

Advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan

Advies 007
d.d. 14 mei 1998



Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951, IPC 100
2500 GX DEN HAAG

datum : 15 mei 1998
kenmerk: br80516-adv004+
betreft: advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)

VROMRaad

Mevrouw de Minister,

Bij brief van 23 februari 1998 heeft u de VROM-raad advies gevraagd over het inmiddels uitgebrachte NMP3. In uw brief gaf u aan dat het begrip ont koppeling in het NMP3 voor bepaalde deelterreinen in diverse hoofdstukken is uitgewerkt. U heeft de reactie van de Raad gevraagd op de wijze waarop in het NMP3, het beleid gericht op ont koppeling is uitgewerkt. Voorts heeft u advies gevraagd over de beoogde inzet van het instrumentarium. Tenslotte heeft u aangegeven de opvattingen van de Raad te willen vernemen over de in het NMP3 gepresenteerde opties.

Het advies wordt u hierbij aangeboden. Omdat het advies uitkomt tijdens de formatie van een nieuw kabinet, heeft de Raad een aantal aandachtspunten voor de kabinetsformateur in het advies opgenomen.

Hoogachtend,

dr.ir. Th. Quené
voorzitter

drs. W.A. Haeser
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

	Aandachtspunten voor de kabinetsformatie	5
1	Inleiding	7
2	Indruk van het NMP3	8
3	Het begrip ontkoppeling	9
4	Instrumenten	11
	4.1 Algemeen	11
	4.2 De betekenis van milieudoelstellingen	11
	4.3 De betekenis van milieunota's	12
	4.4 Vergroening van het belastingstelsel	13
5	Milieuthema's en opties	16
	5.1 Algemeen	16
	5.2 Klimaatverandering	17
	5.3 Verzuring	20
	5.4 Vermesting	25
	5.5 Opties uit het NMP3	28
6	Samenvatting	30
	Bijlagen:	
	Bijlage 1 Adviesaanvraag	36
	Bijlage 2 Samenstelling VROM-raad	39

Aandachtspunten voor de kabinetsformatie

1. In het regeerakkoord zullen uitspraken moeten worden gedaan om de gewenste ont koppeling tussen economische groei en de gevolgen daarvan voor het milieu te bevorderen. Dat geldt in het bijzonder voor die thema's waar uitstel van maatregelen leidt tot accumulatie van de milieuproblematiek (klimaatverandering, verzuring en de mestproblematiek). Besluitvorming over de NMP3 opties is dringend gewenst.

De Raad vestigt in het bijzonder de aandacht op de wenselijkheid van die opties die technologische innovatie uitlokken, de ruimtelijke structuur versterken dan wel op verschillende deel terreinen van het milieubeleid synergie bewerkstelligen.

2. Ook bij positieve besluitvorming over de opties zijn de doelstellingen voor genoemde thema's nog niet binnen bereik. Het volgende kabinet zal daarom een fundamentele discussie moeten voeren over de keuzen die moeten worden gemaakt om ont koppeling te zijner tijd ook volledig te realiseren. Daarbij moet rekening worden gehouden met het maatschappelijk draagvlak dat voor zulke keuzen bestaat. De noodzakelijke keuzen moeten besproken worden in een nationaal overlegkader tussen Rijk en maatschappelijke organisaties (het zogenaamde Groen Poldermodel).

3. Ontkoppeling moet in elk geval worden bevorderd door de inzet van de zogenaamde ICES-gelden van meet af aan mede af te stemmen op de te bereiken milieudoelstellingen.

4. Halverwege de zittingsperiode van het eerstvolgende kabinet dient een NMP4 te verschijnen, toegespitst op de strategische hoofdlijnen van het milieubeleid. Daarnaast dient een vijfde nota ruimtelijke ordening te verschijnen, toegespitst op de ruimtelijke hoofdstructuur van ons land, waarbij alle in het geding zijnde belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De Raad is echter geen voorstander van een integrale nota voor de leefomgeving, waarin een nieuw NMP respectievelijk een nieuwe nota voor de ruimtelijke ordening zouden opgaan.

5. De uitbreiding van ons belastingstelsel met gerichte fiscale prikkels moet worden voortgezet, indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het daarmee beoogde milieueffect wordt bereikt en indien geen betere alternatieve instrumenten ter beschikking staan. Ook de vergroening van ons belastingstelsel beoordeelt de Raad positief. Hij wijst er evenwel op dat deze verschuiving in de voorgestelde omvang (verhoging van de energieheffing met f 3,4 miljard) hooguit op langere termijn een substantieel effect zal hebben op het energieverbruik.

6. Bij de reservering van gelden op de rijksbegroting voor milieu-uitgaven moet worden uitgegaan van een trendmatige hogere economische groei dan in het kader van het sociaal-economisch beleid wordt gehanteerd. De Raad denkt aan een verhoging van circa f 200 miljoen per jaar per procentpunt extra groei.

7. Het beleidstekort tussen enerzijds de (nog nader vast te stellen) Nederlandse verplichting tot CO₂-emissiereductie in 2010 en anderzijds de situatie in 2010 bij ongewijzigd beleid ligt in de orde van grootte van 20 à 25%. Daarom moet met beleidsintensivering nu worden begonnen, vooruitlopend op nader in EU-verband te bereiken overeenstemming over de precieze verdeling van de reductieverplichtingen over de Europese lidstaten. De introductie van kosteneffectieve oplossingen (zoals Joint Implementation, Clean Development Mechanism, verhandelbare emissierechten) is daarbij essentieel, omdat de inzet van dergelijke instrumenten onmisbaar is om aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen.

8. Ongeacht de noodzaak om eerder genoemde internationale verplichting te realiseren, geeft de Raad hogere prioriteit aan het creëren van voorwaarden om de CO₂-doelstellingen voor de lange termijn (na 2010) te realiseren. Zeer veel gewicht kent hij daarbij toe aan het realiseren van technologische doorbraken op het gebied van energievoorziening en -gebruik, en het verspreiden en introduceren van zulke technologie. De inzet van het instrumentarium (een combinatie van regelgeving, afspraken en fiscale instrumenten) moet met name daarop worden gericht.

9. De termijn voor het realiseren van de verzuringsdoelstelling voor geheel Nederland in 2010 (1400 zuurequivalenten per hectare per jaar) kan worden verlengd, mits de emissiereductie van ammoniak wordt verscherpt in de voor verzuring meest kwetsbare gebieden, en mits bij het klimaatbeleid concrete stappen worden gezet die tevens leiden tot reductie van de nitraatuitstoot. Het uiteindelijke streefdoel van 400 zuurequivalenten per hectare per jaar moet nader worden bezien, waarbij differentiatie naar gebiedstypen te overwegen valt.

10. De Raad ontraadt generieke aanscherping van de emissiedoelstellingen voor het mestbeleid voor de komende kabinetsperiode. Wel is gebiedsspecifieke aanscherping in de voor vermisting meest kwetsbare gebieden noodzakelijk, waarbij grootschalige bedrijfsverplaatsing of bedrijfsbeëindiging in die gebieden niet moet worden uitgesloten. Belangrijke ondersteuning van het mestbeleid kan worden gevonden in verhoging van het BTW-tarief voor kunstmest, beheersing van de mestoverschotten uit de pluimveehouderij en stimulering van landbouwbedrijven die voorlopen in ecologische modernisering. In de komende kabinetsperiode zijn maatregelen op deze punten noodzakelijk.

1 Inleiding

Op 17 april 1997 heeft de Minister van VROM de Raad verzocht om, vooruitlopend op het definitieve NMP3, een tussentijds advies uit te brengen over enkele onderdelen van het milieubeleid. De Raad heeft op 7 juli 1997 het gevraagde advies uitgebracht. Hierin heeft hij het vraagstuk van de ont koppeling centraal gesteld, aangezien het NMP3 zicht zou moeten bieden op de vraag hoe de ont koppeling tussen economische groei en milieudruk bereikt kan worden. Onder ont koppeling verstaat de Raad het verbreken van de positieve relatie tussen de groei van het Nationaal Inkomen en de daarmee gepaard gaande milieudruk. De Minister heeft niet inhoudelijk op het uitgebrachte advies gereageerd, maar heeft de Tweede Kamer wel bij brief van 17 oktober 1997 bericht dat het advies bij de verdere voorbereiding van het NMP3 zal worden betrokken.

Bij brief van 23 februari 1998 heeft de Minister van VROM de Raad advies gevraagd over het inmiddels uitgebrachte NMP3 (zie bijlage 1). In deze tweede adviesaanvraag vraagt de Minister om een reactie van de Raad op de wijze waarop in het NMP3 het beleid, gericht op ont koppeling, is uitgewerkt. Tevens vraagt zij advies over de beoogde inzet van het instrumentarium. Ten slotte wil zij de opvattingen van de Raad vernemen over de in het NMP3 gepresenteerde opties. De Raad wil deze volgorde in zijn advies aanhouden, waarbij zijn opmerkingen worden voorafgegaan door een korte, algemene indruk van het NMP3.

De Raad beoogt met dit advies mede richting te geven aan de inhoud van het te sluiten regeerakkoord. Dit verklaart zowel het tijdstip als het hoofdlijnenkarakter van dit advies, nog afgezien van het feit dat een meer diepgravende beschouwing gegeven de korte voorbereidingstijd niet mogelijk is. De Raad overweegt daarom om in vervolg op dit advies nader te adviseren over enkele specifieke deelaspecten van de milieuproblematiek. Eén van die deelaspecten is de mobiliteitsproblematiek in relatie tot het milieubeleid, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van een symposium over dit onderwerp dat de Raad in april van dit jaar heeft georganiseerd. Tevens zal de Raad in een vervolgadvisie kunnen ingaan op de wijze waarop Nederland uitvoering dient te geven aan het kaderverdrag van de VN over klimaatverandering.

2 Algemene indruk van het NMP3

De Raad wil in de eerste plaats waardering uitspreken voor de grote inspanningen die zijn verricht ten behoeve van het uitbrengen van het NMP3, en voor het complete overzicht dat daarmee van dit complexe beleidsterrein is gegeven. In het bijzonder acht de Raad het van belang, dat een goed inzicht wordt geboden in de voortgang van het beleid, zowel waar het de (niet geringe) vorderingen en positieve resultaten betreft, alsook waar de knelpunten zich bevinden. Het signaleren en duidelijk schetsen van die knelpunten (en van de bijbehorende opties) biedt op zichzelf een goed aanknopingspunt voor verdere politieke besluitvorming.

De Raad maakt zich te zelfder tijd ernstige zorgen of zulke politieke besluiten ook daadwerkelijk genomen zullen worden. In de kabinetsperiode waarbinnen het NMP3 tot stand is gekomen, is dat niet mogelijk gebleken, mede als gevolg van de korte tijd gelegen tussen het verschijnen van het NMP3 en de Tweede Kamer verkiezingen. Het risico van het doorschuiven van problemen is daarmee nadrukkelijk aanwezig. Op de gevolgde procesgang gaat de Raad verder in dit advies in. Op deze plaats bepleit de Raad dat reeds bij het sluiten van het regeerakkoord op enkele hoofdlijnen uitspraken worden gedaan. Met dit advies hoopt de Raad daaraan een bijdrage te leveren.

De Raad acht zulke uitspraken in het bijzonder noodzakelijk omdat het huidige en het voorgenomen milieubeleid niet bij machte zijn de milieu-effecten van de economische groei voldoende in te perken. Met name is dit het geval bij de thema's klimaatverandering en verzuring. Dit dilemma komt uit het NMP3 duidelijk naar voren, zonder dat daarbij knopen worden doorgehakt. Die opgave ligt derhalve op het bord van het komende kabinet.

3 Het begrip ont koppeling

In het verlengde van het voorgaande vindt de Raad dat het NMP3 te kort schiet in de wijze waarop wordt omgegaan met het begrip ont koppeling. In de paragrafen van het NMP3 waarop de adviesaanvraag duidt, wordt een aantal lijnen geschetst waarlangs ont koppeling kan worden bevorderd. Deze lijnen liggen in het verlengde van de eerdere uitspraken van de Raad in het advies voor het Nationaal Milieubeleidsplan (7 juli 1997), en worden derhalve door de Raad ondersteund. De centrale gedachte in dat raadsadvies is echter dat - als men ont koppeling wenst - de kost voor de baat uit gaat. Economische groei en milieu kunnen weliswaar samengaan, maar ont koppeling vergt, vooral op het vlak van activiteiten die naar hun aard een sterke koppeling aan economische groei vertonen, enorme inspanningen. Voorbeelden daarvan zijn het ontwikkelen en introduceren van doorbraaktechnologieën voor duurzame energievoorziening alsmede de aanleg van alternatieve infrastructurele voorzieningen zoals ondergrondse transportsystemen. Om de koerswending naar duurzame ontwikkeling te kunnen realiseren is dan ook gedurende een zekere periode een verschuiving nodig in de verhouding tussen consumptie en investeringen. Dit geldt temeer omdat ook nog betaald moet worden voor het herstel van fouten uit het verleden: de bodemsanering is daarvan een voorbeeld. Anders gezegd: ont koppeling betekent althans ten dele een geringere toename van het vrij besteedbare inkomen dan het geval is als men deze ombuiging niet nodig acht, zowel omdat private partijen rechtstreeks moeten investeren in milieumaatregelen als ook omdat de overheid minder ruimte heeft voor groei van die inkomens die uit de collectieve middelen worden betaald. De opbrengsten van de verdergaande groei zullen dus anders moeten worden verdeeld, en politieke keuzen in die zin zijn noodzakelijk. Daartegenover staan uiteraard baten: de milieukwaliteit verbetert en onbetaalde rekeningen worden niet meer naar de toekomst geschoven. Op lange termijn zijn de effecten macro-economisch gezien bovendien gering, en hoeft van welvaartsverlies geen sprake te zijn.

Deze fundamentele notie, en daarmee gepaard het besef van de noodzaak om althans op korte termijn werkelijke keuzen te maken, treft de Raad onvoldoende in het NMP3 aan. Natuurlijk is de Raad zich ervan bewust dat een discussie op dit abstractieniveau geen onmiddellijke operationele aanknopingspunten biedt. Toch is deze noodzakelijk om te voorkomen dat (mogelijk onbewust) noodzakelijke keuzen naar de toekomst worden verschoven. Tot op heden heeft een pragmatische aanpak bij de uitvoering van het milieubeleid op een aantal onderdelen ervan tot grote vorderingen geleid. Thans wordt echter tegen barrières aangelopen, die niet zonder zo'n fundamenteel debat kunnen worden geslecht.

De Raad maakt in dit verband nog drie opmerkingen.

- a. Bij het voorbereiden van keuzen als hiervoor bedoeld is van het groot belang dat de overheid zich goed vergewist van het draagvlak dat voor zulke keuzen in de

samenleving bestaat respectievelijk kan worden gecreëerd. Ook op dit punt schiet het NMP3 tekort. De betekenis van het al dan niet aanwezig zijn van draagvlak voor belangrijke onderdelen van het milieubeleid (met name die onderdelen waar zich thans grote beleidstekorten manifesteren) blijft immers onderbelicht. In het verlengde van eerdere adviezen van de Raad voor het Milieubeheer onderstreep ook de VROM-raad de noodzaak van een goede draagvlakanalyse (zowel in algemene zin als toegespitst op te onderscheiden knelpunten en bijbehorende doelgroepen) bij het oplossen van de resterende grote vraagstukken. De Raad zegt daarmee niet dat gebrek aan draagvlak per definitie uitstel van noodzakelijke maatregelen moet betekenen; de overheid heeft immers een eigen verantwoordelijkheid om indien nodig 'voor de muziek uit te lopen'. Een beleid echter dat met de factor draagvlak onvoldoende rekening houdt, loopt het risico het contact met de werkelijkheid te verliezen.

- b. Draagvlak voor milieumaatregelen kan met name bevorderd worden, respectievelijk is een factor van minder betekenis, in die gevallen waarin als het ware meegeeft kan worden met maatregelen die op aanverwante beleidsterreinen op zichzelf als wenselijk worden beschouwd (externe integratie). Voorbeelden daarvan zijn de kwaliteitsverbetering van het landelijk en stedelijk gebied, de bevordering van de sociale leefbaarheid van achterstandswijken, het voorzien in de woningbouwbehoefte, de uitbreiding en verbetering van onze transportinfrastructuur, de herziening van ons belastingstelsel, etc. Door van meet af aan het realiseren van deze doelstellingen te koppelen aan daarmee samenhangende milieueisen is een meer duurzame inrichting van onze samenleving mogelijk.
- c. Met name zullen bij de kabinetsformatie concrete beslissingen genomen moeten worden over de inzet van financiële middelen voor de versterking van onze economische structuur (de zgn. ICES-gelden). De Raad is van mening dat de inzet van deze gelden van meet af aan gericht moet worden op het bereiken van de gestelde milieudoelen, en zal hierop in een nog uit te brengen advies over het ICES-project nader ingaan. Op deze plaats merkt hij reeds op dat, indien aan deze majeure investeringen niet expliciet milieucriteria worden gesteld, de beoogde ontkoppeling tussen economische groei en de gevolgen daarvan voor het milieubeleid zal worden belemmerd.

De Raad verwijst in samenhang met het voorgaande naar zijn recente advies getiteld 'De sturing van een duurzame samenleving'. Daarin wordt aangedrongen op de instelling van een nationaal overlegkader tussen Rijk en maatschappelijke organisaties over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving (het zogenaamde Groen Poldermodel). Een dergelijk overlegkader kan het draagvlak voor de oplossing van grote milieuvraagstukken bevorderen, en is ook een goed forum om maatregelen en investeringen als hiervoor genoemd te bespreken.

4 Instrumenten

4.1 Algemeen

De tweede vraag die de Minister aan de Raad stelt, heeft betrekking op het instrumentarium en op de beleidslijnen die het kabinet heeft ingezet om de resterende knelpunten aan te pakken. Achtergrond van deze vraag is het feit dat bij klimaatverandering geen ontkoppeling is bereikt, en op een aantal andere terreinen (verzuring, vermessing en geluid) een herkoppeling dreigt. Dit komt, aldus de Minister, door de blijvende groei van de economie en de bevolking. Het huidige instrumentarium is kennelijk niet afdoende om ook deze knelpunten aan te pakken. Daarom heeft het kabinet naast het huidige instrumentarium beleidslijnen uitgezet die een aanvulling betekenen op - en wellicht op den duur tot verschuivingen kunnen leiden in - de inzet van het instrumentarium. De belangrijkste daarvan zijn het milieu meer tot uitdrukking laten komen in de prijzen en het vergroten van de integratie, het maatwerk en de flexibiliteit van het milieu-instrumentarium. De Minister verneemt van de Raad graag zijn opvattingen over het al dan niet toereikend zijn van het milieu-instrumentarium.

De Raad gaat in het navolgende graag in op de door de Minister in betrekkelijk algemene zin gestelde vraag. Hij besteedt daartoe allereerst aandacht aan de betekenis van milieudoelstellingen in relatie tot het instrumentarium. Vervolgens bespreekt hij de betekenis van rijksnota's als instrument van interne en externe integratie. Ten slotte komt de vergroening van het belastingstelsel aan de orde.

11

4.2 De betekenis van milieudoelstellingen

De Raad wil allereerst opmerken, dat het al dan niet bereiken van bepaalde milieudoelstellingen voor een belangrijk deel te maken heeft met het draagvlak dat voor zulke doelstellingen bestaat en met de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt. Deze opmerking ligt geheel in het verlengde van hetgeen de Raad in de voorgaande paragrafen heeft gesteld. Er moet dus voor worden gewaakt om onverkort te stellen, zoals de Minister in haar adviesaanvraag doet, dat 'het huidig instrumentarium kennelijk niet afdoende is om de resterende knelpunten aan te pakken'. Zonder af te doen aan het belang van een goede instrumentkeuze, wil de Raad nadrukkelijk stellen dat het al dan niet halen van bepaalde milieudoelstellingen door meer factoren wordt bepaald dan door de inzet van het (juiste) instrumentarium.

In de tweede plaats signaleert de Raad, dat het NMP3 een spanningsveld creëert in die zin, dat enerzijds centraal milieudoelen worden gesteld, terwijl anderzijds op tal van plaatsen de noodzaak van decentraal maatwerk wordt benadrukt. De Raad is een voorstander van het een en het ander: enerzijds zijn en blijven centrale doelstellingen noodzakelijk om richting te geven aan de uitvoering op decentraal niveau, anderzijds is

decentraal maatwerk onmisbaar om in concrete praktijksituaties tot oplossingen te komen. De Raad constateert echter wel, dat deze benadering onvermijdelijk met zich mee moet brengen dat een goede terugkoppeling van decentraal bereikte resultaten op de centraal bereikte doelstellingen plaatsvindt. Heroverweging van deze doelstellingen (qua hoogte respectievelijk qua termijn) kan daarbij niet worden uitgesloten.

4.3 De betekenis van milieunota's

De Raad onderstreept - mede in het verlengde van het in hoofdstuk 4.2 reeds gestelde - de noodzaak van zowel interne als externe integratie van het milieubeleid. Ter bevordering daarvan is de Raad er voorstander van dat éénmaal per kabinetsperiode een algemene milieunota van strategische aard verschijnt, waarin op hoofdlijnen keuzen worden gemaakt. Een dergelijke nota dient vooral ter vaststelling en waar nodig herziening van consistente milieudoelstellingen (en daarmee samenhangende maatregelen): consistent zowel in hun onderlinge relatie als in hun relatie met doelstellingen op andere beleids-terreinen. Door het kabinetsbreed onderschrijven van zo'n nota wordt de hiervoor genoemde integratie bevorderd, en kan de Minister van VROM vanuit milieu-optiek een centraal sturende rol (blijven) vervullen ten aanzien van formulering en vaststelling van milieudoelen. Voor het al dan niet halen van die doelen dienen de ministers die hierop feitelijk de meeste invloed kunnen uitoefenen verantwoording af te leggen. De Raad gaat in zijn onlangs uitgebrachte advies 'De sturing van een duurzame samenleving' ook hier uitgebreid op in.

De Raad benadrukt evenwel de noodzaak van selectiviteit (in beginsel niet meer dan één algemene, strategische milieunota per kabinetsperiode). Eveneens onderstreept de Raad de noodzaak van een hoog strategisch gehalte van zo'n nota (uitvoeringskwesties en feitelijke informatie kunnen zeer wel in de jaarlijkse milieuprogramma's behorend bij de begroting een plaats krijgen), alsmede de wenselijkheid om een NMP4 uiterlijk halverwege de zittingsperiode van een kabinet uit te brengen (zodat politieke besluitvorming mogelijk is en tevens verantwoordelijkheid voor de uitwerking kan worden genomen). Zo kan achteraf worden getwijfeld aan de effectiviteit van het uitbrengen van een Nota Milieu en Economie en een NMP3 kort na elkaar, waarbij de tijd voor politieke besluitvorming voor het doorhakken van knopen uiteindelijk te kort was. Ook is de Raad van mening, dat het NMP3 te veel het karakter heeft van een gebundeld overzicht van lopend beleid, en te weinig van een strategische nota op hoofdlijnen. Deze aanpak heeft grote inspanningen met zich meegebracht en het doorschuiven van politieke besluitvorming in de hand gewerkt.

De Raad merkt ten slotte op reserves te hebben bij het voornemen van de Minister om een Nota voor de Leefomgeving uit te brengen om daarmee te komen tot een geïntegreerd nationaal ruimtelijk en milieubeleid, waarbij geen vierde NMP en vijfde

Nota Ruimtelijke Ordening meer uitgebracht zouden behoeven te worden. Tegen zo'n nota gericht op maximale inhoudelijke integratie heeft de Raad ernstige bedenkingen. Het gevaar bestaat dat de inhoud daarvan zodanig veelomvattend zou zijn, dat slechts conclusies op te hoog abstractieniveau getrokken zouden kunnen worden, waardoor de richtinggevende betekenis verloren zou gaan, tegenstrijdige belangen zouden worden toegedeekt en feitelijke keuzen derhalve zouden worden uitgesteld. Bovendien bestaat het risico dat binnen het afwegingskader van de ruimtelijke ordening één belang (dat van het milieu) op voorhand zwaarder weegt dan andere belangen. Wel is de Raad voorstander van een onder regie van de Minister van VROM periodiek uit te brengen Nota, op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden over de inrichting van de ruimtelijke hoofdstructuur, waarbij alle daarbij in het geding zijnde belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Zo'n nota dient kabinetsbreed gedragen te worden en de PKB-procedure te doorlopen. Wat de Raad voor ogen staat is in feite voortzetting van de traditie van de nationale nota's ruimtelijke ordening, waarbij de besluitvorming over ruimtelijk structurende elementen weer wordt ingebed in ruimtelijk kader, in plaats van op zichzelf te staan zoals bijvoorbeeld in het ICES-kader. Aan een Nota voor de Leefomgeving in plaats daarvan of ter aanvulling daarop bestaat dan geen behoefte.

4.4 Vergroening van het belastingstelsel

In de plannen voor een herziening van ons belastingstelsel in de 21ste eeuw geeft het kabinet onder meer aan hoe een verdere vergroening van het fiscale stelsel vorm kan krijgen. Door een dergelijke vergroening zal, aldus het NMP3, een lastenverschuiving plaatsvinden van directe belasting op arbeid naar belasting op milieubelastende activiteiten. Belangrijke uitgangspunten bij vergroening zijn: een solide en substantiële heffingsgrondslag van milieubelastingen, het leveren van een bijdrage aan de gewenste milieu-effecten, en administratieve eenvoud. De voornemens voor vergroening in de planperiode zijn: indexering van de bestaande milieubelastingen, energiebelastingen verhogen met f 3,4 miljard gulden (hiervan gaat f 500 miljoen naar fiscale stimulering van energiebesparing en duurzame energie), inzetten op een Europese energieheffing en op accijns op kerosine en BTW op vliegtickets. Verder wordt in het NMP3 aangegeven dat in het begin van de volgende planperiode besluitvorming zal plaatsvinden over mogelijkheden voor nieuwe belastingen op milieugrondslag (oppervlaktedelfstoffen, bestrijdingsmiddelen), over verhogingen van de bestaande grondwater- en afvalstoffenbelastingen, alsook over de toepassing van het algemene BTW-tarief op water, bestrijdingsmiddelen en kunstmest.

De Raad maakt bij de beoogde vergroening van het belastingstelsel allereerst een onderscheid tussen enerzijds het herzien van fiscale regels die een ongewenst neveneffect hebben op het gebruik van het milieu, en anderzijds de introductie c.q. uitbouw van fiscale prikkels die door hun prijseffect gunstig op het milieu uitwerken (ongeacht of zij specifiek met dit oogmerk in het leven zijn geroepen).

Ten aanzien van de eerste groep acht de Raad het van belang de desbetreffende fiscale regels systematisch te inventariseren en waar mogelijk die regels te herzien die al te sterke ongewenste neveneffecten op het gebruik van het milieu hebben. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld accijns op kerosine en BTW op vliegtickets. Ten aanzien van de tweede groep maakt de Raad een onderscheid tussen drie verschijningsvormen:

- a. belastingen die worden geheven om collectieve of individuele milieuvorzieningen te financieren respectievelijk te subsidiëren (bijvoorbeeld de waterverontreinigingsheffing);
- b. fiscale prikkels die primair worden geïntroduceerd om milieusparend gedrag bij producent en consument uit te lokken (bijvoorbeeld lagere BTW-tarieven, regulerende heffingen, vervroegde afschrijvingsmogelijkheden voor milieu-investeringen, belastingaftrekregelingen voor energiebesparende investeringen in woningen, etc.);
- c. fiscale prikkels die niet primair om milieuredenen worden geïntroduceerd, maar die passen in de voorgenomen herziening van het belastingstelsel voor de 21ste eeuw.

Voorzover de voorgenomen vergroening van het belastingstelsel een verdere uitbouw inhoudt van de categorieën a. en b. acht de Raad dat zonder meer een positieve ontwikkeling. Het fiscale instrument kan op deze wijze immers gericht worden ingezet om milieu-investeringen en milieutechnologie te financieren of uit te lokken, dan wel gedragsverandering te bewerkstelligen. Zo kan dit instrument een nuttige rol spelen, al dan niet in combinatie met andere instrumenten als bijvoorbeeld regelgeving en vergunningverlening. Essentieel bij de toepassing van fiscale instrumenten is de gerichtheid ervan: van te voren moet een redelijke verwachting bestaan dat de inzet van dit instrument ook het beoogde milieueffect bereikt en daarmee in verhouding staat. Ook moet telkens worden afgewogen of het beoogde effect langs andere weg wellicht beter of met minder negatieve neveneffecten kan worden bereikt. Zodra echter aan deze twee criteria is voldaan (inhoudelijke legitimiteit en positieve vergelijking ten opzichte van alternatieven) bepleit de Raad toepassing van dit instrument; waar nodig in internationaal verband.

Met betrekking tot categorie c. wijst de Raad op de recente beschouwingen van de commissie-Van der Vaart, die zich met de vergroening van het belastingstelsel heeft beziggehouden. Gaat het om een verschuiving van de lastendruk met het oog op meer stabiliteit in de belastinggrondslag en/of bevordering van de werkgelegenheid, dan moet zo'n maatregel, aldus de commissie-Van der Vaart, uiteraard primair beoordeeld worden in de context van de totstandkoming van een nieuw belastingstelsel. Dit doel vereist een relatief stabiele belastingopbrengst, en dus een keuze voor relatief in-elastische activiteiten. Anders gezegd: vergroening door verschuiving van belastinggrondslag zal doordat die stabiliteit voorop moet staan slechts beperkte milieu-effecten kunnen opleveren althans, nadat de initiële gedragsreacties zijn weggeëbd.

Een belangrijke weg is nu welke betekenis we in het kader van het milieubeleid moeten hechten aan zulke generieke vormen van verplaatsing van de fiscale lastendruk. De Raad neemt in dit verband de beoogde verhoging van de energieheffing op kleinverbruikers als voorbeeld. Deze heeft een remmend effect op het gebruik van fossiele brandstoffen, waardoor naar verwachting in 2020 een emissiereductie van 4 à 5 Mton CO₂ kan worden bereikt. De extra overheidsinkomsten ten bedrage van f 3,4 miljard per jaar worden teruggesluisd in de vorm van minder directe belastingen. Naar de mening van de Raad bestaan voor zo'n verplaatsing van de lastendruk zowel milieuredenen alsook fiscale argumenten; hij beoordeelt die verschuiving in beginsel dan ook positief. Hij wijst er evenwel op dat een verschuiving in de thans voorziene omvang hooguit op langere termijn een substantieel effect zal hebben op het energieverbruik, en vooralsnog niet zal leiden tot een wezenlijke verschuiving in consumptie- en productiepatronen. Veel verdergaande verschuivingen (die op lange termijn wel degelijk een groot effect zouden kunnen veroorzaken) liggen op korte termijn niet binnen bereik, onder meer vanwege het feit dat zulke verschuivingen in een internationale context moeten worden gerealiseerd.

De Raad wil dan ook de nadruk blijven leggen op het belang voor het milieubeleid van meer specifieke fiscale prikkels. Benut men bijvoorbeeld van de eerder genoemde extra opbrengst van f 3,4 miljard per jaar f 500 miljoen niet voor generieke lastenverlichting maar voor positieve prikkels gericht op reductie van energieverbruik, dan kan het milieueffect met minstens een factor 1,5 en maximaal een factor 2 toenemen. Dit kan worden gerealiseerd door hetzij een positieve prikkel waarbij bedrijven en huishoudens die investeren in energiebesparing of in duurzame energie worden vrijgesteld van de extra energieheffing, hetzij door een meer specifieke stimulering van als kansrijk beschouwde opties.

Deze uitkomst is voor de Raad reden om de aandacht te vestigen op het belang voor het milieubeleid van specifieke toepassing van fiscale instrumenten (de hiervoor genoemde categorieën a. en b.). Een uitbreiding van het belastingstelsel met positieve fiscale prikkels, gericht op specifieke milieu-effectiviteit, wordt door de Raad dan ook toegejuicht. Voorbeelden van zulke prikkels zijn verdergaande fiscale facilitering van groenfondsen en subsidiëring van milieuvriendelijke en energiezuinige woningbouw; in beide gevallen kan het te bereiken milieueffect worden gestuurd door een zorgvuldige definiëring van de voorzieningen die voor zulke prikkels in aanmerking komen. Ook fiscale prikkels van negatieve aard (waarbij het gebruik van ongewenste producten c.q. het verrichten van ongewenste handelingen wordt ontmoedigd) kunnen een nuttige rol spelen. De Raad acht een verdere uitbouw van ons belastingstelsel met gerichte prikkels van positieve en negatieve aard van grote betekenis, zolang althans voldaan wordt aan de hiervoor reeds genoemde criteria. Deze uitbouw is met name van belang om technologische vooruitgang - essentieel voor ontkoppeling - te stimuleren.

5 Milieuthema's en opties

5.1 Algemeen

Het NMP3 kent een aantal nieuwe voornemens, maar laat op enkele terreinen een aanmerkelijk beleidstekort zien. Volgens het RIVM blijft de NMP2-doelstelling voor het thema klimaatverandering met het voorgestelde beleid in het NMP3 ver buiten bereik. Voor de thema's verzuring en vermisting komen de doelen voor 2010 dichterbij, maar ze worden niet gerealiseerd. Daarom wordt in het NMP3 een aantal beleidssuggesties gedaan, de zogenaamde opties, om deze tekorten op te heffen.

De Raad kiest ervoor om in dit advies niet in te gaan op alle thema's van het NMP3, maar behandelt slechts een aantal prioritaire milieuvraagstukken. Hierbij gaat het om die thema's die een knelpunt vormen voor de NMP3-periode, in het bijzonder klimaatverandering (met name CO_2), verzuring (NO_x , SO_2) en vermisting (nitraat en fosfaat); deze thema's komen aan de orde in de paragrafen 5.2 t/m 5.4. De knelpunten met betrekking tot geluidhinder blijven buiten beschouwing omdat de Raad zich in dit advies concentreert op die thema's waarbij bij ontoereikend beleid de milieuproblematiek accumuleert. In hoofdstuk 5.5 wordt ten slotte nader op de opties van het NMP3 ingegaan.

De Raad wil op deze plaats eerst nog een opmerking maken van algemene aard. In het NMP3 is voor de periode tot 2010 rekening gehouden met een trendmatige economische groei van 2,7% per jaar. Indien in de komende jaren de groei hoger zou uitvalen, zal ook de milieudruk - met name die welke gerelateerd is aan het gebruik van fossiele energie - meer toenemen dan nu verwacht. Extra beleidsinspanningen zijn dan nodig om de geldende milieudoelen binnen bereik te houden. Volgens het NMP3 zal daarmee bij de begrotingsvoorbereiding rekening kunnen worden gehouden door enerzijds een verdere vergroening van het belastingstelsel, anderzijds door geld te reserveren voor extra milieu-uitgaven binnen de ruimte van het uitgavenkader, die ontstaat als gevolg van de hogere economische groei. De Raad staat positief tegenover deze gedachte; zij correspondeert met zijn opvattingen dat een deel van de opbrengst van economische groei voor niet-consumptieve uitgaven ten behoeve van een duurzame ontwikkeling moet worden aangewend. De Raad acht de uitwerking van dit punt in het NMP3 echter vaag: gesproken wordt van 'kunnen' en niet van 'moeten', en het NMP3 noemt geen concreet bedrag ter dekking van extra milieu-uitgaven op de rijksbegroting.

De Raad adviseert op dit punt het volgende. De behoedzaamheid die wordt betracht bij de raming van economische groei in het kader van het sociaal-economisch beleid moet ook betracht worden bij de raming van de milieudruk die het hoofd moet

worden geboden. Bij de voorbereiding van het milieubeleid behoort dus, teneinde tegenvallers te voorkomen, juist te worden uitgegaan van een vrij hoge schatting van de, trendmatige, economische groei; aanmerkelijk hoger dan het groeicijfer dat wordt gebruikt op sociaal-economisch terrein. In lijn daarmee behoort, aldus de Raad, de reservering van gelden op de rijksbegroting ten behoeve van milieu-uitgaven gebaseerd te zijn op de implicaties van een trendmatig hoge groeiverwachting. Op deze wijze wordt voorkomen dat meevallers bij het economisch beleid gericht op groei direct leiden tot tegenvallers voor het milieubeleid. De milieugevolgen van de trendmatige groei zijn immers reeds voorzien en gelden ter bestrijding daarvan zijn gereserveerd. Aldus is consistentie te realiseren tussen het streven naar economische groei en het streven naar afnemende milieudruk. De Raad bepleit dat dit principe in het regeerakkoord wordt vastgelegd.

Ter bepaling van de omvang van de milieu-uitgaven die bij een bepaalde economische groei noodzakelijk zijn, wijst de Raad op het NMP3 zelf. Daarin wordt vermeld dat 1% extra economische groei (boven 2,7%) noodzaakt tot f 500 miljoen extra uitgaven voor de maatschappij als geheel; dit komt naar schatting van de Raad neer op circa f 200 miljoen extra voor milieu-uitgaven op de rijksbegroting. Ten slotte merkt de Raad op dat - naast de hier bedoelde reservering van gelden bedoeld voor maatregelen gericht op beperking van de emissies ten gevolge van extra groei - bij meevallende groei ook meer inspanningen verricht zullen moeten worden in het kader van de externe integratie van het milieubeleid, alsmede ten behoeve van extra maatregelen die nodig zijn in de sfeer van het natuur- en landschapsbehoud.

5.2 Klimaatverandering

De Raad is verheugd dat in Kyoto vergaande afspraken zijn gemaakt om de uitstoot van alle antropogene broeikasgassen te verminderen. Ook op internationaal niveau is hiermee een "sense of urgency" ontstaan. Desalniettemin realiseert de Raad zich ook dat dit nog maar een stap is op weg naar een verdere noodzakelijke emissiereductie van de broeikasgassen. Het gaat bij de broeikasproblematiek immers om een ecologische dreiging die speelt op zeer lange termijn. De mensheid heeft volgens de huidige inzichten een tiental decennia om deze dreiging onder controle te brengen. Het klimaatdebat zal ons, zo bezien, dus nog langdurig bezig houden. Voorkomen moet daarom worden dat de reductiedoelen voor de korte termijn een eigen leven gaan leiden, en er te weinig gedaan wordt aan het scheppen van de voorwaarden - in technologisch, bestuurlijk en instrumenteel opzicht - om de veel hogere reducties die op lange termijn gehaald moeten worden ook realiseerbaar te maken.

In Kyoto zijn een ander reductiepercentage en een combinatie van meer gassen afgesproken dan de inzet van de EU was. De reductie van 8% voor de EU zal nog verdeeld worden over de verschillende lidstaten. Evenals bij de totstandkoming van de inzet

van de EU in Kyoto het geval was, zal Nederland ook een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de realisatie van de EU-verplichting. De Raad heeft er begrip voor dat de vertaling van de Kyoto-afspraken in EU-verband naar doelen per land - waaronder Nederland - tijd vergt, maar hij acht het onjuist en onverantwoord daarop te wachten alvorens met een aantal voorstellen voor beleidsintensivering te komen om de Kyoto-afspraken te implementeren. Integendeel, met beleidsintensivering moet zo spoedig mogelijk, vooruitlopend op de in EU-verband te maken afspraken, worden begonnen. De afspraken in Kyoto, in tegenstelling tot die welke in 1992 in Rio zijn gemaakt, zijn immers niet langer vrijblijvend. Nederland is - na ratificatie - gehouden eraan mee te werken dat de uitstoot van broeikasgassen in EU uiterlijk in 2012 is teruggebracht binnen het voor de EU overeengekomen plafond. Daarnaast is de kloof tussen wat moet en wat gebeurt, nog altijd aanzienlijk. Zelfs bij het nu voorgestelde NMP3-beleid zal de uitstoot van CO₂ - die inmiddels zo'n 8% boven het niveau van 1990 ligt - niet dalen, maar bij de verwachte economische groei tot 2010 juist nog verder stijgen tot een niveau dat afhankelijk van de CPB-scenario's tussen de 13% en 16% boven het niveau van 1990 ligt. Dit is het geval ondanks de aangekondigde beleidsintensivering (inclusief tweemaal een injectie van 750 mln gulden en de voorgenomen verhoging van de regulerende energiebelasting). Wanneer men in 2012 bereikt wil hebben dat Nederland een vermindering van de uitstoot (in eigen land dan wel elders) met een nader te bepalen aantal procenten onder het niveau van 1990 heeft gerealiseerd, ligt het beleidstekort derhalve in een orde van grootte van 20% à 25%. Dat beleidstekort kan zelfs nog groter worden indien de vermindering van de energie-intensiteit van productie en consumptie - die vooral gezien de demografische ontwikkelingen en het groeiende aandeel van diensten in de economie volgens het CPB te verwachten zou zijn - onverhoopt zou tegenvallen. In dat licht bezien acht de Raad de discussie over de vraag of Nederland ten opzichte van 1990 nu bijvoorbeeld 5% of 8% terug zou moeten van minder belang gezien de noodzaak om op korte termijn verdere voorstellen tot beleidsintensivering te ontwikkelen.

Het genoemde beleidstekort is overigens technologisch gezien ongetwijfeld te dichten. Het potentieel van vermindering van de Nederlandse CO₂-emissie is aanzienlijk en kan worden geschat op 150 Mton (ter vergelijking: de uitstoot in Nederland is momenteel 190 Mton per jaar). Verhoging van de energie-efficiency en extra inzet van duurzame energie kunnen daaraan een bijdrage leveren van respectievelijk 75 en 60 Mton. Andersoortige oplossingen zijn CO₂-opslag (5-30 Mton) en import van biomassa (17 Mton). Van dat potentieel kan alleen al in Nederland circa 30 Mton bedrijfs-economisch rendabel worden ingezet, waarbij de terugverdientijd ten hoogste vier jaar bedraagt.

De Raad wil voorts benadrukken dat de maatregelen voor de korte termijn zoveel mogelijk moeten passen in de nog belangrijker zijnde strategie voor de periode na 2010.

Daarbij doet zich het dilemma voor waarop de Raad in zijn eerdere advies reeds heeft gewezen. De inzet van Nederland voor de eerste fase van het klimaatbeleid tot 2010 is vooral ingegeven door het streven om nationaal en internationaal de druk op te voeren om te komen tot de noodzakelijke ontkoppeling tussen CO₂-uitstoot en economische groei. Dat is echter vooral vruchtbaar wanneer Nederland tegelijk ook inspanningen verricht om de veel hogere reducties binnen bereik te brengen die in de periode daarna gehaald moeten worden, en daarvoor ook voldoende geld weet vrij te maken. Het gaat derhalve om een optimale mix van maatregelen die van belang zijn voor de korte en voor de lange termijn. De Raad merkt daarover het volgende op.

- a. Voor de lange termijn moet primair aandacht worden geschonken aan de cruciale rol van technologie-ontwikkeling. Duurzaam succes bij het klimaatbeleid staat of valt uiteindelijk met het realiseren van technologische doorbraken op het gebied van energiebesparing respectievelijk de inzet van duurzame energiebronnen, en met een voldoende tempo van de feitelijke toepassing van dergelijke technologische innovaties. De Raad benadrukt daarom het belang van verder te werken aan de vraag welke technologische innovaties nodig respectievelijk kansrijk zijn, gespecificeerd naar de verschillende vormen van energiegebruik (industriële processen, energie-opwekking, transport, woningbouw en dergelijke). Om die innovaties te realiseren zijn grote inspanningen en investeringen nodig; deze zullen op korte termijn naar verhouding weinig zoden aan de dijk zetten, maar zijn essentieel voor de lange termijn.
- b. Structurele aanpassingen zijn noodzakelijk van onze ruimtelijke inrichting, transportinfrastructuur en woningbouw, zodat wonen en vervoer met minder mobiliteit en een zo laag mogelijk gebruik van fossiele-energie gepaard gaan. Het realiseren van een dergelijke synergie is echter eveneens een geleidelijk proces, dat zeker op de korte termijn geen groot rendement zal opleveren.
- c. Naast deze langetermijninspanningen zal vanzelfsprekend ook voor de relatief korte termijn (tot 2010) zo veel mogelijk gedaan moeten worden om de internationale afspraken te halen. De onlangs door het kabinet uitgebrachte Energiebesparingsnota beoordeelt de Raad ook positief. Hij veronderstelt echter dat alle inspanningen ten spijt het hiervoor genoemde beleidstekort van 20% à 25% niet volledig zal kunnen worden gedekt, indien niet wordt omgezien naar instrumenten die op heden nauwelijks een rol spelen. Het is daarom van groot belang dat gebruik wordt gemaakt van de in Kyoto geopende mogelijkheid van het nakomen van Nederlandse verplichtingen in het buitenland via Joint Implementation in landen die het Kyoto-protocol hebben ondertekend, respectievelijk via het zogenaamde Clean Development Mechanism, waarbij onder strikte voorwaarden ook een deel van de reducties gerealiseerd bij projecten in ontwikkelingslanden kan worden meegerekend. Beide instrumenten bieden uitzicht op zeer kosteneffectieve vormen van reductie van CO₂. Zo spoedig mogelijk zal moeten worden verkend

welke projecten in dit verband kansrijk zijn, en hoeveel (overheids)geld daarmee is gemoeid. Ook in juridisch-institutioneel opzicht zal een kader moeten worden gecreëerd waarbinnen dergelijke kosteneffectieve oplossingen passen.

- d. In aanvulling op het voorgaande is de Raad van mening, dat naast de mogelijkheden van Joint Implementation en het Clean Development Mechanism ook gekeken moet worden naar de mogelijkheid van verhandelbare emissierechten voor CO₂ binnen Nederland en in vervolg daarop ook buiten Nederland. Daarbij gaat het om verhandelbaarheid zowel binnen als tussen sectoren. Op deze wijze kunnen meer kosteneffectieve reductiemogelijkheden, met name in de energie-intensieve bedrijven, worden benut, zoals dat door het kabinet overigens ook wordt beoogd in relatie tot de noodzakelijke reductie van de uitstoot van NO_x. De Raad heeft daarom een studie laten uitvoeren, waarin de mogelijkheden van verhandelbare emissierechten zijn verkend. In zijn advies over de klimaatproblematiek gaat de Raad hier nader op in.
- e. Ten slotte wijst de Raad op het belang van voortgaande mondiale coördinatie van de CO₂-inspanningen. Die coördinatie is essentieel voor het formuleren van doelen en de verdeling van taken en lasten, voor de inzet van kosteneffectieve instrumenten als bovengenoemd, voor het realiseren van technologie-ontwikkeling, en voor het creëren van het noodzakelijke draagvlak bij burgers en bedrijven. De Raad spreekt in dit verband zijn waardering uit voor de inspanningen die de thans demissionaire Minister van VROM op dit punt heeft verricht.

5.3 Verzuring

De verzuringsdoelstelling is het veiligstellen van de bossen en van een groot deel van de natuurgebieden. Het beleid is in hoofdzaak gericht op vermindering van de uitstoot van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃). De directe effecten van verzuring zijn: aantasting van natuur en materialen, bladschade bij planten en nadelige effecten op de gezondheid van mensen. Indien langdurig de kritische depositieniveaus worden overschreden, treden veranderingen op in bodemsamenstelling en biodiversiteit en kan bossterfte optreden. De belangrijkste bronnen van verzuring zijn: landbouw (36%), verkeer (32%), industrie (11%) en raffinaderijen (9%). Verzurende stoffen worden over grote afstanden getransporteerd en verzuring is hierdoor mede een internationaal probleem. Nederland is overigens een netto-exporteur van verzurende stoffen, vooral van NO_x.

Het beleid is tot op heden behoorlijk succesvol geweest, vooral wat betreft de SO₂-uitstoot afkomstig van elektriciteitscentrales; de gemiddelde depositie op Nederland is gedaald van 7000 zuurequivalenten per hectare in 1980 naar 3300 zuureq. in 1996. Maar het wordt moeilijker. De reductie van de NH₃ in de landbouw verloopt uiterst moeizaam; bovendien dreigt (enige) herkoppeling, vooral vanwege de groei van industrie

en vervoer. In het NMP3 wordt in dit verband opgemerkt, dat de weerstand tegen verdergaande maatregelen bij de huidige stand der techniek toeneemt door de forse kostenstijgingen die daarvan het gevolg zouden zijn. Met het op gang gebrachte beleid wordt in 2010 met veel moeite een niveau van 2250 zuureq. gehaald, bij een doelstelling voor dat jaar van 1400 zuureq. Met enkele extra maatregelen in het NMP3 komt een niveau van 2050 zuureq. voor 2010 in beeld. Een verdere daling naar 1950 zuureq. is pas mogelijk indien er voldoende schot zit in internationale beleidsafspraken en indien de klimaatopties in het NMP3 tot beleid worden verheven. De kloof met het einddoel van 1400 zuureq. in 2010 blijft groot, en het NMP3 bevat geen suggesties op welke wijze die doelstelling bereikt zou kunnen worden. Toch handhaaft het kabinet de doelstelling voor 2010; wel wordt het tussendoel voor 2000 verschoven naar 2005.

De Raad vindt deze benadering in het NMP3 onbevredigend. De trage voortgang en toenemende maatschappelijke kosten van het beleid zijn aanleiding tot bezinning, vooral op de aanpak van het verzuringsbeleid, maar ook op de daarbij geformuleerde doelstellingen, zowel qua hoogte als qua termijnen. De Raad acht het van belang om daarbij te onderkennen dat het beleidsterrein 'verzuring' eigenlijk uiteenvalt in twee deelgebieden, die elk een andere aanpak vragen.

- a. De depositie van SO_2 en NO_x . Deze wordt veroorzaakt door het gebruik van fossiele energie, met name in het verkeer en vervoer, in centrales en in de industrie. De depositie in ons land is vooral afkomstig uit het buitenland. De emissies in eigen land verdwijnen daarentegen met de wind grotendeels naar het buitenland. Hierdoor zijn de natuur- en milieudoelen slechts bereikbaar bij een internationaal gecoördineerde aanpak. Dat beperkt, mede gezien de oplopende kosten, de mogelijkheden voor een echt zinvolle intensivering van het verzuringsbeleid op nationaal niveau.
- b. De depositie van NH_3 . Deze is in Nederland voor 90% afkomstig van dierlijke mest en kunstmest. Met het oog op een redelijk milieurendement van de gulden, verdient de reductie van uitstoot van NH_3 voorrang aangezien de depositie voor een belangrijk deel uit Nederland zelf afkomstig is, deels uit de rundveehouderij, deels uit intensieve veehouderij die voornamelijk gevestigd is op voor verzuring en vermisting gevoelige grond. Overigens geldt ook hier dat de achtergrondbelasting vanuit het buitenland de gewenste norm al overschrijdt.

Deze punten werkt de Raad nu verder uit, waarbij hij met name recht wil doen aan het toenemende belang van een redelijke verdeling van kosten zowel binnen als tussen sectoren, en het bewaken van een goed milieurendement per bestede gulden.

NO_x

Aangezien de Nederlandse NO_x-emissies voor 95% worden geëxporteerd, zou het milieurendement van de gulden besteed aan reducties van verzurende emissies in eigen land zeer gering worden zolang corresponderende reducties in het buitenland achterwege blijven. Dat neemt niet weg dat Nederland wel een eigen verantwoordelijkheid heeft voor geëxporteerde verzurende stoffen (met name NO_x) en de daardoor aangerichte schade in het buitenland, en overwegingen van internationale milieudiplomatie een argument kunnen zijn voor verdergaande inspanningen. De Raad kiest als vertrekpunt dat de Nederlandse ambities wat NO_x-reductie in eigen land betreft niet verder behoeven te gaan dan wat is afgesproken in internationale verdragen. Zou Nederland verder willen gaan dan internationaal is overeengekomen, dan zou men er uit het oogpunt van kosten-effectiviteit verstandig aan doen die emissiereducties in het buitenland te realiseren.

Daarnaast wijst de Raad erop dat uit oogpunt van kosteneffectiviteit een verruiming wenselijk is van de mogelijkheden tot uitruil van reducties naar stof en bron. De Raad denkt met name aan:

- a. Het op gang gebrachte beleid inzake kostenverevening in de sectoren chemie en elektriciteit. Dit beleid, mogelijk uit te bouwen tot een volwaardig systeem van verhandelbare emissierechten, verdient krachtige steun gezien de significante kostenbesparingen die daarmee haalbaar lijken.
- b. Verbreding naar meerdere stoffen (uitruil SO₂, NO_x, NH₃), voorzover dat milieukundig verantwoord is.
- c. Verbreding naar meerdere sectoren, voorzover uitvoeringstechnisch aantrekkelijk, en verdieping naar verhandelbare emissierechten; zo zou het personen- en/of vrachtverkeer in afwachting van een verdere verbetering van de voertuigtechnologie - de voorkeur kunnen geven aan betaling van reductie van NH₃ boven verdere reductie van NO_x.

Tot slot stelt de Raad vast dat de NO_x-uitstoot niet afdoende kan worden aangepakt met bestaande 'end-of-pipe' technieken zoals katalysatoren. Succes zal dus uiteindelijk afhangen van een meer structurele aanpak van energievoorziening en -gebruik, en met name van technologische doorbraken. Het ligt daarom voor de hand dat gezocht wordt naar synergie met het klimaatbeleid. Hoe meer het beleid inzake NO_x en dat voor CO₂ - voorzover afkomstig uit dezelfde bronnen - op elkaar kunnen worden afgestemd, des te beter kunnen dubbele kosten worden voorkomen. De belangrijkste punten waarop synergie mogelijk is en structurele oplossingen in zicht komen, zijn: energiebesparing, doorbraken in de voertuigtechnologie (brandstofcellen, hybride auto's) met name voor vrachtauto's, bussen, e.d., alsmede een verhoging van het aandeel van duurzame bronnen. Het belangrijkste nadeel van deze aanpak is echter dat deze voor de korte termijn slechts een beperkte bijdrage aan de NO_x-reductie kan leveren waardoor het verzurings-

beleid dus verdere vertraging kan oplopen. De Raad acht zo'n aanpak dan ook uitsluitend verantwoord, indien het kabinet bij het klimaatbeleid krachtige stappen zet gericht op de hier beoogde synergie, en voorts tegenover deze vertraging in de NO_x -bestrijding de ammoniakreductie krachtiger aanpakt, gericht op de meest kwetsbare gebieden. Voorts zou zo'n beleid, uiteraard voorzover zinvol, aangevuld moeten worden met tijdelijke compenserende maatregelen gericht op het ongedaan maken van de effecten van verzuring en eutrofiëring. Onder deze voorwaarden acht de Raad een strategie van 'reculer pour mieux sauter' gewenst, wetende dat de voor de einddoelen noodzakelijke technologische innovatie en internationale coördinatie beide tijd nodig hebben.

NH_3

Het is niet mogelijk gebleken om met emissie-arm uitrijden van mest en emissie-arme stallen voldoende reductie van NH_3 -emissie te bereiken. Bovendien blijkt de 35% reductie die men wel had verwacht te bereiken, in de praktijk veel lager te zijn geweest. Een andere aanpak lijkt nodig. Aangezien de gevoeligheid voor verzuring van gebied tot gebied sterk verschilt - zo is de norm voor kalkgraslanden 5000, voor naaldbos 2150 en voor vennen circa 400 zuureq. - bepleit de Raad dat gebiedsspecifieke doelen worden gehanteerd. Hij bepleit voorts per gebied doelen voor reductie van NH_3 -emissie te formuleren. Immers, de intensieve veehouderij, een belangrijke bron van ammoniakuitstoot - waarvan gemiddeld circa 30% terecht komt binnen vijf km van de bron, respectievelijk 20% binnen één km - is geconcentreerd in die gebieden die voor verzuring (en eveneens voor bemesting met stikstof) het meest gevoelig zijn, te weten Oost-Brabant, Noord-Limburg en de Gelderse Vallei. Het beleid gericht op ammoniak-reductie en de daarbij vereiste reductie van de veestapel kan dus aanmerkelijk aan kosteneffectiviteit winnen bij een meer gebiedsgerichte aanpak. Zo schatten, ter illustratie, CPB en RIVM in een rapportage voor de ICES dat de depositie op 1/3 van de natuurgebieden met 300-400 zuureq. verminderd kan worden door een eenmalige investering van f 500 miljoen. Dat is vele malen goedkoper dan via een generieke aanscherping van de ammoniak-eisen, waarvan de kosten geschat worden op circa f 650 miljoen per jaar voor een reductie van 100 zuureq.

Mogelijke synergie tussen NH_3 -emissiereductie en reductie van de nitraatbelasting

Het voorgaande pleidooi wint nog aan gewicht wanneer men let op de synergie die langs de weg van een gebiedsgerichte aanpak bereikt zou kunnen worden met het mestbeleid gericht op nitraatreductie (zie ook hoofdstuk 5.3) en met het beleid gericht op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), natuurontwikkeling en recreatie. Zo zou bij verplaatsing van circa 14 van de 50 kton NH_3 -emissie reeds de hele EHS beschermd kunnen worden. Bij een optimale verschuiving zou - bij een gemiddelde NH_3 -emissie-

reductie van circa 60% - een zeer groot deel van de natuur beschermd kunnen worden; in combinatie met effectgerichte maatregelen is een emissiereductie met 45% voldoende. Een maximaal milieurendement kan worden behaald door bij bedrijfsbeëindiging c.q. verplaatsing als instrument niet alleen te letten op de effecten van lokale NH₃-uitstoot maar ook op de te verminderen nitraatbelasting met het oog op bescherming van de drinkwatervoorziening alsmede die van natuur en landschap. Einddoel zou moeten zijn, aldus de Raad, beëindiging van een deel van de intensieve veehouderij in en nabij gebieden die zowel voor verzuring als vermesting gevoelig zijn. Deze beëindiging kan eventueel gecombineerd worden met geleidelijke verplaatsing van (een deel van) de betrokken bedrijven - binnen het kader van een herstructureringsbeleid voor de branche - naar bijvoorbeeld Zeeland, West-Nederland en de Flevopolder. De Raad merkt wel op dat directe verplaatsing een relatief dure optie is, en dat op verplaatste boerderijen opnieuw emissies plaatsvinden, zij het lager vanwege modernisering en met minder milieugevolgen. Verplaatsing van intensieve veehouderij zou volgens de Raad overigens bij voorkeur moeten plaatsvinden naar industrieterreinen, zowel om redenen van landschapsbescherming als om economische redenen. Immers, de intensieve veehouderij heeft inmiddels alle kenmerken van een industriële bedrijfstak met moderne foot-loose bedrijven, maar wordt nog behandeld alsof het grondgebonden familiebedrijven betreft. Het aspect van dierenwelzijn vraagt daarbij overigens wel zelfstandige aandacht.

Bezinning op doelen van het verzuringsbeleid

Het is van belang dat er in politiek en samenleving voldoende eensgezindheid over de verzuringsdoelen bestaat. De Raad constateert dat die eensgezindheid minder groot is geworden. De desbetreffende doelen zijn vastgesteld in een tijd waarin men ervan uitging dat de bossterfte onafhankelijk was van de bodemgesteldheid. Mede door de toegenomen kennis en het feit dat ecosystemen nogal sterk blijken te verschillen in gevoeligheid voor verzuring worden de na te streven reducties en de te leveren inspanningen sterk bepaald door de keuze welke ecosystemen behouden zouden moeten blijven. Het uiteindelijke streefdoel is thans echter een zodanig beperkte verzurende depositie dat in heel Nederland vrijwel alle ecosystemen beschermd zijn, hetgeen het geval zou zijn bij 400 zuureq. De doelstelling voor 2010 blijft, teneinde enkele specifieke ecosystemen te beschermen, voor geheel Nederland gehandhaafd op 1400 zuureq. ook sinds bekend is geworden dat van het bos in Nederland reeds 95% beschermd is bij een depositie van maximaal 1800 zuureq.

De Raad acht het gerechtvaardigd om voor het bereiken van de 1400 zuureq. voor Nederland als geheel meer tijd te nemen mits, zoals hiervoor bepleit, het beleid sterker gericht wordt op de gevoelige gebieden en ook compenserende maatregelen gericht op effectbestrijding worden ingezet. De Raad acht het voorts van belang om het langetermijnstreefdoel van 400 zuureq. nog eens goed en in alle openheid te agenderen.

Daarbij zouden de ecologische en maatschappelijke betekenis van de diverse ecosystemen vanuit nationale respectievelijk internationale optiek betrokken moeten worden, evenals de opportunity-kosten die gemoeid zijn met de aan deze gebieden te koppelen verzuingsdoelstelling.

5.4 Vermesting

Vermesting betekent een overmaat aan - vooral - fosfaat en nitraat in bodem en water waardoor aldaar ecologische processen worden ontregeld en drinkwaterbronnen worden verontreinigd. Doel van het beleid is terugkeer naar een situatie waarin min of meer natuurlijke ecosystemen zich kunnen handhaven en ontwikkelen. Dit is vertaald in doelstellingen voor lozing op, respectievelijk toelaatbare concentraties in, het oppervlaktewater en in normen voor bodemgerelateerde verliezen van fosfaat en stikstof. De belangrijkste knelpunten zijn de volgende.

- Een structureel veel te hoog fosfaatgebruik in de landbouw. Inmiddels is 400.000 hectare landbouwgrond met fosfaat verzadigd, met name in de zandgebieden. Hoewel het gebruik sinds 1985 met ongeveer een kwart is verminderd, komt er nog altijd meer fosfaat op het land dan de planten opnemen. Daardoor neemt het areaal verzadigde grond toe, en gaat de uitspoeling van fosfaat naar oppervlaktewater door. Het huidige vermestingsbeleid zal slechts kunnen leiden tot een vertraging van dit proces, maar zal het geen halt toeroepen, laat staan kunnen terugdraaien. Zelfs als de emissie zou kunnen worden gestabiliseerd op het niveau dat planten kunnen opnemen, dan zal de uitspoeling nog zeker 30 tot 40 jaar doorgaan vanwege nalevering vanuit de verzadigde gronden. Daarboven komt nog de fosfaat invoer vanuit het buitenland (kleine en grote rivieren). De ecologische effecten verschillen per gebied; over de ernst van de effecten in de Noordzee bestaat verschil van opvatting.
- De nitraatnorm voor drinkwaterkwaliteit wordt in het diepere grondwater op 50% van ons grondgebied structureel overschreden. In landbouwgebieden op zandgronden bedraagt de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater zelfs 3 tot 4 maal de norm. Tussen 1985 en 1995 is de stikstofbelasting van de bodem slechts met 9% gedaald. Om de EG-norm te halen zouden de nitraatverliesnormen sterk moeten worden aangescherpt. De Raad verwacht dat de nitraatbelasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw bij het voorgestelde beleid geen groot probleem meer vormt.

De Raad constateert derhalve een groot verschil tussen de huidige beleidsinspanningen en het uiteindelijk te bereiken doel. Toch ziet de Raad op dit moment weinig heil in het generiek aanscherpen van de emissiedoelen tot 2010. De historie van het mestbeleid laat indringend zien dat te hoge ecologische ambities zonder veel oog voor de betrokken maatschappelijke activiteit kunnen struikelen ver voor de finish in zicht is.

Beleid gericht op reductie van het oppervlak fosfaatverzadigde gronden zou het mestoverschot zodanig groot maken dat de hele varkenshouderij dreigt te verdwijnen. Beperkt men zich tot stabilisatie van dat areaal dan zou meer dan de helft van de varkens moeten verdwijnen vanwege de daarvoor noodzakelijke verliesnorm. Het kabinet heeft er in de ogen van de Raad dan ook wijs aan gedaan doelen te stellen die voor de landbouw nog enigszins haalbaar zijn, en heeft gekozen voor een meer geleidelijke verbetering van de situatie (een gefaseerde reductie van de varkensstapel met 25%).

Pleidooi voor meer scherpere in de gekozen beleidsstrategie

Hoewel de voorgestelde regelgeving nog ter discussie staat en de implementatie gepaard zal gaan met de nodige problemen, lijkt al met al het beleid in zijn huidige opzet redelijk uitvoerbaar en handhaafbaar. Men sluit nu beter aan bij de dynamiek van de landbouw, ook doordat boeren meer mogelijkheden hebben de mineralenverliezen op de voor hen meest effectieve en efficiënte manier terug te dringen. Dit alles neemt echter niet weg dat bij deze politieke en bestuurlijke keuzen, hoe realistisch ook, voor de komende periode ernstige milieuproblemen blijven bestaan, ook bij volledige uitvoering van het beleid. Daarom valt, aldus de Raad, niet langer te ontkomen aan een principiële discussie over de verhouding tussen de milieudoelen, de omvang van de veestapel en de locatiekeuze van met name de intensieve veehouderij. Voorts pleit de Raad ervoor, gezien de beleidstekorten, om de voorgenomen strategie meer richting te geven en op de volgende punten aan te vullen.

- a. Meer steun aan voorlopers in ecologische modernisering is noodzakelijk. De Raad acht het van evident belang de milieusparende landbouw te bevorderen, zowel in de richting van eco-efficiënte 'high-tech' landbouwbedrijven, als in de richting van moderne, al dan niet gemengde, biologische bedrijven. In de grondgebonden landbouw blijken minder intensieve bedrijven - bij verschillende typen bedrijfsvoering - goede bedrijfsresultaten te kunnen boeken, ook met minder belasting van het milieu, onder meer door een zuiniger omgang met dierlijke en kunstmest. De Raad pleit voor het vergroten van de ruimte voor eigen initiatief en ondernemerschap in deze richting, en voor het belonen van voorlopers. De commissie-Van der Vaart heeft op dit punt een aantal concrete aanbevelingen gedaan. De Raad acht deze 'ecologische modernisering' van groot belang. De tendens is immers onmiskenbaar dat de samenleving geleidelijk hogere eisen stelt aan landbouwproducten en - in grote delen van Nederland - aan het landschap. Hoe beter landbouwbedrijven in de verschillende branches in staat zijn tot milieusparende bedrijfsvoering, en hoe groter het aantal van dergelijke bedrijven is, met des te minder problemen gaat te zijner tijd een verdere aanscherping van de verliesnormen voor stikstof en fosfaat gepaard.
- b. Voorts is een gebiedsgerichte aanpak met zichtbare resultaten voor natuur, milieu en landschap noodzakelijk. Aangezien de belasting van de bodem met fosfaat en

nitraat in hoge mate een probleem is afhankelijk van de grondsoort, acht de Raad het verstandig zich veel meer op specifieke gebieden te richten om daar de schade te beperken. Dat maakt bovendien de weg vrij voor meer synergie met andere beleidsterreinen, met name het verzurings-, verdrogings- en EHS-beleid, maar ook met het regionaal-ruimtelijk en -economisch beleid. De Raad heeft daar reeds een lans voor gebroken in hoofdstuk 4 bij de reductie van de NH_3 -emissie. Er moet waar dat maar enigszins kan voor gezorgd worden dat in de ecologisch meest waardevolle watersystemen de fosfaatverzadiging niet meer toeneemt. Ook zou met name in de gebieden waar men strategische grondwaterreserves met het oog op de drinkwatervoorziening wenst aan te houden de nitraatbelasting niet meer moeten toenemen. Omdat veel tijd gemoeid is met het op alle plaatsen bereiken van de drinkwaternorm voor nitraat ligt het voor de hand om de reductie primair te richten op de huidige drinkwaterwingebieden en hun directe omgeving, en op de kwetsbare gebieden. Temeer omdat preventie van nitraatbelasting in die gebieden goedkoper is dan achteraf zuiveren.

- c. Toename van de emissies moet ten slotte worden voorkomen. De huidige wet- en regelgeving is niet waterdicht. Zo geldt de mineralenboekhoudingsplicht niet voor het gebruik van kunstmest, en niet voor bedrijven met een lage veedichtheid. Daardoor kan organische mest terechtkomen op plaatsen waar dat niet de bedoeling is, zoals bij bedrijven die al van veel kunstmest gebruik maken. Door - conform de aanbevelingen van de commissie-Van der Vaart - kunstmest in het hoge BTW-tarief op te nemen, wordt een selectiever gebruik daarvan bevorderd, en wordt het gebruik van organische mest aantrekkelijker. Een tweede probleem ligt in de gang van zaken met kippenmest. Hoe minder die kan worden geëxporteerd en hoe groter de pluimveestapel wordt, des te meer worden de resultaten van de voorgenomen herstructurering van de varkenshouderij ondergraven. De potentiële fosfaatbelasting van deze fosfaatrijke mest komt namelijk overeen met zo'n 30% van die van de varkenshouderij. De export van kippenmest vertoont een dalende tendens; regelgeving waarmee voorkomen kan worden dat de pluimveehouderij verder groeit ontbreekt. Ter beperking van deze groei van dit probleem zullen stappen moeten worden gezet.

Bezinning op de kloof tussen gewenste doelen en feitelijke afwegingen

De grote kloof tussen gewenste doelen en feitelijke afwegingen zal niet snel worden overbrugd. De nitraatbelasting op zandgronden kan niet afdoende worden teruggedrongen zonder herstructurering van de intensieve veehouderij. En landelijk gezien zal de mestproductie in Nederland fors moeten worden teruggedrongen om de fosfaatverzadiging een halt toe te roepen en terug te kunnen keren tot een aanvaardbare fosfaatbelasting. Duidelijke politieke keuzen zijn dus nodig als het gaat om de vraag hoe men op langere termijn om wil gaan met de kloof tussen kennelijk gewenste

omvang van de veestapel in Nederland en kennelijk gewenste bescherming tegen eutrofiëring.

5.5 Opties uit het NMP3

Omdat met het uitvoeren van het vastgestelde beleid de doelen op de terreinen klimaatverandering, verzuring en vermesting niet bereikt zullen worden, is in het NMP3 een aantal opties in beeld gebracht voor het gedeeltelijk oplossen van de resterende knelpunten. Over deze opties heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. De Raad heeft begrip voor de onvermijdelijkheid dat het kabinet, nu het NMP3 vlak voor de verkiezingen van 1998 is uitgekomen, een aantal politieke keuzen in de vorm van opties naar de volgende kabinetsperiode heeft doorgeschoven. Hij acht het thans echter van belang dat deze opties in het kader van het regeerakkoord zo veel mogelijk in acties worden omgezet. Zo niet, dan is het risico groot dat de onderliggende discussiepunten naar de verre toekomst worden geschoven en daarmee mogelijk zelfs uit het zicht verdwijnen.

Het is de Raad bekend dat in het kader van de ICES-operatie op 31 maart 1998 de zogenaamde impulsbrief voor de ruimtelijk-economische structuur aan de Tweede Kamer is verzonden. In die brief zijn verschillende investeringspakketten genoemd; de Raad constateert dat veel van de opties uit het NMP3 in de ICES-pakketten zijn opgenomen. Ter beoordeling van de opties hanteert de Raad enkele uitgangspunten die in de voorgaande paragrafen zijn geformuleerd. Zo heeft de Raad bij het thema klimaat ervoor gepleit om de maatregelen voor de korte termijn zoveel mogelijk in te passen in de nog belangrijker zijnde strategie voor de lange termijn. Primair staat of valt het succes van het klimaatbeleid met het realiseren van technologische doorbraken op het gebied van energiebesparing respectievelijk de inzet van duurzame bronnen. Daarnaast heeft de Raad gewezen op de betekenis van de ruimtelijke inrichting van ons land in relatie tot de milieudoelstellingen. Verder ligt het voor de hand dat gezocht wordt naar synergie met het verzurings- en vermestingsbeleid.

Bij hantering van deze uitgangspunten (waarbij overigens de consequenties van het gehele ICES-pakket voor de energie-intensiteit van de Nederlandse economie buiten beschouwing blijven) scoren de meeste maatregelen uit het ICES-pakket voor CO₂ positief. De Raad beveelt met name de volgende ICES-opties aan: verdere verhoging van de energieheffing, regulering energie-efficiency, verplicht aandeel duurzame energie, en technologie-ontwikkeling. De kosten daarvan worden geraamd op circa 50 miljoen gulden per jaar voor de overheid, hetgeen op zichzelf overzichtelijk lijkt. Daarbij tekent de Raad echter aan, dat de samenleving in haar totaliteit verondersteld wordt aan het realiseren van de bijbehorende maatregelen een veelvoud te besteden (naar schatting in totaal circa 1 miljard per jaar). Indien daarvoor niet voldoende draagvlak bestaat, moet de overheid rekening houden (bij ongewijzigde beleidsdoelstellingen) met een beslag aan

overheidsmiddelen dat ver uitgaat boven genoemd bedrag van 50 miljoen. In dit verband wijst de Raad nogmaals op de relevantie van de zoektocht naar kosteneffectieve opties en de daartoe te ontwikkelen instrumenten zoals verhandelbare emissierechten. Van de resterende NMP3-opties voor CO₂ waardeert de Raad vanuit de optiek van technologiebevordering in het bijzonder positief de opties voortzetting/verbreding meerjarenafpraak-aanpak, bevordering energiebesparing (in de agrarische sector, de bouw en de transportsector) en de genoemde fiscale stimuleringsmogelijkheden.

6 Samenvatting

De Raad wil in de eerste plaats zijn waardering uitspreken voor de grote inspanningen die zijn verricht ten behoeve van het uitbrengen van het NMP3. Zo biedt het signaleren en duidelijk schetsen van de knelpunten op zichzelf een goed aanknopingspunt voor verdere politieke besluitvorming. Toch maakt de Raad zich ernstige zorgen of de noodzakelijke politieke besluiten ook daadwerkelijk genomen zullen worden. In de kabinetsperiode waarbinnen het NMP3 tot stand is gekomen, is dat mede als gevolg van de korte tijd gelegen tussen het verschijnen van het NMP3 en de verkiezingen, niet mogelijk gebleken. Besluiten tijdens de komende kabinetsperiode zijn echter vereist omdat het huidige en het voorgenomen milieubeleid niet bij machte blijken de milieu-effecten van economische groei voldoende in te perken. Met name komt dit naar voren bij de thema's klimaatverandering en verzuring. Dit dilemma komt uit het NMP3 duidelijk naar voren, zonder dat daarbij knopen worden doorgelicht. Die opgave ligt derhalve op het bord van het komende kabinet.

Economische groei en milieu kunnen weliswaar samengaan, maar toch vergt ont koppeling enorme inspanningen, vooral op het vlak van activiteiten die een sterke koppeling aan economische groei vertonen zoals energievoorziening, verkeer en vervoer. Ontkoppeling betekent op de korte termijn vermoedelijk een geringere toename van het vrij besteedbare inkomen dan het geval is als men deze ombuiging naar een duurzame ontwikkeling niet nodig acht, zowel omdat private partijen rechtstreeks moeten investeren in milieumaatregelen als ook omdat de overheid minder ruimte heeft voor groei van die inkomens die uit de collectieve middelen worden betaald. De verdeling van de opbrengsten vraagt dus om politieke keuzen. Deze fundamentele notie, en daarmee gepaard het besef van de noodzaak om althans op korte termijn werkelijke keuzen te maken, treft de Raad onvoldoende in het NMP3 aan. Tegenover kosten staan uiteraard ook baten: de milieukwaliteit verbetert en onbetaalde rekeningen worden niet meer naar de toekomst geschoven. Op lange termijn zijn de effecten macro-economisch gezien bovendien gering, en van welvaartsverlies hoeft uiteindelijk geen sprake te zijn.

Verder merkt de Raad over ont koppeling op dat de overheid zich bij de te maken keuzen goed moet vergewissen van het draagvlak dat in de samenleving daarvoor bestaat respectievelijk kan worden gecreëerd. Ook op dit punt schiet het NMP3 tekort. Een beleid dat onvoldoende rekening houdt met de factor draagvlak loopt het risico het contact met de werkelijkheid te verliezen. Daarnaast moet ont koppeling in elk geval worden bevorderd door de inzet van de ICES-gelden van meet af aan mede af te stemmen op de te bereiken milieudoelstellingen. Ten slotte kan het draagvlak worden bevorderd door de instelling van een nationaal overlegkader tussen Rijk en

maatschappelijke organisaties over grote milieuvraagstukken (het zogenaamde Groen Poldermodel).

De Raad onderstreept de noodzaak van zowel interne als externe integratie van het milieubeleid. Ter bevordering daarvan is de Raad er voorstander van dat éénmaal per kabinetsperiode (uiterlijk halverwege de zittingsperiode van het kabinet) een algemene milieunota van strategische aard verschijnt, waarin op hoofdlijnen keuzen worden gemaakt. Nu heeft het NMP3 te veel het karakter van een gebundeld overzicht van lopend beleid, en te weinig van een strategische nota op hoofdlijnen. Door het kabinetsbreed onderschrijven van zo'n strategische nota wordt de integratie bevorderd, en kan de Minister van VROM vanuit milieu-optiek een centraal sturende rol (blijven) vervullen ten aanzien van formulering en vaststelling van milieudoelen. Voor het al dan niet halen van die doelen dienen de ministers die hierop feitelijk de invloed kunnen uitoefenen verantwoording af te leggen.

De voorgenomen vergroening van het belastingstelsel acht de Raad een positieve ontwikkeling als het gaat om belastingen ter financiering of subsidiëring van collectieve of individuele milieuvorzieningen en om fiscale prikkels om milieusparend gedrag bij producent en consument uit te lokken. Dit fiscale instrument kan op deze wijze immers gericht worden ingezet om milieu-investeringen en milieutechnologie te financieren of uit te lokken. De Raad bepleit toepassing wanneer er een redelijke verwachting bestaat dat het beoogde milieueffect wordt bereikt en wanneer dat effect op deze wijze beter of met minder negatieve neveneffecten kan worden bereikt dan via andere wegen. Vanuit milieu-oogpunt wil de Raad de nadruk blijven leggen op het belang van meer specifieke prikkels waaronder positieve fiscale prikkels. Voorbeelden van zulke prikkels zijn verdergaande fiscale facilitering van groenfonds en subsidiëring van milieuvriendelijke en energiezuinige woningbouw. Ook negatieve fiscale prikkels - gericht op ontmoediging van gebruik van ongewenste producten of verrichten van ongewenste handelingen - kunnen hier nuttig zijn.

De Raad onderkent daarnaast dat voor vergroening van ons belastingstelsel in meer generieke zin zowel milieuredenen als ook andere goede argumenten bestaan, en beoordeelt die verschuiving in beginsel dan ook positief. Hij wijst er evenwel op dat deze verschuiving in de voorgestelde omvang (verhoging van de energieheffing met f 3,4 miljard) hooguit op langere termijn een substantieel effect zal hebben op het energieverbruik. De thans voorziene energiebelasting zal derhalve nog niet leiden tot een wezenlijke verschuiving in consumptie- en productiepatronen.

In het NMP3 wordt de gedachte geopperd om de extra maatregelen, nodig om de gevolgen van een hogere economische groei dan waar vanuit wordt gegaan, te financie-

ren uit de extra opbrengsten als gevolg van de groei. De Raad vindt dit een sympathieke gedachte en is van mening dat bij de reservering van gelden op de rijksbegroting voor milieu-uitgaven uit te gaan van een trendmatig hoge groeiverwachting. Op deze wijze wordt voorkomen dat meevallers bij het economisch beleid gericht op groei, direct leiden tot tegenvallers voor het milieubeleid. De Raad bepleit dat dit principe in het regeerakkoord wordt vastgelegd en denkt aan een verhoging van circa f 200 miljoen per jaar per procentpunt extra groei.

De Raad is verheugd dat in Kyoto vergaande afspraken zijn gemaakt om de uitstoot van alle broeikasgassen te verminderen. Ook op internationaal niveau is hiermee een "sense of urgency" ontstaan. Volgens de huidige inzichten heeft de mensheid een tiental decennia om deze dreiging onder controle te brengen. De Kyoto-doelstelling van 8% reductie voor 2010 zal voor de EU verdeeld worden over de verschillende lidstaten. Evenals bij de totstandkoming van de inzet van de EU in Kyoto het geval is, zal Nederland ook een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de realisatie van deze EU-verplichting. Vooruitlopend op deze verdeling dient de regering zo spoedig mogelijk met een aantal voorstellen voor beleidsintensivering te komen. De Raad zegt dit omdat de afspraken in Kyoto niet langer vrijblijvend zijn, en de kloof tussen wat moet en wat gebeurt nog zo aanzienlijk is dat het minder van belang is of Nederland nu 5% of 8% terug zou moeten.

Om te komen tot een optimale verhouding van maatregelen die van belang zijn voor de korte en vooral voor de lange termijn merkt de Raad op dat het succes van het klimaatbeleid staat of valt met het realiseren van technologische doorbraken op het gebied van energiebesparing respectievelijk de inzet van duurzame energiebronnen. Daarnaast zijn structurele aanpassingen noodzakelijk van onze ruimtelijke inrichting, transportinfrastructuur en woningbouw, zodat wonen en vervoer gepaard gaan met minder mobiliteit en een zo laag mogelijk gebruik van fossiele brandstof. Op korte termijn (2010) zullen de internationale afspraken gehaald moeten worden. In dat kader is het van groot belang dat kosteneffectieve opties worden benut, waarbij gebruik wordt gemaakt van Joint Implementation en het zogenaamde Clean Development Mechanism. In aanvulling daarop is de Raad van mening dat ook gekeken moet worden naar de mogelijkheid van verhandelbare emissierechten voor CO₂ binnen Nederland en in vervolg daarop ook buiten Nederland. Ten slotte wijst de Raad op het belang van voortgaande mondiale coördinatie van de CO₂-inspanningen. Die coördinatie is essentieel voor het formuleren van doelen en de verdeling van taken en lasten, alsmede voor de inzet van kosteneffectieve instrumenten.

Het verzuringsbeleid is tot op heden succesvol geweest, maar het wordt moeilijker omdat (enige) herkoppeling dreigt vooral vanwege de groei van industrie en vervoer,

en de weerstand tegen verdergaande maatregelen die gepaard gaan met forse kostenstijgingen. De kloof met het einddoel voor 2010 blijft groot, en het NMP3 bevat geen suggesties op welke wijze dat doel bereikt zou kunnen worden. Toch handhaaft het kabinet de doelstelling. De Raad vindt deze benadering in het NMP3 onbevredigend.

De Raad stelt vast dat de NO_x-uitstoot niet afdoende met bestaande 'end-of-pipe' technieken kan worden aangepakt. Succes zal dus uiteindelijk afhangen van een meer structurele aanpak van energievoorziening en -gebruik, en met name van technologische doorbraken. Het ligt daarom voor de hand dat gezocht wordt naar synergie met het klimaatbeleid. Het belangrijkste probleem hierbij is dat deze aanpak voor de korte termijn slechts een beperkte bijdrage aan de NO_x-reductie kan leveren waardoor het verzuringsbeleid onvermijdelijk verdere vertraging oploopt. De Raad acht zo'n aanpak dan ook uitsluitend verantwoord, indien de regering bij het klimaatbeleid duidelijke stappen zet gericht op synergie, en tevens werk maakt van een krachtige aanpak van de ammoniakemissiereductie gericht op de meest kwetsbare gebieden.

Voorts blijkt dat bij een gebiedsgerichte aanpak met gebiedsspecifieke doelen het verzuringsbeleid aan kosteneffectiviteit kan winnen. Dit beleid zou nog effectiever kunnen zijn indien gelet wordt op de synergie die bereikt zou kunnen worden met een gebieds-specifiek mestbeleid dat tevens gericht is op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), natuurontwikkeling en recreatie. Volgens de Raad zou beëindiging van een deel van de (intensieve) veehouderij in en nabij gebieden die zowel voor verzuring als vermessing gevoelig zijn, eventueel in combinatie met geleidelijke verplaatsing van de betreffende bedrijven, het einddoel moeten zijn. Verplaatsing van bedrijven zou bij voorkeur naar industrieterreinen moeten geschieden om redenen van landschapsbescherming, als ook om economische redenen. Immers, de intensieve veehouderij heeft inmiddels alle kenmerken van een industriële bedrijfstak met moderne foot-loose bedrijven, maar wordt nog behandeld alsof het grondgebonden familiebedrijven betreft.

De Raad constateert dat over de verzuringsdoelen in de politiek en samenleving minder eensgezindheid bestaat. De desbetreffende doelen zijn vastgesteld in een tijd waarin men ervan uitging dat de massale bossterfte onafhankelijk was van de bodemgesteldheid. Mede door de toegenomen kennis en doordat gebleken is dat ecosystemen nogal sterk blijken te verschillen in gevoeligheid voor verzuring worden de na te streven reducties en de te leveren inspanningen sterk bepaald door de keuze welke ecosystemen behouden zouden moeten blijven. Dit is reden voor de Raad om aan te bevelen het belang van het streefdoel van 400 zuurequivalenten nog eens goed en in alle openheid te agenderen, daarbij in beschouwing nemende de ecologische en maatschappelijke betekenis van ecosystemen vanuit nationale respectievelijk internationale optiek, en de kosten meewegend.

De Raad ziet als de belangrijkste knelpunten bij vermessing het structureel veel te hoge fosfaatgebruik in de landbouw en de overschrijding van de nitraatnorm van het drinkwater. Het huidige vermessingsbeleid zal slechts kunnen leiden tot een vertraging van deze processen, maar zal daaraan geen halt toeroepen laat staan deze kunnen terugdraaien. Ondanks het feit dat er voorlopig in ecologische zin weinig verbetering is te verwachten, ziet de Raad op dit moment weinig heil in het generiek aanscherpen van de emissiedoelen tot 2010. Zo zou een reductie van het oppervlak fosfaatverzadigde gronden het mestoverschot zodanig groot maken dat de hele varkenshouderij dreigt te verdwijnen. Beperkt men zich tot stabilisatie van dat areaal dan zou meer dan de helft van de varkens moeten verdwijnen vanwege de daarvoor noodzakelijke verliesnorm. Het kabinet heeft er in de ogen van de Raad dan ook wijs aan gedaan doelen te stellen die voor de landbouw nog enigszins haalbaar zijn, en heeft gekozen voor een meer geleidelijke verbetering van de situatie (een gefaseerde reductie van de varkensstapel met 25%). Wel pleit de Raad ervoor om de voorgenomen strategie meer richting te geven en op enkele punten aan te vullen. Het is van belang dat er meer steun komt voor voorlopers in de milieusparende landbouw. Daarnaast acht de Raad een herstructurering en ruimtelijke herordening naar de voor de verschillende vormen van landbouw meest geschikte plekken noodzakelijk. De Raad acht het in dat verband verstandig zich veel meer op specifieke gebieden te richten om daar de schade te beperken, aangezien het probleemkarakter van de kwetsbaarheid van de bodem voor fosfaat- en nitraatbelasting in hoge mate afhankelijk is van de grondsoort. Dat maakt bovendien de weg vrij voor grotere synergie met andere beleidsterreinen, met name het verzurings-, verdrogings- en EHS-beleid, maar ook met het regionaal-ruimtelijk en -economisch beleid. Zo zou in de gebieden waar men strategische grondwaterreserves wenst te behouden de nitraatbelasting niet meer moeten toenemen. Om organische mest aantrekkelijker te maken en meer druk op de boeren te creëren om de bedrijfsvoering te optimaliseren, bepleit de Raad ten slotte kunstmest in het hoge BTW-tarief op te nemen, conform de aanbevelingen van de commissie-Van der Vaart. Bij vermessing zijn duidelijke politieke keuzen nodig als het gaat om de vraag op welke wijze men op de lange termijn wil om gaan met de kloof tussen de gewenste omvang van de veestapel in Nederland en de gewenste bescherming tegen eutrofiëring.

Omdat met het uitvoeren van het vastgestelde beleid de doelen op de terreinen klimaat, verzuring en vermessing niet bereikt zullen worden, is in het NMP3 een aantal opties in beeld gebracht voor het gedeeltelijk oplossen van de resterende knelpunten. Over deze opties heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. De Raad heeft begrip voor de onvermijdelijkheid dat het kabinet, nu het NMP3 vlak voor de verkiezingen van 1998 is uitgekomen, een aantal politieke keuzen in de vorm van opties naar de volgende kabinetsperiode heeft doorgeschoven. Daarover moeten nu besluiten worden genomen. De Raad constateert dat veel van de opties uit het NMP3 in de ICES-pakketten zijn

opgenomen. Ter beoordeling hanteert de Raad de volgende drie uitgangspunten: realisering van technologische doorbraken op het gebied van energiebesparing respectievelijk de inzet van duurzame bronnen; versterking van de ruimtelijke inrichting van ons land in relatie tot de milieudoelstellingen; en ten derde synergie met het verzurings- en vermestingsbeleid. Bij hantering van deze uitgangspunten (technologie, ruimtelijke structuur en synergie) scoren de meeste maatregelen uit het ICES-pakket voor CO₂ positief. De Raad beveelt met name de volgende ICES-opties aan: verdere verhoging van de energieheffing, regulering energie-efficiency, verplicht aandeel duurzame energie, en technologie-ontwikkeling. Van de resterende NMP3-opties voor CO₂ waardeert de Raad vanuit de optiek van technologiebevordering in het bijzonder positief de opties voortzetting/verbreding MJA-aanpak, bevordering energiebesparing (in de agrarische sector, de bouw en de transportsector) en de genoemde fiscale stimuleringsmogelijkheden.



Bijlage 1: Adviesaanvraag

**Directoraat Generaal Milieubeheer
Directie Strategie Planvorming**

**de voorzitter van de VROM-raad
dr. ir. Th. Quené
Postbus 30949
2500 GX Den Haag**

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

.

SP98017076

23 FEB. 1998

Onderwerp

adviesaanvraag NMP3

Op 5 februari 1998 heeft het kabinet het derde Nationale Milieubeleidsplan (NMP3) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het 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 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.

Bij brief van 17 april 1997 heb ik u, mede namens de Ministers van Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Verkeer en Waterstaat verzocht advies uit te brengen over het NMP3, met daarbij de vraag om voor enkele onderdelen een tussentijds advies uit te brengen. Op 7 juli 1997 heeft de Raad een tussentijds advies uitgebracht.

Hierbij verzoek ik U (nogmaals) mij op hoofdlijnen te adviseren over het NMP3.

Ik zou het op prijs stellen als u in uw advies mijn eerdere adviesaanvraag betreft en in het bijzonder ingaat op het volgende.

1. In uw tussentijds advies van 7 juli 1997 geeft u een aantal mogelijkheden aan waarlangs de overheid aan ontkoppeling kan werken. In het NMP3 zijn deze mogelijkheden vooral uitgewerkt in deel I, in de paragraaf over financieel instrumentarium (deel III, paragraaf 5.3) en in het hoofdstuk wetenschap en technologie (deel III, hoofdstuk 6). De uitwerking van uw Raad van het begrip ontkoppeling voor de deelterreinen CO₂-emissie, natuurlijke hulpbronnen en ruimtegebruik komt in het NMP3 vooral terug in de paragraaf klimaatverandering (deel III, paragraaf 2.2), de paragraaf verspilling (deel III, 2.10) en in

Bijlagen



Kenmerk

SP98017076

Datum

23 FEB. 1998

Bladnummer

2

hoofdstuk 3 van deel III, het gebiedenbeleid. In hoofdstuk 2 van deel II (overheden) wordt aangegeven hoe de overheden hiervoor hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Graag verneem ik uw reactie op de wijze waarop in het NMP3 het beleid, gericht op het voortzetten van ontkoppeling, uitgewerkt is.

2. Met behulp van het instrumentarium zoals dat in het NMP1, NMP2 en de Nota milieu en economie is ontwikkeld en ingevuld, is Nederland er in geslaagd in veel gevallen een absolute ontkoppeling tussen milieudruk en de economische groei te bereiken. Succesfactoren hierbij waren o.a. een groot draagvlak voor het milieubeleid, het voorhanden zijn van oplossingen en alternatieven, een beperkt aantal grote emissiebronnen (puntbronnen), de goede aanspreekbaarheid van doelgroepen en de inzet van de meest effectieve instrumenten, zoals het gebruik van convenanten.

Toch is het milieubeleid niet in alle gevallen zo succesvol geweest: bij klimaatverandering is geen absolute ontkoppeling bereikt en er dreigt weer een stijging van de emissies op te treden met de economische groei (zoals bij NO_x, fijn stof en ozon). Dit komt omdat de milieuwinst die ontstaat door milieu-efficiënter produceren, wordt overtroffen door de toegenomen milieubelasting door de volumegroei. Uitgaande van ons huidige productie- en consumptiepatroon zal de milieudruk in veel gevallen weer toenemen met de economische groei in plaats van af te nemen. Het huidige instrumentarium voor het milieubeleid is derhalve kennelijk niet afdoende om ook deze knelpunten aan te pakken. De overblijvende knelpunten zijn, zoals het NMP3 constateert, in twee soorten vraagstukken in te delen: de ene groep betreft knelpunten die op lokaal en regionaal niveau spelen en onze leefomgeving in sterke mate bepalen (zoals ernstige geluidhinder). De tweede groep betreft problemen die bovenregionaal en internationaal spelen (klimaat, verzuring). Om deze problemen adequaat aan te kunnen pakken heeft het kabinet, naast het continueren en intensiveren van het huidige instrumentarium (het gebruik van doel- en taakstellingen, wet- en regelgeving, handhaven, monitoren, sociale instrumenten) een aantal beleidslijnen uitgezet in het NMP3, die een aanvulling zijn en wellicht op den duur tot verschuivingen kunnen leiden in de inzet van het instrumentarium in het milieubeleid. De belangrijkste daarvan zijn het milieu méér tot uitdrukking te laten komen in de prijzen en het vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit (zie hoofdstuk 4 van deel I van het NMP3). In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om verdere vergroening van het belastingstelsel; in het tweede geval gaat het o.a. om verdere integratie van milieubeleid in ruimtelijke ordening en meer in het algemeen in besluitvormingsprocessen (externe integratie). Deze lijnen sluiten ook aan bij het gedachtengoed zoals dat in de Nota milieu en economie is ontwikkeld.



Kenmerk

SP98017076

Datum

23 FEB. 1998

Bladnummer

3

Graag verneem ik van u uw mening omtrent het al dan niet toereikend zijn van het huidige milieu-instrumentarium en de beleidslijnen die het kabinet ingezet heeft om de resterende knelpunten aan te pakken. Zijn dit de goede lijnen, of zijn er andere wegen mogelijk en wenselijk?

3. Gegeven de huidige verwachtingen omtrent de economische groei worden de NMP-doelstellingen met de maatregelen die in het NMP3 beschreven zijn, grotendeels gerealiseerd, zij het in een aantal gevallen later. Dit geldt niet voor de volgende vier doelstellingen: klimaatverandering (CO₂), verzuring (NO_x en ammoniak) en verstoring (geluidhinder). In het NMP3 zijn opties beschreven om deze doelstellingen verder dichterbij te brengen. Deze maatregelen zijn zeer ingrijpend, zowel in financieel als in maatschappelijk opzicht. Gezien het veel verder reikende karakter van deze maatregelen dan bij de vorming van dit kabinet was voorzien, zijn in het NMP3 hierover geen besluiten genomen. Aangegeven is dat het in de rede ligt dat in de komende kabinetsformatie besluitvorming hierover plaatsvindt. Paragraaf 4.5 van deel I van het NMP3 gaat hier meer in detail op in.

Graag verneem ik van uw Raad uw standpunt over de opties: zijn deze compleet, effectief, efficiënt, wenselijk en zijn er alternatieven mogelijk. Ik verzoek u bij uw overwegingen de maatschappelijke implicaties te betrekken dan wel de wijze waarop hiermee omgegaan zou kunnen worden om een draagvlak te bereiken.

**de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,**

Margaretha de Boer

db.448	
NR.:	BIJL.:
DOSS.: 004 NMP3	
25 FEB 1998	
TER BEH.	T.K.N. <i>lg</i> <i>mbf</i>
BEWAARTERMIN: <i>bezig v.</i>	

Bijlage 2: Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter
mw. M.M. van den Brink
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. mr. M. Daalmeijer
prof.dr. W.G.J. Duyvendak
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw.ir. F.M.J. Houben
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mr. P.G.A. Noordanus
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams
mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser