

Advies voor het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)

Advies 004

d.d. 7 juli 1997



Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951, IPC 115
2500 GX DEN HAAG

datum : 7 juli 1997
kenmerk: br70707-adv004
betreft: advies NMP3

VROMraad

Geachte mevrouw De Boer,

Bij brief van 17 april 1997 verzocht u de VROM-raad om voor de zomer met een advies te komen waarin wordt ingegaan op de vraag welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en trends het wenselijk maken om delen van het milieubeleid opnieuw te bekijken, en of het gewenst is om speciale aandachtsgebieden of prioriteiten te benoemen in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) dat U thans voorbereidt. Tevens vernam u gaarne van de VROM-raad hoe deze de doorwerking van de Nota Milieu en Economie in het NMP3 ziet. Het advies, dat is vastgesteld in de raadsvergadering van 26 juni 1997 wordt u hierbij aangeboden.

Ten slotte merkt de VROM-raad nog op dat hij gaarne gevolg geeft aan uw verzoek om na publicatie van het NMP3 in november 1997 een beoordeling over het NMP3 als geheel te geven.

Hoogachtend,

dr. ir. Th. Quené
voorzitter

drs. W.A. Haeser
algemeen secretaris

Koningin Julianaplein 2 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG
telefoon (070) 339 15 05 fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@vromraad.cs.milivrom.nl

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	10
	1.1. De adviesaanvraag	10
	1.2. Totstandkoming van het advies	10
	1.3. Opzet van het advies	11
2	Ontkoppeling	12
	2.1. Het begrip ontkoppeling	12
	2.2. Urgentie van ontkoppeling	12
	2.3. Mogelijkheden voor ontkoppeling	13
	2.4. De prijs van ontkoppeling	14
	2.5. Het draagvlak voor ontkoppeling	15
3	Economische groei en CO₂-emissie	18
	3.1. Het klimaatprobleem	18
	3.2. Het Nederlandse beleid	19
	3.3. Mogelijkheden voor ontkoppeling	20
	3.4. Het schaalniveau voor ontkoppeling	23
	3.5. Het draagvlak voor ontkoppeling	24
4	Economische groei en natuurlijke hulpbronnen	26
	4.1. De uitputting van natuurlijke hulpbronnen	26
	4.2. Het Nederlandse beleid	26
	4.3. Mogelijkheden voor ontkoppeling	26
	4.4. Het schaalniveau voor ontkoppeling	27
5	Economische groei en ruimtegebruik	28
	5.1. De aantasting van ruimtelijke kwaliteit	28
	5.2. Het Nederlandse beleid	29
	5.3. Mogelijkheden voor ontkoppeling	29
	5.4. Het schaalniveau voor ontkoppeling	31
	5.5. Het draagvlak voor ontkoppeling	32
	Bijlagen:	
	Adviesaanvraag	33
	Samenstelling van de VROM-Raad	36

Samenvatting

In dit advies gaat de Raad in op de vraag van de minister van VROM of het wenselijk is om delen van het milieubeleid opnieuw te bekijken, en of het gewenst is om in het NMP3 speciale aandachtsgebieden of prioriteiten te benoemen. Aan het verzoek van de minister om in dit advies aan te geven op welke wijze de Nota Milieu en Economie in het NMP3 moet doorwerken, kan de Raad geen gevolg geven omdat deze nota slechts enkele dagen voor het afronden van dit advies is verschenen. Wel heeft de Raad de indruk dat dit advies in belangrijke mate met de inhoud van die nota spoort. Dit advies van de Raad – een meer integraal advies volgt na het uitbrengen van het NMP3 – wordt nu uitgebracht opdat de aanbevelingen benut kunnen worden bij het schrijven van het NMP3.

Uit het Evaluatierapport nmp2 blijkt dat het milieubeleid van de afgelopen decennia in een aantal opzichten succesvol is geweest. Behalve bij de uitstoot van CO₂ en de milieugevolgen van verkeer en vervoer is er over de gehele linie bij voortgaande economische groei een absolute afname van de milieudruk gerealiseerd; ont koppeling dus. Omdat het NMP3 zicht moet bieden op de vraag hoe die ont koppeling tussen economische groei en milieudruk bereikt kan worden, heeft de Raad het vraagstuk van ont koppeling in dit eerste advies centraal gesteld.

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 gedachte achter het begrip ont koppeling is niet nieuw. Al sinds het NMP1 is het centrale doel van het Nederlands milieubeleid een sterke reductie van de verschillende vormen van milieudruk zodanig dat deze tot onder een zeker ecologisch plafond worden gebracht. Hiermee werd in feite ont koppeling tot doel van milieubeleid. Dat bleek in de achter ons liggende periode echter niet op alle punten even gemakkelijk te gaan, zoals onder meer naar voren kwam bij de reductie van de emissie van NO_x en CO₂ en bij het mestbeleid. En in andere gevallen dreigt een herkoppeling nu de relatief makkelijke maatregelen al zijn genomen, en tegelijkertijd de economische groei zich in versterkte mate voortzet.

De Raad onderscheidt een aantal routes waarlangs de overheid kan werken aan ont koppeling. Als eerste is dat de bevordering van milieusparende technologieën bij de vernieuwing van productieprocessen en producten. Als tweede de bevordering van moderne technologieën op het vlak van informatievoorziening en communicatie, die voorzien in maatschappelijke behoeften met zeer weinig milieudruk. Ten derde de ontwikkeling van een beleid voor de ordening, de wijze van uitvoering en het beheer van

woon-, werk- en transportinfrastructuur, gericht op minimalisering van de milieugevolgen. Bij de laatste route gaat het om beïnvloeding van de algemene richting waarin allocatie op de markt verloopt. De Raad vindt bij elk van deze routes de prijsprikkel een zeer belangrijk instrument en een substantiële inzet hiervan op het vlak van energie is vroeger of later onmisbaar.

Ontkoppeling vraagt een prijs; hier geldt dat de kost voor de baat uit gaat. Politieke keuzes, zeker voor de korte en middellange termijn, zijn dus noodzakelijk, waarbij onder meer herschikking binnen de collectieve middelen noodzakelijk zal zijn. De keuzes zullen op korte en middellange termijn een beperking van de welvaarts groei inhouden, en uiteindelijk resulteren in een door de burger te betalen prijs. De keuzes zullen niet alleen in algemene zin bijdragen aan ontkoppeling, maar ook tot tastbare baten in economische zin kunnen leiden. Op de wat langere termijn zullen macro-economisch gezien de effecten gering zijn, en hoeft er van welvaartsverlies uiteindelijk geen sprake te zijn.

Om tot een goede selectie van beleidsmaatregelen en tot een realiseerbaar tijdspad te komen, is een goed inzicht in het draagvlak voor ontkoppeling van groot belang. De overheid moet haar uiterste best doen om bij elk milieudoel een op de problematiek toegesneden tijdspad en schaalniveau te kiezen. Verder moet zij er zorg voor dragen dat de aanpassing van techniek of consumentengedrag vooral daar plaatsvindt waar dat tegen de laagste maatschappelijke kosten kan. Ook dient de overheid er voor te zorgen dat de kosten en andere maatschappelijke gevolgen op een als redelijk ervaren wijze worden verdeeld in de samenleving. Hiervoor zijn systemen van kostenverevening binnen en tussen doelgroepen belangrijk; experimenten hiermee ondersteunt de Raad.

Voor een aantal deelterreinen heeft de Raad het begrip ontkoppeling verder uitgewerkt. Deze zijn: CO₂-emissie; natuurlijke hulpbronnen, en ruimtegebruik. Dit omdat juist bij deze thema's de relatie met economische groei manifest aanwezig is.

Economische groei en CO₂-emissies

Om de CO₂-emissies tegen het einde van de volgende eeuw wereldwijd met zo'n 50% te reduceren ten opzichte van 1990 is energiebesparing alleen lang niet voldoende. In de komende eeuw staat een ingrijpende overgang in de huidige mondiale energievoorziening naar een veel groter aandeel van duurzame energie op de agenda. De Raad realiseert zich dat scherpe doelen op korte en op lange termijn nodig zijn voor Nederland en Europa om het proces voldoende op gang te krijgen en onder druk te zetten. De Raad juicht het in dat licht toe, dat in Europees verband onlangs een reductiedoelstelling voor 2010 is afgesproken.

Om een aantal redenen komt de Raad tot de conclusie dat deze reductie-doelstelling van 10% uiterst ambitieus is. Wil dit gehaald kunnen worden dan zal het NMP3 een

fors pakket extra maatregelen moeten bevatten. In ieder geval zal het NMP3 helder moeten maken hoe het gestelde doel aansluit bij het voorgenomen beleid. Desalniettemin vervult de tussendoelstelling voor 2010 volgens de Raad, zowel gelet op de betekenis daarvan als richtsnoer als ook gelet op de internationale context waarbinnen deze tot stand is gekomen, op zichzelf een belangrijke functie. Het is daarom belangrijk er aan vast te houden en regelmatig te evalueren in hoeverre we op het goede spoor zitten. De Raad acht het overigens veel belangrijker dat de stappen die tot 2010 worden gezet passen in een geloofwaardige en flexibele lange termijn strategie van vele tientallen jaren die moet leiden tot een duurzame energievoorziening.

Wat de inzet van middelen voor het bereiken van een duurzame situatie op de langere termijn betreft, denkt de Raad op de eerste plaats aan investeringen voor energiebesparing met langere terugverdientijden dan 2 tot 4 jaar. Benut voorts de mogelijkheden van energiebesparing bij apparaten, in de volkshuisvesting en de utiliteitsbouw en bij auto's. Het betreffen hier zaken waarbij nationaal verdergaande maatregelen en investeringen kunnen worden overwogen. Op de tweede plaats dient krachtig te worden ingezet op technologische ontwikkeling. Als derde noemt de Raad forse prijsprikkels om zowel het gebruik van fossiele brandstoffen af te remmen als ook om technologische innovatie uit te lokken, een zaak die tezamen met de technologische ontwikkeling vooral in internationaal verband moet worden nagestreefd. Tenslotte staat de Raad positief tegenover de afspraken tussen bedrijven waarbij saneringsmaatregelen voor de uitstoot van verzurende stoffen op de meest kosteneffectieve bedrijfslocaties worden genomen, terwijl andere bedrijven een financiële bijdrage leveren. Bezien moet worden of dergelijke afspraken ook voor CO₂ kunnen worden gemaakt. Ook positief staat de Raad tegenover de gedachte van benchmarking, alhoewel de beoogde afspraken wel zullen moeten blijven leiden tot voortdurende technologische innovatie: periodieke evaluatie zal moeten uitwijzen of aan deze essentiële voorwaarde wordt voldaan.

Ontkoppeling van economische groei en het verbruik van fossiele energie vergt dat een deel van de toename van het Nationaal Inkomen wordt ingezet voor publieke en private investeringen in energiebesparing. Het draagvlak voor deze investeringen zal naar verwachting groter zijn naarmate het gaat om investeringen die ook om andere redenen dan klimaatbeleid zijn gewenst. Belangrijke elementen bij zo'n aanpak zijn: een krachtig beleid gericht op maatregelen en investeringen die niet alleen kosten maar ook direct voelbare voordelen opleveren; inzetten op technologische opties, zowel in de sfeer van energiebesparing als van meer duurzame energie-opwekking en het afstemmen van het beleid inzake volkshuisvesting, revitalisering steden, ruimtelijke ordening en verkeer mede op de wenselijkheid van vermindering van het verbruik van fossiele energie en een geleidelijke overgang naar schonere en meer duurzame energiebronnen. Verder is het van belang de kosten zo laag mogelijk te houden en zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. Tenslotte is voor het klimaatbeleid voortgaand onderzoek en communicatie van belang.

Economische groei en natuurlijke hulpbronnen

Dit thema richt zich op een efficiënt gebruik van voorraden in consumptie- en productieprocessen en op het veiligstellen van de beschikbaarheid van voorraden. Het gaat daarbij niet alleen om de absolute hoeveelheid van de hulpbron maar ook om technische, ecologische en politieke beperkingen aan de “verantwoorde” winbaarheid van deze voorraden. Wat ontbreekt in het Nederlandse beleid is een specifiek beleid dat uitgaat van de noodzaak van het voorkomen van schaarste van natuurlijke hulpbronnen. In die zin is het NMP-thema verspilling nog nauwelijks van de grond gekomen, respectievelijk operationeel gemaakt. De Raad is zich er allereerst van bewust dat het vraagstuk van schaarste bij uitstek een lange termijn vraagstuk is, zowel omdat goede analyses noodzakelijk zijn, als ook omdat die analyses in zeer belangrijke mate een internationaal karakter dragen. Gelet op de uiteindelijke betekenis hiervan voor een duurzame ontwikkeling acht de Raad een meer prominente plaats van dit vraagstuk op de beleidsagenda thans noodzakelijk.

Economische groei en ruimtegebruik

Economische groei gaat als regel gepaard met een toenemende behoefte aan grond voor woningbouw, bedrijven, personen- en goederenvervoer. Ervan uitgaand dat deze behoefte vooralsnog zal toenemen, is het de vraag hoe hierin kan worden voorzien op een wijze waardoor de open ruimte zo min mogelijk wordt aangetast. Voorkomen moet worden dat intensivering van het huidige ruimtegebruik tot ongewenste neveneffecten leidt zoals bijvoorbeeld meer mobiliteit als reactie op onvoldoende aanwezigheid van groenvoorzieningen in het stedelijk gebied. Intensivering van het ruimtegebruik betekent voor de functies bouwen en mobiliteit op interregionaal niveau dat de distributie van nieuwbouw voor zoveel mogelijk dient te geschieden in aansluiting op de verstedelijkingszones en hoofdtransportassen die binnen Nederland en tussen Nederland en de ons omringende landen ontstaan zijn. Intraregionaal bezien dient het bouwen compact te gebeuren en daartoe dient ordening van de deconcentratie te worden nagestreefd, en evenzeer zoveel mogelijk aansluiten op bestaande bebouwingskernen en verkeersfaciliteiten. Ook dient de bebouwde ruimte zoveel mogelijk multifunctioneel en driedimensionaal te worden benut (denk hierbij aan overkluizing van transportsystemen en aan ondergronds bouwen). Verder dient het ruimtebeslag dat gepaard gaat met toenemende mobiliteit te worden beperkt door deze mobiliteit zoveel mogelijk op te vangen in verschillende vormen van collectief personen- en goederenvervoer.

Meer in zijn algemeenheid heeft de Raad de indruk dat in het rijksbeleid onvoldoende aandacht bestaat voor neveneffecten van beleid die gunstig zijn voor het bereiken van doelen van ander beleid. Genoemd kunnen worden de ruimtelijke inrichting en infrastructuur en de invloed op gedragskeuzen. Het gaat voor een belangrijk deel om uitvoering van beleid dat tot de competentie van VROM behoort zoals revitalisering van steden, locatiekeuzes voor woningbouw, duurzamer bouwen en renoveren etc. Voor een

ander deel gaat het om beslissingen betreffende de leefomgeving, die tot de competentie van andere ministeries behoren, met name V&W en LNV. Meer aandacht voor bedoelde neveneffecten vereist een schaa sprong in het denken over ruimtelijk relevante beslissingen.

Het beleid gericht op het tegengaan van aantasting van de open ruimte en het behoud van ruimtelijke kwaliteit is hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Dat wil zeggen dat er relatief grote beleidsruimte is op nationaal niveau, overigens met inachtneming van het gegeven dat de ligging van onze hoofdtransportassen (corridors) mede wordt bepaald door de internationale economische ontwikkelingen. De Raad acht het, waar dat gelet op geformuleerde doelstellingen nodig is, onvermijdelijk dat deze ruimte wordt benut door een sterkere sturing van het ruimtelijk beleid op nationale schaal.

Wel is de Raad zich ervan bewust, dat hiervoor zal moeten worden afgeweken van de bestaande traditie van gedecentraliseerde besluitvorming. Er zal op centraal niveau sterker moeten worden gestuurd. De sturing behoeft overigens niet perse in dwingende zin gestalte te krijgen, maar kan ook worden bevorderd door positieve prikkels.

1 Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

Bij brief van 17 april 1997 verzoekt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mede namens haar collega's van Economische Zaken, Landbouw, Visserij en Natuurbeheer en Verkeer en Waterstaat de Raad advies uit te brengen over het Nationaal Milieubeleidsplan. De minister vraagt de Raad om in juni met een advies te komen waarin wordt ingegaan op de vraag welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en trends het wenselijk maken om delen van het milieubeleid opnieuw te bekijken, en of het gewenst is om in het NMP3 speciale aandachtsgebieden of prioriteiten te benoemen. Tevens verneemt zij gaarne van de Raad hoe deze de doorwerking van de Nota Milieu en Economie in het NMP3 ziet. Na publicatie van het NMP3 in november 1997 stelt de minister een beoordeling van de Raad over het NMP3 als geheel op prijs. Ten slotte vraagt de minister andere in aanmerking komende adviesraden bij de advisering te betrekken. Zij denkt daarbij met name aan de SER.

1.2 Totstandkoming van het advies

Conform het verzoek van de minister brengt de Raad dit eerste advies uit opdat de aanbevelingen benut kunnen worden bij het schrijven van het NMP3. Vanwege het korte tijdsbestek waarin dit advies tot stand is gekomen, heeft de Raad zich op enkele hoofdpunten geconcentreerd. Een meer integrale beoordeling van de materie zal geschieden in het advies dat na publicatie van het NMP3 zal worden uitgebracht.

De Raad heeft conform het verzoek van de minister getracht andere daarvoor in aanmerking komende adviesraden bij de advisering te betrekken. Omdat het advies in een relatief korte tijd opgesteld moest worden, was het voor onder meer de Raad voor het Landelijk Gebied, de Algemene Energieraad en de Sociaal-Economische Raad echter niet mogelijk om mee te werken aan een gezamenlijk advies. De Raad voor Verkeer en Waterstaat was niet in staat een bijdrage te leveren omdat deze raad nog niet is samengesteld. De SER heeft in het bijzonder nog opgemerkt dat deze alleen aan adviezen kan meewerken waarover de in deze raad vertegenwoordigde leden zich nadrukkelijk kunnen uitspreken, zodat ook naar de achterbannen verantwoording voor ingenomen standpunten kan worden afgelegd.

Ten aanzien van de Nota Milieu en Economie merkt de Raad op, dat deze nota enkele dagen vóór het afronden van dit advies is verschenen. Hij heeft deze nota daarom niet bij het voorliggende advies kunnen betrekken. Wel heeft de Raad de indruk dat zijn advies in belangrijke mate met de inhoud van genoemde nota spoort.

1.3 Opzet van het advies

Uit het Evaluatierapport NMP2 blijkt dat het milieubeleid van de afgelopen decennia in een aantal opzichten succesvol is geweest. Behalve bij de uitstoot van CO₂ en de milieugevolgen van verkeer en vervoer is er over de gehele linie bij voortgaande economische groei een absolute afname van de milieudruk gerealiseerd; ont koppeling dus. Voor zowel de emissies naar lucht als naar water geldt voor de meeste stoffen dat bij het huidige beleid de emissies tot 2000 dalen.

Wanneer het echter gaat om het bereiken van de doelstellingen voor het jaar 2010 doen zich op vitale punten problemen voor. Deze betreffen onder meer de uitstoot van CO₂- en NO_x-emissies die ten nauwste samenhangen met een stijgend gebruik van fossiele brandstoffen. Ook op andere punten kan (opnieuw) een koppeling optreden tussen economische groei en milieudruk, zoals ook het RIVM aangeeft in zijn Milieuverkenningen. Daarentegen wil het Kabinet dat de door hem gewenste economische groei (genoemd wordt een cijfer van 3% jaarlijks) gepaard gaat met een afnemende milieudruk in absolute termen, dus niet alleen per eenheid bruto nationaal product.

In de Nota Milieu en Economie is ont koppeling tussen economische groei en milieudruk op verzoek van het kabinet dan ook tot centraal punt gemaakt. Het NMP3 moet – mede op basis van de evaluatie van de eerdere NMP's – zicht bieden op de vraag hoe die ont koppeling bereikt kan worden. Aangezien de Minister de Raad heeft gevraagd in dit NMP-advies mede in te gaan op de vraag hoe in het NMP3 ruimte gemaakt kan worden voor de bevindingen van de Nota Economie en Milieu, heeft de Raad het vraagstuk van ont koppeling in dit eerste advies centraal gesteld.

In dit advies zal in hoofdstuk 2 nader worden ingegaan op het begrip ont koppeling. Vervolgens zal dit begrip voor een aantal deelterreinen verder uitgewerkt worden: deze zijn economische groei en CO₂ in hoofdstuk 3, economische groei en natuurlijke hulpbronnen in hoofdstuk 4 en economische groei en ruimtegebruik in hoofdstuk 5.

2 Ontkoppeling

2.1 Het begrip ontkoppeling

Het bereiken van de doelstellingen van het NMP vergt ontkoppeling: het verbreken van de positieve relatie tussen de groei van het Nationaal Inkomen en de daarmee gepaard gaande milieudruk. De gedachte achter het begrip ontkoppeling is niet nieuw. Sinds het NMP1, verschenen kort na het rapport van de Commissie-Brundtland, is het centrale doel van het Nederlands milieubeleid een sterke reductie van de verschillende vormen van milieudruk zodanig dat deze – ongeacht een voortgaande economische groei – tot onder een zeker ecologisch plafond worden gebracht. Hiermee werd in feite ontkoppeling tot doel van milieubeleid. Ook in internationaal verband heeft dit onderwerp reeds de nodige aandacht gekregen.

Ontkoppeling bleek in de achter ons liggende periode echter niet op alle punten even gemakkelijk te gaan, zoals onder meer naar voren kwam bij de reductie van de emissie van NO_x en CO₂ en bij het mestbeleid. En in andere gevallen dreigt een herkopeling nu de relatief makkelijke maatregelen al zijn genomen, en tegelijkertijd de economische groei zich in versterkte mate voortzet. De recente milieuverkenningen van het RIVM hebben dit onlangs nog bevestigd. Zo komt het vraagstuk van ontkoppeling opnieuw en vooral met meer nadruk op de politieke agenda. Daartoe draagt tevens bij dat in de komende periode tal van beslissingen genomen zullen worden met betrekking tot infrastructuur en ruimtelijke inrichting.

De wijze waarop het begrip ontkoppeling operationeel kan worden gemaakt verschilt van milieuprobleem tot milieuprobleem, en van deelterrein tot deelterrein, zowel qua urgentie (paragraaf 2.2) als qua aanpak (paragraaf 2.3). De verschillende vormen van milieudruk (emissies naar verschillende milieucompartimenten, productie van afvalstromen, gebruik van grondstoffen, gebruik van open ruimte, gebruik van natuur) vloeien immers niet voort uit de groei van het Nationaal Inkomen op zich, maar uit de groei van specifieke activiteiten die aan deze groei gerelateerd zijn. Gegeven deze samenhang tussen milieudruk en concrete vormen van productie en consumptie is voor het realiseren van de ontkoppelingsdoelstelling ook het patroon van economische groei – met name de rol van de verschillende vormen van mobiliteit, van voedselproductie, en van energievoorziening – belangrijk.

2.2 Urgentie van ontkoppeling

De nota Evaluatie NMP2 beveelt aan om in het NMP3 bijzondere aandacht te besteden aan een aantal beleidsthema's omdat nadere politieke besluitvorming essentieel is om bij deze thema's een zodanige vooruitgang te boeken dat de doelstellingen voor

2010 bereikbaar worden. Het gaat hierbij om de thema's klimaat (CO₂-emissies met name door industrie en verkeer en vervoer), verzuring (NO_x-emissie door verkeer en vervoer) en verspilling (voorraden) waarbij volgens genoemd rapport sprake moet zijn van vernieuwen van zowel de beleidsdoelstellingen als van de uitvoering en instrumenten. Juist bij deze thema's is de relatie met economische groei manifest aanwezig. Vanwege deze nauwe samenhang als ook omdat de evaluatie van het NMP2 juist op die thema's wijst op de noodzaak van beleidsvernieuwing, geeft de Raad in dit advies prioriteit aan ont koppeling op drie deelterreinen: CO₂-emissie, natuurlijke hulpbronnen en ruimtegebruik.

De Raad tekent hierbij aan dat voor al deze deelterreinen geldt dat ont koppeling een gradueel proces is, waarbij eerst op lange termijn de uiteindelijk te bereiken milieudoelstellingen (overeenkomend met een situatie van duurzaamheid) kunnen worden bereikt. Wel zijn er tussen de deelterreinen onderlinge verschillen: qua mate waarin en snelheid waarmee ont koppeling moet worden bereikt, en ook qua schaalniveau waarop ont koppeling moet plaatsvinden per deelterrein.

2.3 Mogelijkheden voor ont koppeling

De Raad onderscheidt de volgende belangrijke routes waarlangs de overheid – in samenwerking met maatschappelijke actoren – kan werken aan ont koppeling:

- 1 De bevordering van milieusparende technologieën bij de vernieuwing van productieprocessen en producten. Dat is vooral van belang voor vermindering van de milieudruk per eenheid product of dienst in die gevallen waarin sprake is van relatief milieuintensieve activiteiten met een significant volume. De implementatie/diffusie van bestaande milieusparende technieken valt nog sterk te verbeteren. Voorts is op de lange termijn ook op het vlak van de technologie-ontwikkeling zeer veel mogelijk.
- 2 De bevordering van moderne technologieën op het vlak van informatievoorziening en communicatie, die voorzien in maatschappelijke behoeften met zeer weinig milieudruk.
- 3 De ontwikkeling van een beleid voor de ordening, de wijze van uitvoering en het beheer van woon-, werk- en transportinfrastructuur, gericht op minimalisering van de milieugevolgen. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld multifunctioneel ruimtegebruik en ondergronds bouwen.
- 4 Beïnvloeding van de algemene richting waarin allocatie op de markt verloopt, met name door vergroening van het belastingstelsel en door de introductie van vormen van verhandelbaarheid van emissierechten.

Elk van deze routes (waar nodig in combinatie in te zetten) acht de Raad van belang om de patronen van productie en consumptie geleidelijk aan om te buigen in een

richting die spoort met de gewenste ont koppeling. Dit leidt tot vermindering van de milieudruk per geleverd product of geleverde dienst en tot verandering in de samenstelling van het Nationaal Inkomen. Beide zijn noodzakelijk voor de beoogde ont koppeling. Zo neemt het aandeel van relatief vervuilende activiteiten af indien de economische groei zich vooral voltrekt bij relatief weinig milieubelastende activiteiten buiten, maar ook binnen de milieu-intensieve sectoren. De Raad wijst in dat verband op de betekenis van de groei van vele dienstverlenende activiteiten, veelal gericht op de bevordering van informatie, service, kwaliteit en imago (ook in de industrie).

Bij elk van de hiervoor genoemde routes kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Een zeer belangrijk instrument is de prijsprikkel; in het bijzonder is de Raad van mening dat een substantiële inzet van het prijsinstrument op het vlak van energie vroeger of later onmisbaar is. De betreffende aanbevelingen zowel van de Commissie Van der Vaart, als van de nota Evaluatie NMP2 worden op dit punt nadrukkelijk onderstreept. Ook zullen afspraken tussen de overheid en maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten, in toenemende mate van belang zijn om ont koppeling te bewerkstelligen. De Raad onderkent ook het belang van regelgeving en van sociale instrumenten als bijvoorbeeld voorlichting: op onderdelen van het beleid zullen deze onmisbaar zijn. Naar zijn mening zullen laatstgenoemde instrumenten over het geheel genomen echter van minder betekenis zijn voor het teweegbrengen van ont koppeling dan het inzetten van financiële instrumenten en het creëren van draagvlak door het maken van afspraken.

2.4 De prijs van ont koppeling

De Raad is ervan overtuigd dat het mogelijk is om een afname van de milieudruk te realiseren, en tegelijk ook een voortgaande welvaartsgroei, maar dat zal niet gaan zonder daadwerkelijke inspanning van de overheid en andere maatschappelijke actoren, op vele fronten.

De kosten van ont koppeling worden vooral zichtbaar bij concrete keuzen. Dat is met name het geval als er aanmerkelijke investeringen moeten worden gedaan, of nieuwe wegen moeten worden ingeslagen waarbij bestaande patronen van productie en consumptie aangepast moeten worden. Zo liggen de belangrijkste vormen van milieudruk door consumentengedrag in de sfeer van het energiegebruik en van de mobiliteit. Ook zijn substantiële (overheids)investeringen in infrastructuur nodig om ont koppeling tussen economische groei en milieugevolgen daarvan te kunnen realiseren. Voorts vraagt ont koppeling grote investeringen in R&D om de ontwikkeling van milieusparende technologieën in voldoende tempo te kunnen realiseren. De kost gaat dus vóór de baat van de gewenste ont koppeling uit. Politieke keuzes, zeker voor de korte en middellange termijn, zijn dus noodzakelijk, waarbij onder meer herschikking binnen de collectieve mid-

delen noodzakelijk zullen zijn. De Raad heeft niet de illusie dat dergelijke middelen de eerstkomende jaren uit de opbrengsten van bijvoorbeeld milieueffingen zouden kunnen worden opgebracht. Genoemde keuzes zullen althans op korte en middellange termijn een zekere beperking inhouden van de welvaarts-groei in de traditionele zin, en uiteindelijk resulteren in een door de burger te betalen prijs. Ten aanzien van het maken van die keuzes merkt de Raad nog op dat het criterium van milieurendement daarbij een belangrijke rol moet spelen; het stellen van prioriteiten binnen het huidige milieubeleid is essentieel indien aan dit beleid nog extra inspanningen moeten worden toegevoegd. Op de betekenis van het milieurendement als criterium gaat de Raad thans niet verder in; bij de advisering over het NMP3 in zijn finale vorm zal dat echter wel gebeuren.

Daarbij moet men zich echter wel realiseren dat de gevraagde keuzes niet alleen in algemene zin bijdragen aan ont koppeling, maar ook tot tastbare baten in economische zin kunnen leiden. De genoemde inspanningen kunnen bijvoorbeeld concurrentievoordelen opleveren dankzij kostenbesparing (bijvoorbeeld door beperking van het energiegebruik) en kwaliteitsverhoging, dankzij export van technologische kennis en dankzij de opbouw van kennis op bijvoorbeeld het vlak van moderne verkeerssystemen in urbane gebieden. Deze concurrentievoordelen zullen zich onder meer voordoen wanneer achterblijvers uiteindelijk niet ontkomen aan de noodzaak van een inhaalslag.

Al met al zullen op wat langere termijn macro-economisch gezien de effecten gering zijn, en hoeft er van welvaartsverlies uiteindelijk geen sprake te zijn. In vele scenariostudies is er op gewezen dat de op traditionele wijze gemeten economische groei per saldo niet in hoge mate anders is dan zonder een stringent milieubeleid het geval zou zijn geweest. Essentieel is dan ook dat enerzijds de prijs van een zekere beperking van de welvaarts-groei wordt geaccepteerd (en ook politieke keuzes in die zin worden gemaakt), terwijl anderzijds bij een geleidelijke inzet van de middelen die voor ont koppeling ter beschikking staan op termijn geen welvaarts-groei behoeft te worden prijsgegeven. De Raad merkt hierbij tenslotte nog op dat de Nota Milieu en Economie op dit punt niet geheel evenwichtig lijkt te zijn; zijn eerste indruk is dat in die nota op de baten voor de lange termijn sterker de nadruk wordt gelegd dan op de kosten voor de korte termijn.

2.5 Het draagvlak voor ont koppeling

Een goed inzicht in het draagvlak zowel in algemene zin als bij specifieke groepen is van groot belang om tot een goede selectie te komen van beleidsmaatregelen en tot een realiseerbaar tijdspad. Het is niet voldoende dat de doelstelling om bij de betreffende vorm van milieudruk ont koppeling te bereiken in de samenleving en in de politiek onderkend en onderschreven wordt. Voor het realiseren van zo'n doelstelling is ook bij de betrokken actoren/doelgroepen draagvlak nodig, zo niet voor de doelstelling, dan toch minstens voor gekozen aanpak en tijdspad. Naarmate de kosten van de van hen gevraagde technische maatregelen of gedragsaanpassingen hoger zijn, is het belangrijker dat de

gekozen aanpak doelmatig en kosteneffectief is, de kosten en het tijdpad in een redelijke verhouding staan tot de ernst van het probleem en de taak dan wel lastenverdeling over de actoren redelijk is.

De overheid moet dus haar uiterste best doen bij elk milieudoel:

- een op de problematiek toegesneden tijdpad en schaalniveau te kiezen (zo is het tijdpad voor de CO₂-emissiereductie veel langer dan voor de bestrijding van regionale verdroging);
- aanpassing van techniek of consumentengedrag vooral daar plaats te doen vinden waar dat tegen de laagste maatschappelijke kosten kan. Daartoe is het gewenst te zoeken naar het juiste schaalniveau en aangrijpingspunt;
- de kosten en andere maatschappelijke gevolgen op een als redelijk ervaren wijze te verdelen in de samenleving. Hiervoor zijn systemen van kostenverevening binnen en tussen doelgroepen belangrijk.

In het licht van het voorgaande is het gewenst dat productiefactoren (waaronder het toegestaan gebruik van milieufuncties) zoveel mogelijk worden ingezet voor activiteiten waaraan veel belang wordt gehecht, en dat reducties plaatsvinden bij het product, in de branche en in het land waar dat technisch en maatschappelijk het beste kan, tegen de laagste kosten. Voor de beide laatste punten bieden het vergunningenbeleid en doelgroepenbeleid in de huidige opzet nog onvoldoende ruimte. Immers, bij de taakverdeling tussen doelgroepen zoals die thans plaatsvindt wordt niet genoeg rekening gehouden met de onderling uiteenlopende technische en economische mogelijkheden van deze doelgroepen. En het vergunningenbeleid is in feite een verdeling van niet-verhandelbare emissierechten over lokale vestigingen van ondernemingen. Daardoor dreigen per sector uiteenlopende kosten- of prijsstijgingen, juist ook bij door de samenleving hoog gewaardeerde activiteiten. Ecologisch gezien is hiertoe vaak geen reden en economisch gezien kan dit bezwaarlijk zijn. De Raad ondersteunt daarom de onlangs ingeslagen weg van experimenten met mogelijkheden tot kostenverevening binnen een sector (zoals de chemie), met de aantekening dat deze ontwikkeling niet zou moeten stoppen bij de – tot op zekere hoogte willekeurige – sectorgrens.

Om draagvlak te verwerven is tenslotte voldoende inzicht in de aard van de eventuele bezwaren van de betrokkenen tegen voorgenomen beleidsmaatregelen een eerste voorwaarde. Zo lijkt het bijvoorbeeld plausibel dat in het kader van het klimaatbeleid het draagvlak voor te nemen maatregelen gericht op energiebesparing, die kostenbesparing opleveren, groter is dan voor het rekeningrijden, en dat voor beide weer meer steun bestaat dan voor (bijvoorbeeld) een verdubbeling van de benzine- en aardgasprijzen. Per deelterrein is dus een analyse gewenst van de bezwaren die ont koppeling ontmoet, en na te gaan voor welke maatregel voldoende draagvlak verworven kan worden. Dit kan ertoe

leiden dat het hoofddoel wordt gehandhaafd maar het operationele doel voor de korte termijn verschuift. De Raad acht dergelijke analyses met name van belang omdat hij de indruk heeft dat zowel de politieke als de maatschappelijke prioriteiten die aan het milieubeleid worden toegekend de laatste jaren enigszins lijken weg te ebben.

3. Economische groei en CO₂-emissie

3.1 Het klimaatprobleem

De door menselijk handelen veroorzaakte uitstoot van broeikasgassen zoals CH₄, N₂O en vooral CO₂ resulteert in toename van de concentraties van deze gassen in de atmosfeer. Sinds het begin van de industriële revolutie is de concentratie van CO₂ gestegen van ca. 280 ppm tot momenteel rond 360 ppm. Deze stijging is voor een groot deel terug te voeren op de uitstoot van CO₂ als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen, in combinatie met factoren als ontbossing. CO₂ komt onvermijdelijk vrij bij verbranding van fossiele brandstoffen. Er is, zoals bekend, een structurele relatie tussen energiegebruik en vrijwel alle activiteiten in economie en samenleving. Gezien de te verwachten mondiale economische groei zal de concentratie van broeikasgassen ook in de komende eeuw onvermijdelijk nog verder toenemen. Wel zijn er vele mogelijkheden beschikbaar om te komen tot reductie van het gebruik van fossiele energie per eenheid product. Deze mogelijkheden zullen de komende decennia overigens naar verwachting eveneens sterk kunnen toenemen mits de internationale gemeenschap daarop voldoende beleidsinspanningen pleegt. De kosten daarvan kunnen echter aanzienlijk zijn en de invoering zal ingrijpend zijn en veel tijd vergen. Naast afname van het verbruik van fossiele brandstoffen zijn er overigens ook andere opties zoals verschuivingen in de inzet van fossiele brandstof, herbebossing en CO₂-opslag.

Over de effecten van de uitstoot van broeikasgassen bestaat nog veel onzekerheid; het mondiale klimaatstelsel is namelijk zeer complex. De grootste risico's hangen samen met klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor zeespiegel, stabiliteit van het weer, ecosystemen, voedselproductie, en met de ongelijke verdeling van de negatieve effecten over de wereld. De problematiek kan minder ernstig zijn dan het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verwacht; het tegendeel is echter ook mogelijk, bijvoorbeeld wanneer het patroon van oceanische golfstromen zou veranderen. Omdat de wetenschappelijke discussie nog gaande is, en het vraagstuk pas op lange termijn speelt, ontbreekt een sense of urgency. De risico's zijn echter te groot om maatregelen achterwege te laten.

De effecten van mondiale klimaatverandering lijken in Nederland op zichzelf redelijk beheersbaar; aanpassing hieraan door bijvoorbeeld verhoging van dijken is niet per definitie onoverkomelijk. Elders, vooral in laag gelegen gebieden in de Derde Wereld, kunnen de problemen veel groter zijn. Om het vraagstuk op langere termijn beheersbaar te krijgen, is mondiale actie gericht op preventie nodig. Dat streven is onder meer gericht op stabilisatie van de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer. Dit houdt in dat tegen het eind van de volgende eeuw de mondiale CO₂-uitstoot (de andere broeikasgassen laat

de Raad hier buiten beschouwing) ongeveer gehalveerd zou moeten zijn, hetgeen voor de geïndustrialiseerde landen waarschijnlijk een gemiddelde reductie van de uitstoot met zo'n 80% tegen het eind van de volgende eeuw (ten opzichte van 1990) inhoudt. Aangezien het Nederlandse aandeel in de mondiale uitstoot zo'n 0,7% bedraagt zijn de mogelijkheden om hieraan bij te dragen beperkt. Het Nederlandse beleid en een voortrekkersrol krijgen pas echt betekenis in samenhang met internationale inspanningen.

3.2 Het Nederlandse beleid

In het Klimaatverdrag van Rio (1992) zijn de OESO-landen, waaronder Nederland, een inspanningsverplichting aangegaan om in 2000 terug te keren naar het emissieniveau van 1990, elk afzonderlijk dan wel gezamenlijk. Vervolgens heeft Nederland zich aanvankelijk ten doel gesteld te streven naar een reductie van de CO₂-emissie in het jaar 2000 van 3-5% ten opzichte van 1990. Naderhand is deze doelstelling op 3% bepaald.

Onder Nederlands voorzitterschap is onlangs in Europees verband een principe-akkoord bereikt over de Europese inzet bij de klimaatconferentie eind 1997 in Kyoto. De EU-landen zijn bereid tot een gezamenlijke reductie in 2010 met 15% t.o.v. 1990, in termen van CO₂-equivalenten, indien landen als USA en Japan tot een soortgelijke inspanning bereid zijn. Daarbij is afgesproken dat landen zoals Duitsland (-25%) en Engeland (-10%) sterk terug moeten ten opzichte van 1990; Portugal, Griekenland, Spanje en Ierland mogen hun CO₂-uitstoot nog laten groeien met resp. 40, 30, 17 en 15%. Nederland zou in 2010 een reductie van 10% moeten bereiken. Deze uiteenlopende reductiepercentages per land zijn gebaseerd op verschillen in ontwikkelingsniveau, in de structuur van de energie-opwekkingssector, in klimaat-omstandigheden en in de mate waarin men reeds een energie-intensieve sectorstructuur heeft. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de op de internationale markt georiënteerde, vaak energie-intensieve sectoren, in elk land een gelijke jaarlijkse groei van de fysieke productie van 1,2% realiseren, en dat zij daarbij een gelijke jaarlijkse verbetering van de energie-efficiency met 1,2-1,5% kunnen realiseren. Het over geheel Europa te bereiken gemiddelde reductiepercentage komt dan in 2010 op 15%. Deze aanpak, waarbij sprake is van een internationale taakverdeling, is een belangrijke stap vooruit, en komt in feite neer op een verdeling van (niet-verhandelbare) emissierechten.

Met een aantal sectoren binnen de industrie is door de overheid een verbetering van de energie-efficiency per eenheid product afgesproken van, in de meeste gevallen, 20% ten opzichte van 1989. Dat proces loopt op zichzelf goed. Uit de Milieubalans 1996 van het RIVM blijkt dat Nederland vergeleken met de andere Europese landen een laag electriciteitsverbruik per inwoner en een hoog energetisch rendement bij de electriciteitsproductie heeft, dat de energie-efficiency-doelen die in Nederland gelden voor de industrie scherper zijn dan die van veel andere landen, en dat de raffinaderijen gemiddeld tot de efficiëntere in Europa behoren. De automobilitéit per inwoner ligt in Nederland

bovendien lager dan in de ons omringende landen; ook kennen wij een minder snelle toename van grotere auto's dan andere Europese landen, met uitzondering van Denemarken. Voor de scheepvaart, het vliegverkeer en het railtransport zijn nog geen CO₂-doelen gesteld.

De Nederlandse CO₂-uitstoot is in de periode 1990-1995 echter gestegen met zo'n 7%. Dat was vooral het gevolg van de groei van de industriële productie in het algemeen, en met name van de relatief sterke groei van energie-intensieve branches zoals de electriciteitsvoorziening, de chemie en het goederentransport. Ook de consumptiegroei speelt een rol, met name door toenemende automobilititeit en 'huishoudverdunding'. Dankzij de toename van de energie-efficiency met zo'n 1% per jaar – die overigens achterbleef bij de door de regering gestelde doelen van oorspronkelijk 2%, later verminderd tot 1,6% per jaar – is het totale energiegebruik echter niet in dezelfde mate gestegen als het Nationaal Inkomen. De energie-intensiteit van de Nederlandse economie is derhalve licht gedaald; maar van ont koppeling in absolute zin is nog geen sprake.

3.3 Mogelijkheden voor ont koppeling

3.3.1 De verhouding tussen doelen op korte en lange termijn

Om de CO₂-emissies tegen het einde van de volgende eeuw wereldwijd met zo'n 50% te reduceren ten opzichte van 1990 is energiebesparing lang niet voldoende. In de komende eeuw staat een ingrijpende overgang in de huidige mondiale energievoorziening naar een veel groter aandeel van duurzame energie op de agenda. De Raad realiseert zich dat scherpe doelen nodig zijn voor Nederland en Europa, op korte en op lange termijn, om het proces voldoende op gang te krijgen en onder druk te zetten.

De Raad juicht het in dat licht toe, dat in Europees verband onlangs een reductiedoelstelling voor 2010 is afgesproken. Bij het percentage van 10% voor Nederland merkt de Raad echter het volgende op. Een dergelijke doelstelling vergt per jaar een reductie van de CO₂-uitstoot van 1,5%. Bij een jaarlijks door het Kabinet gewenste economische groei van 3% vergt dit vanaf heden een jaarlijkse emissiereductie van ca. 4,5% per eenheid BNP. Die emissiereductie zal slechts bereikt kunnen worden indien naast een veel sterkere verbetering van de energie-efficiency dan thans wordt gerealiseerd, en naast een sterkere inzet van duurzame energiebronnen, ook de groei van energie-intensieve sectoren wordt beperkt, en/of gebruik wordt gemaakt van opties als CO₂-opslag en het grootschalig importeren van biomassa. Daarbij moet wel bedacht worden dat de snelheid waarmee deze opties kunnen worden geïmplementeerd beperkt is.

Gelet op de zwaarte van deze opgave betwijfelt de Raad of het gestelde tussendoel voor 2010 kan worden gehaald. Zo nam de energie-efficiency in de afgelopen periode jaarlijks met ca. 1% toe. Met een zeer krachtige extra beleidsinspanning acht de Raad een

verhoging tot 1,5% per jaar, mogelijk zelfs tot 2% per jaar, wellicht haalbaar. Daarbij komt, dat de huidige doelstelling voor de inzet van duurzame energie (0,5% per jaar tot 2020) algemeen als zeer ambitieus wordt gekenmerkt. Deze beide wegen tezamen leiden dus tot onvoldoende reductie om de CO₂-doelstelling voor 2010 te bereiken. Een beperking van de groei van de energie-intensieve sectoren zou een verdere bijdrage kunnen leveren. In de periode 1990-1994 is dat ook gebeurd. De afgelopen twee jaren groeiden deze sectoren – die zich primair in de internationale markt ontwikkelen – juist relatief sterk. De Raad constateert derhalve, dat de reductiedoelstelling van 10% uiterst ambitieus is. Wil deze doelstelling gehaald kunnen worden dan zal het NMP3 een fors pakket extra maatregelen moeten bevatten. In ieder geval zal het NMP3 helder moeten maken hoe het gestelde doel aansluit bij het voorgenomen beleid.

De Raad komt, dit alles overziende, tot de volgende conclusie. De tussendoelstelling van 2010 vervult, zowel gelet op de betekenis daarvan als richtsnoer als ook gelet op de internationale context waarbinnen deze tot stand is gekomen, op zichzelf een belangrijke functie. Het is daarom belangrijk er aan vast te houden en regelmatig te evalueren in hoeverre we op het goede spoor zitten. Voorkomen moet echter worden, dat de inspanningen de komende jaren louter op het bereiken van dit (in het kader van de onderhavige problematiek korte termijn) doel worden gericht. Veel belangrijker acht de Raad het dat de stappen die tot 2010 worden gezet passen in een geloofwaardige en flexibele lange termijn strategie van vele tientallen jaren die moet leiden tot een duurzame energievoorziening. Die zal gebaseerd moeten zijn op nieuwe technologieën, die niet op afroep beschikbaar zijn en zeker niet tegen enigszins concurrerende prijzen. Deze technologieën zullen moeten passen in nog ten dele onbekende, veranderende productiestructuren en consumptiepatronen. De Raad zou gaarne willen vermijden dat de aandacht in het politieke debat zich te zeer zou concentreren op de reductiedoelen voor de in het kader van dit vraagstuk relatief korte termijn. De Raad acht het uiteindelijk van groter belang dat een lange termijn doelstelling gebaseerd op duurzaamheid binnen vizier komt, dan dat een korte termijn doel per definitie moet worden gehaald. De inspanningen die de komende jaren worden verricht moeten vooral aan de lange termijn doelstellingen worden afgemeten. De Raad signaleert in dit verband dat onduidelijkheid bestaat over de hoogte van zo'n lange termijn doelstelling: de laatste jaren circuleren verschillende CO₂-concentraties (450, 500 en 550 ppm). In het NMP3 zou hierover meer duidelijkheid moeten komen.

3.3.2 Middelen voor ontkoppeling

Daar waar de Raad een verschuiving bepleit met betrekking tot de doelstellingen van het CO₂-beleid (met name grotere aandacht voor de lange termijn doelstelling) bepleit de Raad tevens een grotere nadruk op de middelen die moeten worden ingezet om op lange termijn een duurzame situatie te bereiken. Meer in het bijzonder doelt de Raad op het volgende:

1 Intensivering en uitbreiding van het beleid gericht op energie-efficiency en energiebesparing

De Raad wijst in dit verband allereerst op de belemmering dat investeringen voor energiebesparing met name binnen bedrijfstakken waarvoor door de overheid afspraken zijn gemaakt, gerelateerd worden aan sectorspecifieke bedrijfseconomische criteria waarbij terugverdientijden vanaf 2-4 jaar vaak als normaal worden gezien. Dergelijke rentabiliteitscriteria zijn voor het vraagstuk waar het hierom gaat beperkend. De Raad acht het belangrijk te bezien wat haalbaar is bij langere terugverdientijden, en dringt aan op aanvullende maatregelen om die mogelijkheden te realiseren.

Voorts wil de Raad wijzen op de mogelijkheden van een energiebesparingsbeleid voor apparaten, in de volkshuisvesting en de utiliteitsbouw en voor auto's. Ook wijst de Raad op het belang van ruimtelijke- en verkeers- maatregelen (waaronder het werken aan een modern geïntegreerd en intermodaal verkeersstelsel). Het betreft hier door de overheid geïnitieerde maatregelen en investeringen met betrekking tot onze woon, werk en infrastructuur, die moeten worden ingepast in het infrastructuurdebat dat thans meer in algemene zin binnen het kabinet wordt gevoerd. De uitkomst van dit debat is op lange termijn ook voor het bereiken van verdergaande energiebesparing en energie-efficiency van groot belang.

2 Krachtig inzetten op technologische ontwikkeling

Technologische ontwikkeling zowel ter bevordering van de inzet van duurzame energiebronnen als ter bevordering van energiebesparing (een en ander binnen de sectoren industrie, volkshuisvesting en verkeer en vervoer) is essentieel; zonder technologische ontwikkeling zal op het punt van klimaat geen ontkoppeling kunnen worden bereikt. De aanpak via het reeds geïnitieerde stimuleringsprogramma van f 750 miljoen is in dit verband een goede eerste stap, die echter door meer stappen zal moeten worden gevolgd.

3 Financiële prikkels

Zowel om het gebruik van fossiele brandstoffen af te remmen als ook om technologische innovatie uit te lokken zijn prijsprikkels onmisbaar. De Raad wil er echter geen misverstand over laten bestaan dat dergelijke prijsprikkels zeer fors moeten zijn teneinde een substantieel effect te kunnen hebben. Een 'incentive' als bijvoorbeeld de huidige kleinverbruikersheffing is voor een dergelijk doel volstrekt onvoldoende.

4 Uitbouw van mogelijkheden om te komen tot uitstel van maatregelen of kostenverevening

Het is de Raad bekend dat binnen de chemische industrie gewerkt wordt aan afspraken tussen bedrijven, waarbij saneringsmaatregelen voor de uitstoot van verzuurende stoffen genomen worden op de meest kosteneffectieve bedrijfslocaties, terwijl andere bedrijven daaraan een financiële bijdrage leveren. In wezen komen dergelijke

afspraken neer op een eenvoudig systeem van verhandelbare emissierechten. De Raad staat positief ten opzichte van zulke afspraken, ervan uitgaande dat zij ook voldoende zekerheid bieden met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Ook op het vlak van beperking van de uitstoot van CO₂ moet bezien worden of dergelijke afspraken gemaakt kunnen worden, zowel binnen Nederland alsook tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven in het buitenland, met name in Europa.

3.4 Het schaalniveau voor ontkoppeling

Nederland neemt met betrekking tot CO₂-emissiereductie een vooraanstaande plaats in de wereld in, zowel waar het de beleidsdoelstellingen betreft alsook afgemeten aan de daadwerkelijk verrichte inspanningen. Deze koploperpositie wordt door de Raad toegejuicht; daarvan gaat in de internationale onderhandelingen een belangrijke voorbeeldfunctie uit. Nederland kiest hiermee geen gemakkelijke weg, gelet op onze specialisatie in energie-intensieve sectoren en dus onze internationale concurrentiepositie. Ook moet in dit verband worden bedacht dat onze bijdrage aan de mondiale CO₂-uitstoot klein is.

De vraag is daarom aan de orde welke van bovengenoemde instrumenten vooral op internationale schaal moeten worden ingezet, respectievelijk waar op nationaal niveau eigen beleid kan worden gevoerd. De Raad merkt hierover het volgende op:

- waar in het bovenstaande gepleit wordt voor een sterke inzet op technologie in combinatie met prijsprikkels is dat vooral een zaak die in internationaal verband moet worden nagestreefd;
- versterking van de uitbreiding van het energiebesparingsbeleid is daarentegen een zaak waarbij nationaal verdergaande maatregelen en investeringen overwogen kunnen worden. Door een dergelijk beleid kan immers een voorsprong worden verkregen, die uiteindelijk ook voordelen oplevert (zie paragraaf 2.4), terwijl op onderdelen (bijvoorbeeld bij investeringen in woon- en transportinfrastructuur) concurrentienadelen slechts beperkt aanwezig zijn;
- tenslotte wordt door de Raad de aandacht gevestigd op het door de werkgeversorganisatie VNO-NCW bepleite middel van benchmarking. Dit instrument houdt in dat de energie-efficiency prestaties van het Nederlands bedrijfsleven (gemeten naar eenheid product) voortdurend worden vergeleken met die van het buitenlandse bedrijfsleven, waarbij het erom gaat dat Nederlandse bedrijven tot de internationale top blijven behoren. Het is de Raad bekend dat gewerkt wordt aan afspraken tussen overheid en bedrijfsleven waarin dit instrument wordt verankerd; de overheid zou zich dan moeten verplichten om aan de deelnemende bedrijven geen aanvullende nationale CO₂-beleidsmaatregelen op te leggen. De Raad staat op zichzelf positief tegenover de gedachte van benchmarking. Hij tekent daarbij echter wel aan, dat de beoogde afspraken wel zullen moeten blijven leiden tot voortdurende technologische

innovatie: periodieke evaluatie zal moeten uitwijzen of aan deze essentiële voorwaarde wordt voldaan. Bovendien zal benchmarking nooit als enige instrument kunnen worden ingezet; een combinatie met de hierboven genoemde andere instrumenten zal voortdurend aan de orde zijn.

3.5 Het draagvlak voor ontkoppeling

Ontkoppeling van economische groei en het verbruik van fossiele energie vergt dat een deel van de toename van het Nationaal Inkomen wordt ingezet voor publieke en private investeringen in energiebesparing, in R&D, en in omschakeling naar een meer duurzame energievoorziening. Deze investeringen kunnen ten koste gaan van de consumptiegroei. Het draagvlak voor deze investeringen zal – gezien de nog bestaande wetenschappelijke onzekerheden, de voortgaande discussie over de risico's, en de 'onzichtbaarheid' van het probleem – groter zijn naarmate het gaat om investeringen die ook om andere redenen dan klimaatbeleid gewenst zijn. Een belangrijk element van zo'n aanpak is op de eerste plaats een pakket dat bestaat uit:

- een krachtig beleid gericht op maatregelen en investeringen die niet alleen kosten maar ook direct voelbare voordelen opleveren (bijvoorbeeld energiebesparing bij woningbouw);
- de inzet op technologische opties, zowel in de sfeer van energiebesparing als van meer duurzame energie-opwekking; met in de industrie een streven naar internationale topposities qua energie-efficiency;
- het afstemmen van het beleid inzake volkshuisvesting, revitalisering steden, ruimtelijke ordening, en verkeer mede op de wenselijkheid – ook bij doeleinden van verwarming, mobiliteit en dergelijke – van vermindering van het verbruik van fossiele energie en een geleidelijke overgang naar schonere en meer duurzame energiebronnen.

Als tweede element om een draagvlak voor maatregelen in het kader van klimaatbeleid te creëren, is het voorts van cruciaal belang dat gezocht wordt naar mogelijkheden om de kosten zo laag mogelijk te houden, en zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De maatschappelijke kosten van aanpassing aan milieudoelen kunnen aanmerkelijk geringer worden indien het milieubeleid kan profiteren van de verschillen tussen branches en tussen producten, wat betreft hun potenties om milieugebruik te reduceren. Dat betekent dat de overheid zal moeten zoeken naar mogelijkheden voor kostenverevening bij bestrijding van emissies (paragraaf 2.5). Onnodige spanning tussen 'milieu' en 'economie' wordt dan vermeden. Het zoeken naar de laagst mogelijke kosten en naar adequate lastenverdeling vergt ook internationaal een dergelijke 'burden differentiation'. De op initiatief van Nederland ontwikkelde methode daarvoor – welke ten grondslag lag aan het eerder genoemde EU-accord – is een belangrijke stap in die richting. Deze aanpak verdient verdere ontwikkeling en toepassing, ook voor andere werelddelen.

Een derde element dat van belang is met het oog op het draagvlak voor klimaatbeleid is voortgaand onderzoek en communicatie. Het verkrijgen van meer inzicht in de klimaatproblematiek en het uitdragen van deze inzichten op een voor alle belanghebbenden inzichtelijke wijze is essentieel om beleidsmaatregelen door te voeren met name voor zover die althans op korte termijn met welvaartsverlies gepaard gaan.

4 Economische groei en natuurlijke hulpbronnen

4.1 De uitputting van natuurlijke hulpbronnen

De uitputting van natuurlijke hulpbronnen is gerelateerd aan het NMP-thema verspilling. Dit thema richt zich op een efficiënt gebruik van voorraden in consumptie- en productieprocessen en op het veiligstellen van de beschikbaarheid van voorraden.

De kern van duurzame ontwikkeling is het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Het thema verspilling, toegespitst op het veiligstellen van de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, is in termen van het voorzien in de behoeften van toekomstige generaties van groot belang, en ook zeer fundamenteel van aard. Uitputting van voorraden heeft, evenals het energievraagstuk, een sterke relatie met de economische groei. Ook kan substitutie van schaarse, door niet-schaarse grondstoffen uitkomst bieden. Bij schaarste moet overigens niet alleen gedacht worden aan de absolute hoeveelheid van de hulpbron die aanwezig is, maar ook aan technische, ecologische en politieke beperkingen aan de verantwoorde winbaarheid van deze voorraden.

4.2 Het Nederlandse beleid

In Nederland wordt in een aantal opzichten reeds beleid gevoerd dat voor het thema verspilling, respectievelijk voor het tegengaan van uitputting van natuurlijke hulpbronnen, van belang is. In dit verband kan met name worden gewezen op maatregelen in het kader van het afvalstoffenbeleid (beperking van materiaalgebruik, bijvoorbeeld van verpakkingen; bevordering van hergebruik en recycling van producten) en het energiebesparingsbeleid (met name in relatie tot de CO₂-problematiek). Deze maatregelen komen evenwel niet primair voort uit de wens om uitputting van voorraden tegen te gaan, maar zijn vooral bedoeld om de milieuproblemen op te lossen die gepaard gaan met afvalproductie en emissies. Wat ontbreekt – de NMP2-evaluatie wijst hier ook op – is een specifiek beleid dat uitgaat van de noodzaak van het voorkómen van schaarste van natuurlijke hulpbronnen. In die zin is het NMP-thema verspilling nog nauwelijks van de grond gekomen, respectievelijk operationeel gemaakt.

4.3 Mogelijkheden voor ont koppeling

Ontkoppeling tussen economische groei en het gebruik van natuurlijke grondstoffen moet (vanzelfsprekend) met name worden bereikt door “resource efficiency”: een zo efficiënt mogelijk gebruik van energie en grondstoffen, te bereiken door een zo

beperkt mogelijk materiaalgebruik per eenheid product, alsmede door hergebruik en recycling. Aangezien materiaal- en energiegebruik tamelijk sterk aan elkaar gerelateerd zijn, draagt een dergelijk algemeen streven naar dematerialisatie tevens bij aan de reductie van de CO₂-uitstoot. Het is van belang om naast hetgeen op dit vlak reeds gebeurt, na te gaan welke mogelijkheden er zijn om materiaalectensivering verder te stimuleren. Aanvullend op dit algemene beleid acht de Raad het van belang dat specifiekere schaarste-analyses plaatsvinden, opdat prioriteit gegeven kan worden aan het beheer van die voorraden waar schaarste op termijn van één of enkele generaties aannemelijk is.

Zo'n analyse zal op termijn moeten leiden tot doelstellingen voor het beheer van specifieke natuurlijke hulpbronnen c.q. voorraden en – afgeleid daarvan – tot doelstellingen voor concrete producten en productgroepen. Wanneer zulke doelstellingen geformuleerd zijn, ontstaat de mogelijkheid van het maken van afspraken met doelgroepen, respectievelijk (in het uiterste geval) de mogelijkheid van regelgeving. Daarmee kan op de lange duur invulling gegeven worden aan productgerichte milieuzorg, voor zover dat thans niet al plaatsvindt vanuit de andere hiervoor genoemde invalshoeken. Zo'n beleid zal zich volgens de Raad vanuit overwegingen van doelmatigheid vooral moeten richten op producenten.

4.4 Het schaalniveau voor ontkoppeling

De Raad is zich er allereerst van bewust dat het vraagstuk van schaarste bij uitstek een lange termijn vraagstuk is, zowel omdat goede analyses noodzakelijk zijn, als ook omdat die analyses (en vervolgens ook beleidsmaatregelen) in zeer belangrijke mate een internationaal karakter dragen. Uitzonderingen op deze regel zijn er overigens wel, bijvoorbeeld op het vlak van de winning van voor de bouw noodzakelijke grondstoffen als klei, zand en grind. Ook kan in dit verband worden gewezen op onze olie- en aardgasvoorraden.

Op zichzelf is het lange termijn karakter van deze problematiek niet bezwaarlijk; het vraagstuk is immers niet acuut in de zin dat zich op de korte termijn schaarste-vraagstukken van grote omvang aandienen. Wel acht de Raad het van belang dat met het ontwikkelen van een beleid op dit punt een aanvang wordt gemaakt, met name door daarvoor in internationaal verband (bijvoorbeeld de OESO) nadrukkelijk aandacht te vragen. Gelet op de uiteindelijke betekenis hiervan voor een (mondiale) duurzame ontwikkeling acht de Raad een meer prominente plaats van dit vraagstuk op de beleidsagenda thans noodzakelijk.

5 Economische groei en ruimtegebruik

5.1 De aantasting van ruimtelijke kwaliteit

In de voorafgaande hoofdstukken is de ont koppeling van economische groei en milieudruk aan de orde geweest: kan economische groei gepaard gaan met een absolute vermindering van de milieudruk en zo ja, in welke gevallen en met welke beleidsmaatregelen kan dit bevorderd worden? Vergelijkbare vragen kunnen in principe worden gesteld als het gaat over de relatie tussen economische groei en ruimtegebruik als vorm van milieudruk. De milieudruk op de ruimte kan diverse vormen aannemen zoals aantasting van natuurgebieden en natuurwaarden, van milieubeschermingsgebieden, van bossen en waardevolle landschappen en van visuele openheid. Deze vorm van milieudruk valt nog niet goed in één maat samen te vatten. De Raad wil hier ingaan op mogelijkheden tot behoud van zo veel mogelijk open ruimte in samenhang met een zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit, ook in stedelijk gebied, ongeacht bevolkingsgroei en economische ontwikkeling.

Er is tot op heden een vrij rechtstreekse relatie tussen economische groei enerzijds en de druk op de open, niet-verstedelijkte, ruimte anderzijds. Economische groei gaat als regel gepaard met een toenemende behoefte aan grond voor woningbouw, bedrijven, personen- en goederenvervoer. Dat kan ertoe leiden dat functies van de open ruimte, bijvoorbeeld natuur- en landschapswaarden (al dan niet in combinatie met andere functies) en openheid, door versnippering onder druk komen te staan. Er is niet alleen sprake van het fysiek afnemen van het areaal aan open ruimte uitgedrukt in aantallen hectares. Ook de druk op het aantal hectares resterende 'open ruimte' (ca. 85%, internationaal gezien is dat weinig) wordt als probleem ervaren. Ruimtebeslag is niet alleen een kwestie van feitelijk gebruikte hectares, maar ook van beleving. Het verkeer en de bebouwde omgeving zijn vrijwel overal 'aanwezig', door bijvoorbeeld lokale emissies, geluidhinder of horizonvervuiling.

De problematiek van de druk op de open ruimte is geografisch ongelijkmatig over Nederland verdeeld. Het probleem is dus niet overal even urgent. Daarnaast heeft het probleem zoals gezegd een kwalitatieve component: onzorgvuldig gebruik van ruimte betekent verlies aan ruimtelijke kwaliteit. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het karakter van de open ruimte de afgelopen decennia sterk is veranderd. Zo hebben modernisering en ruilverkaveling en schaalvergroting in de landbouw (monocultuur van maisakkers, verdwijnen van houtwallen door ruilverkaveling etc.) hun sporen nagelaten. Dat betekent dat het open laten van ruimte niet per definitie borg staat voor ruimtelijke kwaliteit.

5.2 Het Nederlandse beleid

Het ruimtelijk beleid op rijksniveau is neergelegd in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX). Het beleid is erop gericht de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te behouden en waar nodig te verhogen. Ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door de elementen toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde. Toekomstwaarde heeft te maken met duurzaamheid van de ruimtelijke structuur en de mogelijkheid tot flexibel gebruik van delen van die structuur. Gebruikswaarde wordt nagestreefd door de optimale concentratie en combinatie van functies. Belevingswaarde wordt in stand gehouden en gerealiseerd door het nastreven van diversiteit en ontwerp-kwaliteit en het beschermen van cultuurhistorische waarden.

Een van de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid is het bundelingsbeleid.

Dat houdt in dat de behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen wordt opgevangen door middel van woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen in de stadsgewesten. Voor het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijk en landelijk gebied is in de VINEX een aantal open ruimten aangewezen. In deze open ruimten geldt een restrictief beleid. Dat betekent dat in een aantal aangegeven gedeelten van deze gebieden in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag mag plaatsvinden door verstedelijking. In gedeelten van deze open ruimten wordt aan de provinciale besturen gevraagd in hun streekplannen een zodanige invulling te geven aan het restrictief beleid dat de toename van het ruimtebeslag in deze gebieden wordt geconcentreerd op de stadsgewesten en zo nodig op regionale opvangkernen. Het doel van dit beleid is (onder andere) om de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden zo veel mogelijk te beperken, om de (uitbreiding) van de mobiliteit zoveel mogelijk tegen te gaan en om het stedelijk draagvlak te versterken.

5.3 Mogelijkheden voor ontkoppeling

De ruimtelijke kwaliteit wordt sterk beïnvloed door de toenemende behoefte aan ruimte voor wonen, werken en verkeer. Ervan uitgaand dat hoe dan ook deze behoefte vooralsnog zal toenemen, is het de vraag hoe in deze behoefte kan worden voorzien op een wijze waardoor de open ruimte zo min mogelijk wordt aangetast.

Daarbij zij allereerst (opnieuw) opgemerkt, dat de aantasting van open ruimten met de daarmee samenhangende gevolgen voor het milieu een vraagstuk is, dat zich in sommige delen van ons land nadrukkelijk wel, en in andere delen maar zeer beperkt of niet aandient. Bovendien is de aanwezigheid van open ruimte, zelfs waar die schaars is, nog geen synoniem voor milieukwaliteit; de milieuproblematiek die de landbouw met zich meebrengt illustreert dit.

De Raad benadrukt daarom de noodzaak van identificatie van die open ruimte die behouden moet worden, ook vanuit de belevingswaarde van de visuele openheid.

Daarbij moet zoveel mogelijk aangesloten worden bij voor die gebieden geldende doelstellingen van bijvoorbeeld ecologische of landschappelijke aard.

Uitgaande van aldus bepaalde ruimtelijke doelstellingen kan vervolgens de infrastructurele inrichting (voor wonen, werken en verkeer) daarop worden gericht. Een dergelijke probleem-identificatie is van belang omdat in ons land (waar het de open ruimte betreft) in algemene zin geen sprake is van een schaarste vraagstuk, en tal van functies kunnen worden gecombineerd zonder dat centrale sturing en daarmee mogelijk samenhangende investeringen vereist zijn. In gebieden als bijvoorbeeld het Groene Hart ligt de situatie echter duidelijk anders.

Vorkomen moet worden dat intensivering van het huidige ruimtegebruik tot ongewenste neveneffecten (bijvoorbeeld meer mobiliteit als reactie op onvoldoende aanwezigheid van groenvoorzieningen in het stedelijk gebied) leidt. Met name kan intensivering van ruimtegebruik gepaard gaan met meer congestie, allerlei vormen van hinder en functieverlies. De uitdaging is daarom om intensivering zodanig vorm te geven, dat geen congestie en kwaliteitsverlies in de gebouwde omgeving optreedt.

Voor wat betreft de functies bouwen en mobiliteit betekent intensivering van het ruimtegebruik het volgende.

- Op interregionaal niveau dient de distributie van nieuwbouw voor bewoners en bedrijven zoveel mogelijk te geschieden in aansluiting op de verstedelijkingszones en hoofdtransportassen die binnen Nederland en tussen Nederland en de ons omringende landen ontstaan zijn.
- Intraregionaal gezien dient het bouwen, voor zover mogelijk en zinvol, compact te gebeuren, dat wil zeggen als inbreiding binnen of uitbreiding van bestaande grote en middelgrote steden. Daartoe dient ordening van de deconcentratie te worden nagestreefd, en evenzeer zoveel mogelijk aansluiten op bestaande bebouwingkernen en verkeersfaciliteiten.
- Bebouwde ruimte moet zoveel mogelijk multifunctioneel en driedimensionaal worden benut. De Raad denkt daarbij onder meer aan overkluising van transportsystemen en aan ondergronds bouwen, vooral binnen bestaande stedelijke concentraties. Daarbij behoren de hoge kosten op de korte termijn niet per definitie onoverkomelijk te zijn: vooral de baten op langere termijn op het punt van verminderd ruimtebeslag dienen bij de besluitvorming een rol te spelen.
- Het ruimtebeslag dat gepaard gaat met toenemende mobiliteit, dient daarnaast te worden beperkt door deze mobiliteit zoveel mogelijk op te vangen in verschillende vormen van collectief (personen- en goederen-) vervoer. In het bijzonder wijst de Raad op de mogelijkheid van vroegtijdige investeringen in het

openbaar vervoer op niet-traditionele wijze, zoals bijvoorbeeld belbussen en light-rail systemen, als ook op de mogelijkheid van het subsidiëren van het gebruik van de deelauto. Met een dergelijke benadering wordt tevens bijgedragen aan het bereiken van milieudoelen (bijv. reductie van CO₂-uitstoot).

- Het lijkt de Raad niet zinvol om bij het kiezen van strategieën ter intensivering van het ruimtegebruik te streven naar één standaardcombinatie van strategieën (bijvoorbeeld compact bouwen in combinatie met collectief vervoer per rail). De in Nederland zowel inter- als intraregionaal bestaande verschillen in dichtheid en spreiding van het ruimtegebruik rechtvaardigen veeleer het ontwikkelen van strategiecombinaties die (ten dele) landsdeel-, regio- of plaatsspecifiek zijn.

Meer in zijn algemeenheid heeft de Raad de indruk dat in het rijksbeleid onvoldoende aandacht bestaat voor neveneffecten van beleid die gunstig zijn voor het bereiken van doelen van ander beleid. Van beslissingen over ruimtelijke inrichting en infrastructuur kan invloed uitgaan op gedragskeuzen van burgers en bedrijven. Een bepaalde vormgeving van de ruimtelijke inrichting kan burgers verleiden tot gedragsverandering zodat individuele gedragskeuzen beter stroken met collectieve doelen. Het gaat voor een belangrijk deel om uitvoering van beleid dat tot de competentie van VROM behoort: revitalisering van steden, locatiekeuzes voor woningbouw, duurzamer bouwen en renoveren etc. Voor een ander deel gaat het om beslissingen betreffende de leefomgeving, die tot de competentie van andere ministeries behoren, met name V&W en LNV. Meer aandacht voor bedoelde neveneffecten vereist een schaa sprong in het denken over ruimtelijk relevante beslissingen. Het aspect van ruimtegebruik moet niet achteraf door VROM in het besluitvormingsproces ingebracht worden als al plannen ontwikkeld zijn, maar vanaf het eerste stadium een rol spelen ook bij projecten waarbij andere ministeries het voortouw hebben.

31

De vraag is tenslotte in hoeverre het houdbaar is de toenemende behoefte aan ruimtegebruik als betrekkelijk autonoom gegeven te beschouwen. Tot op zekere hoogte lijkt dat het geval, doch van een axioma is volgens de Raad geen sprake. Zo acht de Raad het zeer wel mogelijk dat de toekomstige ontwikkelingen bijvoorbeeld op het vlak van mobiliteit zullen nopen tot beleidsmaatregelen waarmee wordt getracht deze behoefte in te dammen.

5.4 Het schaalniveau voor ontkoppeling

Het beleid gericht op het tegengaan van aantasting van de open ruimte en het behoud van ruimtelijke kwaliteit is, in tegenstelling tot het CO₂-beleid, hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Dat wil zeggen dat er relatief grote beleidsruimte is op nationaal niveau, overigens met inachtneming van het gegeven dat de ligging van onze hoofdtransportassen (corridors) mede wordt bepaald door de internationale economische ont-

wikkelingen. De Raad acht het, waar dat gelet op geformuleerde doelstellingen nodig is, onvermijdelijk dat deze ruimte wordt benut door een sterkere sturing van het ruimtelijk beleid op nationale schaal. Veel ruimtelijk relevante keuzen kunnen alleen op dat niveau zinvol worden gemaakt; keuzen op lagere schaalniveaus kunnen leiden tot versnippering en ondoelmatig ruimtegebruik. Als voorbeeld hiervan kan de verdrogingsproblematiek dienen. Regelingen waarbij per perceel een grondwaterpeil wordt vastgesteld – eventueel gekoppeld aan een schadevergoeding voor de perceelseigenaar, wanneer dat grondwaterpeil hoger is dan vanwege de agrarische bestemming wenselijk wordt geacht – lijken onvoldoende bij te dragen aan landelijke doelen in het kader van verdrogingsbeleid en kunnen uit landbouwkundig oogpunt evenmin als optimaal worden aangemerkt. In zo'n geval is er veel voor te zeggen op nationaal niveau te bepalen welke arealen bestemd moeten worden als natuurgebieden (inclusief gewenst grondwaterpeil) en welke primair voor agrarisch gebruik bestemd zijn. Voor het uitvoeren van dergelijk beleid dienen dan wel voldoende effectieve instrumenten beschikbaar te zijn.

5.5 Het draagvlak voor ontkoppeling

De Raad heeft de indruk dat ruimtelijk beleid zoals dat door hem wordt voorgestaan, op instemming kan rekenen, in die situatie, waarin het probleem van aantasting van de open ruimte evident is en doelstellingen op nationaal niveau zijn vastgesteld. Wel is de Raad zich ervan bewust, dat hiervoor zal moeten worden afgeweken van de bestaande traditie van gedecentraliseerde besluitvorming. Er zal op centraal niveau sterker moeten worden gestuurd; die sturing behoeft overigens niet per se in dwingende zin gestalte te krijgen, maar kan ook worden bevorderd door positieve prikkels, waardoor het gewenste ruimtelijke beleid gestalte krijgt. Voorbeelden hiervan zijn het tegengaan van kantoren langs de snelweg ten behoeve van kantoren in de compacte stad als ook het hergebruik van gebouwen. Sturing van bovenaf betekent ook een sterk verhoogd niveau van investeringen, die zullen moeten worden bekostigd uit de opbrengsten van economische groei. De Raad is zich er overigens van bewust dat met de voorgaande opmerkingen zeker niet het laatste woord is gezegd over de afweging van decentralisatie versus centralisatie in de verschillende planningsstelsels van het VROM-beleid. Hij zal hierop nader ingaan in zijn nog uit te brengen advies over sturing van het leefomgevingsbeleid.



DIRECTORAAT-GENERAAL MILIEUBEHEER

Directie Strategie en Planvorming

Aan de voorzitter en leden
van de VROM-raad
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

SP97091778

17 APR. 1997

Onderwerp

Adviesaanvraag Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)

1. Inleiding

In de Wet milieubeheer is aangegeven dat tenminste eenmaal in de vier jaar een nationaal milieubeleidsplan wordt vastgesteld. Aangezien het NMP2 verscheen in december 1993 wordt thans gewerkt aan de voorbereiding een nieuw nationaal milieubeleidsplan. De publicatie van dit NMP3 is voorzien in november 1997. Mede namens de ministers van Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Verkeer en Waterstaat verzoek ik u hierbij advies uit te brengen over het NMP3. Graag wil ik hieronder het kader schetsen waarbinnen het NMP3 wordt voorbereid en wil ik mijn adviesaanvraag specificeren.

2. Kader waarbinnen het NMP3 wordt voorbereid

Een belangrijke basis van het NMP3 vormt de vierde Milieuverkenning (MV4) die door het RIVM op 1 juli 1997 wordt uitgebracht. Hierin wordt de voortgang van het huidige milieubeleid ten opzichte van de milieudoelen uit het NMP1 en het NMP2 geëvalueerd en wordt op basis van enkele scenario's een prognose gegeven voor de ontwikkeling van de toestand van het milieu in Nederland tot 2020. Zoals al uit de Milieubalans 1996 valt op te maken zullen uit de MV4 zowel successen als tegenvallers blijken. Successen zijn bijvoorbeeld geboekt met de absolute daling van emissies van veel belastende stoffen tezamen met economische groei. Maar ook blijkt zich de laatste jaren een aantal ontwikkelingen voor te doen die sommige van de tot nu toe behaalde resultaten dreigen te niet te doen.

Niet alleen de milieuresultaten van dat beleid (zoals die zullen blijken uit MV4) kunnen aanleiding zijn om het huidig milieubeleid of onderdelen daarvan anders in te vullen. Aanleiding daartoe kan ook gevonden worden in eventuele onbedoelde maatschappelijke neven-effecten waartoe dat beleid dreigt te gaan leiden, en vooral ook in maatschappelijke en internationale ontwikkelingen en trends waarmee dat beleid rekening heeft te houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen; met ondermeer gevolgen voor het beslag op ruimte en voorraden;

Bijlagen



- de gewijzigde bestuurlijke omstandigheden (bijvoorbeeld de toenemende invloed van de EU, en de rol van de rijksoverheid tussen internationale organen en decentrale overheden) en wensen (de aandacht voor deregulering, de wens tot verbetering van de marktwerking en de wens tot verhoging van de kosteneffectiviteit);
- de bevordering, uitwerking en vertaling van afspraken in een internationaal kader in een context van de nog altijd toenemende internationale arbeidsdeling;
- de investeringsimpuls in de infrastructuur die in het kader van de ICES wordt voorbereid;
- de noodzaak tot verdere integratie van milieu, economie en ruimtelijke ordening;
- technologische ontwikkelingen (bedreigende zowel als gunstige);
- de inspanningen op het gebied van biodiversiteit.

Het is mogelijk dat deze ontwikkelingen leiden tot bijstellen of zelfs vernieuwen van de strategie van het milieubeleid.

3. Probleemstelling

In het NMP3 moeten de strategische lijnen en de planning van het milieubeleid voor de komende 4 tot 8 jaar worden neergelegd. In de eerste plaats moet de inzet van NMP1 en NMP2 om de saneringsfase af te ronden concreet ingevuld worden. In de tweede plaats moet voor de volgende fase van het milieubeleid de kabinetsmissie van 3% procent economische groei gekoppeld aan absolute vermindering van de milieudruk, vormgegeven worden. Dit betekent invulling van het begrip duurzame ontwikkeling in termen van beheren en ontwikkelen aansluitend bij het ruimtelijke ordenings- en economisch beleid, inclusief het technologiebeleid. Anderzijds zullen de genoemde beleidsterreinen ook in milieutermen geformuleerd moeten worden: externe integratie.

4. Adviesaanvraag

Gezien het bovenstaande wil ik mijn adviesaanvraag over het NMP3 als volgt specificeren:

a) De uitvoering Milieubeleid staat niet op zichzelf, maar wordt in de praktijk van alle dag beïnvloed door inzichten/ervaringen opgedaan in de uitvoering van het milieubeleid en allerlei (maatschappelijke) ontwikkelingen en trends. Vraag is welke inzichten uit de evaluatie van het NMP2-beleid en welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en trends, zowel nationale als internationale, het volgens de raad wenselijk maken (onderdelen van) het milieubeleid opnieuw te bekijken, waarom en hoe? Is het volgens de raad gewenst om in het NMP3 speciale aandachtsgebieden of prioriteiten te benoemen, en zo ja welke en waarom?

De voorbereidingen voor het NMP3 zijn nu in volle gang. Indien een advies als bovenbedoeld uiterlijk in juni 1997 wordt uitgebracht, is het nog mogelijk om met de resultaten ervan rekening te houden bij het opstellen van het concept-NMP3, dat naar verwachting in juli wordt opgeleverd. Ter ondersteuning van de werkzaamheden van de raad ben ik graag bereid enkele (tussen)rapportages die t.b.v. het NMP3 reeds zijn verschenen ter beschikking te stellen - met name de rapportages van de blokken "evaluatie" en "trends" - of op uw verzoek nadere informatie te geven. Ook ben ik bereid u concept-rapportages van de MV4 ter beschikking te stellen.

b) Hoe ziet de raad de doorwerking van de Nota Milieu en Economie die in het voorjaar van 1997 zal verschijnen? In de Nota milieu en economie zullen lijnen uitgezet worden die een positieve impuls betekenen voor zowel milieu als economie. Welke bijdrage deze voorstellen en overigens ook andere beleidsvoornemens leveren aan het bereiken van de milieudoelstellingen, zoals in de NMP-s geformuleerd zijn, zal in het NMP3 bekeken moeten worden. Eveneens doet zich de vraag voor of en hoe constatering en (zoals verwacht wordt) voorstellen uit de Nota Milieu en Economie nopen tot een verdere beleidsmatige concretisering in het NMP3.



SP97091778

3

Evenals voor het vorige punt geldt ook hier dat dit onderdeel van het advies in de zomer van 1997 zou moeten worden uitgebracht om het te kunnen betrekken bij de voorbereiding van het concept-NMP3. Omdat voor de advisering slechts een beperkte tijd beschikbaar is, zullen in de voorbereidende fase concepten van de Nota Milieu en Economie beschikbaar worden gesteld.

c) Publicatie van het NMP3 is voorzien in november 1997. Een beoordeling van de raad van het NMP3 als geheel stel ik op prijs, mede tegen het licht van mogelijk daarin te benoemen prioriteiten en aandachtspunten die de raad ziet bij de implementatie en uitvoering ervan. Wellicht dat gedurende de voorbereiding van het NMP3 nog advisering over meer specifieke onderwerpen gewenst wordt. Indien dit het geval is, zal ik in overleg met u tot aanvullende vragen komen.

Hoewel ik mij realiseer, dat de tijdspanne waarin uw advies tot stand moet komen kort is, wil ik u toch verzoeken andere in aanmerking komende adviesraden bij uw advisering te betrekken. Ik denk daarbij met name aan de SER.

Tenslotte maak ik u er nog op attent dat waarschijnlijk de minister van Ontwikkelingssamenwerking het NMP3 eveneens zal willen ondertekenen.

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Margaretha de Boer

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