

Vergaderjaar 2003–2004

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 23

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2003

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op het advies dat de WRR op eigen initiatief heeft uitgebracht met als titel «Naar nieuwe wegen in het milieubeleid».

Het kabinet ervaart het rapport als een steun in de rug voor de transitie-aanpak voor de hardnekkige milieuproblemen zoals zij beschrijft in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4). Het kabinet is dan ook van mening dat de in de titel van het WRR-rapport benoemde «nieuwe wegen» reeds door haar worden ingeslagen.

De WRR geeft de gewenste beleidsvorming aan voor de nu nog openstaande, hardnekkige milieuproblemen zoals de klimaatverandering en de relatief nieuwe milieuproblemen die zich de komende jaren zullen manifesteren. De uitwerking van de WRR op een viertal punten: het omgaan met wetenschappelijke kennis en onzekerheid, de organisatie van de maatschappelijke inbedding van kennis, de intermediaire scharnierfunctie van de nationale overheid tussen de verschillende territoriale niveaus en de gewenste verdeling van milieutaken tussen met name de Europese en de nationale overheid, is dan ook nastrevenswaardig.

Een eensluidende brief heb ik gestuurd naar de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Reactie op het WRR-rapport «Naar nieuwe wegen in het milieubeleid»

De kern van de reactie

Het kabinet herkent in de analyse van de WRR betreffende nieuwe uitdagingen aan het milieubeleid haar insteek die gekozen is bij de opzet en uitwerking van het NMP4. Ze beschouwt hiermee het rapport van de WRR als een extra zet in de richting van het uitwerken van het transitie-management en een sterke oriëntatie op Brussel. In onze reactie op het VROM-raad advies «Milieu en economie: ontkoppeling door innovatie» (september 2003) gaan we hier uitgebreid op in. De transities bevinden zich nog in de beginfase. In die fase is het vooral de taak van de overheid om nog geen opties uit te sluiten, discussies aan te jagen en kansrijke mogelijkheden ruimte te bieden. Experimenten moeten aantonen welke opties dat zijn. Op die manier komen de twee sleutelbegrippen van het transitie-management bij elkaar: kennis en participatie.

Het kabinet vindt de bevindingen van de WRR op het gebied van kennis, participatie en internationale ontwikkelingen de belangrijkste elementen uit het rapport. Hieronder zullen we deze reactie nader uitwerken.

Kennis en participatie

De WRR onderstreept het belang van kennis en informatie voor het verwerven van draagvlak voor milieubeleid. Ook al zal de wetenschap, zoals de WRR stelt, nooit een absolute scherprechter kunnen zijn bij de aanpak van de nieuwe generatie milieuproblemen. Gegeven de complexe causaliteiten die daar spelen kan vanuit de wetenschap immers meestal geen volledige zekerheid worden geboden en is tegenstrijdigheid in de opvattingen geen uitzondering. Politieke besluitvorming vergt – aldus de WRR – dan ook een brede participatie en een actieve open consultatie onder regie van een responsieve overheid, die ervoor moet zorgen dat het geheel van relevante kennis, expertise en argumenten ter tafel komt. Objectieve toetsbare kennis moet bij de besluitvorming niettemin zoveel mogelijk leidend zijn. Het gaat daarbij zowel om de fundamentele kennisontwikkeling gericht op een beter begrip van de achterliggende fysieke en sociale systemen als om het gebruik van kennis ter ondersteuning van beleidsprocessen.

Recent heeft de Raad voor Ruimtelijk-, Natuur- en Milieuonderzoek een advies uitgebracht met de titel Omgaan met kennis in transities. De belangrijkste les van dat advies is dat een veranderende, meer interactieve beleidsaanpak betekent dat de overheid ook anders met kennis omgaat. Het nieuwe WRR-rapport onderschrijft die gedachte.

Hardnekkige milieuproblemen vereisen namelijk collectieve inzet van meerdere partijen. De overheid heeft het niet alleen voor het zeggen en moet dus interactieve beleidsprocessen vormgeven. Ze doet dat met het multi-actorproces. Daarbij brengen verschillende partijen vanuit hun eigen achtergronden en belangen soms conflicterende kennis in. Daardoor stijgt de kans op onenigheid. Voorbeelden zijn de discussies rond de Betuwe-route en het boren in de Waddenzee. De kennisstrijd kan deels worden voorkomen door in een vroeg stadium alle kennisvragen bij elkaar te brengen en door «joint fact finding» het onderzoek uit te voeren. Pas daarna moet de belangendiscussie volgen. Bij de transities probeert de overheid die aanpak zo goed mogelijk in praktijk te brengen. De ervaring die we daar mee opdoen is ook voor andere beleidsterreinen van belang.

Het universitaire milieuonderzoek is eind 2000 gevisiteerd. Het internationale review panel constateerde dat «environmental sciences in the Netherlands is alive and well. The Netherlands remains one of the leading countries in the field of environmental research in the world». Environmental sciences moeten daarbij worden verstaan als de multidisciplinaire wetenschap die zich richt op de relaties tussen de samenleving en haar natuurlijke omgeving en die de daaruit voortvloeiende problemen probeert te begrijpen en op te lossen. Environmental sciences zijn per definitie probleemgericht, wat niet wegneemt dat ze onafhankelijk en volgens strikte wetenschappelijke standaarden dienen te worden beoefend. Het genoemde panel is ook wat dat betreft zeer positief over het milieuonderzoek aan de Nederlandse universiteiten.

Niettemin staat de continuïteit van de onderzoeksprogramma's en de onafhankelijkheid voortdurend onder druk door de grote afhankelijkheid van veelal op korte termijn gericht contractonderzoek. Binnen onderzoeksgroepen maakt dat vaak tweederde deel uit van de activiteiten. Zeker waar opdrachtonderzoek binnen dit gebied de onderzoeker vaak de rol geeft van consultant in onderhandelingsprocessen waar uiteenlopende belangen spelen (zoals de WRR constateert), kan dit resulteren in minder gewenste situaties.

Het kabinet zal de RMNO vragen, in goed overleg met de KNAW en de VSNU, voor de fundamentele en beleidsmatige kennisontwikkeling voor de complexe milieuvraagstukken een advies uit te brengen over de gewenste rolverdeling binnen en tussen verschillende publieke en private kennisinstellingen en de consequenties die dit voor de kennisinfrastructuur moet hebben zodat de hoge kwaliteit van het Nederlandse milieuonderzoek gewaarborgd blijft.

Internationaal

Het kabinet deelt de mening van de WRR dat de internationale dimensie van milieubeleid, zeker voor de «wicked» milieuproblemen, aan gewicht wint. Het kabinet heeft daarom in het Regeerakkoord gekozen voor een activerende internationale inzet. Bij het bepalen van die inzet spelen, zoals de WRR bepleit, vraagstukken van haalbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van oudsher een grote rol. Daarvoor zal het kabinet zeker oog blijven houden. Het kabinet herkent dat de legitimatie «het moet van Brussel» onvoldoende is om draagvlak en steun voor beleid te winnen. Het kabinet zal zich daarom bezinnen op de wijze waarop «pro-actief» draagvlak te winnen is voor problemen die «wicked» zijn en een internationale oplossing vragen. Deze staan inderdaad waarschijnlijk het verst van de beleving van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Het kabinet acht het, ter versterking van de realisatie van nationale beleidsdoelen, van belang dat, zoals verwoord in de Europese Milieugenda, in de beginfase van ieder beleidsontwikkelingstraject in het milieubeleid nadrukkelijker nagegaan wordt of een Europese beleidsontwikkeling te verkiezen is. Het uitgangspunt voor een Europese inzet vormt dus steeds een nationaal «beleidstekort» dat op EU niveau effectiever kan worden aangepakt. Bij het bepalen van deze effectiviteit speelt een aantal vragen een rol. Deze vragen hebben enerzijds betrekking op de kenmerken van het milieuprobleem en anderzijds op aspecten als de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten alsmede ontwikkelingen in de EU. Bij kenmerken van het milieuprobleem zijn vragen aan de orde als de (schaal-)grootte van het milieuprobleem, of het probleem een specifiek Nederlands karakter heeft dan wel zich grensoverschrijdend voordoet, en of het probleem gerelateerd is aan een product dat zich vrij

over de Europese (interne) markt beweegt. Een Nederlands streven naar een Europese aanpak kan slechts succesvol zijn als hiervoor binnen de EU een «basis» is. Een basis is dan enerzijds een juridische basis of bevoegdheid op grond van het verdrag of EU-harmonisatie en anderzijds draagvlak, bij de Commissie en lidstaten, om tot een Europese aanpak te komen.

Het kabinet deelt de analyse van het milieubeleid op wereldschaal slechts ten dele. De WRR stelt dat de Top van Johannesburg een vrijwel mislukking was omdat de politieke verklaring slechts eerdere commitments herbevestigde. Het kabinet deelt die mening niet. Allereerst niet omdat juist gezien de gewijzigde (geo-)politieke verhoudingen en de sociaal-economische ontwikkeling een herbevestiging van het commitment aan duurzame ontwikkeling een belangrijk politiek signaal is. Maar in de tweede plaats niet omdat op een groot aantal terreinen dit commitment vertaald is in doelstellingen en bij behorende acties. Acties van zowel overheden als ook tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Korthedshalve verwijst het kabinet voor de algehele waardering van de uitkomsten van de WSSD naar de brief aan de Tweede Kamer.

Het kabinet deelt evenmin de opvatting van de WRR dat duurzame ontwikkeling ingeperkt moet worden tot de aspecten van ecologische duurzaamheid (zie de eerdere kabinetsreactie op het WRR-rapport over duurzaamheid en het Actieprogramma duurzame ontwikkeling). Juist mondiaal groeit de ervaring met samenhangend formuleren van beleid op het vlak van milieu en ontwikkeling. En het kabinet zal blijven benadrukken dat in de vertaling van de uitkomsten de Doha, Monterrey en Johannesburg een integrale follow-up nodig is. Dat betekent niet dat duurzame ontwikkeling over alles gaat. De Regering ziet een effectief internationaal milieubeleid als een voorwaarde voor duurzame armoedebestrijding. Immers het zijn juist de ontwikkelingslanden en dan met name de armere bevolkingsgroepen daarbinnen die het meest te lijden hebben van de milieuproblemen als klimaatverandering, gebrek aan water en verlies aan biodiversiteit. Met de Millennium Development Goals en de doelstelling die de WSSD in nauwe samenhang daaraan op milieugebied heeft toegevoegd bestaat een goede set van doelstellingen die kan dienen als kompas voor de internationale acties op het gebied van duurzame ontwikkeling. Reductie van duurzame ontwikkeling tot of de milieu-dimensie of de sociaal-economische dimensie doet naar de mening van het kabinet geen recht aan de internationaal breed gedragen invulling van duurzame ontwikkeling.

Terecht wijst de WRR op de noodzaak van institutionalisering en verankering van de uitkomsten. Maar ook daar zijn goede stappen gezet. Op wereldschaal door de vertaling van de uitkomsten in het werkprogramma van de CSD. Op EU niveau door uitwerking van milieu als derde pijler van de Lissabonstrategie met een sterke nadruk op onder meer de vaststelling van sectorale ontkoppelingsdoelen en de hervorming van onduurzame subsidies. En binnen Nederland door de vaststelling van het Actieprogramma Duurzame Daadkracht waarin zowel de internationale inzet als de nationale acties zijn opgenomen.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de door de WRR voorgestelde strategie voor mondiale milieuproblemen, waarbij «coalitions of the willing» het primaire instrument zijn om vooruitgang te boeken. Niettegenstaande de moeizame onderhandelingen die voorafgaan aan multilaterale overeenkomsten hecht het kabinet zeer aan het vasthouden aan de totstandkoming van multilaterale afspraken. De feitelijk door de WRR voorgestelde «opt out» strategie ondermijnt zowel het noodzakelijke brede politieke

commitment wereldwijd als ook de effectiviteit van multilaterale afspraken. Wel ziet het kabinet een aanvullende rol voor de door de WRR bepleite «coalitions of the willing». Naast het multilaterale beleid wordt in het transitiekader (bijv biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen) gewerkt met «coalitions of the willing» en de vooruitstrevende actoren. Het kabinet constateert dat in de vorm van «partnerships» een goede start is gemaakt wat betreft de «coalitions of the willing» in Johannesburg. In CSD kader zal het kabinet kritisch blijven volgen of de aangekondigde partnerschappen hun beloftes waarmaken.

Het kabinet deelt de analyse van de WRR over de ontwikkelingen in het Europese Milieubeleid. Het kabinet deelt de opvatting van de WRR dat er goede redenen zijn om de mogelijkheden van variatie binnen de communautaire methode verder te verkennen. Dit moet evenwel niet leiden tot een ondermijning van het «level-playing-field» dat juist met het maken van Europese afspraken beoogd wordt. Wel moet het helder zijn dat gemaakte afspraken daadwerkelijk geïmplementeerd worden. Het kabinet is in dit verband positief over de door de Europese Commissie geïntroduceerde Benchmarking in het synthese rapport voor de Voorjaarsraad.

Zo is VROM in Europees verband gestart met het zogenaamde ENAP-project, wat staat voor Exploring New APproaches in regulating industrial installations. ENAP is bedoeld om de verlening van milieuvergunningen te moderniseren en de inzet van alternatieve instrumenten te bevorderen. Op die manier worden nieuwe mogelijkheden verkend voor regulering van industriële bedrijven. Hierbij wordt gekeken naar: de mogelijkheden van emissiehandel als alternatief voor vergunningverlening, het verbinden van bedrijfsinterne milieuzorg met vergunningverlening en toezicht en regulering op het niveau van concerns en bedrijfsterreinen.

Het kabinet vindt het hiermee van groot belang de ontwikkeling van EU-beleid scherp te volgen. Een grotere betrokkenheid aan het begin van de EG-reguleringscyclus moet er voor zorgen dat ontwikkelingen al in een vroeg stadium worden onderkend. De Tweede Kamer weet dan ook wat eraan komt en dat maakt snellere implementatie mogelijk. Dit om te realiseren dat Nederland wat dit betreft weer tot de koplopers van Europa gaat behoren.