

Vergaderjaar 1998–1999

25 887

Derde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 november 1998

Hierbij ontvangt u **de reactie van het kabinet op de door de Sociaal Economische Raad (SER) en de VROM-raad uitgebrachte adviezen over het derde Nationaal Milieubeleidsplan.**

Het kabinet heeft ervoor gekozen één reactie op hoofdlijnen te geven op de beide adviezen. De reactie gaat in op de opmerkingen en adviezen van de beide raden ten aanzien van de hun voorgelegde vragen naar de toereikendheid van het instrumentarium en de beleidslijnen en de opvattingen van de raden over de NMP3-opties voor de resterende knelpunten.

Het kabinet geeft aan welke consequenties het verbindt aan de adviezen. Deze zullen, soms met een aantal andere strategische keuzes, worden uitgewerkt in een lange termijn strategie. Deze kunt u begin 2001 tegemoet zien in de vorm van een vierde Nationaal Milieubeleidsplan.

Tenslotte merk ik nog het volgende op. De SER heeft het kabinet geadviseerd bij het aantreden voor de komende regeerperiode tussendoelen voor milieu te formuleren, om de aanspreekbaarheid van een kabinet op zijn milieubeleid te vergroten. Het kabinet heeft dit advies niet overgenomen, om redenen vermeld in de bijgevoegde kabinetsreactie. Dit laat uiteraard onverlet mijn aan de Kamer gedane toezeggingen om voor het klimaatbeleid, wanneer internationale verplichtingen zijn aangegaan, tussentijds ijkmomenten te formuleren, zoals door mij toegezegd tijdens de recente behandeling van de begroting van VROM in de Tweede Kamer.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

KABINETSREACTIE OP DE ADVIEZEN VAN DE SER EN DE VROM-RAAD OVER HET NMP3

1. Inleiding

In het voorjaar 1998 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – mede namens de collega's – de Sociaal Economische Raad (SER) en de VROM-raad gevraagd advies uit te brengen over het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3). Aan beide adviesraden zijn de volgende vragen voorgelegd.

Zijn het huidige milieu-instrumentarium en de beleidslijnen die het kabinet heeft ingezet toereikend om de resterende milieuknelpunten aan te pakken. Zijn dit de goede lijnen, of zijn er andere wegen mogelijk en wenselijk?

Zijn de in het NMP3 beschreven opties om de doelstellingen voor klimaat (CO₂), verzuring (NO_x en ammoniak) en verstoring (geluidhinder) dichterbij te brengen compleet, effectief en efficiënt. Zijn ze wenselijk en zijn alternatieven mogelijk?

In een eerder advies – voorafgaand aan de publicatie van het NMP3 – heeft de VROM-raad reeds geadviseerd over het NMP3. Daarbij ging hij in het bijzonder in op het begrip ont koppeling. Daarom is de VROM-raad naast eerder genoemde vragen een derde vraag voorgelegd.

Wat is de reactie van de VROM-raad op de wijze waarop in het NMP3 het beleid gericht op het voortzetten van ont koppeling, is uitgewerkt.

In deze brief geeft het kabinet aan welke consequenties het verbindt aan de adviezen van beide raden. Allereerst geeft het daarbij in paragraaf 2 van deze brief een reactie op hoofdlijnen. In paragraaf 3 komen de opmerkingen en adviezen van de raden ten aanzien van de eerste vraag naar de toereikendheid van het instrumentarium en de beleidslijnen aan de orde. Hierbij komt ook de reactie van de VROM-raad ten aanzien van de uitwerking van het begrip ont koppeling in het NMP3 aan bod. Daarna komt in paragraaf 4 de tweede vraag, over de opvattingen van de raden met betrekking tot de NMP3-opties voor de resterende milieuknelpunten aan de orde. Tenslotte gaat het kabinet in paragraaf 5 in op de voornemens van de SER en de VROM-raad ten aanzien van vervolgadvisen.

2. Reactie op hoofdlijnen

Het kabinet constateert dat de adviesraden overwegend positief zijn over het huidige instrumentarium en de huidige beleidslijnen en voelt zich dan ook gesteund het beleid op deze punten te continueren. De adviesraden spreken een brede steun uit voor de vernieuwing van het milieu-instrumentarium die zich de laatste jaren heeft voltrokken, maar uiten tegelijkertijd op enkele punten kritiek die de fundamenteën van het huidige milieubeleid raken, bijvoorbeeld wanneer zij wijzen op een beperkte flexibiliteit tussen de milieuthema's (bijvoorbeeld – zoals de VROM-raad bepleit – door de ambities en maatregelen voor verzuring (NO_x, SO₂ en ammoniak) en klimaatverandering (CO₂) in onderling verband te bezien). Waar mogelijk binnen de huidige kaders zal het kabinet de flexibiliteit vergroten, maar het kabinet wijst erop dat een structurele oplossing hiervoor pas op de langere termijn gevonden kan worden. Het NMP3 bevat een aantal «opties» voor aanvullend beleid, die zijn geagendeerd voor de kabinetsformatie 1998. De SER en VROM-raad staan in zijn algemeenheid positief tegenover een groot deel van deze opties. In het

kader van het regeerakkoord 1998 is aangegeven hoe omgegaan wordt met de opties uit het NMP3. De keuzes die in dit verband zijn gemaakt zijn mede gebaseerd op de adviezen van de SER en de VROM-raad.

Op basis van de beide adviezen concludeert het kabinet het volgende.

- **Verbeteren van de afstemming tussen de doelen die bijdragen aan een duurzame ontwikkeling is gewenst.**

Het kabinet merkt op dat de effectiviteit en efficiëntie van het milieubeleid toeneemt als de ecologische, sociale en economische doelen van het kabinet over en weer worden afgestemd, hetgeen het streven naar een duurzame ontwikkeling ook impliceert. In uitgebreidere bewoordingen is dit in het regeerakkoord 1998 aangegeven: De voornaamste opgave voor de komende regeerperiode is het vinden van een verantwoord evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu, tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid, tussen individuele ontplooiing en wederzijds verantwoordelijkheid. Indachtig dit streven naar een duurzame ontwikkeling wil het kabinet in overleg met burgers, bedrijfsleven en andere overheden bezien hoe door een betere afstemming van ecologische, sociale en economische doelen een verantwoord evenwicht tot stand kan komen.

Het bovenstaande vereist aan verschillende zijden de bereidheid om de eigen doelen ter discussie te willen stellen. Het kabinet constateert dat dit op termijn ook voor het milieubeleid gewenst zou kunnen zijn. Beide adviesraden merken immers terecht op dat ook bij een volledige uitvoering van het NMP3 (inclusief de opties) de milieudoelstellingen niet allemaal zullen worden gerealiseerd. Zij merken in dit verband enerzijds in verschillende bewoordingen op dat deze doelstellingen wel maatgevend en hard moeten blijven. Anderzijds merken ze op dat ze realistisch moeten zijn, en dat draagvlak voor doelstellingen onontbeerlijk is. Kortom, zij constateren een spanning tussen ambitie en praktijk en worstelen met een keuze tussen twee «kwaden»: hetzij de milieudoelstellingen ten principale ter discussie te stellen, hetzij deze onverminderd aan houden en de consequenties hiervan accepteren, wat dat ook kosten zal. Beide adviesraden komen met suggesties om de spanning tussen ambitie en praktijk te verminderen. De VROM-raad benoemt concrete doelstellingen die naar zijn mening ter discussie gesteld zouden moeten worden (bijvoorbeeld bij verzuring) en de SER geeft criteria die een rol zouden moeten spelen bij een eventuele heroverweging van doelstellingen.

Het kabinet merkt op dat de worsteling die de adviesraden hebben doorgemaakt bij de opstelling van hun adviezen te vergelijken is met de worsteling van het vorige kabinet doormaakte, toen het een besluit moest nemen over het wel of niet vasthouden aan de milieudoelstellingen. Het kabinet is het in dit verband niet met de SER eens dat de vraag of de milieudoelstellingen nog adequaat zijn in het NMP3 niet aan de orde is gesteld. In tegendeel. Deze vraag is één van de belangrijkste discussiepunten geweest in het vorige kabinet. Met uitzondering van het doel voor ernstige geluidhinder heeft dit in het NMP3 geleid tot een herbevestiging van de reeds gestelde doelen voor 2010. Overwegingen hiervoor waren enerzijds dat er geen evidente redenen waren om de doelstellingen aan te passen, en anderzijds dat het vorige kabinet positieve verwachtingen had ten aanzien van de technologische ontwikkelingen (en daarvoor ook extra inspanningen heeft geëntameerd). Wat dit laatste betreft is ook het huidige kabinet positief gestemd. Het kabinet tekent daarbij aan dat het door in het regeerakkoord 1998 zwaar in te zetten op investeringen in technologische ontwikkelingen het uiterste wil doen om ervoor te zorgen dat

deze verwachting ook uitkomt en dat de benodigde technologie tijdig beschikbaar is om de doelstellingen te kunnen realiseren.

Om sturing te geven aan het milieubeleid voor de langere termijn wil het kabinet uiterlijk in januari 2001 een vierde NMP uitbrengen. Bij de voorbereiding hiervan zal als onderdeel van de evaluatie van de strategie van het milieubeleid opnieuw de vraag naar de adequaatheid van de gestelde doelen één van de centrale vragen zijn. Het kabinet tekent daarbij aan dat dit moet gebeuren in samenhang met het bezien van doelstellingen voor andere beleidsvelden die bijdragen aan het streven naar duurzame ontwikkeling. Bij deze discussie kan het gaan over versoepelen en aanscherpen van doelen. Bij het beantwoorden van deze vraag zal het kabinet de opmerkingen en aanbevelingen betrekken die de SER en de VROM-raad op dit punt in hun adviezen hebben verwoord.

- **Investerings voor de ruimtelijk-economische structuur moeten een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van een duurzame ontwikkeling.**

Het kabinet constateert dat er bij beide adviesraden een duidelijke voorkeur bestaat om de milieudoelen dichterbij te brengen door zoveel als mogelijk mee te liften met maatregelen die omwille van andere doelen zijn gesteld. Met name is in dit verband veel gewezen op de investeringen in de ruimtelijk economische structuur van Nederland. De raden geven aan dat deze investeringen een tweeledig doel zouden moeten dienen, en zowel de economische ontwikkeling als de vermindering van de milieudruk dienen te bevorderen. Het kabinet is het hiermee eens, in die zin dat de genoemde investeringen primair het versterken van de ruimtelijk-economische structuur tot doel hebben. Bij de beoordeling van de voorstellen ziet het kabinet het echter uitdrukkelijk als een uitdaging om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen, waarbij een economische groei van 3% hand in hand gaat met een beter beheer van ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van de milieubelastende emissies.

- **Een maximale inzet op eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en andere overheden blijft noodzakelijk voor een efficiënt en effectief milieubeleid.**

Het kabinet constateert met instemming dat beide adviesraden de huidige verbreding van het instrumentarium ondersteunen, waarbij convenanten, flexibele instrumenten en financiële prikkels de sleutelwoorden zijn. In feite is deze verbreding er steeds op gericht om de eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en andere overheden voor het milieu meer recht te doen, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Deze lijn – een maximale inzet op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden – zal het kabinet de komende periode doorzetten. Het kabinet staat bij het ontwikkelen van beleid voor de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving open voor bijdragen uit de samenleving. Daarnaast zal het kabinet zijn samenwerking met burgers, bedrijven en andere overheden – indien de gelegenheid zich daartoe voordoet – bekrachtigen in nieuwe vormen van convenanten gericht op duurzame technologie en gericht op het bevorderen van een integrale aanpak van milieubelasting binnen ketens, sectoren en binnen gebieden (bijvoorbeeld duurzame bedrijventerreinen). Voorts zal het kabinet in de komende periode de mogelijkheden voor (of de barrières tegen) nieuwe instrumenten zoals kostenverevening, benchmarking en verhandelbare emissieof reductierechten onderzoeken en deze instrumenten waar zinvol implementeren. Tenslotte zal het kabinet een substantiële vergroening

van het belastingstelsel doorvoeren en verdergaande vergroeningsmaatregelen laten onderzoeken.

- **Het is nodig om «over de thema's heen» te kijken.** Uit de adviezen van beide adviesraden klinkt duidelijk de behoefte door om bij de uitvoering van het beleid «over de milieuthema's» heen te kijken. De VROM-raad doet dit het meest expliciet met zijn aanbeveling om de ambities en aanpak voor CO₂, NO_x en ammoniak op elkaar af te stemmen. Het kabinet staat hier in principe positief tegenover maar kan daar op dit moment geen conclusies aan verbinden, omdat dit een meer fundamentele discussie vereist. Dit zal het kabinet doen in het kader van een totale afweging van de strategie van het milieubeleid. Het kabinet wil deze aanbeveling dan ook oppakken bij de voorbereiding van het NMP4.

3. Toereikendheid van het milieu-instrumentarium en de ingezette beleidslijnen

In de adviezen van de VROM-raad en SER komen ten aanzien van de vraag naar het milieu-instrumentarium en de ingezette beleidslijnen (inclusief ontkoppeling) de volgende onderwerpen aan bod.

- ontkoppeling (VROM-raad)
- doelstellingen van het milieubeleid (beide adviesraden)
- karakter van het NMP3 en tijdstip van het uitbrengen (VROM-raad)
- verbreding van het instrumentarium (SER)
- milieu in de prijzen in het algemeen, verhoging van de energiebelastingen in het bijzonder (beide adviesraden)
- extra groei in relatie tot milieubeleid (beide adviesraden)

In het vervolg van deze paragraaf komt per onderwerp aan bod wat de belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden zijn en welke consequenties het kabinet hier aan verbindt.

3.1 Ontkoppeling

Opmerkingen en aanbevelingen VROM-raad

De VROM-raad merkt op dat het NMP3 tekort schiet in de wijze waarop wordt omgegaan met ontkoppeling. De centrale gedachte van de Raad daarbij is dat bij het streven naar ontkoppeling de kost voor de baat uitgaat. Dit betekent naar de mening van de Raad dat het noodzakelijk is om ook op korte termijn werkelijke keuzes te maken, hetgeen in het NMP3 naar de mening van de VROM-raad te weinig gebeurt. De Raad merkt in dit verband op dat het nodig is het draagvlak voor het milieubeleid te versterken ten einde ontkoppeling te kunnen realiseren en hij raadt aan een nationaal overlegkader tussen Rijk en maatschappelijke organisaties over de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving in te stellen (het zogenaamde Groen poldermodel). Voorts bepleit de Raad het meeliften met maatregelen op aanverwante beleidsterreinen, met name door de inzet van de ICES-gelden mede te richten op het realiseren van gestelde milieudoelen.

Aanbevelingen van de VROM-raad ten aanzien van ont koppeling

- Gedurende een zekere periode is een verschuiving nodig in de verhouding tussen consumptie en investeringen (pagina 9).
- Meeliften met maatregelen op aanverwante beleidsterreinen bepleit. Inzet ICES-gelden mede bepalen gericht op realiseren van gestelde milieudoelen (pagina 10).
- Instelling nationaal overlegkader tussen rijk en maatschappelijke organisaties over grote vraagstukken op terrein leefomgeving (Groen Poldermodel) (pagina 10).

Reactie van het kabinet

Bevorderen van ont koppeling

In het regeerakkoord 1998 staan duurzame ontwikkeling en ont koppeling centraal. Met het oog op het bereiken en vooral het handhaven van ont koppeling, zijn extra gelden uitgetrokken voor investeringen in kennis en milieu-gerichte technologie. Het gaat hierbij tot 2010 om 300 miljoen gulden voor het bevorderen van milieusparende technologieën en 1,7 miljard gulden voor kennisontwikkeling ten behoeve van economische structuurversterking. Bovendien is in het NMP3 tot 2010 in het totaal 2,7 miljard uitgetrokken voor knelpunten in het milieubeleid. Het kabinet onderschrijft dan ook de gedachte van de VROM-raad dat bij het streven naar ont koppeling de kost voor de baat uit gaat. Het kabinet merkt daarbij wel op dat deze kosten in sommige gevallen al snel terugverdiend kunnen worden, zoals het geval kan zijn bij milieu-investeringen op energiegebied. Desondanks zijn er ook investeringen noodzakelijk om ont koppeling te bevorderen, die niet tot directe financiële baten leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor investeringen in installaties voor katalytische NO_x-reductie.

Het kabinet onderschrijft voorts de aanbeveling van de VROM-raad dat meeliften met maatregelen op aanverwante terreinen gewenst is waar dit mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is de vergroening van het belastingstelsel. Hiermee wordt zowel beoogd een verschuiving te bereiken van directe naar indirecte belastingen, als ook vergroting van het aandeel belastingen op milieugrondslag. Een ander voorbeeld betreft de investeringsimpuls economische structuur van dit kabinet (ICES). Hoewel uiteraard de ICES-investeringen primair tot doel hebben de economische structuur van Nederland te versterken, wil het kabinet met deze investeringen ook bijdragen aan het realiseren van andere onderdelen van een duurzame ontwikkeling. Bij de beoordeling van de voorstellen ziet het kabinet het als een uitdaging om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen, waarbij een economische groei van 3% hand in hand gaat met een beter beheer van ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van de milieubelastende emissies. Het regeerakkoord 1998 biedt hier voldoende aanknopingspunten voor. Het kabinet denkt hierbij bijvoorbeeld aan gerichte keuzen in investeringen en flankerend beleid, en het verder uitwerken van het concept «Nederland brainport». Zo is voor een verantwoorde inpassing van met name nieuwe wegen, vaarwegen en uitbreiding van het spoor tot 2010 een budget van 2 miljard gulden uitgetrokken. Verder gaat het om keuzen die de modal shift positief beïnvloeden door een betere aansluiting van modaliteiten, het bevorderen van een duurzaam ruimtegebruik en het versterken van de vitaliteit van steden. Tenslotte wijst het kabinet op het belang van de versterking van de kennisinfrastructuur in het algemeen en de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie in het bijzonder.

Het groene poldermodel

Het kabinet onderschrijft het belang van versterking van het maatschap-

pelijk draagvlak voor het milieubeleid. Dit was ook één van de redenen waarom het NMP3 een aantal indringende beleidsmaatregelen niet genomen heeft, maar heeft overgelaten aan een nieuw kabinet. Het voorstel van de VROM-raad om een nationaal overlegkader in te stellen tussen Rijk en maatschappelijke organisaties heeft aantrekkelijke elementen, gezien de ervaringen met vergelijkbare organisaties als de Stichting van de Arbeid. Het kabinet merkt op dat ook op milieugebied al diverse stappen zijn gezet in de richting van een dergelijke, meer interactieve werkwijze, maar dan meer ad hoc, zoals bij de discussie over de toekomst van de luchtvaart en de milieuverslaglegging van grote bedrijven. Het kabinet is geen voorstander van institutionalisering van maatschappelijk overleg in een groen poldermodel. Wel heeft het kabinet in zijn regeringsverklaring aangegeven dat het bij de beleidsvorming de interactie met de samenleving verder zal versterken en zich zal openstellen voor bijdragen vanuit de samenleving omtrent de toekomstige inrichting van Nederland. Het gezamenlijk zoeken naar oplossingen staat daarbij centraal, zonder dat de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het nemen van besluiten wordt miskend. De vormen van samenwerking die worden beproefd moeten leiden tot een zo stevig mogelijk maatschappelijk draagvlak, tot een optimaal maatschappelijk resultaat en daarmee tot een effectieve besluitvorming over maatregelen die zijn gericht op een evenwichtige ontwikkeling van ons land.

3.2 Doelstellingen van het milieubeleid

Opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden

Beide raden constateren terecht dat zelfs met een volledige uitvoering van het NMP3-beleid (inclusief de opties) niet alle gestelde milieudoelstellingen in 2010 naar verwachting worden gerealiseerd. De SER geeft daarbij aan dat het hem opvalt dat de adequaatheid van de huidige doelstellingen niet of nauwelijks aan de orde komt. Hij geeft daarbij aan dat de bestaande doelstellingen als «hard» zouden moeten worden beschouwd, totdat er serieuze argumenten zijn om een aanpassing te overwegen. De VROM-raad wijst erop dat het onvoldoende maatschappelijke draagvlak voor en de hoge kosten die samenhangen met de gestelde doelen mede debet zijn aan het niet realiseren ervan. Beide raden pleiten voor veranderingen om de aanspreekbaarheid van het kabinet voor het realiseren van de gestelde milieudoelstellingen te verbeteren, zij het op een andere manier. De SER bepleit het formuleren van tussendoelstellingen met een bijbehorend maatregelenpakket bij het aantreden van het kabinet. De VROM-raad bepleit dat voor het al dan niet halen van milieudoelstellingen die ministers verantwoording moeten afleggen die hierop feitelijk de meeste invloed kunnen uitoefenen. De SER beveelt tenslotte ook een zekere dynamisering van het systeem van doelen en taakstellingen aan om de effectiviteit van het beleid te verbeteren.

Aanbevelingen van de adviesraden ten aanzien van de milieudoelstellingen

SER	VROM-raad
<ul style="list-style-type: none"> • De raad pleit voor een zekere dynamisering van doel- en taakstellingen, bijvoorbeeld door vormen van kostenverevening en verhandelbare emissierechten toe te laten (pagina 24). • De aanspreekbaarheid van een kabinet op zijn milieubeleid kan worden vergroot als het kabinet bij het aantreden voor de komende kabinetsperiode tussendoelen voor milieu formuleert met een bijbehorend pakket maatregelen (pagina 23). 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor het al dan niet halen van milieudoelstellingen dienen de ministers die hierop feitelijk de meeste invloed uitoefenen verantwoording af te leggen (pagina 12).

Reactie van het kabinet

Doelstellingen in relatie tot instrumentarium

In de adviesaanvraag aan de beiden raden heeft het kabinet aandacht gevraagd voor het feit dat de milieudoelen niet op alle onderdelen gehaald worden en gevraagd in hoeverre het instrumentarium dat ingezet wordt al dan niet toereikend is. Het kabinet onderschrijft de opmerkingen van de VROM-raad dat niet alleen het instrumentarium bepalend is voor het halen van de doelstellingen, maar dat dit ook te maken heeft met de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt en het draagvlak dat bestaat voor dergelijke doelstellingen. In de paragraaf over ontkoppeling is al ingegaan op de betekenis van het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor beleidsbeslissingen en heeft het kabinet aangegeven hoe het daarmee om wil gaan. Het kabinet wijst er daarnaast op dat ook de internationale omgeving relevant is voor het realiseren van de doelstellingen. Deze stelt immers grenzen aan én creëert mogelijkheden voor wat Nederland nationaal kan bereiken. Om die reden stelt het kabinet bijvoorbeeld de totstandkoming van Europees beleid als voorwaarde voor het realiseren van de Nederlandse bijdrage aan de emissiereductie van broeikasgassen. Die internationale omgeving is zeker ook van belang bij de uitwerking van nieuwe instrumenten van het milieubeleid zoals benchmarking, kostenverevening en verhandelbare emissierechten. Het kabinet vindt met de SER dat deze nieuwe instrumenten in potentie efficiënt en effectief kunnen zijn. Een zekere dynamisering bij het hanteren van de taakstellingen voor doelgroepen kan mogelijk worden gemaakt, waardoor het milieubeleid beter kan aansluiten bij de dynamiek van economische ontwikkelingen.

Het kabinet wijst er daarbij op dat deze dynamisering niet de taakstellingen zelf kan betreffen; die veranderen hierdoor niet. Dit zou immers op gespannen voet staan met het principe «de vervuiler betaalt».

Verantwoording afleggen over het realiseren van doelstellingen

De SER doet de suggestie om de aanspreekbaarheid van een kabinet op zijn milieubeleid te vergroten door bij aantreden tussendoelen voor milieu te formuleren met een bijbehorend pakket maatregelen. De VROM-raad stelt voor, in aansluiting op wat zij hierover in haar advies over Sturing van een duurzame leefomgeving gesteld heeft, dat voor het al dan niet halen van de milieudoelstellingen de ministers, die hierop feitelijk de meeste invloed kunnen uitoefenen, verantwoording dienen af te leggen, bijvoorbeeld jaarlijks bij de begroting.

Het probleem dat de beide raden hier signaleren is ook door de Tweede Kamer gesignaleerd. De heer Crone heeft bij de behandeling van het NMP3 een motie ingediend over externe integratie, waarin hij (in vervolg op eerdere moties van een dergelijke strekking) voorstelt een kader op te stellen om milieudoelstellingen en de verantwoordelijkheden daarvan te verdelen over de verschillende ministeries. In reactie hierop heeft het kabinet een notitie over externe integratie toegezegd, waarin op deze problematiek ingegaan zal worden. Deze notitie wordt samen met de andere departementen voorbereid. Het kabinet zal de suggestie van de VROM-raad bij de voorbereiding van genoemde notitie betrekken.

Het advies van de SER voor wat betreft het stellen van tussendoelen voor een regeerperiode kan het kabinet niet overnemen, gezien de lange tijd die er tussen de implementatie van beleidsmaatregelen verloopt en de weerslag daarvan op het milieu.

Om gedurende de komende vier jaar de voortgang bij het realiseren van de doelstellingen te kunnen monitoren laat het kabinet de voornemens die in het regeerakkoord 1998 zijn opgenomen, in aanvulling op het reeds geaccordeerde NMP3-beleid doorrekenen op de verwachte milieu-effecten in 2010. Het kabinet heeft het RIVM gevraagd dit te doen en de resultaten

van deze doorrekening nog voor de behandeling van de begroting van het Ministerie van VROM in het najaar van 1998 te presenteren.

Centraal versus decentraal

Tot slot constateert de VROM-raad een spanning in het NMP3 tussen centraal gestelde milieudoelen en het streven naar decentraal maatwerk. Het NMP3 herbevestigt het uitgangspunt dat het milieuproblemen opgelost moet worden op het schaalniveau dat daartoe het beste is toegerust gezien de aard en de omvang van de problemen. Dit uitgangspunt heeft ook aan het NMP1 en het NMP2 ten grondslag gelegen en is in het NMP3 verder uitgewerkt. Het kabinet onderschrijft de door de raad genoemde spanning, maar constateert wel dat dit niet uniek is voor het milieubeleid.

De Raad constateert terecht dat een goede terugkoppeling van decentraal bereikte resultaten nodig is. In het NMP3 is dit probleem ook geconstateerd en aangegeven dat een gerichte monitoring hierbij van belang is. Mede hierom is in het NMP3 dan ook een intensivering van het monitoringsbeleid opgenomen. Daarnaast heeft het NMP3 de verantwoordelijkheden van het Rijk en andere overheden voorzover nodig expliciet vastgelegd, juist ook om een mogelijke spanning te verminderen.

3.3 Karakter van het NMP3 en tijdstip van het uitbrengen

Opmerkingen en aanbevelingen van de VROM-raad

Allereerst stelt de VROM-raad dat het NMP3 teveel een gebundeld overzicht is van lopend beleid en te weinig een strategische nota. De VROM-raad beveelt aan halverwege de volgende kabinetsperiode een strategische milieunota uit te brengen. De raad adviseert daarbij overigens niet te komen tot een geïntegreerde nota voor de leefomgeving.

Aanbevelingen van de VROM-raad ten aanzien van de positie van het NMP

- Ter bevordering van externe integratie eenmaal per kabinetsperiode strategische milieunota halverwege kabinetsperiode uitbrengen (pagina 12). Betekent ook: NMP4 halverwege komende kabinetsperiode.
- Reserves tegenover Nota leefomgeving en wil liever een voortzetting van de nationale nota's ruimtelijke ordening, waarbij de besluitvorming over ruimtelijke structurende elementen weer wordt ingebed in ruimtelijk kader, in plaats van op zichzelf te staan zoals bijvoorbeeld in ICES-kader (pagina 13).

Reactie van het kabinet

Het kabinet is het eens met de suggestie van de Raad om geen Nota leefomgeving uit te brengen, maar om een separate vijfde Nota ruimtelijke Ordening en een vierde NMP uit te brengen. Ook is het kabinet het met de VROM-raad eens dat het ongewenst is om dergelijke nota's aan het eind van de kabinetsperiode uit te brengen. Voor de vijfde Nota zijn de voorbereidingen reeds gestart. Vooruitlopend op de vijfde Nota presenteert het kabinet in het najaar van 1998 een houtskoolschets. Hierin zal het kabinet zijn uitgangspunten voor de inrichting van Nederland schetsen om daarmee richting te geven aan de Vijfde Nota ruimtelijke ordening en zo mogelijk ook aan andere inrichtingsnota's. Deze houtskoolschets zal in ieder geval gebaseerd zijn op de hoofdlijnen van het advies van de VROM-raad «Stedenland-plus» (de compacte stadbenadering, aangevuld met een beheerste ontwikkeling van regionaal gedifferentieerde

corridors). Het kabinet wil daarnaast uiterlijk in januari 2001 een NMP4 uitbrengen.

3.4 Verbreding instrumentarium

Opmerkingen en aanbevelingen van de SER

De SER gaat in zijn advies uitgebreid in op de verbreding van het milieu-instrumentarium. Hij betuigt allereerst in algemene zin steun voor de recente accentverschuiving die heeft geresulteerd in een substantiële rol voor milieuconvenanten/meerjarenafspraken energiebesparing (mja's) en financiële instrumenten, hetgeen hij een logische en noodzakelijke stap vindt voor een effectief milieubeleid. Daarnaast onderschrijft hij dat nieuwe instrumenten als verhandelbare emissierechten en kostenverevening mogelijkheden bieden voor een kosteneffectieve aanpak van hardnekkige internationale milieuproblemen als klimaat en verzuring.

De SER doet op het terrein van het milieu-instrumentarium enkele algemene aanbevelingen. Ten eerste om door te gaan met «nieuwe» instrumenten als milieuconvenanten, financiële instrumenten en marktconforme instrumenten. Ten tweede om milieu en ontwikkeling (duurzame consumptie en productie) in het internationale milieubeleid meer aandacht te geven. Ten derde om het huidige instrumentarium kritisch tegen het licht te houden en zo mogelijk te stroomlijnen.

Algemene aanbevelingen SER ten aanzien van het milieu-instrumentarium

- De recente ontwikkelingen ten aanzien van milieuconvenanten, financiële instrumenten en marktconforme instrumenten (kostenverevening, emissierechten) moet worden voortgezet.
- Milieu en ontwikkeling verdient komende jaren prioriteit. De regering moet zich actief blijven inzetten voor een verdieping van het thema duurzame productie en consumptie binnen de VN (pagina 29).
- Aanbeveling om het huidige instrumentarium met zijn vele specifieke maatregelen kritisch tegen het licht te houden, hetgeen moet resulteren in een betere stroomlijning en afstemming (pagina 33).

Naast deze algemene opmerkingen gaat de SER uitgebreid in op de milieuconvenanten en de meerjarenafspraken voor de energiebesparing (mja's). Hij bepleit verbeteringen in de tweede generatie convenanten en mja's. Ook bepleit de SER een onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuwe invulling van deze afspraken, op het niveau van speerpunten (bijvoorbeeld: duurzame energiebronnen, ecologisering van de agrarische sector, duurzame vervoerssystemen). Tenslotte bepleit hij bindende afspraken tussen de overheid en het Midden- en Kleinbedrijf en het onderzoeken van de mogelijkheid en wenselijkheid om milieustandaarden in de bestaande algemene regelgeving voor branches te verankeren.

Specifieke aanbevelingen SER ten aanzien van milieuconvenanten en meerjarenafspraken

- Verbeteringen aanbrengen in tweede generatie convenanten/mja's. Tevens bezien of «milieubureaucratie» kan worden aangepakt door op brede schaal de «één loket aanpak» nader uit te werken en in te voeren. Tenslotte in tweede generatie convenanten ook vernieuwende elementen integreren (pagina 36).
- Onderzoek de mogelijkheden van een nieuwe invulling van convenanten/mja's (aan de hand van concrete casus). Hij denkt daarbij aan convenanten die niet gericht zijn op branche sector of product, maar op een nader te omschrijven speerpunt (bijvoorbeeld: duurzame energiebronnen, ecologisering van de agrarische sector, duurzame vervoerssystemen). De overheid moet eventuele obstakels wegnemen (pagina 28).
- Er zou een structuur van bindende afspraken (convenanten) tussen brancheorganisaties en de overheid opgezet moeten worden ter vervanging van de huidige fijnmazige wetgeving (pagina 28). (MKB: 100 miljoen gulden overheidsgeld nodig). Lijkt de moeite waard dit voorstel in de vorm van proefprojecten in één of meerdere branches nader te onderzoeken.
- Onderzoeken of het mogelijk/wenselijk is milieustandaarden in de bestaande (algemene) regelgeving voor branches te verankeren (pagina 37).

Reactie van het kabinet

Het kabinet is verheugd over de steun van de SER voor milieuconvenanten en meerjarenafspraken, voor financiële instrumenten en voor nieuwe instrumenten als verhandelbare emissierechten en kostenverevening. Het kabinet zal deze ontwikkelingen zeker verder stimuleren, zoals de SER ook adviseert.

Nieuwe instrumenten

Effectief milieubeleid vraagt om nieuwe instrumenten, waarmee beter kan worden ingespeeld op de bereidheid van bedrijven om zelf maatregelen te treffen, gericht op een vermindering van de milieubelasting. Op dit moment wordt verkend in welke mate dergelijke instrumenten, zoals verhandelbare emissiereducties en systemen van kostenverevening, kunnen worden vormgegeven. Daarbij moet worden gezocht naar een adequate en doelmatige afstemming van dergelijke nieuwe instrumenten met het bestaande instrumentarium (waaronder de vergunning). Tevens moet de effectiviteit, inzichtelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze nieuwe instrumenten worden gewaarborgd. Conform eerdere toezeggingen werkt het kabinet aan een notitie ten behoeve van de Tweede Kamer, waarin het beleid ten aanzien van de genoemde nieuwe instrumenten en de relatie daarvan met bestaande instrumenten zal worden uitgewerkt. De notitie zal naar verwachting rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer worden verzonden.

Doorlichting instrumentarium

Het kabinet is van mening dat de SER met zijn aanbeveling om het huidige milieu-instrumentarium door te lichten onvoldoende recht doet aan de inspanningen die juist op dit terrein de afgelopen jaren zijn gedaan. Het kabinet doelt daarbij op de zogenaamde MDW-operatie, waarbij ook het milieu-instrumentarium is onderzocht op mogelijkheden voor deregulering. In het NMP3 heeft het vorige kabinet reeds aangegeven hieruit enkele conclusies te hebben getrokken, waaronder het voornemen om in toenemende mate de vergunningplicht te vervangen

door algemene regels (NMP3, pagina 365). Ook in het regeerakkoord 1998 heeft het kabinet nogmaals de intentie uitgesproken de administratieve lastendruk voortvloeiend uit de Wet milieubeheer terug te willen brengen, zonder daarbij overigens afbreuk te doen aan het vereiste beschermingsniveau. Voorts is in het NMP3 het voornemen opgenomen om de gebiedsgerichte bijdragenregelingen te «ontschotten», wat duidelijk is gericht op een stroomlijning en verbetering van de afstemming van verschillende instrumenten (NMP3, pagina 327). Tenslotte wijst het kabinet in dit verband op de voornemens om de afstemming tussen het milieubeleid en het beleid voor de ruimtelijke ordening te verbeteren, waarbij het ook aandacht wil besteden aan de stroomlijning van het instrumentarium van beide beleidsterreinen (NMP3, pagina 363).

Internationaal: duurzaam produceren en consumeren

Het kabinet is het met de SER eens dat in internationaal verband milieu en ontwikkeling in het algemeen en de bevordering van duurzame productie en consumptie in het bijzonder van groot belang is. In het NMP3 is reeds aangegeven dat het kabinet duurzame productie en consumptie in internationaal verband wil bevorderen (NMP3, pagina 349). Het kabinet heeft deze actie geplaatst in de bredere context van de relatie tussen milieu en economie in internationaal verband. Het kabinet werkt de verschillende onderdelen van deze relatie in een samenhangende visie uit (NMP3, pagina 341).

Convenanten

Zoals het kabinet in het regeerakkoord 1998 heeft aangegeven vormen vrijwillige afspraken tussen overheid en sectoren in Nederland inmiddels een traditie die wordt voortgezet. In de Energiebesparingsnota van april 1998 is al aangegeven dat wordt gewerkt aan verbreding en verdieping van de Meerjarenaafspraken, wanneer deze in het jaar 2000 aflopen. Daarbij wordt ook gekeken naar de totale keten en wordt tevens aandacht besteed aan grondstoffen materiaalgebruik en aan logistiek. Daarnaast wil het kabinet een nieuwe generatie convenanten ontwikkelen, gericht op nieuwe uitdagingen rond milieu en ruimtelijke ordening. Dit voornemen sluit uitdrukkelijk aan op de aanbeveling van de SER om de mogelijkheden van een nieuwe invulling van convenanten te onderzoeken, bijvoorbeeld gericht op speerpunten. Het kabinet vindt dit – alhoewel het nog een betrekkelijk vaag uitgewerkte gedachte is – zeker een aantrekkelijke gedachte, vooral als deze speerpunten betrekking hebben op het bevorderen van een geïntegreerde aanpak van milieuproblemen «over de thema's» heen, bijvoorbeeld door een ketenbenadering centraal te stellen of door een duurzame inrichting van Nederland, bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen. Daarnaast vindt het kabinet de voorgestelde speerpunt-convenanten kansrijk als deze betrekking hebben op het bevorderen van de doorbraak van voor een duurzame ontwikkeling cruciale technologieën. Het kabinet constateert voorts dat voor een dergelijke samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van de Nota Milieu en Economie reeds een goede bodem is gelegd. Het boegbeeld ondergronds bouwen/intensief ruimtegebruik is bijvoorbeeld reeds een afspraak tussen de overheid en verschillende partners uit het bedrijfsleven om een sectoroverstijgend speerpunt gezamenlijk aan te pakken. Een ander voorbeeld betreffen de convenanten die het rijk met het bedrijfsleven heeft gesloten over zonneboilers en zon-PV. Het kabinet zal bij de evaluatie van de voortgang van de Nota Milieu en Economie de suggestie van de SER ten aanzien van speerpunt-convenanten betrekken, en de mogelijkheid van de implementatie hiervan verder verkennen.

Midden- en kleinbedrijf

Over het voorstel van de SER om de één-loket aanpak breder uit te werken wil het kabinet opmerken dat dit in het kader van de milieuconvenanten

voor de industrie en voor de glastuinbouw reeds in belangrijke mate is gerealiseerd. Ook voor de mja's is een heldere en gestroomlijnde procedure afgesproken die ook een adequate integratie in het milieu-vergunningenbeleid waarborgt.

Het voorstel van de SER voor een nieuw type convenant met het Midden- en Kleinbedrijf acht het kabinet niet realistisch. Verplichtingen van individuele bedrijven zijn niet duidelijk en niet handhaafbaar door een branche-organisatie, zoals ook de SER in zijn advies over het NMP3 aangeeft (pagina 34).

3.5 Milieu in de prijzen, inclusief de verhoging van de energiebelastingen

Opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden

Beide adviesraden betuigen in hun advies in algemene zin steun voor de beleidslijn «milieu in de prijzen». Opgemerkt moet daarbij worden dat de SER in het algemeen terughoudend staat tegenover het verstrekken van subsidies of vergelijkbare fiscale faciliteiten, maar ook de voordelen ervan onderkent. De SER geeft daarbij aan dat subsidies tijdelijk zouden moeten zijn en dat deze mede gericht moeten zijn op het vergroten van het draagvlak voor het milieubeleid. De VROM-raad daarentegen bepleit het gebruik van positieve prikkels om milieusparend gedrag te bevorderen (bijvoorbeeld door lagere BTW-tarieven, regulerende heffingen, vervroegde afschrijvingsmogelijkheden voor milieu-investeringen, etc.). De SER beveelt aan te onderzoeken wat de effecten zijn van subsidies. Ook de VROM-raad beveelt aan een studie uit te voeren naar de effecten van fiscale regels voor milieu. Hij beveelt daarbij voorts aan waar mogelijk fiscale regels te herzien die een al te sterk ongewenst neveneffect op het gebruik van het milieu hebben.

Beide adviesraden betuigen eveneens hun steun ten aanzien van de voorgenomen verhoging van de energiebelastingen. De VROM-raad merkt daarbij wel op dat de verhoging van de energieheffing voor klein-gebruikers in de voorgestelde omvang van 3,4 miljard gulden hooguit op de langere termijn een substantieel effect zal hebben op het energie-verbruik. Op korte termijn verwacht hij hierdoor geen wezenlijke verschuiving in consumptie- en productiepatronen. De SER tenslotte geeft aan in het algemeen de verschuiving van belasting op inkomen naar belasting op energie te steunen, maar dat de meningen binnen de Raad over de uitwerking van de terugsluizing (de keuze tussen de varianten) nog uiteenlopen. De SER beveelt aan de wijze waarop positieve prikkels worden toegepast af te stemmen met de variantkeuze. Tenslotte beveelt hij aan om de terugsluizing meer aandacht te geven in de Jaarrapportage regulerende energiebelastingen.

Aanbevelingen ten aanzien van de beleidslijn «Milieu in de prijzen» en de voorgenomen verhoging van de energiebelastingen

SER	VROM-raad
<ul style="list-style-type: none">• Aanbeveling om een systematische studie uit te voeren naar expliciete en impliciete subsidies en hun (directe en indirecte) effecten, waaronder die op het milieu (pagina 33).• De wijze waarop bij de verhoging van de energiebelastingen (3,4 mld) de positieve prikkel (500 mln) wordt toegepast moet worden afgestemd met de variantkeuze.	<ul style="list-style-type: none">• Het is van belang om systematisch te inventariseren welke (neven)effecten fiscale regels op het gebruik van het milieu hebben en waar mogelijk regels te herzien met een al te sterk negatief effect op het gebruik van het milieu. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om accijns op kerosine en BTW op vliegtickets (pagina 13–14).

- De Jaarrapportage regulerende energiebelastingen moet als ijkpunt fungeren voor de vraag of de terugsluizing adequaat is vormgegeven.

Reactie van het kabinet

Het kabinet is blij met de brede steun voor de beleidslijn «milieu in de prijzen» en ziet dat ook uitdrukkelijk als een steun voor het beleid zoals dat op dit punt niet alleen in het NMP3 maar ook in de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning» is uitgewerkt. In het regeerakkoord 1998 is aangegeven dat het kabinet deze lijn wil continueren en de voorgenomen stelselwijziging per 2001 mede wil blijven richten op de bevordering van een duurzame ontwikkeling. In totaal gaat het om een vergroeningspakket van 5,1 miljard gulden per jaar. De verhoging van de energiebelastingen zal reeds vanaf 1 januari 1999 gefaseerd plaatsvinden. Ook de indexering van de milieubelastingen zal per 1 januari 1999 worden ingevoerd. De belastingmaatregelen werken per saldo voor bedrijven en huishoudens neutraal uit.

Gebruik van positieve prikkels

Het kabinet is het met de SER eens dat positieve prikkels alleen gebruikt moeten worden indien deze het milieurendement en de acceptatie van milieubeleid vergroten. Voorts wijst het kabinet erop dat zowel de positieve als de negatieve prikkels ook op hun (kosten)effectiviteit moeten worden afgewogen. Het kabinet wijst er voorts op dat voor positieve fiscale prikkels veelal goedkeuring door de Europese Commissie (staatssteun) nodig is. Tenslotte merkt het kabinet in dit verband nog op dat bij de vormgeving en uitvoering van positieve prikkels er rekening mee moet worden gehouden dat deze bedoeld zijn voor hen die de vervuiling verminderen en niet voor vervuilers.

Effecten van subsidies

Met betrekking tot de aanbevelingen van de SER en de VROM-raad over een studie naar de effecten van subsidies merkt het kabinet op dat inmiddels een interdepartementale werkgroep is ingesteld om te bezien welke subsidies milieuschadelijke effecten hebben. Ook dient deze werkgroep voorstellen te formuleren om eventuele negatieve milieueffecten van subsidies te verminderen. Het gaat hier om andere subsidies dan subsidies op fiscaal terrein die reeds aan de orde zijn geweest in rapportages van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Het kabinet wijst er voorts op dat het in het regeerakkoord 1998 nogmaals is aangegeven dat Nederland zich zal blijven inzetten voor de invoering van BTW op vliegtickets en accijns op kerosine in mondiaal en Europees verband.

Verhoging van de energiebelastingen

Ook de steun van de adviesraden voor de verhoging van de energiebelastingen – als onderdeel van de voorstellen voor een bredere herziening van het belastingstelsel – stemt het kabinet tot tevredenheid. Het kabinet wijst er op dat in het kader van de formatie in het regeerakkoord 1998 een nadere keuze is gemaakt ten behoeve van de verdere uitwerking van deze verhoging. Gekozen is voor een mengvorm van de varianten 1 en 2 uit Werkdocument 96 van het CPB met dien verstande dat de totaalopbrengst 3,4 miljard gulden per jaar is en de verlaging van de loonbelasting/inkomstenbelasting 2,5 miljard gulden bedraagt. Bij nadere uitwerking zal in kaart worden gebracht of, en zo ja welke delen van het bedrijfsleven onevenredig bijdragen aan de verhoging van de milieubelas-

tingen zonder dat daarvoor adequate terugsluismogelijkheden bestaan. Als er sectoren zijn die hierdoor in de problemen komen worden hiervoor specifieke oplossingen gecreëerd.

Overigens hecht het kabinet er aan er op te wijzen dat de positieve prikkels evenals de terugsluizing ten goede komen aan huishoudens en bedrijven.

De VROM-raad merkt op dat een verhoging van de energiebelasting met 3,4 miljard gulden per jaar hooguit op langere termijn een substantieel effect op energieverbruik zal hebben. In de Jaarrapportage regulerende energiebelastingen (REB) over 1996 is aangegeven dat het directe effect van de prijsimpuls van de REB op energiebesparing eerst op middellange tot lange termijn wordt verwacht. Daarnaast is van belang dat de REB ondersteuning biedt van andere instrumenten gericht op energiebesparing en CO₂-emissiereductie binnen de instrumentenmix. De werking van instrumenten zoals voorlichting, regelgeving, vrijwillige afspraken, subsidies en andere fiscale instrumenten wordt door verhoging van de energiebelastingen vergroot.

Het kabinet wijst er op dat uit de Jaarrapportage REB over 1996 blijkt dat de opbrengst van de REB nagenoeg volledig wordt teruggesluisd. Er zijn geen signalen dat de terugsluizing in de praktijk tot bijzondere knelpunten aanleiding geeft.

3.6 Extra groei

Opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden

Beide adviesraden onderkennen dat hoge economische groei kan leiden tot extra beleidsopgaven op milieugebied, waarmee rekening moet worden gehouden bij de opstelling van het budgettaire kader. De VROM-raad geeft daarbij aan de uitwerking van deze gedachte in het NMP3 «vaag» te vinden (Hij wijst er op dat in het NMP3 wordt gesproken van «kunnen» in plaats van «moeten» en dat er geen concreet bedrag wordt gereserveerd.). De SER benadrukt dat bij het tegemoet treden van een extra beleidsopgave niet alleen c.q. zeker niet primair gedacht hoeft te worden aan extra budgettaire inspanning van de overheid.

In het verlengde van het voorgaande beveelt de SER aan om halverwege de kabinetsperiode een breder afwegingsmoment te kiezen, waarop besloten wordt hoe het kabinet wil omgaan met eventuele economische meevallers. Voorzover extra overheidsmiddelen nodig zijn voor het milieubeleid, zouden deze gefinancierd moeten worden uit de extra budgettaire ruimte die door een grotere economische groei ontstaat. De VROM-raad beveelt aan in het regeerakkoord 1998 het principe vast te leggen om in het milieubeleid steeds uit te gaan van een hoge economische groei, ook wat betreft de reservering van gelden op de rijksbegroting ten behoeve van milieu-uitgaven (om te voorkomen dat economische meevallers automatisch milieu-tegenvallers worden). Voorts geeft de VROM-raad aan de extra benodigde overheidsmiddelen per procentpunt extra economische groei te schatten op 200 miljoen gulden per jaar.

Aanbevelingen ten aanzien van «extra economische groei»

SER	VROM-raad
<ul style="list-style-type: none">• De Raad geeft in het middellangetermijn advies 1998–2003 het kabinet in overweging halverwege de volgende kabinetsperiode een breder afwegingsmoment te kiezen, waarop wordt besloten hoe verder om te gaan met eventuele meevallers (en tegenvallers) (pagina 44).• Voor zover voor de terugdringing van een grotere milieudruk extra overheidsmiddelen nodig zijn, zou een deel van de extra budgettaire ruimte die door de hogere economische groei ontstaat hiervoor moeten kunnen worden benut (pagina 45).	<ul style="list-style-type: none">• Bij de voorbereiding van het milieubeleid moet – om tegenvallers te voorkomen – uit worden gegaan van een vrij hoge schatting van de economische groei, om zo te voorkomen dat economische meevaller automatisch leiden tot milieu-tegenvallers. Dit principe zou ook in het regeerakkoord moeten worden vastgelegd.• Tenslotte verwijst de Raad naar het NMP3 om een schatting te geven van de benodigde extra milieu-uitgaven voor de overheid bij 1% extra economische groei. De raad schat dit op 200 miljoen gulden extra.

Reactie van het kabinet

Het kabinet is verheugd over de steun van de beide adviesraden om de milieudruk zo veel als mogelijk te compenseren bij een hogere economische groei dan waarvan bij de beleidsformulering is uitgegaan. In het regeerakkoord is aangegeven dat het beleid om absolute ontkoppeling tot stand te brengen zal worden voortgezet. Als de economische groei hoger is dan behoedzaam (2%) zal de extra milieudruk zoveel mogelijk worden gecompenseerd. Jaarlijks bij de begrotingsvoorbereidingen zal worden gezien of de verwachte economische groei hoger is dan 2% en welke extra maatregelen nodig zijn om de extra milieudruk te verminderen. Voor zover voor die maatregelen extra overheidsmiddelen nodig zijn en zich budgettaire meevallers voordoen, zal de noodzaak van extra milieu-uitgaven worden betrokken bij het vaststellen van de prioriteiten voor de uitgavenintensiveringen.¹

Het kabinet neemt de suggestie van de VROM-raad om een concreet bedrag te reserveren voor eventuele extra overheidsuitgaven door een hogere economische groei niet over. Conform de hierboven aangegeven lijn zal de mate waarin extra milieugelden beschikbaar zullen worden gesteld, afhangen van de vraag of extra milieudruk zich aantoonbaar voordoet en van de nadere prioriteitstelling van het kabinet met betrekking tot extra uitgavenintensiveringen.

4. NMP3-opties

In de adviezen van de raden komen de volgende thema's aan de orde.

- klimaatverandering (beide adviesraden)
- verzuring (beide adviesraden)
- vermesting (VROM-raad)
- verstoring (SER)

In deze paragraaf komen de bovengenoemde thema's achtereenvolgens aan de orde, waarbij de belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen van de raden zijn samengevat, en het kabinet aangeeft welke consequenties het hier aan verbindt.

4.1 Klimaatverandering

Opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden

In zijn advies geeft de VROM-raad aan dat naar zijn inzicht het potentieel voor de vermindering van Nederlandse CO₂-emissies groot is. Hij schat dit potentieel op 150 Mton. Voorts benadrukt de VROM-raad dat de klimaat-

¹ Bij de berekeningen van het NMP3 is uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2,7% per jaar.

maatregelen voor de korte termijn zoveel mogelijk moeten passen binnen een strategie die in de periode na 2010 resultaat oplevert. De VROM-raad bepleit in dit verband een optimale mix van maatregelen met zowel een korte als een lange termijn perspectief op resultaat. Tenslotte breekt de VROM-raad een lans voor een onmiddellijke start met de implementatie van de Kyoto-afspraken, zelfs vooruitlopend op definitieve Europese afspraken hierover. De SER gaat bij zijn aanbevelingen ten aanzien van klimaatverandering uitgebreid in op de opties die in dit verband zijn opgenomen in het NMP3, en betuigt steun voor verschillende van deze opties, zij het in sommige gevallen met specifieke kanttekeningen (de SER gaat onder andere in positieve zin in op een overschakeling van kolen op aardgas bij elektriciteitscentrales, een verlaging van de maximum snelheid op autosnelwegen en fiscale stimulering van econometers en cruise control bij auto's en vrachtauto's). Daarnaast bepleit de SER enkele andere opties. Vooral breekt de SER een lans voor een forse emissie-reductie van lachgas (N₂O) bij de salpeterzuurproductie.

Aanbevelingen ten aanzien van klimaatverandering

SER	VROM-raad
<ul style="list-style-type: none"> • Diverse opmerkingen ten aanzien van de NMP3-opties: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ overschakeling van kolen op aardgas bij elektriciteitscentrales verdient uit oogpunt van kosteneffectiviteit zeker overweging; aandachtspunt is dat je op langere termijn wel afhankelijker wordt van buitenlandse aardgasleveringen en dat de flexibiliteit vermindert ⇒ CO₂-opslag zorgt weliswaar voor CO₂-reductie, maar betreft geen structurele bijdrage ⇒ oordeel over aanscherping vergunning-eisen bij niet-mja bedrijven nog niet mogelijk (te weinig uitgewerkt) ⇒ verlaging maximum snelheid moet worden overwogen als er positieve effecten te verwachten zijn; voorts bepleit de Raad het onderzoeken van een bedrijfseconomische leest voor de handhaving ⇒ positief oordeel over fiscale stimulering van econometer en cruise control bij auto's en vrachtauto's (pagina 38–39). Bezien of afspraken gemaakt kunnen worden met importeurs. ⇒ accijnsverhoging alleen mogelijk wanneer ook in buurlanden sprake is van forse accijnsverhoging • Daarnaast bepleit Raad enkele andere opties. <ul style="list-style-type: none"> ⇒ emissiereductie van lachgas (N₂O) bij salpeterzuurproductie (investeren in de ontwikkeling van katalysatoren voor de verwijdering van lachgas) (pagina 39). ⇒ efficiency-winsten in de gebouwde omgeving (vooral bestaande woningbouw). De Raad vindt met het kabinet (Nota energiebesparing) dat dit potentieel beter moet worden benut (pagina 40). De Raad staat positief tegenover een breder gebruik van normering op dit punt. ⇒ De Raad ziet de flexibele Kyoto instrumenten (JI, handel in emissierechten en CDM) als belangrijke mogelijkheden om tot meer kosteneffectieve maatregelen voor het mondiale klimaatprobleem te komen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooruitlopend op EU-afspraken beginnen met beleidsintensivering om de Kyoto-afspraken te implementeren (pagina 18). • De Raad benadrukt dat maatregelen voor de korte termijn zoveel mogelijk moeten passen binnen een strategie voor de periode na 2010. De Raad bepleit een optimale mix van maatregelen die van belang zijn voor de korte en voor de lange termijn (pagina 18–19). <ul style="list-style-type: none"> ⇒ voor de lange termijn primair aandacht voor technologie ontwikkeling ⇒ daarnaast voor lange termijn: structurele aanpassing ruimtelijke inrichting, transportinfrastructuur en woningbouw noodzakelijk ⇒ voor korte termijn (tot 2010): internationale afspraken nakomen/halen. Dit kan alleen wanneer gebruik wordt gemaakt van JI en Clean Development Mechanism. ⇒ verhandelbare CO₂-emissierechten binnen NL ⇒ Voortgaande mondiale coördinatie CO₂-inspanningen • De Raad beveelt een aantal ICES-opties voor CO₂ aan. Onder andere verdere verhoging energiehelling, regulering energie-efficiëntie etc.) (geschatte kosten voor overheid: 50 miljoen) (pagina 28). Voorts benadrukt Raad nogmaals belang van kosteneffectieve opties/instrumenten (pagina 29).

-
- ⇒ Backstop technologieën: groot potentieel, maar vooral opslag ook grote kosten; import biomassa lijkt gunstiger. Nadeel blijft: geen bijdrage aan terugdringing emissies.
 - ⇒ Het komt de Raad voor dat de mogelijkheden op het terrein van de «niet CO₂-broeikasgassen» systematisch moeten worden onderzocht ten einde een beter beeld te krijgen van de kansrijke opties.
-

Reactie van het kabinet

Het kabinet hecht er aan kort in te gaan op de uitdaging voor de Nederlandse maatschappij die voortvloeit uit de internationale afspraken om de emissies van broeikasgassen te verminderen en op hoofdlijnen een reactie te geven op de aanbevelingen van de raden ten aanzien van klimaatverandering. Daarna gaat het kabinet meer specifiek op onderdelen uit de adviezen in.

Implementatie van internationale afspraken

Als Nederland het Klimaatverdrag ratificeert, moeten de Nederlandse emissies van broeikasgassen in de periode 2008–2012 ten opzichte van 1990 met 6% verminderen (regeerakkoord 1998). Het realiseren van deze doelstelling vereist in de komende kabinetsperiode concrete en herkenbare stappen waarvoor in het regeerakkoord financiële ruimte is gereserveerd. Het kabinet is daarbij met de VROM-raad van mening dat onnodig dralen gezien de omvang van de beleidsopgave niet aan de orde kan zijn en heeft dan ook het voornemen de implementatie van het Klimaatverdrag binnen de lijnen die hiervoor in het regeerakkoord zijn uitgezet voortvarend ter hand te nemen. Op hoofdlijnen lopen de keuzes die in het regeerakkoord 1998 ten aanzien van de NMP3-opties voor klimaat genoemd zijn parallel met de steun die de adviesraden voor sommige opties hebben betuigd.

In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, die zo snel mogelijk na de Klimaatconferentie van Buenos Aires (november 1998) zal verschijnen, zal het kabinet concreet aangeven op welke wijze de reductiedoelstelling zal worden gerealiseerd. In 1998 is ter voorbereiding van deze nota door het RIVM en het Energiecentrum Nederland een optiedocument opgesteld, waarin de verschillende reductie-opties zijn beschreven om zicht te krijgen op reductie-effecten, kosten, benodigde beleidsinstrumenten van de overheid en de snelheid van implementatie. De in het NMP3 genoemde reductiemaatregelen zijn in het optiedocument meegenomen. Dit najaar zal over de inhoud van het Kyoto-protocol en het optiedocument overleg gevoerd worden met de doelgroepen. Aan de VROM-raad is een advies gevraagd.

Meer specifiek wil het kabinet nog reageren op de opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraden ten aanzien van de omvang van het technische potentieel, het langere termijnperspectief, de inzet van flexibele instrumenten, verhandelbare CO₂-rechten en de reductie van overige broeikasgassen.

Het technisch potentieel

Het kabinet is het met de VROM-raad eens dat het technische potentieel van emissiereductiemaatregelen in Nederland in theorie zeer substantieel is. Dit beeld wordt bevestigd door de «Lange-termijn klimaatverkenningen tot 2020» die ECN, RIVM en CPB thans uitvoeren (afronding verwacht in augustus 1998) Duidelijk is echter dat het realiseren van zelfs een deel van

dit potentieel hoge kosten met zich meebrengt en technologische doorbraken vereist. Ook de implementatiebarrières blijken in de praktijk weerbarstig. Er zijn veel maatregelen die onder de huidige omstandigheden bedrijfseconomisch rendabel zijn, maar die toch nog niet worden getroffen. Het overwinnen van die barrières vraagt niet alleen de technische doorbraken waar de VROM-raad terecht naar verwijst, maar ook nieuwe beleidsinstrumenten (zoals benchmarking, kostenverevening en verhandelbare reductierechten) en draagvlak bij burgers en bedrijfsleven.

Het langere termijn perspectief

Het kabinet onderschrijft eveneens de aanbeveling van de VROM-raad dat maatregelen voor de korte termijn zoveel mogelijk moeten passen binnen een strategie van de periode na 2010 en ziet deze aanbeveling als ondersteuning van de prioriteit die het kabinet in het regeerakkoord 1998 heeft gegeven aan de versterking van kennis en (milieu)technologie. Het kabinet wijst er in dit verband op dat momenteel door VROM en EZ het project «Schone energiedragers» wordt uitgevoerd dat juist beoogt de ontwikkeling van dit soort technologie verder te brengen. Daarbij wordt gekeken naar introductiemogelijkheden voor schone en duurzame energiedragers met een gasvormig of vloeibaar karakter. Aan zulke energiedragers dient meer aandacht te worden besteed, met name met het oog op de emissiereducties die op lange termijn (dat wil zeggen na de budgetperiode van het Kyoto-protocol) gehaald zullen moeten worden.

De inzet van flexibele instrumenten

Zoals ook uit het regeerakkoord 1998 blijkt, is het kabinet het er met de SER en VROM-raad over eens dat voor de verplichtingen voor 2010 die voortvloeien uit gemaakte internationale afspraken flexibele instrumenten een noodzakelijk onderdeel van de instrumenten-mix moeten zijn. Eén van de voorwaarden voor het realiseren van de Nederlandse verplichtingen is dat er voldoende ruimte moet zijn (circa 50%) voor de inzet van flexibele instrumenten, zoals Joint Implementation, Clean Development Mechanism en verhandelbare emissierechten. Hiervoor heeft het kabinet tot 2002 in totaal 800 miljoen gulden gereserveerd, bovenop reeds eerder beschikbaar gestelde financiële middelen. Het kabinet zoekt daarbij de mogelijkheden vooral binnen de landen in Midden- en Oost Europa en in de Derde Wereld. Het kabinet is het met de VROM-raad eens dat het van belang is dat Nederland, gelet op de gunstige kosteneffectiviteit van joint implementation, snel op de JI-markt aanwezig is en projecten realiseert. De verkenning van kansrijke projecten die de VROM-raad adviseert wordt reeds uitgevoerd. Van de extra gelden die het (vorige) kabinet voor het klimaatbeleid beschikbaar heeft gesteld wordt 100 miljoen gulden gebruikt om projecten te realiseren. Daarnaast wordt een uitvoeringsstructuur voorbereid, waarbij zo kosteneffectief mogelijk credits kunnen worden gegenereerd.

Verhandelbare emissierechten

De VROM-raad adviseert, naast Joint Implementation en het Clean Development Mechanism, te kijken naar verhandelbare emissierechten voor CO₂ binnen Nederland. Het kabinet ziet deze aanbeveling als steun voor een experiment op het gebied van verhandelbare emissierechten binnen Nederland, zoals dat is aangekondigd in het regeerakkoord 1998.

Reductie van overige broeikasgassen

Vooral de SER wijst op de noodzaak en mogelijkheden van de vermindering van de emissies van andere broeikasgasemissies dan die van CO₂. Het kabinet wijst er in dit verband op dat in het kader van het Reductieplan overige broeikasgassen 100 miljoen tot 2010 is gereserveerd uit de extra middelen die voor klimaatbeleid beschikbaar zijn gesteld.

In het regeerakkoord 1998 is aangegeven dat daarbovenop bij voorrang 50 miljoen gulden voor de reductie van overige broeikasgassen beschikbaar zal worden gesteld binnen de nog niet van een bestemming voorziene middelen van het CO₂-reductieplan. De optie die de SER in dit verband naar voren brengt (de reductie van lachgasemissies bij de salpeterzuurproductie) zal het kabinet bij de uitwerking van het reductieplan betrekken.

4.3 Verzuring (NO_x en ammoniak)

Opmerkingen en aanbevelingen

Algemeen

De reactie van de VROM-raad gaat in op het gehele verzuringsbeleid. De VROM-raad vindt de benadering van het verzuringsbeleid, zoals beschreven in het NMP3, onbevredigend. De trage voortgang en toenemende maatschappelijke kosten nopen tot bezinning op de aanpak van het verzuringsbeleid en de geformuleerde doelstellingen. Hij bepleit daarbij het onderscheiden van NO_x en SO₂ enerzijds (beide energie gerelateerd) en van ammoniak anderzijds (landbouw- en natuur gerelateerd). Ten aanzien van NO_x en SO₂ bepleit hij voorts het zoeken naar een synergie tussen het verzurings- en klimaatbeleid. Een nadeel van deze aanpak is dat de bijdrage aan de NO_x-reductie op de korte termijn beperkt is, aldus de VROM-raad. Hij vindt dit dan ook alleen verantwoord indien het kabinet binnen het klimaatbeleid krachtige stappen zet, en daarnaast ter compensatie de ammoniakreductie intensiveert, gericht op de meest kwetsbare gebieden.

De VROM-raad vindt het tenslotte onder voorwaarden gerechtvaardigd om voor het bereiken van de doelstelling van 1400 zuureq. voor Nederland als geheel meer tijd te nemen. Hij is van mening dat het van belang is het langetermijnstreefdoel van 400 zuureq. nog eens goed en in alle openheid te agenderen.

NO_x en verkeer en vervoer

De SER beveelt aan een inventarisatie te verrichten naar de mogelijkheden voor afstemming van verschillende initiatieven om verkeer en vervoer minder milieubelastend te maken en waar nodig activiteiten te stroomlijnen. Deze milieuaspecten zouden samen met de bereikbaarheidsaspecten van de sector verkeer en vervoer een plaats moeten krijgen in het derde Structuurschema Verkeer en Vervoer. Daarnaast vindt de SER het wenselijk dat selectieve capaciteitsuitbreiding van de fysieke infrastructuur hand in hand gaat met technologische vernieuwing en prijsinstrumenten. Ook hecht hij aan een kwaliteitssprong in het openbaar vervoer. Tot slot heeft de SER in het kader van klimaatverandering aangegeven in beginsel positief te staan tegen over verschillende op het verkeer gerichte NMP3-opties die ook positief zijn voor de vermindering van NO_x-emissies, zoals de verlaging van de maximum snelheid en fiscale stimulering van econometers en cruise control.

De VROM-raad is van mening dat voor wat betreft NO_x Nederland bij zijn reductie niet verder hoeft te gaan dan wat in internationale verdragen is afgesproken. Zou Nederland verder willen gaan, dan zouden, uit oogpunt van kosteneffectiviteit, die emissiereducties in het buitenland moeten worden gerealiseerd. Eveneens uit het oogpunt van kosteneffectiviteit vindt hij een verruiming van de mogelijkheden tot uitruil van reducties naar stof en bron wenselijk.

Ammoniak

Ten aanzien van ammoniak (NH₃) bepleit de Raad een aanpak met gebiedsspecifieke doelen. Met een meer gebiedsgerichte aanpak kan het beleid gericht op ammoniakreductie en de daarbij vereiste reductie van de veestapel aanmerkelijk aan kosteneffectiviteit winnen. Het einddoel zou

volgens de Raad moeten zijn een beëindiging van een deel van de intensieve veehouderij in en nabij gebieden die zowel voor verzuring als vermesting gevoelig zijn. Verplaatsing van intensieve veehouderij zou bij voorkeur moeten plaatsvinden naar industrieterreinen.

Aanbevelingen ten aanzien van verzuring

SER	VROM-raad
<ul style="list-style-type: none"> • Inventariseren waar het nodig is om het milieubeleid ten aanzien van verkeer en vervoer verder te stroomlijnen, gericht op een samenhangende visie op bereikbaarheids- en milieuaspecten van de sector verkeer en vervoer. Dit zou een plaats kunnen krijgen in SVV3. • De Raad vindt het wenselijk dat een selectieve capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur hand in hand gaat met maatregelen in de sfeer van technologische vernieuwing en prijsinstrumenten (pagina 53). 	<ul style="list-style-type: none"> • Indien NL ten aanzien van NO_x de emissies verder wil reduceren dan internationaal is afgesproken is, het vanuit kosten oogpunt verstandig om deze reducties in het buitenland te realiseren. • Voorts voor NO_x: mogelijkheden tot uitruil tussen stof/bron zijn wenselijk • De Raad bepleit het zoeken naar synergie met klimaatbeleid, vanwege belang van een structurele aanpak van energievoorziening en -gebruik (met name technologische doorbraken). Belangrijkste nadeel is dat op korte termijn effecten op NO_x beperkt zijn. Raad vindt geïntegreerde aanpak alleen verantwoord indien kabinet bij klimaat krachtige stappen zet en tegelijkertijd (ter compensatie minder NO_x-effecten) de ammoniakreductie krachtiger aanpakt (gericht op meest kwetsbare gebieden) (pagina 22–23). • NH3: andere aanpak bepleit. In het bijzonder gebiedsspecifieke doelen. Raad bepleit formuleren doelen per gebied. Het beleid gericht op ammoniakreductie (en de daarbij vereiste reductie veestapel) kan aanmerkelijk aan kosteneffectiviteit winnen bij een gebiedsgerichte aanpak. Dit pleidooi wint volgens Raad aan gewicht wanneer men let op synergie via gebiedsgerichte aanpak met mestbeleid (nitraatreductie) en EHS-beleid, natuurbeleid en recreatiebeleid. Raad bepleit dat het einddoel zou moeten zijn een beëindiging van een deel van de intensieve veehouderij in en nabij gebieden die zowel voor verzuring als vermesting gevoelig zijn. • De Raad vindt het gerechtvaardigd om meer tijd te nemen voor het bereiken van de doelstelling van 1400 zuureq./ha. Bovendien bepleit hij het nog eens in alle openheid agenderen van het streefdoel van 400 zuureq./ha. (pagina 24–25).

Reactie van het kabinet

Algemeen

Het kabinet ondersteunt de opvatting van de VROM-raad dat het klimaatbeleid en verzuring waar mogelijk in samenhang moeten worden opgepakt om kosteneffectief te werk te gaan. Het kabinet acht het daarbij van belang in te zetten op structurele maatregelen die op de lange termijn echt effecten opleveren (met name op het gebied van technologie), ook als dit ten koste zou gaan van resultaten op de korte termijn. Dit laat onverlet dat de verzuringsdoelstelling waarop deze maatregelen gericht moeten zijn, aan herijking toe is, zoals ook in het NMP3 is aangegeven. De herijking van de verzuringsdoelstellingen zal in 2000 zijn afgerond en worden opgenomen in het NMP4. De voorbereidingen voor de herijking zijn inmiddels gestart. Het kabinet richt zich daarbij op het formuleren van een consistente set kwaliteitsdoelstellingen tot en met 2010 voor SO₂, NO_x en ammoniak emissiedoelstellingen voor de genoemde stoffen. In de uitspraken van de VROM-raad ten aanzien van het agenderen van de

doelstelling van 1400 zuureq./ha en het streefdoel van 400 zuureq./ha herkent het kabinet steun voor deze herijking. Herijking is ook van belang in verband met besluitvorming binnen de EU en UN/ECE over een EU-richtlijn emissieplafonds en het NO_x protocol. Beide zijn voorzien voor midden 1999.

De herijking bevat elementen als kosten-effectiviteit en zal zeker gebruik maken van mogelijke synergie met andere beleidsonderdelen zoals bijvoorbeeld klimaatverandering. De herijking zal interdepartementaal worden aangepakt. Tevens zullen relevante adviesraden om advies gevraagd worden.

Het kabinet realiseert zich dat met het bovenstaande nog onvoldoende recht gedaan wordt aan de fundamentele notie van de VROM-raad om over de thema's «heen te kijken». Het kabinet vindt dit een zeer interessante en zinvolle suggestie, maar wijst er wel op dat deze de fundamentele van het milieubeleid raakt. Een serieuze reactie hierop kan alleen gegeven worden in het kader van een bredere herijking van de strategie van het milieubeleid. Het kabinet neemt deze suggestie daarom mee bij de voorbereiding van een volgende strategische milieunota.

NO_x en verkeer en vervoer

De aanbeveling van de SER in het SVV3 tot een integrale visie op verkeer en vervoer te komen, ondersteunt de keuze van het kabinet dat het SVV3 in samenhang moet ingaan op milieu, bereikbaarheid en leefbaarheid. De problematiek op het terrein van verkeer en vervoer is complex en moeilijk grijpbaar. Deze problematiek vormt een belangrijke barrière op weg naar een duurzame leefomgeving en een duurzaam transportstelsel in ons land. Een pleidooi voor een kwaliteitssprong in het openbaar vervoer ziet het kabinet eveneens als steun voor zijn inzet.

In dit verband ziet het kabinet met belangstelling het deel-advies van de VROM-raad tegemoet ten aanzien van de mobiliteitsproblematiek.

Ammoniak

Het kabinet ziet de reactie van de VROM-raad als ondersteuning van het beleid. Het gebiedsgerichte ammoniakbeleid is gericht op een vermindering van de depositie op verzuringsgevoelige gebieden. Dit beleid wordt ingevuld via de Interimwet ammoniak en veehouderij en door het kabinet bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel Reconstructie concentratiegebieden. In dat kader streeft het kabinet naar een verdergaande integratie van gebiedsgerichtbeleid voor mest, ammoniak, nitraat, de EHS en natuur.

Het kabinet onderkent dat verplaatsing van de intensieve veehouderij een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ammoniak- en nitraatproblemen. In het NMP3 is deze optie opgenomen. Verplaatsing kost echter veel geld en zal afgewogen moeten worden ten opzichte van andere opties. In het regeerakkoord 1998 is afgesproken dat voor de uitvoering van de NMP3-opties in de periode tot 2010 in totaal 500 miljoen gulden wordt uitgetrokken. Hiervan is een deel bestemd voor opties voor mest- en ammoniakbeleid.

Voor beleidsintensivering op het gebied van natte natuur, de EHS en agrarisch natuurbeheer en voor de reconstructie van de varkenssector is tot 2010 in totaal 3 miljard gulden uitgetrokken. Hiervan wordt een substantieel deel uitgetrokken voor mest- en ammoniakmaatregelen.

In verplaatsing naar industrieterreinen wordt momenteel in het beleid nog niet voorzien. Deze gedachte is nader onderzoek waard. Daarbij zal het kabinet de toegenomen ruimtevraag voor industrieterreinen die hiervan het gevolg kan zijn betrekken. Het kabinet ziet vanwege het uitgangspunt om schone gebieden schoon te houden slechts beperkte mogelijkheden voor verplaatsing van met name intensieve veehouderij uit de zandgebieden/kwetsbare gebieden. Het kabinet richt zich de komende

jaren voorts op de verplaatsing van melkveebedrijven uit de kwetsbare gebieden.

4.4 Vermesting

Opmerkingen en aanbevelingen van de VROM-raad

Alleen de VROM-raad gaat in zijn advies in op het thema vermisting. Hij constateert een groot verschil tussen de huidige beleidsinspanningen en het uiteindelijk te bereiken doel. Toch ziet de Raad op dit moment weinig heil in het generiek aanscherpen van de emissiedoelen tot 2010. In de ogen van de Raad heeft het kabinet de juiste beslissing genomen door doelen te stellen die voor de landbouw nog enigszins haalbaar zijn en te kiezen voor een geleidelijke verbetering van de situatie (een gefaseerde reductie van de varkensstapel met 25%).

Dit neemt niet weg dat voor de komende periode ernstige milieuproblemen blijven bestaan. De Raad meent dan ook dat niet langer te ontkomen valt aan een principiële discussie over de verhouding tussen milieudoelen, de omvang van de veestapel en de locatiekeuzen van met name de intensieve veehouderij. Duidelijke politieke keuzes zijn nodig als het gaat om de vraag hoe men op langere termijn wil omgaan met de kloof tussen gewenste omvang van de veestapel en de gewenste bescherming tegen eutrofiëring. Voorts pleit de Raad ervoor de voorgenomen beleidsstrategie ten aanzien van vermisting op verschillende punten aan te vullen.

Aanbevelingen VROM-raad ten aanzien van vermisting

- Ondanks het verschil in beleidsinspanningen en te bereiken doelen ziet de Raad geen heil in een generieke aanscherping van de emissiedoelen tot 2010 (pagina 25).
- De Raad pleit er voor om de strategie op de volgende punten aan te vullen
 - ⇒ meer steun aan ecologische modernisering
 - ⇒ gebiedsgerichte aanpak met zichtbare resultaten voor natuur, milieu en landschap
 - ⇒ voorkomen toename van de emissies, onder meer door invoering van het algemene BTW-tarief op kunstmest en door aanpak van de problematiek rond kippenmest. (pagina 26–27).

Reactie van het kabinet

Aanscherping emissiedoelen

Met de opmerking dat de VROM-raad in generieke aanscherping van de emissiedoelen geen heil ziet, onderstreept de Raad het tot 2008/2010 ingezette kabinetsbeleid. Hierbij moet echter worden aangetekend dat er voor het Nederlandse beleid weinig marges bestaan. In het kader van de implementatie van de EU-Nitraatrichtlijn wordt vanuit de Europese Commissie juist een sterk beroep op Nederland gedaan om haar beleid aan te scherpen. Er bestaat hier een groot dilemma tussen enerzijds de gewenste haalbaarheid van het beleid en anderzijds de druk vanuit Europa om tot aanscherping over te gaan.

De principiële discussie en de politieke keuzes die de VROM-raad nodig acht ten aanzien van de verhouding milieudoelen, omvang van de veestapel en locatiekeuze is in feite al volop bezig. Met de Herstructureringswet en de Reconstructiewet wordt met name ingegrepen op de omvang van de veestapel en de locatie van de intensieve veehouderij. In 2000 zal een evaluatie van het totaal van het mest- en ammoniakbeleid plaatsvinden, waarbij de voortgang van het beleid centraal staat en

in het kader daarvan een bezinning op de wijze waarop het vervolgtraject zal worden ingevuld. De vragen van de VROM-raad moeten daarbij zeker aan de orde komen.

Ecologische modernisering

De noodzaak van ecologische modernisering wordt met nadruk onderschreven. Op dit terrein worden verschillende initiatieven genomen. Ook de sectoren zelf zijn bezig zich op de toekomstige ontwikkeling te bezinnen, waarbij met name ook de productkwaliteit en het ketenbeheer centraal staan. Als voorbeeld kan de melkveehouderij genoemd worden waarmee momenteel een intentieverklaring voor een integrale milieu-aanpak wordt voorbereid.

Er lopen momenteel 2 experimenten met premies op lagere mineralenverliezen. Hierbij worden groepen agrariërs financieel gestimuleerd tot lagere mineralenverliezen dan wettelijk is voorgeschreven. In 1999 evalueert het kabinet deze experimenten, waarbij het zal bezien of premies op lagere mineralenverliezen breder kunnen worden ingezet. Daarnaast heeft de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel aanbevelingen gedaan met betrekking tot een andere vorm van financiële stimulering van lagere mineralenverliezen, namelijk via een fiscale beloning voor bedrijven met lage mineralenverliezen. Over deze aanbevelingen heeft het kabinet nog geen standpunt bepaald.

Gebiedsgerichte aanpak

In Nederland heeft het gebiedsgerichte beleid al vanouds in eerste instantie vorm gekregen in kwetsbare gebieden als grondwater- en bodembeschermingsgebieden. Dit met het oog op de drinkwatervoorziening en de bescherming van specifieke landschappelijke cultuurhistorische waarden. Via het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden dat het kabinet bij de Kamer zal indienen, wordt een integrale aanpak van de verschillende beleidsterreinen zoals verzurings-, vermistings-, verdrogings-, EHS-beleid en ook regionaal-ruimtelijk en regionaal-economisch beleid, nagestreefd.

Voorkomen toename emissies

De Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel doet onder «overige milieubelastingen» onder andere de aanbeveling het BTW-tarief voor bijvoorbeeld kunstmest te verhogen naar het algemene BTW-tarief. Deze maatregelen ziet het kabinet als één van de mogelijkheden voor de invulling van het bedrag van 0,7 miljard gulden aan andere milieubelastingen en van de vergroeningsopbrengsten binnen het vergroeningspakket van 5,1 miljard gulden als onderdeel van de fiscale stelselherziening in het regeerakkoord.

Terecht wordt door de VROM-raad opgemerkt dat ook de kippenmestproblematiek alle aandacht nodig heeft. In het regeerakkoord 1998 is aangegeven dat de overheid de pluimveesector actief stimuleert om maatschappelijke knelpunten in het productie- en verwerkingsproces op te lossen. Expliciet wordt daarbij de verwerking van pluimveemest genoemd. De pluimveesector heeft zelf een visie opgesteld waarin onder meer wordt ingegaan op de dalende export van pluimveemest en de groei van de pluimveestapel. Binnenkort zal het kabinet hierover met de pluimveesector spreken. Mocht de sector zelf voor 1-1-2000 onvoldoende maatregelen hebben genomen om de gestelde doelen te bereiken, dan zullen door de overheid maatregelen worden getroffen.

4.5 Verstoring (geluidhinder)

Opmerkingen en aanbevelingen van de SER

Alleen de SER gaat in zijn advies in op de geluidproblematiek. Hij stelt

daarbij dat geluidhinder een sterk onderschat probleem is en dat hij het jammer vindt dat het kabinet besloten heeft de doelstelling op dit terrein los te laten. Tegelijkertijd constateert de SER dat in Nederland – gezien onze ruimtelijke inrichting – enige geluidhinder onvermijdelijk is vooral in de steden. Het beleid moet er echter volgens de SER ook daar op zijn gericht om ook de geluidhinder binnen aanvaardbare grenzen te houden. De SER adviseert tenslotte positief over verschillende opties die in het NMP3 zijn aangedragen voor een verdere intensivering van het beleid.

Aanbevelingen van de SER ten aanzien van geluidhinder

- NMP3-opties (pagina 54–55)
 - ⇒ Raad staat positief tegenover aanleg stil asfalt in stedelijke gebieden. Hogere kosten zouden zo veel mogelijk in een gevariabiliseerde vorm doorgerekend moeten worden.
 - ⇒ Aanscherpen geluidnormen voor gemotoriseerd verkeer (incl. vliegtuigen) is een (lange termijn) optie, mede gericht op productie geluidvriendelijker banden (op Europees niveau)
 - ⇒ meeliften met maatregelen gericht op energiebesparing in de bestaande bouw
 - ⇒ Onderzocht kan worden of de optie van verhandelbare geluidrechten praktische toepassingsmogelijkheden biedt.

Reactie van het kabinet

Het kabinet kan zich in algemene zin goed vinden in het advies van de SER ten aanzien van de problematiek van de geluidhinder. Het kabinet vindt geluidhinder een ernstig probleem en zal daartoe extra geld voor de bestrijding van deze problematiek uittrekken. Er is voor het verminderen van lokale hinder tot 2010 een bedrag van 180 miljoen gulden uitgetrokken. Daarnaast wordt tot 2010 500 miljoen uitgetrokken voor het realiseren van NMP3 opties. Het kabinet wil dit bedrag voor een nader te bepalen deel ook voor de reductie van geluidhinder gebruiken. Daarnaast zal het kabinet bij nieuwe investeringen in de infrastructuur en de gebouwde omgeving geluidsoverlast zoveel mogelijk proberen te beperken, zoals bijvoorbeeld nu al gebeurt bij de realisatie van autoluwe centra en wijken en bij duurzaam bouwen. Voorts zet het kabinet in op voertuigbeleid. Strengere EU-eisen en handhaving hiervan vormen een belangrijk instrument voor de bestrijding van geluidhinder. Daarom is ook in het NMP3 3 miljoen vrijgemaakt voor de handhaving van de geluidseisen voor brommers en motoren.

Lokale problemen, lokale oplossingen

Het kabinet deelt de mening van de SER dat lokale problemen zo veel mogelijk lokaal dienen te worden opgelost. Dit is ook de reden dat het project MIG (Modernisering instrumentarium geluidbeleid) is gestart. Onlangs is de nota MIG aan de Tweede Kamer toegezonden met het voorstel om gemeenten meer beleidsvrijheid te geven op het gebied van normstelling onder voorwaarde dat zij een eigen geluidbeleid gaan ontwikkelen. Eén van de onderwerpen uit dit geluidbeleid is het formuleren van doelstellingen en maatregelen om deze doelstellingen te behalen. Dit komt overeen met hetgeen de SER voorstelt onder «zelfsturing binnen kaders». Deze voorgestelde decentralisatie sluit ook goed aan bij de Planwet verkeer en Vervoer.

Herziening doelstelling ernstige geluidhinder

Ondanks het feit dat het kabinet geluidhinder als een ernstig probleem ervaart, heeft het toch weloverwogen aangekondigd de doelstelling voor ernstige geluidhinder te herzien. De huidige doelstelling («geen ernstige

hinder in 2010») is niet realistisch en heeft daarom ook geen sturend karakter. Uit diverse onderzoeken (onder meer ook de vierde Milieu-verkenningen van het RIVM) blijkt dat het onmogelijk is om in 2010 een verwaarloosbaar niveau van ernstige geluidhinder te bereiken. Zelfs met bovenproportionele maatregelen zal het niveau van ernstige geluidhinder in 2010 nooit onder de 10–20% uitkomen. (Vergelijk met nu: 40% van de bevolking wordt ernstig gehinderd door geluid.) De SER erkent dit ook waar hij stelt dat in Nederland enige geluidhinder onvermijdelijk is. Dit is ook de reden waarom er een nieuwe, meer sturende, doelstelling geformuleerd moet worden. Dit komt ook tegemoet aan het advies van de VROM-raad om sturingsambities meer in evenwicht te brengen met de sturingsmogelijkheden die de overheid heeft (advies VROM-raad over de Sturing van een duurzame samenleving). Er zal een nieuwe doelstelling geformuleerd worden voor de lange termijn, waarbij zal worden aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om de herziene doelstelling te realiseren. Voorts zal het kabinet aangeven wie deze maatregelen moeten nemen en wat daarbij de rol kan zijn van een tussendoelstelling en van taakstellingen voor relevante sectoren en de verschillende overheden. Deze actie sluit dan ook naadloos aan op het advies van de SER.

Verhandelbare geluidrechten

Het kabinet zal de suggesties van de SER voor de uitwerking van de NMP3-opties op dit terrein betrekken bij de besluiten die het zal nemen op dit terrein. Het kabinet plaatst echter wel een kanttekening bij het voorstel van de SER om na te gaan of de optie van verhandelbare geluidrechten praktische toepassing biedt. Er wordt momenteel op bescheiden schaal hiermee geëxperimenteerd (onder meer bij geluidruimten voor industrie-terreinen). Het kabinet acht het van belang hier eerst verdere ervaring mee op te doen, en ook de ervaring van experimenten op andere terreinen met een dergelijk instrument af te wachten, alvorens te besluiten dit grootschaliger in te zetten voor geluid.

5. Tot besluit

Beide adviesraden geven in hun adviezen op onderdelen later met aanvullende adviezen te willen komen. De SER acht het zinvol – bij voorkeur op basis van een advies-aanvraag – een definitief oordeel over het wenselijke pakket van maatregelen uit te spreken op basis van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid. De VROM-raad overweegt in een vervolg op dit advies nader te adviseren over mobiliteit in relatie tot milieu. Ook brengt de VROM-raad een vervolg-advies uit ten aanzien van de uitvoering van het VN-kaderverdrag over klimaatverandering.

Het kabinet is blij met deze initiatieven. In het regeerakkoord heeft het reeds aangegeven open te staan voor constructieve bijdragen vanuit de samenleving aan vraagstukken op het terrein van de leefomgeving. Het kabinet zal met de beide adviesraden nader overleggen over vervolg-adviezen op specifieke deelreinen.