

# Opkomst en neergang Nederlandse milieubeleid

Het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (1989) was een baanbrekend plan dat Nederland internationaal op de kaart zette. Het vormde de blauwdruk voor diverse Europese beleidsplannen en is vertaald in het Engels, Russisch en Chinees. Ook het NMP4 (2001) had die belofte in zich door de focus te verleggen van milieu (lucht, water, bodem) naar klimaatverandering en verlies van biodiversiteit. De oplossingen werden gezocht in systeeminnovaties en transities. Maar in de afgelopen 20 jaar had de politiek andere prioriteiten. Anno 2021 is Nederland achterop geraakt in Europa. Het is te hopen dat Nederland gebruik weet te maken van de wet van de stimulerende achterstand.



*Frans Vollenbroek werkte bij het ministerie van VROM, de Europese Commissie in Brussel en bij het International Resource Panel van UNEP in Parijs. Momenteel zet hij zich in voor de 'Grootouders voor het Klimaat'.*

Op 6 juli 1971 werd bij Koninklijk Besluit het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) opgericht. Deze naamgeving laat zien dat de focus lag op de risico's die uitgingen van een vervuild milieu voor de gezondheid van mensen. De media toonden beelden van sloten vol dode vissen, extreme schuimvorming en zwart water. Er dreigde zelfs een tekort aan drinkwater.

Ook de luchtkwaliteit liet zeer te wensen over en vormde een bedreiging voor de volksgezondheid. De Urgentienota

Milieuhygiëne die in 1972 uitkwam, kon dan ook rekenen op een groot draagvlak voor de te nemen maatregelen. In de nota werd een beleid aangekondigd dat de gestage toename van milieuverontreiniging beoogde binnen vijf tot tien jaar om te buigen. De inzet richtte zich vooral op end-of-pipe maatregelen die ervoor moesten zorgen dat lucht, water en bodem niet langer vervuild werden.

## Leefomgevingskwaliteit

In 1982 werd besloten om het directoraat Milieuhygiëne weg te halen bij Volksgezondheid en toe te voegen aan het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). De naam 'Milieuhygiëne' werd daarbij vervangen door 'Milieubeheer'. Hiermee verschoof de aandacht van milieurisico's naar kwaliteit van de leefomgeving. VROM kreeg stevig de wind in de zeilen door het Brundtland-rapport over duurzame ontwikkeling dat in 1987 uitkwam. Dit rapport was aanleiding voor de SER<sup>1</sup> om in 1989 een advies te schrijven, waarin ze stelde dat 'de besluitvorming op alle beleidsterreinen moet passen binnen de ecologische randvoorwaarden.' VROM moet dit proces bewaken, aldus de SER. De raad benadrukt dat 'het handhaven van het evenwicht in het ecologische systeem van een hogere orde is en uitgaat boven de vijf doelstellingen van sociaaleconomisch beleid'.

## Milieu als maatstaf

Het 1<sup>e</sup> Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1)



'NMP4 gaf hoopvolle boodschap: verminderen van milieudruk in groeiende economie kan'

dat in hetzelfde jaar uitkwam, kon rekenen op ferme steun. Deze nota bevatte een lijst van stoffen die als milieugevaarlijk werden beschouwd en waarvoor dringend maatregelen getroffen moesten worden. Voor een aantal van deze 'prioritaire stoffen' werden in het NMP2 (1993) concrete emissiereducties opgelegd teneinde de milieuproblemen, die door deze stoffen werden veroorzaakt, te beteugelen. De titel van het NMP-2 is veelzeggend: 'Milieu als maatstaf': het milieu stelt grenzen aan de economische ontwikkeling.

Nog geen jaar nadat het NMP2 uitkwam, publiceerde de WRR het rapport 'Duurzame risico's, een blijvend gegeven'<sup>2</sup>. De WRR stelt: 'De keuzen die in het milieubeleid moeten worden gemaakt, zijn normatief, niet objectief. Er is geen vaststaande milieugebruiksruimte, maar een spectrum aan mogelijkheden. Deze vloeien voort uit een maatschappelijke discussie over doeleinden en risico's, zowel voor het milieu als voor de sociaaleconomische ontwikkeling.' Hiermee was milieu weer een gewoon beleidsveld geworden, dat niet uitstijgt boven andere.

Dit WRR-rapport markeert het afnemende politieke gewicht van het milieubeleid. De band met volksgezondheid was tien jaar daarvoor al doorgesneden en het land was in de afgelopen jaren schoner geworden, met name lucht en water. De urgentie van het nemen van vergaande maatregelen kwam niet meer goed over het voetlicht en opko-

mende issues zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit waren geen zichtbare problemen en voelden niet als bedreiging voor de gezondheid van mensen.

## Ontkoppeling

Voor een 'economie van het genoeg' als strategie voor duurzame ontwikkeling was in de jaren negentig onvoldoende steun te verwerven. Nieuwe technologie was nodig om economische groei mogelijk te maken en tegelijkertijd de milieudruk te verminderen. Daarom werd het 'Interdepartementaal programma Duurzame Technologische Ontwikkeling' opgezet, een 'uniek overheidsprogramma, dat aantoonde dat sprongen in duurzaamheid mogelijk waren door inzet van technologische middelen. Dit vergde niet alleen technologische innovatie, maar ook sociale innovatie. Lange termijn denken was cruciaal.'

Het programma leidde tot de nota Milieu en Economie dat in 1997 uitkwam. Vier ministeries werkten hieraan mee: VROM, EZ, LNV en VenW. De essentie luidt: 'Economische groei en vermindering van de milieudruk kunnen heel goed samengaan. Dat kan bereikt worden door veranderingen in productie, prijzen, belastingen en overheidsbeleid. Het gaat hier om een langdurig proces waarin alle geledingen van de maatschappij betrokken moeten worden.'

## Systemfouten

Het vierde (en laatste) Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-4) dat in 2001 uitkwam, borduurde hierop voort. In dit plan



'Wettelijk is vastgelegd dat er om de vier jaar een nieuw NMP moet worden gemaakt'

wordt gesproken over 'hardnekkige milieuproblemen', omdat veel van deze problemen veroorzaakt worden door 'systeemfouten' in onze economische ordening: kosten worden afgewenteld op natuurlijke systemen, waarvan niemand eigenaar is. NMP4 kondigde een aantal transities aan, waaronder de energietransitie en een landbouwtransitie.

Hiermee was de term 'transitie' in het milieubeleid geïntroduceerd. Het NMP4 gaf een boodschap van hoop: verminderen van de milieudruk in een groeiende economie is mogelijk. Wel moet dan de *richting* van de economische groei veranderen. Dat kan als de milieukosten worden doorberekend in de prijzen van goederen en diensten (principe 'de vervuiler betaalt'), waardoor innovatie in de juiste richting wordt gestuurd en de transities in een stroomversnelling komen. Ook was duidelijk dat transities lang duren. Het NMP4 bevat daarom de strategische beleidslijnen voor de lange termijn (2030).

De timing was echter ongelukkig: het NMP4 was op het einde van het kabinet Kok II gepresenteerd en werd door de daaropvolgende kabinetten Balkenende niet opgepakt. Van beprijzen van milieudruk kwam niets terecht: geen CO<sub>2</sub>-heffing, geen rekening rijden, geen belasting op kerosine, geen (extra) belasting op vleesconsumptie, etc.

Ook kwam er geen vervolg op NMP4, ook al was wettelijk vastgelegd dat er om de vier jaar een nieuw plan moest worden gemaakt.

### Doorbraken blijven uit

In 2006 werd wel de 'Toekomstagenda Milieu' uitgebracht. In de Hoofdlijnen notitie die vooraf ging aan de nota staat: 'Het wordt steeds duurder om milieuproblemen op te lossen. Nederland betaalt nu reeds drie

procent van het inkomen (BNP) aan milieumaatregelen, dat is twee keer zo veel als het

EU-gemiddelde'. Milieu werd als kostenpost gezien en niet als uitdaging om productie en consumptiepatronen te

veranderen en/of transities tot stand te brengen. De

gewenste ont koppeling tussen economische groei en milieudruk vond

dan ook niet plaats. De milieudruk per eenheid van product of per euro ging weliswaar omlaag, maar de volume- en monetaire groei was zodanig groot dat er geen sprake was van een netto afname van de milieudruk.

Bij het aantreden van Mark Rutte in 2010 werd het ministerie van VROM opgeheven en het directoraat-generaal Milieubeheer werd ondergebracht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat onder de nieuwe naam 'Infrastructuur en Milieu'. Inmiddels is dit 'Infrastructuur en Waterstaat' geworden. Daarnaast werd het onderwerp klimaat ondergebracht bij het ministerie van EZ.

### Groene groei

Internationaal werd ont koppeling van milieudruk en economische groei intussen een belangrijk onderwerp. De OECD publiceerde haar 'Environmental Strategy for the first decade of the 21st century', waarin 'green tax reform' en 'removal of environmentally harmful subsidies' een belangrijke rol speelde. Op initiatief van de Europese Commissie werd in 2007 onder de vlag van UNEP het 'International Resource Panel' (IRP) opgericht. Hamvraag was (en is) hoe de groeiende vraag naar grondstoffen gepaard kan gaan met een afname van de milieudruk.

Over deze vraag wordt tot op de dag van vandaag gediscussieerd. Een recent rapport van het EEB geeft het volgende antwoord op deze vraag: 'efforts to decouple economic growth from environmental harm, known as *green growth*, have not succeeded and are unlikely to succeed in their aim'.

Het probleem met dit EEB-rapport is echter dat op basis van het verleden wordt geconcludeerd dat het in de toekomst ook niet kan. Maar zo lang de milieukosten niet (volledig) worden doorberekend in de prijzen van producten, kunnen we ook niet verwachten dat de gewenste transities zullen plaatsvinden. En dus zal de gewenste ont koppeling niet optreden.

### Keerpunt 2021

De realisatie van de 49% uitstootreductie in 2030 uit het Klimaatakkoord loopt sterk achter, zoals blijkt uit de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL. En om de overheid te dwingen de 2020-doelstelling te halen, moest de rechter eraan te pas komen (het Urgenda-arrest). Ook met de natuur gaat het niet goed. De stikstofdepositie stijgt weer na jaren van daling. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die in het leven werd geroepen om de stikstofdepositie te beteugelen, bleek vooral een instrument om de vergunningverlening weer op gang te krijgen, met als belofte dat in de toekomst het stikstof probleem met technische maatregelen zal worden opgelost. De Raad van State maakte op 29 mei 2019 korte metten met de PAS, waarmee de 'stikstofcrisis' werd geboren.

Bemoedigend is dat er in de media momenteel weer veel positieve aandacht is voor milieu en dat jongeren zich actief inzetten om klimaat hoog op de politieke agenda te krijgen. Ze weten zich daarbij gesteund door de Grootouders voor het Klimaat. De politiek is nu aan zet.

### Frans Vollenbroek

<sup>1</sup> SER Advies 'Our Common Future' Publicatie nr 6, (1989).

<sup>2</sup> WRR rapport nr 44: Duurzame risico's een blijvend gegeven' (1994)