteiten (agrarisch natuurbeheer, Agrotourisme en biologische landbouw) leveren nog maar beperkte bijdrage aan inkomen. In Nederland is dit minder dan in andere EU-landen. De oorzaak hiervoor is gelegen in hoge kosten voor grond en arbeid. Ca. 3 % van boeren stoppen maar de productie blijft stabiel door groei individuele bedrijven.

- Reconstructie en ecologische hoofdstructuur in de knel

De uitvoering van dit beleid staat onder druk als gevolg van geldgebrek. Ondanks financiële onduidelijkheid wordt toch als uitvoeringstermijn voor de reconstructie van 12 jaar aangehouden. Ook wordt er vastgehouden aan de doelstelling dat EHS in 2018 gerealiseerd is. Er is nadrukkelijk aandacht nodig voor consequenties van het Europees beleid. (Vogel- en Habitatrichtlijn, mestbeleid)

#### *Het klimaat*

- Effecten klimaatverandering worden zichtbaar

De veranderingen van het klimaat worden steeds duidelijker en ook de effecten op dieren en planten worden in Europa en Nederland steeds meer zichtbaar. De opwarming van de aarde van afgelopen 50 jaar is waarschijnlijk grotendeels het gevolg van door mens versterkte broeikas effect. Er zal meer rekening gehouden moeten worden met toename van extreme weers- en hoogwatersituaties. Het Nederlands waterbeleid wordt nadrukkelijk afgestemd op wijzigend klimaat.

- Rijksoverheid draagt kosten klimaatbeleid

In tegenstelling andere milieuproblemen komen de kosten voor het klimaatbeleid grotendeels voor rekening Rijksoverheid. In 2003 wordt het klimaatbeleid efficiënter door aanpassing van de subsidie-regeling voor energiebesparing en groene stroom.

- Door Europese emissiehandel minder CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland

De rijksoverheid is hard op weg om 50%-beleidsopgave CO<sub>2</sub> in buitenland te realiseren via de Kyoto-mechanismen Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM). De andere 50% is gericht op Nederlandse emissiereducties. Op korte termijn vindt invoering van Europese emissiehandel voor broeikasgassen plaats. Dan is er geen strikte scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse inspanning meer. Omdat kosten voor reductie in Nederland relatief hoog zijn is verwachting dat via emissiehandel de reducties vaak in buitenland gerealiseerd zullen worden. Dit heeft tot gevolg dat minder dan 50% reductie in Nederland wordt gerealiseerd. Dit effect wordt nog sterker als de emissiehandel aan de Kyoto-mechanismen wordt gekoppeld.

De invloed van internationale besluitvorming op het Nederlandse klimaatbeleid neemt snel toe. De nationale beleidsambities voor klimaat zullen daarom in toenemende mate vorm moeten krijgen door Nederlandse milieudiplomatie in Brussel en elders.

#### *Nederland in de Europese unie*

Nederland heeft in EU hoogste dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport. Daarom zet Nederland vaak verdergaande technische maatregelen in dan gemiddeld in de EU.

Nederland behoort bij top voor recycling materialen, energie-efficiency grote bedrijven en lucht- en waterzuivering. Daardoor is de blootstelling van de mens aan negatieve milieu-invloeden niet bovengemiddeld hoog. De overbelasting van bodem, (grond)water en natuur in Nederland met zuur, stikstof en fosfaat is echter het hoogst van alle landen in Europa. Hierdoor zijn er problemen met het voldoen aan EU-verplichtingen.

#### *Naar een afgewogen Nederlandse strategie in Brussel*

Nederland hoort bij de kopgroep voor de uitvoering van het milieubeleid. Een groot deel van de druk als gevolg van hoge dichtheid bevolking, industrie, vee en transport wordt gecompenseerd door meer milieumaatregelen dan gemiddeld. De voorsprong neemt echter af. De achterblijvers worden bijgetrokken en Nederland laat zich terugzakken door zich vooral te richten op het voldoen aan Europese verplichtingen.

Om in te kunnen zetten op een krachtig internationaal milieubeleid is het nodig een afgewogen strategie voor Nederland in de Europese beleids- en besluitvorming te hebben, die de (kosten)effectiviteit van het Nederlandse milieubeleid kan vergroten.



**Bijlage II: Environmental performance review: The Netherlands  
Korte samenvatting rapport OECD, april 2003****Wat is OECD?**

De OESO of volgens de internationale benaming de OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development is een groep van landen die een gezamenlijke doelstelling voor democratische regering en markteconomie hebben. Deze groep bespreekt, ontwikkeld en verfijnd het gemeenschappelijke economische en sociale beleid. Het is primair een discussieforum, maar kan ook overgaan tot het maken van wettelijke of vrijwillige afspraken.

**Doelen voor duurzaamheid van OECD: "Environmental Strategy for the first decade of the 21st Century"**

Behoud van stabiele ecosystemen;  
Ontkoppeling van milieudruk en economische groei;  
Integratie van sociale en water-, natuur- en milieubelangen;  
Onderkenning van wereldwijde onderlinge afhankelijkheid van water, natuur en milieu.

**Doel rapportage:**

In de 'review' van 2003 wordt beoordeeld:  
-wat de voortgang is van het milieubeleid ten opzichte van de eerdere 'review' (1995);  
-in welke mate de nationale doelen en internationale afspraken zijn gerealiseerd;  
-in hoeverre de doelen van OECD worden bereikt.

**Onderwerpen rapportage:**

Voor de verschillende onderdelen van het water- en milieu- en natuurbeleid worden steeds de positieve en negatieve aspecten van het beleid en (de invloed hiervan op) de omgevingskwaliteit aangegeven, gevolgd door een aantal aanbevelingen.

De indeling van de rapportage is als volgt:

Water-, Natuur- en Milieubeheer algemeen:

Met een verdere onderverdeling naar:  
invoering kosteneffectief water-, natuur- en milieubeleid;  
lucht  
water  
biodiversiteit en behoud van natuur en landschap.

Duurzame ontwikkeling:

Met een verdere onderverdeling van de integratie van water, natuur en milieu in werkvelden van:  
economie;  
sociale belangen;  
transport

Internationale samenwerking**INHOUD VAN HET RAPPORT OP HOOFDLIJNEN****Inleiding en kenmerken Nederlandse situatie**

Belangrijkste kenmerken:

Nederland kenmerkt zich door erg open economie, die een grote groei heeft doorgemaakt in de laatste tien jaar. Nederland heeft een hoog bruto nationaal product, is een belangrijke plaats voor de internationale handel en heeft een belangrijke positie in bij het Europese transport.

De dichtheden van zowel de bevolking als economische activiteiten is er hoog in Nederland. Bovendien bestaat er een gevoelige geografische balans tussen land en water. Hierdoor is water-, natuur- en milieubeheer een zaak van groot publiek belang. Ook internationaal water-, natuur- en milieubeheer is voor Nederland van groot belang als gevolg van de positie van Nederland in Europa en de aanwezigheid van kwetsbaarheid voor klimaatverandering en stijgend niveau van het zeewater.

**Conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen**

Sinds begin negentig heeft Nederland aanzienlijke resultaat geboekt bij het ontkoppelen van een aantal oorzaken van milieudruk en economische groei en het bereiken van verscheidene van de ambitieuze

water-, natuur- en milieudoelen. Belangrijkste oorzaken zijn de economische hervormingen en versterking van het water-, natuur- en milieubeheer, ook in Europees verband.

De belangrijkste, nog resterende thema's zijn: verlies van biodiversiteit, klimaatverandering, uitputting natuurlijke grondstoffen, bedreiging van gezondheid en veiligheid, afbreuk van belevingswaarde en mogelijk onbeheersbare risico's. Verschillende van deze onderwerpen geven de door Nederland gemaakte ontwikkelingskeuzes weer, zoals landbouw en transport.

Om gestelde doelen en afspraken te kunnen realiseren is het nodig dat Nederland:  
de kosteneffectiviteit van het water-, natuur-, en milieubeleid verbetert;  
een verdere integratie van water, natuur en milieu in economische en sociale afwegingen realiseert;  
de internationale samenwerking voor water-, natuur- en milieuthema's versterkt.



## **Bijlage III: Het milieu in Europa: de derde balans Korte samenvatting rapport EMA, voorjaar 2003**

### **Inleiding**

Deze milieubalans is opgesteld door het Europees Milieuagentschap (EMA) in opdracht van de Economische Commissie voor Europa van Verenigde Naties (ECE) t.b.v. Ministeriële conferentie KIEV mei 2003. In de balans wordt steeds naar drie landengroepen gekeken: West-Europa (WE), Centraal- en Oost-Europa (COE) en twaalf landen uit Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië (OEKCA) (gebaseerd op politieke indeling). De EU-landen maken deel uit van WE, de nieuw toe te treden lidstaten behoren tot COE.

### **Opbouw rapportage**

In de Europese milieubalans wordt gekeken naar:

De economische ontwikkelingen en de gevolgen voor de milieubelasting.

Hierbij wordt naar de volgende economische sectoren gekeken: grondstoffen, energie, vervoer, toerisme, industrie, landbouw, bosbouw, visserij

De ontwikkelingen van de kwaliteit van water, natuur en milieu

Hierbij wordt een verdeling gemaakt naar de volgende thema's:

Klimaatverandering; Afbraak van ozon in de stratosfeer; Luchtvervuiling; Gevaarlijke chemicaliën; Afval; Water; Bodem; Technologische en natuurlijke rampen; Biodiversiteit; Volksgezondheid.

Vooruitgang in water-, natuur- en milieubeheer – verbetering van integratie

Overbrugging van de kloof – op weg naar geïntegreerd meetsysteem ter ondersteuning van pan-Europese milieurapportage

## **INHOUD EUROPESE MILIEUBALANS**

### **Hoofdconclusie 1:**

**De conclusies tweede balans zijn bevestigd en het totaalbeeld van het milieu in Europa blijft complex.**

Sommige gebieden vooruitgang: luchtkwaliteit, uitstoot in atmosfeer en puntbronuitstoot naar water.

Weinig vooruitgang: afvalbeheer, visserij en bodemdegradatie.

Integratie van milieu in verkeers- en landbouwbeleid nog in vroege fase van ontwikkeling.

Waarschuwing voor te veel 'end-of-pipe' maatregelen die geen rekening houden met milieugevolgen van mobiliteitsgroei en veranderende en toenemende productie- en consumptiepatronen.

### **Hoofdconclusie 2:**

**Milieubeleid heeft, mits op de juiste wijze werd ontwikkeld en geïmplementeerd, op een aantal gebieden geleid tot grote verbeteringen in het milieu in Europa. Daarnaast heeft het beleid tevens de druk op het milieu verlicht.**

Als belangrijke positieve resultaten kunnen genoemd worden:

Grote vermindering emissiestoffen die ozon aantasten;

Vermindering van emissieluchtverontreinigende stoffen, verbetering van luchtkwaliteit.

Vermindering puntbronbelasting naar water, verbetering waterkwaliteit;

Bescherming biodiversiteit door aanwijzen en beschermen van habitats is verbeterd.

Dits is met name het gevolg van traditionele maatregelen die producten en productieprocessen reguleren en door bescherming van belangrijke natuurgebieden. Deze gebieden vallen onder bestaande EU-wetgeving en worden meestal direct of indirect beschermd door internationale conventies.

### *Aanbeveling*

Het actueel houden, de implementatie en tenuitvoerlegging van het water-, natuur- en milieubeleid blijft een taak voor de gehele regio. Er is bovendien behoefte aan verbreding van het beleid naar heel Europa.

### **Hoofdconclusie 3:**

**Een duidelijk economische en sociale overgang sinds het begin van het pan-Europese proces heeft geresulteerd in milieuverbetering op sommige gebieden – en verslechtering op andere gebieden.**

Het laatste decennium hebben er substantiële veranderingen in Europa plaatsgevonden. Er was sprake van een veelal gestage economische groei. Verandering in WE van landbouw- en productie-economie meer dienstverlenende economie. COE ging over op markteconomie, gekoppeld aan toetreding tot EU. In OEKCA verloopt overgang naar markteconomie trager.

Positief Gevolg: algemene verminderingen van uitstoot broeikasgassen, geringere aanslag op waterbronnen door landbouw en industrie in COE en OEKCA en lagere diffuse uitstoot van in landbouw gebruikte milieuschadelijke stoffen naar bodem en water en vermindering van luchtverontreinigende emissies.

Negatief gevolg: braak leggen van landbouwgrond negatief effect op biodiversiteit.

Economische groei maakt voor WE het realiseren van nationale doelstellingen voor broeikasgassen problematisch. Verstedelijking en infrastructuur leiden tot afsluiten van de bodem en versnippering van natuur. Overbevissing bedreigt de visstand in de zee.

Verwachte toekomstige ontwikkeling

Deze ontwikkelingen worden door de algemene economische situatie veroorzaakt en de hiermee verband houdende ontwikkelingen binnen de economische sectoren. Hierdoor is de verwachting dat een groot deel van de verbeteringen niet blijvend zijn en dat de negatieve invloeden groter zullen worden. In de vervoerssector is dit al zichtbaar.

#### **Hoofdconclusie 4:**

**De besluitvorming moet op nog sterker geïntegreerde basis plaats vinden, als Europa een goede bescherming van het milieu wil garanderen en zijn ambities op het gebied van sectorale integratie en duurzame ontwikkeling wil kunnen verwezenlijken.**

Er is een toename van activiteiten rond beleidskaders voor sectorale integratie zichtbaar. Er is echter beperkte vooruitgang geboekt bij ontwikkelen en uitvoeren van concrete initiatieven. Slechts in paar gevallen sprake geweest van ontkoppeling van economische groei en milieudruk.

Bij aanpak van milieuproblematiek wordt nog steeds veel nadruk op specifieke wet en regelgeving gelegd, er is dus nog weinig aandacht voor milieu-invloeden als gevolg van economische ontwikkelingen en productie- en consumptiepatronen. Instrumenten die geschikter zijn om hiermee om te gaan: economische instrumenten en vrijwillige overeenkomsten worden in Europa (WE) wel ontwikkeld maar weinig toegepast.

De gehele Europese regio zet zich in voor duurzame ontwikkeling (pan-Europa 1995, Sofia en wereldconferentie, Johannesburg) Europa is bron van verscheidene milieuproblemen in de wereld. Daarom kan Europese samenwerking veel betekenen voor wereldwijde vooruitgang op het gebied van duurzaamheid. Een beter evenwicht tussen de verschillende beleidsinstrumenten is voor duurzame ontwikkeling absoluut noodzakelijk.

***Duurzame ontwikkeling verlangt actie op alle niveaus (lokaal tot globaal). Internationaal en nationaal kunnen vaak alleen de noodzakelijke randvoorwaarden aangeven, de werkelijke oplossingen moeten op regionaal en met name lokaal niveau worden gevonden.***

***Goed inzicht in lokale en regionale situatie, betrokkenheid bij activiteiten van de overheid, het bedrijfsleven, de burgermaatschappij en het individu zijn daarom van fundamenteel belang voor het bereiken van een duurzame ontwikkeling.***

## **Bijlage IV: Naar nieuwe wegen in het milieubeleid Korte samenvatting rapport WRR, juni 2003**

### **Inleiding**

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid geeft gevraagd en ongevraagd advies over complexe langetermijn problemen waarmee de regering wordt geconfronteerd. In deze rapportage richt zij zich op de wicked milieuproblemen: de nieuwe generatie milieuproblemen, die nog niet binnen de bestaande beleidskaders beheersbaar is gemaakt. Het gaat hierbij om enkele hardnekkige, voortslepende problemen, zoals CO<sub>2</sub>-uitstoot, klimaatverandering en afnemende biodiversiteit en een reeks relatief nieuwe, opkomende problemen zoals het effect van gevaarlijke stoffen, de milieu-implicaties van moderne biotechnologie, de aanhoudende volumegroei in het gebruik van energie en mobiliteit, en nieuwe vormen van biologische verontreiniging.

Voor dit type problemen geldt dat er sprake is van een bovenationale schaal en een lange tijdsdimensie. Het gaat om sluipende ontwikkelingen. Bovendien manifesteren de effecten zich minder direct en duidelijk dan bij de 'oudere', inmiddels wel beheersbaar gemaakte milieuproblemen, waarbij er sprake is van zintuiglijk waarneembare hinder, zoals stankoverlast en geluidshinder.

### **Probleemdefinitie en doelstelling rapport**

Het rapport gaat in op de vraag hoe een beleid tot stand dient te komen met betrekking tot deze 'wicked' milieuproblemen. De problemen moeten in zekere zin worden 'bedacht'. Ze moeten vorm krijgen en doordacht worden zonder dat er wetenschappelijke onderbouwing uit de praktijk aanwezig is. De overheden staan voor de taak om maatregelen te nemen voordat zich ernstige effecten manifesteren.

Het gegeven dat de wetenschap bij dit type problemen niet altijd de gewenste zekerheid kan bieden maakt de overheidstaak extra moeilijk. De burgers zullen de problematiek moeilijk kunnen begrijpen en aanvaarden. Er zal dus weinig maatschappelijk draagvlak zijn voor het nemen van ingrijpende beleidsmaatregelen. Het is bovendien lastig het milieubeleid te legitimeren, omdat de ernstige effecten van de problemen:

- in de toekomst liggen;
- zich deels vooral direct zullen manifesteren op ver weg gelegen plekken op de aarde en daarom een internationale verbondenheid verlangen;
- zich wellicht helemaal niet zullen voordoen.

Daarnaast zijn er nog twee aspecten die de beleidsvorming verder bemoeilijken. Ten eerste zijn er meerdere overheidsniveaus bij de beleidsbepaling betrokken. Op internationaal niveau wordt het beleid in hoofdlijnen vastgesteld, maar overheden op nationaal en lager niveau blijven wel een duidelijke rol spelen. Ten tweede is de verhouding tussen overheid en samenleving geen constante, maar is zij aan fluctuaties onderhevig. Dat werkt door in de (opvatting over de) verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheden en andere maatschappelijke actoren.

In een eerdere rapport van de WRR is ingegaan op de noodzakelijke veranderingen in de beleidsvorming om te kunnen voldoen aan de veranderende bestuurlijke en maatschappelijke context. In dit rapport (Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid, WRR 2002) zijn de volgende bestuurlijke elementen genoemd:

- Versterking van de samenwerking tussen overheid en andere actoren, op basis van gedeelde én te onderscheiden verantwoordelijkheden;
- Een meer samenhangend beleid op nationaal niveau;
- Nieuwe (concrete en gerichte) vormen van internationale samenwerking.

Dit rapport bouwt hierop voort. Het richt zich op de vraag hoe wetenschappelijke kennis en maatschappelijke participatie kunnen bijdragen aan een breder draagvlak voor beleidsmaatregelen voor hardnekkige en nieuwe milieuproblemen.

De aard van dit type problemen brengt met zich mee dat er een zwaar beroep op de wetenschap wordt gedaan, die de wetenschap maar ten dele kan honoreren. Dit geldt ook voor de directe betrokkenheid en participatie van burgers. Dit type problemen ligt letterlijk en figuurlijk 'ver van hun bed'. De inter-

nationalisering van de besluitvorming is een verder complicerende factor. Dit maakt het noodzakelijk de (wetenschappelijke) kennis een sociale inbedding te geven, zodat betrouwbare kennis ook maatschappelijk gedeelde, relevante kennis kan worden. Hiervoor tracht het rapport handreikingen en zoekrichtingen te bieden.

### **Analyse**

In het rapport wordt een analyse gegeven van de legitimiteit van het beleid. Er wordt gekeken naar de vier algemeen geldende criteria voor goed beleid: rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid en de onderlinge spanningen en dilemma's van deze criteria. Deze spanningen worden versterkt door de internationalisering van het beleid en het beleid van de verschillende bestuurlijke lagen.

Er wordt gekeken hoe kennis en participatie worden gebruikt om de legitimiteit van het beleid te waarborgen. De overheid kan hiervoor tal van beleidsarrangementen inzetten.

Als conclusie wordt gesteld dat deze arrangementen vragen om een actieve, ondernemende overheid die zichzelf de opdracht stelt draagvlak te verwerven.

Vervolgens is een zestal specifieke milieucasussen geanalyseerd. (WRR-Werkdocument 'Milieubeleid in een veranderende context: zes voorbeelden') Bij de analyse is gekeken hoe de beleidsarrangementen in de loop der tijd zijn ontwikkeld waardoor kennis en participatie in meer of mindere mate hebben geleid tot gelegitimeerd beleid.

Het beeld dat naar voren komt is dat in alle gevallen de vorming van gelegitimeerd beleid moeizaam verloopt. Toch blijkt het steeds mogelijk daarin voortgang te boeken door een combinatie van kennisvergaring en participatiebevordering. Steeds blijkt uit de verschillende casussen dat arrangementen van vermaatschappelijking van kennis cruciaal zijn. Het gaat daarbij om het toepasbaar en aanvaardbaar maken van wetenschappelijk gevalideerde kennis binnen de termen die worden gehanteerd door de betrokken actoren.

### **Bevindingen van de raad**

#### Onzekerheid en kennis

Een van de kenmerken van de persistente milieuproblemen is dat zij met grote onzekerheden zijn omgeven. Voor de beleidsvorming is het van belang vooraf vast te stellen welke type van onzekerheid er in het geding is. Is er sprake van redelijkerwijs reduceerbare onzekerheid of meer structurele onzekerheid die moeilijk te reduceren is? Er zijn twee gangbare benaderingen om in het milieubeleid met onzekerheid om te gaan: risicoanalyse en het voorzorgbeginsel. Bij risicoanalyse wordt een afweging gemaakt van de risico's. Hierbij speelt de politieke besluitvorming en daarmee de gewenste risicomijding een belangrijke rol. Als de aanwezige kennis ontoereikend is om het risico goed in te schatten kan de afweging tussen het bekende en het onbekende leiden tot voorzorg. Toepassing van het voorzorgbeginsel wordt eerder normatief bepaald (wens tot voorzichtigheid) dan dat het wetenschappelijk bepaald is.

Het voorzorgbeginsel heeft het risico in zich dat door af te zien van het handelen eventuele alternatieven en implicaties buiten beeld blijven, de stimulans tot verder onderzoek wordt wegenomen en de herwaardering van de situatie in de toekomst op basis van nieuw onderzoek wordt uitgesloten.

Toepassing van het voorzorgbeginsel is geen eindoplossing, maar dient vergezeld te gaan van nader onderzoek en heroverwegingsmomenten.

#### Participatie

De organisatie van het proces van besluitvorming vergt een aparte oriënterende fase, na agendering van het probleem, maar voor de daadwerkelijke besluitvorming en uitvoering.

Kern van deze fase is het toepasbaar en aanvaardbaar maken van wetenschappelijk gevalideerde, onafhankelijk totstandgekomen kennis binnen de handelingsperspectieven van de maatschappelijke actoren die belang hebben bij de besluitvorming. Dit vergt een actieve, open consultatie onder regie van de overheid. Een responsieve overheid moet bevorderen dat al deze kennis ter tafel komt en een rol kan spelen in de besluitvorming.

De besluitvorming is een zaak van de overheid, gegeven haar taak om het algemeen belang te bewaken.

#### De bestuurlijke rol van de nationale overheid

De toenemende vervlechting van internationaal en regionaal beleid vraagt om versterking van de

‘scharnierfunctie’ van de nationale overheid. De internationale beleidsontwikkelingen moeten vertaald worden naar de nationale context. Het oriënterende internationale beraad, moet gepaard gaan met een vroegtijdig beraad op nationaal niveau. De uitkomsten van dit nationaal beraad dienen een belangrijke rol te spelen bij de nationale inbreng op het internationale niveau. Hierbij dient specifiek aandacht gegeven te worden aan het aansluiten van beleidvorming en uitvoering. De internationale voorstellen dienen niet alleen aan te sluiten op de nationale doelen, maar ook dienen de gevolgen voor de uitvoering binnen de structuur en cultuur van het nationale beleid te worden meegewogen.

#### Het Europese milieubeleid

Gegeven de aard van de ‘wicked’ milieuproblemen, en met name de schaal waarop zij zich voordoen, heeft (nalaten van) nationaal beleid ingrijpende externe effecten. In die situatie is het zinnig op een hoger, met name Europees niveau doelen en geloofwaardige sanctiemechanismen vast te stellen. Tegelijkertijd zijn er redenen om nationale overheden enigermate vrij te laten in de wijze waarop doelen worden bereikt. Hierdoor kunnen spanningen tussen eisen van internationaal beleid en eigen binnenlandse structuur en cultuur van beleid worden verminderd. Hierdoor wordt bij de uitvoering beter gebruik gemaakt van beschikbare expertise en worden de mogelijkheden tot samenspraak tussen overheid en andere actoren op uitvoeringsniveau niet onnodig beperkt.