

MILIEU- EN NATUUREFFECTEN

HOOFDLIJNENAKKOORD

KABINET BALKENENDE-2

september 2003

Rapportnummer 500013002

Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM

in samenwerking met:

- Wageningen Universiteit en Researchcentrum
- Energie-onderzoek Centrum Nederland

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030-274 9111; fax: 030-274 2971

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
1 OPDRACHT EN AFBAKENING.....	11
2 HET HOOFDLIJNENAKKOORD EN DE BEGROTING 2004	13
3 NATUUR EN LANDSCHAP.....	15
3.1 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR, OMVANG EN SAMENHANG	15
3.2 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR, HOOGWAARDIGE NATUURKWALITEIT	19
3.3 RECONSTRUCTIE	21
3.4 STEDELIJK GROEN.....	22
3.5 LANDSCHAP.....	25
3.6 BIOLOGISCHE LANDBOUW	26
4 MILIEU	29
4.1 KLIMAATVERANDERING EN ENERGIE	29
4.2 GELUID	31
4.3 BODEMSANERING	34
4.4 STIMULERING (MILIEU)TECHNOLOGIE.....	36
5 MINDER REGELS.....	39
BIJLAGE 1 OVERZICHT MUTATIES OVERHEIDSUITGAVEN 2004-2007.....	41
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	44

Samenvatting

Natuur: meer geld, minder sturing

Het kabinet Balkenende-2 reserveert in de periode 2004-2007 700 miljoen euro extra voor natuur en reconstructie, waarvan ruim 400 miljoen voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daarmee is voldoende geld beschikbaar om het voor de komende kabinetsperiode beoogde areaal EHS te realiseren. De realisatie heeft echter grote risico's omdat de sturing van de rijksoverheid op de EHS afneemt. Het kabinet zet - evenals het kabinet Balkenende-1 - sterk in op particulier natuurbeheer. Maar de belangstelling daarvoor is tot nu toe erg klein. Het realiseren van een goede natuurkwaliteit in de EHS komt in gevaar, omdat uitbreiding van intensieve veehouderij rond kwetsbare natuur mogelijk blijft door de voorgenomen aanpassing van de Wet ammoniak en veehouderij.

Milieu: goedkoper, met weinig effect op emissies

Het kabinet bespaart in de periode 2004-2007 900 miljoen euro op milieu-uitgaven. Deze bezuinigingen hebben per saldo nauwelijks een negatief milieu-effect. Dit komt omdat de Nederlandse aankoop van emissiereducties in het buitenland momenteel kan plaatsvinden tegen een lagere prijs dan oorspronkelijk begroot en de stimulering van duurzame energie verder wordt gestroomlijnd ('maatwerk'). Het blijft onzeker of Nederland aan zijn Kyoto-verplichting voor 2010 kan voldoen. De internationale milieuverplichtingen op het terrein van verzurende emissies (SO₂, NO_x en VOS) en de grenswaarden aan de luchtconcentraties van NO₂ en fijn stof blijven bij de huidige kabinetsvoornemens buiten bereik.

NATUUR

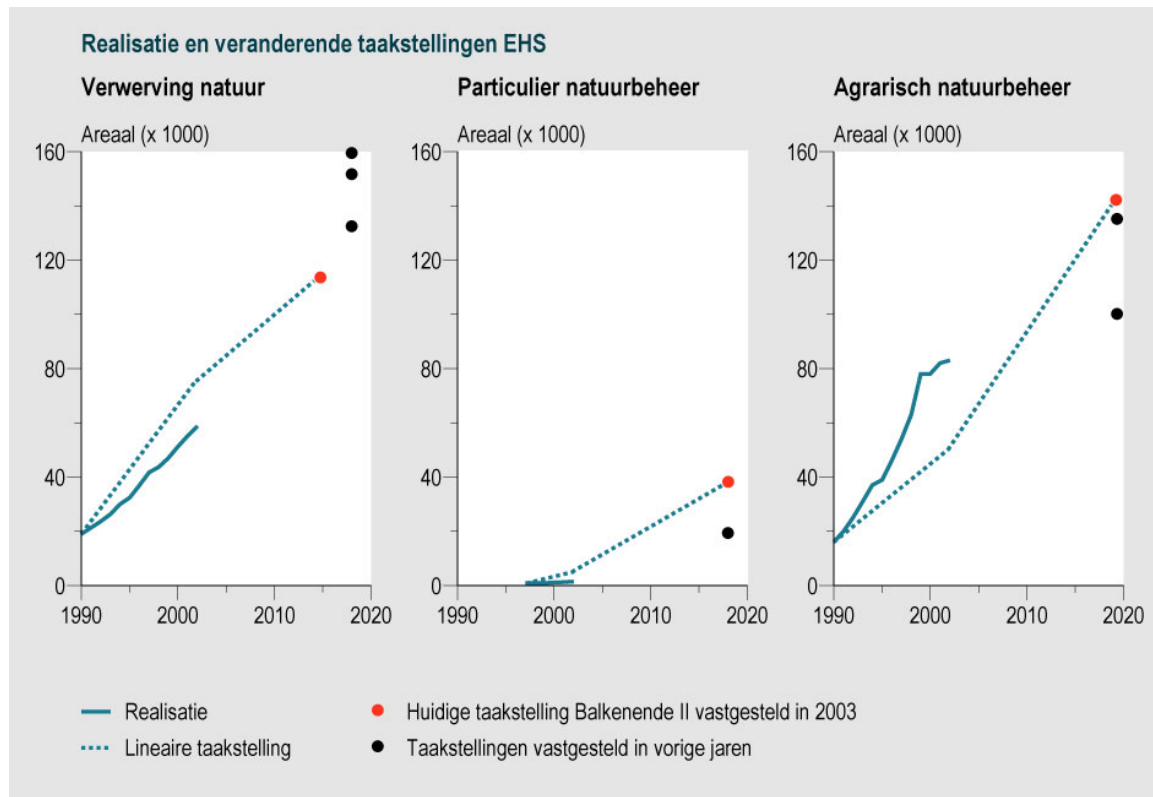
Door extra gelden de komende jaren voldoende middelen voor uitbreiding EHS

Het kabinet acht de realisatie van de EHS in 2018 van vitaal belang. In de periode 2004-2007 investeert het huidige kabinet ruim 400 miljoen extra in de EHS. Daarnaast zet het kabinet sterk in op particulier natuurbeheer waarmee de jaarlijkse kosten in de kabinetsperiode naar beneden gaan, maar wel 30 jaar lang op de begroting zullen blijven drukken. Deze twee ontwikkelingen hebben tot gevolg dat in deze kabinetsperiode voldoende geld is gereserveerd om aan de nieuwe areaal-taakstellingen te voldoen. Echter, in 2004 nog sprake van een beperkt budget omdat de extra EHS-gelden voor de periode 2005-2007 zijn begroot.

Realisatie EHS risicovol door verminderde sturing van het Rijk

De doelstelling van de EHS is driedelig, namelijk het realiseren van het *areaal* EHS, een *samenhangende* EHS met een *hoogwaardige natuurkwaliteit*. Door een aantal beleidswijzigingen, deels onder het vorige kabinet ingezet, neemt de sturing van de rijksoverheid op de realisatie van deze doelen af. Dit is risicovol voor het bereiken van de beoogde EHS. De risico's zijn:

- De belangstelling voor particulier natuurbeheer is tot nu toe erg klein, terwijl het kabinet juist inzet op grotere inzet van particulier beheer (*figuur 1*).
- Bij particulier beheer kan de overheid minder sturen op een samenhangende EHS.
- Het ruimtelijk beleid zoals verwoord in de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid (2002) biedt bescherming aan de nu aangewezen maar versnipperde natuurgebieden. Het biedt echter geen waarborg voor een samenhangende EHS.
- Het voornemen om de Wet ammoniak en veehouderij (2002) alleen van toepassing te laten zijn op de *zeer* kwetsbare natuur en niet meer op de kwetsbare natuur.



Figuur 1 Realisatie en veranderende taakstellingen van de EHS.

Hoogwaardige natuurkwaliteit EHS vereist zowel generiek beleid als zonerings

Om de in de EHS beoogde hoogwaardige natuurkwaliteit te realiseren is een combinatie van generiek beleid en ruimtelijk zoneringsbeleid nodig. Dit leidt tot de volgende drieslag:

1. Generiek beleid, bij voorkeur in internationaal verband, voor het laten afnemen van de achtergronddepositie.
2. Geen uitbreiding of nieuwvestiging in een zone langs gevoelige natuurgebieden omdat anders de depositie op deze natuurgebieden juist toeneemt (ruimtelijke zonerings).
3. Selectief, bij natuurgebieden met hoge natuurwaarden en een hoge lokale ammoniakdepositie ('hot spots'), saneren van lokale bronnen.

Zones rond kwetsbare natuur vallen niet langer onder de Wet ammoniak en veehouderij. Daarmee blijft het mogelijk dat intensieve veehouderij uitbreidt of zich nieuw vestigt dichtbij kwetsbare natuurgebieden. Dit kan leiden tot een toename van de ammoniakdepositie op deze natuur, terwijl het beleid juist een reductie van de depositie beoogt. Van de circa 130.000 ha kwetsbare natuur waarvoor de zoneringsmaatregel niet meer geldt, is circa 40.000 aangemeld onder de Vogel- en/of Habitatrictlijn. De bescherming van deze gebieden tegen de 'externe' werking van ammoniak is waarschijnlijk niet te realiseren zonder aanvullende ruimtelijke zoneringsmaatregelen, als aanvulling op het generieke ammoniakbeleid.

Tabel 1 Kerngegevens natuur en milieu bij uitvoering van het vastgestelde beleid, inclusief de beleidswijzigingen van het kabinet Balkenende-2.

Thema	Trend 1985-2002	Doel- bereiking?
Miljoen euro		
Klimaat: binnenlands		V
Klimaat: 'Kyoto-instrumenten'	-	V
Duurzame energie		
Footprint-CO ₂ /dematerialisatie		-
Emissies NO _x , SO ₂ , VOS		V
EmissiesNH ₃		V
Depositie N/zuur op natuur		
Luchtkwaliteit		V
Nutriëntenverlies landbouw		V
Nitraatconcentraties in grondwater		V
Bestrijdingsmiddelen		
Oppervlaktewaterkwaliteit		
Geluid		
Externe veiligheid		
Bodemsanering		
Afvalbeheer		
Biologische landbouw		
Agrarisch natuurbeheer		
Verwerving en inrichting EHS		

V: Internationale verplichting

Criteria bij de kleuren in kolom 2:

groen: afname milieudruk en/of verbetering milieukwaliteit

geel: min of meer gelijkblijvend

rood: toename van milieudruk en/of verslechtering milieukwaliteit

Criteria bij de kleuren in kolom 3:

groen: doelen worden naar verwachting met vastgesteld beleid gehaald

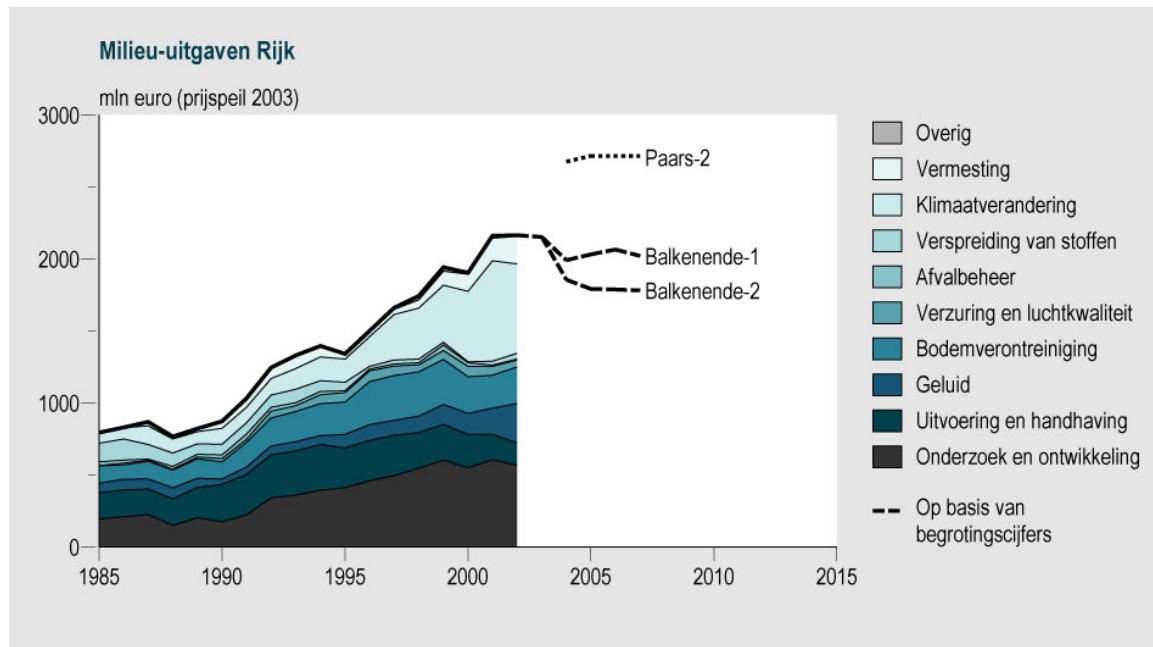
geel: nog geen uitspraak mogelijk

rood: doelen worden naar verwachting met vastgesteld beleid niet gehaald

MILIEU

Milieu-uitgaven van het Rijk gaan dalen

In het Hoofdlijnenakkoord en de uitwerking daarvan in de begroting 2004 wordt in de periode 2004-2007 verder bezuinigd op de Rijksuitgaven voor milieu. Ten opzichte van de begroting onder het kabinet Balkenende-1 wordt in deze periode circa 900 miljoen euro minder begroot (*figuur 2*).



Figuur 2 Jaarlijkse milieu-uitgaven van de rijksoverheid, 1985-2007. Stippellijnen geven de begrotingen onder Paars-2 (hierbij is het steekjaar 2005 gehanteerd), Balkenende-1 en Balkende-2.

De bezuiniging op milieu komt grotendeels voor rekening van het thema energie en klimaat. Er blijkt onder andere minder geld nodig voor de aankoop van emissiereducties in het buitenland, waarmee Nederland een deel van de Kyoto-verplichting realiseert. Die emissiereducties blijken goedkoper dan tot nu toe begroot.

Het blijft onzeker of Nederland aan de Kyoto-verplichting voor 2010 kan voldoen

De bezuinigingen op het binnenlands klimaatbeleid hebben per saldo een te verwaarlozen effect op de uitstoot van broeikasgassen. Door de afschaffing van de energiepremieregeling zullen onder andere minder bestaande huizen geïsoleerd kunnen worden, waardoor de CO₂-emissie zal toenemen. Dit effect wordt naar verwachting gecompenseerd door een lager energiegebruik door huishoudens onder invloed van een verhoging van de Regulerende Energiebelasting (REB), een verdere stimulering van de binnenlandse productie van duurzame energie en een wat lager autogebruik doordat het 'kwartje van Kok' niet aan de automobilist wordt

teruggegeven. Sturend in de CO₂-emissie zijn met name de fysieke productie-ontwikkeling in de zware industrie en de ontwikkeling in de binnenlandse elektriciteitsproductie. In 2001 en 2002 bleek de productie in deze sectoren, en daarmee de CO₂-emissie, nog weinig gevoelig voor de lage economische groei in deze jaren. Bij uitvoering van het vastgestelde beleid, inclusief de beleidswijzingen uit het Hoofdlijnenakkoord en de begroting 2004, is het onzeker of Nederland aan zijn Kyoto-verplichting voor 2010 kan voldoen. Om met meer zekerheid het Kyoto-doel te kunnen halen heeft het vorige kabinet in 'Vaste Waarden, Nieuwe Vormen' (2002) gekozen voor extra binnenlandse reductie van NO₂ bij de salpeterzuurindustrie.

EU-verplichtingen 2010 blijven buiten bereik

De EU-emissieplafonds voor de uitstoot van verzurende stoffen (SO₂, NO_x en VOS) in 2010 zullen met de beleidsvoornemens van het huidige kabinet niet worden gerealiseerd. Wel is het EU-emissieplafond voor ammoniak binnen bereik. Het huidige beleid is niet voldoende om overall in Nederland aan de EU-grenswaarden voor NO₂ en fijn stof te voldoen. Met name op drukke verkeerslocaties in stedelijk gebied blijven overschrijdingen van de Europese NO₂-grenswaarde ook in de toekomst vóórkomen.

Accent op brongerichte geluidmaatregelen gaat ten koste van oplossen bestaande knelpunten

Het budget voor het plaatsen van geluidsschermen op geluidsknelpunten wordt in de periode 2004-2007 met 15% (20 miljoen euro) verlaagd. Wel komt er 115 miljoen euro extra voor onderzoek en (proef)toepassing van brongericht geluidmaatregelen zoals geluidarm wegdek. Praktijktoepassing van deze brongerichte technieken kan op termijn een aanzienlijk groter effect hebben en veel kosteneffectiever zijn dan het plaatsen van (effectgerichte) geluidsschermen. Tot die tijd zullen mensen, door de bezuiniging op geluidsschermen, langer hinder hebben van lawaai.

Minder geld voor bodemsanering kan leiden tot vertraging in renovatieprojecten

Het kabinet bezuinigt 15% op het budget voor bodemsanering (circa 100 miljoen euro in de periode 2004-2007). Regelgeving biedt een onvoldoende vangnet om de milieurisico's van deze bezuiniging te compenseren. De bezuiniging vermindert de mogelijkheden van de overheid om private en co-financiering te stimuleren, waardoor er naar verwachting minder bodemsaneringen zullen worden uitgevoerd. Dit kan ertoe leiden dat de oplossing van lokale knelpunten bij de voortgang van renovatieprojecten (verder) vertraagt. Door de doelstelling voor bodemsanering te verschuiven van 2023 naar 2030 past het kabinet zijn ambities evenredig aan op de verminderde financiering.

Meer geld voor generieke technologie-stimulering, minder voor milieutechnologie

Het kabinet trekt meer geld uit voor generieke technologie-stimulering en minder geld voor de stimulering van specifieke milieutechnologie. Milieunormen kunnen een belangrijke marktimpuls voor nieuwe schone technologieën betekenen. Het

kabinetsvoornemen om in te zetten op scherpe Europese milieunormen, zal daarom mede bepalend zijn voor de kosteneffectiviteit van de overheidssubsidies voor milieutechnologie.

10% biologische landbouw in 2010 met de huidige kabinetsvoornemens niet haalbaar

Het kabinetsvoornemen is om in 2010 10% van de landbouwproductie te bestemmen voor biologische landbouw. Het huidige percentage is 1,9%. De 10%-doelstelling is met de huidige inzet van middelen en instrumenten niet haalbaar. De lichte intensivering van de rijksuitgaven voor biologische landbouw kan wel leiden tot een verdere vergroting van het aandeel biologische landbouw.

1 Opdracht en afbakening

De Vaste Kamercommissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft de minister van VROM gevraagd het Milieu- en Natuurplanbureau de milieu- en natuureffecten van het Hoofdlijnenakkoord in kaart te laten brengen. De minister heeft hier positief op gereageerd. De resultaten van de beoordeling worden in deze rapportage aangegeven.

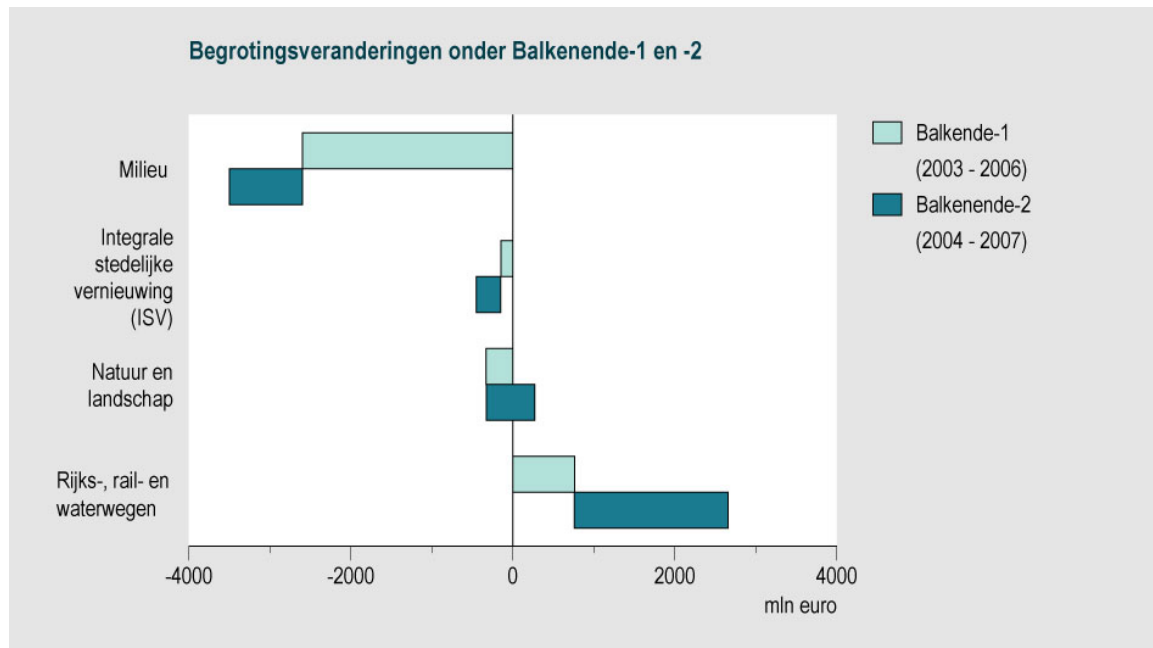
In deze evaluatie is gekeken hoe bezuinigingen en intensivering van milieu- en natuuruitgaven op de begroting 2004 zich verhouden tot de begroting 2003 van het kabinet Balkenende-1. Daarnaast zijn beleidswijzigingen uit het Hoofdlijnenakkoord en de begroting bekeken in het licht van langere termijn trends in het milieu- en natuurbeleid. In de begroting 2004 wordt tevens vooruitgekeken naar de periode 2005-2008. Net als in het Hoofdlijnenakkoord is de regeerperiode van 4 jaar (2004-2007) als uitgangspunt genomen voor de evaluatie.

In totaal bezuinigt het kabinet in de komende periode (2004-2007) circa 17 miljard euro. Op de milieu-uitgaven wordt 900 miljoen euro bezuinigd, daartegenover staat een intensivering van de begrote gelden voor natuur en landschap met netto 600 miljoen euro.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft in november 2002 de milieu- en natuureffecten van het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende-1 in kaart gebracht en gerapporteerd (MNP/RIVM, 2002). De conclusies uit die beoordeling zijn voor een groot deel ook van toepassing op het Hoofdlijnenakkoord en zijn dan ook in de voorliggende beoordeling van het Hoofdlijnenakkoord meegenomen.

2 Het Hoofdlijnenakkoord en de Begroting 2004

Het nieuwe kabinet investeert in vergelijking met de vorige begroting die onder het kabinet Balkenende-1 werd opgesteld minder in milieu en integrale stedelijke vernieuwing en meer in natuur en in rijks-, spoor- en waterwegen (*figuur 2.1.1*).



Figuur 2.1.1 Intensiveringen en bezuinigingen in de begrotingen 2003 (Balkenende-1) en 2004 (Balkende-2) ten opzichte van de begroting onder Paars-2.

De beoordeling van deze begrotingsaanpassingen op natuur- en milieueffecten wordt in de navolgende paragrafen uitgewerkt. Een nadere specificatie van de begrotingswijzigingen staat in bijlage 1 van dit rapport.

3 Natuur en landschap

3.1 Ecologische Hoofdstructuur, omvang en samenhang

- De gereserveerde EHS-gelden voor de totale periode 2004-2007 zijn voldoende om de nieuwe jaarlijkse taakstellingen (hectares verwerving, inrichting en beheer) in de komende kabinetsperiode te financieren.
- Met de koerswijziging naar meer particulier en agrarisch natuurbeheer verschuiven kosten naar de volgende generatie.
- Om de EHS daadwerkelijk te realiseren zal het tempo waarin particulier natuurbeheer wordt gerealiseerd sterk verhoogd moeten worden.
- Doordat er meer op particulier natuurbeheer wordt ingezet vermindert de sturingsmogelijkheid van het rijk met betrekking tot een *samenhangende* EHS.

In de brief aan de Tweede Kamer van 9-10-2002 heeft minister Veerman een koerswijziging aangekondigd voor het natuurbeleid. Inzet is een verschuiving van verwerving van gronden naar beheer door particulieren en boeren. Met de verschuiving, die geleidelijk wordt ingezet, wordt beoogd de maatschappelijke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de natuur te vergroten. Minister Veerman zet in het kabinet Balkenende-2 de ingezette koers door. Daarnaast zijn er in het Hoofdlijnenakkoord extra financiële middelen vrijgemaakt (de intensiveringsgelden). Deze middelen zijn voor een deel te traceren in de begroting 2004. In een begeleidende brief van Veerman bij de begroting wordt een voorstel gedaan voor de verdeling van de intensiveringsgelden. Bij de beoordeling van het Hoofdlijnenakkoord heeft het MNP gebruik gemaakt van een *conceptversie* van de begeleidende brief van Veerman.

De belangrijkste punten uit het kabinetsbeleid zijn:

- 1) De resterende taakstelling per 1-1-2004 zal voor 60% worden gerealiseerd via verwerving en voor 40% via beheer.
- 2) Grondverwerving is uiterlijk 2015 afgerond, met een intensivering in deze kabinetsperiode.
- 3) Voor realisatie van de EHS en reconstructie is vanaf 2008 structureel 250 miljoen euro per jaar extra beschikbaar.

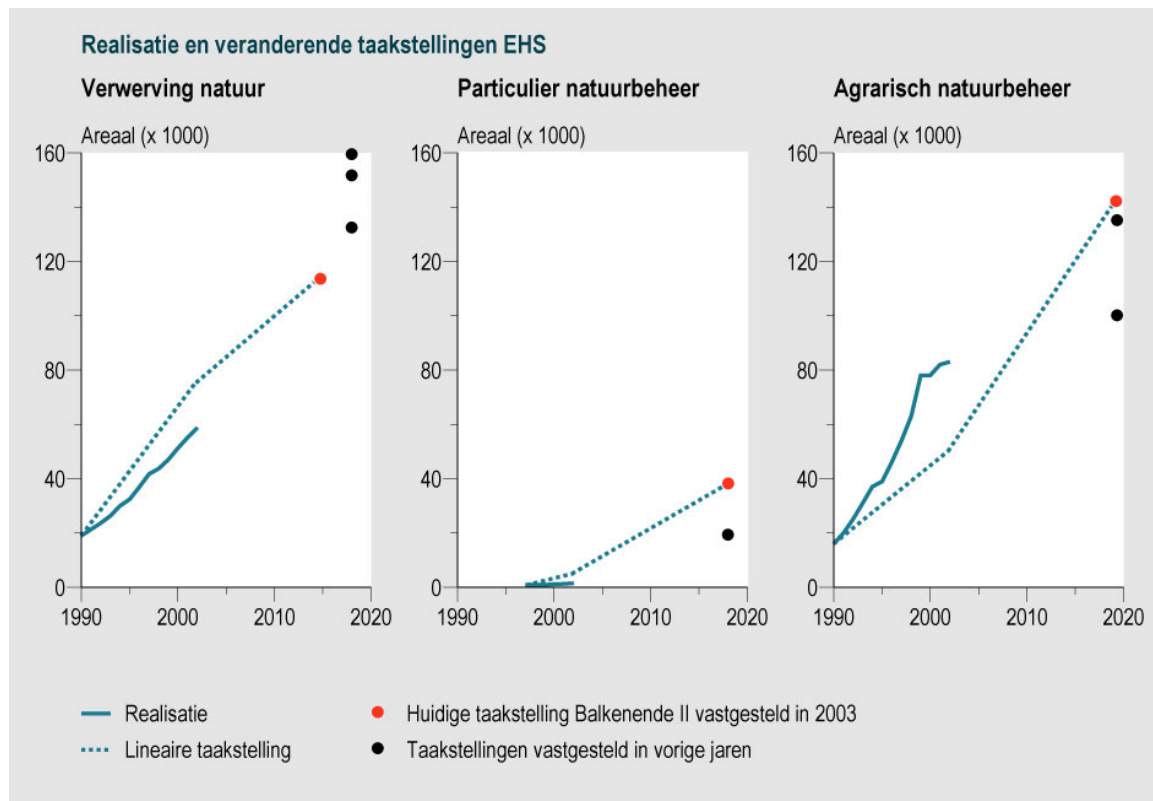
Bij de beoordeling van het Hoofdlijnenakkoord houdt het MNP alleen rekening met beleid dat in de kabinetsperiode (2004-2007) wordt uitgevoerd.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

Het Hoofdlijnenakkoord bevestigt de doelstelling om de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 volledig te realiseren. Er wordt een beleidsintensivering aangekondigd van 700 miljoen euro voor de realisatie EHS en uitvoering van de Reconstructie varkenshouderij en kwaliteitsimpuls zandgebieden. In de Begroting 2004 is een globale verdeling van de 700 miljoen intensiveringsgelden opgenomen. Over de gehele kabinetsperiode bezien komt 2/3 deel ten goede aan de realisatie van de EHS en 1/3 deel aan de reconstructie (zie *bijlage*). Het kabinet heeft de extra EHS-uitgaven getemporiseerd waardoor in de eerste twee begrotingsjaren 2004-2005 150 miljoen euro (circa 20%) beschikbaar is en 550 miljoen euro in 2006-2007. De koerswijziging die in het vorige kabinet is aangekondigd, namelijk een groter aandeel agrarisch en particulier natuurbeheer, wordt ook toegepast op de intensiveringsgelden voor de EHS. De eerste tranche robuuste verbindingen (13.500 ha) is financieel gedekt. Vanaf 2008 is er volgens de begeleidende brief bij de begroting financiële dekking voor de tweede tranche robuuste verbindingen.

Beoordeling

De financiële middelen voor de realisatie van de EHS komen met de intensivering weer op het niveau van het kabinet Kok II. De beoordeling van het Hoofdlijnenakkoord, de Begroting 2004 en de begeleidende brief is uitgevoerd tegen het licht van de beleidsprestaties die de laatste jaren zijn gehaald en de herhaalde malen gewijzigde taakstellingen. In figuur 3.1.1 zijn achtereenvolgens de verwerving van nieuwe natuur, het agrarisch natuurbeheer en het particulier natuurbeheer in beeld gebracht.



Figuur 3.1.1 Realisatie en veranderende taakstellingen van de EHS.

De nieuwe taakstellingen voor 2015 zijn circa: 120.000 hectare te verwerven nieuwe natuur, 140.000 hectare agrarisch natuurbeheer en 40.000 hectare particulier beheer.

Verwerving nieuwe natuur

Het realisatietempo van de verwerving van gronden voor nieuwe natuur is de afgelopen jaren licht gestegen en ligt op koers voor de nieuwe taakstelling. Het aankoopbeleid van de afgelopen jaren moet dan wel onverkort worden doorgezet. De vooruitzichten voor realisatie zijn gunstig. De financiële middelen zijn toereikend en het grondaanbod neemt toe.

In 2002 werd een biedingenstop door LNV ingevoerd. Dit houdt in dat in 2003 geen nieuwe aankoopverplichtingen werden aangegaan. De reeds aangegane aankoopverplichtingen uit 2002 werden gefinancierd uit het budget van 2003 en deels 2004. In de nieuwe begroting worden de extra gelden voor aankoop getemporeerd en verschoven naar 2006 en 2007 (zie *bijlage*). Het budget voor verwerving in 2005 is, uitgaande van een lineaire jaarlijkse taakstelling, ontoereikend. Over de gehele kabinetsperiode bezien is het budget echter wel toereikend. Gegeven de dekking op de rijksbegroting in de latere jaren zou het Rijk in 2004 gebruik kunnen maken van leenfaciliteiten.

Gegeven de EHS-doelstelling van het kabinet verdient het aanbeveling om het proces van grondverwerving snel ter hand te nemen. De huidige biedingenstop zet het langjarige proces van EHS realisatie onder druk. Niet alleen door het verwerven van minder hectares, maar ook door het voorbij laten gaan van (strategische) kansen op de grondmarkt en het afnemende maatschappelijk vertrouwen in de rijksoverheid als verantwoordelijke voor dit beleid.

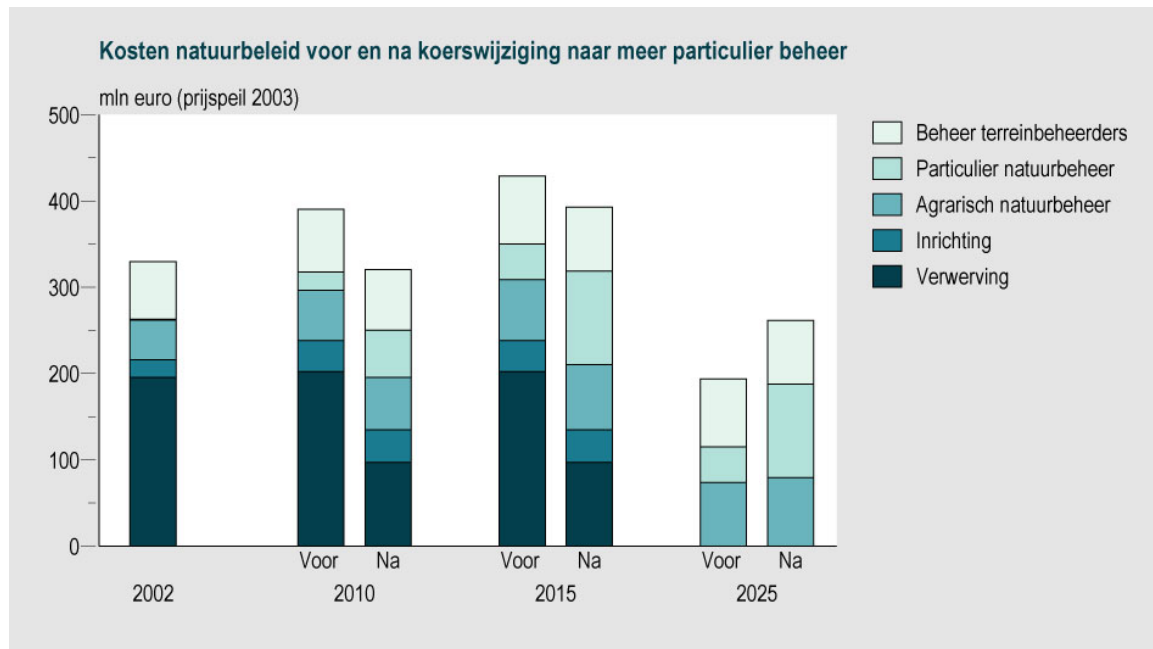
Particulier (agraris) natuurbeheer

Het areaal agrarisch natuurbeheer stagneert de laatste jaren (*figuur 3.1.1*). Voor het (overig) particulier natuurbeheer, waarbij een langjarige overeenkomst wordt afgesloten met functiewijziging naar natuur, is de belangstelling nog zeer gering. De huidige trend is sterk afwijkend van de beleidsambitie, die met de nieuwe koerswijziging aanzienlijk is verhoogd van 20.000 naar 40.000 ha in 2018. Dit betekent dat er circa 2500 hectare per jaar aan particulier natuurbeheerovereenkomsten moet worden afgesloten om de taakstelling te realiseren. Uit oogpunt van doelbereiking voor de EHS als geheel is het verstandig enige flexibiliteit in te bouwen in de begroting voor particulier natuurbeheer, zodat bij onderuitputting deze middelen voor andere natuurdoeleinden kunnen worden ingezet.

Een extra aandachtspunt bij de inzet van particulier natuurbeheer is de ruimtelijke samenhang. De ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid met deze regeling te vergroten kan op gespannen voet staan met de hoofdoelstelling van het rijksbeleid om de versnippering tegen te gaan door een ruimtelijk samenhangende hoofdstructuur. Bij een beperkte belangstelling voor de regeling bepaalt het aanbod de locatie. Zo is de afgelopen jaren de helft van het particuliere natuurbeheer gerealiseerd buiten de EHS. Het is bij de ingezette koerswijziging niet helder op welke wijze wordt aangestuurd op ruimtelijke samenhang. Voor een effectief beleid is het gewenst hier specifieker in te zijn.

Kosten natuurbeleid voor en na koerswijziging

Door de koerswijziging naar meer particulier natuurbeheer veranderen de kosten voor het Rijk (*figuur 3.1.2*). Meer particulier natuurbeheer bespaart de overheid kosten voor verwerving van grond, maar daar tegenover staat dat de overheid gedurende 30 jaar aan de particuliere beheerder een compensatie betaalt voor de waardedaling die optreedt wanneer de functie van grond verandert naar natuur. De komende 15 jaar zijn de totale jaarlijkse kosten voor het natuurbeleid zoals het nu is ingezet lager dan bij grondverwerving. Echter, na 2018 zijn de totale jaarlijkse kosten hoger (*figuur 3.1.2*).



Figuur 3.1.2 Verloop van de jaarlijkse kosten van verwerving, inrichting en beheer, voor en na de koerswijziging in het natuurbeleid op basis van normbedragen.

3.2 Ecologische hoofdstructuur, hoogwaardige natuurkwaliteit

- Het kabinet acht de realisatie van de EHS in 2018 van vitaal belang. De kans op het realiseren van een EHS met hoogwaardige natuurkwaliteit neemt af wanneer uitbreiding of nieuwvestiging van intensieve veehouderij mogelijk blijft nabij kwetsbare natuur, zoals kabinet voorstelt.
- Van de circa 130.000 ha kwetsbare natuur waarvoor de zoneringsmaatregel niet meer geldt, is circa 40.000 aangemeld onder de Vogel- en/of Habitatrictlijn. De bescherming van deze gebieden tegen de 'externe' werking van ammoniak is waarschijnlijk niet te realiseren zonder aanvullende ruimtelijke zoneringsmaatregelen, als aanvulling op het generieke ammoniakbeleid.

Hoofdpijnenkoord en Begroting 2004

In het Hoofdpijnenakkoord wordt aangekondigd dat de Wet ammoniak en veehouderij (2002) gaat gelden voor de *zeer kwetsbare* natuur en niet voor *kwetsbare* natuur.

Beoordeling

Realisatie van de EHS in 2018 heeft niet alleen betrekking op het areaal, maar tevens op de ruimtelijke samenhang en de natuurkwaliteit. In 2020 zou de milieukwaliteit zodanig moeten zijn dat deze geen belemmering meer vormt voor het bereiken van

de kwaliteitsdoelen binnen de EHS (LNV, 2000). In een quick scan heeft het MNP onlangs geanalyseerd wat de effecten zijn van een aantal zoneringsvarianten rond de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Wet ammoniak en veehouderij (MNP/RIVM, 2003a). De conclusie uit deze analyse is dat een combinatie van generiek beleid en ruimtelijk zoneringsbeleid nodig is om de in de EHS beoogde hoogwaardige natuurkwaliteit te realiseren. Dit leidt tot de volgende drieslag:

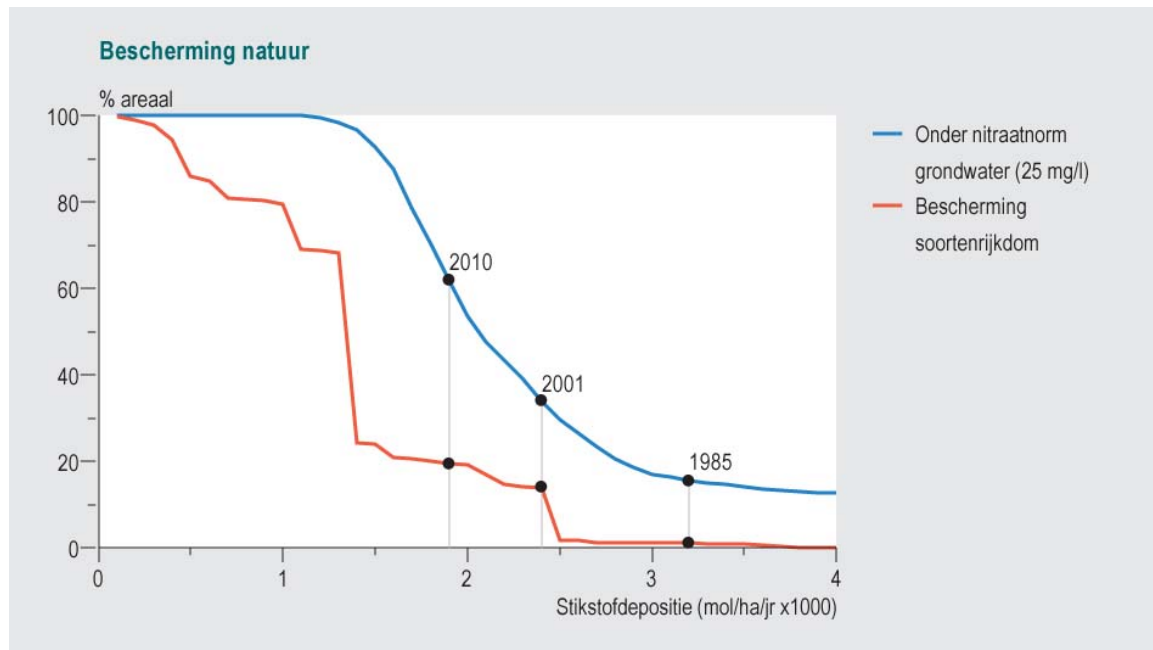
1. Generiek beleid, bij voorkeur in internationaal verband, voor het laten afnemen van de achtergronddepositie.
2. Geen uitbreiding of nieuwvestiging in een zone langs gevoelige natuurgebieden omdat anders de depositie op deze natuurgebieden juist toeneemt (ruimtelijke zonerings).
3. Selectief, bij natuurgebieden met hoge natuurwaarden en een hoge lokale ammoniakdepositie ('hot spots'), saneren van lokale bronnen.

Zonering is een effectieve maatregel om toename van ammoniakdepositie afkomstig uit lokale bronnen te voorkomen. Bij uitbreiding of nieuwvestiging van intensieve veehouderij op korte afstand van natuurgebied (0-500m) slaat immers een relatief groot deel van de lokale emissie neer op dit natuurgebied.

In het Hoofdlijnenakkoord wordt voorgesteld de zonering, gericht op emissiestandstill, uit de Wet ammoniak en veehouderij (2002) te beperken tot de *zeer kwetsbare* natuur. De *kwetsbare* natuur, de categorie die dan niet meer ruimtelijk beschermd zou worden tegen lokale beïnvloeding, beslaat naar schatting een oppervlakte van 130.000 ha. Het aantal bestaande bedrijven dat een emissieplafond zou krijgen onder de Wet ammoniak en veehouderij neemt daardoor af van 1200 naar 500 (respectievelijk 16 en 7 % van het totaal aantal intensieve veehouderijbedrijven in Nederland). Een deel van deze kwetsbare natuurgebieden (ca. 40.000 ha) is recent aangemeld onder de Vogelrichtlijn en/of Habitatrichtlijn en zal onder die richtlijn alsnog wettelijk beschermd moeten worden tegen de 'externe' werking van ammoniak.

Toename van ammoniakemissies dichtbij kwetsbare gebieden blijft door het kabinetsvoorstel mogelijk. Doordat de achtergronddepositie van stikstof gestaag afneemt (*figuur 3.2.1*) wordt in de toekomst (>2010) de ontwikkeling in emissies dichtbij natuur steeds bepalender voor de lokale stikstofdepositie en de natuurkwaliteit. De beperking van de Wet ammoniak en veehouderij tot de kwetsbare gebieden is in tegenspraak met het Hoofdlijnenakkoord waarin wordt vastgehouden aan het beleid dat de EHS in 2018 volledig gerealiseerd is. Een belangrijke voorwaarde om in 2018 de gestelde natuurkwaliteit te bereiken wordt losgelaten en het risico op het niet behalen van de natuurkwaliteit neemt toe. De paradox in het beperken van zonering tot *zeer kwetsbare* natuur is dat juist rond *kwetsbare* natuur in de toekomst het eerst een herstel zichtbaar wordt. De grootste kwaliteitsprong wordt verwacht

tussen de 1300-1500 mol/ha/jaar; circa 40% van het areaal landnatuur zit in dit traject (figuur 3.2.1).



Figuur 3.2.1 Het percentage natuurareaal waar de soortenrijkdom wordt beschermd tegen overmatige stikstofdepositie en het grondwater tegen nitraatuitspoeling, 1985-2010.

Bezuiniging op het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) niet kosteneffectief

Behalve maatregelen in de omgeving van natuurgebieden worden ook beheersmaatregelen in de natuurgebieden uitgevoerd om de negatieve effecten van de te hoge milieudruk te mitigeren. Het Overlevingsplan Bos en Natuur is opgesteld als noodplan om de periode te overbruggen waarin de algemene milieukwaliteit onvoldoende is om de natuurkwaliteit te garanderen. Met effectgerichte maatregelen zoals het afplaggen van heide, uitbaggeren van vennen en het lokaal opzetten van grondwaterpeilen worden de condities die nodig zijn voor een hoge natuurkwaliteit tijdelijk hersteld. Door de hoge achtergronddeposities en grootschalige verdroging zijn deze maatregelen vooralsnog vaak de enige manier om lokaal het natuurpotentieel in stand te houden. Uit de evaluatie van OBN blijkt bovendien dat er een intensief kennisnetwerk is ontstaan dat ook de komende jaren noodzakelijk is. De voorgenomen verlaging op het OBN-budget, die overigens ook al in de vorige begroting was aangekondigd, lijkt derhalve niet kosteneffectief.

3.3 Reconstructie

De zogenoemde reconstructie van de zandgebieden met intensieve veehouderij kent drie doelstellingen; verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw en vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid, verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap, en verbetering van de kwaliteit van milieu en water. De reconstructieprovincies becijferden voorjaar 2003 dat op jaarbasis 600 miljoen nodig zou zijn om alle wensen te realiseren, deze investeringen genereren naar verwachting ook private investeringen. In het zogenoemde Krokusakkoord van voorjaar 2003, een bestuurlijke akkoord tussen de ministers van LNV, VROM, en V&W, de reconstructieprovincies en de VNG, is vastgelegd dat jaarlijks 220 miljoen wordt

gereserveerd voor de reconstructie, waarvan 85 miljoen door het Rijk, het overige deel door provincies, gemeentes en waterschappen met cofinanciering door de EU.

Stand van zaken Reconstructie

De definitieve planvorming voor de reconstructie was beoogd voor medio 2003, maar is vertraagd tot voorjaar 2004. Belangrijkste oorzaak van de vertraging was de onzekere financiering voor de uitvoering van de plannen. Pilotprojecten in het kader van de reconstructie hebben zich met name gericht op grondverwerking, inrichting van natuur en 'blauwe dooradering'. Andere doelen van de reconstructie zoals het verminderen van de veterinaire kwetsbaarheid en herstructurering van de landbouw kregen minder aandacht in deze projecten. Wettelijke belemmeringen vanuit facetgerichte wetgeving worden door betrokkenen aangevoerd als reden voor stagnatie in de verduurzaming van de landbouw; de voorziene verbreding van de Experimentenwet Stad en Milieu tot het landelijk gebied lijkt perspectief te bieden deze belemmeringen op te heffen.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

In het Hoofdlijnenakkoord wordt 700 miljoen euro extra middelen aangekondigd voor EHS én reconstructie. In de begroting wordt ruim 400 miljoen euro (incl. uitvoeringskosten) daarvan ingezet op EHS. Via de intensivering van de EHS kan binnen de reconstructiegebieden een deel van de reconstructiedoelstelling (kwaliteitsverbetering natuur, landschap en milieu) worden ingevuld. Van de extra middelen wordt daarnaast 250 miljoen euro (inclusief uitvoeringskosten) besteed aan intensivering van de reconstructie. De gelden voor de intensivering van de reconstructie lopen op gedurende de regeerperiode, wat logisch is gezien de stand van planvorming. De in het Krokusakkoord toegezegde 85 miljoen euro/jr rijksmiddelen worden in deze kabinetsperiode niet gehaald, omdat in 2004 de voorziene uitgaven nog beperkt zijn.

Beoordeling

Zoals het Hoofdlijnenakkoord aangeeft zullen de ambities van de reconstructieplannen moeten worden aangepast ('in evenwicht worden gebracht') aan de beschikbare financiële middelen. De gelden voor de reconstructie zijn niet geoormerkt naar één van de doelstellingen binnen de reconstructie, wat vrijheid geeft aan de decentrale bestuurslagen. Door investeringen in de EHS samen te laten gaan met investeringen in de milieu- en waterkwaliteit van het reconstructie-gebied, kan de kwaliteit van natuur versterkt worden.

3.4 Stedelijk groen

- Er komt een zwaarder accent te liggen op de provincie en de gemeente in de uitvoering en financiering van het Groen in en om de stad (GIOS). De nieuwe begroting staat in het teken van uitvoering van lopende afspraken en het faseren of bevroeren van vervolgbeleid.
- Deze koerswijziging moet zich nog vertalen in heldere beleidsambities en bijbehorende bestuurlijke verantwoordelijkheid. Anders dreigt een voortdurende impasse in de uitvoering van groen in en om de stad, oftewel het achterblijven van groen bij rood.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

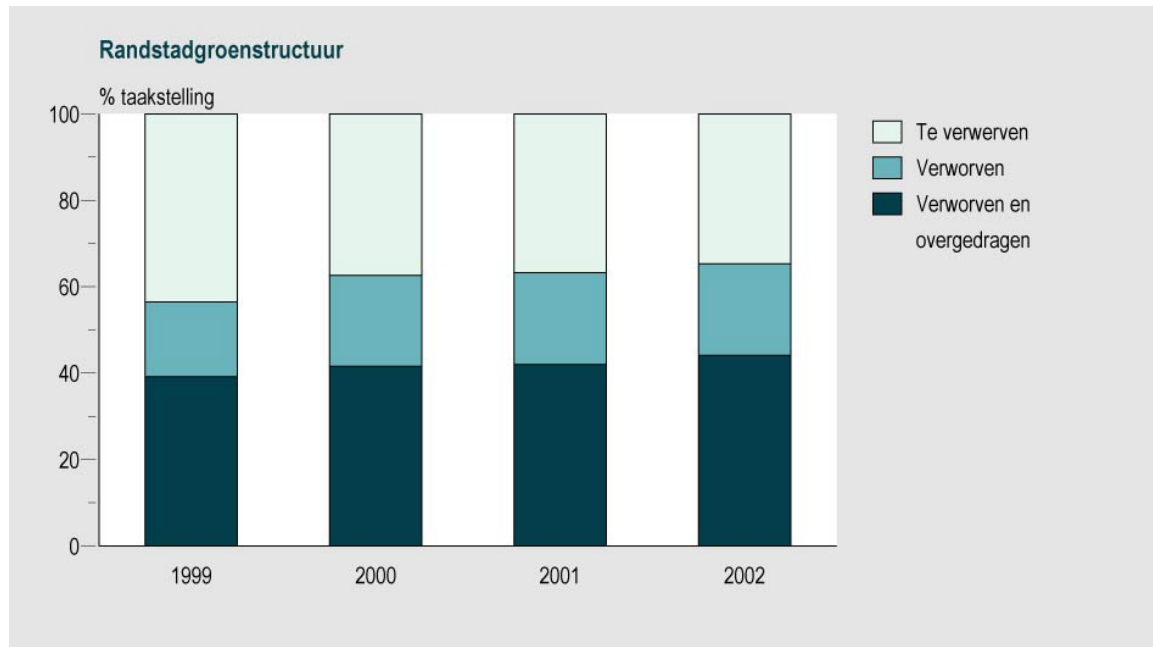
Het thema Groen in en om de stad (GIOS) wordt in het Hoofdlijnenakkoord niet genoemd als onderdeel van de intensiveringsgelden voor de EHS en de Reconstructie. In de begroting 2004 wordt de uitwerking van een nieuw rijkskader voor GIOS aangekondigd. De gemeente (in de stad) en de provincie (om de stad) en de marktpartijen krijgen een meer verantwoordelijke rol en de rijkstaken worden afgeslankt. Deze koerswijziging vloeit voort uit de kabinetsvisie in het Hoofdlijnenakkoord. De begroting 2004 staat in het teken van de uitvoering van lopende beleidskaders en fasen of stopzetten van beleidsinitiatieven:

- Groen *in* de stad is onderdeel van het programma integrale stedelijke vernieuwing (ISV). Het lopende ISV-programma (tot en met 2004) wordt uitgevoerd. Over de reservering van GIOS-gelden voor het ISV-II budget (2005-2009) is nog niet besloten.
- Op de LNV-begroting is voor de kabinetsperiode 2004-2007 een bezuiniging van 20 miljoen euro doorgevoerd voor groen *om* de stad, de aanleg van nieuw groen nabij de steden. Als gevolg van temporisering wordt de termijn van de uitvoering nader bepaald.
- Verwerving van groene bufferzones tussen steden: op de VROM begroting wordt het budget voor 2004 en 2005 gehandhaafd en voor 2006 en 2007 in totaal met 1,7 miljoen gekort.

Beoordeling

In diverse beleidsnota's zijn ambities geformuleerd om de hoeveelheid groen in en om de stad te vergroten. Het GIOS-beleid is een stapeling van taakstellingen en opeenvolgende, deels overlappende beleidsafspraken en is daardoor onoverzichtelijk. In de begrotingsstukken wordt een vereenvoudiging van beleidscategorieën aangekondigd. Daarmee kan, eenduidiger dan nu het geval is, zichtbaar worden wat de feitelijke beleidsprestaties zijn op dit beleidsveld.

Gegeven de achterstand in de beleidsprestaties voor GIOS (*figuur 3.4.1*) en gegeven de nieuwe koerswijziging is het noodzakelijk dat de beleidsambities en bijbehorende bestuurlijke verantwoordelijkheden en financiële middelen helder worden neergezet.



Figuur 3.4.1 Een van de taakstellingen in het GIOS beleid is de realisering van de randstadgroenstructuur. Bij het huidige realiseringstempo zal de randstadgroenstructuur niet in 2013 maar in 2024 gerealiseerd zijn.

Met name in het uitvoeringstraject dreigt anders tussen overheden onderling en tussen overheid en marktpartijen een voortdurende impasse. Door de grote druk op de grondmarkt in en rond stedelijke gebieden blijft deze impasse generaties lang zichtbaar door een tekort aan groen in de directe woonomgeving.

Groen in de stad

Realisatie van meer groen *in* de stad is bij de gangbare grondexploitatie geen sinecure. De met het ISV ingezette beleid waarbij groen een onderdeel is van het integrale pakket is een veelbelovend spoor. Bij de nieuwe stadsuitbreidingen lijkt de 'rood met groen' formule de meeste kans van slagen te hebben. De (gemeentelijke) overheid moet daarbij met *planologische duidelijkheid* en een programma van eisen duidelijkheid scheppen. De vraag naar groene woonmilieus in en om de steden is groeiend. De investeringen zouden daarom deels in Publiek-Private samenwerkingverbanden moeten kunnen plaatsvinden.

Groen om de stad

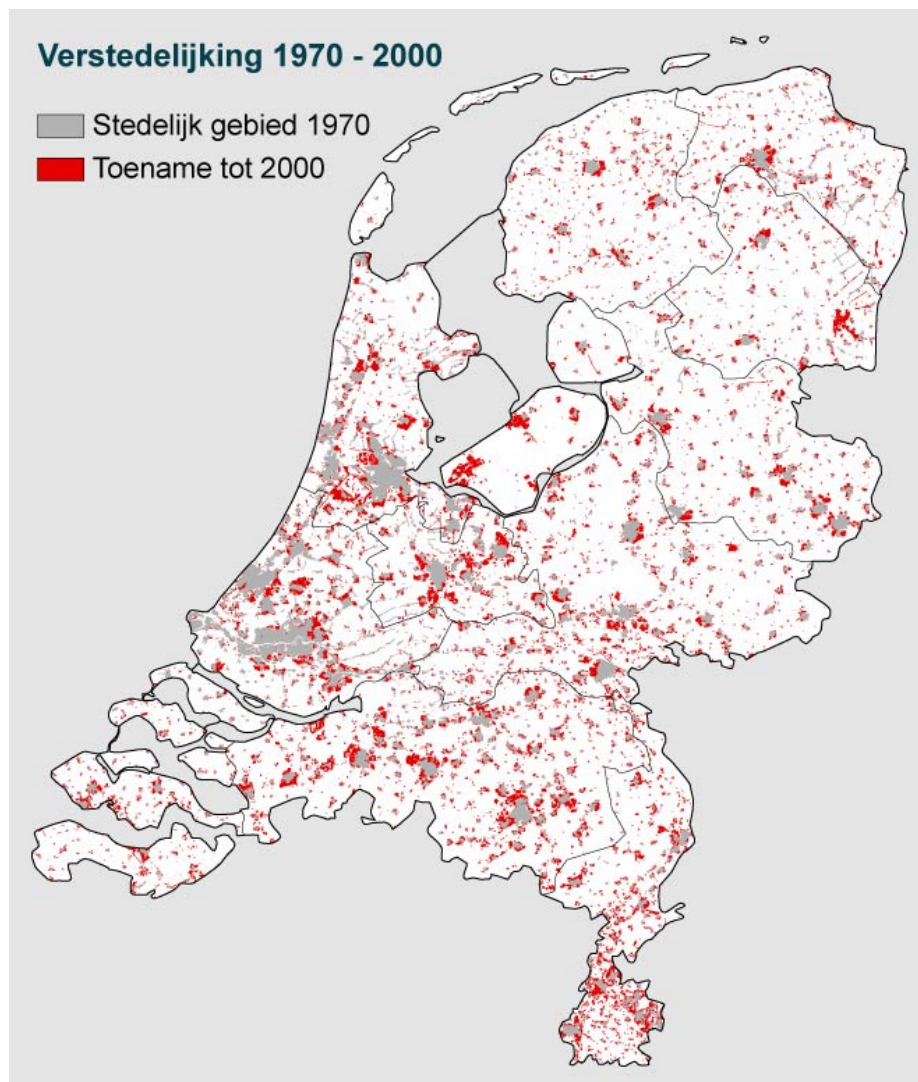
Bij het groen *om* de stad (vergroten van de toegankelijkheid en de bereikbaarheid) is een spontane rol van marktpartijen twijfelachtig. De bezuiniging in de nieuwe begroting op het budget voor groen om de stad zal daarom direct zichtbaar zijn in een stagnatie van de uitvoering. Naast het budget speelt hier als beperkende factor dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden (het stadsbestuur, de omliggende gemeenten, de provincie, het rijk) niet helder zijn en daardoor de slagvaardigheid vaak beperkt.

3.5 Landschap

- De aangekondigde Nota Ruimte is bepalend voor behoud van (inter)nationaal waardevolle landschappen.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

In de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk beleid (VROM, 2002a) geeft het kabinet Balkenende-1 de koers voor het ruimtelijk beleid aan. Het kabinet Balkende-2 vervolgt de koers die met de Stellingnamebrief is ingezet en geeft aan dat in het ruimtelijke ordeningsbeleid meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten worden gegeven. Ook heeft het huidige kabinet aangekondigd dat het ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid in één Nota Ruimte zal worden samengevoegd.



Figuur 4.5.1 In de periode 1970-2000 is Nederland verder verstedelijkt (Bron: CBS).

Beoordeling

Het Nederlandse cultuurlandschap staat onder hoge verstedelijkingsdruk. Door verspreide bebouwing en lintbebouwing krijgt de groene ruimte een versnipperd en verstedelijkt karakter (MNP/RIVM, 2003b; *figuur 4.5.1*).

Door de aanpak zoals voorgesteld in de Stellingnamebrief nemen de risico's voor de bescherming van natuur en landschap toe (MNP/RIVM, 2002). Het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium uit de 5e Nota Ruimtelijke Ordening – bundelingsgebieden en een stelsel van rode en groene contouren – wordt in de Stellingnamebrief gehandhaafd, maar anders uitgewerkt. Zo wordt de omvang van de groene contour beperkt tot de nu aangewezen, maar versnipperde natuurgebieden. Hierdoor worden natuur- en landschapswaarden in de omliggende gebieden planologisch minder beschermd. Daarnaast wordt het instrument van de rode contour alleen nog toegepast voor gemeenten die liggen in kustgebieden, in Nationale Landschappen, in natuurgebieden en eventueel in noodoverloop- of retentiegebieden. Dit alles kan leiden tot een grotere verstedelijkingsdruk in en om gebieden die van belang zijn voor een samenhangende EHS en tot aantasting van waardevolle landschappen. Bij een ongeleide verstedelijking dreigt 20% van de waardevolle landschappen te verdwijnen (RIVM/DLO, 2001). De bescherming van in (inter)nationaal opzicht waardevolle landschappen is afhankelijk van de nog te selecteren Nationale Landschappen in de door het kabinet aangekondigde Nota Ruimte (MNP/RIVM, 2002). Wel neemt voor provincies en gemeenten de ruimte toe voor een regionaal gedifferentieerde uitwerking van ruimtelijke concepten, wat bijvoorbeeld gezien de doelstellingen gunstig kan uitpakken voor zogenoemde Belvédère gebieden, gebieden met een groot cultuurhistorisch belang.

3.6 Biologische landbouw

- Op het Rijksbudget voor de biologische landbouw wordt in 2004 5 miljoen euro bezuinigd. Het voor 2005-2007 begrote bedrag van jaarlijks circa 12 miljoen euro ligt iets hoger dan in de afgelopen jaren.
- Het streven uit het Hoofdlijnenakkoord om in 2010 op 10% landbouwareaal biologisch te boeren is gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en de ingezette overheidsmiddelen niet reëel.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

Volgens het Hoofdlijnenakkoord blijft 'het streven blijft om 10% van de landbouwproductie in 2010 bestemd te hebben voor biologische landbouw'. In de begroting 2004 wordt daarnaast als nieuwe doelstelling genoemd een aandeel van 5% biologische producten in de consumentenbestedingen voor levensmiddelen in 2004. Dat aandeel was in 2002 1%.

In de begroting wordt in 2004 5 miljoen bezuinigd op biologische landbouw. Voor de jaren 2005-2007 bedraagt het begrote bedrag voor stimulering van biologische circa 12 miljoen euro per jaar, dat is een lichte stijging ten opzichte van de rijksuitgaven voor biologische landbouw in de afgelopen jaren. De intensivering van jaarlijks 7,5 miljoen euro in 2005-2007, vanuit de 700 miljoen intensiveringsgelden, wordt voor een groot deel geneutraliseerd doordat voor de stimulering van de biologische primaire productie jaarlijks 5 miljoen minder wordt gereserveerd dan in de vorige begroting (zie *bijlage 1*).

Beoordeling

De biologische landbouw bedient vooralsnog een kleine markt. Hoewel het aantal biologische landbouwbedrijven stijgt is het aandeel nog klein; 1,7% van het totaal aantal Nederlandse landbouwbedrijven en 1,9% van het landbouwareaal (*figuur 3.6.1*).

In het verleden was de aandacht met name gericht op het financieel ondersteunen van de omschakeling van een gangbaar bedrijf naar biologisch via de RSBP regeling. Deze regeling liep tot en met 2002, maar kende onderuitputting. De regeling wordt in 2004 nog éénmaal, met een klein budget, opengesteld. Sinds een paar jaar is de aandacht vooral gericht op het stimuleren van de samenwerking tussen marktpartijen, het vergroten van de efficiency en het stimuleren van de *vraag* naar biologische producten. Om dit te begeleiden is door LNV een Taskforce opgericht.

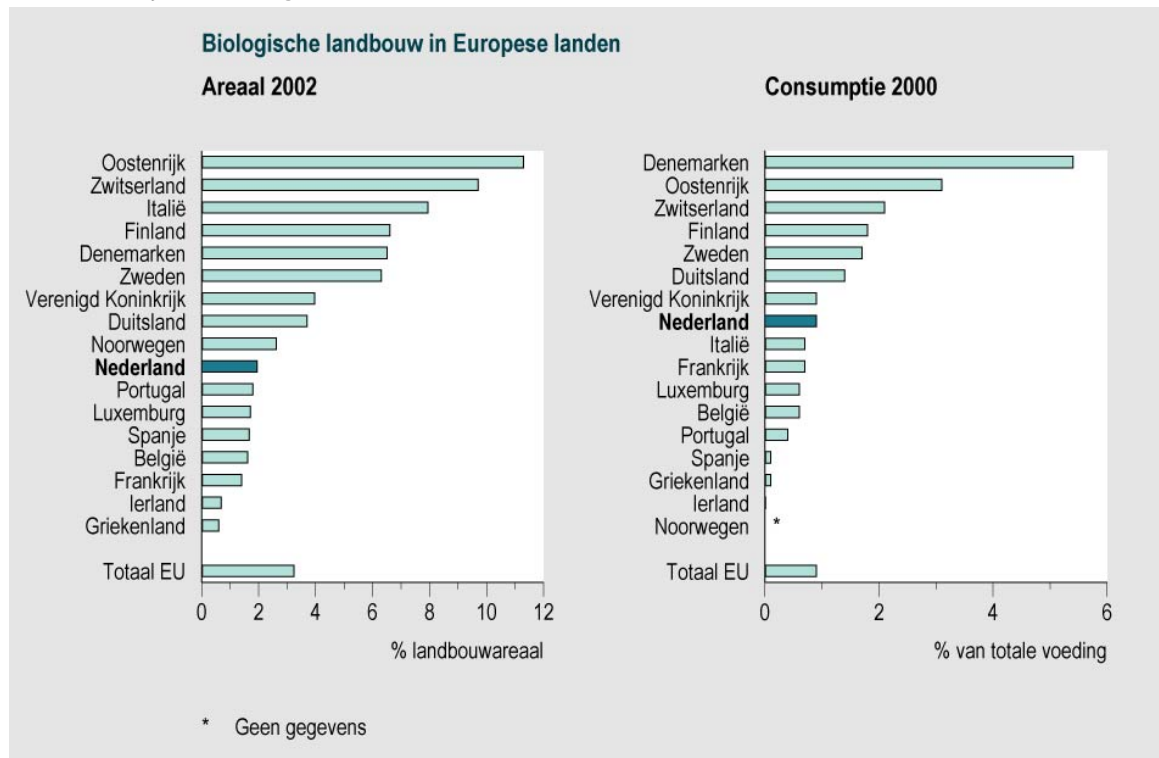
Uit evaluatie van de RSBP-regeling blijkt ook dat het van groot belang is dat de regering een betrouwbaar en duidelijk signaal afgeeft op basis waarvan ondernemers hun keuzes kunnen maken (EC-LNV, 2002). Het is daarom van belang dat ondanks de bezuiniging op de begroting voor 2004 een structurele rol van de overheid in de stimulering van biologische landbouw wordt gegarandeerd. De begrote extra gelden voor 2005-2007 lijken deze garantie te bieden.

De begrote gelden moeten bij voorkeur zodanig ingezet worden dat er een gunstig marktperspectief ontstaat voor de ondernemers. Bij een gunstig marktperspectief wordt het voor ondernemers makkelijker om over te schakelen op biologische landbouw. Dit kan bereikt worden door een goede balans te vinden tussen enerzijds het financieel stimuleren van de investeringen in biologische productie en anderzijds het versterken van de samenwerking tussen marktpartijen, het verhogen van de efficiency in de keten en het stimuleren van de *vraag* naar biologische producten.

Het begrote geld voor de periode tot 2007 lijkt een structurele rol van de overheid in de stimulering van biologische landbouw te garanderen. Om tot het in het Hoofdlijnenakkoord genoemde streven van 10% biologische landbouwproductie in 2010 te komen is echter een daadwerkelijke systeemverandering nodig; die blijft vooralsnog uit (Ros et al, 2003).

Oostenrijk en Zwitserland koploper in biologische landbouw

Nederland heeft een kleiner aandeel biologisch landbouwareaal dan de meeste andere Europese landen (figuur 3.6.1). Het marktaandeel van het biologische product is 1,5% in Nederland, en hiermee hoort Nederland bij de middengroep in Europa.



Figuur 3.6.1 Aandeel biologische landbouw en producten in Europese landen.

Er spelen verschillende factoren een rol in het hoge marktaandeel in Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland. In deze landen worden relatief veel biologische producten verkocht via de supermarkten (60 tot 90%, Hamm *et al.*, 2002). De meerprijs van biologische producten is er ook zo'n 20% lager dan gemiddeld in Europa. Daarnaast beschikken landen met een groot marktaandeel vaak over een gemeenschappelijk nationaal label voor biologische producten – zoals het EKO label in Nederland – dat door veel consumenten wordt herkend.

4 Milieu

4.1 Klimaatverandering en energie

- De beleidswijzigingen in het Hoofdlijnenakkoord beïnvloeden per saldo niet of nauwelijks de CO₂-emissie.
- Bij uitvoering van het nu vastgestelde beleid en de aangekondigde uitbreiding met de reductie van distikstofoxide (N₂O) in de kunstmestindustrie kan aan de binnenlandse Kyoto-doelstelling worden voldaan.

Hoofdlijnenakkoord en Begroting 2004

In het Hoofdlijnenakkoord en de uitwerking daarvan in de begroting 2004 vinden een aantal beleidswijzigingen plaats die van invloed kunnen zijn op de uitstoot van CO₂. Bij duurzame energie gaat het om afbouw van de subsidies die weglekten naar het buitenland, via de zogeheten 36-i regeling, en intensivering van de MEP-regeling waardoor de binnenlandse investeringen in duurzame energie aantrekkelijker worden; dit levert een netto bezuiniging van 350 miljoen euro op (2004-2007). In de gebouwde omgeving wordt 230 miljoen euro (2004-2007) bezuinigd op de Energie Premie Regeling (EPR), een regeling waaruit subsidies voor energie-adviezen, energiezuinige apparaten en o.a. isolatiemaatregelen worden gefinancierd. De Regulerende Energiebelasting (REB) voor kleinverbruikers wordt met 10% verhoogd. Daarnaast vervalt de onder Balkenende-1 voorgestelde verlaging van de benzineaccijns ('kwartje van Kok') en vinden -budgetneutrale- veranderingen in de fiscale regelingen voor woon-werkverkeer plaats. Er wordt circa 300 miljoen euro (2004-2007) minder op de begroting gereserveerd voor de aankoop van emissiereducties in het buitenland in het kader van de Kyoto-instrumenten CDM en JI.

Beoordeling

Balkenende-1

De beleidsvoornemens van het vorige kabinet Balkenende-1 leidden per saldo niet of nauwelijks tot extra CO₂-emissies (*tabel 4.1.1*). Onder het kabinet Balkenende-1 is het klimaatbeleid van de overheid efficiënter geworden. Door bezuiniging en verandering van subsidieregelingen voor duurzame energie en energiebesparing wordt de komende jaren jaarlijks circa 500 miljoen euro bespaard. Deze bezuiniging heeft nauwelijks negatieve effecten voor het milieu (Ybema et al., 2002; MNP/RIVM, 2002). De toename van CO₂-verkeersemisies, door het niet doorgaan kilometerheffing en de voorgenomen teruggave van het 'Kwartje van Kok' werd grotendeels gecompenseerd door het langer open houden van de kerncentrale in Borssele.

Balkenende-2

De nieuwe beleidsvoornemens hebben per saldo weinig effect op de emissie van broeikasgassen in Nederland. Het grootste effect heeft de sterke afslanking van de energiepremieregeling: +0,3 à 0,9 Mton CO₂ in 2010. Daartegenover leidt de verhoging van de REB tot minder gasverbruik in de gebouwde omgeving (-0,1 Mton CO₂) en een lagere elektriciteitsvraag voor de energiesector (-0,1 Mton CO₂).

Tabel 4.1.1 Verandering van CO₂-emissies in 2010 bij uitvoering Strategisch Akkoord Balkenende-1 en Hoofdlijnenakkoord Balkenende-2. De referentie voor het effect is het vastgestelde beleid onder paars-2 (Ybema et al, 2002; Boonekamp et al., 2003).

	Effect Balkenende-1 (Mton)	Effect Balkenende-2 (Mton)	Totaal effect (Mton)
Transport	+1,7	-0,1 ¹	+1,6
Duurzame energie	-0,1	-0,4	-0,5
Gebouwde omgeving	+0,1	+0,5	+0,6
Besparing industrie	+0,1	-	+0,1
Energiesector	-1,4	-0,1	-1,5
Stimulering Warmte-Kracht koppeling	-0,2	-	-0,2
Bezuiniging JI en CDM	-	0	0
<i>Totaal</i>	<i>+0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>+0,1</i>
<i>Jaarlijkse bezuiniging (miljoenen euro)</i>	<i>500</i>	<i>200</i>	<i>700</i>

1) -0,3 Mton door niet teruggeven van het Kwartje van Kok, +0,1 Mton doordat investeringen van het kwartje van Kok in infrastructuur tot meer mobiliteit leiden en +0,1 door veranderingen in de fiscale regeling woon-werkverkeer; het gezamenlijke effect bedraagt dan -0,1 Mton CO₂.

In de begroting wordt ruim 300 miljoen euro (2004-2007) minder gereserveerd voor de aankoop van emissiereducties in het buitenland. Nederland wil 50% van haar Kyoto-doelstelling realiseren door emissiereducties in het buitenland te kopen via de Kyoto-instrumenten JI en CDM.

Nederland heeft inmiddels voor circa 60% van de boogde buitenlandse CO₂-reducties, 100 Mton in de budgetperiode 2008-2012, zogeheten raamcontracten afgesloten. Volgens deze contracten gaan intermediaire organisaties, zoals de Rabobank en de Wereldbank, op zoek naar CO₂-reducerende projecten die tegen een vooraf afgesproken vergoeding een hoeveelheid CO₂-reductie aan Nederland verkoopt. Oorspronkelijk werd ervan uitgegaan dat deze contracten tegen een prijs van 10 euro/ton CO₂ of meer afgesloten zou worden, maar in de praktijk blijkt de prijs rond de 6 euro/ton CO₂ te liggen. De bezuiniging op het CDM- en JI-budget heeft om die reden *geen* directe invloed op de te realiseren emissiereducties. In de nieuwe begroting wordt nu uitgegaan van een prijs van 6 euro/ton CO₂ voor CDM-projecten. De JI-begroting blijft afgestemd op een verwachte prijs van 10 euro/ton CO₂.

Door de bezuiniging op de aankoop van buitenlandse emissiereducties loopt Nederland een groter financieel risico. Ten eerste zijn voor een deel van de benodigde

reducties (circa 40%) nog geen raamcontracten afgesloten. Ten tweede bieden de raamcontracten geen zekerheid dat de reducties ook tegen de afgesproken prijs zullen worden gerealiseerd. De zogenoemde Executive Board die 'baseline' beoordelingsmethodieken voor CDM-projecten moet goedkeuren heeft daarvoor nog geen definitieve criteria opgesteld. De CO₂-prijs van de gecontracteerde reducties kan hoger worden wanneer de Executive Board besluit om strenge criteria te hanteren. Met de bezuiniging verdwijnt dus de 'achtervang' voor een eventuele tegenvaller in de CO₂-prijs.

Met het nu vastgestelde beleid, inclusief het nieuwe beleid van het kabinet Balkenende-2, gaat Nederland naar verwachting aan de Kyoto-verplichting voldoen, wanneer de voorgestelde N₂O-reductiemaatregel in de chemie en de via de Kyoto-instrumenten aangekocht buitenlandse reducties worden uitgevoerd (RIVM, 2003a 2003).

Doelbereiking in 2010: economische groei en andere onzekerheden

Wordt de beleidsopgave om het Kyoto-doel te bereiken niet kleiner bij aanhoudende laagconjunctuur?

In de CO₂ ramingen tot 2010 wordt uitgegaan van een jaarlijkse BBP-groei van 2.5% en een toename in de CO₂ emissies van 0.5% per jaar (Ybema, 2002). De toename in CO₂ is niet rechtstreeks gerelateerd aan de BBP ontwikkeling, maar met name aan de:

- fysieke productieontwikkeling en het energiegebruik in de zware industrie
- de elektriciteitsconsumptie door burgers en bedrijven,
- de hoeveelheid import van elektriciteit (CO₂ emissies tellen niet mee voor Nederland).

Door bijvoorbeeld de gestaag stijgende productie in de zware industrie en in de elektriciteitssector *stegen* de CO₂ emissies in 2001 en 2002, ondanks de geringe groei in het BBP in deze jaren.

De raming voor de CO₂ emissie in 2010 kent een onzekerheid van ±12 Mton (Ybema et al, 2002, Boonekamp et al, 2003). Deze onzekerheid is deels gerelateerd aan de genoemde fysieke productieontwikkelingen in de zware industrie en elektriciteitsproductie. Het CPB stelt in de Economische Verkenning 2004-2007 de economisch groei in de periode 2003-2007 bij tot 2,25%/jr. De voor CO₂ relevante onderliggende sectorale ramingen zijn echter nog niet beschikbaar. Een andere bron van onzekerheid is de jaarlijkse emissie monitoring, vanwege voortgaande verbeteringen in de emissieberekeningen worden cijfers regelmatig bijgesteld.

Een nieuwe Referentieraming ten behoeve van een volgende evaluatie van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid is gepland voor 2004.

4.2 Geluid

- Het kabinet investeert minder in geluidsschermen en het isoleren van woningen en meer in de ontwikkeling, en toepassing op langere termijn, van veel kosteneffectievere brongerichte maatregelen zoals geluidsarm wegdek.
- In afwachting van de toepassing van deze nieuwe brongerichte maatregelen zullen de komende jaren minder geluidsknelpunten worden opgelost en blijven meer mensen langer blootgesteld aan lawaai.

Hoofdpijnenakkoord en Begroting 2004

In de VROM-begroting wordt voor 2004 ruim 3 miljoen bezuinigd op de subsidies voor de geluidssanering voor weg- en railverkeer (t.o.v. vorige begroting voor 2004), oplopend tot ruim 6 miljoen euro in 2007. Het betreft met name de regeling die gericht is op het plaatsen van geluidsschermen langs rijkswegen en spoorwegen. in het kader van de saneringsoperatie van bestaande knelpunten. Door herprioritering binnen het Infrastructuurfonds (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) wordt extra geld uitgetrokken voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Voor innovatieve bronmaatregelen voor weg en spoor, de op wat langere termijn meest kosteneffectieve soort maatregel wordt circa 115 miljoen euro gereserveerd. Voor innovaties binnen het wegverkeer (bijvoorbeeld nieuwe soorten wegdek) is meer dan 90 miljoen beschikbaar, voor treinverkeer circa 25 miljoen (bijvoorbeeld nieuwe remsystemen, nieuwe slijptechnieken).

Beoordeling

In de Uitvoeringsnotitie milieubeleid 'vaste waarden nieuwe vormen' (VROM, 2002b) is aangegeven dat de geluidsdoelstellingen voor 2010 niet allemaal gehaald worden (*tabel 4.2.1*). Bij de behandeling van de begroting 2003 van VROM heeft de Staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is vermeld dat de saneringsoperatie voor de urgente gevallen met de toenmalig ter beschikking staande meerjaren budgetten eerst in 2017 kon worden afgerond in plaats van dat de gehele saneringsoperatie in 2010 gereed zou kunnen zijn.

Tabel 4.2.1 Overzicht van mate van doelbereiking voor geluid en de kosteneffectiviteit van enkele maatregelen die onderdeel zijn van het beleid (MNP/RIVM, 2003a).

GELUID DOEL	Trend	Doel- bereiking	Maatregel	Kosteneffect.	Opmerking
Verminderen hoge geluidbelasting bij woningen	Yellow	Red	ZOAB	Yellow	Verhoogt verkeersveiligheid
			Stille wegdekken	Yellow	Innovatieprogramma geluid
			80 km/u	Green	Verbeterd ook luchtkwaliteit
			Stiller vrachtwagens	Green	Op EU-niveau regelen
			Stillere personenauto's	Green	Op EU-niveau regelen
			Stillere banden	Green	Op EU-niveau regelen
			Stillere reizigerstreinen	Green	Innovatieprogramma geluid
			Stillere goederentreinen	Green	Innovatieprogramma geluid
			Stiller spoor	Yellow	Innovatieprogramma geluid
			Schermen	Red	Kan lokaal enige oplossing zijn
Gevelisolatie	Red	Kan lokaal enige oplossing zijn			
<10.000 woningen rond Schiphol met hoge geluidbelasting	Green	Green	Aanleg vijfde baan	Red	Verkleint tevens EV-risico's
			Woningisolatie	Red	Kan lokaal enige oplossing zijn
			Geluidheffingen voor	Green	Kan luchthaven niet onbeperkt (bij
Afname geluidhinder van Schiphol in wijde omgeving	Green	Red	Lawaaige vliegtuigen	Green	voorkeur Europees regelen)
			Stillere vliegtuigen	Green	Internationaal regelen
			Stillere vliegprocedures	Green	Gebeurt beperkt en alleen 's nachts

Effectgerichte maatregelen, bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen of het isoleren van woningen, zijn relatief dure maatregelen die echter voor het oplossen van lokale knelpunten de enige oplossing kunnen zijn (tabel 4.2.1). Door de bezuiniging hierop is er minder geld voor het oplossen van lokale geluidsknelpunten in het kader van de sanering van bestaande knelpunten. Langs Rijks- en spoorwegen zijn op dit moment 20.000-30.000 woningen met een geluidbelasting groter dan 70dB(A) en 100.000-120.000 woningen met een geluidbelasting groter dan 65dB(A). Door de nieuwe bezuinigingen zullen brongerichte maatregelen, die kosteneffectiever zijn (tabel 4.2.1) een groter aandeel moeten leveren in het bereiken van de doelstellingen. Het Innovatieprogramma Geluid kan hier een belangrijke bijdrage leveren. Het zal evenwel langer duren voordat de knelpunten aangepakt zijn.

Vermindering geluidhinder kan goedkoper

Recente metingen bij de A13 in Overschie laten zien dat door de maximumsnelheid te verlagen naar 80 km per uur, de geluidbelasting voor omwonenden met circa 3 decibel is gereduceerd. Dit effect is vergelijkbaar met een halvering van de verkeersdrukke zonder snelheidsverlaging. Naast snelheidsmaatregelen is ook de invoering van stillere auto's (met name banden) via EU-afspraken een kosteneffectieve maatregel. Europese afspraken op dit gebied zijn tot nu toe weinig stringent geweest.

Het innovatieprogramma geluid beoogt op termijn emissiereducties van 12 dB(A) (wegverkeer) tot 18 dB(A) (treinverkeer) te bereiken. Als op korte termijn de geluidbelasting door dit programma met 4 dB(A) gereduceerd kan worden wordt

bovendien fors bespaard op noodzakelijke uitgaven voor geluidsschermen en gevelisolatie. Zo bleek uit recent onderzoek van RIVM en DWW dat, om de grootste geluidsknelpunten langs snelwegen op te lossen, een bronreductie van 4 dB(A) een besparing van 75 % aan schermkosten zou opleveren (Jabben et al, 2003). Voor het spoor kunnen soortgelijke besparingen bereikt worden bij succesvol bronbeleid (bronmaatregelen kosten uiteraard ook geld, zodat de totale besparing minder fors zal zijn).

Door geld uit te trekken voor innovatieve geluidmaatregelen bij weg en spoor zijn op termijn forse geluidreducties mogelijk, al blijft de uitkomst van het onderzoeksprogramma uiteraard onzeker.

4.3 Bodemsanering

- Het kabinet bezuinigt 15% op het budget voor bodemsanering. Regelgeving biedt onvoldoende vangnet om de milieurisico's van de bezuiniging te compenseren.
- De bezuiniging vermindert de mogelijkheden van de overheid om private en cofinanciering van bodemsanering te stimuleren, waardoor het tempo van bodemsanering zal vertragen.

Hoofdpijnenakkoord en Begroting 2004

In de begroting 2004 wordt voor de periode 2004-2007 150 miljoen euro minder gereserveerd voor bodemsanering. De bezuinigingen van het nieuwe kabinet bedragen 100 miljoen euro (*tabel 4.3.1*). Het VROM-budget wordt daarmee zo'n 20% verlaagd ten opzichte van de vorige begroting. In de begroting 2004 wordt voor het eerst aangekondigd dat de beleidsdoelstelling om in 2023 de bodemverontreinigingsproblematiek te beheersen wordt doorgeschoven naar 2030.

Tabel 4.3.1 Begrote gelden voor bodemsanering.

	Miljoenen euro 2004-2007
Begroting 2003 (artikel 7)	765
Bezuinigingen Balkenende-1	-50 ¹
Bezuinigingen Balkenende-2	-100
Begroting 2004 (artikel 7, inclusief ISV-1 gelden voor bodemsanering)	613

1) deels een verschuiving van bodemsaneringsgelden naar de regeling voor asbestproblematiek.

Beoordeling

De saneringsurgentie wordt bepaald op basis van actuele risico's voor mens en milieu. Daarbij wordt ook het tijdstip van aanvang van de sanering bepaald. In 70-80% van de bodemsaneringen zijn bouwactiviteiten de directe aanleiding voor onderzoek en sanering (RIVM/VROM, 2003). Een sanering wordt dan vanwege 'maatschappelijke

redenen' op korte termijn aangepakt. De milieuhygiënische urgentie op deze locaties vereist in principe soms minder snelle aanpak en wordt in deze situaties ook niet altijd bepaald.

Het kabinet bezuinigt 15% op het budget voor bodemsanering. Regelgeving en het overgebleven budget bieden onvoldoende vangnet om de actuele milieurisico's van deze bezuiniging te compenseren. Een verminderd overheidsbudget voor bodemsanering kan leiden tot hogere kosten voor de projectontwikkelaar en daarmee de neiging om goedkopere oplossingen voor de sanering te zoeken. Dat kan een prikkel zijn voor de ontwikkeling van goedkopere saneringsoplossingen, maar kan ook leiden tot minder duurzame oplossingen waarbij restverontreiniging in de bodem achterblijft.

De financiële ruimte van de overheid voor de stimulering van saneringen in eigen beheer en cofinanciering komen door de bezuiniging onder druk te staan. Dit zal er toe leiden dat derden langer bodemverontreiniging negeren en verspreidingsrisico's langer blijven bestaan. Cofinanciering is met name van belang om te komen tot meer duurzame oplossingen voor de bodemverontreiniging. Een indirect gevolg kan zijn dat stagnatie optreedt bij de ontwikkeling van verontreinigde locaties en dat ter vervanging daarvan groene gebieden worden bebouwd.

De bezuiniging vermindert de mogelijkheden van de overheid om private en cofinanciering van bodemsanering te stimuleren, waardoor het tempo van bodemsanering zal vertragen.

Bodemsanering: in hoeverre betaalt de vervuiler?

Aan de uitvoering van bodemsaneringoperaties is tot nu toe circa 5 miljard euro besteed. Voor het uitvoeren van de gehele operatie is naar schatting 18 miljard euro nodig, waarvan driekwart door de markt moet worden opgebracht. De afgelopen drie jaar is ongeveer de helft door de markt opgebracht.

Bij vervuiling die na 1975 is opgetreden moet een bedrijf de sanering betalen, tenzij slechts 20% van de vervuiling dateert van na 1975. Sanering vindt plaats op vrijwillige basis. Echter, bij verkoop of uitbreiding van bedrijven moet verplicht een bodemonderzoek plaatsvinden. De gemeente of provincie bepaalt dan of er sanering plaats moet vinden voordat verkoop of uitbreiding plaats kan vinden. Bij urgente verontreiniging (zie tabel 6.2.2) is sanering verplicht.

Een chemische wasserij verhuist

De vroegere eigenaar betaalt als hij achterhaald en aansprakelijk gesteld kan worden (soms is hij beschermd via kapitaalvlucht en faillissement). Het kan dat hij heeft ingeschreven bij een consortium van eigenaren van wasserijen dat via gezamenlijke financiering een reeks gevallen opruimt. Als er niemand is te vinden om "de vervuiler betaalt" op toe te passen, zal de overheid vaak via ISV 25% betalen en de rest over de belanghebbenden/huizenkopers omslaan. De projectontwikkelaar draagt meestal bij door het dragen van het risico van meerkosten (een sanering die meer kost dan eerst werd gedacht, wat zeker vroeger veel voor kwam). Door oplettendheid kan het bevoegd gezag deze situatie voorkomen door de eigenaar tijdig op het probleem opmerkzaam te maken en te stimuleren tot onderzoek/sanering door het aanbieden van cofinanciering e.d.. Hiermee kan stagnatie bij de ontwikkeling van het gebied door relatief hoge "bouwkosten" worden voorkomen.

Door de doelstelling voor bodemsanering te verschuiven van 2023 naar 2030 maakt de overheid haar ambities evenredig aan de verminderde financiering.

Het RIVM ontwikkelt momenteel in opdracht van VROM een model waarmee in 2004 scenario's voor de bodemsaneringsoperatie zullen worden doorgerekend. Daarbij wordt onder andere de haalbaarheid van de bodemsaneringsoperatie en de optimale verdeling van financiële middelen onderzocht.

4.4 Stimulering (milieu)technologie

- De totale reserveringen voor stimulering van R&D zijn hoger dan in de vorige begroting onder Balkenende-1, maar de specifieke stimulering van duurzame technologie wordt minder en generieker van aard.
- Het kabinet wil in de EU pleiten voor scherpe Europese normstelling ten aanzien van milieu. Milieunormen kunnen een belangrijke marktimpuls voor nieuwe schone technologieën betekenen, en zijn dan mede bepalend voor de kosteneffectiviteit van overheidssubsidies op dit gebied.

Hoofdpijnenakkoord en Begroting 2004

Het kabinet Balkenende-2 zet in algemene zin in op het stimuleren van innovaties en technologisch onderzoek en noemt ook dat milieutechnologie zal worden gestimuleerd. De ontwikkeling en marktintroductie van (milieu)technologie, wordt momenteel met een mix van beleidsinstrumenten gestimuleerd, vanuit de begrotingen van verschillende ministeries (*tabel 4.4.1*).

Tabel 4.4.1 Huidige instrumentenmix, op hoofdpijnen, voor stimulering van technologie en innovatiekracht.

WBSO	Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingsonderzoek	fiscale regeling
EET	Economie, Ecologie, Technologie	subsidierегeling
TS	Technologische Samenwerkingsprojecten	subsidierегeling
TOP	Technologische Ontwikkelingsprojecten	kredietregeling
ProMT	Programma Milieu & Technologie	subsidierегeling
	Regeling Groen Beleggen	fiscale regeling
VAMIL	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen	fiscale regeling
MIA	Milieu-investeringsaftrek	fiscale regeling

Op hoofdpijnen kan uit de begrotingen een aantal beleidsveranderingen *ten opzichte van de vorige begroting* onder het kabinet Balkende-1 worden afgeleid (*tabel 4.4.2*). De generieke stimulering van onderzoek en innovatie via de WSBO neemt vanaf 2004 fors toe, gefaseerd met 100 miljoen euro extra in 2006 en daarna. Daarnaast werkt het Ministerie van Economische Zaken aan de stroomlijning en samenvoeging van een aantal instrumenten van technologiestimulering, naar aanleiding van aanbevelingen in het rapport 'Samenwerken en stroomlijnen' van het IBO (2002) en van de reactie

van het toenmalige Kabinet op dit rapport (TK, 2002). Dit leidt per 2004 tot een nieuw generiek samenwerkingsinstrument voor ondersteuning van innovaties; voorlopig heet dit instrument de PSI (Projectmatig Samenwerkingsinstrument). Voor dit instrument komt jaarlijks ongeveer 70 miljoen euro beschikbaar.¹ In de PSI gaan in elk geval de EET, de TOP en de TS-regelingen op, plus R&D-onderdelen van een aantal andere subsidieprogramma's.

In de rangschikkingscriteria van de nieuwe regeling speelt duurzaamheid een belangrijke rol, naast samenwerking, economisch perspectief en technologische vernieuwing. De subsidieregeling ProMT, die nu nog geheel onder het Ministerie van VROM valt, is bedoeld voor de ontwikkeling van milieugerichte technologie in Nederland. De R&D-component van dit programma zal ook onder de PSI-regeling worden ondergebracht. Het resterende budget voor het ProMT-programma wordt ten opzichte van de vorige begroting licht verhoogd, maar het aantal nieuwe technologietrajecten dat wordt opgestart wordt verminderd. Het budget voor de nieuwe regeling is jaarlijks ongeveer 45 miljoen euro minder dan het budget van de afzonderlijke regelingen. De uitvoering van de PSI-regeling zal onder Senter vallen, dat waarschijnlijk zal samengaan met Novem; er komt dus straks nog slechts één loket voor het aanvragen van financiële steun voor technologische ontwikkeling.

De fiscale regelingen VAMIL en MIA zijn gericht op de marktintroductie van milieutechnologieën. In het Regeerakkoord worden deze regelingen voortgezet als onder het vorige jaar onder Balkenende-1 ingezette beleid, i.e. een korting ten opzichte van voorgaande jaren. Beide regelingen samen hebben een geschatte belastingderving van ongeveer 100 miljoen euro in 2002, aflopend naar circa 60 miljoen euro in 2007. De fiscale regeling Groen Beleggen is bedoeld voor het financieren van projecten op het gebied van duurzame energie, energiebesparing, bos en natuur, en projecten voor de innovaties voor duurzaamheid. Onder Balkenende-1 was een forse bezuiniging op deze regeling voorzien, maar deze vindt in het nieuwe Regeerakkoord geen doorgang. Met de regeling Groen Beleggen is naar schatting 50 miljoen euro gemoeid.

Op de begroting van Verkeer en Waterstaat wordt circa 115 miljoen (2004-2007) extra begroot voor met het innovatieprogramma geluid, gericht op onderzoek en introductie van nieuwe geluidsreducerende verkeerstechnieken (zie *paragraaf 4.2*). Op de begroting van LNV staan weinig specifieke maatregelen ter ondersteuning van duurzame technologische ontwikkelingen. Binnen de maatregel Stimulering Inrichting Duurzame Glastuinbouwgebieden (Stidug) worden daarvoor deels investeringen gedaan. Het totale budget van de regeling wordt op jaarbasis verlaagd met circa 1 miljoen euro.

¹ Van dit budget moeten echter ook oude tenders onder de TS-regeling worden betaald. Daar staat tegenover dat nog wordt gewerkt aan uitbreiding van het budget door samenwerking met andere projecten te zoeken.

Tabel 4.4.2 Mutaties van belangrijkste maatregelen voor duurzame technologische ontwikkeling in Hoofdlijnenakkoord ten opzichte van Strategisch Akkoord Balkenende-1 (in miljoenen euro).

Veranderingen t.o.v.	2004	2005	2006	2007
Balkenende-1				
WBSO	50	75	100	100
PSI ¹	8.9	9.4	9.2	8.1
EET	-14.0	-13.3	-14.5	-15.1
TOP	-41	-41	-41	-41
ProMT	0.9	0.6	0.7	0.0
V&W: met name geluid				
LNV: Stidug	-0.5	-0.9	-1.0	-1.1

1) Van het PSI-budget moeten ook nog oude tenders onder de TS-regeling worden betaald.

Beoordeling

Het is niet mogelijk een verdere beoordeling uit te voeren op de milieu-effecten van de hiervoor genoemde begrotingswijzigingen. De totale gelden gereserveerde gelden voor stimulering van technologie blijven ongeveer gelijk aan de vorige begroting onder Balkenende-1. EZ verschuift naar meer generieke stimulering terwijl V&W specifiek meer inzet op innovatief onderzoek naar geluidsreducerende maatregelen.

De ontwikkeling van milieutechnologieën wordt uiteindelijk niet alleen gestimuleerd door subsidies en andere financiële ondersteuning, maar onder andere ook door het stellen van scherpere milieunormen. Hiermee kan een belangrijke marktimpuls worden gecreëerd. Zo worden auto's steeds schoner onder invloed van Europese emissienormen. Het kabinetsvoornemen om in te zetten op scherpe Europese milieunormen, zal daarom mede-bepalend zijn voor de kosteneffectiviteit van de overheidssubsidies voor milieutechnologie.

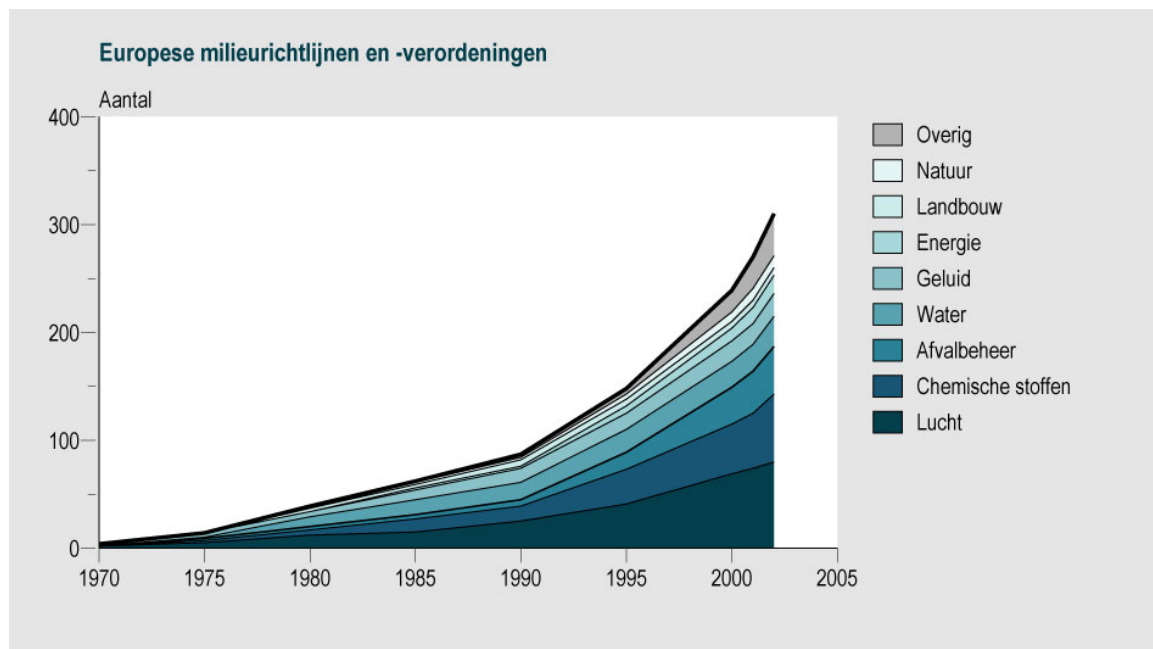
5 Minder regels

Hoofdpijnenakkoord

Deregulering of minder regels is een speerpunt van het kabinet Balkenende-2. De regeringsverklaring noemt onder andere als aandachtgebieden:

- Provincies en gemeenten krijgen meer ruimte voor eigen beleid voor mobiliteit en ruimtelijke ordening. De verschillende beleidsnota's over ruimtelijke ordening worden samengebracht tot één nota Ruimte.
- De administratieve lastendruk voor bedrijven, waaronder de landbouwsector, wordt verminderd.

In 2002 is zowel bij VROM als LNV een herijking van de regelgeving gestart. Nog in 2003 zal de minister van VROM de Tweede Kamer informeren over de voortgang in vereenvoudiging van de regelgeving die vanuit dit ministerie wordt aangestuurd (zie ook *tekstbox*). Dit in 2002 ingezette traject past geheel in het Hoofdpijnenakkoord van het nieuwe kabinet.



Figuur 6.1 Ook Brussel draagt bij aan de toenemende regeldichtheid.

Beoordeling

Milieuregelgeving

Stroomlijning van de regelgeving, via het samenvoegen en het wijzigen van regels met behoud van de aangegane milieu-commitments is een goede zaak. Het kan de

vergunningverlening en handhaving vereenvoudigen, de monitoring van de uitvoering transparanter maken en het draagvlak voor milieubeleid vergroten. Het is jammer dat de beoogde stroomlijning vooralsnog beperkt lijkt te blijven tot het VROM-beleid, aangezien nog meer efficiencywinst is te behalen wanneer ook regelgeving van andere departementen (water, natuur, vervoer gevaarlijke stoffen) erbij wordt betrokken. Aangezien herziening van regels veel inspanning vergt (onder meer voor voorlichting) is het verstandig zoveel mogelijk aan te sluiten bij de timing van toch al (om andere redenen) voorziene wetswijzigingen.

Aandachtspunten:

- Minder regulering door de overheid en meer zelfregulering vergt aandacht voor rapportageverplichtingen en de wijze van monitoring.
- Een ex-ante toets op de economische en ecologische implicaties van nieuwe EG-regelgeving kan veel verrassingen achteraf (en een nieuwe opstapeling van minder kosteneffectieve regels) voorkomen.
- Bij het schrappen of vereenvoudiging van regels is een toets aan zowel de EU-regels op emissiegebied als die op milieukwaliteitsgebied nodig. Harmonisatie van het de regels aan het EU-recht op emissiegebied betekent nog niet dat in een land met veel industrie, vee en verkeer automatisch voldaan wordt aan de EU-regels op het gebied van milieukwaliteit.
- Ter behoud van de concurrentiekracht op langere termijn blijven bestaan voor verdere ontwikkeling en toepassing van (best available) ALARA-technologie.

Hoofdpijnenakkoord: minder administratieve lasten landbouwsector

De in het Regeerakkoord genoemde, en al eerder ingezette, administratieve lastenverlichting in de landbouwsector is de begroting 2004 uitgewerkt tot een korting van 40% op de uitvoeringskosten voor de overheid. Het effect daarvan op de uitvoering van het mestbeleid is moeilijk te beoordelen. Op zich wordt het mogelijk geacht dat het effect hiervan op het milieu beperkt is. Deze 40% zou kunnen worden ingevuld door administratieve vereenvoudiging, het opbouwen van routine en het uiterlijk in 2007 laten vervallen van één de, overlappende, stelsel van dierrechten en mestafzetovereenkomsten. De toekomst van het mestbeleid zal in sterkere mate worden beïnvloed door de uitkomst van het Hofarrest over de Nederlandse implementatie van de Nitraatrichtlijn, in combinatie met het resultaat van het akkoord met de Europese Commissie over de derogatie. Daarnaast zal ook de implementatie van de Kaderrichtlijnwater gevolgen hebben voor het Nederlandse mestbeleid.

De complexiteit van het milieubeleid voor de landbouwsector is deels het gevolg van het streven de milieudoelstellingen (onder ander EU-Nitraatrichtlijn) op een voor de boer zo kosteneffectief mogelijke wijze te realiseren. Het mest- en ammoniakprobleem zou ook opgelost kunnen worden met een eenvoudig te controleren norm voor de veedichtheid, in combinatie met een kunstmestheffing. Dit zou veel grotere sociale en economische gevolgen voor de sector hebben gehad. De huidige ingewikkelde regelgeving maakt kosteneffectiever technologische en management maatregelen mogelijk, zoals veevoer aanpassing, metsafvoer en het optimaal benutten van mineralen uit dierlijke mest. (RIVM, 2003a)

Bijlage 1 Overzicht mutaties overheidsuitgaven 2004-2007

Mutaties in milieu-uitgaven ontwerp-begroting 2004 (RvS-versie 2-9-2003) mbt Milieu

	2004	2005	2006	2007
Klimaatverandering en energie				
Inperking Energiepremiereregeling (EPR)	-47,8	-55,8	-62,8	-62,8
Ramingsbijstelling CDM	-36,0	-60,0	-68,0	-61,0
Ramingsbijstelling JI	-15,9	-19,8	-30,7	-4,7
Gefaseerde afschaffing REB 36i ^a	-33,0	-105,9	-105,9	-120,0
Bijdrage aan Senter en Novem	-4,4	-5,0	-5,0	-5,0
ECN	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Duurzame energie	-0,2	-0,7	-1,6	-1,7
Transitie naar duurzame energiehuishouding	4,8	8,1	8,0	6,2
Reductieprogramma CO ₂ personenvervoer	4,7	4,4	1,6	0,6
Totaal	-130	-237	-266	-250
Geluid				
Subsidies geluidreductie railverkeer	-0,3	-0,7	-0,8	-0,8
Subsidies geluidreductie wegverkeer	-2,9	-5,3	-5,6	-5,6
Kwaliteit leefomgeving ^b	12,0	38,0	38,0	107,0
Totaal	9	32	32	101
Bodemsanering				
Subsidies bodemsanering	-8,1	-25,7	-27,9	-28,8
Overige instrumenten bodemsanering	-0,7	-2,5	-2,7	-2,7
Totaal	-9	-28	-31	-31
Overig				
Gebiedsgericht beleid	-2,2	-4,5	-4,6	-4,6
Subsidiereregelingen vermindering milieudruk producten	-0,9	-3,3	-3,1	-3,1
Subsidies stoffenbeleid	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Subsidies afvalstoffenbeleid	-0,1	-0,1		
Totaal	-4	-9	-9	-9

a Het betreft hier een verlaging van de vraagstimulering REB (Wbm art.36i) die wordt gecompenseerd via de MEP. De hier opgenomen verlaging van de uitgaven is gecorrigeerd voor de verhoging van de uitgaven via de MEP. Ook heeft het kabinet aangekondigd de REB vanaf 2005 te verhogen met 10%, wat moet leiden tot een jaarlijkse opbrengst van 450 mln euro. Deze opbrengst zal volledig worden teruggesluisd. De nog vast te stellen wijze van terugsluizing bepaalt of deze verdere vergroening van het belastingstelsel consequenties zal hebben voor de milieu-uitgaven van de rijksoverheid (zoals opgenomen in deze bijlage).

b Het betreft hier een intensivering als gevolg van een herprioritering binnen het Infrastructuurfonds. De uitgaven in de periode 2004-2006 zijn bedoeld voor het innovatieprogramma lucht en geluid, waarvoor in totaal €112 mln is gereserveerd. Het betreft stimuleringsgelden voor onderzoek naar maatregelen voor geluidreductie en verbetering luchtkwaliteit.

Natuur en landschap

	2004	2005	2006	2007
Intensivering reconstructie en realisatie EHS €700 mln				
reconstructie	13,6	24,1	91,6	118,9
verwerving/inrichting EHS	26,2	39,0	137,3	136,7
beheer EHS	18,2	17,2	17,3	20,7
economisch perspectiefvolle agroketens		1,2	1,9	1,9
bevorderen biologische landbouw		7,5	7,5	7,5
gewasbescherming	2,0	1,0	2,0	2,0
overige uitvoeringskosten			2,3	2,3
Totaal intensivering	60	90	260	290
Versterking landelijk gebied				
Gebiedenbeleid	-3,7	-4,9	-3,9	-3,4
Landelijk natuurlijk	3,4	-10,8	-11,5	-10,0
Groen in en om de stad	-8,2	-6,1	-3,3	-2,3
Aankoop bufferzones	0,0	0,0	-1,0	-0,6
Totaal	-9	-22	-20	-16
Bevorderen biologische landbouw	-5,2	-5,1	-5,1	-5,0
Overige instrumenten waar milieu integraal onderdeel van uitmaakt				
	2004	2005	2006	2007
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)	-47,1	-72,9	-65,3	-65,5
Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)	-4,2	-10,8	-7,8	-6,6
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK)	-3,3	-6,8	-8,2	-8,2
Totaal	-55	-91	-81	-80
Infrastructuurfonds				
	2004	2005	2006	2007
Extra middelen 'Kwartje van Kok' ^a	330	230	830	730
Bestuursakkoord water ^b	10	20	30	40

a De extra middelen die beschikbaar komen door het handhaven van het 'Kwartje van Kok' worden besteed aan onderhoud en aanleg van rijks-, rail- en vaarwegen.

b Deze intensivering is het gevolg van een herprioritering binnen het infrastructuurfonds. Het betreft hier een eenmalige impuls van €100 mln om een snelle start van de maatregelen tegen wateroverlast te bevorderen.

Geraadpleegde literatuur

- Boonekamp, P.G.M., B.W. Daniels, A.W.N van Dril, H. Jeeninga en R.A. v.d. Wijngaart (2003, in voorbereiding). Sectorale CO₂-emissies tot 2010. Update Referentieraming t.b.v. Streefwaarden. Energie-Onderzoekcentrum Nederland, Petten.
- Bureau Mentink (2002). Achterblijvende Groenontwikkeling in de Randstad: het land van praterij heeft behoefte aan een vaandeldrager. Onderzoek in opdracht van de Regio Randstad. Pijnacker.
- Hamm, U., F. Groneveld en D. Halpin (2002). Analysis of the European market for organic food. ISBN 0954327004. Aberystwyth, Wales, United Kingdom.
- Hinsberg et al. (2003). Quick scan van mogelijke gevolgen en effectiviteit van zoneringsvarianten rond VHR en WAV. RIVM (rapportnr. 408768002), Bilthoven.
- Arendse, W., Leferink, J. en E. Regouin (2002). Trekken of duwen aan het biologische product. Rapport EC-LNV nr.2002/168, Expertisecentrum LNV, Ede.
- IBO (2002). Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid. Eindrapportage IBO-technologiebeleid. Den Haag.
- Jabben, J., H. Nijland, M. v.d. Vegt, W. Alberts (2003). Geluidproblematiek langs rijkswegen, RIVM-DWW notitie. RIVM, Bilthoven.
- LNV (2000). Nota Natuur voor mensen, Mensen voor natuur. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag Den Haag.
- MNP/RIVM (2002). Milieu-en natuureffecten Strategisch Akkoord CDA, VVD en LPF. RIVM rapportnr. 408129026/2002. Bilthoven
- MNP/RIVM (2003a). Milieubalans 2003. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- MNP/RIVM (2003b). Natuurbalans 2003. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Nationaal Groenfonds (2003). Investeren in natuur 2003-2006. Financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid. Hoevelaken.
- Noordanus, P.G.A., G.W. van Montfrans-Hartman, T.A. Cardoso Ribeiro. Naar een investeringsbudget Landelijk Gebied. Boer & Croon Process Managers. Amsterdam.
- Oostenbrugge R., W. Geertsema en R. Reijen (2003). Beleidswijzigingen EHS. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003. Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Wageningen.
- Overbeeke, G.A. Rood, W.R. Weltevrede, J.J. van Wijk, H.C. Wilting (2003). Methodiek voor de evaluatie van een transitie. Casus: transitie duurzame landbouw en voedingsketen. RIVM (rapportnr. 550 011 001), Bilthoven.
- RIVM/DLO (2001). Who's afraid of red, green and bleu. Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten. RIVM/Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Bilthoven/Wageningen.

RIVM/VROM (2003). Jaarverslag bodemsanering over 2000. De monitoringsrapportage. Bitlhoven.

Tweede Kamer (2002). Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Technologiebeleid. Brief van Minister EZ aan de Tweede Kamer. TK, vergaderjaar 2002-2003, 28626, no. 1. Den Haag.

VROM (2002a). Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2002b). Vaste waarden, nieuwe vormen. Ministerie van VROM, Den Haag.

Ybema, J.R., A.W.N. van Dril, R. van den Wijngaart en B. Daniels (2002). Referentieraming energie en CO2 2001-2010. ECN/RIVM, rapportnr, ECN-C-02-010, Petten.