

Vergaderjaar 2005–2006

30 535

Toekomstagenda Milieu

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave		blz.
Voorwoord		5
1	Veranderend Milieubeleid	7
1.1	De uitdaging: een gezonde en veilige leefomgeving	7
1.2	Veranderende omstandigheden	8
1.3	Nuchter en zakelijk	9
1.4	De overheid in een andere rol	10
1.5	Deze agenda en het vervolg	11
2	Toekomstvast milieubeleid	13
2.1	Kernpunten	13
2.2	Een beter regelende overheid	13
2.2.1	Een kwaliteitsimpuls voor uitvoering en toezicht	13
2.2.2	Beter omgaan met Brussel	15
2.2.3	Kosten en baten nuchter afwegen	17
2.2.4	Meer samenhang tussen ruimtelijk- en milieubeleid	18
2.2.5	Nederland verantwoordelijk in de wereld	19
2.3	Ruimte voor gezonde groei	22
2.3.1	Het lange termijn perspectief beter in beeld	23
2.3.2	Milieu als economische kans	23
2.3.3	Meer verantwoordelijkheid bedrijfsleven	25
2.4	Milieubeleid van deur tot dampkring	28
2.4.1	Burgers beter betrekken	28
2.4.2	Milieubeleid dichterbij de burger	29
2.4.3	Anders communiceren	30
3	Beleidsprogramma: toekomstvast	32
3.1	Schone lucht en klimaat	32
3.1.1	Op weg naar schone energie	33
3.1.2	Duurzame mobiliteit	37
3.1.3	Groene grondstoffen	39
3.1.4	Gebouwde omgeving	40

3.2	Schoon water	41
3.2.1	Een doelmatige waterketen	41
3.2.2	Diffuse bronnen	44
3.3	Leefomgevingskwaliteit	48
3.3.1	Ruimte voor lokale oplossingen	48
3.3.2	Geluidseisen aan de producten	49
3.3.3	Risicocommunicatie naar omwonenden	50
3.3.4	Veilig omgaan met schaarse ruimte	50
3.3.5	Schiphol	51
3.4	Behoud Biodiversiteit	51
3.4.1	Internationaal biodiversiteitbeleid	52
3.4.2	(Agro-)biodiversiteit in Nederland	53
3.4.3	De Ecobalans	54
3.5	Efficiënter en innovatiever	55
3.5.1	Het milieubeleid wordt efficiënter	55
3.5.2	Effectief investeren in innovaties	58
4	Doelgericht milieubeleid	60
4.1	De beleidsopgaven	60
4.2	Doelbereik	61
4.2.1	Klimaat	61
4.2.2	Verzuring	62
4.2.3	Waterkwaliteit	62
4.2.4	Bodemsanering	63
4.2.5	Luchtkwaliteit	64
4.2.6	Geluid	65
4.2.7	Afval	66
4.2.8	Externe Veiligheid	66
4.2.9	Overig milieubeleid	66
4.3	Samenvatting doelbereik	66

VOORWOORD

Op dat hele kleine stukje aarde

15 miljoen mensen, op dat hele kleine stukje aarde...die schrijf je niet de wetten voor, die laat je in hun waarde. Dat is het refrein van een liedje dat eind vorige eeuw populair was, en de Nederlandse samenleving in een notendop beschreef. Een beeld van drukte en bedrijvigheid op een klein stukje grond, van trots op Nederlandse prestaties, en een eigen en soms eigenzinnige manier om samen problemen op te lossen.

De drukte en bedrijvigheid op dit kleine stukje aarde zijn sinds die tijd alleen maar toegenomen.

Daarom moeten we in Nederland, in vergelijking met veel andere landen, extra ons best doen om een gezonde, veilige en prettige leefomgeving en aantrekkelijke natuur te behouden en te realiseren. Voor dat idee bestaat brede steun. Over de vraag hoe dat het beste kan, daarover gaat deze agenda. De vraag is niet: *moet het wel?*, maar veel meer: *is de aanpak goed en toekomstvast?*

Want in Nederland en in de wereld is sinds het vorige decennium veel veranderd. Nieuwe maatschappelijke vraagstukken zijn actueel, de economische situatie is veranderd, en het milieuvraagstuk vraagt veel sterker om een Europese en wereldwijde aanpak dan we ons eerder realiseerden. Nederland is inderdaad een heel klein stukje van de aarde. Wat wij in Nederland doen heeft gevolgen voor het leefmilieu in andere landen. Maar ook: onze milieuproblemen zijn niet oplosbaar zonder goede afspraken met andere landen. Mondiale problemen als verandering van het klimaat en verlies van biodiversiteit vragen om een ambitieuze en internationale aanpak. Als in alle landen van de wereld op dezelfde manier wordt geconsumeerd en geproduceerd als in Nederland, dan zouden we drie wereldbollen nodig hebben.

Juist omdat er in de wereld en in Nederland nog veel te doen is, zijn we aan onszelf en aan de wereld verplicht de milieuproblemen zo effectief en efficiënt mogelijk op te lossen. Om de dichtbevolkte en drukke stadsstaat Nederland *schoon* te maken en te houden is juist hier een aanpak nodig die *slim* is om ook economisch *sterk* te kunnen blijven. Nederland moet het beter aanpakken dan andere Europese landen, en dat hebben we ons in Nederland tot nu toe onvoldoende gerealiseerd. Ik wil daarom met deze agenda verder gaan met de vernieuwingen die het kabinet in het milieubeleid reeds heeft ingezet. Ik vind het belangrijk het milieubeleid in zijn geheel zakelijk te bezien en er voor te zorgen dat het beleid ook op de lange termijn houdbaar is.

Deze agenda beschrijft de aanpak die het kabinet voorstaat. Velen – het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, ander overheidsorganisaties, maar ook individuele burgers – hebben het afgelopen half jaar suggesties en adviezen gegeven voor die aanpak. Ik heb die als buitengewoon waardevol ervaren, en zoveel mogelijk laten doorklinken in deze agenda. In het bijzonder wil ik de heren Lubbers, Winsemius en Weijers en mevrouw Cramer bedanken voor hun nuttige adviezen.

Het kabinet stelt een aanpak voor die zich kenmerkt door nuchterheid en realisme. Doen wat nodig is, een sterke inzet op de kansen van technologische innovatie, ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief van het bedrijfsleven, samenwerken binnen Europa. En, last but not least, een actieve overheid die burgers, bedrijven en andere overheden betreft bij het maken van beleid, die regels stelt die uitvoerbaar en hanteerbaar zijn, verantwoordelijkheid daar legt waar ze hoort en goed uitleg geeft over het beleid.

Zo'n nuchtere en zakelijke aanpak moet overigens niet worden verstaan als «dat het wel een onsje minder kan». Het kabinet houdt vast aan het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) en wil bereiken dat de daarin afgesproken doelen daadwerkelijk gehaald worden. Deze agenda is daarom geen nieuwe beschrijving van milieuproblemen, van doelstellingen, van alle huidige inspanningen of een compleet nieuwe visie op het milieuvraagstuk, en derhalve geen nieuw Nationaal Milieubeleidsplan. Doelen halen en het beleid zo maken dat we ook in de toekomst kunnen blijven zorgen voor een schoon en veilig leefmilieu, dat is de uitdaging van deze agenda. Niet meer, maar zeker ook niet minder. Voor onszelf en dat kleine stukje van de aarde... én omdat we verantwoordelijkheid dragen voor het geheel.

Pieter van Geel

1 VERANDEREND MILIEUBELEID

1.1 De uitdaging: een gezonde en veilige leefomgeving

Met het Nederlandse milieubeleid zijn de afgelopen 30 jaar belangrijke successen geboekt. Ons leefmilieu is aanzienlijk schoner geworden en er is op vele terreinen absolute ontkoppeling gerealiseerd – de economie groeide terwijl de belasting van het milieu daalde. Het leefmilieu stelt ons echter nog steeds voor belangrijke uitdagingen.

Het klimaatprobleem is nog lang niet opgelost, hoewel de Kyoto-doelstellingen binnen bereik liggen. Zelfs met verregaande maatregelen in de energievoorziening is klimaatverandering onvermijdelijk. Dit kan overstromingen tot gevolg hebben, maar kan ook leiden tot ingrijpende veranderende omstandigheden voor landbouwproductie en de natuur. Er kunnen ook in Nederland nieuwe gezondheidsdreigingen ontstaan door hoge temperaturen en (tropische) ziektes die hier tot nu toe niet of nauwelijks voorkwamen.

De Millennium Ecosystem Assessment laat zien dat de mensheid de afgelopen vijftig jaar de natuurlijke leefomgeving (de ecosystemen) sneller en drastischer dan ooit tevoren heeft veranderd, vooral om te voldoen aan de groeiende vraag naar voedsel, zoet water, hout, vezels en brandstoffen. Dat heeft geresulteerd in een substantieel en in belangrijke mate onomkeerbaar verlies aan biodiversiteit. Ongeveer zestig procent van de functies die de natuurlijke leefomgeving vervult en die essentieel zijn voor het leven op aarde, verslechtert of wordt niet duurzaam gebruikt. Deze degradatie raakt in het bijzonder de armen. De schaarste kan de oorzaak worden van conflicten tussen bevolkingsgroepen en landen, met ook voor de Nederlandse samenleving belangrijke consequenties. Nederland voldoet nog niet aan alle nationale emissiedoelen. Mede doordat we de emissiedoelen voor de kortere termijn (2010, 2015) niet halen zal de kwaliteit van de lucht, het oppervlaktewater, de bodem en het grondwater met het huidige beleid naar verwachting niet tijdig het gewenste niveau bereiken. Bovendien concludeert het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in de zesde Milieuverkenning dat de emissies van een aantal stoffen vanaf 2010 bij voortzetting van het huidige beleid weer zullen stijgen. Dat betekent dat burgers in Nederland meer dan gemiddeld milieugerelateerde gezondheidsrisico's lopen. Het kabinet vindt dat voor een welvarend land als Nederland geen aanvaardbare situatie.

Het kabinet houdt daarom vast aan de uitgangspunten van het milieubeleid. Het beleid uit het NMP4 en de nota «Vaste waarden, nieuwe vormen» is voor dit kabinet het vertrekpunt. In lijn met het Hoofdlijnenakkoord houdt het kabinet vast aan de absolute ontkoppeling van economische groei en milieudruk. Het kabinet wil de Nederlandse burger een milieukwaliteit bieden die tot de beste behoort van vergelijkbare verstedelijkte gebieden in Europa (zoals Ile de France, Greater London, Ruhr-gebied). Daarbij wil het kabinet afwenteling van onze milieuproblemen naar andere delen van de wereld, of naar toekomstige generaties, zoveel mogelijk voorkomen door een op duurzaamheid gerichte ontwikkeling van onze economie. De uitdaging is om het milieubeleid zo vorm te geven dat we economische groei en vermindering van de milieudruk kunnen combineren, zoals ook tot uitdrukking komt in de doelstelling die in Lissabon zijn geformuleerd voor de economische ontwikkeling van Europa.

Economische groei en toenemende welvaart hebben minder waarde als deze ten koste gaan van gezondheid, leefomgeving of natuur. Een duurzame ontwikkeling, dus een ontwikkeling die we generaties lang vol kunnen houden, is alleen mogelijk als we aan de economie, aan onszelf, duidelijke eisen stellen en helder richting geven. Dertig jaar ervaring met milieubeleid heeft geleerd dat economie en milieu geen tegenstelling zijn. Een gezond en veilig milieu waarin het prettig toeven is, kan prima samengaan met een bloeiende economie en een toenemende welvaart. Het kan, maar dat gaat niet vanzelf. Randvoorwaarden stellen knelt altijd en dat wordt juist zo gevoeld als het er op aankomt. Als er bijvoorbeeld geïnvesteerd moet worden in milieuvoorzieningen en er zorg is over de concurrentiepositie of de werkgelegenheid onder druk staat. Juist in die situaties moeten overheid, burger en bedrijfsleven de rug recht houden.

1.2 Veranderende omstandigheden

Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die medebepalend zijn voor de manier waarop het milieubeleid kan worden gerealiseerd zijn voor het kabinet mede aanleiding tot het uitbrengen van deze agenda.

- Het wordt steeds duurder om milieuproblemen op te lossen. Nederland geeft drie procent van het inkomen (BNP) uit aan milieumaatregelen, dat is twee keer zoveel als het gemiddelde in Europa. Dat vindt zijn oorzaak in het *stadsstaat* karakter van Nederland: ons land is dichtbevolkt en kent een hoge concentratie van economische activiteiten. Daarom is het onvermijdelijk dat de investeringen om de kwaliteit van de leefomgeving te garanderen, hier op een relatief hoog niveau liggen. Door de economische stagnatie moest er de afgelopen jaren echter flink bezuinigd worden waardoor op een aantal beleidsterreinen te weinig middelen beschikbaar zijn om het beleid uit te voeren. Zo waren de middelen voor het NMP4 niet voor meer jaren vastgelegd.
- De afgelopen jaren is het vertrouwen in de overheid verminderd en vragen burgers de overheid sterker dan voorheen om zich te verantwoorden over de concrete resultaten die met het beleid geboekt worden. Hoewel er in de samenleving nog aanzienlijke betrokkenheid is bij het milieuvraagstuk, is de steun van burgers voor verdergaande milieumaatregelen mede hierdoor niet onbeperkt. Dat geldt vooral daar waar twijfel bestaat over de kosteneffectiviteit van maatregelen, de verdeling van verantwoordelijkheden en lasten, of daar waar de mogelijkheden tot gedragsverandering beperkt zijn.
- De kaders van het milieubeleid worden tegenwoordig grotendeels vastgesteld in Europees verband. Dat is een nuttige en noodzakelijke ontwikkeling omdat Nederland onder meer uit concurrentieoverwegingen belang heeft bij een goed internationaal, met name brongericht, milieubeleid. Tegelijkertijd betekent deze ontwikkeling dat Nederland bij de inrichting van het milieubeleid moet samenwerken met andere Europese landen, waar milieuproblemen vaak minder groot of urgent zijn.
- In toenemende mate heeft het milieubeleid een wereldwijde dimensie. Nieuwe milieuvraagstukken als het klimaatprobleem en de aantasting van de biodiversiteit, zijn problemen op wereldschaal. Daarnaast zijn economische activiteiten wereldwijd steeds verder vertakt en verbonden geraakt, en landen relatief uitwisselbare vestigingsplaatsen geworden. Daardoor kan minder op het nationale of Europese niveau

worden geregeld, en worden de beperkingen van de traditionele beleidsontwikkeling zichtbaar.

- Een deel van het bedrijfsleven heeft de afgelopen decennia, mede onder invloed van gewijzigde maatschappelijke opvattingen, steeds meer verantwoordelijkheid genomen voor milieuvraagstukken. Het bedrijfsleven vraagt om mogelijkheden om zelf initiatief te nemen en oplossingen te kiezen en er is irritatie over de uitvoering en handhaving van het beleid. Daarnaast is de afgelopen jaren gebleken dat het milieuvraagstuk voor Nederland ook economische kansen biedt, omdat Nederland vaak als een van de eersten wordt geconfronteerd met de noodzaak innovatieve oplossingen te ontwikkelen.

Genoemde ontwikkelingen betekenen een dubbele uitdaging. Door de Europese samenwerking en internationalisering van het milieuvraagstuk is Nederland mede afhankelijk van de opstelling van andere Europese landen en internationale partners. Tegelijkertijd en ook door deze ontwikkeling, vragen de nationale partners in het milieubeleid meer betrokkenheid bij en verantwoording over de keuzes die in het nationale milieubeleid gemaakt worden, en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.

1.3 Nuchter en zakelijk

Het kabinet heeft in reactie op genoemde ontwikkelingen in het milieubeleid reeds eerder vernieuwingen doorgevoerd. Het kabinet heeft daarbij telkens gekozen voor een nuchtere en zakelijke aanpak, die maatschappelijke partijen op een realistische manier aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden.

- Het kabinet maakt het milieubeleid voor bedrijven eenvoudiger en biedt meer ruimte om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Door overbodige regels te schrappen, regelingen samen te voegen of anders te structureren wordt de naleving van milieuregels gemakkelijker en dalen de bijbehorende administratieve lasten. Door eenvoudige regelingen is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de inzameling en verwerking van bepaalde soorten afval als autobanden, wit- en bruingoed verschoven naar de producenten.
- De voortgezette vergroening van het belastingstelsel stimuleert de verbetering van de milieukwaliteit in Nederland. Door introductie van verhandelbare emissierechten voor CO₂ in februari 2005 heeft het kabinet mechanismen in werking gesteld die bedrijven helpen om de vastgestelde doelen voor emissiereductie zo goedkoop mogelijk te realiseren.
- Om het milieubeleid beter af te stemmen op de belevingswereld van burgers, is het kabinet in 2003 gestart met het programma *Beleid met Burgers*. Eén van de initiatieven uit dit programma is het *Burgerplatform* dat over onderdelen van het VROM-beleid adviseert.
- Met de nota *Nuchter omgaan met Risico's* laat het kabinet zien hoe bij complexe beleidsproblemen onder meer gezondheid, veiligheid en kosten op een transparante en zorgvuldige manier kunnen worden afgewogen. Deze werkwijze is toegepast bij de beleidskeuzes ten aanzien van legionella.

- Nuchterheid is ook geboden bij de keuze en vormgeving van beleidsinstrumenten. De fiscale stimulering van groene stroom via een vrijstelling van de energiebelasting bleek aanvankelijk niet effectief en niet efficiënt. Nu gebeurt dat veel efficiënter en effectiever via een gerichte aanbodstimulering van de binnenlandse groene stroomproductie. Bovendien wordt jaarlijks vijfhonderd miljoen euro bespaard terwijl het milieueffect vergelijkbaar is met daarvoor.
- Effectief is ook om de opbrengst van het Waddengas in te zetten voor natuur en de besparingen van het later sluiten van Borssele te benutten voor maatregelen die bijdragen aan de energietransitie.

Het kabinet wil met de voorliggende agenda de nuchtere en zakelijke aanpak van het milieubeleid voortzetten. Enerzijds een *doelgerichte*, effectievere en efficiëntere aanpak met inzet van alleen die instrumenten die zonder onnodige kosten en irritaties daadwerkelijk bijdragen aan het halen van milieudoelen. En anderzijds een *toekomstvaste* aanpak waarin samen met maatschappelijke partners realiseerbare oplossingen worden gezocht die – ook op de lange termijn – draagvlak ontmoeten en die kansen creëert voor een duurzame ontwikkeling van onze economie. Bij de uitwerking en uitvoering van die agenda kunnen overheid, burgers en bedrijfsleven niet zonder elkaar. De overheid heeft echter een bijzondere positie.

1.4 De overheid in een andere rol

Ons leefmilieu is van ons allemaal, en van niemand in het bijzonder. De overheid heeft, als beschermer van het algemeen belang, een belangrijke verantwoordelijkheid en actieve rol bij het beheer van ons leefmilieu. Internationale afspraken zijn daarbij onontbeerlijk.

De overheidsverantwoordelijkheid voor het leefmilieu kan alleen worden waargemaakt als alle maatschappelijke partners (burgers, overheid, bedrijfsleven) bij het ontwikkelen van milieubeleid gezamenlijk keuzes maken en zich gezamenlijk inspannen om resultaten te bereiken.

Milieubeleid kan niet zonder maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid van burgers. Bij het ontwikkelen en toepassen van innovatieve oplossingen heeft het bedrijfsleven een sleutelrol en decentrale overheden zijn essentieel voor adequate implementatie van het beleid.

Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden nemen steeds vaker zelf initiatieven om tot milieuverbetering te komen. Daarbij, maar ook in het algemeen, oriënteren zij zich in toenemende mate op internationale ontwikkelingen en besluitvorming. De mogelijkheden van de nationale overheid veranderen hierdoor, terwijl zij wel verantwoordelijk is en afgerekend wordt op afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt. Daarom dient de (rijks)overheid open te staan voor ontwikkelingen bij burger en bedrijfsleven, en bij de ontwikkeling van beleid van «buiten naar binnen» te werken en maximaal aan te sluiten op initiatieven uit de samenleving.

De nationale overheid heeft de rol om – veel meer dan nu – *samen* met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, de inzet in internationale beleidstrajecten te bepalen en hiervoor een actieve onderhandelingsstrategie te ontwikkelen en met (internationale) partners coalities te bouwen. Zijn in internationaal verband afspraken eenmaal gemaakt, dan heeft de rijksoverheid tot taak nationale kaders voor de implementatie van internationale afspraken te ontwikkelen en te handhaven. Daarbij dient het uitgangspunt te zijn dat aan bedrijven en burgers maximaal de ruimte wordt geboden om zelf op effectieve en efficiënte manieren bij te dragen

aan het oplossen van milieuvraagstukken. Decentrale overheden wordt de ruimte voor lokale keuzes en maatwerk geboden als het gaat om het beleid gericht op het lokale leefmilieu. De rijksoverheid geeft in dit proces richting, ondersteunt waar nodig, en ontwikkelt interventies waar beleidstekorten ontstaan. De ruimte voor eigen keuze en maatwerk die aan maatschappelijke partners wordt geboden, is derhalve niet vrijblijvend. De overheid is streng voor achterblijvers. De uitvoering en handhaving dienen consequent en afrekenbaar te zijn. Minimum beschermingsniveaus dienen te worden gehandhaafd en internationale afspraken nagekomen. De overheid heeft dus een actieve – en geen terugtrekkende – rol.

1.5 Deze agenda en het vervolg

Leeswijzer

De volgende hoofdstukken geven uitwerking aan de nieuwe agenda voor het milieubeleid.

Hoofdstuk 2 (Toekomstvast Milieubeleid) van deze agenda heeft een strategisch karakter. In dat hoofdstuk beschrijft het kabinet hoe de aanpak van het milieubeleid zal worden vernieuwd en aangepast aan nieuwe inzichten en veranderde omstandigheden. Het hoofdstuk heeft op belangrijke onderdelen een agenderend karakter. Dat kan zijn omdat het kabinet het van belang acht erover met maatschappelijke partners te overleggen, in andere gevallen omdat voorstellen nog moeten worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 (Beleidsprogramma: toekomstvast) beschrijft voor de belangrijkste beleidsterreinen de maatregelen die het kabinet neemt of gaat voorbereiden om het beleid beter op de toekomst te richten, en besteedt apart aandacht aan de maatregelen die het kabinet voorstelt om de efficiëntie van het beleid te verbeteren.

Hoofdstuk 4 (Doelgericht milieubeleid) beschrijft kort en bondig de aanvullende maatregelen die nodig zijn om de afgesproken doelen van het milieubeleid te halen (met als referentie de Milieubalans 2005).

Voortgangsrapportage

Deze agenda agendeert de doelgerichte en toekomstvast aanpak van het milieubeleid die het kabinet wenselijk acht. Met een agenda alleen is zo'n aanpak echter niet voltooid. Daarom zal het kabinet begin 2007 een Voortgangsrapportage uitbrengen waarin de stand van zaken van de verschillende voorstellen is weergegeven.

Continue verbetering

Met deze agenda heeft het kabinet de eerste stappen gezet op weg naar een continue verbetering van beleidsvorming en uitvoering van het milieubeleid. De prestaties van het milieubeleid zullen in aansluiting op de VBTB-systematiek jaarlijks worden gemeten en geëvalueerd met relevante stakeholders (burgers, bedrijfsleven, gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties), zodat er tijdig bijsturing kan plaatsvinden en door de maatschappelijke partners nieuwe agendapunten voor het toekomstig milieubeleid kunnen worden aangedragen. Deze jaarlijkse evaluatie vindt plaats aan de hand van heldere prestatie-indicatoren, zodat partijen elkaar kunnen aanspreken op afspraken en verantwoordelijkheden. De Europese dimensie is daar een bijzonder punt van aandacht. Er zal gebruik worden gemaakt van benchmarks ten opzichte van vergelijkbare landen of streken (bijvoorbeeld Ruhrgebied, Po-vlakte, Greater London). Afhankelijk van de prestaties ten opzichte van het gestelde doel zullen de consequenties worden bepaald.

→ In de voortgangsrapportage zal per beleidsdoel worden aangegeven met welke indicator de effectiviteit jaarlijks zal worden gemeten.

2 TOEKOMSTVAST MILIEUBELEID

2.1 Kernpunten

Het kabinet wil het milieubeleid vernieuwen en aanpassen aan de veranderde omstandigheden en beter aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van burger en bedrijfsleven. Daartoe formuleert het kabinet de volgende agenda voor een toekomstvast milieubeleid:

- Een beter regelende overheid:
Bij de opzet en uitvoering van het milieubeleid moet de overheid, sterker dan nu het geval, slagvaardig en doelgericht optreden. In beleid en uitvoering moet duidelijk zijn dat de overheid kosten en baten heeft afgewogen en de doelen van het milieubeleid realiseert op een zo kosteneffectief mogelijke en voor burger en bedrijfsleven minst belastende wijze.
- Ruimte voor gezonde groei:
Het bedrijfsleven heeft een sleutelpositie bij het verbeteren van het milieu. Het nieuwe milieubeleid is er, aansluitend op de in het NMP4 ingezette transitieaanpak, daarom op gericht dat bedrijven ruimte krijgen om hun verantwoordelijkheid voor milieuvraagstukken te kunnen nemen, en voorts dat een gunstig klimaat ontstaat voor innovaties en investeringen die bijdragen aan een gezond milieu en een duurzame samenleving.
- Het milieubeleid dichterbij de burger:
Een toekomstvast milieubeleid dient herkenbaar te zijn voor burgers en draagvlak te hebben in de samenleving.

Dit hoofdstuk geeft uitwerking aan deze agenda.

2.2 Een beter regelende overheid

Het kabinet wil het milieubeleid zo veel mogelijk samen met maatschappelijke partijen inrichten en uitvoeren. Het optreden van de overheid moet dit ook mogelijk maken, en waar dat kan moet de overheid het beter regelen dan nu het geval is. Op de volgende punten wil het kabinet vernieuwing realiseren:

- Verbetering van uitvoering en toezicht. Bij de uitvoering van het beleid moet de kwaliteit verbeteren en onnodige irritatie bij bedrijfsleven en burger worden voorkomen.
- Beter omgaan met Europese besluitvorming. Het kabinet wil zich er nog meer voor inspannen dat Europese regels de Nederlands visie en belangen dienen.
- Een nuchtere afweging van kosten en baten. Bij de opzet van het beleid moet, sterker dan nu het geval is, duidelijk zijn dat de overheid kosten en baten heeft afgewogen en de doelen van het milieubeleid realiseert op een kosteneffectieve wijze.
- Meer samenhang tussen ruimtelijk en milieubeleid. Een zorgvuldig ruimtelijk beleid kan kansen bieden voor het milieubeleid, en omgekeerd.
- Een actieve betrokkenheid bij mondiale milieuproblemen. Het kabinet wil bijdragen aan vermindering van de milieubelasting elders in de wereld.

2.2.1 Een kwaliteitsimpuls voor uitvoering en toezicht

Op overheden die milieuregels uitvoeren rust de belangrijke verantwoordelijkheid milieudoelen in de praktijk mede waar te maken. De prestaties

die de betrokken overheden in dit kader leveren vormen een essentieel onderdeel van de milieusuccessen die in Nederland zijn gerealiseerd. Toch scoren milieuregels voor bedrijven hoog in de ranglijst van hinderlijke of onnodige regels¹. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de regels zelf. Om dit probleem op te lossen wordt de milieuregelgeving gemoderniseerd. Voor veel bedrijfsactiviteiten wordt de milieuvergunning vervangen door algemene milieuregels. Veel vergunningen worden gebundeld in de omgevingsvergunning.

Een andere reden is de kwaliteit van de uitvoering. Kwaliteitsverbetering van de overheid is een continu proces. De overheden hebben al veel bereikt, maar een verdere verbetering blijft mogelijk. De VROM-Inspectie concludeert naar aanleiding van individuele gemeenteonderzoeken dat uitvoering van en toezicht op bouw-, ruimte- en milieuregelgeving voor verbetering vatbaar zijn². Al eerder concludeerde de Evaluatiecommissie voor de Wet milieubeheer dat zeker bij gemeenten een capaciteitstekort bestaat en dat efficiencyverbetering mogelijk is³. In het project BeterZO is geconcludeerd dat overheidsorganisaties niet altijd over voldoende kritische massa beschikken om het externe veiligheidsbeleid uit te voeren. Recent heeft de eindmeting van het project «Professionalisering milieuhandhaving»⁴ laten zien dat veel handavingsorganisaties niet aan de minimumkwaliteitseisen voldoen. Ook voldoen nog niet alle milieuvergunningen van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen aan de Europese eisen uit die richtlijn. Los van de bestaande knelpunten is kwaliteitsverbetering noodzakelijk om de ambities van regulering van bedrijven via algemene milieuregels en de omgevingsvergunning in de praktijk waar te maken. Een oorzaak van het kwaliteitstekort is de versnippering en kleine schaal van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Ter illustratie: op dit moment zijn, inclusief waterbeheerders, ruim 500 overheidsorganisaties betrokken bij vergunningverlening en toezicht. Ongeveer 60% van de gemeenten heeft minder dan 4 toezichthouders, die deels worden ingezet op de milieuhandhaving⁵. Het borgen van de continuïteit, deskundigheid en slagvaardigheid is bij een dergelijke omvang moeilijk.

Omdat andere overheden milieuregelgeving niet in autonomie maar in medebewind uitvoeren, is de rijksoverheid medeverantwoordelijk voor de kwaliteit. Het kabinet wil daarom een impuls geven aan de verbetering van de kwaliteit en efficiency van regelgeving, vergunningverlening en toezicht. Hiertoe zal voor verschillende typen bedrijven en activiteiten opnieuw worden vastgesteld wat het optimale schaalniveau is om deskundigheid, continuïteit en slagvaardigheid te kunnen borgen en om het uitvoeringsproces efficiënt te laten verlopen. Daarbij zullen de volgende elementen worden meegenomen:

- de ontwikkelingen rond de introductie van de omgevingsvergunning, waarbij milieu wordt geïntegreerd met andere omgevingsaspecten;
- het project shared-services waarbij initiatieven worden gefaciliteerd om expertise in de regio te bundelen;
- de uitvoering van de motie Aptroot⁶, over bundeling van toezicht;
- het komende kabinetsstandpunt over het interbestuurlijk toezicht;
- de discussie over verantwoordelijkheden bij het in medebewind uitvoeren van taken waarvoor Europese verplichtingen gelden.

Bij de opzet en de uitvoering van het hiervoor genoemde onderzoek zullen de uitvoerende overheidsorganisaties en IPO en VNG volwaardig worden betrokken en worden de financiële consequenties voor de andere overheden meegenomen. Vervolgens zullen de resultaten van deze analyse worden geïmplementeerd waarbij ernaar wordt gestreefd de

¹ EIM «Kosten voor inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven», mei 2005

² Landelijke rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2003 en 2004, VROM-Inspectie, 2005

³ Capaciteit voor de uitvoering van de milieu-regelgeving. Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 2003

⁴ Eindmeting professionalisering milieuhandhaving. VenW, IPO, VROM, VNG, UvW, 2005

⁵ VROM enquête onder gemeenten in het kader van het project «Professionalisering milieuhandhaving»

⁶ Motie Aptroot en Bakker, TK 29 362 nr. 76, 21 februari 2006

huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheden ongewijzigd te laten maar waarbij een aanpassing niet wordt uitgesloten.

→ In 2006 wordt een inventariserend onderzoek afgerond naar de efficiency van het regelgevings- en uitvoeringsproces en het optimale schaalniveau in termen van capaciteit en deskundigheid voor uitvoering en toezicht gedifferentieerd naar verschillende «groepen» bedrijven, zoals bedrijven die onder algemene regels vallen, bedrijven met een IPPC-vergunning, enzovoort.

→ Dit zal in 2007 gevolgd worden door besluitvorming over de wijze waarop de resultaten van het onderzoek zullen worden geïmplementeerd en door een start te maken met de daadwerkelijke implementatie.

→ Specifiek voor het toezicht op de externe veiligheid is in 2005 reeds een analyse uitgevoerd naar de vereiste kritische massa. In 2007 wordt een onderzoek afgerond naar de voor- en nadelen van verschillende oplossingsrichtingen om de vereiste kritische massa te bereiken. Daarbij wordt ook gekeken naar ervaringen in Nederland, zoals bij de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), en bij de Health & Safety Executive (HSE) in het Verenigd Koninkrijk.

Voorbeelden van reguleren met kwaliteit

- Gezamenlijk toezicht van VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Staatstoezicht op de Mijnen, Provincie Groningen, Waterschap Hunze en Aa's en de regionale brandweer op een groep bedrijven in Delfzijl laat zien dat de toezichtslast voor bedrijven 10 tot 20% omlaag kan en dat overheden een efficiencywinst tot 10% kunnen boeken. Bovendien biedt gezamenlijk toezicht mogelijkheden tot kwaliteitswinst.
- Departementen en ook veel EU-lidstaten beschouwen uitvoering van Europese regels als een nationale taak. Uitvoering en toezicht vinden dan plaats onder directe of gedelegeerde verantwoordelijkheid van een minister of staatssecretaris. Dit geeft meer sturingsmogelijkheden voor het realiseren van Europese doelen en een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling bij het niet halen van die doelen. Voorbeelden van zulke toezichtorganisaties in Nederland zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en Voedsel- en Warenautoriteit (VWA).
- In het Rijnmondgebied vervult de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) al meer dan 25 jaar uitvoerings- en toezichtstaken voor de provincie Zuid-Holland en meer dan tien gemeenten. Hier wordt kennis en capaciteit geconcentreerd met behoud van bestuurlijke verantwoordelijkheden.
- In het Verenigd Koninkrijk voorziet de Health & Safety Executive (HSE) in een landelijk expertise centrum en netwerk om vergunningverlening en handhaving van externe veiligheidstaken te ondersteunen. Deze autoriteit heeft voor sommige inrichtingen ook zelf het toezicht.

2.2.2 Beter omgaan met Brussel

Europees beleid is nodig

De kaders van het milieubeleid worden tegenwoordig grotendeels vastgesteld in Brussel. Dat is nuttig en noodzakelijk. Veel Nederlandse milieuvraagstukken zijn alleen in Europees verband oplosbaar omdat vervuiling uit het buitenland komt, of omdat producten (zoals auto's of elektrische apparatuur) die bij gebruik of afdanking milieudruk veroorzaken, elders worden geproduceerd. We leven in Nederland in een dichtbevolkt en dichtbebouwd land waar maatregelen die er alleen op zijn gericht de effecten van milieuverontreiniging weg te nemen, relatief duur kunnen uitpakken. Bovendien vermindert de grensoverschrijdende milieubelasting daarmee niet. Een brongerichte aanpak is vaak effectiever en efficiënter, maar is om de concurrentiekracht van Nederland te

behouden meestal alleen in EU-verband goed mogelijk. Hardnekkige mondiale milieuproblemen zoals klimaatverandering en biodiversiteitsverlies vergen eveneens een Europese inzet.

Hoewel Europees beleid dus in veel gevallen nuttig en noodzakelijk is, zal het kabinet bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Europa en de nationale overheden het subsidiariteitsbeginsel zorgvuldig toepassen. Daarnaast wil het kabinet ruimte bieden aan eigen verantwoordelijkheid en maatwerk op lokaal en regionaal niveau, en zal het zich maximaal inzetten voor nationale beleidsvrijheid bij het kiezen van implementatiemiddelen.

Nederland als Kraamkamer

Het kabinet wil zich er voor inspannen dat Europese regels meer dan nu het geval is de Nederlandse visie en belangen dienen. Het EU-beleid moet verder vernieuwen en de beleidsmogelijkheden voor lidstaten met relatief grote milieudruk vergroten. Nederland wil een kraamkamer zijn voor de ontwikkeling van een innovatief milieu-instrumentarium:

- Nederland zal zich in Brussel sterk maken voor uitbreiding van de CO₂-emissiehandel naar sectoren die daar nu nog niet onder vallen, door inbreng van onderzoek en voorstellen.
- Nederland start in samenwerking met het bedrijfsleven, vooruitlopend op de EU-strategie natuurlijke hulpbronnen, in 2006 met het in kaart brengen van het Nederlands gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beoordelen van de milieu-impact daarvan over de gehele keten. Nederland zal daarbij ook de relatie met de Europese afvalstrategie betrekken.
- De Europese Commissie heeft Nederland gevraagd activiteiten te initiëren om de kennis over en ervaring met financiële instrumenten voor duurzame technologische innovatie binnen de EU te verspreiden, onder meer naar aanleiding van de Nederlandse ervaring met «Groen beleggen».
- EU-lidstaten hebben, op initiatief van het Nederlandse voorzitterschap, politieke steun uitgesproken voor duurzame mobiliteit. De eerste resultaten hiervan zijn onlangs zichtbaar geworden in een convenant met de auto-industrie, waarvan onder meer een versterkte inzet op road-pricing, biobrandstoffen en stille banden onderdeel uitmaakt.
- Door het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 erkent de EU dat eco-efficiënte innovaties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de Europese concurrentiekracht en werkgelegenheid en daarmee aan de doelstellingen van de Lissabon-strategie.
- Het kabinet is van mening dat in het kader van het «Better Regulation»-programma van de EU met name Europese milieuregelgeving moet worden vereenvoudigd en zal het initiatief nemen hiervoor een plan van aanpak te ontwikkelen. In het algemeen kan de in Nederland gehanteerde sturingsfilosofie hierbij een voorbeeld zijn. Mogelijkheden zijn: regels meer richten op doelen en minder op middelen, het schrappen van overbodige regelgeving, en het gebruik van andere typen instrumenten (zoals convenanten).

Coalitievorming in Europa

Nederland heeft problemen bij de implementatie van enkele Europese milieurichtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Luchtkwaliteitsrichtlijnen. Ondanks een ten opzichte van andere lidstaten meer dan gemiddelde invloed en gecoördineerde inzet in de onderhandelingen, werd Nederland in de implementatiefase nog al eens verrast door de financiële, juridische of bestuurlijke gevolgen. Het kabinet wil daarom de inzet op Europese onderwerpen verder verbeteren. Dat is zeker van

belang sinds de Europese Unie van 15 naar 25 lidstaten is gegroeid en onze stem formeel minder zwaar weegt. Het kabinet wil dat doen door:

- beleidskeuzes op Europees niveau nog zorgvuldiger te overwegen (wel of geen wetgeving, streefwaarden of grenswaarden, kwaliteitseisen of bronbeleid), met nadrukkelijke aandacht voor beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit;
- veel eerder betrokkenheid te verzorgen van voor de uitvoering relevante stakeholders zoals decentrale overheden, bedrijven, burgers en hun organisaties, zodat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid meer aandacht krijgen in de onderhandelingen;
- in een vroeg stadium discussie met de Tweede Kamer te hebben over de inzet in Europese onderhandelingen en de (uitvoerings)consequenties die aan diverse beleidsopties zijn verbonden;
- in internationaal verband door middel van actieve milieudiplomatie coalities te vormen die het Nederlands belang kunnen steunen, in het bijzonder met gebieden met een even hoge bevolkingsdichtheid en milieudruk zoals bijvoorbeeld het Ruhrgebied, Po-vlakte en Greater London;
- in een jaarlijks overleg met de Tweede Kamer de Europese Milieu-agenda aan de orde te stellen, aan de hand van een terugblik op het voorbije jaar, en een vooruitblik op de agenda van het komend jaar;
- bij de verdeling van Europese gelden die betrekking hebben op milieu, toedeling mede op basis van milieudruk tot inzet te kiezen (derhalve op basis van bevolkingsomvang in samenhang met oppervlakte).

Recente voorbeelden waarbij de Nederlandse inzet volgens bovenstaande uitgangspunten is gerealiseerd, zijn het Nederlandse stoffenbeleid (SOMS), dat als input heeft gediend voor de onderhandelingen over het Europese stoffenbeleid (REACH), en de wijzigingsvoorstellen voor de dossiers luchtkwaliteit en bodem. Een goed doordachte inzet garandeert natuurlijk nog niet een wenselijke uitkomst. Eigen aan EU-besluitvorming is dat compromissen onvermijdelijk zijn. Het tijdig voorzien van de uitkomst en het adequaat omgaan met mogelijke afwijkingen van de bestaande Nederlandse systematiek completeren daarom het beter omgaan met Europa. In dit licht is het van belang dat sectorale EU-regelgeving ruimte blijft bieden voor maatwerk op lokaal niveau.

→ Nederland zal in 2006 voor de meest relevante stoffen (NO_x , SO_2 , VOS, NH_3) samenwerking opzetten met gebieden in Europa met een vergelijkbare milieudruk en bevolkingsdichtheid, met als doel dat het Europese beleid meer wordt gericht op deze regio's. De samenwerking kan bestaan uit het gezamenlijk stimuleren van schonere technieken, het gecoördineerd toepassen van milieuzones in steden, het uitwisselen van informatie over de toepassing van beste beschikbare technieken bij vergunningsplichtige bedrijven en gezamenlijk optreden in Brussel.

2.2.3 Kosten en baten nuchter afwegen

Effectief en efficiënt milieubeleid is noodzakelijk om de geloofwaardigheid en het draagvlak voor het huidige beleid te behouden en om draagvlak te verkrijgen voor maatregelen die nog nodig zijn. Een analyse van het bestaande milieubeleid die voor deze agenda is uitgevoerd, heeft geleid tot voorstellen die de kosten-batenverhouding van het beleid positief kunnen beïnvloeden, meer flexibiliteit en maatwerk in de uitvoering van het beleid mogelijk maken of kunnen leiden tot overdracht van verantwoordelijkheid aan de samenleving.

Om besluitvorming over toekomstige keuzes in het milieubeleid transparanter te maken zal het kabinet zorgdragen voor een heldere presentatie van alle relevante maatschappelijke voor- en nadelen (kosten en baten). Hierbij worden ook de kosten van «non-action» inzichtelijk gemaakt, evenals de baten op langere termijn en de specifieke gevolgen voor kwetsbare groepen.

Nuchter omgaan met risico's

Voor (onderdelen van) beleidsterreinen die zich aan het begin van de beleidslevenscyclus bevinden, zoals biodiversiteit, en niet-ioniserende straling, worden risico's in kaart gebracht en doelstellingen geformuleerd. In de nota «Nuchter omgaan met risico's» heeft het kabinet hiervoor een beleidslijn gekozen. Omgaan met onzekerheden vereist verstandig, voorzichtig en verantwoord omgaan met risico's waarbij voor alle betrokken partijen helder moet zijn waarom de overheid een bepaalde afweging heeft gemaakt. Daarbij dient een – zo veel mogelijk kwantitatieve – afweging gemaakt te worden tussen de mogelijke risico's van «niets doen» en de kosten van maatregelen om risico's te bestrijden. Risicocommunicatie speelt daarbij een belangrijke rol. Daar waar inzichten onvoldoende zijn om doelstellingen te formuleren, wordt onderzoek verricht. Naast feitelijk wetenschappelijk onderzoek naar risico's en problemen voor de verschillende bevolkingsgroepen, is daarbij ook de maatschappelijke acceptatie en waardering van het risico van belang. Dit betreft bijvoorbeeld de nog niet goed bekende gezondheids- en veiligheidsaspecten van nieuwe technologieën, zoals ondergrondse CO₂-opslag, nanotechnologie, nieuwe complexe genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), elektromagnetische velden van mobiele telefonie en de inzet van waterstof als energiedrager. In de discussie over deze vragen zal het kabinet ruimte bieden voor het inbrengen van vragen vanuit de verschillende geledingen uit de samenleving om het maatschappelijke debat over deze vraagstukken optimaal te kunnen voeren.

→ Medio 2006 verschijnt het kabinetsstandpunt nanotechnologie waarin de uitgangspunten voor het nanotechnologiebeleid staan vermeld. Hierin wordt een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de economische en maatschappelijke kansen die nanotechnologie biedt, en de beheersing van risico's die hieraan verbonden kunnen zijn.

2.2.4 Meer samenhang tussen ruimtelijk- en milieubeleid

Ruimtelijk beleid en milieubeleid zijn beide gericht op de kwaliteit van de leefomgeving en beïnvloeden elkaar. Specifieke functies (zoals natuur en wonen) vereisen specifieke milieucondities. Daarmee worden beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen opgelegd óf moeten hoge kosten worden gemaakt, zoals de recente ontwikkelingen in het dossier luchtkwaliteit laten zien. Meer samenhang in het ruimtelijk beleid en het milieubeleid acht het kabinet daarom gewenst, met name op het regionale en lokale schaalniveau. Dit geldt bijvoorbeeld op de thema's externe veiligheid, luchtkwaliteit, bodem, geluid en het meer klimaatbestendig maken van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarnaast biedt het formuleren van milieuambities bij de ruimtelijke ontwikkeling ook kansen om een optimale leefkwaliteit te realiseren. Om die samenhang en kwaliteit te realiseren is een beter toegesneden instrumentarium nodig. Het kabinet acht daartoe een vereenvoudiging en onderlinge afstemming van de leefomgevingstoetsen op ruimtelijke planvorming wenselijk. De Strategische Milieubeoordeling vormt hiervoor een goede basis. Een gebiedsgerichte aanpak waarbij een integrale afweging wordt gemaakt van milieu-aspecten en ruimtelijke belangen is een kansrijke

benadering om een optimale leefkwaliteit te bereiken. Het komende jaar zal het Rijk tezamen met de betrokken andere overheden een aantal gebiedsontwikkelingsprojecten als pilot uitvoeren. Grote gebiedsontwikkelings- en transformatieopgaven zoals Stadshavens in Rotterdam, de Noordelijke IJ-oeveren in Amsterdam, of de Zuidplaspolder binnen de driehoek Rotterdam–Zoetermeer–Gouda kunnen hiervoor als locatie worden gekozen. In een aantal gevallen kan ook gebiedsgerichte uitvoering van algemeen beleid efficiënt zijn (zoals gebeurt bij het zongericht verkavelen en bij stadsverwarming).

Het kabinet wil voorts via vereenvoudigde procedures, bundeling van geldstromen en heldere taakverdeling onder meer binnen het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de mogelijkheden om samenhang te bereiken tussen ruimtelijk en milieubeleid versterken. Tenslotte wil het kabinet gemeenten extra mogelijkheden bieden om een optimale leefkwaliteit te bereiken door het opnemen van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen. Hiervoor ligt de basis in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en is nog een aanpassing van de Wet milieubeheer nodig.

→ In 2006 zal het Rijk in vijf pilots de aanpak van gebiedsontwikkelingsprojecten faciliteren.

→ Medio 2006 is een plan van aanpak gereed om te komen tot minder en eenvoudiger toetsen in de milieu- en ruimtelijke planvorming.

→ In 2006 zal een voorstel voor aanpassing van de Wet milieubeheer worden gedaan om het opnemen van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen mogelijk te maken. In de voortgangsrapportage zal het kabinet een standpunt innemen over uniformering van ruimtelijke begrippen in de milieuregelgeving zodat de samenhang tussen beide beleidsterreinen op lokaal niveau verbetert.

→ In 2006 worden twaalf bestuursovereenkomsten ILG 2007–2013 gesloten tussen Rijk en provincies, waarmee versterking van de natuur- en milieukwaliteit in het landelijk gebied wordt gerealiseerd door vereenvoudigde procedures, bundeling van geldstromen en heldere taakverdeling. Medio 2006 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden om in het ISV-beleid soortgelijke verbeteringen aan te brengen.

Om Nederland beter voor te bereiden op veranderingen in het klimaat (de zogenaamde adaptatie aan klimaatverandering) zijn aanpassingen nodig op het terrein van water, verkeersinfrastructuur, landelijk gebied, recreatie, natuur, landbouw, landschap, stedelijk gebied, gezondheid en duurzame energie. Op het snijvlak van klimaat en ruimte ontstaan door deze ontwikkeling belangrijke nieuwe vragen en uitdagingen.

Om de ruimtelijke inrichting van Nederland klimaatbestendig te maken heeft het Rijk het initiatief genomen om, in nauwe samenwerking met andere partijen, het nationaal Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) op te stellen en uit te voeren.

→ In 2006 zal het kabinet een nulmeting uitvoeren naar de klimaatbestendigheid van Nederland, en zal het kabinet een standpunt innemen ten aanzien van de diverse opties voor adaptatie. Op basis daarvan zullen instrumenten worden ontwikkeld om de klimaatbestendigheid van Nederland te vergroten.

→ In 2007 zal een nationale adaptatie-agenda aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

2.2.5 Nederland verantwoordelijk in de wereld

Economische groei is noodzakelijk voor ontwikkeling, zowel hier als in

ontwikkelingslanden. In Nederland zijn we er in geslaagd een zekere mate van ontkoppeling van milieudruk en economische groei te bereiken. In ontwikkelingslanden is dit niet het geval. Meer welvaart gaat niet zonder meer gepaard met minder milieudruk. Enkele grote landen, met name Brazilië, Rusland, India en China, maken een snelle economische groei door. Het kabinet acht het van belang deze landen actief te betrekken bij de ontwikkeling van mondiaal milieubeleid.

Nederland draagt vanwege zijn productie- en consumptiepatroon bij aan milieuproblemen wereldwijd. Tegelijkertijd ondervindt Nederland de gevolgen, bijvoorbeeld als het gaat om verhoging van de zeespiegel. Het kabinet stelt zich daarom actief op bij onderhandelingen en uitvoering van de mondiale milieuverdragen en -afspraken. Een overzicht van de Nederlandse inzet is gegeven in de Mondiale Milieuagenda, die samen met de Europese Milieuagenda in september 2005 aan de Tweede Kamer is gestuurd. Het klimaatprobleem en de energievoorzieningszekerheid zijn daarin essentiële onderwerpen. Genoemde onderwerpen worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

Het kabinet wil daarnaast zo veel mogelijk voorkomen dat negatieve gevolgen van ons handelen in Nederland naar elders worden afgewenteld, en dat handelen van Nederlandse partijen gewild of ongewild bijdraagt aan bestending of zelfs verergering van milieuschadelijk handelen elders. Uitstoot van vervuilende stoffen, dumping van afval of import van producten of grondstoffen waarvan winning, teelt of fabricage onverantwoord negatieve effecten hebben voor de inwoners of de natuurlijke leefomgeving in ontwikkelingslanden, moet worden vermeden. Nederland kan ook een positieve bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling, door technologieoverdracht, ondersteuning bij het verbeteren van het milieubeleid en ontwikkelingssamenwerking.

Het voorkomen van afwenteling is niet iets van de overheid alleen, maar vraagt een nauwe betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Beter bestuur

Ter bescherming van het milieu zijn mondiale verdragen opgesteld, waaronder het klimaatverdrag en het biodiversiteitsverdrag. De internationale milieuverdragen en inzet in internationale organisaties als de Verenigde Naties (VN, met name het United Nations Environment Programme UNEP en Milieuverdragen), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Unie zijn belangrijk, omdat ze randvoorwaarden stellen aan economische groei en een impuls kunnen geven aan duurzame investeringen. Tegelijkertijd wordt ook gewerkt aan uitvoering van internationale afspraken door financiële steun aan de Global Environment Facility en door het betrekken van de Wereldbank bij ontwikkelingen die voor het milieubeleid relevant zijn.

In aanvulling op formele multilaterale besluiten kunnen maatschappelijke organisaties en partnerschappen belangrijke betekenis hebben, daar waar de juridische mechanismen (nog) ontoereikend zijn. De partnerschappen die ter uitvoering van de Johannesburg-afspraken zijn opgezet zullen daarom worden uitgebreid, zoals aangegeven in het internationale deel van het actieprogramma «Duurzame Daadkracht».

Het kabinet acht het van wezenlijk belang dat de VN in hun activiteiten milieu als essentiële component meenemen. Het kabinet wil hiertoe de rol van de UNEP versterken met een stevigere mandaat, duidelijker focus en

stabielere financiering. Omdat in de VN-commissie voor duurzame ontwikkeling (CSD) de ecologische, sociale en economische aspecten van duurzame ontwikkeling in samenhang besproken worden, is deelname hieraan van belang.

De handhaving van in internationaal verband gemaakte afspraken is tot nu toe vaak onderbelicht gebleven. Het kabinet wil hieraan meer aandacht geven. Waar regels bestaan, zullen spelregels voor naleving en handhaving moeten worden ontwikkeld.

→ Nederland zet actief in op verbetering van internationaal milieubestuur, zoals overeengekomen in de VN Top 2005, onder meer door versterking van UNEP en het integreren van milieudoelstellingen in het werk van overige VN-instellingen.

→ In de voortgangsrapportage zal het kabinet ingaan op mogelijkheden om naleving en handhaving van internationale afspraken en verdragen te verbeteren.

→ Nederland zal bijdragen aan de mogelijkheden van ontwikkelingslanden om ketens te verduurzamen en zal actief bevorderen dat ook de EU haar instrumentarium daartoe benut.

Eigen verantwoordelijkheid van de overheid

In eigen land kan veel worden gedaan om afwenteling tegen te gaan. Overheidsorganisaties geven jaarlijks een bedrag van circa 30 miljard euro uit aan inkopen en aanbestedingen. Dat geeft de overheid invloed op de ontwikkelingen binnen marktsectoren. Door duurzaam in te kopen wordt duurzaam produceren gestimuleerd.

→ Het kabinet start het programma «Duurzame bedrijfsvoering overheid» waarmee in 2010 duurzaamheid voor alle rijksinkopen en -investeringen als zwaarwegend criterium wordt gehanteerd. Over de praktische invulling hiervan zal binnenkort een aparte brief naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Het programma is bedoeld om niet alleen het Rijk maar ook andere overheden te faciliteren om duurzaam in te kopen. Het Rijk zal maximaal aansluiten bij bestaande (inter)nationale systemen zoals Eko, FLOI (Fairtrade Labelling Organizations International) en Fair Wear.

→ Het regeringsstandpunt voor het inkopen van duurzaam hout (juni 2004) wordt verder aangescherpt in die zin dat het Rijk zich verplicht om in 2010 100% duurzaam hout in te kopen. De rijksinkopers krijgen in 2006 concrete hulpmiddelen aangereikt om dit doel te verwezenlijken. Daarbij wordt de onlangs vastgestelde beoordelingsrichtlijn voor duurzaam bosbeheer en de handelsketen van hout uit duurzaam beheerd bos gebruikt als meetlat voor de beoordeling van certificatiesystemen voor duurzaam bosbeheer.

Vergroening geldstromen

Veel bedrijven werken ook in internationaal verband aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Om dit verder te stimuleren zal het kabinet actief het gesprek aan gaan met in Nederland gevestigde internationale ondernemingen.

De gelden die Nederland besteed aan ontwikkelingshulp worden op een duurzame manier ingezet. Voor een duurzame ontwikkeling zijn de criteria die banken en private investeerders hanteren bij het aangaan van leningen en het doen van investeringen echter minstens zo bepalend, gezien de omvang van de geldstromen die daarmee gemoeid zijn. Het kabinet wil aan de ontwikkeling en het toepassen van dergelijke duurzaamheidscriteria een impuls geven.

→ Het kabinet onderneemt in 2006, in overleg met onder andere maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, initiatieven om de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) in handelsrelaties te bevorderen.

→ In 2007 wordt een onderzoek afgerond naar de bestaande richtlijnen en handhavingsmechanismen van internationale publieke en private banken voor milieuvriendelijk beleid. Het kabinet zal in de voortgangsrapportage aangeven of en zo ja, welke mogelijkheden het ziet de harmonisatie hiervan te bevorderen en de toepassing hiervan te stimuleren.

Natuurlijke hulpbronnen, afval en stoffen

Een niet-duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen leidt onder meer tot klimaatverandering en overmatig gebruik van schoon water, bodem en visbestanden. Het gebruik van natuurlijke hulpbronnen heeft een sterke internationale dimensie. De Europese Commissie heeft eind 2005 de thematische strategie natuurlijke hulpbronnen uitgebracht om te komen tot een duurzamer gebruik van hulpbronnen. Uitgangspunten zijn de levenscyclusbenadering en de vermindering van de milieudruk als gevolg van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het kabinet vindt dat een Europese aanpak nodig is om absolute ontkoppeling te bereiken van milieudruk door hulpbronnengebruik en economische groei.

Gebruik van chemicaliën leidt in ontwikkelingslanden tot veel grotere problemen dan in ons land. Door het ontbreken van adequate wetgeving en naleving bevinden gevaarlijke stoffen zich vaak onbeschermd in de directe leefomgeving van mensen.

Het kabinet wil voorkomen dat verbetering van het stoffenbeleid in Europa er toe leidt dat productie van schadelijke stoffen naar landen daarbuiten wordt verplaatst. Een belangrijke stap is recent gezet door het aannemen van de Strategic Approach to International Chemicals Management. Nederland ondersteunt een snelle implementatie van deze strategie.

→ Het kabinet start in 2006, in samenwerking met het bedrijfsleven, vooruitlopend op de EU strategie natuurlijke hulpbronnen, met het in kaart brengen van het Nederlands gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beoordelen van de milieu-impact daarvan over de gehele keten.

→ Voortbouwend op het EU-beleid gericht op gevaarlijke stoffen (REACH), zal het kabinet het initiatief nemen om de uitgangspunten van dit beleid te verankeren in relevante mondiale afspraken, strategieën en verdragen. In de voortgangsrapportage zal het kabinet hiertoe een plan van aanpak opnemen.

2.3 Ruimte voor gezonde groei

Het bedrijfsleven heeft een sleutelpositie bij het verbeteren van het milieu. Het nieuwe milieubeleid is er, aansluitend op de in het NMP4 ingezette transitieaanpak, daarom op gericht dat bedrijven ruimte krijgen om hun verantwoordelijkheid voor milieuvraagstukken te kunnen nemen, en voorts dat een klimaat ontstaat van innovaties en investeringen die bijdragen aan een gezond milieu en een duurzame samenleving. Kortom: er moet ruimte zijn voor *gezonde* groei.

Het kabinet acht het daarbij van belang:

- te werken vanuit een lange termijn perspectief: door mogelijke ontwikkelingen in het milieubeleid in kaart te brengen, kan het bedrijfsleven gemakkelijker keuzes maken bij het doen van milieu-investeringen;
- de kansen die milieuverbetering biedt voor economische groei, beter te benutten;

- meer verantwoordelijkheden voor milieuverbetering te leggen bij het bedrijfsleven.

2.3.1 Het lange termijn perspectief beter in beeld

De totstandkoming van beleid wordt steeds complexer en daarmee ook minder voorspelbaar. Een gedeeld beeld van (beleids)ontwikkelingen voor de lange termijn, maakt het voor bedrijven gemakkelijker investerings- en innovatiebeslissingen te nemen. Het kabinet zal mede op basis van verkenningen van de planbureaus samen met de bedrijfssectoren milieutoekomstscenario's ontwikkelen. Deze scenario's bieden een langetermijnperspectief: inzicht in de verwachte marktontwikkeling en technologie ontwikkeling in samenhang met de (effecten van) toekomstig nationaal en internationaal beleid. Dit geeft meer onderbouwing en richting voor de partijen, in het bijzonder voor innoverende en investerende bedrijven. De keuze voor sectoren zal afhangen van de omvang van de milieuoopgave, het in te zetten instrumentarium, de mate van onzekerheid van het beleid en de interesse van de sector.

Op basis van de milieutoekomstscenario's kunnen gerichte acties worden ondernomen om milieu als kans (zie 2.3.2) te ontwikkelen, pro-actief in de EU te opereren en verantwoordelijkheden te delen met het bedrijfsleven (2.3.3.)

→ In het begin van 2007 zal het kabinet in overleg met het bedrijfsleven een drietal scenario's maken die te verwachten ontwikkelingen voor de betreffende beleidsterreinen in kaart brengen.

2.3.2 Milieu als economische kans

In het verleden is, met groot maatschappelijk draagvlak, grote milieuwinst geboekt door technische oplossingen. Nog steeds verwacht het kabinet veel van deze aanpak. Daarnaast is gebleken dat de Nederlandse kennis en ervaringen op het gebied van bijvoorbeeld waterzuivering, afvalbeheer, bodemsanering en duurzame tuinbouw succesvolle exportproducten over de hele wereld zijn. Het kabinet wil in het kader van de Lissabon-strategie de economische kansen die het oplossen van milieuvraagstukken biedt, gericht ontwikkelen en benutten zodat bedrijfssectoren zich kunnen ontwikkelen in een richting die past binnen een duurzame economie. De overheid kan hieraan richting geven door regulering (normering, verplichtingen), door prijsinstrumenten (subsidies, heffingen), door het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling en door gericht te investeren. Het in het kader van het NMP4 ingezette transitiebeleid is hiervoor een belangrijke strategische basis, zowel in de samenwerking tussen publieke en private partijen als in de inhoudelijke gerichtheid op innovatie vanuit een langetermijnperspectief. Het kabinet heeft reeds besloten delen van de afzonderlijke transities samen te voegen en de nadruk te leggen op de energieaspecten van die transities. Voor het kabinet is daarbij de bevordering van innovatie en kostenreductie van milieusparende innovaties het uitgangspunt, en niet het garanderen van afzet of de subsidiëring van grootschalige implementatie.

Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de transitiepaden die in het kader van de energietransitie zijn ontwikkeld. Transitiepaden of «roadmaps» zijn wegen naar het gezamenlijke doel van een schone, zekere en betaalbare energievoorziening. Voorbeelden zijn het autorijden op waterstof, de coproductie van chemicaliën, transportbrandstoffen, elektriciteit en warmte uit biomassa, en decentrale opwekking van elektriciteit en warmte (micro-wkk). Dergelijke transitiepaden bieden niet alleen richting aan milieusparende innovaties, maar ook kansen voor

kennisinstellingen en bedrijven om nieuwe en sterk veranderende markten aan te boren. De overheid steunt dergelijke innovatieve en milieusparende initiatieven onder andere met de energie onderzoek subsidie (EOS) en de Unieke Kansenregeling (UKR).

In aanvulling daarop en in aansluiting op het bestaande instrumentarium wil het kabinet het beleid gericht op milieu als kans een impuls geven. Om eco-efficiënte innovaties te bevorderen moet in ieder geval voldaan worden aan de algemene voorwaarden voor een gunstig innovatieklimaat en is een goed innovatiebeleid noodzakelijk. Aan deze voorwaarden komt het kabinet tegemoet met het vernieuwde innovatie-instrumentarium. Het vernieuwde instrumentarium is een combinatie van een basispakket dat bestaat uit kapitaal en advies en een programmatisch pakket gericht op topprestaties. Met dit programmatisch pakket wordt samen met de bedrijven, kennisinstellingen en andere overheden de krachten gebundeld om potentiële sterktes in de Nederlandse economie verder te ontwikkelen.

Milieu-innovatieconvenanten

In het verlengde van de transitie aanpak en in aansluiting op de bovengenoemde toekomstscenario's zal het kabinet in overleg met bedrijfssectoren en ketens van activiteiten bezien op welke terreinen afspraken «milieu-innovatieconvenanten» kunnen worden gemaakt om meer in te zetten op eco-efficiënte innovaties. Het doel hiervan is om innovaties die aansluiten bij specifieke Nederlandse sterkten, zoals bijvoorbeeld op de terreinen van afvalverwerking, waterzuivering en -beheer, energiebesparing en biotechnologie, gericht te bevorderen en de kansen die dit biedt te benutten, overigens zonder specifieke technieken voor te schrijven. Onderdeel van dergelijke afspraken kunnen zijn:

- afspraken over een overheidsbijdrage aan innovatie die gekoppeld is aan de milieuprestatie die beter is dan de beste beschikbare technieken (BBT);
- afspraken over bijdragen uit de branche voor zulke prestaties bijvoorbeeld via private vergroening;
- de mogelijkheden van de overheid om te fungeren als «launching customer».

Het kabinet wil hierbij zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande innovatie-, energie- en milieu-instrumentarium, bijvoorbeeld meerjarenafspraken energiebesparing, milieuconvenanten, (en de systematiek van) innovatie-prestatiecontracten, innovatievouchers en de sleutelgebieden-aanpak. Daarnaast wordt bekeken wat nodig is om bij innovatieprogramma's die in ontwikkeling zijn de aandacht voor het milieu als innovatiekans te versterken. Verder zal het kabinet zich ervoor inspannen dat eco-efficiënte innovaties in de nationale en internationale kennisinfrastructuur en de financiering daarvan, voldoende aandacht krijgen.

→ In de voortgangsrapportage zal het kabinet, in overleg met het bedrijfsleven, de aanpak schetsen voor milieu-innovatieconvenanten, waarbij inzicht wordt gegeven in de wettelijke mogelijkheden en de aansluiting bij andere afspraken en instrumenten.

Grote projecten voor milieu-infrastructuur

Een aantal milieu-innovatieve projecten vragen een brede aanpak waarbij vele actoren en vele soorten, vaak grootschalige voorzieningen nodig zijn. Kenmerk van dergelijke projecten zijn de noodzakelijke betrokkenheid van vele partijen, de koppeling van diverse technologische systemen en infrastructuren, de grootschalige investeringen en de grote potentieel milieu-impact. Voor individuele partijen staan de milieubaten vaak niet in verhouding tot de hoogte van de investering, terwijl bij een collectieve

aanpak er wel een aantrekkelijke kosten-batenverhouding kan worden gerealiseerd. Voorbeelden in de sfeer van de energietransitie zijn CO₂-infrastructuur bij energiecentrales waarmee CO₂-opslag door andere partijen in de omgeving mogelijk wordt, infrastructuur voor het gebruik van afvalwarmte en CO₂ voor de tuinbouw en de ontwikkeling van de tram voor goederenvervoer in Amsterdam.

→ Het kabinet zal een inventarisatie maken van projecten met een hoog milieurendement die aan de genoemde kenmerken voldoen. Voor geselecteerde projecten zal nader worden uitgewerkt op welke wijze de rijksoverheid een betekenisvolle rol kan spelen en hoe eventuele financiële ondersteuning gerealiseerd kan worden. Dit voorstel zal ook onderdeel uitmaken van de integrale afweging in het kader van de besteding van FES-middelen.

Voorbeeldfunctie van de overheid

De overheid kan als eerste grote klant (de zogenaamde *launching customer*) volop kansen bieden om via overheidsopdrachten eco-efficiënte innovaties in het bedrijfsleven gericht te versterken. De overheid fungeert als start van de marktintroductie van een innovatie of speelt een rol bij het uitbreiden van de markt zodat schaalvoordelen kunnen worden bereikt. Communicatie is hierbij een belangrijk instrument. Zoals is aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport «Grenzen zoeken, grenzen verleggen» van het Innovatieplatform, bereidt het kabinet een plan van aanpak voor om te komen tot nieuwe voorbeelden en een goede inbedding van de *launching customer* in het aankoopbeleid van overheden. De nieuwe aanbestedingswet zal helpen om procedures te stroomlijnen en het besef van innovatief aanbesteden duidelijk onder de aandacht te brengen van aanbestedende diensten in alle overheids-gremia.

→ De Tweede Kamer zal voor 1 mei 2006 een plan van aanpak ontvangen hoe de *launching customer* in het overheidsbeleid verankerd kan worden.

Ondersteunen van innoverende ondernemingen

Het kabinet erkent dat voldoende kapitaal met name voor het MKB en startende en doorgroeende bedrijven een knelpunt kan zijn voor innovatie. Daartoe wordt in de herijking van het innovatie-instrumentarium een kapitaalinstrument ontwikkeld waarmee potentiële financiers van het MKB (banken en participatiemaatschappijen) via garanties of cofinanciering een prikkel krijgen om financiering te verstrekken die anders te risicovol zou zijn. Begin 2006 wordt naar aanleiding van een Kamermotie een onderzoek naar de wenselijkheid van een speciaal op eco-efficiënte innovaties gericht risicokapitaalfonds afgerond. Op basis hiervan zal bezien worden of het wenselijk is een specifiek fonds voor eco-efficiënte innovaties op te zetten, of aan te sluiten bij het kapitaal-instrument in combinatie met extra voorlichting of aanpassingen.

→ Begin 2006 ontvangt de Tweede Kamer een kabinetsstandpunt over de wenselijkheid van een specifiek kapitaalfonds voor eco-efficiënte innovaties.

2.3.3 Meer verantwoordelijkheid bedrijfsleven

Bedrijven kunnen vaak beter beoordelen op welke manier ze hun milieudruk kunnen verminderen dan de overheid. Daarom zoekt de overheid naar manieren om bedrijven meer ruimte te geven bij het kiezen van technieken voor emissiereductie. Tegelijk moet de voortgang in emissiereductie onomstotelijk kunnen worden vastgesteld. Met de introductie van verhandelbare emissierechten voor CO₂ is een aanpak

gevonden die naar verwachting aan deze wensen voldoet. Daarnaast kunnen door regelingen producenten verantwoordelijk worden gemaakt voor het verminderen van de milieueffecten van hun producten bijvoorbeeld door de inzameling en verwerking van hun producten die het afvalstadium hebben bereikt. Dat is nu geregeld voor autobanden, autowrakken, batterijen, en wit- en bruingoed. Vuurwerkverkopers zijn sinds 2004 expliciet verantwoordelijk voor de veiligheid van vuurwerk-opslagplaatsen.

Bedrijven willen meer verantwoordelijkheid nemen voor de vermindering van de schadelijke milieugevolgen van productie en distributie. Het kabinet wil hun daarvoor meer ruimte geven door een impuls te geven aan het relatief nieuwe instrument van private vergroening, door de inzet uit te breiden van marktconforme instrumenten en de mogelijkheid te vergroten van maatschappelijke partijen om bedrijven aan te spreken op hun handelen.

Private vergroening

Bedrijven kunnen milieukosten zelf onderling verrekenen, bijvoorbeeld via een heffing op de producten of diensten die men levert, en waarvan de opbrengst ten goede komt aan milieu-investeringen of milieu-innovatie. We noemen deze aanpak private vergroening. De overheid kan een dergelijke regeling voorzover deze betrekking heeft op het afvalbeheer, op grond van de Wet milieubeheer ondersteunen, met een algemeen verbindend verklaring (AVV). Een succesvol voorbeeld is de producentenverantwoordelijkheid, waar branches de organisatie van een collectief systeem van afvalverwerking gekozen hebben. Bedrijven financieren dat door zelf bij hun klanten een verwijderingsbijdrage te innen. Potentiële projecten liggen bij de lease-autobranche (stimulering gebruik schone en stille auto's), taxibranche (stimulering gebruik roetfilters), de binnenvaart (roetfilters) en de autobranche (geluidsarme banden).

→ In 2006 zal het kabinet een quick scan uitvoeren van branches waar private vergroening milieuwinst kan opleveren en onderzoeken of aanpassing in wet- en regelgeving noodzakelijk is om branches hierbij te ondersteunen (bijvoorbeeld door de mogelijkheden tot algemeen bindend verklaring uit te breiden). Het kabinet zal branches vervolgens uitnodigen met voorstellen voor private vergroening te komen. In de voortgangsrapportage zal de ontwikkeling hiervan worden gezien; eventueel zal het kabinet maatregelen treffen waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt als met private vergroening beoogd is.

Marktwerving en vergroening meer benutten

De ingezette koers om meer marktmechanismen te introduceren zal verder worden uitgebreid door bestaande vormen van emissiehandel, al dan niet in Europees verband, uit te breiden naar andere sectoren en naar niet-broeikasgassen. Het kabinet is in principe voorstander van de aansluiting van de luchtvaart bij het Europese systeem van emissiehandel. Invoering van een ticketbelasting in Nederland acht het kabinet afhankelijk van de mate waarin andere EU-landen, waaronder Duitsland en België, daartoe overgaan en de effectiviteit van een dergelijke heffing. Voorts kunnen verdere vormen van beprijzing van milieuvervuiling worden geïntroduceerd (zie ook paragraaf 3.1.2). Verdere fiscale vergroening heeft het kabinet de afgelopen jaren gerealiseerd door middel van milieugerelateerde differentiaties in bestaande belastingen. Deze lijn zal daar waar maatschappelijk effectief en efficiënt verder worden ingezet. Ook op decentraal niveau ziet het kabinet mogelijkheden voor vergroening (gericht op scheepvaart, en parkeertarieven).

→ In de voortgangsrapportage zal het kabinet een overzicht geven van de stand van zaken inzake fiscale vergroening en marktwerking.

Aanspreekbaarheid vergroten

Het kabinet beschouwt het vergroten van de aanspreekbaarheid van het bedrijfsleven als een belangrijk instrument om overheidsbemoeienis terug te dringen en de verantwoordelijkheidsverdeling te verbeteren. Het kabinet ziet hiertoe verschillende mogelijkheden.

Ervaringen in de Verenigde Staten leren dat een dreigende aansprakelijkheid in combinatie met marktdruk door consumenten en investeerders, producenten aanzet om milieu integraler op te nemen in hun bedrijfsplannen. Voor grote calamiteiten zouden bedrijven zich kunnen verzekeren. In 2007 dient de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid te zijn geïmplementeerd in de nationale regelgeving. Onder de richtlijn valt milieuschade die wordt veroorzaakt door specifieke activiteiten die door Europa vergunningplichtig zijn verklaard (onder meer IPPC), de productie en het op de markt brengen van genetisch gemodificeerde organismen en het transport en de opslag van gevaarlijke stoffen. De richtlijn gaat uit van het beginsel «de vervuiler betaalt». Milieuschade die wordt veroorzaakt door de in de richtlijn genoemde activiteiten, moeten op kosten van de exploitant worden hersteld. Hiermee wordt beoogd bedrijven te stimuleren negatieve gevolgen voor het milieu mee te nemen in de besluitvorming over de bedrijfsvoering. Het uitgangspunt van de richtlijn is daarmee in lijn met het kabinetsbeleid dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het voorkomen van milieuschade. Het kabinet zal voorts verkennen hoe op een zorgvuldige manier het instrument van «naming & faming» gebruikt kan worden om het nemen van eigen verantwoordelijkheid te belonen. Het Verdrag van Århus zal leiden tot meer openheid en betere toegang tot informatie (via internet) over de ontwikkeling van emissies van schadelijke stoffen vanuit grote emissiebronnen. In genoemde verkenning zal onder andere worden onderzocht of en zo ja hoe openbare milieu-informatie kan worden benut om behaalde milieusuccessen uit te lichten en beter voor het voetlicht te brengen.

Tenslotte zal het kabinet nagaan of de dialoog tussen de civil society en het bedrijfsleven (onder meer in de vorm van partnerschappen) facilitatie behoeft en of de ervaring die in partnerschappen wordt opgedaan beter benut kan worden in het beleid. Het kabinet acht partnerschappen – onder meer in internationaal perspectief – een veelbelovende mogelijkheid om maatschappelijke overwegingen onderdeel te laten uitmaken van bedrijfsmatige activiteiten.

→ In de voortgangsrapportage zal het kabinet een standpunt innemen over de betekenis van partnerschappen in het beleid en over de mogelijkheden van naming & faming.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Delen van het bedrijfsleven laten zien ernst te maken met hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, zowel binnen als buiten Nederland. Steeds meer bedrijven realiseren zich dat ondernemen niet alleen een kwestie van geld is, maar ook van waarden. Eind 2006, vijf jaar na het SER-advies «de Winst van Waarden», zal het kabinet de stand van zaken opmaken met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Transparantie en ketenverantwoordelijkheid zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. Het kabinet wil het bedrijfsleven stimuleren zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen door goede voorbeelden van bedrijven via MVO Nederland te verspreiden en de transparantie van bedrijven over maatschappelijk verantwoord ondernemen te vergroten.

→ In de jaarlijkse Transparantiebenchmark wordt aangegeven in welke mate en vorm bedrijven verantwoording afleggen in hun jaarverslag over de gevolgen van hun bedrijfsvoering op onder meer milieu, mensenrechten en werknemerszaken.

→ Eind 2006 zal onderzoek over de voortgang en mogelijke maatschappelijke effecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn afgerond. In 2007 wordt verkend of het beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen aanpassing behoeft, waarbij onder meer het resultaat van de evaluatie van de fiscale begunstiging van groen beleggen zal worden betrokken.

2.4 Milieubeleid van deur tot dampkring

Het milieubeleid is enerzijds gericht op essentiële zaken als veiligheid en gezondheid, het leefmilieu in onze wijken en anderzijds op de leefbaarheid van onze planeet voor onze kinderen. Dat zijn zaken die veel inwoners van Nederland raken. De afgelopen jaren is de afstand tussen de burger en het milieubeleid toch vergroot. Het milieubeleid moet daarom weer dichterbij de burger komen. Het kabinet wil daarom:

- burgers beter betrekken bij het beleid, zodat het beleid beter aansluit bij de wensen, opvattingen en mogelijkheden van burgers;
- het milieubeleid ook richten op de kwaliteit van de leefomgeving om en in huis;
- anders communiceren over het beleid, door meer in te gaan op de achtergronden van het beleid, veranderingen beter toe te lichten, en aan te sluiten bij de informatiebehoefte van burgers.

2.4.1 Burgers beter betrekken

Het beleid om burgers meer en beter te betrekken bij de totstandkoming van beleid en initiatief van burgers en maatschappelijke organisaties te ondersteunen, zal worden voortgezet. Door vanuit het denken en doen van burgers beleid te maken, wordt de kans vergroot dat het beleid ook daadwerkelijk maatschappelijke betekenis heeft.

Voor de burger heeft het milieubeleid relevantie voor de eigen gezondheid, fysieke veiligheid, natuur, voedselveiligheid, diervriendelijkheid, kwaliteit van de leefomgeving en welzijn. Daarnaast vinden mensen werkgelegenheid en economische groei belangrijk. Enerzijds verwacht de burger actief ingrijpen van de overheid voor vraagstukken als klimaatverandering en luchtverontreiniging, maar anderzijds laat de burger de overheid weinig ruimte voor maatregelen die ook daadwerkelijk offers vragen, zo blijkt uit onderzoek dat voor de Toekomstagenda is uitgevoerd. Het stimuleren van technische oplossingen en het goedkoper maken van milieuvriendelijke producten zijn volgens de burger belangrijke manieren om het milieuvraagstuk op te lossen, evenals maatregelen die de overlast tegengaan. Het kabinet sluit met de voorstellen uit deze agenda aan op genoemde waarden en voorkeuren.

Gezondheid is voor burgers een belangrijk aspect van het milieubeleid. Het kabinet zal er daarom voor zorgen dat mensen inzicht kunnen krijgen in de milieu- en gezondheidsaspecten van hun eigen woonomgeving en zal daarbij rekening houden met verschillen in informatiebehoefte en kennisniveau. Dat kan een basis zijn voor actief burgerschap. Het in Gelderland reeds ontwikkelde informatiesysteem en de provinciale risicokaarten, evenals de website «*What's in your backyard*» die in Groot-Brittannië operationeel is, worden hierbij als voorbeeld gebruikt. Om ervoor te zorgen dat de informatie ook echt tegemoet komt aan de

wensen en verwachtingen die er leven, wordt eerst onderzoek gedaan naar de inhoud en vorm waarin de informatie beschikbaar moet komen. Het te ontwikkelen informatiesysteem integreert lopende initiatieven zoals bijvoorbeeld de vernieuwde website van de Emissieregistratie die emissies zichtbaar maakt van schadelijke stoffen van grote bronnen op lokaal niveau en de website bodemkwaliteit.

→ Het kabinet heeft medio 2006 een webportal ontwikkeld waarmee informatie op het gebied van gezondheid en milieu vanuit verschillende invalshoeken toegankelijk wordt gemaakt voor bewonersgroepen en burgers. Eind 2006 zal een plan worden gepresenteerd voor een systeem waarmee bestaande informatie over milieu met implicaties voor gezondheid en veiligheid verkregen kan worden op basis van postcode. Dit systeem moet uiterlijk 1 januari 2008 in werking treden.

→ De regeling gericht op maatschappelijk initiatief (SMOM) zal worden uitgebreid, teneinde de mogelijkheden voor participatie van georganiseerde burgers te verbreden en meer te richten op lokaal initiatief en internationale milieuvraagstukken.

→ Het kabinet zal bij (grote) voorbereidingstrajecten voor milieubeleid burgers laten participeren, om beter aan te kunnen sluiten bij hun opvattingen en mogelijkheden en om het draagvlak voor beleidsvoorstellen te kunnen betrekken in de besluitvorming.

2.4.2 Milieubeleid dichterbij de burger

Het is onmiskenbaar dat het moeilijk is de burger bij het nationale of mondiale milieubeleid te betrekken, als de leefbaarheid in de eigen woonwijk of achter de voordeur veel te wensen overlaat. Of als er bereidheid is het milieu te verbeteren, maar deze om allerlei redenen niet kan worden omgezet in daden. Door bijvoorbeeld geluidsoverlast, overlast door zwerfafval of hondenpoep, en gebrek aan groen, maar ook zorgen over de gezondheids- en veiligheidssituatie in specifieke wijken weg te nemen, wil het kabinet bijdragen aan het oplossen van milieuproblemen dichtbij huis. Ons leefmilieu strekt zich immers uit van deur tot dampkring.

→ Het kabinet treedt in overleg met gemeenten en provincies om te bepalen hoe het Rijk de andere overheden kan ondersteunen bij het verder verbeteren van de lokale leefomgeving. In de voortgangsrapportage geeft het kabinet aan of er behoefte is aan deze ondersteuning en in welke vorm ondersteuning het meest effectief is en passend bij de interbestuurlijke verhoudingen.

→ In lijn met het VROM-raad advies⁷ wil het kabinet, in nauw overleg met andere overheden, lokale initiatieven van burgers mogelijk maken. We richten ons op initiatieven die enthousiasme kunnen genereren over milieu en duurzame ontwikkeling en wanneer interessant, ook (door anderen) opgeschaald kunnen worden.

Binnenmilieu

Gemiddeld brengen burgers zo'n 85% van hun tijd «binnen» door. Binnenmilieu aspecten als vocht (o.a. van koken, douchen en wasdrogen), verbrandingsproducten (o.a. van koken, kachel, geiser), vluchtige organische stoffen (o.a. van schoonmaakmiddel, verf, cosmetica, spaanplaat) en radongas (o.a. van beton) spelen een belangrijke rol bij gezondheidsklachten. Deze kunnen, afhankelijk van het milieuaspect, variëren van allergische aandoeningen en longaandoeningen tot hoofdpijn, duizeligheid en kanker.

⁷ Milieu en de kunst van het goede leven, VROM-Raad advies no. 48, oktober 2005

Ook burenoverlast door geluid of stank (onder meer van open haarden en compostvaten) kan invloed op de gezondheid hebben. Na wegverkeer veroorzaken geluiden van vliegverkeer en buren de meeste hinder (beide 12% ernstige hinder). Zes procent van de Nederlandse bevolking lijdt volgens het RIVM aan ernstige slaapverstoring door geluidsoverlast van buren. Daarnaast veroorzaakt geluidhinder verhoogde bloeddruk, hart- en vaatziekten en een verminderd prestatievermogen.

Tot nu toe was er op het onderwerp binnenmilieukwaliteit geen integraal overheidsbeleid. Op basis van onderzoeken en pilots die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, wordt vanaf 2006 ingezet op daadwerkelijke verbetering van de binnenmilieukwaliteit in scholen, bestaande woningen en in nieuwbouw. In 2005 heeft VROM in een landelijk onderzoek de kwaliteit van het binnenmilieu in 1240 woningen laten meten. Medio 2006 zijn de analyses hiervan gereed.

Bij het verder uitwerken van beleid voor binnenmilieu zal rekening worden gehouden met de effecten van het binnenhuismilieu op de gezondheid van verschillende bevolkingsgroepen (mannen – vrouwen, maar ook werkenden – niet werkenden, kinderen – ouderen).

→ In 2006 zal het kabinet aangeven welke mogelijkheden er zijn om een gezond gebruik van een klaslokaal in de praktijk te realiseren. Daarnaast werkt de werkgroep binnenmilieu van de GGD aan de opzet van een landelijke project om het binnenmilieu op scholen te verbeteren.

→ Het kabinet zal in de voortgangsrapportage conclusies trekken over de mogelijkheden en noodzaak van verbetering van het binnenmilieu in bestaande woningen. Mogelijkheden om op korte termijn verbetering te realiseren zijn: aanbrengen van CO-sensors in woningen, stimuleren onderhoud van luchtbehandelingsystemen, afspraken over afvoerloze geisers en een instrument dat bij aankoop of huur van een woning inzicht geeft in het binnenmilieu van de woning.

→ In 2004 is onderzoek gedaan naar naleving van het Bouwbesluit bij 40 nieuwbouwwoningen. Hierbij bleek dat er knelpunten zijn bij de afvoer van binnenlucht voor luchtverversing en in mindere mate bij geluidswering. In 2006 zal aanvullend onderzoek worden gedaan en zullen aanbevelingen voor vervolgacties worden gedaan en zo mogelijk uitgevoerd.

2.4.3 Anders communiceren

Van de overheid mag verwacht worden dat ze het beleid op een begrijpelijke, maar ook op een betekenisvolle wijze verantwoordt. Dat geldt zeker als het milieubeleid verandert, onder invloed van nieuwe inzichten of voortschrijdende technologische ontwikkeling. Verantwoording is ook nodig als nieuwe, complexe milieuvraagstukken zich aandienen, zoals het klimaatprobleem en de aantasting van de mondiale biodiversiteit. Vraagstukken die door hun schaal gemakkelijk ver van de burger af komen te staan.

Milieucommunicatie wordt daarom op een nieuwe leest geschoeid. Veel sterker dan voorheen zal de communicatie bestaan uit informatie over de achtergronden van het beleid in termen die verschillende bevolkingsgroepen aanspreken en aansluiten bij hun informatiebehoefte. De uitleg over het beleid zal meer inzicht geven in de bereikte resultaten en ingaan op de inspanningen van burgers, bedrijven en overheden die tot deze resultaten hebben geleid. De Europese context van het beleid en economische kansen die het milieubeleid biedt, krijgen in de communicatie bijzondere aandacht.

In de communicatie over het veranderende beleid zullen nieuwe onderwerpen worden gekozen die symbool staan voor een slimmer en

moderner milieubeleid. De auto met hybride motor, de energieneutrale kas en de CO₂-neutrale vliegtuig zijn daar een voorbeeld van. Communicatie over het duurzaam inkoopbeleid van de overheid kan dit ondersteunen. Gedragsverandering van de individuele burger zal slechts worden gevraagd waar dit nodig en reëel mogelijk is. Degenen die zelf een stap verder willen zetten, zal die mogelijkheid worden geboden op een wijze die aansluit bij de in deze agenda geschetste aanpak. Het zogenaamd praktisch idealisme – het doen van verantwoorde keuzes zonder verlies aan comfort en vaak gekoppeld aan een commercieel product – kan hierbij een leidraad zijn en als katalysator dienen. Op milieugebied bestaan al verschillende mogelijkheden in die sfeer: Trees for Travel, groene stroom, aardgas met CO₂-compensatie, Cool Driving, FSC-hout, maar ook bijvoorbeeld de mogelijkheid te beleggen in milieutechnische innovatie van installaties in de eigen regio.

Ten slotte zal het milieueducatiebeleid worden geactualiseerd en worden afgestemd op de veranderingen die de afgelopen jaren in de samenleving en in het milieubeleid hebben plaatsgevonden.

→ Medio 2006 start het kabinet een meervoudige campagne die, gericht op specifieke doelgroepen, waaronder jongeren, inzicht geeft in de achtergronden van het milieubeleid. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillende verwachtingen die mensen van de overheid hebben, onder meer door periodiek behoefteonderzoek bij verschillende doelgroepen en evaluatie en bijstelling van de publieksvoorlichting.

→ Het kabinet zal initiatieven, die praktisch handelingsperspectief bieden in lijn met het beeld dat de Toekomstagenda wil uitdragen, ondersteuning bieden bij marketingonderzoek en communicatie.

→ Medio 2006 brengt het kabinet een nota uit over een vernieuwde aanpak van natuur- en milieueducatie.

3 BELEIDSPROGRAMMA: TOEKOMSTVAST

Het kabinet ziet vier grote beleidsopgaven in de (nabije) toekomst: schone lucht en klimaat, schoon water, behoud van de kwaliteit van de lokale leefomgeving en behoud van de mondiale biodiversiteit. Voor lucht en water stelt de EU strenge eisen aan de kwaliteit van het milieu voor een goede bescherming van de gezondheid. Dit betekent een grote beleidsopgave voor Nederland. Behoud van de kwaliteit van de lokale leefomgeving is vooral een nationale opgave. In de stadstaat Nederland wordt het steeds moeilijker om alle activiteiten goed op elkaar af te stemmen, opdat een goede leefkwaliteit gewaarborgd blijft. Voorbeelden hiervan zijn de milieuproblematiek rond Schiphol en het vervoer van gevaarlijke stoffen door Nederland. Biodiversiteit, ten slotte, zit nog hoofdzakelijk in de probleemerkeningsfase. Het Millennium Ecosystem Assessment van de Verenigde Naties toont de urgentie aan van het probleem, maar de oplossing ligt vooral in internationale samenwerking. Nederland wil daar een voortrekkers rol in spelen. In dit hoofdstuk worden beleidsvoorstellen geagendeerd voor deze beleidsopgave die toekomstvast zijn en in het komende jaar worden uitgewerkt. In de laatste paragraaf staan die beleidsvoorstellen opgesomd die leiden tot een efficiënter milieubeleid.

3.1 Schone lucht en klimaat

Emissies van broeikasgassen kunnen een mondiale opwarming van de aarde veroorzaken, met extremere weersituaties en zeespiegelstijging als gevolg. Beteugeling van klimaatverandering vraagt na Kyoto (na 2012) om verdergaande maatregelen. De Europese Unie heeft vastgesteld dat de stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur beperkt moet blijven tot 2 graden Celsius. Om dit te bereiken is het noodzakelijk de mondiale emissies van broeikasgassen in 2050 tot wel 50% terug te brengen (ten opzichte van 1990).

Vervuilende stoffen in de lucht, zoals fijn stof en NO_x , kunnen zorgen voor luchtwegaandoeningen en vervroegd overlijden. Verzurende stoffen, zoals NH_3 , VOS en SO_2 , tasten tevens de kwaliteit van de natuur aan. Nederland heeft grote moeite om te voldoen aan zowel de nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn) voor verzurende stoffen als de EU-eisen aan lokale luchtkwaliteit.

Het nieuwe programma «Clean Air for Europe» (CAFE) van de Europese Commissie integreert de aanpak van verzuring en verbetering van de lokale luchtkwaliteit. De Europese Commissie wil de Europese luchtkwaliteit op de lange termijn (waarschijnlijk in 2030 of 2040) verbeteren tot een niveau waarbij «geen significant negatieve effecten» meer optreden voor de menselijke gezondheid en het milieu. Dit zal in de nabije toekomst een nog grotere beleidsopgave betekenen voor Nederland.

Bij de beleidsopgave voor lucht speelt de transitie naar een duurzame energievoorziening een centrale rol. Een structurele aanpak gericht op andere vormen en toepassingen van energie voor industrie, huishoudens en verkeer kunnen zorgen voor het terugdringen van emissies van broeikasgassen, verzurende stoffen en stoffen die slecht zijn voor de gezondheid.

Om dit beleidsmatig te versterken, heeft het kabinet eind 2005 een interdepartementale programmadirectie Energietransitie opgericht. De programmadirectie moet op verschillende manieren bevorderen dat marktpartijen en maatschappelijke organisaties gericht zoeken naar nieuwe wegen om op termijn een schone, betaalbare en zekere energie-

voorziening tot stand te brengen. Tegelijk moet de programmadirectie de samenhang in het rijksbeleid versterken. Dat geldt zowel voor traditioneel eigenstandige beleidsterreinen zoals beleid inzake de luchtkwaliteit en voorzieningszekerheid, als voor beleid voor de lange en de korte termijn. De veranderingen die de overheid en maatschappelijke partijen gezamenlijk in gang zetten in het kader van de energietransitie moeten binnen 50 jaar leiden tot een duurzame energievoorziening.

In de energietransitie zijn zes thema's vastgesteld; nieuw gas, duurzame mobiliteit, groene grondstoffen, ketenefficiency, duurzame elektriciteit en gebouwde omgeving. Op elk van deze thema's heeft Nederland een unieke positie of kan het zo'n positie verwerven. Publiek-private samenwerkingsverbanden (platforms), samengesteld uit verschillende belanghebbenden en deskundigen, fungeren als makelaar en aanjager van transitietrajecten binnen de thema's. Het doel is dat de platforms innovatieve kansen creëren voor Nederland en bottlenecks identificeren in beleid en regelgeving.

3.1.1 Op weg naar schone energie

Beleid gericht op het verminderen van emissies van broeikasgassen draagt bij aan de transitie naar een duurzame energievoorziening. In dit kader heeft het kabinet een aantal voorstellen geformuleerd.

Voorstellen gericht op het stimuleren van schone energie en het efficiënt benutten ervan:

- duidelijke ambities voor na Kyoto;
- duurzame voorzieningszekerheid;
- beleid hernieuwbare energie na 2010;
- het duurzaamheidspakket;
- energie voor ontwikkeling.

En voorstellen gericht op het creëren van de juiste randvoorwaarden:

- emissieplafonds luchtkwaliteit – duidelijkheid over de lange termijn;
- Innovatieve technieken voor energiedragers;
- Randvoorwaarden voor kernenergie.

Duidelijke ambities voor na Kyoto

De inzet van Europa is 15–30% reductie van broeikasgasemissies in 2020 voor de ontwikkelde landen gezamenlijk en ten opzichte van 1990. Daarom zijn mogelijkheden voor maatregelen in Nederland verkend⁸. Het klimaatprobleem vraagt om structurele veranderingen in onze energievoorziening die alleen tegen aanzienlijke kosten kunnen worden bereikt. Zulke veranderingen kunnen ook gunstig zijn voor de voorzieningszekerheid en onze onafhankelijkheid van leverende landen. Toch kunnen zulke veranderingen pas vergaand worden doorgevoerd wanneer veel landen daaraan meedoen. Het tempo van de veranderingen is daarmee onzeker.

→ Het kabinet kiest daarom voor een gebalanceerde en toekomstvaste aanpak:

- Voortgaan op de weg van energiebesparing is een verstandig en logisch onderdeel van de klimaatstrategie. Een accent bij de sector industrie en energie (te bereiken via emissiehandel en innovatie) draagt bij tot verlaging van kosten. In een recente brief heeft de minister van Economische Zaken aangegeven hoe het kabinet de komende maanden in kaart brengt hoe het besparingstempo kan worden verhoogd.
- Vanuit klimaat oogpunt lijkt nucleaire energie naar verhouding een

⁸ Publicatie MNP en ECN, in februari 2006 toegezonden aan de Tweede Kamer: Daniels, B. W. en I. C. M. Farla (2006) Potentieelverkenning klimaatdoelstellingen en energiebesparing tot 2020

kosteneffectieve optie. Of uitbreiding in de Nederlandse situatie haalbaar is, zal moeten blijken. In de geliberaliseerde markt is het aan de sector om met initiatieven te komen. Eventuele initiatieven zullen moeten voldoen aan strenge voorwaarden omtrent veiligheid en afvalbehandeling. Hiertoe is in aanvulling op de wijziging van de Kernenergiewet een traject gestart waarbij bestaande voorwaarden worden doorgelicht en waar wenselijk geactualiseerd (afronding in 2008). Hiermee ontstaat helderheid voor marktpartijen.

- Ondergrondse opslag van CO₂ is een aantrekkelijke optie voor verdergaand klimaatbeleid. Toepassing zal worden voorbereid inclusief eerste stappen naar implementatie (koppeling met emissiehandel, grootschalige demonstraties). Samen met de energiesector en meer specifiek voor het Rijnmondgebied worden dit jaar verkenningen uitgevoerd naar mogelijke toepassing bij bestaande en nieuwe elektriciteitscentrales.
- Hernieuwbare energie (zon, wind en biomassa) is naar verhouding een dure oplossing voor het terugdringen van CO₂-emissies. De huidige aanpak van grootschalige implementatie moet meer worden afgestemd en gecombineerd met kostprijddaling door innovatie (zie ook verderop).
- Ook het reductiebeleid bij de overige broeikasgassen wordt geïntensiveerd (zie verderop in deze paragraaf).

→ Het kabinet kiest voor een verbreding van de klimaatagenda naar andere beleidsterreinen en onderzoekt mogelijke prikkels om een brede coalitie van landen te betrekken bij verdergaand effectief klimaatbeleid.

→ Het kabinet heeft recent besloten tot uitvoering van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) ten behoeve van het post-Kyoto klimaatbeleid. Dit onderzoek is gericht op de effectiviteit en de economische gevolgen van verschillende vormen van internationale klimaat-samenwerking en op verbreding van klimaatbeleid naar andere dossiers zoals technologiebeleid en internationaal financieringsbeleid. Met het IBO is naar verwachting een jaar gemoeid.

→ In oktober van 2006 organiseert Nederland de conferentie *Make Markets Work for Climate*. De conferentie heeft tot doel de markt beter te gebruiken om het klimaatprobleem effectiever aan te kunnen pakken.

Duurzame voorzieningszekerheid

Eind 2005 verscheen «Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling», een advies van de Algemene Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken. De regering komt binnenkort met een notitie over energie en buitenlands beleid als reactie op dit advies. Daarin staat een integraal energiebeleid centraal met als pijlers energiezekerheid, efficiënte energiemarkten en een duurzame energiehuishouding. Naast klimaatoverwegingen spelen steeds nadrukkelijker overwegingen rondom energievoorzieningszekerheid een rol bij het nadenken over de toekomstige (Europese) energievoorziening.

→ Het kabinet streeft er naar om de ambities voor klimaat, energievoorzieningszekerheid, luchtkwaliteit en concurrentie in samenhang te realiseren. Dat is ook de inzet in internationale fora, met name in de EU, waar energie in 2006 verschillende keren door energieministers en regeringsleiders wordt besproken.

→ Het kabinet zal actief deelnemen aan de cyclus over energie, klimaat, luchtverontreiniging en industriële ontwikkeling van de VN-commissie voor duurzame ontwikkeling (CSD). Dit is een kans om de verschillende thema's in onderlinge samenhang te behandelen en concreet beleid en

acties in gang te zetten, met grotere betrokkenheid en samenwerking van VN instellingen, de Wereldbank en de private sector.

Beleid hernieuwbare energie na 2010

Het kabinet streeft naar een betaalbare, zekere en klimaatneutrale energiehuishouding. Om de zekerheid van de (Europese) energievoorziening te waarborgen zullen hernieuwbare bronnen een steeds grotere bijdrage gaan leveren. Ook om klimaatverandering tegen te gaan zal steeds meer gebruik gemaakt moeten worden van hernieuwbare energiebronnen.

Op dit moment vormen de hoge kosten van hernieuwbare energie nog een obstakel voor een significante rol in de energievoorziening. Deze kosten zijn nu zelfs hoger dan de baten in termen van extra voorzieningszekerheid. Voor CO₂-reductie geldt dat enkel gelet op de huidige kosten andere reductieopties goedkoper zijn. Om op langere termijn hernieuwbare energie de noodzakelijke significante rol te kunnen laten spelen, zullen de productiekosten dus fors moeten dalen. Het beleid zal zich daarom meer richten op een daling van de kosten van hernieuwbare energie.

Het huidige beleid draagt reeds bij aan deze kostendaling van hernieuwbare energietechnieken. Innovatie gericht op kostendaling, kan echter nog meer gericht de spits van het beleid worden. Bij het invullen van het beleid voor hernieuwbare energie voor de periode na 2010, zal daarom gezocht worden naar mogelijkheden om deze kostendaling zo veel mogelijk te stimuleren. Geprobeerd zal worden nog meer dan voorheen het beleid het kenmerk van een transitieaanpak te geven.

→ Het kabinet zal de komende maanden zoeken naar de mogelijkheden om het beleid voor hernieuwbare bronnen na 2010 meer te richten op een significante kostendaling.

- Eén en ander zal voortvarend en in overleg met de sector worden opgepakt. De minister van Economische Zaken wil eerste conclusies over de haalbaarheid en instrumenteerbaarheid daarvan nog dit voorjaar verwoorden in een brief aan de Tweede Kamer.
- De andere EU-landen zullen overtuigd moeten worden van de meerwaarde van de transitieaanpak. Voor een succesvol transitietraject is medewerking van de EU-partners noodzakelijk. Innovatie vindt plaats op internationale schaal.

Het duurzaamheidspakket

Het kabinet heeft, gekoppeld aan de besluitvorming over het al dan niet open houden van de kerncentrale Borssele, de contouren van een duurzaamheidspakket ontwikkeld. Dit pakket moet een verdere impuls geven aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding en dient naast innovaties in de energiehuishouding een concrete emissiereductie op te leveren van 1,4 Mton CO₂ per jaar. Het duurzaamheidspakket richt zich in het bijzonder op energiebesparing, schoon fossiel (CO₂-opslag) en hernieuwbare energiebronnen (waaronder innovatieve biobrandstoffen). Het kabinet heeft hiertoe als rijksbijdrage uit additionele FES-middelen een bedrag van in totaal 250 miljoen euro beschikbaar gesteld. Uitkomst van het overleg met EPZ, Delta en Essent is dat ook de bedrijven voor eigen projecten en de inrichting van een fonds een bedrag van 250 miljoen euro beschikbaar stellen.

→ In de kabinetsbrief over Borssele van 10 januari 2006 worden de hoofdlijnen geschetst die voor de allocatie van de FES-middelen gelden. Het energietransitiebeleid zal als leidraad dienen voor verdere uitwerking van voorstellen. De middelen van het duurzaamheidspakket zullen in de periode 2006–2012 worden besteed, ongeveer gelijk verdeeld over de

domeinen energiebesparing, schoon fossiel en hernieuwbare energiebronnen. 60 miljoen euro is bestemd voor de ontwikkeling en inzet van innovatieve biobrandstoffen. De instrumenten die ontwikkeld worden, zullen naast CO₂-reductie vooral ook innovaties en technologische ontwikkelingen in alle drie de domeinen stimuleren.

Naast het Borssele-pakket heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van het Waddenfonds. Ook hiermee worden projecten gesteund die zijn gericht op verduurzaming van de energievoorziening (bijvoorbeeld als onderdeel van Energy Valley).

Energie voor ontwikkeling

In ontwikkelingslanden is energie de motor voor economische groei. De daarmee gepaarde gaande toenemende uitstoot van CO₂ in met name de snelgroeiende ontwikkelingslanden baart echter grote zorgen. Het kabinet zal daarom specifieke acties ondernemen om een duurzame energievoorziening en infrastructuur in ontwikkelingslanden te bevorderen, mede in het verlengde van de conclusies van de in 2004 gehouden conferentie Energy for Development.

→ Het kabinet zal zich inzetten voor de opbouw van een duurzame, gezonde en toegankelijke energievoorziening in ontwikkelingslanden, onder meer door:

- Een effectievere inzet van het financieel instrumentarium van de Wereldbank om een duurzame energievoorziening in ontwikkelingslanden te realiseren.
- Het Nederlands financieel instrumentarium gericht op ontwikkelingslanden meer in te zetten op energie. Dit betekent dat meer aandacht besteed wordt aan het vergroten van de toegang tot energie en de verduurzaming van de energievoorziening in ontwikkelingslanden.
- Het overleg intensiveren met de Nederlandse bedrijven en de World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) om participatie van de private sector te bevorderen.
- Overdracht van Nederlandse ervaring en deskundigheid stimuleren, onder andere op het gebied van energie-efficiency en de meerjarenafspraken energie. Hierbij zal speciale aandacht zijn voor PUM, het programma waarbij gepensioneerde managers en experts zich beschikbaar stellen voor assistentie en kennisoverdracht aan ondernemingen en instellingen die behoefte hebben aan specialistische kennis en ervaring die ter plaatse onvoldoende voorhanden is.

Emissieplafonds luchtkwaliteit: duidelijkheid over de lange termijn

Het kabinet streeft ernaar meer zekerheid en duidelijkheid te geven voor de toekomst wat betreft luchtmissies zodat bedrijven betere investeringsbeslissingen kunnen nemen. Op deze wijze worden dubbele investeringen en retrofits (aanvullende maatregelen in bestaande installaties) voorkomen. Het bedrijfsleven is daarmee beter voorbereid op de milieuvragen van (over)morgen. Daar de NEC doelen op Europees niveau worden vastgesteld is de Nederlandse inzet erop gericht vroegtijdig de EU doelen voor de lange termijn vast te stellen. De NEC-review van 2006 door de Europese Commissie is daarvoor het geëigende moment.

→ Nederland zal in Europees verband pleiten voor tijdige vaststelling van EU-doelen voor de lange termijn. De Nederlandse inzet in deze discussie zal worden bepaald aan de hand van de resultaten van de NEC-review. Bij nieuwe NEC-stoffen (zoals fijn stof) is de inzet gericht op het in eerste instantie invullen met streefwaarden. De inzet zal worden besproken met de betrokken sectoren. Verder zal over de Nederlandse inzet afstemming

plaatsvinden met andere Europese landen met vergelijkbare problemen als Nederland.

Innovatieve technieken voor energiedragers

Door technologie-innovatie trajecten voor externe veiligheid kunnen de maatschappelijke kosten voor het realiseren van de veiligheidsnormen beperkt worden. In de VS worden deze trajecten al meer dan twintig jaar toegepast. Hierbij worden in opdracht van de overheid door het bedrijfsleven innovaties op het gebied van externe veiligheid ontwikkeld. Het voordeel van deze aanpak is dat in een relatief kort traject producten en/of werkwijzen beschikbaar zijn die bijdragen aan de oplossing van een overheidsprobleem.

→ Het kabinet overweegt in 2007 drie «tenders» uit te schrijven met bovengenoemde programmaopzet. Daarbij kiest het kabinet ervoor de tenders in het bijzonder te richten op waterstof. Van deze energiedrager wordt verwacht dat ze in de toekomst in toenemende mate een rol spelen in de energievoorziening van Nederland. Het doel is om de innovaties die met deze tenders worden ontwikkeld, voor 2010 te implementeren. Dit voorstel zal onderdeel uitmaken van de integrale afweging in het kader van de besteding van FES-middelen.

Randvoorwaarden voor kernenergie

De huidige Kernenergiewet stamt uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Dit heeft tot gevolg dat aspecten die naar de huidige inzichten van belang zijn, ontbreken. Ook is de totale vormgeving aan herziening toe. In de eerste fase wordt in een gemoderniseerde Kernenergiewet een aantal onderwerpen opnieuw geregeld. Hierin wordt onder meer het bevoegd gezag voor de vergunningverlening aan nucleaire inrichtingen vereenvoudigd en wordt de termijn waarvoor vergunning kan worden verleend gesteld op maximaal veertig jaar voor nieuwe nucleaire inrichtingen.

→ Het kabinet stuurt rond de zomer van 2006 een notitie waarin het aangeeft onder welke randvoorwaarden de bouw van nieuwe kerncentrales in Nederland acceptabel wordt geacht.

→ Na afronding en implementatie van deze wijzigingen zal eind 2006 de opportuniteit van een totale herziening van de Kernenergiewet worden bezien. In dat verband zal een evaluatie van de Kernenergiewet worden uitgevoerd (vooral gericht op juridische stroomlijning en aansluiting op internationale normstelling).

Het kabinet wil toewerken naar duidelijkheid over de uiteindelijke bestemming van het nucleaire afval. In de gemoderniseerde Kernenergiewet zal de mogelijkheid worden opgenomen om als bevoegd gezag het al dan niet opwerken van de bestraalde splijtstoffen aan te sturen. Hiervoor zullen de criteria worden uitgewerkt. Verder zal het beleid met betrekking tot de ontmanteling van reactoren verder worden uitgewerkt. Dit betreft met name de fondsvorming en criteria voor een onmiddellijke dan wel een uitgestelde ontmanteling als ook terugkeer naar de «groene weide» situatie.

→ In 2006 zal het kabinet een beleidsstandpunt over de ontmanteling van nucleaire inrichtingen vaststellen.

3.1.2 Duurzame mobiliteit

De transitie naar duurzame mobiliteit richt zich op de ontwikkeling en de versnelde marktintroductie van duurzame motorbrandstoffen (aardgas, biobrandstoffen en waterstof), zuinige en schone voertuigen, en voertuig-

geleiding- en communicatiesystemen (om verkeersdoorstroming te verbeteren). De volgende toekomstvastе voorstellen sluiten hierbij aan:

- het «ontkolen» van brandstoffen voor het verkeer;
- uitbreiding van CO₂-emissiehandel;
- betalen voor het rijden in vuile voer- en vaartuigen;
- coalities voor schone auto's.

De-carbonisatie van motorbrandstoffen

In de verkeerssector is nog steeds sprake van stijgende broeikasgas-emissies. Daarom zal de komende jaren sterk ingezet worden op de CO₂-reductie in het verkeer. Het huidige beleid bestaat uit beïnvloeding van het rijgedrag (Het Nieuwe Rijden, kilometerbeprijzen), stimulering zuinige voertuigen (BPM-differentiatie, ACEA-convenant) en biobrandstoffen. Het klimaatprobleem vergt echter meer dan de emissiereducties van de huidige aandrijfsystemen. In de Nota Mobiliteit is daarom opgenomen dat er een transitie noodzakelijk is naar gedragsbeïnvloeding en andere verkeers- en vervoerssystemen, tegelijk met een andere brandstof- en aandrijvingstechnologie.

Het kabinet wil ter versterking van het beleid voor deze sector de overgang op brandstoffen met een lager (langcyclisch) koolstofgehalte bevorderen. Dit wordt de-carbonisatie (in gewoon Nederlands «ontkoling») genoemd. Opties om dit te bereiken zijn nog relatief duur. Daarom wordt ook hier, zoals bij biobrandstoffen, gekozen voor een gebalanceerde aanpak met gedoseerd «meters maken» (implementatie) en inspanningen gericht op innovatie om kostprijzdaling te bereiken.

→ Het kabinet zal in de voortgangsrapportage aangeven of het mogelijk en zinvol is om een overkoepelend instrument te introduceren waarmee de-carbonisatie kan worden gestimuleerd op een wijze die ook de voorzieningszekerheid van energie ten goede komt.

Uitbreiding van CO₂-emissiehandel

Vanuit een betere verantwoordelijkheidsverdeling wil het kabinet de komende jaren emissiehandel uitbreiden naar andere sectoren en broeikasgassen. Hierbij zal aandacht worden besteed aan kosteneffectiviteit, economische impact en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Een voorwaarde is steeds dat de uitvoeringskosten van het handelsstelsel in balans zijn met de voordelen van het te bereiken resultaat. Voor grote industriële bedrijven en de energiesector is er reeds Europese CO₂-handel. Ook loopt er op Europees niveau een discussie om het stelsel uit te breiden naar de luchtvaart.

→ Het kabinet zal in de EU pleiten om de aansluiting van de luchtvaart bij het Europese stelsel zo spoedig mogelijk (voor 2012) te realiseren.

Tevens is het kabinet van mening dat alle opties voor andere economische instrumenten, zoals een ticketheffing, kerosineaccijns of en-route-heffing, voor toepassing naast emissiehandel beschikbaar moeten blijven.

→ Het kabinet wil samen met andere EU-lidstaten onderzoeken of het mogelijk is de emissies van de sector verkeer verhandelbaar te maken, bijvoorbeeld gekoppeld aan het Europese stelsel. Deze optie zal daarbij vergeleken worden met alternatieve instrumenten, zoals een CO₂-norm of een heffing.

→ Het kabinet zal in Europees verband tevens pleiten voor het onderzoeken van de mogelijkheden om het handelssysteem uit te breiden naar de zeescheepvaart.

De vervuiler betaalt

Doorberekening van milieukosten kan bijdragen aan vermindering van luchtverontreiniging en van andere milieueffecten. De wenselijkheid van

beprijzing in het personen- en goederenverkeer is in de Nota Mobiliteit aangegeven. De kilometerprijs leidt tot vermindering van de verkeersemissies. In de EU is overeenstemming bereikt over de Eurovignetrichtlijn, waarbij is afgesproken dat de Europese Commissie een model ontwikkelt voor de berekening van externe kosten voor alle vervoersmodaliteiten. Naast de reeds voorgenomen beprijzing van het wegverkeer worden de volgende acties ondernomen:

→ In het kabinetsstandpunt over het Interdepartementale Beleidsonderzoek gebruiksvergoeding goederenvervoer dat in de eerste helft van 2006 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, zal het kabinet aangeven hoe doorberekening van maatschappelijke kosten aan de binnenvaart kan worden vormgegeven.

→ Het kabinet bepleit in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de EU financiële maatregelen en aanscherping van normen om de emissies door de zeescheepvaart te verminderen. Het aandeel van de zeescheepvaart in de emissies (met name SO₂ en NO_x) is substantieel en neemt zonder extra maatregelen toe.

Coalities voor schone auto's

Op afzienbare termijn kunnen er nieuwe dieselauto's, vrachtauto's en bussen op de markt zijn, die nog nauwelijks vervuilende stoffen uitstoten en bovendien betaalbaar zijn. Deze voertuigen moeten er zo snel mogelijk komen, zodat de luchtkwaliteit verbetert en de Europese auto-industrie meer kansen krijgt op de markt in Amerika en Japan, waar reeds strenge milieueisen gelden voor dieselauto's. Nederland zoekt coalities met gelijkgestemde landen om elkaar te versterken in de Brusselse onderhandelingen.

→ Het kabinet streeft – samen met gelijkgestemde lidstaten – in de EU naar snelle invoering van de zogenaamde Euro-5-norm voor personenauto's en toevoeging van een Euro-6-norm op een niveau waarmee dieselpersonenauto's schoon worden.

→ Het kabinet zal in de voortgangsrapportage aangeven of het mogelijk en zinvol is om samen met gelijkgestemde landen en stakeholders uit die landen een grote bestelling te plaatsen voor schone (Euro-6) en zuinige voertuigen, zodat autofabrikanten deze versneld op de markt brengen.

→ Ook voor vrachtauto's wil Nederland dat er voortvarend wordt gewerkt aan een nieuwe Euro-6-norm, waarmee de NO_x-emissies nog forser omlaag gaan.

3.1.3 Groene grondstoffen

Nederland heeft uitstekende agro-, food- en chemieclusters evenals een internationaal belangrijke haven en logistieke expertise. Groene grondstoffen kunnen worden ingezet voor de productie van materialen, chemicaliën, transportbrandstoffen, elektriciteit en warmte. Ook hergebruik en recycling van grondstoffen zijn manieren om de grondstofvoorziening te verduurzamen.

→ Het kabinet onderzoekt de haalbaarheid van de ambitie van het platform Groene grondstoffen om in 2030 vijftig procent van de fossiele grondstoffen voor de productie van materialen en chemicaliën te vervangen door groene grondstoffen. Het platform wil dit enerzijds bereiken door coproductie van chemicaliën, transportbrandstoffen, elektriciteit en warmte. Anderzijds ziet het mogelijkheden voor innovatief gebruik van groene grondstoffen in toepassingen (anders dan voor voedsel en energie) en verduurzaming van bestaande producten en processen in de chemie. In 2030 wil het platform dat dertig procent van de fossiele grondstoffen is vervangen door groene grondstoffen. Per

eindproduct varieert dit percentage: 25% voor elektriciteit, 17% voor warmte, 60% voor transportbrandstoffen en 25% voor chemicaliën. Het percentage van dertig procent is alleen haalbaar als door aanzienlijke energiebesparing het Nederlandse energieverbruik in de periode tot 2030 gelijk blijft.

Een helder kader voor biomassa

Het is te verwachten dat onder invloed van de CO₂-markt steeds meer gebruik gemaakt zal worden van biomassa als energiebron. Voorkomen moet worden dat de aanpak van klimaatverandering op andere plekken tot meer milieuproblemen gaat leiden. Het hele traject van biomassaproductie, transport, gebruik en afvalverwerking dient aan duurzaamheidscriteria te voldoen. Het huidige beleid dekt slechts een deel van de keten. Met name het beleid voor duurzame biomassaproductie ontbreekt. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door middel van een internationaal systeem van certificering. Certificering zou duurzaamheidscriteria in brede zin kunnen omvatten, waaronder ecologische aspecten als watergebruik, bodemkwaliteit, biodiversiteit, competitie in landgebruik, nutriëntenbalans en socio-economische aspecten maar moet daarnaast praktisch toepasbaar zijn op internationale schaal voor alle sectoren waar biomassa direct of indirect wordt toegepast (elektriciteitssector, verkeer, landbouw, enz.).
→ Het kabinet laat momenteel verschillende verkennende onderzoeken uitvoeren naar duurzaamheidscriteria aan biomassa, waarmee een helder kader kan worden gecreëerd voor een duurzaam gebruik. De ontwikkelingen in Europa zullen hierbij nauwlettend worden gevolgd en opgedane kennis en ervaring zal worden gedeeld met de Europese Commissie en andere lidstaten, om zodoende zo spoedig mogelijk naar een internationaal certificeringssysteem toe te werken.

3.1.4 Gebouwde omgeving

De gebouwde omgeving (bouwen, wonen en werken) vertegenwoordigt circa eenderde van het Nederlands energiegebruik. Hier zijn nog behoorlijke besparingen mogelijk. Bovendien zijn er veel innovatieve toepassingen beschikbaar. Om die reden is dit thema uitermate interessant voor de energietransitie. Een systeem van kwaliteitslabeling kan bijdragen aan de transitie binnen dit thema.

Introductie van systemen met kwaliteitslabeling

Voor de sectoren die niet onder CO₂-emissiehandel vallen, is voortzetting en/of intensivering van het stimuleringsbeleid nodig. In de gebouwde omgeving is nieuwbouw belangrijk voor de lange termijn, maar in de bestaande bouw valt op de korte termijn de grootste winst te behalen. Hier zijn echter wel belemmeringen. De partij die investeert, is een andere dan die profiteert, de doelgroep is groot (6,7 miljoen huishoudens) en er is onduidelijkheid over de kosteneffectiviteit van de maatregelen. Dit alles resulteert in een lage «sense of urgency» bij eigenaren van woningen en gebouwen, ondanks de sterk gestegen energieprijzen.

→ Het kabinet komt met een voorstel om voor de bestaande voorraad woningen en gebouwen over te gaan op een systeem met een indeling naar categorieën van energiekwaliteit (met labels op basis van een energie-index, net als nu het geval is met auto's). Implementatie van de Europese richtlijn over de energieprestaties van gebouwen (EPBD) biedt mogelijkheden om zo'n systeem te introduceren. Dit systeem kan vervolgens de basis vormen voor het toekennen van financiële voordelen, voor een koppeling aan het woningwaarderingstelsel (huursector) en

voor de introductie van het systeem van witte certificaten (verplichte jaarlijkse reductiequota bijvoorbeeld voor energieleveranciers).

De energieprestatienorm (EPC) voor nieuwbouw en grootschalige renovatie wordt tot nu toe voortschrijdend aangescherpt. Elke keer ontstaat daarover veel discussie (kosten, relatie met andere doelen). Het kabinet is voornemens de berekeningsmethode in overeenstemming te brengen met de EPBD-aanpak voor de bestaande bouw. Ook de relatie tussen norm en gedrag wordt onderzocht.

→ De inzet van het kabinet is het ontwikkelen van een visie gekoppeld aan de energietransitie met een langjarig perspectief (tenminste tien jaar vooruit) voor de ontwikkeling van de EPC. Daarbij is de koppeling met collectieve innovatieve opties op wijkniveau (waaronder klimaatneutrale brandstoffen en restwarmtelevering) een aandachtspunt. Voortgaande innovatie in de nieuwbouw schept uiteindelijk ook nieuwe mogelijkheden voor de bestaande bouw. De visie zal als onderdeel van de energietransitie samen met de doelgroepen worden ontwikkeld.

3.2 Schoon water

Volgens de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten in 2015 de wateren «de goede toestand» hebben bereikt. Dit moet waarborgen dat de waterkwaliteit geen belemmering vormt voor de vervulling van de ecologische functies en gebruiksfuncties ten behoeve van landbouw, industrie, drinkwaterproductie en recreatie. In tegenstelling tot de huidige zullen de toekomstige doelstellingen bindend zijn.

In de komende jaren moet duidelijk worden welke doelstellingen exact zullen gelden en welke opgaven daaruit exact zullen voortvloeien voor de beperking van de belasting van het Nederlandse oppervlakte- en grondwater. Het is echter nu al duidelijk dat er voor verschillende stoffen een krachtige inzet nodig is om in 2015 te voldoen aan de doelstellingen.

Om te waarborgen dat de noodzakelijke reducties in de belasting van het oppervlaktewater worden bereikt zonder dat de maatschappelijke kosten die ontstaan door de toekomstige verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water en overige wateropgaven te hoog oplopen, is een efficiënte aanpak op alle fronten noodzakelijk. Belangrijkste bijdragen hiervoor zijn:

- doelmatigheid in de waterketen;
- efficiënter omgaan met regenwater;
- informatie over waterconsumptie aan de burger;
- innovatie in waterzuivering en -scheiding;
- de inrichting van watersystemen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Voor het behalen van de normen is een integrale aanpak van diffuse bronnen onontbeerlijk.

3.2.1 Een doelmatige waterketen

De waterketen kent drie schakels: de drinkwatervoorziening uitgevoerd door de drinkwaterbedrijven, de inzameling en afvoer van afvalwater via de riolering door de gemeenten en de zuivering van afvalwater door de waterschappen. Alle betrokken partijen onderkennen dat er nog aanzienlijke efficiëntiewinsten te boeken zijn in de waterketen door een betere samenwerking tussen de waterketenpartijen.

In de Amsterdamse regio hebben de gemeente Amsterdam en het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht enige jaren geleden de uitvoering van de riolering en zuivering in één uitvoeringbedrijf (Dienst Waterbeheer en Riolering) ondergebracht. Hierdoor zijn omvangrijke doelmatigheidsverbeteringen gerealiseerd. Onlangs zijn dit uitvoeringsbedrijf en het drinkwaterbedrijf gefuseerd (stichting Waternet), waarmee op korte termijn nog eens 5% van de omzet (8 miljoen euro per jaar) wordt bespaard. In 2008 krijgen de inwoners één waterrekening op hun deurmat met vier componenten: drinkwater, riolering, afvalwaterzuivering en beheer van oppervlaktewater. Dit biedt de burger meer inzicht in zijn waterkosten.

Hiernaast zijn er tal van initiatieven genomen die minder de structuur en meer de inhoudelijke samenwerking betreffen. Het initiatief «Toekomst Waterketen Gelderland» is hier een voorbeeld van. Ook hier zijn de nodige doelmatigheidsverbeteringen behaald of beoogd.

Benchmarking

Deze initiatieven maken duidelijk hoe belangrijk het is om via succesvolle pilots vergroting van de doelmatigheid en transparantie naar de burger vorm te geven.

→ De betrokken regio's geven aan dat facilitering van dergelijke initiatieven vanuit het Rijk wenselijk is. Daartoe worden niet alleen wettelijke belemmeringen uit de weg geruimd, maar is in de komende jaren een beperkt budget beschikbaar om regio's te ondersteunen in de niet eenvoudig toerekenbare kosten die gemoeid zijn met het concretiseren van samenwerkingsinitiatieven. Het moet dan initiatieven betreffen die een voorbeeldwerking hebben. De resultaten van de concretiseringsstudies moeten breed beschikbaar komen.

Met de Tweede Kamer is gekozen voor een benadering waarbij zo veel mogelijk ruimte wordt geboden aan de partijen in het veld om op een zelfgekozen maar niet-vrijblijvende wijze doelmatigheid en transparantie te verbeteren. Ook is in 2007 een evaluatiemoment afgesproken waarbij zal worden gezien of er bijstelling van beleid nodig is. Inmiddels zijn er al diverse stappen genomen door de verschillende partijen. Daartoe behoort ook het komen tot structurele benchmarking.

→ Het kabinet wil stimuleren dat in 2010 alle gemeenten voor riolering een benchmark hebben uitgevoerd.

→ In 2007 wordt onderzocht of en hoe het mogelijk is om in 2010 te komen tot een benchmark over de grenzen van de drie sectoren heen. Dit sluit aan bij een onderzoek dat in 2006 is gestart naar mogelijkheden tot benchmarking in de afvalwaterketen.

Een doelmatigheidsstreven

Om snelheid in het proces te behouden en om de voortgang te kunnen beoordelen is er behoefte aan een nadere concretisering van het doelmatigheidsstreven en is het nuttig om een streefdoel af te spreken.

→ Gebaseerd op regionale ervaringen, lopende onderzoeken, gegevens van benchmarking en monitoring in de waterketen, acht het kabinet voor de regio's gedurende de komende 10 jaar een streefdoel haalbaar van 1 à 2% per jaar binnen en tussen de sectoren. Daarbij wordt onderkend dat er regionaal grote differentiaties aanwezig zijn, ook omdat sommige regio's al initiatieven hebben genomen. Tevens zijn er grote verschillen per schakel. In de drinkwatersector heeft in de laatste tientallen jaren reeds een belangrijke doelmatigheidslag plaatsgevonden. De uitdaging ligt vooral in de afvalwaterketen en dan met name bij gemeenten waarbij het schaalniveau in belangrijke mate bepalend is voor een doelmatige aanpak van de rioleringszorg.

In lijn met de afspraken in de Tweede Kamer zal via het Bestuurlijk Overleg Waterketen (BOW) en de Stuurgroep Drinkwater-, Riolering en Afvalwaterbeleid (DRAB) het volgende proces worden ingericht:

→ Ervan uitgaand dat partijen al jaren aan de slag zijn met hun doelmatigheidsstreven, wil het kabinet in 2006 aan de regio's vragen op regionaal niveau voor de gehele waterketen doelmatigheidsdoelstellingen voor 2015 te formuleren en aan te geven wat de te bereiken tussenstand in 2007 zal zijn. Deze regionale doelmatigheidsdoelstellingen worden in de eerste helft van 2007 tezamen met een eerste monitoringsresultaat in een brief aan de Tweede Kamer medegedeeld. Hierbij zal tevens worden aangegeven welke doelmatigheidswinsten reeds in het recente verleden zijn gerealiseerd.

→ Bij de evaluatie van het waterketenbeleid in 2007 zullen deze doelstellingen een rol spelen en zal bezien worden of er bijstelling van het beleid noodzakelijk is.

Gezamenlijk investeren in efficiënter omgaan met regenwater

Door regenwater meer gescheiden van huishoudelijk afvalwater via de riolering af te voeren, is een efficiëntere zuivering mogelijk en vermindert de verspreiding van verontreinigingen via riooloverstorten. Door aan te sluiten bij herstructurering in stedelijk gebied of bij vervanging van de oude riolering kan ook in bestaande situaties het afkoppelen doelmatig tot stand komen. Het kabinet heeft de indruk dat het «anders omgaan met regenwater», waar afkoppelen een belangrijk onderdeel van vormt, nog meer impulsen behoeft. Een belangrijk knelpunt zijn de hoge initiële kosten.

→ Het kabinet zal in overleg met gemeenten en waterschappen een onderzoek doen naar de financiële kosten en baten (gerelateerd aan de milieueffecten) van afkoppelen. Daarbij zal tevens aan de orde zijn bij welke sector de kosten en baten terechtkomen en welke bekostiging daaruit voortvloeit. De resultaten zullen eind 2006 worden gepresenteerd.

→ Het kabinet zal in overleg met waterschappen en gemeenten vaststellen welke impulsen er bij het anders omgaan met regenwater mogelijk zijn en daarover voorjaar 2007 aan de Tweede Kamer rapporteren.

Informatie over waterconsumptie voor de burger

Het kabinet wil ook bij het watergebruik de burger meer inzicht geven in de gevolgen van zijn eigen gebruik en de daaraan verbonden kosten. De burger zal via voorlichting worden geïnformeerd over de manier waarop hij kan bijdragen aan de doelmatigheid van de waterketen. Daarbij gaat het zowel om het verstandig omgaan met drinkwater als het niet lozen van verontreinigende stoffen (medicijnresten) en afvalstoffen (zoals frituurvet en schoonmaakdoekjes, die tot verstopping kunnen leiden), en het onnodig lozen van regenwater op een vuilwaterriool.

Tevens zal het kabinet stimuleren dat huishoudens inzicht krijgen in de totale kosten die gemoeid zijn met het gebruik van drinkwater. Dit kan door het innen van de kosten van de drie schakels in de waterketen (drinkwatervoorziening, inzameling en afvoer van afvalwater en de afvalwaterzuivering) via één rekening. Een andere mogelijkheid is het jaarlijks aan huishoudens verstrekken van een document waarop (al dan niet in samenhang met andere lokale kosten) de jaarlijkse waterketenkosten voor het huishouden zijn gespecificeerd.

Het kabinet wil de regio's uitdrukkelijk in de gelegenheid stellen de kosten meer afhankelijk te maken van het verbruik van de consument. Op dit moment wordt de wetgeving met betrekking tot de zuiveringsheffing

zodanig aangepast dat een heffing gebaseerd op drinkwaterverbruik mogelijk wordt. Bij de riolering en drinkwater bestaat deze mogelijkheid reeds.

→ Om het handelingsperspectief van de consument te versterken zal het kabinet vóór 2007 een informatiecampagne ontwikkelen, samen met de organisaties in de waterketen én burgers, om hem meer inzicht te geven in eigen handelen en verantwoordelijkheid.

3.2.2 Diffuse bronnen

Een integrale aanpak

Het kabinet constateert dat om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water een gecoördineerde, integrale milieuaanpak van diffuse vervuiling nodig is. Deze aanpak moet zich niet alleen richten op water, maar ook, via de andere milieucompartimenten als lucht en bodem, op het gebruik van stoffen, producten en op emissie. Voorts concentreert de aanpak zich op bepaalde doelgroepen die als belangrijkste diffuse bron kunnen worden aangemerkt zoals landbouw, verkeer en bouw. De gecoördineerde aanpak moet leiden tot een kosteneffectief maatregelenpakket dat zich uitstrekt over de verschillende schaalniveaus van lokaal tot internationaal, waarbij naast een brongerichte aanpak ook een effectgerichte aanpak nodig is.

Op grond van reeds beschikbare informatie wordt geconcludeerd dat het zal gaan om een breed scala aan bronnen, maar de aandacht dient zich vooral te richten op de stoffen, en de significante bronnen van die stoffen, waarvoor de doelstellingen (in belangrijke mate) worden overschreden. Innovaties op het gebied van waterzuivering, maar ook bij productiemethoden, producten en stoffen, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een kosteneffectieve aanpak.

→ In het voorjaar van 2007 zal het kabinet onder regie van VROM en in samenwerking met alle betrokken partijen komen tot een verder uitgewerkt integraal uitvoeringsprogramma met bijbehorende kostenramingen voor de aanpak van de hierboven genoemde aandachtsgebieden voor diffuse verontreiniging, waarin afspraken worden opgenomen over verantwoordelijkheden, rolverdeling en regievoering, mede gericht op het voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. De uitkomsten van de maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water worden daarin meegenomen. Belangrijke uitgangspunten voor het vormgeven van de afspraken zijn:

- gebleken en gedeelde «urgentie en noodzaak» voor aanpak van de diffuse belasting;
- het «Beter omgaan met Brussel»;
- een «Effectiever en efficiënter beleid» gebaseerd op transparante milieudoelen;
- het «lange termijn perspectief helder in beeld».

Dit programma moet onder andere neerslaan in de decembernota 2007 op grond van de Kaderrichtlijn Water en het advies «Waterbeheer 21e eeuw» (WB21) en vervolgens ook in 2009 neerslaan in de stroomgebiedbeheersplannen.

Het op te stellen uitvoeringsprogramma zal het totale scala aan maatregelen gaan bevatten. Reeds nu kunnen onderscheiden naar de verschillende niveaus concrete beleidsvoornemens en acties worden benoemd.

Regionaal niveau

In het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water wordt in 2006 aan de regionale partners gevraagd de opgave (noodzakelijke

reductie van diffuse verontreinigingen) en opties voor lokale en regionale maatregelen met bijbehorende kostenramingen zo concreet mogelijk in beeld te brengen. Tevens wordt gevraagd aan te geven in welke mate daarmee de opgave kan worden gerealiseerd c.q. welke belemmeringen bij de realisering van deze opties worden voorzien.

→ Het kabinet zal partijen daarbij uitnodigen om bij het in kaart brengen van maatregelen over de grenzen van het waterbeleid heen te kijken (bijvoorbeeld richting bestrijdingsmiddelenbeleid, verkeersbeleid, bouwmaterialenbeleid, bodembeleid enz.) opdat er een bredere agendering kan plaatsvinden als basis voor het op te stellen uitvoeringsprogramma.

Nationaal niveau

Maatregelen op nationaal niveau dienen er mede toe een adequaat wettelijk instrumentarium te creëren en de regio te faciliteren in hun aanpak. Voorts zijn de EU-lidstaten via de Kaderrichtlijn Water verplicht om maatregelen op te stellen voor thema's die op lidstaat en (deel)stroomgebiedniveau van belang zijn. Dit betreft de volgende aandachtsgebieden:

Bestrijdingsmiddelen: Voor veel bestrijdingsmiddelen worden in het oppervlaktewater nog overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen geconstateerd. Daarbij is veelal sprake van bestrijdingsmiddelen die in beginsel op grond van de Europese criteria toegelaten zijn.

→ In opdracht van het kabinet wordt voor het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen een beslisboom uitgewerkt die moet garanderen dat het toegelaten gebruik van bestrijdingsmiddelen niet tot overschrijding van milieukwaliteitsnormen leidt.

→ In 2006 wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de Nota Duurzame Gewasbescherming. Op basis daarvan zal worden bezien of bijstelling van het beleid wenselijk is, mede in het licht van de Kaderrichtlijn Water.

→ Ten aanzien van de biociden wordt een beleidsprogramma uitgevoerd voor de periode tot aan de afronding van de Europese harmonisatie. Daarin zal onder meer worden aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van gebruik en preventie en welke acties worden ondernomen.

Stikstof en fosfaat: Met het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn⁹ is het landelijke mestbeleid voor de periode 2006–2009 ingevuld met uitzondering van de stikstofgebruiksnormen voor het zandgebied voor de jaren 2008 en 2009.

→ Op basis van de evaluatie van het mestbeleid zullen deze normen eind 2007 worden vastgesteld en wel zodanig dat daarmee realisatie van de nitraatnorm van 50 mg nitraat per liter in het bovenste grondwater óók in het zandgebied mogelijk wordt. Met de gebruiksnormen voor stikstof, fosfaat en dierlijke mest én de aangescherpte voorwaarden betreffende het gebruik van meststoffen wordt met het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn een belangrijke stap gezet op weg naar het realiseren van de milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater die voortvloeien uit de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn.

Zware metalen: De concentraties van zware metalen in het grond- en oppervlaktewater zijn naar alle waarschijnlijkheid te hoog om te voldoen aan de vereiste waterkwaliteit volgens de Kaderrichtlijn Water. De meeste van deze metalen zijn in het verleden via dierlijk mest in de bodem terechtgekomen en spoelen nu via het grondwater in beken en rivieren. De netto-belasting van landbouwgronden met koper en zink is tussen 1980 en 2004 sterk gedaald, onder andere door de daling van de hoeveel-

⁹ Derde Nederlandse Actieprogramma (2004–2009) inzake de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, bijlage bij 28 385, nr. 40

heid die via veevoer in de dierlijke mest is terechtgekomen. Desalniettemin wordt nog steeds een behoorlijk groot areaal landbouwgronden belast met koper en zink via dierlijke mest. Uit onderzoek blijkt dat 45% van het koper in de dierlijke mest afkomstig is uit koperbaden, waarmee de hoeven van het vee worden ontsmet. De inhoud van deze baden is eigenlijk chemisch afval, maar wordt in de praktijk vaak vermengd met de mest. De overige metalen (met name koper en zink, maar ook kobalt) zijn afkomstig uit het voer.

→ Het kabinet geeft in de voortgangsrapportage aan welke maatregelen het wil nemen om op een kosten-effectieve wijze de diffuse belasting door koperbaden te minimaliseren. Daarnaast zal het kabinet de mogelijkheden onderzoeken tot een verdere reductie van zware metalen in veevoer.

Op dit moment worden wettelijke mogelijkheden gecreëerd om op lokaal niveau eisen te kunnen stellen aan emissies van o.a. zware metalen die het gevolg zijn van gebruik en keuze van materiaal, als dat nodig is voor de lokale milieukwaliteit. Hierdoor worden de mogelijkheden vergroot om tot een gebiedsspecifieke afweging van de aanpak te komen.

→ Via het ontwikkelen van een handreiking zal het kabinet samen met bevoegde instanties de toepassing van dit instrumentarium in de regio faciliteren.

(Dier)geneesmiddelen: In nota «Nuchter omgaan met risico's» en de implementatienota KRW wordt speciale aandacht gevraagd voor de diergeneesmiddelen. In een ketenanalyse is inmiddels uitgezocht op welke gebieden emissiereductie wenselijk/haalbaar is. Naast het gebruik van (dier)geneesmiddelen in zijn algemeenheid, verdienen enerzijds de emissies vanuit ziekenhuizen en zorginstellingen aandacht; anderzijds verdient de aanwezigheid van (residuen van) antibiotica in dierlijke mest en de belasting van bodem, grond- en oppervlaktewater als gevolg van het gebruik van dierlijke mest daarbij aandacht.

→ Momenteel wordt een studie uitgevoerd waarin de maatregelen voor mogelijke emissiereductie van (dier)geneesmiddelen verder worden uitgewerkt. Het kabinet zal in 2006 de Tweede Kamer hierover informeren.

Scheepvaart: In de AMvB Afvalwater Huishoudens is per 2009 een verbod opgenomen voor de lozing van toiletwater van pleziervaartuigen. Dit verbod beoogt primair de bacteriologische kwaliteit van oppervlaktewater te verbeteren in verband met de zwemwaternrichtlijn, doch heeft als voordeel dat tevens emissiereductie van andere stoffen wordt gerealiseerd.

→ Het Rijk zal onderzoeken of er nog voor andere categorieën schepen een zelfde verbod kan worden opgelegd. In de voortgangsrapportage zal het kabinet hierover verslag doen.

Maatschappelijke diensten: Een belangrijk deel van de diffuse belasting wordt gegenereerd door bedrijfsmatige activiteiten. De aanpak van deze diffuse belasting stagneert vanwege het economisch belang. Een oplossing zou kunnen zijn bedrijven te vragen tegen vergoeding maatschappelijke diensten te verlenen in de vorm van een meer ecologische wijze van bedrijfsvoering (bijvoorbeeld beheer akkerranden en slootkanten). Op dit moment is het inzetten van een dergelijk instrument niet mogelijk vanwege belemmeringen van ruimtelijke, economische, juridische, organisatorische en financiële aard.

→ Het kabinet zal zich inzetten voor het wegwerken van deze belemmeringen en het creëren van een instrument voor maatschappelijke dienstverlening.

Internationaal niveau

Voor sommige stoffen zoals PAK's uit het verkeer en ftalaten (weekmakers) uit plastic is het duidelijk dat een groot deel van de diffuse belasting voortkomt uit de toepassing en het gebruik van producten binnen maar ook buiten Nederland. Op internationaal niveau is de inspanning gericht op het komen tot afspraken over registreren van milieurelevante stoffen en het wereldwijd terugdringen van het gebruik van chemicaliën. De aanpak van deze diffuse belasting is het meest efficiënt op Europees niveau middels regelgeving ten aanzien van producten en/of stoffen. De inwerkingtreding van REACH zal bijdragen aan een verdergaande terugdringing van emissies op termijn. Uit een RIVM studie¹⁰ is gebleken dat er diverse aanknopingspunten zijn om voor bepaalde stoffen, waarvoor doelstellingen in de verwachte dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen worden geformuleerd, op het niveau van de Europese Unie maatregelen op te nemen.

→ Het kabinet laat onderzoeken wat de bijdrage is vanuit verschillende diffuse routes en welke Europese regelgeving daadwerkelijk zou kunnen bijdragen aan reductie van de belasting, om vervolgens een actieve lobby richting Brussel te bewerkstelligen. De inzet van Nederland wat betreft de dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen is gericht op een koppeling van doelstellingen met maatregelen op het niveau van de Europese Unie.

Een effectieve aanpak via innovatie

Water is door het innovatieplatform als sleutelgebied aangewezen waar het Nederlandse bedrijfsleven een sterke marktpartij is. Uit verschillende studies is gebleken dat hierbinnen de waterzuiverings- en -scheidingssector de potentie heeft om uit te groeien tot één van de meest concurrerende sectoren van de Nederlandse economie. Niet alleen heeft Nederland een goede wetenschappelijke positie, er zijn tevens sterke nichespelers aanwezig.

Door het toepassen van moderne technieken in de afvalwaterzuivering kan een veel groter aandeel vervuilende stoffen (zoals zware metalen en slecht afbreekbare stoffen) worden opgevangen. Zo kan worden voorkomen dat ze in het oppervlaktewater terecht komen. Dit kan bijdragen aan het schoonhouden van oppervlaktewater en waterbodems, een positief effect hebben op de productie van drinkwater uit oppervlaktewater en onnodige gezondheidsrisico's voorkomen.

Het kabinet zal binnen het sleutelgebied Water onderzoeken of er op dit terrein innovaties zijn die kansen bieden voor het versterken van de Nederlandse concurrentiekracht en dit begin 2007 terugmelden aan de Tweede Kamer.

→ Het kabinet wil samen met de sector een publiek-private samenwerking opzetten. De Nederlandse sector moet hiervoor een gezamenlijke innovatieagenda maken. Deze agenda moet mede gebaseerd zijn op de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

→ Het kabinet zal de waterschappen en drinkwaterbedrijven vragen op te treden als launching customer voor innovatieve waterzuiverings- en waterscheidingstechnologie. Om technologieën internationaal succesvol op de markt te kunnen zetten is een eerste toepassing in eigen land essentieel. Het kabinet zal daarbij onderzoeken hoe het de hiermee gepaard gaande financiële risico's voor deze organisaties zo veel mogelijk kan wegnemen en eind 2006 met een voorstel komen.

¹⁰ Options for emission control in European legislation in response to the requirements of the Water Framework Directive. JH Vos and MJM Janssen, RIVM-report 601300003/2005

3.3 Leefomgevingskwaliteit

Het kabinet wil de Nederlandse burger een leefomgeving bieden die voldoende veilig, gezond en aantrekkelijk is. De kwaliteit van de leefomgeving rondom de woning is daarbij van bijzondere betekenis. Juist op de plek waar het dagelijks leven zich afspeelt, kinderen opgroeien, en wordt ontspannen, dient de burger het vertrouwen te hebben dat hij of zij geen bovenmatige gezondheids- of andere veiligheidsrisico's loopt en dienen overlast en hinder tot een minimum beperkt te zijn. De toenemende welvaart en bedrijvigheid in de stadstaat Nederland met de toenemende eisen die bewoners aan hun woonomgeving stellen, maakt dit een complexe opgave die alleen oplosbaar is door een zorgvuldige afstemming tussen milieu en ruimte.

In de praktijk komen in het beleid gericht op een gezonde, veilige en aantrekkelijke woonomgeving veel aspecten van het milieubeleid samen, zoals de kans op min of meer grootschalige ongelukken in de leefomgeving (zoals explosies of overstromingen), de kwaliteit van lucht en bodem, de aanwezigheid van stralingsbronnen zoals GSM of UMTS-zenders, de hinder van onder meer geur, geluid, zwerfafval en hondenpoep, gebrek aan groen in de stad en de perceptie van risico's die hiermee in verband gebracht worden. In de voorafgaande paragrafen is ingegaan op het beleid dat hiervoor wordt voorgesteld. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het externe veiligheidsbeleid, het geluidbeleid, het beleid gericht op lokale luchtkwaliteit en Schiphol.

In het externe veiligheidsbeleid is eenduidige en krachtige normstelling nodig die strikt gehandhaafd wordt om de veiligheid van burgers te waarborgen, zonder dat veiligheidscontouren de ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau onnodig beperken. Het beleid gericht op geluidsoverlast en gezonde lucht vraagt, behalve om een stevig bronbeleid en minimum eisen, vooral om ondersteuning van lokale initiatieven, wettelijke ruimte voor lokaal beleid, en impulsen voor innovatie. Burgers voelen zich veiliger als ze weten wat de risico's zijn hun omgeving. Open communicatie door bedrijven en overheden over activiteiten in de omgeving is daarvoor belangrijk.

3.3.1 Ruimte voor lokale oplossingen

Luchtkwaliteit

Het kabinet wil langs twee wegen meer ruimte bieden voor lokale oplossingen.

→ Het kabinet stelt samen met gemeenten en provincies het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op. Dat programma bevat de maatregelen die alle overheden in de periode 2007–2012 gaan nemen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze worden gerelateerd aan de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen die in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit. De Task Force Luchtkwaliteit stemt de maatregelen van alle overheden op elkaar af. Het kabinet beziet of voor het NSL extra middelen kunnen worden gevonden.

→ Het kabinet zal gemeenten en provincies faciliteren met kennis en adequate wetgeving en zorgt voor afstemming van lokale maatregelen waar dat zinvol is. In twaalf pilots zullen rijk, provincies en gemeenten ervaring opdoen met het Besluit luchtkwaliteit 2005. In samenhang met het Innovatieprogramma Luchtkwaliteit (IPL), dat primair gericht is op rijkswegen, wordt het nemen van (innovatieve) binnenstedelijke maatregelen bevorderd. Verder schept het Rijk uniforme kaders voor onder meer milieuzones en gedifferentieerde parkeertarieven.

Lokale aanpak geluid

De geluidsbelasting wordt veelal bepaald door keuzes die op lokaal niveau gemaakt worden onder andere op het terrein van de ruimtelijke ordening. Ook zou op lokaal niveau bepaald dienen te worden wat de gewenste kwaliteit van gebieden is. Daarom acht het kabinet het van groot belang de gemeenten meer ruimte en mogelijkheden te geven om hun verantwoordelijkheden te nemen bij het beperken en voorkomen van geluidshinder.

→ Het kabinet neemt het initiatief om in 2006 een innovatieprogramma voor lokale geluidmaatregelen op te starten, analoog met het Innovatieprogramma Geluid voor de rijksinfrastructuur. Het Rijk zal aan dit lokale innovatieprogramma bijdragen. Doel van dit innovatieprogramma is het ontwikkelen van nieuwe aanpakken en het breed verspreiden van kennis. Het programma biedt ook mogelijkheden voor innovatieve methodes om burgers beter te betrekken bij het geluidbeleid in hun gemeenten. Daarbij valt ook te denken aan een eenvoudig presentatiesysteem om op een aansprekende wijze de geluidssituatie van woningen kenbaar te maken.

→ Het kabinet zal in de voortgangsrapportage aangeven of het mogelijk is om gemeenten die eigen geluidbeleid ontwikkelen binnen de systematiek van de Wet geluidhinder meer ruimte te geven. Op welke wijze gemeenten daarbij ook geluidsaspecten betrekken die nu niet in de wet geregeld worden, maar die lokaal van belang zijn, staat daarbij ter beoordeling aan de betreffende gemeenten. Een voorbeeld daarvan kunnen acties gericht tegen brommerlawaai zijn.

3.3.2 Geluidseisen aan producten

Europees bronbeleid

Het kabinet is van mening dat de potenties die bronmaatregelen hebben voor het voorkomen van geluidsoverlast onvoldoende worden benut. Toepassing van bronmaatregelen op grote schaal aan zowel voertuigen als infrastructuur kan leiden tot kostenbesparingen tot 50% ten opzichte van traditionele effectmaatregelen zoals geluidsschermen. Het kabinet zal zowel op internationaal als nationaal niveau inspanningen plegen om de bronnen van geluidsoverlast te beperken.

→ In de voortgangsrapportage zal het kabinet aangeven met welke Europese lidstaten of regio's het denkt strategische allianties aan te kunnen gaan om bij de Europese Commissie te pleiten voor aanscherping van de eisen voor geluidsemissies.

Stille banden

Er zijn stillere autobanden op de markt die in prijs vergelijkbaar zijn met gewone banden. Door massaal gebruik daarvan zou het geluid van verkeer flink kunnen worden teruggedrongen. Ze worden echter nog niet breed toegepast. Leasemaatschappijen en bandenfitters hebben interesse getoond om afspraken te maken over het gebruik van deze stillere banden. Het kabinet maakt daar graag gebruik van. Daarnaast zijn echter mogelijk ook financiële prikkels nodig om het marktaandeel van stille banden te vergroten.

→ Het kabinet geeft in de voortgangsrapportage aan welke mogelijkheden er zijn om samen met partijen pilots en convenanten op te zetten om de invoering van bronmaatregelen zoals stille banden te versnellen. Daarbij zal ook worden nagegaan of dit ondersteund kan worden via financiële prikkels.

Lawaai in de leefomgeving

Brommer- en burenlawaai zijn de grootste bronnen van geluidsoverlast.

De brommer staat bovenaan de lijst van hinderlijke geluidsbronnen (19% van de bevolking ondervindt ernstige hinder) en bronnen van slaapverstoring (14% van de bevolking). Twaalf procent van de Nederlandse bevolking ondervindt ernstige hinder door burenlawaai. Een betere handhaving door politie en meer aandacht voor brommerlawaai binnen het lokale beleid dragen bij aan het terugdringen van hinder. Een andere mogelijkheid is periodieke controle van onder andere de geluidsproductie via het invoeren van een APK voor brommers.

→ Het kabinet zal in 2008 besluiten of een APK voor brommers kan worden ingevoerd. Daarvoor laat het kabinet een studie uitvoeren naar de effecten van het huidige beleid en de maatschappelijke voor- en nadelen van het invoeren van een dergelijke keuring.

→ Het kabinet beschrijft in de voortgangsrapportage of aanpassing van de bouweisen aan nieuwbouwwoningen kan bijdragen aan het terugdringen van het burenlawaai.

3.3.3 Risicocommunicatie naar omwonenden

Veel van de onbekendheid met wat zich voordoet op locaties van bedrijven met gevaarlijke stoffen wordt door burgers terecht of onterecht geïnterpreteerd als «gevaarlijk», en heeft daarmee een aandeel in de perceptie van onveiligheid. Communicatie over de risico's voor de omgeving van bedrijven is niet alleen een taak van gemeenten, maar ook van de betreffende bedrijven. Door middel van een open communicatie vanuit een bedrijf kunnen onveiligheidsgevoelens (deels) bij burgers worden weggenomen.

Deze taak om met de burger te communiceren over mogelijke risico's is op dit moment niet bij alle bedrijven expliciet belegd. Het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) verplicht de grootste bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, om in een veiligheidsrapportage te beschrijven wat er allemaal speelt in en rond het bedrijf. De kleinere en middelgrote bedrijven hebben niet de verplichting om een veiligheidsrapportage op te stellen. Inmiddels zijn er goede resultaten geboekt bij diverse bedrijven (Shell-Pernis, DSM-Geleen) met zogenaamde burenraden. Over de mate, wijze en frequentie van communiceren moeten nog nadere afspraken gemaakt worden.

→ Het kabinet streeft naar een flinke toename in de komende jaren van het aantal bedrijven dat communiceert met de burgers, (buur)gemeenten en buurbedrijven over de ontwikkelingen bij het desbetreffende bedrijf. Het kabinet zal medio 2007 voorstellen doen hoe het denkt bedrijven te kunnen stimuleren tot het nemen van hun verantwoordelijkheid door het aandacht geven aan «good practices».

3.3.4 Veilig omgaan met schaarse ruimte

Vervoer gevaarlijke stoffen

Nederland heeft een druk bezet spoornetwerk met gecombineerd personen- en goederenvervoer, dat bovendien dicht bebouwde gebieden doorsnijdt. Dit vraagt om een zorgvuldige balans tussen enerzijds de mogelijkheden van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en anderzijds die van ruimtelijke ontwikkelingen langs het spoor. Daartoe moet «zuinig» worden omgegaan met de beschikbare capaciteit voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, mede om toekomstige transportstromen vanaf de Tweede Maasvlakte en het chemisch cluster in Limburg en de andere chemische clusters uit de Nota Ruimte te kunnen accommoderen. De implementatie van de maatregelen uit het kabinetsstandpunt Ketenstudies bevordert het zuinig omgaan met de beschikbare capaciteit.

Enkele specifieke knelpunten, zoals bij Dordrecht en op de zogenaamde «Brabantroute» vragen bij het zoeken van een balans tussen de mogelijkheden van het vervoer en die van ruimtelijke ontwikkelingen nadrukkelijk om een oplossing in het kader van de uitvoering van de nota «Vervoer gevaarlijke stoffen». Het gaat daarbij om het beïnvloeden van de afwikkeling van enkele specifieke stromen gevaarlijke stoffen (ammoniak en LPG).

→ In 2006 zal gezocht worden naar mogelijkheden om in overleg met de betrokken partijen voor deze specifieke knelpunten een oplossing te vinden. Aandacht zal daarbij uitgaan naar de mogelijkheden om via financiële instrumenten de keuze van de vervoerswijze van enkele specifieke gevaarlijke stoffen te beïnvloeden.

Locatiekeuze voor bedrijven

Bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken zijn in veel gevallen versnipperd over diverse locaties en bedrijventerreinen. De diverse veiligheidscontouren leggen een beslag op de ruimtelijke ordening rond die individuele bedrijven en op de kwaliteit van de leefomgeving. Tevens zijn bedrijventerreinen niet altijd optimaal gesitueerd met het oog op de veiligheid van de aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen. Oplossingen voor dergelijke problemen vergen veelal bovenlokale afweging tot op het niveau van de provincie.

Daarnaast willen bedrijven die zich op geschikte locaties vestigen, zeker zijn van de continuïteit voor hun bedrijfsvoering en mogelijke groei. Een clustering van activiteiten, bedrijven en transportstromen is wenselijk in het kader van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit (implementatie «Basisnet»). Betrokken overheden kunnen de locatiekeuze voor nieuwe risicobedrijven zo groeperen en optimaliseren dat er voor alle partijen aantrekkelijke voordelen ontstaan. Bij clustering kan de infrastructuur beter worden gericht op het faciliteren van de risicovolle activiteiten en de rampenbestrijding. Daarnaast kunnen bedrijven gemeenschappelijke diensten opzetten zoals een gemeenschappelijke bedrijfshulpverlening. Hulpverleningsorganisaties kunnen zich gericht voorbereiden op rampenbestrijding omdat de risico's en mogelijke effecten van tevoren beter bekend zijn.

→ In 2006 zal het kabinet in samenwerking met gemeenten en provincies een onderzoek starten naar de meerwaarde van een geclusterde locatiekeuze voor vestiging van nieuwe bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken.

3.3.5 Schiphol

Ten opzichte van 1990 is de ernstige geluidhinder en slaapverstoring rond Schiphol met 40% afgenomen. Technologievernieuwing en operationele maatregelen hebben hier het belangrijkste aandeel in geleverd; de ingebruikname van de Polderbaan in veel mindere mate. Het effect van deze maatregelen lijkt voor de komende periode uitgewerkt te raken. Het kabinet zal in het separaat uit te brengen kabinetsstandpunt Schiphol aangeven welke verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot de geluidsbelasting rond Schiphol waardoor ernstige hinder en slaapverstoring optreedt.

3.4 Behoud Biodiversiteit

Mondiaal groeit de zorg over de steeds sneller voortschrijdende teloorgang van de natuur. De laatste vijftig jaar hebben de toenemende vraag naar water, voedsel, hout en vezels meer veranderingen in ecosystemen

teweegebracht dan ooit tevoren. Volgens de Millennium Ecosystem Assessment is meer dan 60% van de ecosystemen aangetast of worden onduurzaam gebruikt. Steeds meer soorten sterven uit, genetische informatie en ecosysteefuncties gaan verloren. Deze problematiek wordt sinds enkele jaren omschreven met de term verlies aan «biologische diversiteit» (kortweg: biodiversiteit).

Biodiversiteit is, behalve een eigenstandige intrinsiek te beschermen waarde, van groot belang voor de mens. Biodiversiteit is belangrijk als voedsel- en grondstoffenbron, voor genetisch materiaal en voor geneesmiddelen. Maar ook voor niet-productiediensten als waterberging, kustbescherming, CO₂-binding, bodembescherming, plaagregulatie, bestuiving en klimaatregulering zijn functionele ecosystemen cruciaal. Kortweg wordt steeds vaker gesproken over de ecosysteemdiensten, als verzamelnaam voor alle goederen en diensten die de biodiversiteit aan ons levert. Deze ecosysteemdiensten staan onder grote druk, zo blijkt onder meer uit de Millennium Ecosystem Assessment. Daarmee wordt duurzame ontwikkeling bemoeilijkt en dreigt één van de millennium doelen (de ontwikkeling van een duurzaam leefmilieu), vastgesteld tijdens een wereldtop in Johannesburg, niet te worden gerealiseerd.

Het MNP heeft in de duurzaamheidsverkenning de vraag onderzocht of de huidige ontwikkeling van de wereld kan worden voortgezet, aan de hand van een aantal visies op de wereld. Beleidsopties om te sturen op duurzame ontwikkeling komen hiermee in beeld. De mens heeft op verschillende manieren een negatieve invloed op de biodiversiteit, onder meer via:

- habitatvernietiging en -versnippering: het gebruik van ruimte voor landbouw, infrastructuur en gebouwen beperkt de ruimte voor biodiversiteit;
- overexploitatie van de ecosysteemdiensten en producten van biodiversiteit, zoals hout en vis;
- introductie van nieuwe soorten (exoten), die andere soorten verdringen;
- negatieve milieu-invloeden zoals verdroging, verzuring, vermisting en klimaatverandering.

Het probleem van biodiversiteit staat nog steeds redelijk in het begin van de beleidsontwikkeling. De afgelopen jaren zijn eerste stappen gezet richting een internationale beleidsaanpak. Maar het probleem is complex en vraagt om maatregelen op het gebied van handel, de economische en sociale structuur van vele landen, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, enzovoort.

In 1994 heeft Nederland het Biodiversiteitsverdrag geratificeerd en daarmee de meervoudige doelstelling van dat verdrag geaccepteerd: behoud van biodiversiteit, duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten en een billijke verdeling van de voordelen van dat gebruik. Concreet wordt door de verdragspartijen, waaronder de Europese Gemeenschap, onder meer gestreefd naar de uitvoering van een reeks van werkprogramma's, zoals voor bossen, agrobiodiversiteit en wetlands met als overkoepelende doelstelling een belangrijke vermindering van het verlies van biodiversiteit in 2010. De EU wil het verlies zelfs helemaal stoppen in 2010.

3.4.1 Internationaal biodiversiteitsbeleid

Nederland draagt bij aan een mondiale oplossing via het Beleidsprogram-

ma Biodiversiteit Internationaal (BBI) en de transitie Biodiversiteit uit het NMP4. De prioritaire programmaonderdelen van het BBI zijn gericht op ecologische netwerken, op het verduurzamen van het gebruik van biodiversiteit en op het verminderen van de negatieve effecten van Nederlands handelen in het buitenland. De transitie richt zich op de lange termijn en de ondersteuning van processen die tot duurzaamheid leiden. Daarvoor wordt onder andere met maatschappelijke actoren zoals bedrijven en NGO's gewerkt aan visievorming en acties met betrekking tot veranderingen ten aanzien van de internationale impact van Nederlandse consumptie en productie op natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit. De transitie wordt in 2006 geëvalueerd, waarna besloten wordt over de wijze waarop deze verder wordt ingezet.

In het kader van de transitie Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen wordt momenteel gewerkt aan drie partnerschappen, waarin bedrijven kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samenwerken. Deze richten zich op duurzame visserij (duurzame visvangst en viskweek), duurzaam landgebruik (duurzame productie van plantaardige oliën en de relatie tussen de consumptie in Nederland en de productie in Afrika en andere ontwikkelingslanden) en op groene grondstoffen (duurzame biomassa-productie). De integratie van biodiversiteit in gerelateerde beleidsterreinen, zoals landbouw, visserij, bosbouw, toerisme, klimaat, bodem en water, speelt hierbij ook een rol. Een andere doelstelling van de transitie is het ondersteunen van visie- en capaciteitsontwikkeling in ontwikkelingslanden op het gebied van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

Na het verschijnen van de Millennium Ecosystem Assessment, heeft de Nederlandse overheid onder meer het initiatief genomen om partnerschappen met het bedrijfsleven aan te gaan in het kader van duurzame ontwikkeling, waarbij men in het kader van biodiversiteitsbeleid zich specifiek richt op de mogelijkheden van het op duurzame wijze vermarkten van ecosysteemdiensten en -producten. Een meer omvattende reactie op de Millennium Ecosystem Assessment is opgenomen in de voortgangsrapportage Duurzame Daadkracht (december 2005). De doelstelling voor het Rijk om uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en -investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen, kan ook bijdragen aan het duurzaam gebruik van biodiversiteit, zoals bijvoorbeeld bij de inkoop van hout door de overheid.

→ Het kabinet zal in de komende jaren de bovengenoemde partnerschappen evalueren en op basis daarvan bezien of uitbreiding naar andere productketens effectief is. In algemene zin zal het kabinet een faciliterende rol spelen bij de vormgeving van het biodiversiteitsbeleid van bedrijven door het ontwikkelen van instrumenten en beschikbaar stellen van «best practices».

→ Het kabinet wil langs een aantal lijnen het bovenbeschreven, reeds bestaande biodiversiteitsbeleid versterken. Het betreft geselecteerde «verbeterpunten», die naast het lopende beleid worden opgepakt. Deze hebben nationaal betrekking op het verbeteren van milieucondities mede ten behoeve van het behoud en herstel van biodiversiteit, op duurzaam gebruik van agrobiodiversiteit en op een te ontwikkelen ecobalans, deze laatste in relatie tot de Nederlandse ecologische voetafdruk in het buitenland.

3.4.2 (Agro-)biodiversiteit in Nederland

Nationaal beleid inzake biodiversiteit is met name vastgelegd in de nota

«Natuur voor Mensen/Mensen voor Natuur», de nota «Bronnen van ons bestaan», de beleidsbrief Agrobiodiversiteit¹¹, de beleidsbrief Bodem en deels in het NMP4. Daarnaast is er onder meer het regionale project «Biodiversiteit Hoeksche Waard, voor en door burgers». Het duurzaam gebruik van biodiversiteit krijgt nationaal aandacht in projecten waarin de volgende aspecten centraal staan: innovatief gebruik van biodiversiteit in landbouwsystemen, verduurzaming van de landbouw, behoud van agrobiodiversiteit en verbetering van de milieukwaliteit (vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen).

De uitwerking van internationale biodiversiteitsafspraken op gebieds-niveau in Nederland is complex. De problematiek en het handelingsperspectief kunnen dicht bij de burger worden gebracht door het stimuleren van de opstelling en uitvoering van regionale biodiversiteitsactieplannen. Decentrale overheden kunnen, naar model van Groot-Brittannië, het initiatief nemen (als regisseur) om in gebieden eigen biodiversiteitsactieplannen te ontwikkelen. De verschillende actoren in een gebied kunnen daarbij voorstellen doen voor activiteiten gericht op behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en ecosysteemdiensten.

De basis wordt gevormd door succesvolle burgerparticipatieprojecten, zoals die in de Hoeksche Waard (2004). Het Rijk heeft daarvoor hulpmiddelen ontwikkeld zoals de digitale module «Biodiversiteit werkt» op www.minvrom.nl, waarop stappenplannen, tips en doorverwijzingen naar informatiebronnen staan.

→ Het kabinet ondersteunt regionale biodiversiteitsinitiatieven, het opzetten van een proeftuin (Hoeksche Waard) en het opschalen van succesvolle maatregelen, zoals het gebruik van functionele akkerranden, toepassen van natuurlijke plaagregulatie en tegengaan van diffuse verontreiniging. Het kabinet zet nieuwe strategische onderzoeksprogramma's op om verdere innovaties te identificeren.

3.4.3 De Ecobalans

Op dit moment ontbreekt het overheden, burgers en bedrijven aan een duidelijk inzicht in de gevolgen van hun handelen op het abstract probleem van biodiversiteit. Een eerste poging om de gevolgen van onze consumptie in kaart te brengen was de Ecologische Voetafdruk. Deze methode is echter ingewikkeld en concentreert zich alleen op de negatieve effecten van de westerse consumptie.

De Ecobalans, gebaseerd op oppervlakte, is een eenvoudigere methode die zowel aandacht besteedt aan de positieve als aan de negatieve impact van het menselijk handelen op biodiversiteit. De balans kan worden berekend voor Nederland als geheel, maar ook voor de burger, een gebied of een bedrijf. Het biedt diverse partijen een houvast om zijn of haar handelen te beoordelen of negatieve effecten te compenseren. Het kabinet beschouwt de Ecobalans als een interessant hulpmiddel om de problematiek van beslag op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen concreet te maken en om een handelingsperspectief aan de gebruiker te bieden.

→ Het kabinet zal in 2006 de Ecobalans nader uitwerken, om deze geschikt te maken als hulpmiddel bij het eigen handelen van burgers en bedrijven en het zo mogelijk compenseren daarvan.

→ Het kabinet geeft in de voortgangsrapportage aan of het zinvol is om de Ecobalans in te bedden in bestaande initiatieven en instrumenten die raken aan het duurzaam gebruik van biodiversiteit, bijvoorbeeld op het gebied van keurmerken (bijvoorbeeld FSC, MSC), het beoordelingskader biodiversiteit, initiatieven gericht op het duurzaam gebruik van tropisch

¹¹ Beleidsbrief Agrobiodiversiteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 407, nr. 22

hout, de quick scan biodiversiteit (door de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling ontwikkeld voor een aantal sectoren), convenanten met het bedrijfsleven gericht op biodiversiteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen en richtlijnen.

3.5 Efficiënter en innovatiever

In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 heeft het kabinet beschreven op welke manier het milieubeleid wordt gemoderniseerd. Om de milieuambities van dit kabinet te realiseren moet het milieubeleid efficiënter worden. Alleen wanneer de kosten van het milieubeleid voor burgers en bedrijfsleven omlaag gaan, is er draagvlak voor een stevige inzet op gebieden waar de milieukwaliteit nog te wensen overlaat. Dit kan door het optimaliseren van de bestaande beleidsinzet. Maar de effectiviteit van de milieuaanpak kan ook sterk worden verhoogd door het stimuleren van (technologische) innovaties. Om de ontwikkeling en toepassing van innovaties te stimuleren die ook een maatschappelijk doel dienen, is financiële ondersteuning van de overheid veelal onvermijdelijk.

3.5.1 Het milieubeleid wordt efficiënter

De afgelopen jaren heeft dit kabinet de efficiëntie van het milieubeleid al een impuls gegeven door te werken aan modernisering van de milieu-regelgeving. Wanneer het uitvoeringsprogramma is voltooid, bespaart de samenleving jaarlijks ruim 400 miljoen euro op administratieve lasten. Ook worden nu de resultaten zichtbaar van het Innovatieprogramma Geluid (IPG) dat dit kabinet met 110 miljoen euro heeft opgezet. Dat programma heeft nieuwe goedkope technieken opgeleverd om geluids-overlast te bestrijden. Toepassing van stil asfalt in combinatie met minder en lagere geluidschermen is even effectief als toepassing van normaal asfalt en geluidschermen maar levert een besparing op van 10–25%. Door toepassing van raildempers en de inzet van stille treinen zijn minder geluidschermen nodig om woningen adequaat te beschermen tegen spoorweglawaai, wat circa 585 miljoen euro kan uitsparen. De kosten van het IPG worden dus ruimschoots terugverdiend.

De maatschappelijke kosten kunnen echter nog verder omlaag worden gebracht. Op gebieden als afval, water en bodem, waarvoor de basis van het beleid begin jaren negentig van de vorige eeuw is gelegd, is het nu mogelijk om de maatschappelijke kosten terug te dringen. Bij afval kunnen de kosten worden teruggedrongen via innovatie en door meer ruimte te creëren voor concurrentie op de afvalmarkt. Door een integrale benadering en maatwerk kan ook het bodembeleid aan efficiëntie winnen. De partijen in de waterketen zijn hard bezig om door een betere organisatie van de waterketen de kosten voor burgers en bedrijven te reduceren.

Efficiënter Afvalbeleid

Het afvalbeleid kan op verschillende manieren goedkoper worden. Door optimalisering naar effecten op kosten en milieu van hergebruik en de ontwikkeling (innovatie) van goedkopere hergebruikstechnieken zou jaarlijks circa 200 miljoen euro kunnen worden bespaard. Het gebruik van afval als secundaire brandstof of secundaire bouwstof wordt versterkt. Door uitbreiding van de capaciteit voor afvalverbranding zullen de kosten hiervan dalen, wat de samenleving een besparing oplevert van naar schatting 300 miljoen euro per jaar.

Omvang verbrandingscapaciteit

Er bestaat momenteel een krapte op de verbrandingsmarkt. Toch blijft bijbouwen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) achter. De prijzen voor verwijdering zijn daardoor hoger dan nodig en er moet jaarlijks veel brandbaar afval worden gestort. Als er geen verbrandingscapaciteit bijkomt moet er in 2012 zo'n 2–4 Mton afval extra gestort worden.

→ Het kabinet intensiveert het beleid (uit het Landelijk Afvalbeheerplan) voor de inzet van afval als brandstof in verbrandingsinstallaties met een hoog energierendement (HR). Dit voorkomt niet alleen het storten van afval, maar kan de kosten van afvalverwerking voor bedrijven en burgers verlagen en draagt bij aan het klimaatbeleid door extra energieproductie en minder uitstoot van broeikasgassen door stortplaatsen. Om commerciële bijbouw voor voldoende (HR)-AVI's te bevorderen, moet de overheid:

- haar verbod op storten van herbruikbaar en brandbaar afval continueren;
- onzekerheid door (Europees) afvalbeleid wegnemen in een intensief contact met de sector;
- in overleg met de sector een meer gelijkwaardig speelveld blijven nastreven.

Deze beleids optimalisering wordt in 2009 voltooid, waarna in 2012 de resultaten zichtbaar zijn.

Naar een Europese afvalmarkt

De afvalsturende regelgeving harmoniseert steeds meer in Europa. Zo is in Duitsland per 1 juni 2005 een stortverbod van kracht waardoor het niet langer mogelijk is in Duitsland onbehandeld afval te storten. Er ontstaat ook steeds meer een internationale markt voor afval. Voor nuttige toepassing zijn de grenzen al open en per 1 januari 2007 gaan ook de Nederlandse grenzen open voor te verwijderen brandbaar afval. Nederland voldoet nu al aan nagenoeg alle EU-taakstellingen die voor 2008 gaan gelden, met uitzondering van de recyclingtaakstelling voor kunststofverpakkingsafval (Nederland haalt 18% ten opzichte van een taakstelling van 22,5%). Door het nieuwe Besluit verpakkingen, dat per 1 januari 2006 van kracht is geworden, zal ook deze doelstelling tijdig worden gerealiseerd.

→ De Nederlandse inzet bij de in ontwikkeling zijnde Europese thematische strategie afval is gericht op:

- het verminderen van de milieudruk als leidraad, ontwikkeling van economische instrumenten en bevordering van een gelijkwaardig speelveld;
- verduidelijking van definities, met name die van afval, en harmonisering van milieueisen aan afvalverwerking om een betere marktwerking mogelijk te maken;
- de verbranding van afval in HR-AVI's als nuttige toepassing te beschouwen. Daarbij wordt de ondergrens voor het energierendement op basis van de IPPC-richtlijn bepaald.

De kosteneffectiviteit van hergebruik

Nederland heeft het hoogste percentage hergebruik van alle Europese lidstaten. Het verder stimuleren van hergebruik kan relatief hoge kosten met zich meebrengen. Er zijn inmiddels technieken voor afvalverbranding beschikbaar gekomen die een zeer hoog energierendement kunnen leveren. In sommige gevallen zal het kosten-effectiever zijn om afvalstromen te verbranden dan het hergebruik verder op te voeren. Hierbij moet wel voldaan worden aan de Europese eisen aan de Europese industrie om de beste beschikbare technieken (BBT) te gebruiken (IPPC-richtlijn). Het selectief verschuiven van bepaalde stromen bijvoorbeeld van hergebruik

naar (HR)-afvalverbranding, en het stimuleren van innovatie bij gelijk-blijvende milieu-impact kunnen tot besparingen leiden van 200 miljoen euro per jaar.

→ Het kabinet voert in 2006 een analyse uit waarin voor bepaalde afvalstromen een vergelijking wordt gemaakt tussen de kosten van hergebruik stimuleren en de kosten van verbranding.

Als grootgebruiker van grondstoffen en vergunning- en concessieverlener bij de winning van primaire grondstoffen zal de overheid bij voorkeur kiezen voor het gebruik van secundaire bouwstoffen. Door innovatie en kwaliteitsverbetering van secundaire bouwstoffen worden de toepassingsmogelijkheden vergroot. Hierdoor kan fors bespaard worden op de kosten van primaire grondstoffen. Voorwaarde is wel dat dit op verantwoorde wijze geschiedt. Met het oog hierop stimuleert het Rijk de toepassing van een nieuw beslissingsmodel dat in publiekprivate samenwerking is ontwikkeld.

De overheid kan besparen op de kosten van de aanleg van wegen en dijken door gebruik te maken van secundaire grondstoffen zoals bagger, zuiveringsslib en sloofafval in plaats van primaire grondstoffen, zoals zand en grind. Deze secundaire grondstoffen zullen de komende jaren in grote hoeveelheden beschikbaar komen maar kunnen licht tot ernstig vervuild zijn. Door toepassing van speciale isolatietechnieken en biologische reinigingsmethoden blijven de risico's voor mens en natuur echter beheersbaar. Bij de aanleg van bijvoorbeeld 300 kilometer dijk in tien jaar zou op deze manier een besparing van 1 miljard euro kunnen ontstaan.

Bodem

De sanering van vervuilde bodems kan aanmerkelijk goedkoper worden uitgevoerd dan de thans geschatte 18 miljard euro die tot 2030 hiervoor nodig is. Door bij het vaststellen van de saneringsdoelstellingen rekening te houden met het feitelijk gebruik van een locatie kan circa 10% op de kosten worden bespaard terwijl de risico's voor volksgezondheid en ecosystemen even goed worden beheerst als bij een verdergaande sanering het geval zou zijn. Aanvullende besparingen zijn mogelijk met een integrale, gebiedsgerichte sanering van locaties die het grondwater verontreinigen. Ten opzichte van een locatiegerichte aanpak, die nu nog gangbaar is, kan hiermee 70% op de saneringskosten worden bespaard. Door deze aanpassingen kan de raming van de maatschappelijke kosten voor bodemsanering gemiddeld 160 miljoen euro per jaar worden verlaagd. De doelstelling, om in 2030 alle gevallen van bodemverontreiniging met risico's op huidig of toekomstig bodemgebruik gesaneerd te hebben, komt hiermee binnen bereik (zie paragraaf 4.2.4).

Door bij ruimtelijke ordening beter rekening te houden met de kwaliteit van de bodem, kunnen kosten voor sanering beperkt blijven. Dat betekent dat er geen kwetsbare functies op vervuilde locaties moeten worden toegestaan en dat functietoewijzing ook wordt afgestemd op het grondwaterpeil.

De waterketen

In de waterketen kunnen aanzienlijke kostenbesparingen gerealiseerd worden door betere samenwerking tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen en door besparing op het watergebruik door consumenten. Over 10 jaar kan de samenleving hiermee structureel 300 tot 600 miljoen euro per jaar besparen (zie paragraaf 3.2.1).

Emissiehandel

Door het huidige systeem van emissiehandel uit te breiden naar andere bedrijfstypen en ander stoffen dan CO₂ en NO_x, kunnen bedrijven op een goedkopere manier aan hun emissiedoelstellingen voldoen. Het kabinet wil onderzoeken of emissiehandel in Europees verband kan worden uitgebreid naar luchtvaart, verkeer en zeescheepvaart (zie paragraaf 3.1.2). Daarnaast ziet het kabinet goede mogelijkheden om in 2008 de emissies van lachgas door de chemie (salpeterzuurproductie) in het Europese handelssysteem op te nemen. Een voorwaarde is steeds dat de uitvoeringskosten van het handelssysteem in balans zijn met de voordelen van het te bereiken resultaat. Deelname van de verkeerssector en van de chemie aan emissiehandel zou deze sectoren in Nederland (bij gelijkblijvende emissiedoelstelling) naar eerste schatting jaarlijks 40 miljoen euro kunnen besparen.

→ Het kabinet zal in de voortgangsrapportage de mogelijkheden aangeven van uitbreiding van het Europese handelssysteem met emissies van lachgas uit de chemische industrie.

Tabel 1: Toename van de efficiëntie van milieubeleid als gevolg van voorstellen in deze Toekomstagenda Milieu^a

Milieuthema	Maatregel	Toename efficiëntie (mln €/j)	Periode
Klimaat	Uitbreiding emissiehandel	40	Vanaf 2008
Water	Samenwerking in de waterketen	300	Vanaf 2015
Water	Afkoppeling regenwater van riool	500	
Afval	Optimalisatie hergebruik afval	100	Vanaf 2008
Afval	Innovatie afvalbeheer in de keten	100	Vanaf 2008
Afval	Uitbreiding verbrandingscapaciteit	300	Vanaf 2008
Afval	Toepassing secundaire grondstoffen	100	10 jaar
Bodem-sanering	Flexibele toepassing saneringsdoelen	40	2005–2030
Bodem-sanering	Gebiedsgerichte optimalisatie	120	2005–2030
Synergie met ruimtelijke ordening	Plannen met de ondergrond	pm	
TOTAAL		1 600	variabel

^a De besparingen door modernisering milieuregelgeving en bij het geluidbeleid zijn niet in deze tabel opgenomen omdat deze aanpassingen reeds vóór de Toekomstagenda in gang zijn gezet

3.5.2 Effectief investeren in innovaties

Voortgaande milieubescherming en beperking van de milieukosten kunnen alleen samengaan wanneer er substantiële innovaties plaatsvinden. Milieubesparende technieken moeten effectiever worden en goedkoper. Bij de energieproductie kan dat worden bereikt door bestaande innovatiegelden anders te verdelen. Bij andere milieuthema's is extra geld nodig om innovaties te bevorderen. Er is ruimte voor innovatie op het gebied van biodiversiteit, lokale geluidsbestrijding, milieu-infrastructuur en externe veiligheid en voor ondersteuning van de marktintroductie van kansrijke milieu-innovaties.

In hoofdstuk 3 zijn de volgende voorstellen opgenomen om innovaties te bevorderen die effectief kunnen bijdragen aan de grote beleidsopgaven voor energie, schoon water, een goede kwaliteit van de leefomgeving en behoud van de biodiversiteit. Maar ook op het gebied van afval en

biotechnologie ziet het kabinet mogelijkheden om kansen voor economie en milieu te benutten:

→ Energie: het kabinet zal de komende maanden zoeken naar mogelijkheden om het beleid voor hernieuwbare bronnen na 2010 meer te richten op een significante kostendaling van opwekking van hernieuwbare energie. De minister van Economische Zaken wil eerste conclusies over de haalbaarheid en instrumenteerbaarheid daarvan nog dit voorjaar verwoorden in een brief aan de Tweede Kamer (zie paragraaf 3.1.1).

→ Water: Het kabinet wil samen met de watersector een publiek-private samenwerking opzetten. De Nederlandse sector moet hiervoor een gezamenlijke innovatieagenda maken. Deze agenda moet mede gebaseerd zijn op de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Het kabinet zal de waterschappen en drinkwaterbedrijven vragen op te treden als launching customer voor innovatieve waterzuiveringstechnologie. Het kabinet zal daarbij onderzoeken hoe het de hiermee gepaard gaande financiële risico's voor deze organisaties zo veel mogelijk kan wegnemen en eind 2006 met een voorstel komen (zie paragraaf 3.2.2).

→ Geluid: het kabinet stelt in 2006 een innovatieprogramma voor lokale geluidmaatregelen op, analoog met het Innovatieprogramma Geluid voor de rijksinfrastructuur. Het Rijk zal aan dit lokale innovatieprogramma bijdragen (zie paragraaf 3.3.1).

→ Externe veiligheid: het kabinet schrijft in 2007 drie «tenders» uit met bovengenoemde programmaopzet. Daarbij kiest het kabinet ervoor de tenders met name te richten op waterstof. Het doel is om de innovaties die met deze tenders worden ontwikkeld, voor 2010 te implementeren (zie paragraaf 3.1.1).

→ Afval: het kabinet wil innovatie in de afvalsector stimuleren, met name bij het gebruik van secundaire grondstoffen, afvalverwerking en hergebruik. Daarvoor zal het kabinet in 2006 in overleg met de afvalsector het Actieplan innovatie afvalbeheer ontwikkelen. Dit plan beoogt het inzicht in innovatieve ontwikkelingen voor afvalbeheer te vergroten en deze ontwikkelingen via algemene en gerichte acties te stimuleren.

→ Biotechnologie: het kabinet zal in 2006 voorstellen doen voor het faciliteren van biotechnologie projecten die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van concrete milieuproblemen.

Het kabinet is van mening dat de vernieuwing van het milieubeleid belangrijk is. In het kader van de besluitvorming over de begroting 2007 en het FES zal de financiering van de vernieuwing van het milieubeleid mede worden afgewogen.

4 DOELGERICHT MILIEUBELEID

4.1 De beleidsopgaven

Het kabinet houdt vast aan de resultaatsverplichtingen uit het NMP3, het NMP4 en de nota «Vaste waarden, nieuwe vormen» (2001). In de Milieubalans 2005 heeft het MNP aangegeven op welke onderdelen het per 1 januari 2005 vastgestelde milieubeleid niet toereikend is om de milieudoelen tijdig te realiseren. Tabel 2a-c geeft een overzicht van de MNP-beoordeling van de resultaatsverplichtingen van het milieubeleid. Voor sommige onderdelen van het milieubeleid heeft het kabinet sindsdien aanvullende maatregelen genomen, waardoor de MNP-beoordeling in gunstige zin kan worden bijgesteld (zie laatste kolom van tabel 2a-c). In de navolgende paragraaf worden de maatregelen aangegeven die genomen worden om de nu nog resterende beleidsopgaven te realiseren. Hierbij wil het kabinet een onderscheid maken tussen resultaatverplichtingen die in EU-kader zijn aangegaan en verplichtingen die een nationale achtergrond hebben. Het kabinet komt de Europese resultaatsverplichtingen op een zo efficiënt mogelijke wijze na. De door Nederland zelf geformuleerde (sub)doelen uit het NMP3 en NMP4 worden waar nodig bezien op hun effectiviteit. Mochten deze verplichtingen alleen haalbaar blijken tegen onacceptabel hoge maatschappelijke kosten dan zullen deze worden heroverwogen.

→ In het kader van de besluitvorming over de begroting 2007 en het FES zal nader worden gekeken naar de financiering van additionele maatregelen.

Tabel 2a: Resultaatverplichtingen in het Nederlandse milieubeleid en doelbereik van eerder vastgesteld beleid, onderdeel klimaat en luchtkwaliteit

Milieuparameter	Doel niveau	Doel jaar	Bron doel	Doelbereik ^a volgens Milieubalans 2005	Effect van aanvullend beleid 2005
Binnenlandse emissie broeikasgassen (CO ₂ -eq.)	220 Mton	2008–2012	Kyoto-protocol	50% kans	90% kans
Aankoop reductie-credits		2012	EU	waarschijnlijk	
– via CDM (CO ₂ -eq.)	67 Mton				
– via JI (CO ₂ -eq.)	34 Mton				
Aandeel electriciteitsproductie uit duurzame bronnen	6% 9%	2005 2010	EU-richtlijn 2001/77/EG		
SO ₂ -uitstoot nationaal	50 kton	2010	EU-NEC-richtlijn	Nee, nog 17 kton nodig	
NO _x -uitstoot nationaal	260 kton	2010	EU-NEC-richtlijn	Nee, nog 28 kton nodig	
NH ₃ -uitstoot nationaal	128 kton	2010	EU-NEC-richtlijn	50% kans: 104–146 kton ^b	
VOS-uitstoot nationaal	185 kton	2010	EU-NEC-richtlijn	50% kans: 140–213 kton	
Luchtkwaliteit NO ₂ : jaargemiddelde concentratie	40 µg/m ³	2010	EU	1 500–90 000 personen boven de norm	
Luchtkwaliteit PM ₁₀ :		2005	EU	Normoverschrijding in grote delen van Nederland (mn in Randstad en Zuiden) ook nog in 2010.	Verbeteringen maar nog geen doelbereik.
– jaargemiddelde concentratie	40 µg/m ³				
– dagnorm (jaargemidd.)	31 µg/m ³				
Luchtkwaliteit ozon: 8-uur gemiddelde	120 µg/m ³	2010	EU	Heel Nederland	

^a Verwacht doelbereik bij het *vastgestelde* milieubeleid volgens Milieubalans 2005 (MNP, 2005)

^b In deze schatting is nog geen rekening gehouden met aanwijzingen dat bij het onderwerpen van dierlijke mest 3 tot 23 kton meer NH₃ vrij zou kunnen komen dan berekend (Milieubalans 2005, pag. 60)

Tabel 2b: Resultaatverplichtingen in het Nederlandse milieubeleid en doelbereik van eerder vastgesteld beleid, onderdeel water en bodem

Milieuparameter	Doel niveau	Doel jaar	Bron doel	Doelbereik ^a volgens Milieubalans 2005	Effect van aanvullend beleid 2005
Kwaliteit oppervlaktewater en grondwater	Milieucondities voor gewenste natuurdoeltypen	2015	EU-KRW	Veel normoverschreiding door N en P, matig door bestrijdingsmiddelen, zware-metalen, PAK's en organotin	50% kans
Aanvoer stikstof op: – landbouwgrond – grasland	170 kg/ha 250 kg/ha	2009	EU-nitraatrichtlijn		
Nitraat in grondwater	50 mg/l		EU-nitraatrichtlijn	Na 2009, afhankelijk van naijling.	
Hersteld areaal verdroogde natuur	160 000 ha x ha	2010 2015	NMP4 EU-KRW	Nee, pas ± 70 000 ha hersteld	
Bestrijdingsmiddelen: reductie milieubelasting t.o.v. niveau 1998	400 000 ha 95%	2018 2010	NMP4 Nota duurzame gewasbescherming	50% kans	

Tabel 2c: Resultaatverplichtingen in het Nederlandse milieubeleid en doelbereik van eerder vastgesteld beleid, onderdeel lokale leefomgeving

Milieuparameter	Doel niveau	Doel jaar	Bron doel	Doelbereik ^a volgens Milieubalans 2005	Effect van aanvullend beleid 2005
Bodemverontreiniging	Beheersen van bodemverontreiniging Saneren van 55–65 000 vervuilde locaties	2030	NMP3, Beleidsbrief bodemsanering 2003	Pas in 2065	
Geluidsbelasting woningen: > van rijkswegen max. 65 dB, > van spoor max. 70 dB,	0	2020	NMP4	Niet voor: 6000 woningen 39 000 woningen	Doelbereik voor alle woningen
Geluidsbelasting EHS	Geluidniveau van 2000	2010	NMP4	Onbekend	
Externe veiligheid: opheffen niet-aanvaardbare situaties	Alle	2010	NMP4	Volledig en actueel beeld ontbreekt	
Afval-aanbod	Max. 66 Mton	2012	Landelijk Afvalbeheerplan	Geheel	
Nuttig toepassen afval	55 Mton	2012			
Verbranden van afval	8 Mton	2012	2003		
Storten van afval	2 Mton	2012			
Lozen van afval	1 Mton	2012			
Recycling kunststofverpakkingsafval	22,5%	2008	EU-richtlijn verpakking	18%	Doelbereik

4.2 Doelbereik

4.2.1 Klimaat

Het doel van het klimaatbeleid voor 2010 wordt met het huidige klimaatbeleid en het beleid dat reeds in voorbereiding is, zeer waarschijnlijk gehaald. Zo nodig wordt het beleid aangepast wanneer een trage voortgang bij de buitenlandse maatregelen (joint implementation (JI) en clean development mechanism (CDM)) daar aanleiding toe geeft. Het kabinet geeft in april 2006 in een brief naar de Tweede Kamer aan hoe wordt omgegaan met recente ontwikkelingen die het halen van deze doelen beïnvloeden.

4.2.2 Verzuring

Met de huidige beleidsinzet worden de nationale emissieplafonds voor 2010 (vastgesteld op grond van de Europese richtlijn National Emission Ceiling, oftewel NEC-richtlijn) niet gehaald voor de stoffen SO₂ en NO_x en is het onduidelijk of ze gehaald worden voor NH₃ en VOS. Ook voorspelt het MNP dat de uitstoot van deze stoffen na 2010 weer zal toenemen bij voortzetting van het huidige beleid. In 2006 zullen alle EU-lidstaten een NEC-review uitvoeren en hierover rapporteren aan de Europese Commissie.

Vooruitlopend op die evaluatie worden de volgende aanvullende maatregelen genomen.

1. Op 31 oktober 2007 moeten milieuvergunningen van grote bedrijven voldoen aan de Europese IPPC-richtlijn, die toepassing van best beschikbare technieken voorschrijft. Het kabinet vindt dat bij het vaststellen van de IPPC-vergunningen rekening gehouden moet worden met het halen van de NEC-doelstellingen.
2. Het kabinet overweegt de norm voor het maximale toegestane zwavelgehalte in de «rode» diesel, die vooral wordt gebruikt voor graafmachines, bulldozers, stationaire motoren en landbouwwerktuigen per 1 januari 2007 te verlagen tot het niveau voor het wegverkeer. Lastenverzwaringen die uit deze maatregelen voortvloeien, zullen worden teruggedruisd.
3. Het kabinet zal in Europees verband er sterk op aandringen dat ook de (binnen)scheepvaart zo snel mogelijk overstapt op zwavelarme diesel, gelijk aan het niveau voor wegverkeer.
4. Het kabinet zal de prestatienorm voor de industrie bij de NO_x-emissiehandel vanaf 2011 aanscherpen.
5. Om de onzekerheid over het bereiken van het NH₃-plafond te verkleinen zal het kabinet alle mogelijkheden verkennen voor verdere reductie van de NH₃-emissies uit de landbouw. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan opties voor de melkveehouderij om door voeraanpassing en verlaging van het ureumgetal de NH₃-emissie te verlagen.
6. Het kabinet komt met een stimuleringsregeling voor de toepassing van gecombineerde luchtwassers in stallen. Hiermee worden de emissies van NH₃, geur en fijn stof bestreden. Deze stimuleringsregeling zal naar verwachting in eerste instantie worden benut door veehouderijen die onder de IPPC-richtlijn vallen. Omdat de emissies vanuit de veehouderijen hierdoor kleiner worden, ontstaan niet alleen voor veehouderijen maar ook voor andere ruimtelijke functies zoals woningbouw meer ontwikkelingsmogelijkheden.
7. Het kabinet zal in 2006 een stappenplan ontwikkelen waarmee snel gereageerd kan worden op een eventuele overschrijding van het VOS-plafond. Dat plan richt zich waarschijnlijk op vermindering van VOS-emissies bij benzineauto's, brommers en motoren via de APK.

4.2.3 Waterkwaliteit

Volgens de nieuwe Europese Kaderrichtlijn Water moet voor 2015 gewaarborgd worden dat de waterkwaliteit geen belemmering vormt voor de vervulling van de ecologische functies en gebruiksfuncties ten behoeve van landbouw, industrie, drinkwaterproductie en recreatie.

Uit de zesde milieuverkenning van het MNP blijkt dat er een krachtige inzet nodig is om in 2015 te voldoen aan de doelstellingen voor nutriënten (N en P), verdroging en emissies uit diffuse bronnen.

In dit kader worden de volgende maatregelen genomen:

1. Het kabinet maakt in 2007 met alle betrokken partijen een integraal uitvoeringsprogramma voor de aanpak van diffuse bronnen. Dit programma wordt in 2009 opgenomen in de stroomgebiedbeheersplannen.
2. Binnen het innovatiebeleid zullen voldoende middelen worden gericht op stimulering van nieuwe technologie voor afvalwaterzuivering en van producten en technieken die de diffuse belasting van oppervlaktewater kunnen verminderen.
3. Het kabinet gaat in 2006 de mogelijkheden verkennen om het zuiveringsrendement van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) voor N en P verder te verhogen.
4. Het kabinet zal bezien of vanaf 2010 aanvullende maatregelen ten aanzien van mestgebruik noodzakelijk zijn.
5. Om verdroging tegen te gaan en milieucondities in natuurgebieden te verbeteren zijn diverse maatregelen nodig, waaronder inrichtingsmaatregelen, het omgaan met schade door vernatting op landbouwgronden, effectgerichte maatregelen en procesbegeleiding.
6. De landelijke doelstelling van 40% herstel van het verdroogd areaal in 2010 wordt in 2006 herijkt en uitgewerkt in afspraken tussen Rijk en provincies over gebieden, doelen en middelen. Het resultaat wordt opgenomen in de decembernota water 2006.
7. Bij de herijking van de doelstelling worden twee categorieën onderscheiden: voldoen aan Europese vereisten en realisatie ecologische hoofdstructuur (EHS). Zo wordt tegemoet gekomen aan de verplichtingen van Natura 2000 en van de KRW (2015) en aan de doelstelling voor realisatie van watercondities voor de EHS. Ook wordt rekening gehouden met uitvoeringsmogelijkheden tijdens de eerste ILG-termijn (2007–2013) zoals aangegeven door provincies en wordt ingespeeld op het in mei 2006 te verwachten advies van de Task Force Verdroging over het verbeteren van de uitvoering.

4.2.4 Bodemsanering

In 2030 moet de problematiek van bodemverontreiniging beheerst zijn (beleidsbrief bodem, 2003). Het saneringstempo moet verdubbelen om de bodemsanering in 2030 te voltooien.

Om de bodemsanering te versnellen en goedkoper te maken worden de volgende maatregelen genomen:

1. In 2006 stelt het kabinet het nieuwe saneringscriterium vast. Sanering zal alleen nog nodig zijn in situaties met een onaanvaardbaar risico. In andere gevallen kan volstaan worden met aanmerkelijk goedkopere beheersmaatregelen.
2. Het kabinet wil de verantwoordelijkheid voor sanering van de ondergrond uiterlijk in 2007 beleggen bij een bestaande overheidsinstantie die uitvoering gaat geven aan een integrale, gebiedsgerichte sanering van grondwaterverontreiniging. Dit kan voor heel Nederland 1 tot 3 miljard euro besparen op de verwachte kosten tot 2030 en kan de sanering ook aanmerkelijk versnellen.
3. Bevoegde gezagen krijgen meer ruimte om saneringsdoelen aan te passen aan het gebruik van de bodem en meer flexibiliteit in de termijn waarop de saneringsdoelen bereikt moeten zijn. Hierdoor kunnen goedkopere maar trager werkende saneringstechnieken worden toegepast, op voorwaarde dat de risico's beheersbaar blijven. Zo'n aanpak kan circa 10% besparen op de verwachte kosten voor de samenleving als geheel, ofwel 1 tot 2 miljard euro tot 2030.

4. De overheid gaat samen met VNG en UvW de mogelijkheden van een lokale heffing op grondwaterbedreigende bodemvervuiling onderzoeken die de financiële voordelen van uitstel van sanering neutraliseert. De opbrengsten van die heffing zouden gebruikt moeten kunnen worden voor versnelde realisatie van de saneringsopgave.

4.2.5 Luchtkwaliteit

Vanaf 2005 gelden EU-normen voor de concentratie van fijn stof (PM₁₀) en vanaf 2010 ook voor NO₂. Beide normen worden niet gehaald. Het kabinet wil zo snel als redelijkerwijs mogelijk is aan de EU-normen voldoen. Hiertoe neemt Nederland veel maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, met name in de verkeerssector. Dat maatregelenpakket is beschreven in de septemberbrief over luchtkwaliteit¹². Ondanks de grote omvang is dit pakket *niet* toereikend om de EU-normen tijdig te halen. De in deze agenda voorgestelde maatregelen voor verlaging van het zwavelgehalte in rode diesel en voor investeringen in gecombineerde luchtwassers bij stallen (zie paragraaf 4.2.2) dragen substantieel bij aan verlaging van de emissie van fijn stof. Ook het beprijsen van personen- en goederenverkeer, zoals aangekondigd in de Nota Mobiliteit, zal een bijdrage leveren aan een verdere reductie van verkeersemisies.

Daarnaast worden de volgende maatregelen genomen:

1. Het kabinet onderzoekt de kosteneffectiviteit en uitvoeringsaspecten van een differentiatie van de motorrijtuigenbelasting naar mate van vervuilende emissies (fijn stof, NO_x, VOS) van auto's. De resultaten van dit onderzoek komen naar verwachting in het voorjaar van 2006 beschikbaar. Het kabinet zet in op invoering van een dergelijke differentiatie zodra de uitvoerbaarheid en de herverdelingseffecten in kaart zijn gebracht. De maatregel geeft invulling aan de reeds aangekondigde fiscale stimulering van vervroegde introductie van Euro-5-dieselpersonenauto's, die relatief schoon zijn. Ook de mogelijkheid om vervolgens snellere instroom van Euro-6-dieselpersonenauto's te stimuleren zal in dit kader worden verkend. Verder kan hiermee inbouw van roetfilters in dieselauto's worden gestimuleerd.
2. Het kabinet stelt samen met provincies en gemeenten het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op. Dat programma bevat de maatregelen die alle overheden in de periode 2007–2012 gaan nemen ter verbetering van de luchtkwaliteit en relateert die aan de ruimtelijke activiteiten die in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit. De Task Force Luchtkwaliteit stemt die maatregelen op elkaar af.
3. De rijksoverheid ondersteunt gemeenten en provincies met kennis en adequate wetgeving bij het uitvoeren van lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze maatregelen zijn vooral noodzakelijk om overschrijding van de NO₂-norm en de dagnorm voor fijn stof terug te dringen. Om de inzet van schone voertuigen te vergroten gaat het Rijk de provincies en gemeenten ondersteunen bij de ontwikkeling van milieuzones, gedifferentieerde parkeertarieven, en concessie- en aanbestedingsprocedures. Ook binnenstedelijke maatregelen zoals verbeterde verkeerscirculatie en doorstroming worden verder ontwikkeld.
4. Het Rijk onderzoekt de mogelijkheden voor aanvullende financiële stimulering van de aanschaf van schone vrachtwagens (met roetfilters).
5. Het kabinet gaat met kracht door met het voornemen om de uitstootnorm voor fijn stof per 1 januari 2007 te verlagen tot 5 milligram per

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 175, nr. 10

kilometer voor nieuwe dieselpersonenauto's en lichte dieselbestelauto's. Deze eis komt er *de facto* op neer dat deze nieuwe voertuigen met een roetfilter moeten worden uitgerust.

6. Nederland pleit in het kader van de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen en de Thematische Strategie voor Luchtverontreiniging voor meer flexibiliteit in de Europese regelgeving. Nederland vindt dat nieuwe EU-normen voor de luchtkwaliteit wel realistisch moeten zijn en eerst als streefwaarde geïntroduceerd moeten worden.

4.2.6 Geluid

Bij uitvoering van het vastgestelde geluidbeleid resteren tot 2020 nog circa 50 000 woningen met een te hoge geluidbelasting. In de Nota Mobiliteit (2005) is vastgelegd dat in de periode 2010–2020 extra middelen worden ingezet voor de aanpak van woningen met een geluidbelasting van meer dan 65 dB als gevolg van een rijksweg of meer dan 70 dB als gevolg van een spoorweg. Dit is naar verwachting toereikend om de beleidsopgave uit te voeren. Ook worden de resultaten benut van het Innovatieprogramma Geluid (IPG), dat diverse relatief goedkope bronmaatregelen heeft opgeleverd, zoals stille wegdekken, raildempers en stille treintypen.

Om te bevorderen dat deze geluidsbeperkende technieken daadwerkelijk worden toegepast, worden de volgende maatregelen genomen:

1. Het kabinet zal een geluidsgedifferentieerde gebruiksvergoeding op het spoor invoeren en streeft er naar dit in 2008 te realiseren.
2. Het kabinet gaat het toezicht op de bestaande geluidseisen verscherpen en overweegt om geluidseisen op te nemen bij de APK voor auto's en onderzoekt invoering van een APK met geluidseisen voor brommers en motoren.
3. Nederland zal het initiatief nemen voor een strategische alliantie met andere landen, die bij de EU gaat pleiten voor aanscherping van producteisen voor geluid.
4. Het kabinet zal bedrijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor beperken van geluidsoverlast. Met leasemaatschappijen en bandenfitters zoekt het kabinet naar mogelijkheden om de toepassing van stille banden te vergroten.
5. In 2006 zal het kabinet besluiten om geluidsproductieplafonds op te nemen in het nieuwe pakket regelgeving voor rijksinfrastructuur. Dit biedt omwonenden meer bescherming tegen geluidsoverlast en biedt wegbeheerders en handhavers een duidelijke bovengrens.
6. De introductie van de nieuwe wetgeving geluidhinder zal naar verwachting in een beperkt aantal gevallen minder bescherming aan bewoners bieden dan de huidige wetgeving. Het kabinet onderzoekt daarom de mogelijkheden om extra geluidsbeperkende maatregelen te nemen om de gevolgen op te vangen bij een deel van de woningen dat onder de huidige wet Geluidhinder een beschikking heeft ontvangen (maximaal toelaatbare hogere waarde) maar binnen nieuwe wetgeving niet meer aangepakt zou hoeven worden. Het gaat hierbij om een overgangsregeling gericht op dat deel van de woningen dat door de groei van het verkeer sinds de afgifte van de beschikking een onevenredige hoge groei van de geluidsbelasting (van meer dan 5 dB) heeft ondergaan. Het kabinet rondt in de loop van dit jaar een onderzoek af naar de omvang van de betrokken woningvoorraad en de geraamde kosten. Randvoorwaarde hierbij is een kostenefficiënte aanpak.

4.2.7 Afval

De doelen van het afvalbeleid worden vrijwel allemaal tijdig gerealiseerd. Alleen de EU-doelstelling van 22,5% hergebruik van kunststofverpakkingsafval zou volgens de Milieubalans 2005 niet worden gehaald. Door het nieuwe Besluit verpakkingen, dat per 1 januari 2006 van kracht is geworden, zal ook deze doelstelling tijdig worden gerealiseerd.

4.2.8 Externe Veiligheid

Het kabinet wil, conform het NMP4, uiterlijk in 2010 alle geïdentificeerde niet-aanvaardbare situaties wegnemen. De tot 2010 beschikbaar gestelde financiële middelen voor het externe veiligheidsbeleid lijken voldoende te zijn voor het oplossen van externe veiligheidsknelpunten. Hierin zijn de consequenties van de ontwikkeling van een basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen nog niet meegenomen. Het is ook nog onduidelijk of de knelpunten in het dossier Buisleidingen voor 2010 kunnen worden weggenomen.

4.2.9 Overig milieubeleid

De doelstellingen voor milieubeleid op het gebied van biodiversiteit, stoffen, ggo's, straling en binnenmilieu kennen geen resultaatsverplichtingen en worden daarom niet behandeld in dit hoofdstuk.

4.3 Samenvatting doelbereik

Door uitvoering van de voorstellen uit deze toekomstagenda kunnen de milieudoelen voor 2010 op vrijwel alle beleidsterreinen worden gehaald, ook op onderdelen waar dat met het huidige beleid nog niet mogelijk is volgens de Milieubalans 2005. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) maakt een eigen inschatting van de effecten van deze beleidsvoornemens en publiceert daarover separaat. Toekomstige Milieubalansen zullen pas soortgelijke effecten laten zien nadat deze beleidsvoornemens zijn omgezet in effectief vastgesteld beleid.

Tabel 3: Doelbereik door de beleidsvoornemens in deze Toekomstagenda Milieu

Doelstellingen: niveau en tijdstip	Doelbereik <i>zonder TM*</i> (MB05)	Voorstellen in Toekomstagenda Milieu (TM)	Doelbereik <i>met TM*</i>
Uitstoot broeikasgassen: Kyoto-doel 2008–12	geel EU	> extra maatregelen uit de Evaluatienota Klimaatbeleid 2005	groen
Uitstoot SO ₂ en NO _x : NEC-doel 2010	rood EU	> Aanscherpen milieuvergunningen op basis van BBT uit IPPC-richtlijn. > Zwavelarme brandstoffen. > Aanscherpen PSR voor industrie in 2011 t.b.v. NO _x -emissiehandel.	groen
Uitstoot NH ₃ en VOS: NEC-doel 2010	geel EU	Technische reservemaatregelen voorbereiden voor: > NH ₃ (gecombineerde luchtwassers, tegengaan uitbreiding emissies) > VOS (auto's, brommers, motoren).	groen
Kaderrichtlijn water: > milieucondities in VHR-gebieden 2015 > standstill vanaf 1990	rood EU	> Actieplan diffuse bronnen > Watergerichte innovatie bevorderen > Vergroten zuiveringsrendement RWZI's	geel
Mestgebruik: Norm Nitraatrichtlijn 2009	geel EU	> Geen aanvulling op m.i.v. 2006 vernieuwd mestbeleid	geel
Herstel verdroogd areaal: 40% in 2010	rood	> Doel herijken in 2006 > Afspraken met provincies in 2006	geel in 2015?
Bodemsanering: sanering 60 000 locaties in 2030	rood	> Nieuw saneringscriterium in 2006 > Gebiedsgerichte aanpak ondergrond en grondwater spaart kosten > Normen verstandig hanteren > Uitvoering ondersteunen	groen
Luchtkwaliteit: Doelen concentraties fijnstof in 2005 en NO ₂ in 2010	rood EU	> Differentiatie MRB o.b.v. uitstoot auto's > NSL en lokale maatregelen verkeer > Scherp en tijdig Europees bronbeleid > In NL roetfilters sneller invoeren > Gecombineerde luchtwassers stallen	geel NO ₂ in 2015, geel PM ₁₀ in 2010
Geluidbelasting woningen: > van rijkswegen max 65 dB, > van spoor max 70 dB, beide in 2020	rood	> Maatregelen uit Nota Mobiliteit: stille wegdekken, stille treinstellen, raildempers en geluidschermen > Geluidsgedifferentieerde gebruiksvergoeding spoor > Financiële steun bronmaatregelen > Geluidproductieplafonds	groen

* Groen: doelen waarschijnlijk met vastgesteld en voorgenomen beleid gehaald

Geel: kans op halen van doelen met vastgesteld en voorgenomen beleid is circa 50% of nog niet te bepalen

Rood: doelen waarschijnlijk niet gehaald met vastgesteld beleid