



Opmerkingen van PBL over *Ranking the Stars*

Aldert Hanemaaijer

Planbureau voor de Leefomgeving – 30 november 2011

Natuur en Milieu (N&M) heeft op 15 oktober de publicatie *Ranking the Stars* uitgebracht, waarin Nederland op een groot aantal milieu-indicatoren is vergeleken met andere Europese landen. De Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu heeft hierover vragen gesteld aan staatssecretaris Atsma van I&M. Ook is tijdens de begrotingsbehandeling van I&M over het rapport gediscussieerd in de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan enige observaties van het PBL.

Algemeen

Natuur en Milieu constateert dat Nederland het in vergelijking met andere EU-landen ronduit slecht doet op het gebied van milieu, klimaat en natuur. De publicatie is geheel gebaseerd op bestaande bronnen, waarvan die van CBS, PBL en EEA (Europees MilieuAgentschap van de EC) (steeds met verschillende recente publicaties) de belangrijkste zijn. N&M geeft in *Ranking the Stars* eerst een vooral feitelijk overzicht van conclusies uit bestaand onderzoek. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de terreinen luchtkwaliteit, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, natuur, hernieuwbare energie, en klimaat, voorafgegaan door een overzicht van de scores van Europese landen op de door Yale University ontwikkelde Environmental Performance Index.

Elke paragraaf begint met de belangrijkste conclusie op het desbetreffende onderwerp, onder andere dat de kwaliteit van bodem, water en lucht in Nederland tot de slechtste van Europa behoort, dat Nederland het slechtst scoort wat betreft bescherming van belangrijke natuurgebieden in de EU, dat Nederland met 3,8 procent hernieuwbare energie tot de achterhoede van de EU behoort en dat de uitstoot van broeikasgasemissies in Nederland boven het EU-gemiddelde ligt. De N&M publicatie eindigt met acht concrete aanbevelingen om tot verbetering te komen.

Het algemene beeld dat *Ranking the Stars* schetst, spoort met de inzichten van het PBL. Eerder publiceerde het PBL hierover onder andere in de Milieubalans 2008 (Hoofdstuk 1) en de Monitor Duurzaam Nederland 2009 en 2011. De aanbevelingen zijn uiteraard subjectief, maar kunnen doorgaans goed onderbouwd worden met conclusies uit PBL-analyses, die veelal in scenariocontext zijn getrokken.

Voor lokale milieuproblemen geldt dat de trends in Nederland vaak positief zijn. Zo is de vervuiling van lucht, water en bodem aanzienlijk afgenomen en is de milieukwaliteit in

Nederland de afgelopen decennia verbeterd. Dit constateert het PBL al jaren en recent nog in de Monitor Duurzaam Nederland 2011. Maar tegelijkertijd concludeert het PBL dat de milieudruk in Nederland hoog is in vergelijking met andere Europese landen en dat is precies wat in *Ranking the Stars* wordt gesteld. Een belangrijke oorzaak voor de relatief slechte positie van Nederland schetst N&M ook: Nederland is relatief dichtbevolkt met mensen, auto's, vee en energie-intensieve industrie. Dit verklaart in hoge mate waarom Nederland slecht scoort bij bodem, water en lucht in vergelijking met andere EU-landen. Verder komt er nogal wat milieudruk vanuit het buitenland Nederland binnen via de lucht en het water, maar exporteren we zelf ook het nodige. Waar de bevolkingsdichtheid van ons land op veel terreinen een negatieve invloed heeft, zorgt deze er ook voor dat Nederland per hoofd van de bevolking erg weinig afval stort. Afval ontbreekt in het overzicht van N&M.

Kortom, geografische redenen beïnvloeden zeker de *ranking* van Nederland in internationale vergelijkingen. Wil Nederland beter scoren in dergelijke vergelijkingen, dan vergt dit vaak een grotere inspanning dan in minder dichtbevolkte landen.

Basis in PBL-onderzoek voor de N&M-aanbevelingen

Voor de meeste aanbevelingen die N&M heeft gedaan, geldt dat het PBL in eerdere publicaties al conclusies heeft getrokken in analyses die onderbouwing kunnen vormen voor deze aanbevelingen. Hieronder een kort overzicht van de aanbevelingen waarvoor een wetenschappelijke basis is te vinden in PBL-werk, met concrete verwijzingen naar de betreffende documenten.

1. Anders eten: wordt flexitariër

Het PBL is in diverse rapporten ingegaan op de positieve gevolgen voor het milieu van het eten van minder dierlijke eiwitten. Indien mensen minder vlees zouden eten – en dan met name minder rood vlees – dan zou dat gunstige effecten hebben voor klimaat en biodiversiteit. PBL-publicaties waarin dit is uitgewerkt zijn onder andere de *Tweede Duurzaamheidsverkenning* (MNP, 2007), de *Milieubalans 2009* (PBL, 2009), *Growing within Limits* (PBL, 2009), *Getting into the Right Lane for 2050* (PBL, 2009) en recent nog in *The Protein Puzzle* (PBL, 2011).

2. Power to the people

Met *Power to the people* roept N&M de overheid op om burgers te faciliteren bij het opzetten van hun eigen duurzame energieprojecten. N&M stelt daarvoor twee concrete instrumenten voor: investeren in smart-grids, gecombineerd met maximale fiscale ondersteuning voor zelflevering, en invoering van een kolenbelasting of CO₂-norm voor kolencentrales. Het PBL-rapport *De Energieke Samenleving* (PBL, 2011) duidt in algemene zin elementen van overheidssturing aan die nodig zijn om de in de samenleving aanwezige kennis, kunde en creativiteit te kunnen benutten. Daarbij gaat het onder meer om een duidelijke stellingname, het gebruik van dynamische regelgeving en het gebruik van financiële instrumenten. Het PBL heeft nog geen onderzoek gedaan naar de door N&M voorgestelde concrete instrumenten. Wel zullen deze punten aan de orde komen in een vergelijking van routekaarten voor klimaat en energie in verschillende EU-landen, waaraan het PBL momenteel werkt.

3. *Het nieuwe werken*

Over het nieuwe werken heeft het PBL niet gepubliceerd.

4. *Duurzame Veehouderij*

N&M beveelt aan maatregelen te treffen om de veehouderij duurzaam te maken. Daarbij verwijst N&M naar de Commissie Alders die rijkelijk uit *Op weg naar een duurzame veehouderij* (PBL, 2010) heeft geciteerd. In het rapport constateren we dat het vaak nog ontbreekt aan duidelijke normen en een helder tijdspad voor verduurzaming van de veehouderij. De oplossingsrichtingen die worden geschetst komen deels ook voor in andere rapporten van PBL en rechtsvoorgangers, namelijk de doorrekening van het burgerinitiatief *Boeren met toekomst* (CPB en MNP, 2007) en *The Protein Puzzle* (PBL, 2011). In de doorrekening van het burgerinitiatief hebben de twee planbureaus voor Nederland berekend wat de kosten zijn van het houden van minder dieren met minder milieu-impact en een beter dierwelzijn. In *The Protein Puzzle* is de conclusie dat er op EU-schaal drie strategieën zijn: 1) minder en andere dierlijke producten eten; 2) efficiency van het gebruik van grondstoffen vergroten; 3) produceren met lagere lokale impacts. Doorgerekend zijn een gezonder dieet, vervanging van rood vlees door ander vlees, vermindering van consumptie van dierlijke producten, diervriendelijke productie en biologische productie.

Een fosfaatbelasting en een op te richten Autoriteit voor de milieugebruiksruimte van de veehouderij zijn voorstellen die het PBL niet heeft doorgerekend.

5. *Alles van waarde is weerloos*

N&M pleit voor het handhaven van de eerder voorgenomen EHS en voor minder bezuinigen op natuur. Over de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de bezuinigingen op en decentralisatie van het natuurbeleid heeft het PBL ook al het nodige gepubliceerd. Dit betreft onder andere de beoordeling van de voorstellen die in het kader van de Brede Heroverweging zijn gedaan door de Werkgroep Leefomgeving en Natuur (PBL en CPB, 2010), de *Herijking Ecologische Hoofdstructuur Quick Scan van Varianten* (PBL, 2011) en recentelijk de *Beoordeling Natuurakkoord – Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*.

In de Quick Scan van de EHS concludeert PBL dat de voorgenomen bezuinigingen van het Rijk op het natuur- en landschapsbeleid zullen leiden tot een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en de leefomstandigheden voor planten- en diersoorten. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten Nederland om die achteruitgang te stoppen. Er zijn wel kosteneffectieve mogelijkheden om de internationale afspraken in het vizier te houden, zoals het concentreren op het beheer van bestaande natuurgebieden (in het bijzonder de Europees beschermde Natura 2000-gebieden) en het verbeteren van de milieu- en watercondities.

In de Beoordeling Natuurakkoord concludeert het PBL dat de maatregelen uit het akkoord tussen Rijk en provincies de bescherming van planten, dieren en habitats versoberen en vertragen. Daarmee komt het voldoen aan de harde internationale verplichtingen verder buiten beeld te liggen.

6. Prijs iedere reis

N&M beveelt aan om, naast maatregelen om schoner en efficiënter vervoer te bevorderen, ook het aantal voertuigkilometers in Nederland te beperken door invoering van een kilometerprijs voor het vrachtverkeer over de weg. Het PBL heeft regelmatig analyses gepubliceerd over het invoeren van beprijzing bij verkeer. Zo valt in de samenvatting van de *Balans van de Leefomgeving 2010* te lezen: ‘Minder files en schoner milieu haalbaar met een kilometerheffing voor wegverkeer en ‘een kilometerheffing verbetert de bereikbaarheid aanzienlijk en reduceert bovendien de CO₂-uitstoot, maar de inzet van dit instrument roept veel maatschappelijke weerstand op.’ De N&M-aanbeveling gaat specifiek over het vrachtverkeer. In *Keuzes in Kaart*, de analyse van de effecten van de verkiezingsprogramma’s is deze maatregel doorgerekend (CPB en PBL, 2010).

Daarnaast beveelt N&M differentiatie van landingsgelden en/of havengelden aan om te stimuleren dat alleen de schoonste schepen en vliegtuigen de Nederlandse (lucht)haven aandoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier om internationale bronnen van luchtverontreiniging gaat. De emissies van deze bronnen worden niet aan Nederland toegerekend. Daarom zullen maatregelen die deze emissies doen verminderen de klimaat- en NEC-doelen niet dichterbij brengen. Uiteraard is het wel zo (vooral bij scheepvaart) dat als door maatregelen de uitstoot vermindert, de luchtkwaliteit verbetert. Hierdoor komen de luchtkwaliteitsdoelstellingen beter binnen bereik. Het PBL heeft de bijdrage van de zeescheepvaart aan de luchtverontreiniging in Nederland al eerder onderkend, bijvoorbeeld in een studie naar de effectiviteit van maatregelen bij deze sector (MNP, 2007). In 2008 zijn brandstofkwaliteitseisen aangenomen door de Internationale Maritieme Organisatie, waardoor de uitstoot van vooral zwaveldioxide en fijn stof omlaag gaan. Voor zeescheepvaart kan worden verwezen naar:

<http://www.pbl.nl/publicaties/2007/EffectiviteitvaninternationaleemissiemaatregelenbijdezeescheepvaartopdeNoordzeevoordeNederlandseluchtkwaliteit>

7. Zeekracht: de Noordzee als duurzame energiebron

De EU stelt de verplichting van 14 procent hernieuwbare energie in 2020. Hoe dat te bereiken mag een land zelf weten. In het National Renewable Energy Action Plan (NREAP) uit 2010 wordt uitgegaan van ongeveer 5.000 Megawatt wind op zee. Dat in deze Kabinetsperiode al 3.000 Megawatt moet zijn aanbesteed om in 2020 14 procent hernieuwbare energie te kunnen halen, zoals N&M stelt, is niet gezegd. Financiering voor 2015 is wel een punt van zorg. Verder is windenergie natuurlijk ook in te kopen in bijvoorbeeld het VK, mits dat land de EU-doelstelling haalt (alleen het surplus mag worden verkocht). Implementatie van wind op zee en op land loopt echter niet snel in Nederland. Daarnaast is er de optie meer biomassa mee te stoken, maar hier speelt de vraag of duurzame biomassa niet op termijn schaars zal zijn. Tot slot twee punten uit de *Monitor Duurzaam Nederland* over wind op zee, die van belang zijn in relatie tot de aanbevelingen van N&M:

‘De productie van windenergie wordt voor Noordwest-Europa dan ook uiteindelijk beschouwd als een van de meest kansrijke opties om een groter aandeel hernieuwbare energie te realiseren.’ Wind op zee kan een grote rol spelen, omdat er veel ruimte is op zee. Wind op

zee is nog wel duurder, al zal dat verschil de komende decennia afnemen. Bovendien bereikt wind op land maatschappelijke grenzen – veel mensen willen het niet in hun omgeving.

Verder is in de Monitor Duurzaam Nederland geconstateerd dat de internationale offshore windenergie kansen biedt voor de Nederlandse economie. Nederland is namelijk relatief sterk in de offshore-industrie, en heeft daarom een comparatief voordeel bij het opzetten van offshore windenergie. Ook het Innovatieplatform, diverse adviesbureaus en de Taskforce Wind op Zee hebben geconstateerd dat er voor Nederland vooral kansen liggen op onderdelen van wind op zee.

8. Wordt rijker door zuinig voorop te lopen

In deze laatste aanbeveling gaat N&M in op het belang van energiebesparing. Ook dit wordt door PBL-onderzoek onderschreven, bijvoorbeeld in de *Balans van de Leefomgeving*, (PBL, 2010), waarin valt te lezen dat energiebesparing en overschakeling op hernieuwbare energie effectieve manieren zijn om de emissies naar lucht te verminderen. Bovendien verminderen zij de afhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen (zoals aardolie).

In de *Monitor Duurzaam Nederland 2011* (PBL, 2011) is aangegeven dat het robuust is om in plannen voor een toekomstig energiesysteem te blijven inzetten op energiebesparing in de gebouwde omgeving en in de industrie. In de nieuwbouw is al een grote slag gemaakt. Vooral in de bestaande bouw ligt nog een grote opgave, ook om goede financiële en organisatorische afspraken met alle betrokken partijen te maken.

Vergelijking per eenheid bevolking

Er is ook discussie over de vraag of – gezien de hoge bevolkingsdichtheid van Nederland – een overzicht van de vervuiling per inwoner zinvol is. Enige reflectie vanuit PBL op deze vraag:

- De broeikasgassen presenteert N&M al per inwoner; NL zit dan boven het EU-gemiddelde. Voor broeikasgassen lijkt dit ook een zinvolle maat om emissies van landen met elkaar te vergelijken. Voor milieukwaliteit lijkt de vergelijking per inwoner echter minder zinvol. Zo geeft de hoeveelheid fijn stof per inwoner geen beeld van de concentratie in de lucht. De concentratie wordt uitgedrukt per oppervlakte-eenheid en er zijn EU-normen voor de concentratie per vierkante meter, bedoeld om de risico's voor de volksgezondheid te reduceren. Het aantal inwoners per oppervlakte-eenheid maakt natuurlijk wel uit, om te bepalen hoeveel personen er worden blootgesteld aan een concentratie die hoger is dan de norm. Een soortgelijke analyse geldt voor natuur. Daar geldt dat een vergelijking van de depositie van verontreinigende stoffen per oppervlakte ecosysteem of bos zinvoller lijkt dan per inwoner.
- Om een vergelijkbare milieukwaliteit te realiseren, moet Nederland als dichtbevolkt land meer maatregelen nemen dan gemiddeld in de EU. In de *Milieubalans 2003* werd in het hoofdstuk over Nederland in de EU nog geconstateerd dat Nederland dat ook doet, maar dat de voorsprong van Nederland bij het nemen van maatregelen wel afneemt. EU-regelgeving trekt achterblijvers namelijk mee. Nederland is overigens voor het bereiken

van een goede milieukwaliteit zeer gebaat bij EU-regelgeving. Dit geldt zeker voor milieuproblemen die worden gekenmerkt door hun grensoverschrijdende karakter, zoals luchtverontreiniging.

- Indien de milieukwaliteit wordt berekend per inwoner in plaats van per oppervlakte, komt Nederland er zeer waarschijnlijk beter uit. Dat geldt ook als wordt gedeeld door het BBP. Nederland is nu eenmaal dichtbevolkt en het gemiddelde inkomen in Nederland is relatief hoog in vergelijking met veel andere EU-landen. Als je gaat delen door een groter getal kom je dus in veel gevallen beter uit. Van geval tot geval moet bezien worden wat een relevante vergelijking oplevert. Een andere mogelijkheid is om de milieukwaliteit in Nederland te vergelijken met de milieukwaliteit in andere dichtbevolkte delen van Europa, zoals het Duitse Ruhrgebied en de Italiaanse Povlakte. Dan zal Nederland er waarschijnlijk beter uitkomen. Op de Povlakte zit bijvoorbeeld meer fijn stof in de lucht dan in Nederland.
- Ten slotte is het goed te weten dat indien er breder wordt gekeken dan milieu of milieukwaliteit, Nederland over het algemeen beter scoort op internationale ranglijsten. Dit komt omdat Nederland een welvarend land is met een hoog opgeleide bevolking en een stabiele samenleving. Zo viel op 3 november in *de Volkskrant* te lezen dat Nederland het op twee na beste land is om in te wonen, na Noorwegen en Australië. Dat blijkt uit de Human Development Index (HDI), de jaarlijkse ranglijst naar levenskwaliteit van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP). In deze index speelt milieukwaliteit echter niet mee. In een index waarbij milieukwaliteit een grote rol speelt zal het naar verwachting erg lastig zijn voor Nederland om in de top te komen.