

Milieubalans 2003

samenvatting

Milieu- en Natuurplanbureau

RIVM

met medewerking van:

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV)

Alterra b.v.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Centraal Planbureau (CPB)

Energie-onderzoek Centrum Nederland (ECN)

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)

Landbouw-Economisch Instituut (LEI)

Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR)

Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ)

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer

en Afvalwaterbehandeling (RIZA)

Ruimtelijk Planbureau (RPB)

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

rivm

Rijksinstituut
voor Volksgezondheid
en Milieu

Voorwoord

De Milieubalans beschrijft jaarlijks de ontwikkeling in de toestand van het milieu en de effectiviteit van het gevoerde beleid. In de Milieubalans 2003 wordt voor een groot aantal milieuproblemen aangegeven in hoeverre de doelstellingen naar verwachting worden gehaald met het nu vastgestelde beleid en wat dit de rijksoverheid en de samenleving kost. Daarnaast beschrijft de Milieubalans 2003 de gevolgen van verkeer op de stedelijke leefomgeving, van landbouw in het landelijk gebied en verandering van het klimaat. Speciale aandacht wordt in deze Milieubalans besteed aan het Nederlandse milieu(beleid) in Europese context.

De Milieubalans wordt voortaan in mei uitgebracht om daarmee het jaarlijkse proces van beleidsverantwoording (VBTB) door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer beter te ondersteunen. Ten behoeve van de bijeenkomst 'Het milieubeleid in balans?' wordt de voor u liggende samenvatting van de Milieubalans 2003 al op 14 april uitgebracht.

De Milieubalans 2003 zal dit jaar geen nieuwe emissiecijfers bevatten. Er wordt gewerkt om de jaarlijkse cyclus van de emissie monitoring vanaf 2004 aan te laten sluiten op de nieuwe planning van de Milieubalans.

De Milieubalans 2003 is vanaf medio mei beschikbaar als boek en tevens te vinden op www.milieubalans.nl. Een gedetailleerd cijfermatig overzicht van de nieuwe emissiecijfers en de overheidsprestatie-indicatoren is vanaf september te vinden in het Milieucompendium – een gezamenlijke uitgave van RIVM en CBS – te vinden op www.milieucompendium.nl.

De Milieubalans komt tot stand in samenwerking met een groot aantal collega-instituten en -planbureaus, die op de titelpagina zijn vermeld. Daarnaast zijn gegevens beschikbaar gesteld door de Emissieregistratie - een breed samenwerkingsverband onder auspiciën van de VROM-Inspectie - en het Afval Overleg Orgaan.

De directeur Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM,



Prof. ir. N.D. van Egmond

Samenvatting Milieubalans 2003

De Milieubalans wordt voortaan in mei uitgebracht om daarmee het jaarlijkse proces van beleidsverantwoording (VBTB) door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer beter te ondersteunen. Door milieubeleid is het Nederlandse milieu schoner geworden. Toch worden veel van de doelstellingen niet gehaald. Nederland kan met minder geld meer milieueffect bereiken door een afgewogen keuze te maken tussen beleid dat in Nederland moet worden gemaakt of in de Europese Unie.

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)

Tabel 1 Trends in het milieu, beleidsopgave tot de doelen voor 2010 en begrote milieu- en natuuruitgaven (prijspeil 2003).

Thema	Trend 1985-2002	Doel- bereiking?	Rijksbegroting 2003-2007
miljoen euro			
Klimaat: binnenlands		V	3360
Klimaat: 'Kyoto-instrumenten'	-	V	
Duurzame energie			
Footprint-CO ₂ /dematerialisatie		-	190
Emissies NO _x , SO ₂ , VOS		V	
Emissies NH ₃		V	
Depositie N/zuur op natuur			
Luchtkwaliteit		V	
Nutriëntenverlies landbouw		V	470
Nitraatconcentraties in grondwater		V	
Bestrijdingsmiddelen			
Oppervlaktewaterkwaliteit			
Geluid			730
Externe veiligheid			20
Bodemsanering			1450
Afvalbeheer			10
Biologische landbouw			55
Agrarisch natuurbeheer			125
Verwerving en inrichting EHS			850

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 uitspaak mogelijk
rood: doelen worden naar verwachting met vastgesteld beleid niet gehaald

Schoner milieu, maar veel milieudoelen blijven buiten bereik

Door het milieubeleid vermindert (lucht, water, bodem) of stabiliseert (broeikasgasen, geluid) de druk op het milieu. Hoewel de afstand tot de doelen kleiner wordt,



worden veel van de doelen met het nu vastgestelde beleid niet of waarschijnlijk niet gehaald (*tabel 1*). De nog resterende beleidsopgave voor 2010 neemt achtereenvolgens toe voor zure depositie, lokale luchtkwaliteit, grensoverschrijdende luchtverontreiniging, geluid en externe veiligheid. De beleidsopgave voor mineralen uit mest is sterk afhankelijk van de uitspraken die het Europese hof van Justitie en de Europese Commissie in 2003 doen over de Nederlandse invulling van de Europese Nitraatrichtlijn.

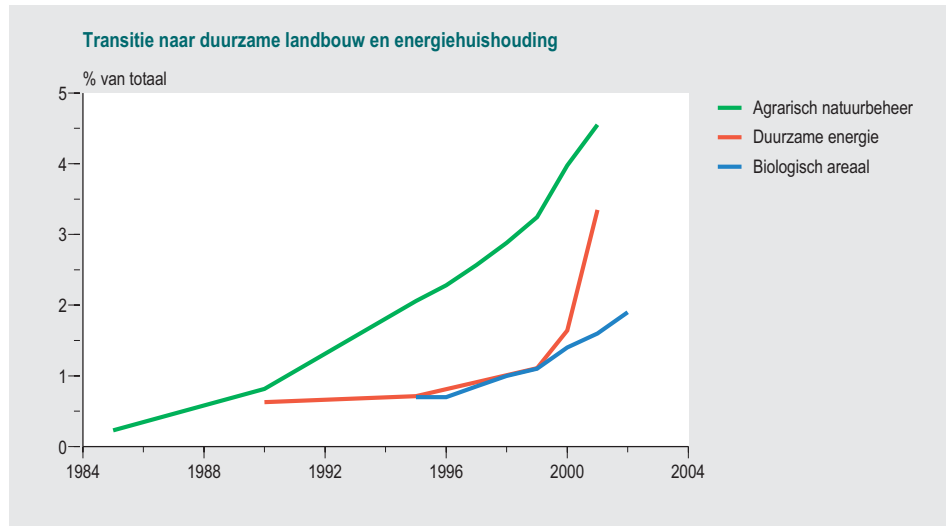
Bij uitvoering van het vastgestelde beleid wordt in 2010 circa 20% van het areaal natuur beschermd tegen verdroging, vermesting en verzuring. Vanuit het oogpunt van de bescherming van het mondiale klimaatsysteem zijn de Kyoto-doelstellingen te beschouwen als een eerste bescheiden stap.

Rijksuitgaven milieu dalen

Uit de begrotingen van diverse departementen blijkt dat na 2002 de milieu-uitgaven van de rijksoverheid afnemen. Het aandeel milieu in de rijksbegroting zal in 2005 1,3% bedragen, in 2002 was dat nog 1,5%. Het aandeel van klimaatbeleid in de milieu-uitgaven wordt steeds groter en bedroeg in 2002 circa 30%.

Op weg in een transitie naar een duurzame landbouw en energiehuishouding

Nieuwe producten, productietechnieken en afzetstructuren in de landbouw en energiehuishouding bewijzen zich in relatief kleine maar (licht) groeiende markten (*figuur 1*). Overheidsbeleid heeft de groei van deze nieuwe markten gestimuleerd. Beleid in de vorm van onder andere productievergoedingen (duurzame energie, agrarisch natuurbeheer) en omschakelsubsidies (biologische landbouw) is duur of niet effectief voor een *substantiële* vergroting van het marktaandeel. Daarvoor zijn andere instrumenten nodig. Om hier maatschappelijk draagvlak voor te verkrijgen is uiteindelijk een concreet toekomstbeeld van doelen én middelen voor een duurzame landbouw



Figuur 1 Enkele nieuwe ontwikkelingen in de landbouw en energievoorziening, als percentage van het landbouwareaal of energievoorziening, 1985-2002.

en energiehuishouding nodig. Dit is ook van belang voor een strategische inzet op deze terreinen van Nederland in 'Brussel'.

Leefomgeving en Verkeer

Verkeersgroei niet afgeremd, wel bijgestuurd

De toegenomen verkeersdrukke legt zowel in Nederland als elders een grote druk op het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. Er is nu circa 50% meer wegverkeer dan 16 jaar geleden. Bij personenauto's komt dit voor eenderde deel door de groei



Vermindering geluidhinder kan goedkoper

Recente metingen bij de A13 in Overschie laten zien dat door de maximumsnelheid te verlagen naar 80 km/u, de geluidbelasting voor omwonenden met circa 3 dB(A) 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.

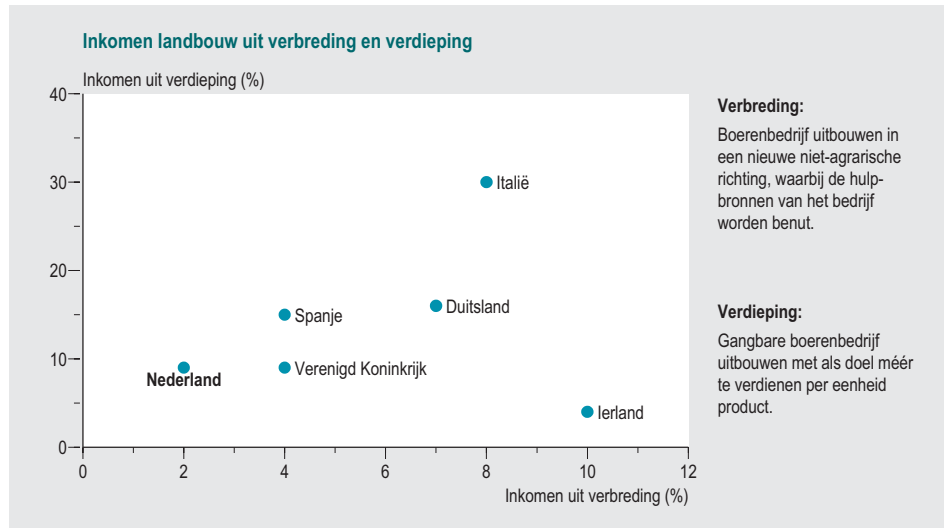
van de bevolking en voor tweederde deel doordat meer mensen meer zijn gaan rijden op meer (snel)wegen. Ook het vrachtautoverkeer nam sterk toe. Goederen worden steeds verder en vaker vervoerd onder andere omdat transportkosten laag zijn. Het sinds 1990 gevoerde prijsbeleid (onder andere brandstofaccijnzen) heeft de groei van het autogebruik met 3% beperkt, de groei in het brandstofverbruik werd met 7-8% geremd. Het gericht duurder maken van autogebruik, op basis van plaats, tijdstip en milieuprestaties, is kosteneffectief want het kan bijdragen aan een schonere én beter bereikbare leefomgeving.

Kosteneffectief milieubeleid vraagt om scherpere Europese normen voor de auto

Ondanks de sterke toename van de verkeersdrukke is het wegverkeer schoner geworden, met uitzondering van CO₂. Toch legt verkeer in heel Europa nog steeds een grote druk op het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. Het verkeer is een dominante bron van geluidhinder, luchtverontreiniging en verzuring en speelt een steeds grotere rol in de emissie van broeikasgassen. Er zijn nog veel technische mogelijkheden om personenauto's, vrachtauto's en bussen schoner, zuiniger, stiller en veiliger te maken. Versnelde introductie hiervan is kosteneffectief omdat de autotechnologie op alle genoemde terreinen aangrijpt. De emissie-eisen voor auto's hebben laten zien dat Europese regelgeving zeer effectief bijdraagt aan de marktintroductie van schone auto's. Introductie van schone voertuigen kan worden vormgegeven via richtlijnen of via emissiehandel en kan een gezamenlijk strategisch punt vormen op de EU-agenda van Nederlandse ministeries en bewindslieden.

Bij externe veiligheid zijn heldere keuzen nodig

Er is geld beschikbaar voor sanering van specifieke knelpunten zoals vuurwerkbedrijven en het beëindigen van structurele chloortransporten. Om in 2010 de doelen op het gebied van externe veiligheid te halen zijn de huidige middelen en instrumenten echter onvoldoende. Daarom zijn heldere keuzes nodig tussen veiligheid en economie, vooral wanneer het maatschappelijk nut van de activiteit en de omvang van het risico groot is, zoals bij Schiphol en LPG-stations. De keuze betreft hetzij het aanvaarden van een hoger risico op ongevallen, dan wel het ingrijpen in de ruimtelijke ordening of het beperken van de activiteit. Dit laatste gaat gepaard met hoge maatschappelijke kosten.



Figuur 2 Inkomen uit nieuwe landbouwwormen in enkele EU-landen (Van der Ploeg et al, 2002).

Landbouw en het landelijk gebied

Brussels beleid blijft milieuprestaties van de landbouw vergen

Onder invloed van het Europese en Nederlandse milieubeleid neemt de milieudruk door de landbouw af. Mineralenprojecten zoals Koeien en Kansen laten zien dat aan de mestnormen kan worden voldaan zonder of met beperkte nadelige bedrijfseconomische gevolgen. Europese regelgeving zal de milieulast voor de Nederlandse landbouw naar verwachting verder verhogen, mogelijk al in 2003 indien 'Brussel' aanvulling op de MINAS-systematiek eist. Daarnaast is er de nieuwe Europese Kaderrichtlijn Water die een verplichtend karakter kent. Gezien de grote impact die deze richtlijn op termijn kan gaan hebben op de Nederlandse landbouw, is vroegtijdige politieke aandacht voor de milieu-, sociale en economische consequenties van de richtlijn gewenst.

Verbrede landbouw: nog beperkte inkomsten

Nieuwe landbouwactiviteiten, zoals agrarisch natuurbeheer, agrotourisme en biologische landbouw, dragen nog weinig en minder dan in andere EU-landen, bij aan het inkomen (figuur 2). Door de hoge kosten van grond en arbeid moeten nieuwe activiteiten veel opbrengen willen boeren hierop overschakelen. Jaarlijks stoppen zo'n 3% van de land- en tuinbouwers, tegelijkertijd groeien de overgebleven bedrijven.

Meer Europees geld voor plattelandontwikkeling

De voorgestelde hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie (EU) geven lidstaten meer ruimte om EU-geld in te zetten voor plattelandontwikkeling en

milieuvriendelijker landbouw. Daarvoor bestaan al mogelijkheden, maar Nederland maakt daar nog weinig gebruik van.



Reconstructie en ecologische hoofdstructuur in de knel

De uitvoering van de reconstructie van zandgebieden met intensieve veehouderij en de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) staat onder grote druk door gebrek aan geld. Ondanks de onduidelijke financiering van de reconstructie wordt door het Kabinet vooralsnog vastgehouden aan de uitvoeringstermijn van twaalf jaar (2004-2015).

Ook de doelstelling om de EHS in 2018 te realiseren staat nog overeind. Bij de uitwerking van de reconstructieplannen zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de implementatie van Europese verplichtingen zoals de bescherming van gebieden en soorten in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de consequenties van de EU-uitspraken in 2003 over het Nederlandse mestbeleid.

Het klimaat

Effecten van klimaatverandering worden zichtbaar

De verandering van het klimaat wordt steeds duidelijker en de effecten op dieren en planten in Europa en Nederland worden steeds meer zichtbaar. De waargenomen opwarming van de aarde over de afgelopen 50 jaar is waarschijnlijk grotendeels het gevolg van het door de mens versterkte broeikaseffect. Nieuwe klimaatscenario's voor Nederland van het KNMI houden rekening met een toename van extreme weers- en hoogwatersituaties. Het Nederlandse waterbeleid voor de 21ste eeuw wordt nadrukkelijk afgestemd op een zich wijzigend klimaat.

Rijksoverheid draagt kosten klimaatbeleid

De kosten van het Nederlandse klimaatbeleid, voor zowel de reducties in binnen- als buitenland, worden vooral door de rijksoverheid gedragen. Dit in tegenstelling tot de

financiering van de aanpak van andere milieuproblemen. Het klimaatbeleid wordt in 2003 wel efficiënter; door aanpassing van subsidieregelingen voor energiebesparing en groene stroom wordt 500 miljoen euro per jaar bespaard. Deze bezuiniging heeft nauwelijks negatieve effecten voor het milieu.

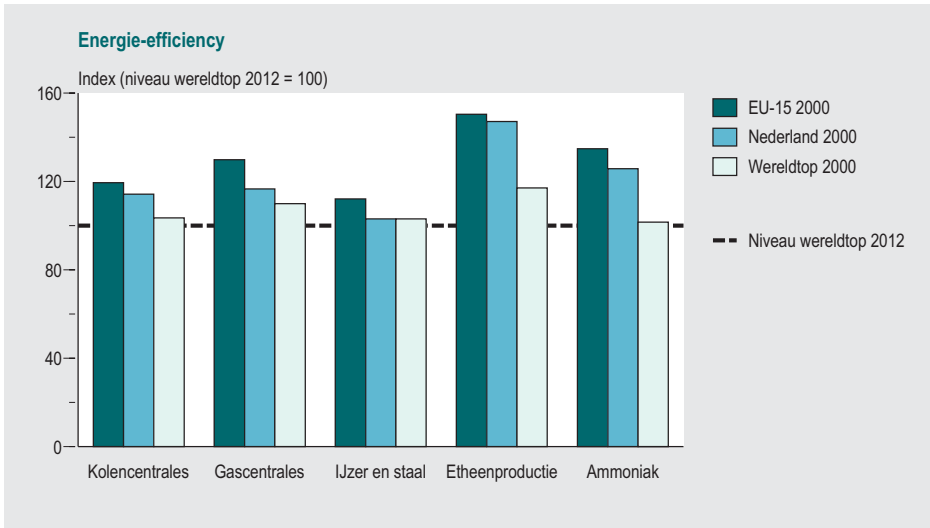
Door Europese emissiehandel minder CO₂-reductie in Nederland

De rijksoverheid is hard op weg om de 50%-beleidsopgave voor klimaat in het buitenland te realiseren via de Kyoto-instrumenten Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM). De andere helft van de beleidsinspanning is gericht op emissiereducties in Nederland. Naar het zich laat aanzien wordt er op korte termijn (2005) een Europees systeem van emissiehandel voor broeikasgassen ingevoerd. De nota Vaste waarden, nieuwe vormen geeft aan dat er dan een nieuwe situatie ontstaat waarin er geen strikte verdeling meer is tussen binnenlandse en buitenlandse inspanningen.

Doordat Nederlandse bedrijven energie-efficiënt zijn (*figuur 3*) zijn extra maatregelen relatief duur. Daardoor is de aankoop van goedkopere reducties in andere EU-landen via emissiehandel aantrekkelijk voor de Nederlandse bedrijven. Wanneer bedrijven op ruime schaal reducties in het buitenland kopen, zal minder dan 50% van de beleidsopgave in het binnenland worden gerealiseerd. Dat aandeel kan verder toenemen als de EU binnenkort besluit om de richtlijn voor emissiehandel te koppelen aan de Kyoto-instrumenten JI en CDM.

De invloed van internationale besluitvorming op het Nederlandse klimaatbeleid neemt snel toe. De nationale beleidsambities voor klimaat zullen dan ook in toenemende mate vorm moeten krijgen door Nederlandse milieudiplomatie in Brussel en elders.



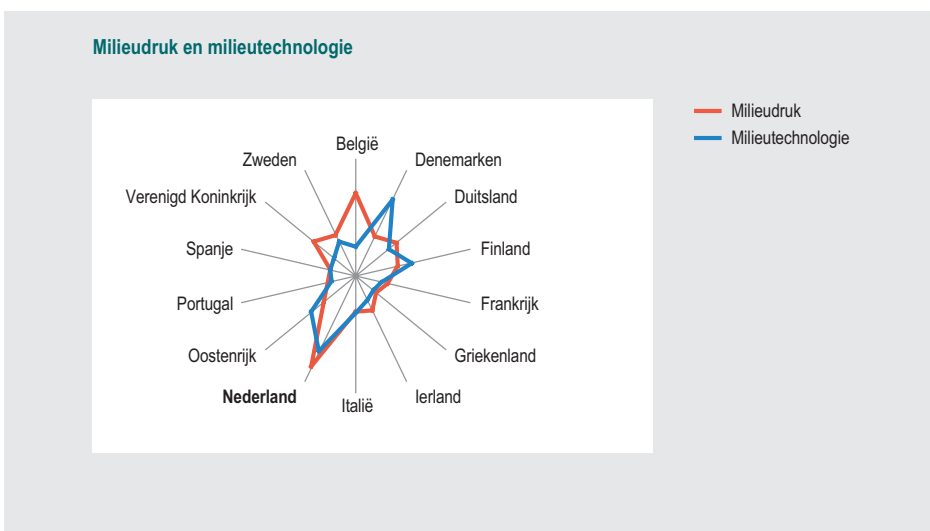


Figuur 3 Energie-efficiency index in 2000 voor Nederland, EU-gemiddeld en de wereldtop voor vijf sectoren (Ecofys, 2003; Beer, 1999).

Nederland in de Europese unie

Natuur in Nederland relatief zwaar belast

Nederland heeft in de EU de hoogste dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport. Veel van de daaruit voortkomende milieudruk wordt gecompenseerd door ver-



Figuur 4 Indicatie van de milieudruk en milieutechnologie van EU-landen.

dergaande technische maatregelen dan gemiddeld in de EU (*figuur 4*). Nederland hoort bij de Europese top wat betreft de recycling van materialen, de energie-efficiency van grote bedrijven en de lucht- en waterzuivering. Hierdoor is de blootstelling van mensen aan milieurisico's in Nederland niet bovengemiddeld hoog. De overbelasting van bodem, (grond)water en natuur in Nederland met zuur, stikstof en fosfaat is echter het hoogste in Europa. Het is met name op deze terreinen dat Nederland moeite heeft met het halen van de EU-verplichtingen.

Naar een afgewogen Nederlandse strategie in Brussel

Nederland hoort in Europa nog steeds bij de kopgroep in de uitvoering van het milieubeleid. Veel van de milieudruk die ontstaat door de hoge dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport wordt gecompenseerd doordat Nederland meer milieumaatregelen neemt dan gemiddeld in de EU. De voorsprong van Nederland in het nemen van milieumaatregelen neemt wel af. Aan de ene kant trekt de Europese milieuregelgeving achterblijvende landen in het 'peloton'. Aan de andere kant laat Nederland zich 'terugzakken' en richt zich vooral op het behalen van de EU-verplichtingen. In de nota Vaste waarden, nieuwe vormen geeft het kabinet aan in te willen zetten op een krachtig internationaal milieubeleid. Dit vraagt om een afgewogen strategie van Nederland in de Europese beleids- en besluitvorming, die de (kosten-)effectiviteit van het Nederlandse milieubeleid kan vergroten.