

Vergaderjaar 1995±1996

24 405

Milieuprogramma 1996–1999

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 19 september 1995

Geachte Voorzitter,

Hierbij bieden wij u aan het Milieuprogramma 1996±1999. Dit Milieuprogramma 1996±1999 is voorbereid onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat.

Het Milieuprogramma wordt tegelijkertijd uitgebracht met de begroting van het Ministerie van VROM voor 1996. Het Milieuprogramma 1996±1999 geeft een overzicht van de stand van zaken van het milieubeleid en bevat een programmering van het milieubeleid voor de periode 1996±1999. De inhoud is gebaseerd op het beleid, zoals is vastgelegd in het NMP 2. Tevens wordt ± in het kort ± het milieubeleid in lange termijn perspectief geschetst. Het Milieuprogramma richt zich op de hoofdlijnen van voortgang en programmering. Een gedetailleerd overzicht van de stand van de uitvoering van alle NMP-acties is opgenomen in het Werkdocument NMP 2 1995, dat tegelijk met dit Milieuprogramma verschijnt. De Milieubalans wordt tegelijkertijd met de begroting van het Ministerie van VROM voor 1996 aangeboden.

Naast het Milieuprogramma en het Werkdocument verschijnt dit jaar voor het eerst de Milieubalans van het RIVM in de coördinerende functie van Milieuplanbureau in oprichting. In de Milieubalans wordt de actuele

ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in verband gebracht met het tot dusverre gevoerde milieubeleid.

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

De Minister van Economische Zaken,
G.J. Wijers

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J.J. van Aartsen

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Vergaderjaar 1995±1996

24 405

Milieuprogramma 1996–1999

Nr. 2

PROGRAMMA

Inhoudsopgave

1.	LEESWIJZER	4
2.	MILIEUBELEID OP HOOFDLIJNEN	5
	2.1 Ontwikkelingen in het milieubeleid	5
	2.2 Voortgang milieubeleid	7
3.	Zelfregulering door doelgroepen en andere overheden	17
4.	Taken rijksoverheid	22
5.	Samenwerking met andere overheden	28
	5.1 Rolverdeling, samenwerking en beleidsvrije ruimte	28
	5.2 Strategische plannen andere overheden	30
	5.3 Gebiedsgericht milieubeleid	34
6.	Internationaal milieubeleid	36
7.	Milieubeleid in lange termijn perspectief	40
8.	Kosten en financiering van het milieubeleid	48
	8.1 Inleiding	48
	8.2 Kosten van het milieubeleid	48
	8.3 Financiering van het milieubeleid	50
	8.4 Milieu-uitgaven van overheden	51
	BIJLAGEN	
1.	Thema's	53
2.	Doelgroepen	91
3.	Samenwerking met andere overheden	129
4.	Stand van zaken wet- en regelgeving	131
5.	Bijdragen aan grote nota's	133

1. LEESWIJZER

Voor het milieubeleid dient zich een andere fase aan. In toenemende mate komt de uitvoering door anderen centraal te staan. Dit vraagt om een andere invulling van het Milieuprogramma 1996±1999. Daarom heeft dit Milieuprogramma, in tegenstelling tot eerdere jaren, een soberder karakter.

In voorafgaande jaren is in de Milieuprogramma's op hoofdlijnen verantwoording afgelegd over de beleidsinspanningen in het milieubeleid. Daarnaast gaven de Milieuprogramma's tot dusverre een volledige opsomming van de voortgang van acties en beleidsprodukten weer. In een periode waarin het milieubeleid gekenmerkt werd door erkenning en institutionalisering was een dergelijke invulling voor de hand liggend.

Het Milieuprogramma 1996±1999 richt zich op de hoofdlijnen van het milieubeleid. Op selectieve en bondige wijze wordt in circa vijftig pagina's inzicht gegeven in de strategie van de uitvoering, de uitvoeringsresultaten van de overheden en doelgroepen en de milieukwaliteit en emissie-reductie per thema. Daarnaast wordt in dit Milieuprogramma een beeld geschetst van de belangrijkste beleidsvelden, de voortgang daarin en de belangrijkste accenten voor de periode 1996±1999. Tevens wordt de uitwerking van de strategielijnen uit het NMP 2 en het lange-termijn-milieubeleid belicht. De visie op het lange-termijn-milieubeleid is een eerste gedachtenvorming over enkele grote maatschappelijke problemen met milieugevolgen, zoals energie, biodiversiteit en ruimte, die na 2010 spelen en waarvoor door het rijk in nauw overleg met alle betrokkenen zonodig nieuw beleid ontwikkeld zal moeten worden.

In de bijlagen bij dit Milieuprogramma wordt de voortgang per thema en per doelgroep beschreven. De voortgang wordt mede geïllustreerd aan de hand van de in het Milieuprogramma gebruikelijke thema-indicatoren en doelgroepindicatoren. De systematiek van deze indicatoren is dit jaar gewijzigd. De belangrijkste inhoudelijke wijziging voor de doelgroepindicatoren is dat niet de stofbijdrage, maar de themabijdrage voor de samenstelling van de doelgroepindicatoren als criterium gebruikt wordt. Een thema wordt in de doelgroepindicator opgenomen als de bijdrage van de doelgroep aan het thema meer dan 10% is.

Naast het Milieuprogramma 1996±1999 verschijnt het Werkdocument NMP 2 1995. Hierin zijn de actiepunten van het NMP 2 opgenomen. Dit Werkdocument bevat per NMP-actie een beknopte beschrijving van de voortgang van de betreffende actie.

Gelijktijdig met dit Milieuprogramma en het Werkdocument verschijnt voor het eerst de Milieubalans 1995 van het RIVM. In de Milieubalans wordt de actuele ontwikkeling van de milieukwaliteit in verband gebracht met het tot dusver gevoerde milieubeleid. De Milieubalans evalueert ook in welke mate maatschappelijke ontwikkelingen positief dan wel negatief hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de milieukwaliteit en de daarmee samenhangende veranderingen in ecosystemen en volksgezondheid.

Net als vorige jaren wordt ook dit jaar in het Milieuprogramma gerapporteerd over de voortgang van A 106, de verbreding van het financieel instrumentarium. Het generieke deel van de rapportage is neergelegd in hoofdstuk 3 (Verbreding instrumentarium). Voor het instrumentarium dat specifiek is voor een thema of doelgroep wordt verwezen naar de betreffende thema- en doelgroeparagrafen.

2. MILIEUBELEID OP HOOFDLIJNEN

2.1 Ontwikkelingen in het milieubeleid

Nederland is met de uitvoering van het milieubeleid op de goede weg. Dit is een van de belangrijkste conclusies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in haar oordeel over het Nederlandse milieubeleid. De Nederlandse aanpak van het milieubeleid ± het hanteren van doelstellingen, thema's en doelgroepen ± wordt door de OESO gekenschetst als innovatief en vooruitstrevend. Volgens de OESO vervult Nederland met deze aanpak internationaal een voorbeeldfunctie. Dat een dergelijke aanpak nodig is lijkt geen twijfel. De druk die op het Nederlandse milieu wordt uitgeoefend dwingt Nederland om een consequent milieubeleid te voeren. Het gaat daarbij niet alleen om een louter technische discussie over het percentage emissiereductie. Het gaat om duurzame ontwikkeling en een leefbaar Nederland met een gezonde natuur waar mensen nu en in de toekomst kunnen wonen en werken.

Het realiseren van de milieudoelstellingen vraagt om uitvoering van het beleid dat in het NMP 2 en andere beleidsnota's, onder andere tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), Vervolgnota energiebesparing, Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), is vastgelegd. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat op een aantal terreinen, ten opzichte van de doelstellingen, nog onvoldoende voortgang wordt geboekt, met name bij landbouw en verkeer (de terugdringing van de NO_x- en NH₃-emissies en belasting nitraat en fosfaat) en dat bij CO₂-emissies sprake is van tegenvallende ontwikkelingen. Tot deze conclusie kwam ook de OESO in haar beoordeling van het Nederlandse milieubeleid.

Beoordeling Nederlands milieubeleid door OESO

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 CO-, 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 milieu-effecten volgens de OESO daarom in een vroeg stadium worden meegenomen. Ten aanzien van de landbouwsector stelt de OESO dat nationale doelstellingen en internationale verplichtingen niet 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 ordeningsbeleid 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.

Op basis van de geboekte resultaten in het milieubeleid kan de fase die gericht was op het institutionaliseren van het milieubeleid (fase 2) worden afgesloten.

Fasen milieubeleid

Fase 1: De fase van «branden blussen» bij acute milieunoodgevallen en het aanleggen van noodverbanden.

Fase 2: De fase van institutionaliseren van het milieubeleid.

Het NMP 1 heeft deze institutionalisering een grote impuls gegeven. Het NMP 1 betekende een overgang naar een integrale aanpak van milieuproblemen. Door het op de agenda krijgen van milieu en het opzetten van een «bouwwerk» van kwantitatieve milieudoelstellingen, heeft het milieubeleid een evenwichtiger plaats gekregen naast de doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid. Ten tijde van het NMP 1 was aan de rijksoverheid een dominante rol toebedeeld bij de implementatie van het milieubeleid. Er was sprake van een sterke planning en een sterke sturing van bovenaf (300 NMP-acties).

Fase 3: De fase van integreren van het milieubeleid in andere sectoren.

Fase 4: De fase waarin zorg voor het milieu norm is geworden.

Met het verschijnen van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan ontstond het inzicht dat de opdracht aan de rijksoverheid niet is dat zij het milieuprobleem zelf kan of moet oplossen. De overheid zou de voorwaarden moeten scheppen waaronder milieuwaarden op verantwoorde wijze in het gedrag van individuen en instellingen (inclusief de overheid) kunnen worden geïncorporeerd. In het NMP 2 stond daarom *zelfregulering binnen kaders* en versterking van de uitvoering door *externe integratie* centraal (fase 3). De overheid stelt de normen en doelstellingen vast, maar laat waar mogelijk de invulling en fasering (en dus ook de prioriteitsstelling) over aan de uitvoerders en de doelgroepen. Door zelfregulering kunnen de doelgroepen zelf aangeven hoe zij hun taakstelling willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen. Ruimte voor prioriteitsstelling past hierbij. Door middel van verslaglegging kunnen de doelgroepen hun inspanningen zichtbaar maken.

Door de verschuiving richting externe integratie ontstaat de behoefte aan een andere verdeling van de bevoegdheden in het milieubeleid. De strategische plannen van de verschillende andere overheden geven duidelijk aan dat de andere overheden een grotere verantwoordelijkheid op zich nemen. De andere overheden wensen en krijgen daarvoor meer beleidsruimte. De rol van de rijksoverheid wordt voor deze milieuproblemen in toenemende mate het faciliteren van de uitvoering van het beleid. In het NMP 2 is daarover aangegeven dat het hierbij gaat om het:

- ± bieden van heldere taakstellingen en informatie;
- ± verbeteren van de uitvoeringscondities in de vorm van middelen, technologie en voorzieningen;
- ± bieden van zekerheid door helderheid in prioriteitsstelling, inzet van instrumentarium op maat, versterking van de integratie en een actieve milieudiplomatie.

Methode Uitvoeringsgericht werken

Ter uitwerking van de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets is voor VROM de werkmethode Uitvoeringsgericht werken ontwikkeld voor het milieubeleid. Doelen van de werkmethode zijn onder meer rekening houden met de praktijk van de uitvoering en handhaving in alle fasen van het beleidsproces; ontwikkelen van een beter uitvoerbaar en handhaafbaar instrumentarium; meer aandacht schenken aan zelfregulering door doelgroepen.

De rijksoverheid houdt naast het faciliteren van de uitvoering een belangrijke rol bij het stellen van heldere kaders, de handhaving en monitoring, waardoor inzicht ontstaat in de door de doelgroep geleverde inspanningen en de effectiviteit daarvan.

Externe integratie bij de rijksoverheid

De doorlichting van het bestaande beleid en de milieutoets zijn instrumenten die bij de toetsing van de (voortgang van de) externe integratie een belangrijke rol spelen.

A 141 (doorlichting bestaand beleid; motie Boers-Wijnberg)

Alle departementen, met uitzondering van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, hebben een rapportage opgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer waarin de bijdrage van het ingezette instrumentarium aan de bevordering van een duurzame ontwikkeling bij het bestaande beleid in kaart is gebracht. Deze actie beoogde de externe integratie van het milieubeleid te bevorderen. In de evaluatie van de uitvoering van deze actie, die medio 1995 is verschenen, is aangegeven in welke mate deze doelstelling is gerealiseerd.

Milieutoets

In het NMP 2 is aangekondigd dat beleidsvoornemens met belangrijke gevolgen voor het milieu zullen worden voorzien van informatie over die gevolgen. Het instrument milieutoets is daarvoor ontwikkeld. Bij de implementatie van deze toets is nauw aangesloten bij de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) die aan het begin van deze kabinetsperiode is gestart. Onderdeel daarvan vormt het traject van voorgenomen regelgeving, waarbij voor nieuwe regelgeving, naast meer aandacht voor de milieugevolgen, ook expliciet aandacht moet worden geschonken aan de effecten voor het bedrijfsleven en aan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Om deze toetsen praktisch en pragmatisch uit te voeren is een servicepunt opgezet door VROM en EZ dat is gesitueerd bij EZ. Dit servicepunt is in mei 1995 informeel van start gegaan en medio september 1995 geopend. Het doel van het servicepunt is om andere departementen bij te staan bij het in kaart brengen van de milieu- en bedrijfseffecten van voorgenomen beleid, met name van voorgenomen regelgeving.

2.2 Voortgang milieubeleid

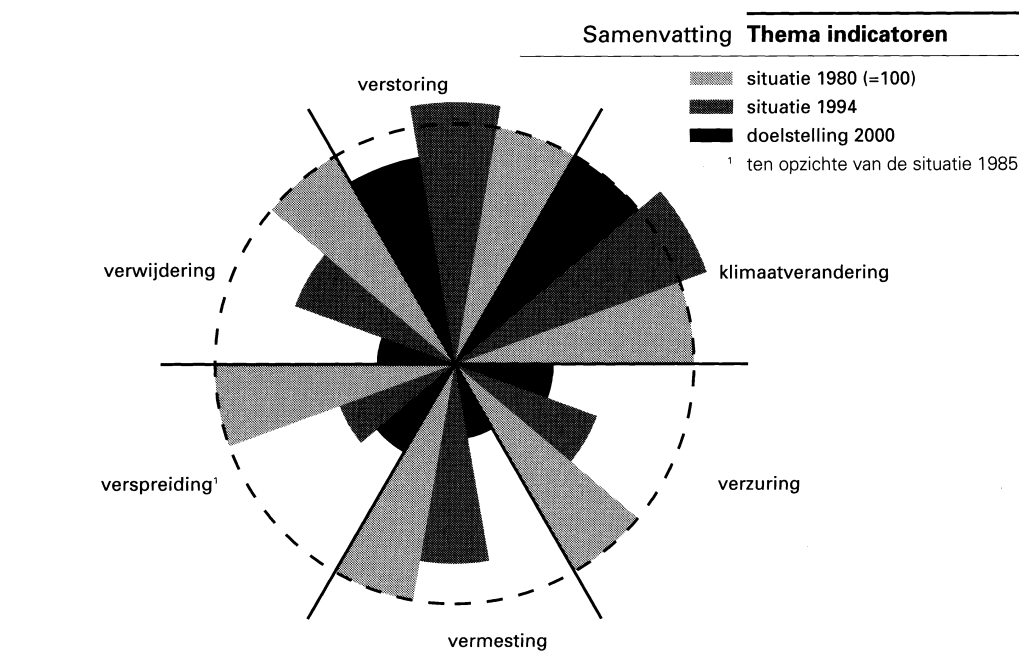
Steeds meer wegen consumenten en producenten milieubelangen in hun beslissingen mee.

Milieugedrag consumenten

Volgens de milieugedragsmonitor neemt 79% van de Nederlandse consument zijn eigen boodschappentas mee, 22% weigert omwille van het milieu een plastic tasje. Bij de aanschaf koopt 68% geregeld energiezuinige verlichting en koopt 64% geen wasverzachter. Ruim eenderde koopt geen chloorhoudende schoonmaakprodukten. Minder goed scoren onder andere het kopen van biologische groenten en het kopen van ongebleekt schrijfpapier. Van de bevolking staat 49% tamelijk tot zeer positief tegenover het op vrijwillige basis eten van eenderde minder vlees, terwijl 30% een verplichting om eenderde minder vlees te eten als positief zou ervaren. De cijfers over de feitelijke vleesconsumptie steken hier echter schril bij af. (Vijfde milieumeting, Milieugedragsmonitor 4/95)

Als gevolg van de inspanningen van producenten en consumenten nemen de meeste emissies van verschillende stoffen af. De onderstaande samenvatting van de thema-indicatoren illustreert dit.

Figuur 1: Samenvatting thema-indicatoren



Op grond van de thema- en doelgroepindicatoren kan het volgende beeld van de voortgang van het milieubeleid gepresenteerd worden.

Klimaatverandering

De Nederlandse uitstoot van broeikasgassen die onder het klimaatverdrag vallen (CO_2 , CH_4 , N_2O) is in 1994 gestegen met 12% ten opzichte van 1980. Dit wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van de economie, waaronder de lage energieprijzen.

Verzuring

Tussen 1980 en 1994 is de SO_2 -emissie met 70% afgenomen, de NO_x -emissie met 10% en de NH_3 -emissie met 27%.

Tot 1990 is de reductie voor SO_2 voornamelijk toe te schrijven aan maatregelen bij elektriciteitsbedrijven, raffinaderijen en de overige industrie. Door emissie-arme aanwending van mest en het afdekken van mestopslagen daalt vanaf 1992 ook de NH_3 -emissie. De (geringe) afname van de NO_x -emissie vanaf 1988 hangt samen met een reductie van de NO_x -emissies door het personenverkeer. De depositiedoelstelling voor het jaar 2000 blijft haalbaar.

Vermesting

De waterbeheerders (rioolwaterzuiveringsinrichtingen (RWZI's)) en de industrie leveren een duidelijke bijdrage aan de vermindering van de fosfor (P) en stikstof (N) belasting van het oppervlaktewater. Ondanks vermindering van de input van P en N in de landbouw leidt het naijlingsfenomeen in de bodem er toe, dat nog geen vermindering van de oppervlaktewater-belasting vanuit de landbouw optreedt.

Verspreiding

Een eenduidig beeld van de fase waarin het thema zich bevindt is door de diversiteit van het thema moeilijk te geven. Door een risico-beoordeling van 55 nieuwe stoffen is het preventieve beleid vorm gegeven. In 1994 was de verspreiding van landbouw-bestrijdingsmiddelen met 54% gedaald ten opzichte van 1985. De verspreiding van biociden nam tussen 1985 en 1992 af met naar schatting 41%. De totale milieubelasting door de verspreiding van milieugevaarlijke stoffen is gedaald met 49%.

De grote omzetting in bestrijdingsmiddelen is met name toe te schrijven aan de AMvB grondontsmetting. De daling in de bijdrage van prioritaire stoffen wordt veroorzaakt door

vermindering van de emissie van cadmium, lood, chroom en vooral kwik naar water en van dioxinen en lood naar lucht.

Verwijdering

Uit met name het ontwerp tweede Tien-jarenprogramma Afval, dat op 5 april 1995 door het Afval Overleg Orgaan werd vastgesteld, blijkt dat:

- ± het aanbod van te storten en te verbranden afval is afgenomen;
- ± de inzameling van GFT-afval landelijk is ingevoerd en de knelpunten bij de verwerking van dat afval zijn opgelost;
- ± de gezamenlijke overheden overeenstemming hebben bereikt over verdergaande gescheiden inzameling van huishoudelijk afval;
- ± voldoende en goed over Nederland gespreide stortcapaciteit is gerealiseerd;
- ± de drie overheden gezamenlijk hebben besloten de geplande bouw van een tweetal verbrandingsinstallaties niet door te laten gaan, omdat de beschikbare en in aanbouw zijnde verbrandingscapaciteit voldoende is om het aanbod aan verbrandbaar afval te kunnen verwerken.

Verstoring

Verstoring door geluidhinder is in 1994 met 15% gestegen ten opzichte van 1980. De verstoring als gevolg van stankhinder is in 1994 ten opzichte van 1980 met 5% afgenomen. De totale ervaren hinder is in 1994 ten opzichte van 1993 met 7% afgenomen.

Verdroging

Naar het zich laat aanzien zal de doelstelling, namelijk het terugdringen van het areaal verdroogde bodem met 25% in 2000, vergeleken met het jaar 1985, niet in dat jaar worden gehaald, maar enige jaren later.

Ten aanzien van de omvang van de verzuring zijn nieuwe inzichten ontstaan. Dit geldt ook voor de bijdrage van de luchtvaart aan de CO₂-emissies en de verzuring.

Verzuringsonderzoek

Uit het Additioneel Programma Verzuring III (APV-III) blijkt dat de feitelijke depositie van verzurende stoffen iets hoger is dan voorheen werd ingeschat. Dit komt voornamelijk door een hogere depositiesnelheid van SO₂, die slechts voor een deel wordt gecompenseerd door een lagere depositiesnelheid van NO_x. Dit betekent dat voor het bereiken van de doelstellingen voor 2000 onverminderd zal worden vastgehouden aan het ingezette beleid. Uit APV-III blijkt ten aanzien van de kritische waarde voor de depositie van verzurende stoffen op bos dat bescherming tegen de meest ernstige effecten, waarop de huidige doelstelling voor 2010 is gebaseerd, wordt bereikt bij een hogere depositie dan tot nu toe werd aangenomen.

Bijdrage aan de Luchtverontreiniging door Luchtvaart

Recent is een beter inzicht ontstaan in de bijdrage aan de luchtverontreiniging door de luchtvaart. Op basis van de berekeningsmethode die in het kader van de IMER ten behoeve van de planologische kernbeslissing (PKB) Schiphol en omgeving is gehanteerd, komen de CO₂- en NO_x-emissies van de aan Schiphol gerelateerde vliegbewegingen in 1990 uit op 3 à 4% van de nationale emissies. Voor een European Renaissance-scenario zullen de emissies van de aan Schiphol gerelateerde vliegbewegingen in 2010 overeenkomen met ongeveer 6,3% van de nationale CO₂-emissies en ongeveer 16,4% van de nationale NO_x-emissies. Bij het hanteren van andere berekeningsmethoden voor het toerekenen van de emissies aan Nederland kunnen deze cijfers aanzienlijk lager zijn. Indien de in het kader van de nota Luchtverontreiniging en Luchtvaart (LuLu) gebruikte methodiek van het Nederlandse Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), namelijk alleen emissies boven Nederlands grondgebied, wordt gehanteerd, dan is de bijdrage aan de CO₂- en NO_x-emissies ongeveer 1% in 1990.

Op grond van de voortgang per thema en doelgroep kunnen een aantal conclusies worden getrokken:

- ± Voor veruit de meeste stoffen zet de dalende trend in de emissies zich voort;
- ± Het realiseren van de milieudoelstellingen vraagt om volledige uitvoering van het beleid dat in het NMP 2 en andere beleidsnota's (onder andere SVV-II, Vervolgnota energiebesparing, VINEX) is vastgelegd;
- ± Ten gevolge van de inspanningen van de gezamenlijke overheden kan bij de regionale en lokale milieuproblemen een grote voortgang worden geboekt. Realisatie van de doelstellingen voor deze milieuproblemen voor de jaren 2000 en 2010 is in technische zin mogelijk. Bij de lokale en regionale thema's wordt belangrijke voortgang geboekt bij het thema verwijdering. Bij de thema's versterking en verduurzaming zullen nog belangrijke inspanningen geleverd moeten worden;
- ± Op een aantal terreinen wordt, ten opzichte van de doelstellingen, nog onvoldoende voortgang geboekt, met name bij landbouw en verkeer (de terugdringing van de NO_x- en NH₃-emissies en belasting nitraat en fosfaat) terwijl bij terugdringing van CO₂-emissies sprake is van tegenvallende ontwikkelingen. Voor deze niet-regionale en -lokale milieuproblemen is een aanpak op nationaal en internationaal niveau vereist. Deze problemen zijn anders van aard. Ze zijn sterker verweven met onze consumptie- en productiepatronen en de grenzen van techniek zijn eerder in zicht.

Afvalbeleid

In het afvalbeleid wordt belangrijke voortgang geboekt. Zoals uit de indicator blijkt verloopt de uitvoering van het afvalstoffenbeleid zeer succesvol en vrijwel geheel volgens schema. Ook begint de samenwerking tussen de drie overheden in het Afval Overleg Orgaan (AOO) zijn vruchten af te werpen. Op 1 januari 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag in werking getreden. Op grond van deze wet is onder meer een belasting op het storten van afval verschuldigd ter hoogte van f 29,20 per ton afval (exclusief BTW) voor 1995. Deze wet past in het aangekondigde beleidsvoornemen de storttarieven op te trekken tot het niveau van de verbrandingstarieven (Actie AF 2 uit Werkdocument NMP 2). Een standpunt over dit beleidsvoornemen is op 14 maart 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Met het veiligstellen en bevorderen van de afzetmogelijkheden van secundaire grondstoffen kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de realisatie van de preventie- en hergebruikdoelstellingen. Via het programma Afzet Afvalstoffen als Secundaire grondstof (AAS) (Actie AF 6 uit Werkdocument NMP 2) worden knelpunten in en bedreigingen voor de afzet van secundaire materialen gesignaleerd en worden activiteiten geïnitieerd, gestimuleerd, uitgevoerd of gecoördineerd om deze knelpunten en bedreigingen weg te nemen. Dit moet ertoe leiden dat in 1998 een evenwicht is bereikt tussen aanbod en vraag naar secundaire materialen.

Uit het ontwerp Tien-Jarenprogramma Afval 1995±2005 blijkt dat Nederland over voldoende en landelijk goed gespreide stortlocaties beschikt, dat inmiddels voldoende verbrandingsinstallaties in bedrijf dan wel in aanbouw zijn en dat de samenwerking tussen de drie overheden werkelijk van de grond is gekomen. Vooral dit laatste is van belang omdat dit ertoe heeft geleid dat de partijen in het Afval Overleg Orgaan hebben besloten om in situaties waarin het strikt toepassen van het beginsel van regionale zelfvoorziening landelijk gezien tot sub-optimale oplossingen leidt, zoals met name bij *de programmering van de benodigde*

verbrandingscapaciteit het geval is, niet langer van een regionale maar van een landelijke schaal uit te gaan. Een besluit dat er inmiddels toe heeft geleid dat de bouw van twee nieuwe verbrandingsinstallaties niet door gaat.

Om de gewenste overgang van regionale planning naar landelijke afstemming mogelijk te maken zonder dat de regio's met een tekort aan verbrandingscapaciteit grote risico's lopen, hebben partijen afgesproken dat een landelijke sturingsorganisatie zal worden opgericht die sturing zal gaan geven aan de verwerking van niet gecontracteerde, brandbare afvalstromen. Ook zal deze organisatie een rol spelen bij de uitvoering van het stortverbod dat in de loop van het vierde kwartaal 1995 in werking zal treden.

Producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid

Een voorbeeld van zelfregulering binnen kaders is het uitgangspunt van de producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid.

Besluit verwijdering batterijen

Op 10 maart 1995 is het Besluit verwijdering batterijen (Staatsblad 1995, 45) in werking getreden. Op grond van dit besluit zijn producenten en importeurs van batterijen en van apparaten waarin batterijen zijn ingebouwd, onder andere verplicht deze batterijen terug te nemen en te verwerken. In mei 1995 is aangegeven op welke wijze zij aan deze verplichtingen zullen voldoen.

Besluit verwijdering personenwagenbanden

Eind april 1995 is het Besluit verwijdering personenwagenbanden in het Staatsblad gepubliceerd (Staatsblad 1995, 248). Het besluit is op 1 september 1995 in werking getreden. Op grond van dit besluit zijn producenten en importeurs van personenwagenbanden verplicht gebruikte personenwagenbanden terug te nemen en verder te verwijderen. Vanaf 1 december 1995 moeten zij aan de minister meedelen op welke wijze zij aan deze verplichtingen zullen voldoen.

Wit- en bruingoed

Ten aanzien van wit- en bruingoed is op 31 mei 1995 door de ministers van EZ en VROM een brief gezonden aan producenten en importeurs, waarin zij worden uitgenodigd vanaf 1 juni 1995 een intentieverklaring af te geven. In deze intentieverklaring zullen zij een tijdschema moeten aangeven om een verwijderingsstructuur voor de betreffende afvalstroom tot stand te brengen.

Kunststoffolies

Ten aanzien van kunststoffolies uit de landbouw is in april 1995 een brief gezonden aan producenten en importeurs, waarin hen wordt gevraagd te reageren op het ontwerp-besluit verwijdering land- en tuinbouwfolies. Op basis van dit besluit zullen producenten en importeurs verplicht worden de folies terug te nemen en te herverwerken.

Landbouw

In het mestakkoord 1993 heeft de doelgroep de doelstellingen van het NMP onderschreven, met uitzondering van delen van het ammoniakbeleid. Over de concretisering van de doelstellingen is discussie ontstaan. Een belangrijke reden is dat de doelgroep vindt dat de doelstellingen niet haalbaar zijn zonder ernstige consequenties voor de sector. Deze discussie heeft ook zijn weerslag op het instrumentarium dat vooral de hoofdlijnen betreft (mestafzet-scenario en mineralenaangifte). Ook is een toenemende spanning merkbaar tussen de detaillering van regelgeving en de wens om juist meer aan de doelgroep over te laten binnen door de overheid gestelde kaders (doel- en normstelling). Eenzelfde spanning wordt geconstateerd tussen het realiseren van de (eind-)normen en de economische mogelijkheden van bedrijven. Alhoewel er nog uiteenlopende

opvattingen bestaan over het niveau van duurzaamheid voor de landbouw, zijn in de praktijk allerlei ontwikkelingen gaande, die duurzaamheid op bedrijfsniveau verminderen.

Op basis van het bovenstaande zal in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid een bijgestelde aanpak voor het mestbeleid worden voorgesteld. Uitgangspunten zullen daarbij naar verwachting zijn:

- ± meer nadruk op de haalbaarheid op korte termijn dan op de einddoelstellingen;
- ± maatregelen gericht op de omvang van de veestapel binnen de gehele sector in plaats van gedetailleerde regelgeving.

Verkeer

Personenverkeer

Verdergaande Europese normstelling is noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken. Gewerkt wordt aan EG-richtlijnen met aangescherpte normen voor luchtverontreiniging voor personen- en vrachtauto's, die rond de eeuwwisseling van kracht moeten worden. In dit kader wordt ook een stapsgewijze verlaging van de geluidsnormen voor vrachtauto's en bussen en luchtverontreinigende emissies van lichte en zware bestelauto's gerealiseerd. Ditzelfde geldt voor de introductie van een vorm van CO₂-normstelling voor personenauto's, al dan niet gekoppeld aan een vorm van fiscale stimulering. Nederland zal in samenspraak met andere lidstaten er bij de Commissie op aandringen spoedig met de toegezegde mededeling over CO₂ en personenauto's te komen.

Als vervolg op de presentatie van het VNO/NCW-rapport «Nieuwe Hoop voor Morgen 2» wordt samen met de doelgroep, in casu de automobielbranche, gezocht naar mogelijkheden om tot aanvullende duurzame milieu-technologische verbeteringen van het wagenpark te komen.

Prijsbeleid draagt zowel bij aan het afremmen van de vervoersvraag als aan het stimuleren van de productie en aanschaf van zuinige voertuigen.

Prijsmaatregelen verkeer

- ± uitgaande van een reële stijging van de openbaar vervoer-tarieven met 1 à 2% per jaar voor de periode tot 2000 wordt een accijnsverhoging voor benzine in de orde van grootte van 20 cent/liter reëel, waarvan 11 cent per 1 januari 1994, gerealiseerd. Een en ander is exclusief aanpassing accijnstarieven aan inflatie; in combinatie hiermee tot 2000 een ± met het oog op het marktevenwicht tussen de diverse brandstoffen ± Motorrijtuigenbelasting (MRB)-verhoging voor LPG-auto's in de orde van grootte van f 200 ± f 250. Het tot het reëel constant houden van benzine en diesel accijns strekkende wetsvoorstel is medio 1995 ingediend;
- ± op basis van dezelfde veronderstelling inzake de reële tariefstijging bij het openbaar vervoer voor de periode 2000 tot 2010 een verdere verhoging van de accijnzen in de orde van grootte van 40±50 cent/liter (reëel) voor benzine en van 20 cent/liter (reëel) voor diesel, alsmede een MRB-verhoging in de orde van grootte van circa f 450,- voor LPG-auto's;
- ± invoering van het rekening rijden. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft hierover met de brief van 23 juni 1995 «Contouren Invoering Rekening Rijden», inclusief een mogelijk invoeringsschema, de Tweede Kamer geïnformeerd;
- ± in aanvulling op genoemde normstelling invoering van een budgettair neutrale tariefdifferentiatie in de belasting voor Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) en MRB vanaf 1996 (actie VER 11 uit Werkdocument NMP 2).

In het kader van het prijsbeleid voor de aanschaf van voertuigen is de inspanning gericht op het realiseren van een fiscale stimuleringsregeling ter bevordering van de introductie van **zuinigere** personenauto's in 1997. Definitieve besluitvorming hierover zal plaatsvinden nadat de Hoofdwerggroep technische herziening Loonbelasting/inkomstenbelasting, op basis

van het rapport van de Werkgroep vergroening fiscaal stelsel, daarom-
trent advies heeft uitgebracht. Daarnaast worden geen acties ondernomen
om te komen tot «schonere» en «stillere» auto's. Ter ondersteuning van
de inzet op «zuinig» maakt Nederland zich in Europees verband sterk om
de minimum accijnstarieven van motorbrandstoffen substantieel te
verhogen. Met ingang van 1 januari 1996 worden de accijnzen voor
benzine en diesel geïndexeerd.

Vrachtverkeer

Met het huidige beleid komen de taakstellingen voor het goederen-
vervoer niet binnen bereik. Dit komt door een hogere groei van het aantal
vrachtkilometers dan werd aangenomen in het SVV-II. Samen met het
vervoerend en verladend bedrijfsleven zoekt de rijksoverheid naar
maatregelen om de milieudoelstellingen voor het wegtransport dichterbij
te brengen. De maatregelen zijn zowel gericht op de techniek als op de
modal split, efficiënter vervoer en rijgedrag. Met koepelorganisaties
worden intentieverklaringen opgesteld, waarna met (groepen van)
bedrijven meerjarenafspraken worden gemaakt. Inmiddels zijn de eerste
resultaten bereikt. Zo hebben de deelnemende organisaties op 8 mei 1995
een gemeenschappelijke verklaring ondertekend. De zes partijen spreken
hierin de intentie uit samen de mogelijkheden te scheppen voor de
verdere beperking van milieu- en energiebelasting in de transport- en
distributiesector. De ondertekening betekent de officiële start van deze
samenwerking in de projectorganisatie «TRANSACTIE» (voorheen
IMAGO). Daarnaast is medio mei reeds de eerste intentieverklaring
getekend. De ondertekenaars, Deltacombinatie, de Vereniging van
Zeecontainer Vervoerders en het ministerie van Verkeer en Waterstaat
(namens de zes organisaties) hebben de intentie uitgesproken gezamenlijk
te onderzoeken welke mogelijkheden binnen de organisaties bestaan om
te komen tot milieu- en energiebesparing en te werken aan een
meerjarenafspraak.

Over de functie van het goederenvervoer in Nederland en Europa
(economisch, ruimtelijk, milieuhygiënisch en maatschappelijk) kan over de
daarbijbehorende structuur zal verdere gedachtenvorming en discussie
plaatsvinden. Naar aanleiding van het Kabinetsbesluit Betuweroute is
tevens besloten om binnen twee jaar de Tweede Kamer een «plan van
aankpak/flankerend beleid goederenvervoer» aan te bieden.

Luchtvaart

In de nota Luchtverontreiniging en Luchtvaart is geconstateerd dat de
luchtvaart een rol speelt bij de belasting van het mondiale milieu, hetgeen
het voeren van een beleid voor deze sector rechtvaardigt. In het voorge-
nomen beleid wil Nederland een mondiale heffing op kerosine invoeren
en levert Nederland een maximale inspanning om deze te realiseren.
Hiervoor wordt ondermeer het instrument van de actieve (milieu-)
diplomatie ingezet. Ook in ICAO-kader (International Civil Aviation
Organization) pleit Nederland voor een heffing op kerosine. Het Kabinet
heeft de conclusie van de Europese Raad van Ministers (milieu), dat de
onthefing van indirecte belastingmaatregelen voor de commerciële
luchtvaart (zoals kerosine-accijns en BTW) om milieuredenen niet te
rechtvaardigen is, onderschreven. Zij is van mening dat heffingen in
Europees verband kunnen worden overwogen wanneer deze geen
schadelijke gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Europese
luchtvaartmaatschappijen. De groei van de luchtvaartemissies en de wijze
waarop deze kunnen worden gecompenseerd worden verder onderzocht.
Daarbij gelden twee uitgangspunten: voor deze compensatie moet de

meest kosteneffectieve oplossing worden gevonden en ook voor zo'n compensatie geldt het principe «de vervuiler betaalt». Over de resultaten van dit onderzoek wordt in 1997 gerapporteerd.

Mainport Schiphol, aanwijzing ex LVW (1995 2003 2015) (Acties VER 4, VER 5 uit Werkdocument NMP 2)

De PKB Schiphol en de aanwijzingsbesluiten ingevolge de Luchtvaartwet geven de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven aan. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met de mainportfunctie van Schiphol als met de verbetering van de leefomgeving. In PKB-3a (Kabinetsstandpunt na verwerking moties Tweede Kamer, juni 1995) zijn de volgende beleidskeuzen vastgelegd:

- ± het kabinet gaat uit van een ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen lucht-passagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met een zelfde marge en tenminste 5 miljoen passagiers per Hoge SnelheidsLijn. Het beleid is er op gericht een verdere groei van de luchtvaart op Schiphol te voorkomen;
- ± vanwege het streven naar een duurzame ontwikkeling moet verbetering plaatsvinden van de kwaliteit van het leefmilieu. Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaartgeluid;
- ± het aantal geluidbelaste woningen in de 35 Ke zone zal afnemen van 15 100 in 1990 naar 10 000 in de periode nadat de vijfde baan in gebruik is genomen. Daarnaast zal het aantal ernstig gehinderden in de 20 Ke contour afnemen van 92 000 (situatie 1990) tot circa 54 000 in de situatie met de vijfde baan en zal het aantal mensen dat slaap-verstoring ondervindt binnen de 20 dB(A)-nachtcontour dalen van 134 000 (situatie 1990) naar circa 39 000 in de situatie met de vijfde baan.

CO₂-emissies

De Tweede Kamer is op 14 mei 1995 geïnformeerd over de uitkomsten van Berlijn en over de voortgang ten opzichte van de aanscherping en versterking van het klimaatverdrag. De Kamer is daarbij tevens geïnformeerd over de constatering van het Centraal Planbureau/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne dat er mogelijk een aanzienlijke toename is van de CO₂-emissie in Nederland ten opzichte van de doelstelling. Naar aanleiding van deze constatering hebben doorrekeningen plaats gevonden. De tweede Kamer zal in september geïnformeerd worden over de wijze waarop het kabinet met deze problematiek zal omgaan.

EU-rapportages tonen aan dat de stabilisatiedoelstelling niet bereikt wordt met de huidige instrumenten. Daarom zal aanvullend beleid nodig zijn om de stabilisatiedoelstelling voor CO₂ te realiseren. De trend binnen de gemeenschap om de EU-klimaatstrategie te integreren in andere beleidsvelden, is daarbij overigens een positief gegeven. Problemen doen zich onder andere voor bij het instrumentarium (het ontbreken van een Europese energieheffing). In mei heeft de Commissie een gewijzigde ontwerprichtlijn voor een CO₂/energieheffing gepresenteerd. Die komt er op neer dat de lidstaten tot 2000 binnen randvoorwaarden een eigen heffing kunnen invoeren. Vanaf 2000 wil de Europese Commissie een EU-heffing hebben. In Nederland is de planning erop gericht in 1996 een heffing op het kleinverbruik van huishoudens en bedrijven in Nederland in te voeren ten behoeve van de CO₂-reductiedoelstelling. De opbrengst wordt teruggesluisd (Actie RIJK 32 uit Werkdocument NMP 2).

In de Vervolgnota Klimaatverandering (gepland december 1995) zal de strategie voor het klimaatbeleid voor de lange termijn gepresenteerd worden (Actie RIJK 4 uit Werkdocument NMP 2). Deze nota zal mede de Nederlandse inzet bepalen bij de Europese klimaatstrategie en de onderhandelingen over een protocol in het kader van het Klimaatverdrag.

Op de conferentie in Berlijn is vastgesteld dat de huidige verplichtingen van het Klimaatverdrag niet voldoende zijn om het uiteindelijke doel van het Klimaatverdrag, namelijk stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een veilig niveau, te bereiken. Verder is in een Mandaatbesluit afgesproken dat er onderhandelingen gestart worden om in 1997 tijdens de derde conferentie der partijen te komen tot een protocol onder het Klimaatverdrag met verdergaande verplichtingen voor na 2000. Daarin moeten significante beperkingen en reducties van broeikasgassen afkomstig uit de landen in Oost-Europa en de OESO gezamenlijk, voor de periode na 2000, komen, gebruik makend van zowel nieuwe doelstellingen als van internationaal afgesproken maatregelen die voor alle protocol-partijen gelden. Het protocol zal zich ook moeten richten op het bieden van mogelijkheden aan landen buiten de groep van OESO/Oost-Europa-landen om een duurzame ontwikkeling te bereiken met een lage groei van de uitwerp van broeikasgassen. In dat kader kan ook het zogenaamde «Climate Technology Initiative» van OESO en IEA, gericht op de ontwikkeling en toepassing van duurzame technologie een positieve rol spelen.

Duurzaam Bouwen

Op basis van de bereikte situatie is het Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen met name gericht op het maken van een schaa sprong naar brede toepassing van de beginselen van duurzaam bouwen. Via de vier sporen harmoniseren, realiseren, consolideren en prepareren zal het duurzaam bouwen op beleidsmatig, stedenbouwkundig en gebouwniveau in de (brede) bouwstroom verder gestalte dienen te krijgen. Daartoe is een (kleine) selectie van strategische speerpunten in het Plan van Aanpak neergelegd.

Strategische speerpunten Duurzaam Bouwen

Harmoniseren

- ± het opstellen van het nationaal DuBo-pakket
- ± het instellen van een algemeen informatiepunt

Realiseren

- ± toepassing van duurzaam bouwen op de VINEX lokaties
- ± toepassing van duurzaam bouwen in de bestaande voorraad, premieregeling vormgeven
- ± detailhandel en consumenten stimuleren hun aanbod en vraag op duurzaam bouwen- (produkten) te richten
- ± demonstratieprojecten en voorbeeldfunctie rijksoverheid

Consolideren

- ± duurzaam bouwen in bestemmingsplannen stimuleren door het uitbrengen van een brochure
- ± duurzaam bouwen in de bouwregelgeving neerleggen, zowel op bouwprodukt- als gebouwniveau
- ± fiscalisering met financiële stimulansen voor hoog kwaliteitsniveau duurzaam bouwen

Prepareren

- ± onderwijs/leerlingbouwplaatsen
- ± lange-termijn-ontwikkelingsperspectief
- ± milieumaten

Prioriteitsstelling bodemsanering in relatie tot VINEX

Ten behoeve van bodemsanering in het kader van de woningbouw-taakstelling, voortvloeiend uit de Vierde Nota Extra (VINEX), is in 1994 f 300 miljoen in het FES-fonds voor deze bodemsaneringsprojecten gereserveerd. Inmiddels zijn deze middelen grotendeels door VROM verplicht. Naast deze middelen fourneert VROM gelden uit de reguliere (project en budget) financiering ten behoeve van de VINEX-operatie. De FES-middelen dienen besteed te zijn per eind 1998. De samenhang met woningbouw staat voorop in deze operatie, daarbinnen worden criteria van de Wet bodembescherming gehanteerd.

3. ZELFREGULERING DOOR DOELGROEPEN EN ANDERE OVERHEDEN

Het realiseren van de doelstellingen uit het NMP zal van de verschillende doelgroepen nog verdere inspanningen vragen. Daarbij is het van belang dat een verschuiving plaatsvindt van regulering van bovenaf naar zelfregulering binnen kaders.

Door zelfregulering kunnen de doelgroepen zelf aangeven hoe zij hun taakstelling willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen. Ruimte voor prioriteitsstelling past hierbij. Door middel van verslaglegging kunnen de doelgroepen hun inspanningen zichtbaar maken.

Zelfregulering binnen kaders

Een van de concepten die momenteel wordt verkend om invulling te kunnen geven aan «zelfregulering binnen kaders» is het concept Milieugebruiksruimte. Dit concept gaat ervan uit dat grenzen aan het milieugebruik dienen te worden vastgesteld op basis van een maatschappelijke afweging van risico's die met dit gebruik samenhangen. Deze risico's hebben een sociale, economische en ecologische component. Binnen deze grenzen die na afweging van genoemde risico's zijn bepaald, kan optimaal gebruik worden gemaakt van economische flexibiliteit bijvoorbeeld door uitruil en compensatie. Op deze wijze kan worden tegemoetgekomen aan zowel economische, sociale als ecologische belangen.

Van groot belang hierbij is dat de vaststelling van de grenzen en van het gebruik van het milieu op het juiste schaalniveau en in overleg met alle gebruikers plaatsvindt. Voor een aantal variabelen (NO_x, CO₂, biodiversiteit) betreft dit het (inter)nationale schaalniveau; voor een aantal andere (natte natuur, hinder) het lokale of regionale niveau.

Voorts is het van belang te onderkennen dat de milieugebruiksruimte periodiek moet worden herzien, op basis van nieuwe inzichten of waardering van risico's.

Begin 1995 is bij Verkeer en Waterstaat in het kader van de «Implementatiestrategie NMP 2» een verkenning gestart naar de mogelijke betekenis van zelfregulering voor het beleid van Verkeer en Waterstaat.

Zelfregulering en marktwerking

Het verstandig inzetten van regelgeving en het toetsen van bestaande regelgeving op mogelijke verbeteringen staat momenteel sterk in de belangstelling. In 1994 is binnen VROM het Project Strategie Efficiency-verbetering Milieuregelgeving (STEM) van start gegaan. Daarnaast is het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van start gegaan. Dit project wil een nieuwe impuls geven aan deregulering. In het kader van het MDW-project wordt jaarlijks een beperkt aantal onderwerpen ter hand genomen. Voor 1995 zijn tien onderwerpen aangewezen. Een van de tien onderwerpen betreft het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Voor het milieubeleid zijn verder ook de volgende onderwerpen van belang:

- ± Arbowedgeving;
- ± Kwaliteit EG-regelgeving;
- ± Certificering als alternatief voor overheidsregulering.

Het project MDW richt zich niet alleen op bestaande regelgeving maar ook op toekomstige regelgeving. In het Plan van Aanpak MDW (Tweede Kamer 1994±1995, 24 036, nr.1) wordt gesteld dat toekomstige regelgeving drie toetsen moet ondergaan: de bedrijfseffectentoets (waaronder de buitenlandtoets), de wetgevingstoets (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en de milieutoets. In het kader van het MDW-project wordt aan deze toetsen verder vorm gegeven. Tenslotte worden in MDW-kader

activiteiten ondernomen om de administratieve lastendruk ten gevolge van regelgeving te verminderen.

Project Strategie Efficiencyverbetering Milieuregelgeving (STEM)

De laatste jaren zijn binnen VROM diverse projecten gestart om de efficiency van de milieuregelgeving te vergroten. Het gaat daarbij in feite om het verbeteren van de verhouding tussen de hoeveelheid regels en het effect daarvan. Om van de lopende acties een beter overzicht te krijgen en om het streven naar efficiënte milieuregelgeving extra impuls te geven is medio 1994 een project Strategie Efficiencyverbetering Milieuregelgeving (STEM) van start gegaan. Dit project zal leiden tot de opstelling van een plan van aanpak inzake de verbetering van de efficiency van de milieuregelgeving. In dit plan zal een visie worden verwoord hoe in de toekomst met het instrument regelgeving zou moeten worden omgegaan. Ook worden concrete acties geïdentificeerd, waarbij het bijvoorbeeld gaat om het schrappen van overbodige regelgeving, het verduidelijken van de inzichtelijkheid van regelgeving, het bieden van meer mogelijkheden van eigen initiatieven van bedrijfsleven binnen kaders, het verbeteren van de handhavingsmogelijkheden, etc. In de tweede helft van 1995 is dit plan van aanpak afgerond. Twee voorbeelden van de acties hebben betrekking op de stoffenregelgeving en de verbetering van de handhavingsmogelijkheden.

Een van de (STEM-)projecten ten aanzien waarvan mogelijk veel efficiencywinst is te behalen, betreft de vereenvoudiging van stoffenregelgeving. Doel van dit project is de in de Wet milieugevaarlijke stoffen opgenomen bepalingen over kennisgeving, onderzoek, verpakking en etikettering en veiligheidsinformatiebladen te vereenvoudigen en over te hevelen naar de Wet milieubeheer. Tevens zal een financiële regeling worden opgenomen ten behoeve van de beoordeling van genetisch gemodificeerde organismen en nieuwe stoffen. Dit is in lijn met EU-beleid inzake. Verder wordt een aantal inhoudelijke wijzigingen overwogen, zoals een kaderregeling in plaats van gedetailleerde regeling, vergemakkelijken van de implementatie van Europese voorschriften en vergroting van de efficiency en aansluiting bij EU-voorschriften van de onderzoeksbeoordelingen.

Voor wat betreft de handhavingsmogelijkheden loopt momenteel (onder de STEM-paraplu) het project **Handhavingsinstrumentarium Milieubeleid (HAM)**. Dit project heeft zowel betrekking op concrete hulpmiddelen om de uitvoering van bestaande handhavingsinstrumenten te verbeteren als op voorzieningen in de sfeer van regelgeving (aanpassing van bestaande wetgeving alsmede ontwikkeling van nieuwe instrumenten). Het gaat om onderwerpen als bestuurlijke boete, verplichte externe doorlichting, regeling milieutoezicht politie, verbetering van de informatie-uitwisseling tussen bestuur en Openbaar Ministerie, transactiebevoegdheid voor opsporingsambtenaren en een algemeen verhaalsrecht in de Wet milieubeheer.

De introductie van de bestuurlijke boete heeft hierbij prioriteit (zie ook kabinetsstandpunt Tweede Kamer 1993/1994 23 400 VI, nr. 48). In verband met de gedifferentieerdheid van de milieuregelgeving zal eerst worden onderzocht welke (soort) bepalingen in aanmerking zouden kunnen komen voor afdoening met een bestuurlijke boete, waarna een regeling kan worden uitgewerkt.

Milieurendement

Het maken van keuzes in het milieubeleid ± tussen opties, dan wel met fasering als doel ± behoeft heldere informatie. Keuzes worden gemaakt op basis van verschillende criteria, zoals draagvlak, uitvoerbaarheid, economische inpasbaarheid en milieurendement. Deze verschillende criteria worden door het bestuur ten opzichte van elkaar gewogen. Voor het criterium milieurendement ofwel de kosteneffectiviteit van de maatregelen in het milieubeleid wordt in toenemende mate aandacht gevraagd. Vanuit doelgroepen en overheden wordt gewezen op de noodzaak keuzes te maken over de wijze waarop de milieu-investeringen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet. De Minister van VROM heeft de Tweede Kamer toegezegd om de mogelijkheden aan te geven van een

integrale toepassing van een milieurendementsbenadering op het milieubeleid (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XI, nr. 33). In de eerste helft van 1996 ontvangt de Kamer een interdepartementale notitie, waarin wordt ingegaan op de begripsbepaling, voorbeelden van de wijze waarop het begrip reeds in het beleid wordt toegepast en waarin wordt aangegeven welke vragen aan de orde zijn bij uitbreiding van de toepassing van het begrip.

Prioriteitsstelling

In de NMP Begeleidingscommissie industrie is een handreiking geformuleerd voor het stellen van prioriteiten (fasering) door bedrijven en vergunningverlenende overheden. De handreiking is bedoeld als een praktisch hulpmiddel bij het opstellen en beoordelen van bedrijfsmilieuplannen en het aanvragen voor een (revisie)vergunning. De handreiking is met name bedoeld voor situaties waarin het bedrijf, vanwege bedrijfseconomische omstandigheden, in de tijd gefaseerd toegroeit naar een situatie waarin het integraal voldoet aan de stand der techniek. De handreiking is niet bedoeld voor nieuwbouwsituaties omdat bedrijven dan direct integraal aan de stand der techniek zullen voldoen.

Prioriteitsstelling bij de industrie

Het proces van prioriteitsstelling bij de industrie bestaat uit een aantal stappen:

1. *groslijst maatregelen*

Een groslijst van mogelijke maatregelen wordt gegenereerd voor die milieuproblemen die voor het bedrijf relevant zijn.

2. *vaststellen milieubelang maatregelen*

Het milieubelang van de maatregelen uit de groslijst wordt bepaald met behulp van een aantal overwegingen. Hierbij horen onder andere het al dan niet voldoen aan wettelijke eisen en de bijdrage aan de realisatie van nationale doelstellingen. Daarnaast bijvoorbeeld de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de lokale milieukwaliteit tussen het maximaal toelaatbaar en het verwaarloosbaar risico.

3. *vaststellen bedrijfsbelang maatregelen*

Beoordeeld wordt in welke volgorde het bedrijf de maatregelen uit de groslijst zou willen uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege de mogelijke inpassing in een gepland investeringsprogramma.

4. *vaststellen volgorde van uitvoering*

In een onderhandelingsproces wordt door het bedrijf en de vergunningverlenende overheid synergie gezocht tussen het milieubelang en het bedrijfsbelang bij het bepalen van de volgorde van de te nemen maatregelen. Het gaat hierbij om het gezamenlijk zoeken naar een uitwerking van het ALARA-beginsel (As low as reasonable achievable) uit de Wet milieubeheer.

Verbreding Instrumentarium

De huidige maatschappelijke ontwikkelingen geven aanleiding tot een herziening van de wijze waarop de overheid doelgroepen van het beleid aanstuurt om deze aan te zetten tot gedragsverandering. In het NMP 2 spelen de verbreding van het instrumentarium en de eerder genoemde «zelfregulering binnen kaders» een belangrijke rol. Eind 1995 wordt een onderzoek afgerond naar deze mogelijk veranderende sturing in relatie tot het instrumentarium. In dit onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de rol van de andere overheden en de mogelijke rol hierbij van de intermediaire organisaties, nutsbedrijven en andere vergelijkbare (belangen)groepen.

Het NMP 2 stelt daarnaast ook dat uitvoering op maat vereist dat de instrumenteninzet is toegespitst op de kenmerken van de doelgroepen. Voor de goed bereikbare doelgroepen is de huidige inzet van instrumenten gericht op regulerende instrumenten en op verbreding van het

instrumentarium, om de eigen verantwoordelijkheid van deze doelgroepen te faciliteren en te stimuleren. Hierbij spelen zowel financiële instrumenten als het privaatrecht een rol. Met behulp van financiële instrumenten kunnen actoren worden gestimuleerd bij het milieuvriendelijker maken van hun gedrag. Gedragsaanpassingen bij de moeilijker bereikbare doelgroepen worden gestimuleerd door de inzet van voornamelijk financieel en sociaal instrumentarium en een grotere rol van intermediaire organisaties.

Per 1 januari 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag in werking getreden, waarin zijn opgenomen belastingen op brandstoffen, uranium, het storten van afval en het onttrekken van grondwater. Zoals vastgelegd in het regeerakkoord heeft het kabinet een wetsvoorstel voor een belasting op het kleinverbruik voor energie afgerond. De verwachting is dat deze wet per 1 januari 1996 in werking zal treden.

Voorts heeft een interdepartementale werkgroep deze zomer een notitie afgerond, waarin de mogelijkheden worden verkend voor een verdere verbreding van de belastingen op milieugrondslag. Deze notitie zal ter advisering worden voorgelegd aan de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Dit is een werkgroep die is ingesteld door de Staatssecretaris van Financiën. Een eindrapportage van deze commissie wordt voorjaar 1996 verwacht.

In lijn met de motie van de Tweede Kamerleden: Ybema, Van der Vaart, Van Rey, Leerling en Schutte (Tweede Kamer 1992±1993, 22 873, nr. 22) zal Nederland in Europees verband bepleiten milieu-overwegingen mee te laten wegen in de BTW-tariefindeling, zodat het de lidstaten wordt toegestaan het verlaagde BTW-tarief toe te passen op bepaalde milieuvriendelijke en energiebesparende prestaties.

Verslaglegging/monitoring

Naar verwachting zal een wettelijke regeling van de milieuverslagplicht in de tweede helft van 1995 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het wetsvoorstel verplicht een nog nader te bepalen groep bedrijven om aan de hand van een jaarlijks milieuverslag verantwoording af te leggen over het gevoerde milieubeleid. Hierdoor worden betrokken bedrijven gestimuleerd om een goed functionerend milieuzorgsysteem op te zetten, waarmee bedrijven invulling kunnen geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu en de milieuprestaties kunnen verbeteren.

Naarmate het bedrijf ± binnen bepaalde door de overheid aan te geven kaders ± meer ruimte wil hebben voor het invullen van de eigen verantwoordelijkheid en derhalve met het bevoegd gezag overeenkomt dat een vergunning op hoofdlijnen zal worden verleend, is immers meer waarborg nodig voor het verstrekken van toereikende informatie, niet alleen aan de overheid, maar ook rechtstreeks aan het publiek. Het milieuverslag is een goed middel voor overheid en publiek om inzicht te krijgen in hoe de bedrijven met die ruimte omgaan en tot welke milieuprestaties dit leidt.

Informeren publiek

Voor het informeren van het publiek zal de wettelijke regeling zoveel mogelijk vormvrijheid geven aan de bedrijven en daarom beperkte vereisten bevatten. De wet zal op dit punt aansluiten op de reeds bestaande praktijk van milieujaarverslagen en voorts de mogelijkheid bieden om aan te sluiten bij de milieuverklaring die bedrijven, die op vrijwillige basis aan de EMAS-verordening van de EU deelnemen, opstellen.

Rapportage aan overheid

Voor de rapportage aan de overheid kan de kern van de wettelijke regeling bestaan uit de jaarrapportage, die bedrijven nu al uitbrengen over de uitvoering van het Bedrijfs-milieuplan (BMP). Wel is het wenselijk in deze rapportage andere, bestaande rapportages aan overheden zoveel mogelijk onder te brengen om zo de noodzakelijke stroomlijning te bewerkstelligen. Binnen de chemische industrie loopt thans een project dat de mogelijkheden van integratie van diverse rapportages (circa vijftien stuks) onderzoekt. Dit project ziet er veelbelovend uit. In ieder geval is het nodig dat aan diverse rapportages een afgestemde en onderling consistente vraagstelling ten grondslag ligt. Zodoende kan het bedrijf met één meet- en registratiesysteem informatie genereren ten behoeve van diverse rapportages.

Voor wat betreft de bedrijven, waarop de wettelijke regeling van toepassing zou moeten zijn, wordt in eerste aanleg uitgegaan van de bedrijven die via convenanten reeds rapportageverplichtingen zijn aangegaan en waarvoor de provincie vergunningverlenend gezag is, aangevuld met bedrijven die qua milieubelasting daarmee vergelijkbaar zijn zoals aardolieraffinaderijen, elektriciteitscentrales en bepaalde afvalverwerkende bedrijven. Het gaat dan om enige honderden bedrijven. Dit jaar wordt een handreiking voor overheden en bedrijven uitgebracht over de koppeling tussen bedrijfsinterne milieuzorg en de vergunningverlening en de handhaving. Op basis van opgedane ervaringen en proefprojecten wordt hierin aangegeven hoe de koppeling concreet vorm kan krijgen. Ook ontwikkelingen ten aanzien van certificatie van milieuzorgsystemen worden hierin meegenomen.

4. TAKEN RIJKSOVERHEID

Doorvertaling van doelstellingen: helderheid en haalbaarheid

Met strategielijn 2 van het NMP 2 «Doorvertaling van de nationale themadoelstellingen» wil het rijk helderheid verschaffen voor zowel doelgroepen als andere overheden (gebiedsgerichte doorvertaling) over de te nemen uitvoeringsbeslissingen.

Sinds het verschijnen van het NMP 2 is duidelijk geworden dat deze helderheid in de vorm van taakstellingen, op verschillende manieren kan worden verschaft:

- taakstelling ontleend aan (lees: helderheid verschaft door) wettelijke regelgeving en normstelling (bijvoorbeeld Stortverbod Afvalstoffen);
- taakstelling ontleend aan niet-wettelijke regelgeving en normstelling (bijvoorbeeld Nederlandse Emissierichtlijn);
- taakstelling ontleend aan vrijwillige afspraken (bijvoorbeeld Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening);
- taakstelling ontleend aan bindende afspraken vastgelegd als onderhandelingsresultaat in convenanten (het «klassieke» doelgroepenspoor).

Van groot belang bij doorvertaling van doelstellingen is de legitimering ervan. Terecht vragen doelgroepen waarom er van hen een bepaalde bijdrage voor de oplossing van een specifiek milieuprobleem wordt verwacht. Naarmate het milieubeleid vordert en er meer van doelgroepen wordt gevraagd blijkt dat, om emissiereducties op een efficiënte wijze tot stand te kunnen brengen, het niet alleen van belang is welke bijdrage een doelgroep levert aan een milieuprobleem, maar ook welke doelgroep de meest efficiënte bijdrage kan leveren aan de oplossing van het milieuprobleem. Naast het criterium milieurendement of kosteneffectiviteit spelen hierbij ook andere criteria, zoals bijvoorbeeld draagvlak, draagkracht, handhaafbaarheid en concurrentiepositie. Het feit dat de mate waarin deze criteria een rol spelen, kan variëren door de tijd, bijvoorbeeld als gevolg van economische, technologische en/of politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, bewijst dat doorvertaling niet statisch is maar vraagt om flexibiliteit. Tegelijkertijd is continuïteit in reeds vastgelegde doelstellingen van groot belang. Een al te frequente herijking van de doelstellingen zal de uitvoering van het milieubeleid belemmeren en de geloofwaardigheid van dat beleid verminderen. De huidige planningscyclus in het milieubeleid biedt voldoende mogelijkheid om zowel de gewenste continuïteit als de noodzakelijke flexibiliteit te garanderen.

Met bovenstaande indeling als uitgangspunt, ontstaat het volgende beeld geldend anno 1995 over doorvertaling*:

	Doorvertaling afgerond	Doorvertaling in voorbereiding	Doorvertaling nog onduidelijk
Klimaat	CO ₂ , NO _x		± CH ₄ en N ₂ O (diverse doelgroepen) ± CO ₂ (na 2000) ± HFK's
Verzuring	Grotendeels (SO ₂ , NO _x , NH ₃)		± Huishoudens (NH ₃) ± Landbouw (VOS) ± Overige mobiele bronnen (NO _x)
Verspreiding	Deels (prioritaire stoffen, landbouw- bestrijdingsmiddelen, radio-actieve stoffen)	Zware metalen (diverse doelgroepen)	± Fijn stof ± Radon ± Biociden
Vermesting	Grotendeels	P en N (landbouw)	

	Doorvertaling afgerond	Doorvertaling in voorbereiding	Doorvertaling nog onduidelijk
Verwijdering	Volledig		
Verdroging	Volledig		
Verstoring	Grotendeels (effectgericht beleid voor wat betreft geluid, externe veiligheid, en deels lokale luchtverontreiniging)	Lokale luchtverontreiniging (deels) Taakstelling luchtvaart	Effectgericht beleid voor wat betreft stank Brongericht beleid Mobiliteits- en prijsbeleid

* stand van zaken februari 1995.

Uit het overzicht blijkt dat voor een aanzienlijk deel van de doelstellingen de gewenste helderheid is verschaft. Met name voor de thema's verwijdering en verdroging, en voor de doelgroepen afvalverwijderingsbedrijven, drinkwaterbedrijven, industrie en raffinaderijen is het referentiekader voor de te nemen uitvoeringsbeslissingen duidelijk. Voor een ander deel van de doelstellingen is er beleid in voorbereiding om de gewenste helderheid te verschaffen. Dit speelt met name bij de thema's verspreiding (Beleidsstandpunt Zware Metalen) en verstoring (onder andere taakstelling luchtvaart). Voor het resterende deel van doelstellingen is er nog geen beleid in voorbereiding. Wel loopt er in sommige gevallen verkennend onderzoek. Bijvoorbeeld bij klimaat (CH₄, N₂O, HFK's).

Nota Regionale doorvertaling verstoringsdoelstellingen (Actie AO 1 uit Werkdocument NMP 2)

Verstoring is een milieuthema dat zich vooral voordoet op lokaal en regionaal niveau. Het monitoren van de (nationale) verstoringsdoelstellingen vindt dan ook in nauwe samenwerking met gemeenten en provincies plaats. Indien uit de analyse van de monitoringsresultaten blijkt dat de verstoringsdoelstellingen niet gehaald worden, zal samen met provincies en gemeenten bekeken worden welke maatregelen getroffen dienen te worden om alsnog aan de doelstellingen te voldoen.

Normstelling en doel- en taakstellingen

Normstelling is een belangrijk instrument in het milieubeleid. Door middel van normen kunnen doelstellingen worden vertaald in heldere taakstellingen voor doelgroepen. In de systematiek van normstelling kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- normen op rijksniveau, waar geen mogelijkheid bestaat van afwijking;
- normen op rijksniveau, met mogelijkheid voor afwijking door middel van bijvoorbeeld een bandbreedte of een ontheffingsprocedure;
- normen die op provinciaal of gemeentelijk niveau kunnen worden vastgesteld, omdat er geen norm op rijksniveau nodig is.

Op basis van deze indeling zal worden nagegaan in hoeverre het geheel van normen in het milieubeleid bijstelling behoeft. Waar nodig zullen de status van bestaande normen en de reeds aanwezige flexibiliteit in de toepassing van milieunormen nader worden verduidelijkt.

Weging van milieu-aspecten

Bij het stellen van prioriteiten is het belangrijk dat de milieu-aspecten op een vergelijkbare wijze worden gepresenteerd. Het doel van weging is verschillende milieuproblemen direct vergelijkbaar te maken door deze onder één noemer te brengen. Een voorbeeld hiervan zijn de in het Milieuprogramma opgenomen indicatoren, waarbij bijvoorbeeld de drie verzurende stoffen SO₂, NO_x en NH₃ worden gepresenteerd op basis van

verzuringsequivalenten. Weging tussen de uiteenlopende milieuthema's of met andere maatschappelijke effecten kan niet geobjectiveerd plaatsvinden. Kwantitatieve wegingsmethoden kunnen weliswaar een hulpmiddel zijn bij het op één noemer brengen van uiteenlopende milieu-aspecten, maar kunnen meer kwalitatieve bestuurlijke of politieke afwegingen niet vervangen.

In het algemeen kunnen verschillende doelen worden onderscheiden waarvoor weging wordt toegepast:

a) *Prioriteitsstelling*

Verschiede milieuproblemen worden samengebracht tot één grootheid om beter een keuze te kunnen maken tussen verschillende maatregelen;

b) *Produktenbeleid*

In het produktenbeleid kan het gewenst zijn een heldere vergelijking te kunnen maken tussen verschillende alternatieve materiaal-mogelijkheden (bijvoorbeeld primair aluminium of roestvrij staal).

Hiervoor is het noodzakelijk dat de milieu-effecten van deze materialen vergelijkbaar zijn. Weging is hiervoor noodzakelijk;

c) *Milieu en andere belangen*

Bij afweging van het milieubelang met andere belangen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling kan het gewenst zijn het milieubelang te kunnen presenteren als een eenduidig cijfer. Weging van verschillende milieu-effecten is hiervoor nodig;

d) *Monitoring*

Zoals boven aangegeven wordt weging al toegepast in het vormgeven van indicatoren. In dit Milieuprogramma worden verschillende stoffen binnen een thema onderling gewogen op basis van hun relatieve bijdrage aan het thema en onder één noemer gepresenteerd (zie bijlage 1 en 2).

Naar alle waarschijnlijkheid noodzaken de verschillende doelen van weging tot het gebruiken van verschillende methodieken. Het is dan niet mogelijk te komen tot één meest gewenste methodiek van weging van milieuproblemen. Het Ministerie van VROM gaat momenteel na in hoeverre een clustering van in gebruik zijnde wegingsmethodieken mogelijk en wenselijk is.

Denkrichting milieulasten utiliteitsbouw /Paasbrief Inspecteur Milieuhygiëne Rijksgebouwendienst 1995

Beslissingen in het bouwproces zijn in de meeste gevallen economisch van aard. Een mechanisme om in dit economische afwegingsproces de invloed op de kwaliteit van het milieu door met name bouwmaterialen, mobiliteit, energie, water en sloopkosten te verwerken bestaat niet. Hierdoor spelen de aantasting van de winningsplek, vervuiling door transport en lekverliezen bij de bewerking, toepassing, gebruik, verwijdering en verwerking van bouwmaterialen in de beslissingen nauwelijks tot geen rol. Bij de Rijksgebouwendienst wordt geprobeerd om juist de aantasting van het milieu te kwantificeren en als argument te laten meewegen in beslissingen in het bouwproces. Eerste stap hierin is de kwantificering van de milieubelasting van bouwmaterialen, mobiliteit, energie en water en reservering voor sloopkosten. Hiervoor zijn reeds verschillende methodieken beschikbaar.

In de paasbrief 1995 van de Inspecteur Milieuhygiëne voor de Rijksgebouwendienst is de stap gezet naar een financiële vertaling van de milieubelasting. Wanneer deze methodiek voldoende is uitgekristalliseerd, wordt binnen de Rijksgebouwendienst verkend welke rol de verkregen informatie kan spelen in beslissingen in het bouwproces. Onder meer van belang is de verhouding tussen meerinvesteringen en de maatschappelijke (financiële) opbrengsten. De methodiek en ervaringen worden in het kader van de voorbeeldfunctie van de RGD uitgedragen naar de marktpartijen in het bouwproces.

Handhaving

De OESO geeft in haar oordeel over het Nederlandse milieubeleid in overweging om de nu al aanzienlijke handhavingsinspanningen van alle overheidsniveaus te verhogen. Bij de meeste instanties die milieuregels handhaven zal er de komende jaren echter geen groei zijn in het personeelsbestand. De gewenste inspanningsverhoging moet daarom worden bereikt door de efficiency van de bestaande inzet verder te vergroten. Om de effectiviteit en eenduidigheid te bevorderen is het noodzakelijk dat alle betrokken handhavende instanties samenwerken. Zowel in eigen land als op internationaal niveau.

Internationale samenwerking

In 1996 wordt de vierde internationale handhavingsconferentie in Thailand georganiseerd. Nederland bereidt deze conferentie samen met United Nations Environment Programme (UNEP) en Environmental Protection Agency (EPA) voor. Voor het snel geïndustrialiseerde Zuid-oost Azië is het van belang dat milieuwetten op adequaat niveau en op eenduidige wijze worden gehandhaafd. Hiermee wordt ook bereikt dat bestaande economische concurrentieverschillen worden verkleind.

De toezichtstaken van de Inspectie Milieuhygiëne zijn onder te verdelen in eerstelijns- en tweedelijns-toezicht. Bij het eerstelijns-toezicht gaat het om wetten en regelingen waarvoor de minister van VROM verantwoordelijk is. Het tweedelijns-toezicht heeft betrekking op de uitvoering van milieutaken door gemeenten en provincies. In het geval van een vergunning op hoofdlijnen, ondersteund door een goed functionerend milieuzorgsysteem, kan het door deze instanties uitgeoefende toezicht op de naleving zich meer concentreren op hoofdlijnen. Voor het bevoegde gezag kan dit betekenen dat met minder inspanning hetzelfde niveau van handhaving kan worden bereikt. De Inspectie Milieuhygiëne zal er op toezien dat met deze nieuwe instrumenten tenminste dezelfde resultaten worden bereikt als met de traditionele vorm van vergunningverlening en handhaving.

Het eerstelijns-toezicht neemt de komende jaren in intensiteit toe. Dat is onder meer noodzakelijk voor de handhaving van de EVOA-regeling (grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen) en voor nieuwe handhavingstaken die de Inspectie in het kader van de produktregelgeving toegewezen krijgt. De ruimte voor intensivering van het eerstelijns-toezicht kan op meerdere plaatsen worden gerealiseerd.

Aan de verdere verbetering van het instrumentarium voor de handhaving van de milieuregelgeving, zoals deze in gang is gezet met het programma «Verbetering Handhavingsinstrumentarium Milieubeleid (HAM)», zal de nodige aandacht worden gegeven. In het kader van dit programma zal onder meer worden bezien of het, vooruitlopend op een algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht, wenselijk is de Wet milieubeheer uit te brieden met een regeling omtrent de bestuurlijke boete.

Op het gebied van de handhaving van milieuregelgeving zal tevens worden nagegaan of de toedeling van verantwoordelijkheden voor de handhaving, zoals deze thans is geregeld, aanpassing of uitbreiding behoeft. Hierbij worden in ieder geval ook de wettelijke taken en bevoegdheden van de Inspectie voor de Milieuhygiëne betrokken.

Ruimte voor intensivering van het eerstelijns-toezicht

1. Deze kan voor een deel worden gevonden in enige vermindering van het tweedelijns-toezicht. Het blijkt dat gemeenten en provincies milieutaken steeds vaker op adequaat niveau (zullen) uitvoeren. Het is de verwachting dat gemeenten en provincies het adequate niveau voor vergunningverlening en handhaving in de periode tot 1997

daadwerkelijk bereiken. Het tweedelijnstoezicht kan in intensiteit afnemen als ook nog voldaan wordt aan de twee voorwaarden:

* de ambtelijke apparaten zijn in staat de milieutaken blijvend op adequaat niveau uit te voeren;

* er een integraal en gevalideerd monitoringssysteem functioneert dat inzicht geeft in de taakuitvoering door andere overheden.

2. Daarnaast wordt de komende jaren onderzocht of het tweedelijnstoezicht ook nog efficiënter kan worden uitgevoerd. Gedacht kan worden aan certificering en auditing van milieudiensten.

3. De verwachting is ook dat er ruimte voor intensivering van het eerstelijnstoezicht beschikbaar komt indien de activiteiten van de Inspectie Milieuhygiëne worden geconcentreerd in 5 vestigingen.

Gebleken is dat de taken die de Inspectie Milieuhygiëne werkelijk uitvoert en de taken die op basis van verschillende wetten zouden moeten worden uitgevoerd, in de loop der tijd uit elkaar zijn gegroeid. In de komende jaren wordt dit weer in overeenstemming gebracht. De regeling van de taken van de Inspectie in de Wet milieubeheer is hiervan een belangrijk onderdeel.

Monitoring

Monitoring van het milieu is niet nieuw. Al sinds jaar en dag wordt de toestand van het milieu gevolgd door middel van een stelsel van meetnetten. Toch is monitoring van het milieu (beleid) sterk in ontwikkeling. Lag de nadruk in het verleden vooral op het volgen van de toestand van het milieu, thans wordt monitoring steeds meer gericht op het volgen en waar nodig tijdig bijsturen van de uitvoering van het milieubeleid. Centraal in die ontwikkeling staat steeds de vraag of de doelstellingen van het milieubeleid worden gehaald. In het NMP 2 is aangekondigd dat het Rijk in samenspraak met alle betrokken partijen een visie op monitoring zal ontwikkelen. Bij het ontwikkelen van die visie is sprake van een grote groep wederzijds afhankelijke actoren. Een haalbare en uitvoerbare visie op en aanpak van milieubeleidsmonitoring kan daarom alleen in een gezamenlijk en iteratief proces van alle betrokken actoren tot stand komen.

Discussie met andere overheden heeft geleid tot een voorlopig «uitvoeringsprogramma», waarin is verwoord hoe de visie op monitoring opgesteld en vastgesteld kan worden. In een volgende stap wordt de discussie uitgebreid naar de andere departementen en onderzoeksinstituten. Daarbij is er in het proces voor deze partijen uitdrukkelijk ruimte om het resultaat mee vorm te geven. De eindversie van het uitvoeringsprogramma staat derhalve nog niet vast. Het uitvoeringsprogramma richt zich onder meer op het maken van concrete afspraken over het verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens. Daarbij is de stap verzamelen samengesteld uit meerdere activiteiten: vergaren, valideren en inzamelen. Deze activiteiten zijn elk verschillend, maar hangen onderling sterk samen doordat gegevens zich in het verzamelen proces verplaatsen van de ene naar de andere actor of lokatie. De afspraken over monitoring spitsen zich voor elk van de bovengenoemde stappen toe op de volgende vragen:

- | | |
|------|--|
| WAT? | welke (basis)gegevens monitoren, volgens welke definities of omschrijvingen, in welke eenheden uitdrukken, aggregeren tot welke indicatoren; |
| WIE? | wie is verantwoordelijk voor elke bovengenoemde stap; welke andere actoren zijn daarbij betrokken; |

HOE? welke (meet)methoden en technieken toepassen; kwaliteits-eisen aan bewerkingen, rapportages;
WANNEER? wanneer moeten gegevens beschikbaar zijn; bepalen van de monitoringscyclus en beschouwingsperiode.

Uitgangspunt bij de aanpak is dat het monitoringstelsel voor het milieubeleid zowel ten dienste staat van de informatiebehoeften van het rijk als die van de andere overheden. Het gaat om de samenstelling en het samenspel van de informatiestromen binnen organisaties, tussen organisaties en tussen overheden. De informatiestromen richten zich daarbij ook op het verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens voor gebiedsgerichte toepassingen. Een ander uitgangspunt is dat gegevens op een zo laag mogelijk niveau worden gegenereerd. Het streven is dat elke bronhouder de gegevens slechts éénmaal aan het stelsel hoeft te verstrekken. Bewerkte gegevens worden teruggekoppeld naar de bronhouders.

Integrale Milieutaakstelling Industrie (IMT)

Invoering van systematische monitoring per bedrijfstak waarvoor een convenant is afgesloten is wenselijk om vast te kunnen stellen of overeengekomen taakstellingen worden gerealiseerd. Op basis van het programma van eisen voor doelgroepmonitoring zal in 1996 een protocol voor monitoring van de milieubelasting van de doelgroep industrie worden opgesteld.

5. SAMENWERKING MET ANDERE OVERHEDEN

5.1 Rolverdeling, samenwerking en beleidsvrije ruimte

Een heldere rolverdeling tussen de overheden is bij de uitvoering van het milieubeleid gewenst. Duidelijk moet worden welke overheidslaag het voortouw in (verdere) beleidsontwikkeling heeft. De huidige wettelijke taken en bevoegdheden vormen hierbij het uitgangspunt. In overleg met de andere overheden is geconcludeerd dat de beleidsontwikkeling door andere overheden meer kans van slagen heeft als ruimte wordt geboden om prioriteiten te stellen en als in voldoende mate sprake is van deregulering en facilitering door rijk en andere overheden. Deregulering is zowel nodig in de verhouding tussen de overheden als in de verhouding tussen overheden en bedrijven. Ook is gesproken over mogelijke normafwijking, te overwegen als hiermee een (evenredige) milieu-winst kan worden behaald en deze bij voorkeur gecompenseerd wordt binnen het eigen milieucompartiment. Normen op een bepaald terrein (bijvoorbeeld externe veiligheid of geluidhinder) kunnen ontwikkelingen die uit andere overwegingen gewenst zijn (bijvoorbeeld bouwen in de buurt van stations) in de weg staan. Milieuwinst en milieuverlies moeten dan in een open proces en zo veel mogelijk in kwantitatieve termen tegen elkaar worden afgewogen. De voorkeur verdient compensatie in het eigen milieucompartiment. Als dat niet mogelijk is, moet compensatie elders in de milieusector plaatsvinden. In bijzondere gevallen zou compensatie kunnen worden gevonden in maatschappelijke winst buiten het directe terrein van het milieu. De mogelijkheden voor normafwijking moeten via proefprojecten op gelegitimeerde wijze worden verkend (project Stad en Milieu). Daarnaast zal een samenhangend systeem van monitoring moeten worden opgezet, waarmee de milieu-, beleids- en uitvoeringsresultaten kunnen worden gemeten. Hiervoor zijn gemeenschappelijke uitgangspunten en standaards van de verschillende overheden nodig.

Uitgangspunt is, dat milieuproblemen worden opgelost op het niveau waar ze spelen. In het algemeen ligt het voor de hand dat de beleidsbepaling ten aanzien van onderwerpen die op lokaal, provinciaal, landelijk of internationaal niveau spelen op datzelfde niveau plaatsvindt. Voor de uitvoering van het milieubeleid is dit niet altijd eenduidig. In het DUIV-overleg (het reguliere overleg tussen het Directoraat-Generaal Milieubeheer, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten) zal verder worden gesproken over de rolverdeling bij de uitvoering van het milieubeleid.

Samenwerken bij handhaven

Landelijke handhavingsstructuur

In de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM) vindt gezamenlijke prioriteitsstelling en afstemming van de programmering plaats. In de provinciale en regionale uitvoeringsprogramma's zal vanaf 1996 de logistiek (aanlevering, transport en verwerking) van gevaarlijk afval, als nieuwe prioriteit uit het landelijke handhavingsprogramma van de LCCM, doorwerking hebben gekregen. De LCCM ontwerpt hiertoe in 1995 een facilitair programma. Voor een effectieve en efficiënte samenwerking op regionaal niveau blijken de Coördinatie- en Informatiepunten (CIP's) onontbeerlijk te zijn. In de Vervolg bijdragenregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (VOGM-regeling) is het ondersteunen van de CIP's (coördinatie- en informatiepunten) door de gemeenten als basistaak aangemerkt.

Zware milieucriminaliteit

Voor de bestrijding van de zware milieucriminaliteit is samenwerking onontbeerlijk. In 1994 heeft het Projectteam aanpak zware milieucriminaliteit 60 zaken gecoördineerd. De meeste daarvan hebben betrekking op afval en bedreigde uitheemse diersoorten. De Tweede Kamer is over de aanpak van de zware milieucriminaliteit inmiddels in een notitie

geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994±1995, 22 343, nr. 18). Gebleken is dat het bij de regiopolitiekorpsen ontbreekt aan voldoende onderzoekskwaliteit en -capaciteit, mede door de omstandigheid dat er onvoldoende aanbod van (middel)zware milieuzaken is om tot een continue inzet te kunnen komen. Samenwerking tussen de regiokorpsen, interregionale milieu-assistentieteams, kan ook hier een oplossing bieden. Voor het adviseren/assisteren van deze teams bestaat het voornemen een «task-force» op te richten, vergelijkbaar met het Milieubijstandsteam (MBT) van de Inspectie Milieuhygiëne. Het MBT blijkt vanwege de milieuhygiënische, milieujuridische en onderzoekstechnische kennis steeds weer onmisbaar te zijn voor het succesvol afronden van een strafrechtelijk milieu-onderzoek. Met name de onderzoekstechnische kennis zou moeten worden overgedragen naar de «task-force» van de politie.

Prioriteitsstelling en beleidsvrije ruimte

In de tweede helft van 1994 is onderzoek uitgevoerd naar de problematiek ten aanzien van prioriteitsstelling bij de verschillende overheden. Geconcludeerd is dat de beschikbaarheid van een methodiek voor prioriteitsstelling niet het grootste knelpunt is. Belangrijker aandachtspunten zijn de beschikbaarheid van ruimte om prioriteiten te kunnen stellen, de afstemming tussen de prioriteitsstelling van de verschillende overheden en de rolverdeling tussen de overheden.

Het streven naar een compacte stad, waar verschillende functies (wonen, werken, diensten) op een relatief klein oppervlakte worden geconcentreerd, blijkt in de praktijk in een aantal gevallen te worden belemmerd door de milieuregelgeving onder andere voor wat betreft de daarin neergelegde normen met betrekking tot lokale milieukwaliteit. Het project Stad en Milieu zoekt hiervoor oplossingen. Het doel van Stad en Milieu is om een integrale benadering uit te werken die meer beleidsvrijheid biedt om gemeentelijke afwegingen te kunnen maken met het oog op het behalen van maatschappelijke winst en het realiseren van een optimale leefkwaliteit. Milieukwaliteit vormt daar een onderdeel van en moet dus kunnen worden afgewogen tegen andere belangen. Met de zogeheten «Stad en Milieu-benadering» kunnen milieunormen stapsgewijs in een breder maatschappelijk perspectief worden afgewogen. Uitgangspunten hierbij zijn een verbetering van de lokale leefkwaliteit en het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor het al dan niet afwijken van normen op het niveau waar de afweging plaatsvindt: op lokaal niveau. Hierbij moeten de wettelijke kaders en in het bijzonder artikel 8.11, derde lid Wet milieubeheer in het oog worden gehouden. Indien definitief zou worden besloten tot het creëren van de bevoegdheid tot het afwijken van bepaalde normen op lokaal niveau, dient hiervoor vanzelfsprekend een adequate wettelijke basis te worden geschapen.

Project Stad en milieu

Een uitgebreide knelpunteninventarisatie leert dat een groot deel van de geïdentificeerde knelpunten oplosbaar is zonder of met een beperkte aanpassing van de milieuregelgeving. Deze mogelijkheden moeten optimaal kunnen worden benut. VROM zal hierbij faciliterend optreden. Tevens worden wijzigingen van regelgeving voorbereid. Daarnaast blijft bij een deel van de knelpunten sprake van een situatie waarbij er, zelfs met het benutten van alle wettelijke ruimte en een optimale afstemming van diverse procedures, tegenstrijdigheden zijn bij de uitvoering van doelstellingen. Hierbij spelen naast milieu- en ruimtelijke doelen ook economische, sociale en culturele belangen een rol. Om integrale afwegingen bij het realiseren van een optimale kwaliteit van het stedelijke gebied mogelijk te maken is een integrale, gebiedsgerichte benadering uitgewerkt. Deze «Stad en Milieu-benadering» bestaat uit drie stappen:

1. vanaf het begin van planvorming de diverse doelstellingen (waaronder milieu) integraal meenemen;
2. waar milieunormen tot knelpunten leiden optimaal benutten van bestaande ruimte voor flexibiliteit in wet- en regelgeving;
3. als dit onvoldoende is, is afwijking van normen mogelijk, mits dit de totale stedelijke leefkwaliteit ten goede komt. Compensatie maakt hier deel van uit. Aan de keuze om van normen af te wijken ligt een bestemmingsplan ten grondslag. Door deze relatie met de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) wordt aangesloten bij de voordelen van het in ruimtelijk orderingsbeleid gehanteerde sturingsmodel, waarin een inzichtelijke en openbare afweging van belangen centraal staat en er participatiemogelijkheden zijn voor alle betrokken belangen en belanghebbende partijen.

De benadering is in een aantal gemeentelijk pilot-projecten getoetst op werkbaarheid, mogelijke meerwaarde ten opzichte van de huidige beleidspraktijk en mogelijke risico's. De resultaten hiervan ondersteunen de «Stad en Milieu-benadering». Een en ander wordt thans nader uitgewerkt en vertaald in voorstellen tot beleidswijziging.

Zowel in het stankbeleid als bij de sanering van het industrielawaai zien we een toenemende beleidsvrije ruimte voor andere overheden. Overleg met Tweede Kamer over de Herziene Nota Stankbeleid in maart 1995 heeft geleid tot een aantal bijstellingen van het stankbeleid. In deze aanpassing wordt ruimte gelaten voor een afweging op regionaal en lokaal niveau. Er is niet meer sprake van een landelijke kwantitatieve bovengrens voor stankhinder; het bevoegd bestuursorgaan bepaalt het hinderniveau dat acceptabel wordt geacht. In de Nederlandse Emissierichtlijnen Lucht (NeR) worden voor een zestiental branches maatregelenpakketten vastgelegd. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op branchestudies. Uitgangspunt is dat in de meeste gevallen de maatregelen leiden tot een acceptabel hinderniveau. Het bevoegde bestuursorgaan dient derhalve vast te stellen of de maatregelen leiden tot een acceptabel hinderniveau en kan derhalve gemotiveerd afwijken van de NeR. De NeR zijn een richtsnoer voor de vergunningverlener.

Over deze aanpassingen en de consequenties daarvan voor de korte termijn is in juni 1995 een brief naar provincies, gemeenten en inspecties gestuurd. Ook is met betrokken partijen een inventarisatie uitgevoerd naar bestaande hindermethoden en hun toepasbaarheid in verschillende situaties. De resultaten zullen ook in de NeR worden vastgelegd. Met betrokken partijen is afgesproken dat de bedrijfstakstudies voor 1 januari 1996 zijn afgerond en de maatregelenpakketten zijn neergelegd in bijzondere regelingen van de NeR. Is dit niet het geval dan zullen provincies en gemeenten bij vergunningverlening een eigen koers gaan varen. In de studies wordt ook aandacht besteed aan de bedrijfseffecten van de standaardmaatregelenpakketten.

In april 1996 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het stankbeleid en worden de activiteiten, verricht in het voorafgaande jaar, geëvalueerd.

5.2 Strategische plannen andere overheden

In een aantal strategische plannen hebben de andere overheden hun prioriteiten uitgewerkt op basis van het NMP 2. De Unie van Waterschappen programmeert met Werken aan Kwaliteit de uitvoering van het milieu- en natuurbeleid van de waterschappen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten beschrijft het gemeentelijke milieutakenpakket in het Kaderplan Gemeentelijk Milieubeleid. Het Interprovinciaal Overleg werkt in Samenwerking op maat de interprovinciale prioriteiten uit.

«Werken aan Kwaliteit» (Unie van Waterschappen)

Ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en natuurbeleid zoals geformuleerd in de Evaluatienota Water, het Nationaal Milieubeleidsplan 2 en het Structuurschema Groene Ruimte heeft de Unie van Waterschappen het plan van aanpak «Werken aan Kwaliteit» opgesteld. Deze inzet is vertaald in een programma met concrete acties voor uitvoering. Daarnaast vormen de invoering van interne milieuzorg bij waterschappen en de vergunningverlening en handhaving als ook de gegevensstandaardisatie en de voorlichting aandachtspunten.

Concrete acties in programma Unie van waterschappen:

- ± de verdere stimulering van integraal waterbeheer waarbij het accent ligt op de verdrogingsbestrijding en de totstandkoming van ecologische verbindingzones;
- ± de verwijdering en verwerking van baggerspecie vormt een speerpunt. Het gaat daarbij om het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen waterschappen om te komen tot de realisatie van een verwerkingsdoelstelling voor baggerspecie van 20%;
- ± de aanpak van de diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater en de waterbodems waarbij het terugdringen van de emissie vanuit de landbouw en het verminderen van het gebruik van geïmpregneerd hout als oeverbeschermingsmateriaal centraal staan;
- ± de optimalisering van de zuivering van afvalwater en het stimuleren van de aanpak van de overstorten.

Kaderplan gemeentelijk milieubeleid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Het Kaderplan gemeentelijk milieubeleid biedt handreikingen voor beleid en uitvoering en daagt tegelijkertijd uit tot het zoeken naar creatieve en effectieve oplossingen voor gemeentelijke milieuproblemen en taken. Het gemeentelijke milieubeleid verandert van karakter. In de afgelopen jaren lag de nadruk sterk op de vergunningverlening en handhaving, op kwantiteit en regulering. Steeds meer verschuift de aandacht naar kwaliteit, naar de doorwerking van milieu in andere beleidsvelden, naar het ontwikkelen en uitvoeren van beleid in samenwerking met anderen, naar veel doen met weinig geld. Het Kaderplan gemeentelijk milieubeleid speelt hier op in door te werken met vier rode draden.

De rode draden van het Kaderplan

Kwaliteit

Aandacht voor kwaliteit speelt sterk bij de gemeentelijke vergunningverlening en handhaving, bijvoorbeeld op basis van de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer. Maar ook het inhoud geven aan gemeentelijke interne milieuzorg en het gemotiveerd en verantwoord omgaan met stedelijke ontwikkeling in relatie tot bodemverontreiniging, de invulling van de gemeentelijke zorgplicht rond riolering en het streven naar integraal beleid zijn voorbeelden van aandacht voor kwaliteit.

Externe integratie

De komende jaren zal de doorwerking van milieubeleid in andere beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer, groen en energie, veel aandacht krijgen. De kracht van de externe integratie ligt in het benutten van kansrijke momenten om milieudoelstellingen mee te laten lopen met ontwikkelingen binnen andere beleidsterreinen. Grootschalige woningbouw, maar ook renovatieprojecten, vormen zo'n moment om te komen tot duurzame bouw en duurzame stedelijke ontwikkeling. Bij externe integratie kiezen gemeenten voor een integrale benadering van milieukwaliteit in het landelijk- en het stedelijk gebied, waarbij ze rekening houden met de functies van die gebieden.

Communicatie en draagvlak

Draagvlak, bewustwording en gedragsverandering zijn nodig voor een effectief gemeentelijk milieubeleid. Informatie- en kennisoverdracht, samengevat onder het begrip milieucommunicatie, blijken in de praktijk een belangrijke voorwaarde voor gemeentelijke milieusuccessen. Maar er is meer. In het gemeentelijk milieubeleid verschuift de aandacht van regulering naar communicatie. Doelgroepbeleid, stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg, nieuwe werkvormen als gebiedsgericht beleid, het benutten van stimulerende instrumenten bij bijvoorbeeld duurzaam bouwen en het voeren van een milieudialoog tot het opstellen van een Lokale Agenda 21 zijn gericht op een actieve participatie van lokale doelgroepen in het milieubeleid.

Milieurendement

De milieugulden is een schaars goed. Dit betekent aandacht voor het met beperkte middelen bereiken van resultaat. De vraag naar het milieurendement van inspanningen wordt steeds vaker gesteld. Voorbeelden van beleidsterreinen waar de milieurendementsafweging duidelijk op de voorgrond treedt, zijn bodemsanering, het afvalwaterbeheer en de afvalverwijdering.

Bij de keuze van gemeentelijke speerpunten in milieubeleidsplan en ± programma stellen gemeenten prioriteiten. Het milieurendement, maatschappelijke en bestuurlijke overwegingen spelen hierbij een belangrijke rol.

Het Kaderplan gemeentelijk milieubeleid is gericht op het maken van keuzes, die recht doen aan lokale omstandigheden en ambities. Milieubeleid is maatwerk. De lokale milieuproblematiek en de gemeentelijke mogelijkheden bepalen lokale speerpunten. In de Vervolg Bijdragenregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid (VOGM) is een aantal verplichte speerpunten opgenomen (vergunningverlening, toezicht en handhaving, rioleringsplan, gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval, bodemtoets bij aanvragen om bouwvergunning en gemeentelijke interne milieuzorg). Daarnaast geeft de VOGM nog een aantal gemeentelijke taken weer, waaruit gekozen kan worden. Alle taken komen in het Kaderplan terug. Maar speerpunten in het kader van de VOGM zijn maar het halve verhaal. De VOGM maakt de weg vrij voor een gemeentelijke prioriteitsstelling zonder het gemeentelijk milieutakenpakket te willen minimaliseren. Uit de gemeentelijke praktijk blijken ook verdergaande ambities. Voor de hele breedte van het gemeentelijk milieubeleid beschrijft het Kaderplan trends. Voorbeelden laten zien hoe kansrijk met deze trends kan worden omgegaan en welke ambitieniveaus een gemeente daarin kan kiezen. Daartoe wordt naast de rode draden gebruik gemaakt van de in het Kaderplan gehanteerde indeling van milieubeleid in vier taakgroepen: regulering van milieubeleid, beheerstaken, externe integratie en milieucommunicatie.

«Samenwerking op maat» (InterProvinciaal Overleg)

Voor activiteiten die de provincies gezamenlijk willen uitvoeren is «Samenwerking op maat», het tweede interprovinciale Plan van Aanpak uitvoering milieubeleid, opgesteld. Dit plan is een vervolg op een groot aantal acties dat met het uitbrengen van het eerste NMP in gang is gezet. Inmiddels zijn 60 acties uit het eerste plan van aanpak uitgevoerd. Zo zijn met behulp van de doelgroepaanpak en vergunningverlening afspraken gemaakt over de reductie van industriële emissies. De omvang van afvalstromen richting eindverwerkers is afgenomen. De verwerkingscapaciteit voor afval is toegenomen. Ook zijn de provincies erin geslaagd om nagenoeg alle achterstanden op het gebied van vergunningverlening en handhaving weg te werken. «Samenwerking op maat» is een meerjarenplan en biedt een strategisch kader voor de uitvoering van het

interprovinciale milieubeleid voor de jaren 1995±1998. Een verdere concretisering en fasering van uit te voeren acties vindt plaats in jaarlijks op te stellen programma's. In februari 1995 is het meerjarenprogramma 1995±1998 vastgesteld. Gekozen is voor een beknopt meerjarenprogramma. Het programma bevat 25 concrete acties die nog in 1995 tot eerste concrete resultaten leiden. Acties die door de provincies in interprovinciaal verband worden uitgevoerd hebben vooral tot doel de uitvoering van nieuwe acties in de individuele provincies te stimuleren of op gang te brengen. Dit betekent dat acties vaak het karakter hebben van het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak of bijvoorbeeld het opstellen van een handreiking. In die zin zijn de interprovinciale acties faciliterend voor de provinciale uitvoering.

De 25 acties zijn verdeeld over de in Samenwerking op Maat benoemde speerpunten industrie, bodem, afval en gebieden. Daarnaast zijn enkele acties gericht op het verbeteren van de beschikbare instrumenten en het opzetten van monitoring.

Acties in «Samenwerking op maat»

- ± Het speerpunt *industrie* is gericht op voortzetting van het doelgroepenbeleid door nog meer nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Een reeds gestart experiment in Rijnmond moet antwoord geven op de vraag of verhandelbare emissierechten een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van doelstellingen van milieubeleid.
- ± Bij *afval* ligt het accent op het verder optimaliseren van de sturing van afval. Afvalsturing op uitsluitend regionale schaal voldoet niet meer om de bestaande verbrandingscapaciteit optimaal op het afvalaanbod af te stemmen. Daarom verdient het uitgangspunt van regionale zelfvoorziening aanvulling om te komen tot bovenregionale sturing.
- ± Op het terrein van *bodem* wordt onderzocht of knelpunten bij de uitvoering van bodemsaneringen kunnen worden opgelost door decentralisatie van bestaande bevoegdheden van het rijk naar de provincies of door het vereenvoudigen van bestaande regels. Andere acties zijn gericht op actief bodembeheer, de financiering van de nazorg van gesloten stortplaatsen en de aanpak van bodemverontreiniging op voormalige gasfabrieksterreinen.
- ± Provincies nemen de komende jaren het *gebiedsgerichte beleid* voortvarend ter hand. Dit is bij uitstek een terrein waarop de provincies hun verantwoordelijkheid van integraal en gebiedsgericht regisseur kunnen en willen waarmaken. Een integrale benadering en nauwe samenwerking met gemeenten, waterschappen en andere betrokkenen staan voorop. De Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid is hierbij een goed hulpmiddel. De inspanningen in interprovinciaal verband zullen ook gericht worden op het verder verbreden van deze regeling met geldstromen van andere departementen.
- ± Een aantal acties uit het meerjarenprogramma is gericht op verbetering van de beschikbare *instrumenten*. Zo zal onder meer worden gewerkt aan harmonisatie van legestarieven tussen provincies.
- ± Belangrijk is de ontwikkeling van *monitoring*. In 1995 stemmen alle provincies hun monitoringssysteem af op basis van IPO-project A900. Tevens zijn gesprekken met het RIVM gestart om te beoordelen wat de mogelijkheden zijn van vergaande samenwerking in de vorm van uitwisseling van gegevens. Vanaf 1996 wordt het mogelijk een interprovinciale rapportage op te stellen waarin de milieuresultaten van de gezamenlijke inspanningen zichtbaar worden gemaakt. Dit sluit aan bij de in paragraaf 4 genoemde visie op monitoring.

Faciliteiten

Met het doorwerken van externe integratie komt ook meer beleidsvormende verantwoordelijkheid bij anderen te liggen en wordt de faciliterende rol van het Rijk en van de andere overheden zelf steeds relevanter. Zij moeten de voorwaarden voor een efficiënte uitvoering

scheppen. Daarbij past de oprichting van het Informatiecentrum Milieuvergunningen en de methodiek om de kosteneffectiviteit van maatregelen te bepalen.

Informatiecentrum Milieuvergunningen

Het doel van het infocentrum is te voorzien in de behoefte aan informatie van de andere overheden die op grond van de Wet milieubeheer een integrale afweging moeten maken ten aanzien van vergunningverlening. Gezamenlijk met IPO en VNG zijn inmiddels stappen ondernomen voor de realisatie van één infopunt. Per 1 juli 1995 zullen bestaande bureaus/programma's in het infocentrum worden ondergebracht, zoals het stafbureau Nederlandse EmissieRichtlijnen Lucht (NeR), het programma Koolwaterstoffen 2000 (KWS 2000), het bureau Energie in de Milieuvergunning (bEM), de helpdesk van de Facilitaire Organisatie-industrie en het Expertisenetwerk Bodembescherming (ENBB). Nieuwe elementen die ook al per 1 juli 1995 in het infocentrum zullen worden ondergebracht zijn bestuurlijk/juridische informatie op grond van de Wet milieubeheer. Volgens een groeimodel zal het infocentrum verder worden uitgebreid tot informatie over alle milieucompartimenten, die nodig is voor de vergunningverleners om op grond van de Wet milieubeheer die integrale afweging te kunnen maken. Het nieuwe Informatiecentrum Milieuvergunningen wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van NOVEM en Senter en zal worden gehuisvest in Den Haag.

Kosteneffectiviteit

Bij DGM is een systematiek ontwikkeld waarmee op uniforme wijze de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen kan worden bepaald. Het toepassingsgebied is vooralsnog beperkt tot luchtverontreiniging door industriële procesinstallaties, maar een bredere toepassing is denkbaar. De primaire doelgroep van de methodiek zijn de vergunningverleners, die het instrument kunnen inzetten bij het maken van keuzes bij individuele vergunningen.

5.3 Gebiedsgericht milieubeleid

Het gebiedenbeleid bevindt zich momenteel in een overgangsfase. De afgelopen jaren is veel energie gestoken in het vormgeven van integratie op het niveau van de strategische planvorming. Na deze fase van planvorming komt het aan op de uitvoering. De integratie wordt meer en meer operationeel gemaakt in concrete activiteiten.

Samen met gemeenten en provincies geeft het Rijk invulling aan het gebiedsgerichte milieubeleid. Op 1 januari 1996 wordt naar verwachting het ontwerp-Bijdragenbesluit Gebiedsgericht Milieubeleid van kracht (Staatscourant 95, 17 mei 1995). Dit ontwerp-Bijdragenbesluit betreft een wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer. Het ontwerp-Bijdragenbesluit gebiedsgericht milieubeleid heeft als doel om een meer integraal uitgevoerd gebiedsgericht beleid te stimuleren. Het gaat hierbij onder andere om de bodembeschermingsgebieden, de stiltegebieden, de grondwaterbeschermingsgebieden en de ROM-gebieden. Daarnaast biedt het besluit mogelijkheden voor een ruimere afweging van middelen die bij gebiedsgerichte projecten worden ingezet. De inhoud van de projecten wordt bepaald door provincies in overleg met hun partners. Op basis van een gezamenlijk overleg van belanghebbende partijen vindt de planvorming en de uitvoering plaats.

Sinds 1991 zijn voor zeven van de elf ROM-gebieden convenanten getekend. Het gaat om de gebieden Rijnmond, Schiphol, Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen, Groene Hart, Gelderse Vallei en recent Drenthe en Mergelland. Voor de overige vier ROM-gebieden, IJmeer, Zuid-oost Friesland, De Peel en Midden Brabant, zal naar verwachting binnen een jaar een bestuursovereenkomst over de uitvoering van het Plan van Aanpak worden getekend. In het *Groene Hart* heeft het opzetten van uitvoeringsgerichte actieplannen voor deelprojecten centraal gestaan. Daarbij waren het verkrijgen van draagvlak op lokaal niveau en de

benodigde financiële middelen belangrijke aandachtspunten. Deze deelprojecten, zoals De Venen, Krimpenerwaard en het Bentwoud, zijn vooral gericht op versterking van natuur en recreatie in het Groene Hart. Over de versterking van de «groene» functies in dit gebied worden in het najaar van 1995 een reeks «Groene-Hart-gesprekken» georganiseerd onder het motto: «ruimte, groen en water voor iedereen».

Figuur: Stand van zaken ROM-gebieden