

Vergaderjaar 2003–2004

28 663

Milieubeleid 2002–2006

Nr. 17

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2004

Hierbij bied ik u de Kabinetsreactie op de Milieubalans 2004 aan.

De Milieubalans 2004 heeft u reeds op 7 mei 2004 ontvangen (VROM 04-347). Op basis van de Wet Milieubeheer brengt het RIVM jaarlijks de Milieubalans uit. De Milieubalans verschijnt in het kader van de begrotingsystematiek van het Rijk, «Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsverantwoording» dit jaar voor de tweede keer in mei. In de Milieubalans staat de ontwikkeling van de milieukwaliteit in relatie tot het gevoerde beleid beschreven.

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

KABINETSREACTIE OP DE MILIEUBALANS 2004

De Milieubalans 2004 – ontwikkeld door het RIVM – geeft een beschrijving van de milieukwaliteit in relatie tot het gevoerde beleid en de relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Het Kabinet geeft in deze reactie aan hoe het met de belangrijkste zorgpunten om gaat en in de toekomst om zal gaan.

1 Ontkoppeling en doelbereik

De Milieubalans 2004 constateert dat het milieubeleid duidelijk effect heeft gehad: de afstand tot de doelen is in vrijwel alle gevallen kleiner. Echter, het tempo van het huidige beleid is in de meeste gevallen onvoldoende om de internationale verplichtingen van 2010 te halen. Van de nationale verplichtingen, is in de uitvoeringsnotitie «Vaste waarden, nieuwe vormen» door het Kabinet reeds aangegeven dat veel van de doelen uit het «Nationaal Milieubeleidsplan 4» (NMP4) in 2010 niet worden gehaald, vooral vanwege geldgebrek. De ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk zet door. Ondanks de afnemende milieudruk, blijft bij een stijgend inkomen de energiebehoefte van consumenten toenemen, vooral voor elektriciteit en mobiliteit.

Het *Kabinet* heeft in de reactie op het VROM-raad advies «Milieu en economie: Ontkoppeling door Innovatie» uiteengezet dat voor het realiseren van duurzame ontwikkeling en absolute ontkoppeling de overheid zowel innovatie-initiatieven bottom-up zal stimuleren als het generiek beleid zal versterken. Hiermee worden milieukosten verder in prijzen doorberekend. Dit is in lijn met NMP4. Innovatie biedt kansen om bij toenemende energiebehoefte ontkoppeling te bereiken.

Om innovatie-initiatieven te stimuleren wordt onder andere duurzaamheid waar mogelijk integraal meegenomen in het innovatie-instrumentarium. Daarnaast neemt het Kabinet extra maatregelen om duurzame activiteiten te stimuleren en levert het Kabinet een actieve bijdrage aan het «EU-Actieplan voor Milieutechnologie» dat onlangs is verschenen. Tijdens de informele milieuraad onder Nederlands voorzitterschap over de derde pijler van de «Lissabonstrategie», staat milieu als kans voor economische groei en een groter concurrentievermogen in Europa centraal. Ontkoppeling speelt daarbij een belangrijke rol.

Economische instrumenten zijn belangrijk om het generieke beleid te versterken, zoals ook de VROM-raad aangeeft. In lijn met het NMP4 en de notitie «Vaste Waarden, Nieuwe Vormen» heeft het Kabinet de implementatie van de «EU-richtlijn Handel in broeikasgassen» ter hand genomen. Hierdoor vinden reducties van CO₂-emissies (uit de grote bronnen) plaats, daar waar dat tegen de laagste kosten kan. Parallel hieraan is de wetgeving voor het nationale systeem van handel in NO_x-emissierechten in voorbereiding. Het belastingstelsel is de afgelopen jaren reeds aanzienlijk vergroend, maar het Kabinet zal verdere vergroening blijven nastreven. Zo wordt in 2005 een verhoging van de «Energie Belasting» (EB) met 10% (€ 450 mln.) doorgevoerd. Daarnaast onderzoekt het Kabinet andere vergroeningsmaatregelen, met name op het gebied van verkeer en vervoer. De werkzaamheden zijn er op gericht om concrete vergroeningsvoorstellen op te nemen in het «Belastingplan 2005».

Een zorgpunt van de Milieubalans 2004 is dat Nederland de verplichte emissieplafonds voor zwaveldioxide, stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen met het huidige beleid in 2010 naar verwachting niet zal halen. Ook met de aanvullende beleidsvoornemens uit het kabinetsplan «Erop of eronder» blijft het halen van de emissieplafonds onzeker, omdat de voornemens onvoldoende zijn uitgewerkt, gefinancierd en geïnstrumenteerd. Met name het halen van het emissieplafond NO_x is problema-

tisch. De Milieubalans 2004 constateert dat wanneer maatregelen worden beoordeeld op effectiviteit en efficiency, maatregelen bij verkeer het beste bijdragen aan het oplossen van de NO₂-knelpunten.

Het *Kabinet* heeft in maart 2004 de Tweede Kamer gemeld dat zij er vertrouwen in heeft dat Nederland de plafonds met de ingezette beleidslijn in *Erop of eronder* gaat halen. Ten eerste wordt actief gestuurd op het halen van de plafonds. Beschreven maatregelen kunnen vervangen worden door andere, zolang de plafonds worden gehaald. Dat zal in het doelgroepenoverleg ook verder worden uitgewerkt. Ten tweede zal een reservepakket maatregelen worden uitgewerkt, dat zo nodig (vanaf 2006) ingezet zal worden. Het Kabinet is van mening dat de Milieubalans 2004 onvoldoende rekening houdt met de verschillende aard van maatregelen: er zijn vervangingsmaatregelen en abrupte maatregelen. Vervangingsmaatregelen hebben een gradueel effect, dat gelijk op loopt met de mate waarin oude types vervangen worden door nieuwe (productenbeleid). Deze maatregelen dienen op korte termijn te starten. Abrupte maatregelen zijn technische maatregelen aan grote puntbronnen, die – als ze eenmaal geïnstalleerd zijn – direct hun volle effect sorteren. Gezien de relatief korte inbouwtijd van deze abrupte maatregelen (ongeveer drie jaar) is het anno 2004 te vroeg om te constateren dat het plafond in gevaar is: er is nog voldoende tijd voor concretisering van het beleid. Tenslotte deelt het kabinet op dit moment niet de volledig beschikbare emissieruimte uit, om tegenvallers op te kunnen vangen (SO₂, NO_x). Wanneer die tegenvallers redelijkerwijs niet aan Nederland toegerekend mogen worden (bijvoorbeeld de tegenvaller bij de testcyclus verkeer), zal de EU worden verzocht hiervoor binnen Europa een oplossing te vinden. Als dit leidt tot overschrijding van het NO_x-plafond in 2010, dan is de verwachting dat de Europese Commissie daar in de beoordeling van een al dan niet ingebrekestelling rekening mee zal houden.

In vergelijking met de Milieubalans 2003 zijn kleine veranderingen opgetreden. Ten eerste spreekt de Milieubalans 2004 over een succesvol afvalbeheer in Nederland. Het storten van afval is verder afgenomen en het hergebruik is gestegen naar 80%. Dit leidt er toe dat de Milieubalans 2004 constateert, in tegenstelling tot in de vorige milieubalans, dat het aanneemelijk is dat de doelstelling met het vastgesteld beleid wordt gehaald. Ten tweede was in de Milieubalans 2003 nog geen uitspraak mogelijk over de doelbereiking bij bodemsanering. De Milieubalans 2004 verwacht dat de doelen met het huidige beleid niet worden gehaald: Het huidige tempo van de bodemsanering is te laag om het doel uit het «Nationaal Milieubeleidsplan 3» (NMP3) in 2023 te realiseren. Op plekken waar de vraag naar ruimte groot is, kan een investering in bodemsanering aantrekkelijk zijn. Dit kan in aanvulling op het beoogde beleid het tempo van bodemsaneringen opvoeren.

Het *Kabinet* onderschrijft dat de NMP3-doelstelling voor 2023 niet wordt gehaald: De NMP3-doelstelling dat in 2023 alle verontreinigde bodems zijn gesaneerd dan wel worden beheerd, is als gevolg van de bezuinigingen opgeschoven naar het jaar 2030. In de «Beleidsbrief Bodem» is aangegeven op welke wijze die doelstelling bereikt kan worden. De mate waarin de markt bereid zal zijn te investeren in het beheer en de kwaliteitsverbetering van de bodem is een onzekere factor. In de «Beleidsbrief Bodem» is mede om die reden aangekondigd dat niet langer de bodemkwaliteit centraal staat, maar het gebruik van de bodem. Gebruikers zullen gestimuleerd worden te zorgen dat de bodemkwaliteit geschikt is voor het gebruik. Bij een onvoldoende kwaliteit hebben gebruikers de keuze tussen of kwaliteitsverbeterende maatregelen of het accepteren van gebruiksbepalingen. Hierdoor zal een behoorlijke stimulans uitgaan om te investeren in de kwaliteit van de bodem. In 2004 vindt een evaluatie

plaats van het vernieuwde bodemsaneringsbeleid; een kabinetsreactie over deze evaluatie zal eind 2004 naar de Kamer worden verzonden.

2 Spanningsveld decentralisatie en EU-beleid

De Milieubalans 2004 presenteert een tussenbalans van de integratie en decentralisatie van het milieubeleid. Bestuurlijke aspecten over de doorwerking van Europees beleid naar de veelal lokale uitvoering zijn hierbij meegenomen. Externe integratie (afstemming van de beleidsvelden milieu, ruimtelijke ordening, natuur en water) en decentralisatie van de beleidsuitvoering met behulp van «integraal gebiedsgericht beleid» zijn belangrijke beleidsontwikkelingen sinds de jaren '90. Geconstateerd is echter dat enkele belangrijke voorwaarden voor een succesvolle decentralisatie nog niet zijn vervuld: (1) Beleid op rijksniveau vraagt meer samenhang, (2) speelruimte voor regio nog te beperkt, (3) beperkte meetbaarheid doelstellingen en monitoring inspanning.

Het *Kabinet* spant zich in om een goede invulling te geven aan het decentralisatieproces: Ten eerste illustreert het in samenhang uit brengen van de «Nota Ruimte», de «Agenda Vitaal Platteland» en de «Nota verkeersemissies» als ook de inhoud van bijvoorbeeld de «Agenda Vitaal Platteland» (waarin de verbinding van de 3 P's van duurzaamheid centraal staat) de stappen die het kabinet zet om meer samenhang te brengen in het rijksbeleid. In de loop van 2004 spreken het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen in het reguliere milieuoverleg over de mate waarin meer samenhang in het beleid op rijksniveau kan bijdragen aan succesvolle decentralisatie.

Ten tweede is de sturingsfilosofie die in de Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte is neergelegd één waarbij het Rijk stuurt op hoofdlijnen en rijksdoelen; voor het overige wordt de regie bij de provincies neergelegd. Het Kabinet maakt in het kader van het «Investeringsbudget Landelijk Gebied» serieus werk van ontkokering, vermindering van beleidscategorieën, vermindering van procedures en administratieve lasten en formulering van operationele doelstellingen. Hiermee vergroot de speelruimte voor de regio. Hoe de bundeling met Europese geldstromen het beste vorm kan krijgen blijft een punt van aandacht vanwege verschillende «sturingsfilosofieën». De Nederlandse inzet richting Brussel is er op gericht om tot eenvoudige, robuuste en transparante procedures te komen.

Ten derde: Het Rijk zoekt in het kader van het «Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland», de «Nota Ruimte», het te ontwikkelen «Investeringsbudget Landelijk Gebied», maar ook voor de huidige inspanningen in het landelijk gebied («Subsidie Gebiedsgericht Beleid») gezamenlijk met provincies en kennisinstituten naar doelformulering en een monitoringsystematiek. Daarbij is van belang dat enerzijds verantwoording van bestede gelden («output») zeker wordt gesteld en anderzijds beleidseffect-monitoring («outcome») vorm kan krijgen om zo leereffecten en daarmee constante verbetering van gebiedsgericht beleid mogelijk te maken.

De Milieubalans 2004 constateert tevens dat het spanningsveld met het EU-beleid (hiërarchisch, sectoraal, harde normen, afrekenbaar) en het regionaal gebiedsgericht beleid (participatief, integraal, afweegbaar) toeneemt. De EU stelt harde en afrekenbare doelen. Op nalatigheid vanuit de EU zijn sancties mogelijk in de vorm van ingebrekestellingen en boetes. In Nederland is een decentralisatie en dereguleringsproces in gang gezet, waarbij de uitvoering van beleid grotendeels bij lagere overheden komt te liggen. Hoewel in Nederland wel harde en afrekenbare doelen bestaan, is de handhaving beperkt en worden er geen sancties

ingezet. Een nationale strategie over hoe hier mee om te gaan enerzijds richting Brussel en anderzijds richting de regio ontbreekt nog.

Het *Kabinet* is zich ervan bewust dat het EU-beleid spanningen kan opleveren met het gebiedsgerichte beleid: De «Brusselse» sturingsfilosofie, en daarmee het karakter van wetgeving voortvloeiend uit EU-beleid, is anders dan de Nederlandse. Overigens kent de Nederlandse beleidspraktijk niet alleen gebiedsgerichte kenmerken; generieke instrumenten zijn gericht op een eenduidige uitvoering, maar kunnen in een interactief proces tot stand komen. Voorts is Nederland in veel gevallen van EU-wetgeving een enthousiaste medeontwikkelaar geweest. Enkele decennia van EU-milieuwetgeving heeft inmiddels geleid tot een normenstelsel dat als basis fungeert voor het nationale milieubeleid. In het EU-milieubeleid zijn tendensen waarneembaar van kaderwetgeving die ruimte laat voor meer nationale, en zelfs gebiedsgerichte, invulling. De «Kaderrichtlijn Water», de in ontwikkeling zijnde «Richtlijn grondwater» en de «EU-bodemstrategie» zijn voorbeelden hiervan. De uitbreiding van de EU zal deze tendens waarschijnlijk versterken. De Europese Milieuagenda, die in augustus 2003 naar de Tweede Kamer is verzonden, spreekt al van de Nederlandse wens om gebiedsgerichte elementen meer in Europese wetgeving tot uiting te laten komen. Een verdere verfijning van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets (waaraan alle nieuwe Commissievoorstellen worden onderworpen) is een methode om te bepalen welke delen van voorgenomen EU-beleid en wetgeving zich lenen voor een dergelijke benadering. Voortgaande decentralisatie legt in toeneemende mate de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid bij provincies en gemeenten, ook beleid dat zijn oorsprong vindt binnen de EU. Met provincies en gemeenten zal nader worden besproken hoe een versterkte rol ook bij de ontwikkeling van EU-beleid vorm kan krijgen. Overigens kan ook gesteld worden dat niet zozeer de spanning met EU beleid toeneemt maar dat beleidstekorten in relatie tot onze eigen doelen uit het NMP4 toenemen. Door het EU-beleid in instrumentele termen aan te scherpen, bijvoorbeeld aanscherping van emissie-eisen door verkeer, komt het doel dichterbij.

Ten aanzien van handhaving constateert de Milieubalans 2004 dat onder druk van het professionaliseringstraject van de handhaving het gemiddeld aantal controles per bedrijf afneemt.

Het *Kabinet* is van mening dat de situatie genuanceerder is: Ten eerste is er slechts een lichte afname in het aantal controles per bedrijf. Ten tweede constateert de Milieubalans 2004 zelf dat de afname van het aantal controles meerdere oorzaken heeft, zoals de toename van het aantal bedrijven en de toename van het aantal procedures. Over de invloed van het professionaliseringstraject op de kwantitatieve inzet voor de uitvoering zijn geen feitelijke cijfers bekend: enerzijds zal bij een aantal organisaties de inzet voor de verbetering ten koste gaan van de uitvoering van de handhaving (*de kost gaat voor de baat uit*), anderzijds zijn er organisaties waar extra capaciteit beschikbaar wordt gesteld voor het professionaliseringsproces. Uit de «Nulmeting administratieve lasten» is inmiddels gebleken dat het aantal inrichtingen (vergunningplichtig en niet-vergunningplichtig) ongeveer gelijk is gebleven.

Nederland heeft de hoogste dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport in Europa. Om te kunnen voldoen aan Europese milieukwaliteitseisen zijn veelal technische maatregelen nodig die verder gaan dan gemiddeld in de EU. Echter, de Milieubalans 2004 constateert dat het aantal ingebrekestellingen toe neemt: Lidstaten lopen achter bij het implementeren van EU-regelgeving in nationale regelgeving. Nederland

behoort bij de koplopers met een achterstand van ruim 10%, terwijl dit twee jaar geleden nog maar 1% was.

Het *Kabinet* onderkent dat de achterstanden die Nederland op dit moment heeft een punt van zorg zijn. Inmiddels zijn verscheidene acties ondernomen om het proces beter te volgen en meer te stroomlijnen. Ten eerste heeft de Ministerraad op 10 oktober 2003 besloten dat voortaan maandelijks een voortgangsrapportage over de achterstand bij de implementatie van Europese richtlijnen voor zal liggen. Het «Interdepartementaal Coördinatie-overleg voor Europees Recht» geeft maandelijks advies over deze rapportage.

Ten tweede: In het «Interdepartementaal Coördinatie-overleg voor Europees Recht» is voorgesteld als ondersteunende actie voor het voorkómen van implementatie achterstanden, dat de *BNC-fiches* (BNC: Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) met implementatiegevolgen voor Nederland naast de Staatssecretaris voor Europese zaken ook door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon aan het parlement worden gestuurd. Door het bijgeleidend schrijven van de verantwoordelijke bewindspersoon kan eventueel tijdig overleg met de betrokken vaste Kamercommissie plaatsvinden. Zo ontstaat meer aandacht voor de richtlijnvoorstellen, in een fase waarin nog invloed richting Brussel kan worden uitgeoefend. Ook bij VROM is de achterstand op dit moment aanzienlijk. De kortetermijn prognose is echter niet ongunstig. Naar verwachting zal de achterstand de komende maanden teruglopen en per 1 juli 2004 grotendeels ingelopen zijn.

3 Klimaat

De Milieubalans 2004 constateert dat de verandering van het klimaat duidelijker zichtbaar wordt. Bij uitvoering van het nu vastgestelde beleid en de aangekondigde uitbreiding met de reducties van lachgas in de chemische industrie wordt naar verwachting aan de binnenlandse Kyoto-doelstelling in 2010 voldaan. Ten aanzien van de buitenlandse reducties is gesteld dat het nog te vroeg is om te kunnen vaststellen of Nederland met het nu ingezette beleid via «Joint Implementation» en «Clean Development Mechanism» aan de buitenlandse reductiedoelstelling van 20 miljard kg CO₂-equivalenten zal voldoen. Weliswaar zijn voor 75% van de benodigde buitenlandse emissiereducties contracten afgesloten, maar de meeste projecten zijn nog niet goedgekeurd.

Het *Kabinet* beaamt dat voor 75% van de benodigde buitenlandse emissiereducties contracten zijn afgesloten, maar dat de meeste projecten nog niet zijn goedgekeurd. Echter, deze constatering is onvolledig: immers in de raamcontracten is overeengekomen welke hoeveelheid CO₂-reducties de intermediaire organisaties geacht worden te leveren. Deze intermediaire organisaties hebben daartoe een grote pijnlijn van projecten in behandeling, waardoor uitval van projecten gecompenseerd kan worden. Het Kabinet heeft er vertrouwen in dat met het huidig ingezette beleid aan de buitenlandse reductiedoelstelling zal worden voldaan.

De Milieubalans 2004 constateert dat bij vastgesteld beleid het aandeel binnenlandse reducties kleiner dan 50% wordt. Door de invoering van CO₂-emissiehandel binnen de EU kan door «Joint Implementation» en «Clean Development Mechanism» door bedrijven het aandeel binnenlandse reducties mogelijk nog kleiner worden.

Het *Kabinet* heeft zich verplicht tot aankoop van buitenlandse reducties ter grootte van de helft van de te behalen reductie in de Kyoto-periode (2008–2012), zijnde ca. 20 Mton per jaar. De sectoren dienen de andere helft van de maatregelen zelf te nemen. De sectoren die meedoen aan het Europese

systeem van emissiehandel hebben de mogelijkheid om ook emissierechten in het buitenland te kopen. Dit kan via de aankoop van emissierechten bij bedrijven binnen Europa die ook meedoen aan emissiehandel, of via de onlangs uitonderhandelde «Linking directive». Het doel van deze «directive» is het mogelijk maken dat sectoren die meedoen aan emissiehandel emissierechten kunnen aankopen via het «Clean Development Mechanismen» of «Joint Implementation», al dan niet buiten Europa. Volgens het compromis dat onlangs tussen de Raad en het Europese Parlement bereikt is, moeten lidstaten een limiet op het gebruik van de JI- en CDM-kredieten per afzonderlijke installatie vaststellen voor de periode 2008–2012. Het gaat hierbij om een percentage van de onder het emissiehandelssysteem toegewezen rechten aan deze installatie. Overigens kunnen ook sectoren die niet meedoen aan emissiehandel onder het Kyoto-protocol buitenlandse reducties aankopen via «Clean Development Mechanismen» of «Joint Implementation». Voor al deze buitenlandse reducties geldt dat de sectoren deze zelf dienen te organiseren en te bekostigen. Op dit moment is niet in te schatten wat dit betekent voor de binnenlandse reducties. Het is zeker niet uit te sluiten dat het percentage buitenlandse reducties zal gaan stijgen.

4 Landbouw en het landelijk gebied

De Milieubalans 2004 concludeert over de werking van de Meststoffenwet dat er grote investeringen zijn gedaan door zowel de overheid als de landbouwsector en dat er ook aansprekende resultaten zijn geboekt. Echter, het Europees Hof heeft het Nederlandse systeem op basis van verliesnormen als instrument ter invulling van de Nitraatrichtlijn definitief afgewezen. Tevens constateert de Milieubalans 2004 dat het areaal uitspoelingsgevoelige gronden naar verwachting met een factor 2–3 zal toenemen.

Het *Kabinet* zal het hofarrest naar de letter en de geest uitvoeren. In december 2003 heeft Nederland reeds een concept «3^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn» ingediend bij de Europese Commissie, waarin de hoofdlijnen van het stelsel van gebruiksnormen zijn beschreven dat het kabinet in 2006 wil invoeren. Tot die tijd blijft «MINAS» (Nederlands stelsel op basis van verliesnormen) van kracht. De invulling van de normen en forfaits van het nieuwe stelsel wordt momenteel afgerond mede op basis van de resultaten van de «evaluatie Meststoffenwet 2004». De beleidsbrief over de invulling van het nieuwe stelsel wordt een dezer dagen aan de Tweede Kamer aangeboden. In juni 2004 zal het definitieve «3^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn», zoals afgesproken, naar de Europese Commissie worden verzonden. Met het gelijktijdig ter visie voorleggen van het «wetsvoorstel Nieuw mestbeleid» bij maatschappelijke organisaties wordt tevens een start gemaakt met het wetgevingstraject. Dit alles vormt de voorwaarde én basis voor het indienen deze zomer bij de Europese Commissie van het verzoek tot versoepeling van de EU-gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest (derogatieverzoek). Ten behoeve van de invoering van het gebruiksnormenstelsel in 2006 zal ook het besluit «Zand- en Lössgronden» worden herzien. In dit besluit wordt de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden geregeld, waarvoor aanvullend beleid gaat gelden. Op basis van de uitgevoerde actualisatie (voorjaar 2004) zal in de beleidsbrief een voorstel worden opgenomen voor de aanpassing van de omvang van het areaal uitspoelingsgevoelige gronden en het aanvullende beleid.