

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1995

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 februari 1995

In 1994 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Nederlandse milieubeleid aan een onderzoek onderworpen. Hierbij bied ik u het rapport van de OESO aan¹ Centraal daarin staan conclusies en aanbevelingen over de aanpak, uitvoering en effectiviteit van het Nederlandse milieubeleid. Bijgaand wordt kort ingegaan op de opbouw en totstandkoming van het OESO-rapport en op de hoofdlijn van de inhoud van het rapport. Vervolgens wordt de reactie van de regering op het rapport gegeven.

I. Opbouw en totstandkoming van het OESO-rapport

Met het uitbrengen van «Environmental performance reviews» geeft de OESO invulling aan een programma waartoe haar Milieuministers in 1991 besloten. Het doel van dit programma is de versterking van het milieubeleid van de OESO-lidstaten door evaluaties van het gevoerde beleid en uitwisseling van informatie en ervaringen. Nederland is na Duitsland, IJsland, Portugal, Noorwegen, Japan, Italië en het Verenigd Koninkrijk de achtste lidstaat waarvan het milieubeleid aan een beoordeling is onderworpen.

De beoordeling van het Nederlandse milieubeleid is opgesteld door een team dat speciaal voor dit doel werd samengesteld. Naast het secretariaat van de OESO maakten vertegenwoordigers van de Verenigde Staten, Spanje, Zweden en Ierland hiervan deel uit. Het hoofdrapport is uitgebracht onder de verantwoordelijkheid van het secretariaat van de OESO. De conclusies en aanbevelingen zijn door de OESO-lidstaten besproken en vastgesteld in een voor die gelegenheid belegde vergadering van de Group en Environmental Performance van de OESO.

Volgens een vaste systematiek worden in het rapport de toestand van het milieu, de beleidsreactie daarop en de effectiviteit van de uitvoering van het beleid beschreven. Het rapport wordt afgesloten met conclusies

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

en aanbevelingen gericht op mogelijkheden voor verbetering van het beleid. Naast de onderwerpen natuur, water, lucht, afval, internationale samenwerking, milieu en economie, die in ieder rapport aan de orde komen, heeft de OESO er voor gekozen om Nederland specifiek te beoordelen op de integratie van het milieubeleid in het landbouw- en transportbeleid.

De beoordeling van de OESO is gebaseerd op door Nederland aangedragen documentatie over het milieubeleid en op een bezoek van het review-team aan Nederland. Tijdens dit twee weken durende bezoek werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende ministeries, andere overheden, het bedrijfsleven, werkgevers- en werknemersorganisaties, natuur- en milieu-organisaties en deskundigen uit de universitaire wereld en van milieu-instituten.

II. Hoofdpijnen van de inhoud van het OESO rapport

De milieuproblematiek staat volgens de OESO sinds de jaren '80 hoog op de Nederlandse beleidsagenda. De Nederlandse aanpak van het milieubeleid – het hanteren van doelstellingen, thema's en doelgroepen – wordt door de OESO gekenschetst als innovatief en vooruitstrevend. Naar het inzicht van de OESO vervult Nederland met deze aanpak internationaal een voorbeeldfunctie.

De OESO plaatst deze beschrijving in perspectief door vast te stellen dat de druk op het Nederlandse milieu bijzonder hoog is als gevolg van de geografische ligging, de bevolkingsdichtheid, en de aard en intensiteit van de economische activiteiten. Dit wordt geïllustreerd door de koppositie van Nederland bij de internationale vergelijking van verschillende miliedruk-indicatoren.

Nederland is naar het oordeel van de OESO goed op weg met het aanpakken van de milieuproblemen, waarbij ook goede resultaten zijn geboekt. Gewezen wordt onder meer op de sterk gedaalde emissies van SO₂, het halen van de doelstellingen in het waterbeleid, het schoner worden van de Rijn, de gedaalde emissies in de landbouw, de beperking van de CFK-emissies en de gescheiden inzameling van GFT. De OESO merkt hierbij op dat successen met name behaald zijn bij het terugdringen van emissies uit puntbronnen en bij het beïnvloeden van het gedrag van homogene doelgroepen. Versterkte aandacht is nodig voor moeilijker te bereiken doelgroepen en voor de aanpak van diffuse bronnen.

De inspanningen die door overheden en doelgroepen gepleegd worden ter verbetering van de milieukwaliteit weerspiegelen zich in een stijging van de milieu-uitgaven. Tot dusverre heeft de uitvoering van het milieubeleid volgens de OESO niet tot substantiële problemen voor de Nederlandse economie op macroniveau geleid.

De OESO benadrukt dat een volledige uitvoering van het beleid, langs de lijnen die daarvoor in het NMP2 en in andere beleidsnota's geformuleerd zijn, essentieel is om de milieudoelstellingen te kunnen realiseren. De OESO stelt dat, naast politieke wil en maatschappelijk draagvlak, grote daadkracht nodig zal zijn om in de praktijk de daarvoor benodigde verandering in productie- en consumptiepatronen tot stand te kunnen brengen. De OESO constateert dat weinig vooruitgang is geboekt bij het veranderen van consumptiepatronen. Volgens de OESO is een verdere inzet van financieel instrumentarium (zoals heffingen, subsidies en verhandelbare emissierechten) alsook de versterkte inzet van juridische instrumenten (zoals milieuaansprakelijkheid) gerechtvaardigd, zonder dat daarvan grote invloed op de concurrentiepositie uit gaat.

Een kenmerk van het Nederlandse milieubeleid is het gebruik van convenanten en meerjarenafspraken. Volgens de OESO zijn dit stimulerende en kosten-effectieve instrumenten, waarmee ook voortgang is geboekt. De OESO twijfelt echter aan de effectiviteit van op vrijwilligheid gebaseerde instrumenten in situaties waarin milieu een minder prominente plaats op de maatschappelijke agenda heeft. De OESO vraagt daarom aandacht voor een goede monitoring van de uitvoering van de afspraken en de inzet van convenanten in combinatie met andere instrumenten.

Hoewel de OESO de resultaten op het terrein van hergebruik van afval uitstekend noemt, wordt de trend in de afvalhoeveelheid op zichzelf als weinig bemoedigend bestempeld. De OESO constateert dat de hoeveelheid huishoudelijk afval per hoofd van de bevolking hoog is in vergelijking met andere OESO-lidstaten, en dat deze hoeveelheid is blijven stijgen. De OESO vraagt daarom meer aandacht voor preventie van afval.

De sectoren transport en landbouw spelen naar het oordeel van de OESO een speciale rol bij de verdere ontwikkeling van het milieubeleid. Met betrekking tot de transportsector constateert de OESO dat, ondanks voortgang waar het gaat om bijvoorbeeld terugdringing van CO₂-, lood- en VOS-emissies, de spanning tussen het realiseren van milieudoelen en het streven om de toegangspoort naar Europa te zijn tot op heden nog onopgelost is. De groei van met name het wegverkeer doet de resultaten van het gevoerde beleid deels weer teniet. Bij de verdere besluitvorming over de ontwikkeling van de transportsector moeten de milieueffecten volgens de OESO daarom in een vroeg stadium worden meegenomen. Ten aanzien van de landbouwsector stelt de OESO dat nationale doelstellingen en internationale verplichtingen met gerealiseerd kunnen worden zonder te werken aan structurele veranderingen in die sector. Het proces van externe integratie zou naar het oordeel van de OESO op deze terreinen met kracht voortgezet moeten worden om daadwerkelijk tot de realisering van doelstellingen te kunnen komen.

Ook op andere terreinen is een verdere integratie van milieubeleid van belang. De OESO wijst er op dat doelstellingen ten aanzien van de aanwending van de in Nederland juist zo schaarse ruimte tot dusverre ontbreken in de milieuplannen. De OESO acht een verdere integratie van milieu- en ruimtelijke orderingsbeleid van groot belang om te komen tot een meer duurzame ontwikkeling. Ten aanzien van het milieu- en energiebeleid constateert de OESO dat Nederland een energie-intensieve produktiestructuur kent. De OESO wijst op een dalende CO₂ ontwikkeling in 1993, maar merkt op dat onder meer de lage energieprijzen in Nederland vergeleken met veel EU-landen verdere inspanningen vereisen en verdere aandacht vragen.

Het Nederlandse milieubeleid wordt gekenmerkt door een sterke internationale dimensie vanwege regionale en mondiale afhankelijkheden vanuit zowel milieu- en economische perspectief. Volgens de OESO speelt Nederland in internationaal verband een voortrekkersrol. Opgemerkt wordt dat de Nederlandse regering een leidende rol heeft vervuld in menig internationaal forum ten behoeve van de voorbereiding en aanname van internationale overeenkomsten gericht op een betere bescherming van het regionale of mondiale milieu. Daarnaast worden zowel het niveau van ontwikkelingshulp als de milieucomponent daarin door de OESO als zeer hoog aangemerkt. Om aan internationale verplichtingen te kunnen voldoen zou op het gebied van de reductie van emissies door diffuse bronnen naar het inzicht van de OESO echter meer voortgang van de uitvoering nodig zijn. Ook in dit verband vraagt de OESO aandacht

voor de ontwikkeling van de sectoren transport en landbouw, die zowel nationaal, als ook internationaal een hoge milieudruk met zich meebrengt.

III. Reactie van de regering op de beoordeling OESO

Naar het oordeel van de regering vormt de analyse van de OESO een goede weergave van de aanpak, uitvoering en effectiviteit van het Nederlandse milieubeleid. De regering deelt de mening van de OESO dat met de hoofdlijnen van het huidige beleid de juiste richting is bepaald. Nu komt het aan op de uitvoering, opdat de doelstellingen gerealiseerd worden. Dat dit nodig is lijkt geen twijfel. De druk die op het Nederlandse milieu wordt uitgeoefend dwingt Nederland een vooruitstrevend milieubeleid te voeren.

De regering zet zich met kracht in voor een volledige uitvoering van het milieu-beleid ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen. De uitvoering van het beleid richting de homogene doelgroepen van het beleid wordt geconsolideerd, waarbij de convenantenaanpak centraal blijft staan. Terecht constateert de OESO dat versterking van de uitvoering nodig is voor de meer heterogeen samengestelde doelgroepen en dat meer aandacht nodig is voor emissies door diffuse bronnen. In het NMP2 accentueert de regering juist om die reden het beleid richting consumenten, de detailhandel en het midden- en kleinbedrijf.

Versterking van de uitvoering betekent vooral dat het proces van integratie behoeft. De regering hecht veel waarde aan de voortzetting van dit proces. In de eerste plaats in termen van samenwerking binnen de rijksoverheid, met andere overheden en met de doelgroepen van het beleid. «Inclusief milieudenken», dat wil zeggen het meewegen van het milieubelang in alle fasen van het beleid, dient verder ontwikkeld te worden. De regering streeft naar vergroting van de flexibiliteit van de uitvoering door de andere overheden grotere vrijheid te geven bij de uitvoering van het beleid. Het project «Stad en Milieu» richt zich hier bijvoorbeeld op.

In de tweede plaats wordt verder integratie van het milieubeleid met het ruimtelijke ordeningsbeleid en met de terreinen transport, landbouw en energie bevorderd. De regering is zich bewust van de mogelijkheden die het integratiespoor van het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid biedt. Deze mogelijkheden worden, conform het NMP2 en VINEX, verder benut door het geïntegreerde milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid verder te ontwikkelen en te stimuleren. Op regionaal niveau gebeurt dit, naast integratie op planniveau, vooral door middel van het geïntegreerde gebiedenbeleid. Op nationaal niveau gebeurt dit, naast het bieden van meer ruimte voor maatwerk op operationeel niveau, vooral door een verbeterde afstemming van grote rijksnota's.

Terecht constateert de OESO dat het realiseren van de milieu-doelstellingen in de sectoren transport en landbouw moeilijk zal zijn gezien de ambities op economisch vlak van deze sectoren. Wat betreft de transportsector is in het NMP2 juist vanwege de potentiële spanning tussen milieu- en economische ambities gekozen voor een nieuwe benadering in de goederenvervoersector. Momenteel vindt deze benadering vooral zijn weerslag in het zogenaamde Imago-project, waarmee een extra inspanning boven hetgeen in het SVV2 is genoemd, wordt voorzien. In dit project werken drie ministeries en het verladend bedrijfsleven samen. Duidelijk is dat een grote inspanning van deze sector nodig is om de milieudoelstellingen beter binnen bereikt te brengen.

De spanning tussen de milieudoelstellingen en de milieudruk als gevolg van de landbouwproductie staat momenteel maatschappelijk en politiek gezien bijzonder in de belangstelling. Terecht vraagt de OESO aandacht voor de sociale consequenties die een ombuiging in deze sector in een meer duurzame richting met zich mee zal brengen. In de notitie mestbeleid, die u dit voorjaar zal bereiken, zal nader worden ingegaan op de noodzakelijke structurele veranderingen in de landbouw, om het door de OESO aangeduide spanningsveld te verkleinen.

Met betrekking tot het energie- en klimaatbeleid is de regering van mening dat een regulerende heffing op energie noodzakelijk is om de CO₂-doelstellingen te bereiken. Daartoe zet de regering zich in voor een heffing op Europees niveau. Mocht deze per 1 januari 1996 niet mogelijk blijken, dan zal Nederland, zo mogelijk samen met andere eilanden, op die datum in ieder geval een kleinverbruikersheffing op energie invoeren.

De afgelopen jaren zijn de nodige successen geboekt op het gebied van het afvalstoffenbeleid. Zo is de hoeveelheid gestort afval gedaald, is er sprake van minder verpakkingsafval in 1993 t.o.v. 1992 en is de hoeveelheid hergebruikt afval gestegen. De constatering van de OESO dat de hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking, in vergelijking met andere Europese lidstaten, hoog is, duidt op de noodzaak dit beleid, zoals dat o.a. in het NMP2 is neergelegd, met kracht door te zetten. Centraal daarbij staat het realiseren van structurele afvalpreventie en een verdere invulling van de producentenverantwoordelijkheid.

Een vooruitstrevend milieubeleid impliceert, tenslotte, dat Nederland internationaal in de voorhoede opereert. Gezien de internationale dimensie van het Nederlandse milieubeleid richt de regering zich internationaal op de verdere operationalisering van duurzame ontwikkeling en op de integratie, ook in EG-verband, van het milieubeleid met andere beleidsterreinen. Nederland zal zich blijven inzetten voor het debat rondom de vormgeving van duurzame consumptie. Een ander belangrijk aandachtsveld vormt het met behulp van een actieve milieudiplomatie tot stand brengen van overeenkomsten waarin milieudoelstellingen, uitvoeringsplannen en indien dat nodig is, financieringsmechanismen worden opgenomen. Bij de herbezinning van het Nederlandse buitenlandse beleid, die medio dit jaar zijn beslag zal krijgen is ook het internationale milieubeleid is betrokken.

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