

DE HISTORIE VAN  
NEDERLANDS  
BEROEMDSTE  
MILIEUPLAN

Het wel en wee van het

NMP

Michel Jehae

Zorgen voor Morgen, het Brundtlandrapport en niet te vergeten de kersttoespraak van koningin Beatrix maakten vijf jaar geleden de geesten rijp voor een nieuwe aanpak



FOTO: FRANK STRAATMEIER

Minister Alders denkt na over nieuwe milieumaatregelen

van het milieubeleid. Die kwam er in de vorm van het Nationaal Milieubeleidsplan, het NMP, een strategisch milieuplan gericht op de langere termijn. Een beeld van de NMP-historie en een beschrijving van inhoud en opzet van het plan.

De aandacht voor ons leefmilieu bij burgers, bedrijfsleven en politici is al sinds de jaren zestig net zo wisselend als het weer. Elke keer wanneer een belangrijk rapport of onderzoek verschijnt, staat milieu in de felle schijnwerpers, maar het wordt ook weer net zo snel verdrongen door andere noden. Dat was al zo in 1963. 'Silent Spring', een onderzoek van Rachel Carson naar de effecten van bestrijdingsmiddelen op de vogelstand, bracht een schok teweeg in de samenleving. De aandacht voor milieu in het algemeen en voor bestrijdingsmiddelen in het bijzonder verdween echter weer snel toen maatregelen werden aangekondigd. Een kleine tien jaar later kwam de Club van Rome met de eerste versie van 'Grenzen aan de Groei'. In dat rapport werd een snelle uitputting van de belangrijkste grondstoffen aangekondigd. Het rapport sloeg in als een bom, milieu was - heel even - het belangrijkste gespreksonderwerp in de samenleving. De regering antwoordde met de Urgentienota Milieuhygiëne, het eerste rege-

ringsdocument waarin de lijnen van het milieubeleid zijn uitgezet, en waarin een relatie met toekomstige generaties en met ecologische waarden werd gelegd. In de uitwerking van die nota ging het in essentie nog om lokale en regionale problemen, die de regering dacht op te lossen met een kompartimentsgewijze (bodem, lucht, water) aanpak. Toen niet veel later bleek dat de - op zich juiste - voorspellingen van de Club van Rome niet onmiddellijk werkelijkheid werden, zakte de aandacht voor zuinig energie- en grondstoffengebruik weer volledig in, temeer daar de recessie riep om aandacht voor economie en werkgelegenheid. Sporadisch leefde de milieudiskussie wel weer op, maar bijna altijd ging het om 'kleinere' milieuproblemen, zoals zure regen.

#### KERSTTOESPRAAK

Pieken en dalen in de aandacht voor milieu namen niet weg dat de kwaliteit van dat milieu langzaam maar zeker

achterruit ging. Dat constateerde ook de Brundtland-kommissie in 1987 in 'Our Common Future' en het RIVM eind 1988 in 'Zorgen voor Morgen' (zie kader). Met name de conclusies van Zorgen voor Morgen lieten weinig ruimte voor onduidelijkheid: 'De milieubelasting moet met 70 tot 90 procent worden verlaagd willen we een milieu kunnen overdragen aan de volgende generaties met dezelfde mogelijkheden als het huidige milieu.' Toen vervolgens koningin Beatrix in haar jaarlijkse kersttoespraak sprak over 'de langzame dood van de planeet aarde' was er niets meer dat een nieuwe miliegolf tegenhield. Er kon plotseling geen actualiteitenprogramma meer voorbijgaan, of termen als massale vogelsterfte, illegale lozingen, ernstig vervuilde bodem of broeikas-effect en zure regen kwamen erin voor. De meest fraaie illustratie van het hernieuwde milieubewustzijn was afkomstig van milieuminister Nijpels, die - met Greenpeace sjaal - tijdens een lezing aankondigde 'dat

FOTO: EDWARD HOETING



#### ZORGEN VOOR MORGEN SLOEG IN ALS EEN BOM

'Willen we binnen de normen voor milieuverontreiniging kunnen blijven, dan zijn reducties van 70 tot 90 procent vereist.' Een citaat uit het rapport 'Zorgen voor Morgen' dat eind 1988 verscheen. Zorgen voor Morgen sloeg in als een bom. In een klap was Nederland zich bewust van de noodzaak van een ingrijpend milieubeleid.

Toch bevatte Zorgen voor Morgen niet veel nieuwe gegevens. De gegevens in het rapport over de slechte toestand waarin ons milieu verkeerde waren al enige jaren bekend. Dat Zorgen voor Morgen zo aansloeg komt wellicht door de volledigheid van het rapport. Nooit eerder was een zo compleet, wetenschappelijk onderbouwd, beeld gegeven van de ontwikkelingen in de milieukwaliteit, die op lange termijn in Nederland zijn te verwachten.

Zorgen voor Morgen was in 1987 al voorafgegaan door het al even imposante 'Our Common Future', dat werd opgesteld door een speciale VN-kommissie onder leiding van de Noorse premier Gro Harlem Brundtland. In het Brundtlandrapport wordt voor het eerst op een dergelijk hoog nivo een verband gelegd tussen milieukwaliteit en de mondiale maatschappelijke en economische ontwikkeling.

De Kommissie Brundtland introduceert ook het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Dat is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

radikale maatschappelijke veranderingen nodig waren: een andere manier van consumeren, de productieketen moet worden beheerst en het energieverbruik moet verminderd.'

#### PRULLEBAK

In juist die periode moesten Nijpels' ambtenaren het eerste Nationaal Milieubeleidsplan afronden.

De nieuwste milieuzinachten en het snel toegenomen maatschappelijke draagvlak voor een verdergaand milieubeleid, deden de eerste versies van dat plan de prullebak belanden. Daarmee was overigens ook weer niet gezegd dat - met name het politieke - draagvlak zo groot was, dat er een NMP zou gaan verschijnen dat zou leiden tot de - volgens Zorgen voor Morgen - benodigde emissiereducties. Die 'radikale veranderingen in de samenleving' vereisten van Nijpels zware onderhandelingen met de andere '(milieu

ministeries', die zo veel mogelijk vasthielden aan - simpel gesteld - meer industrie, meer vee en meer wegen.

Diverse versies van de post Zorgen voor Morgen-NMP's lekten uit, en bij elke versie bleek dat Nijpels' maatregelen moest inslikken ten bate van economische zaken, landbouw of verkeer. Ook Nijpels' eigen partij (VVD) stond niet te springen om een NMP. Toenmalig fractievoorzitter Voorhoeve, verzette zich met hand en tand tegen een aantal daarin aangekondigde maatregelen, en dan met name het reiskostenforfait. De spanning binnen de coalitie liep zo hoog op, dat de regering in april 1989 viel.

Toch bracht het demissionaire kabinet een maand later het NMP (zonder de afschaffing van het reiskostenforfait) uit, 'een strategisch milieuplan gericht op de periode 1990-2010'. Dat NMP moet er toe bijdragen dat 'het milieuprobleem binnen de duur van een generatie opgelost dan wel beheersbaar is.'

#### DUURZAME ONTWIKKELING

Het NMP is grofweg op te splitsen in twee delen. Het eerste deel geeft een analyse van de milieuproblemen (grotendeels gebaseerd op Zorgen voor Morgen), in het tweede deel worden de doelstellingen en de concrete maatregelen voor de periode 1990-1994 uitgewerkt. De

problemanalyse in het NMP is uniek in vergelijking met vorige milieunota's. Ze is ecologisch van aard, en sterk geïnspireerd door inzichten uit de systeemtheorie (het milieuprobleem wordt benaderd vanuit verschillende schaalnivo's). Het gaat om samenhangen en terugkoppelingen, en om voorraden en stromen, binnen een weliswaar groot, maar toch eindig systeem: de aarde.

Dat het met het milieu zo uit de hand liep, is volgens het NMP het gevolg van het openbreken van kringlopen, het nog steeds groeiende gebruik van fossiele brandstoffen en de nadruk op kwantiteit bij productieprocessen en producten

waardoor het kwaliteitsaspect wordt verwaarloosd.

Duurzame ontwikkeling is de invalshoek bij de probleemanalyse, en dat komt ook terug bij de uitgangspunten van het milieubeleid en in het hoofdstuk over de lange termijn doelstellingen (tot het jaar 2010). Nieuw bij de uitgangspunten van het milieubeleid in het NMP is ook de aandacht voor echte de lange termijn effecten, zoals die voor de volgende generaties, de aanpak van grootschalige mondiale milieuproblemen en de samenhang tussen milieukwaliteit en sociaal-ekonomische ontwikkeling.

Voortbouwend op *Zorgen voor Morgen* wordt bij de milieudoelstellingen tot het jaar 2010 duidelijk aangeven waar het met het milieu uiteindelijk naar toe moet en dat daarvoor een reductie van de belangrijkste milieuvuiling (kooldioxide, stikstofoxiden, zwaveldioxide, ammoniak, koolwaterstoffen en CFK's) nodig is van 80 tot 90 procent.

#### MAATREGELLEN

Voor de uitvoering van het NMP worden drie maatregelscenario's ontwikkeld voor de periode tot het jaar

2010. Hier is een stap teruggezet ten opzichte van de goede start in het eerste deel van het rapport. Er is bij de scenario's uitgegaan van de huidige ekonomische uitgangspunten, en niet van de in de analyse aangegeven duurzaamheid.

In het eerste scenario wordt uitgegaan van voortzetting van het dan bestaande milieubeleid. Het tweede scenario gaat iets verder en bevat een maatregelenpakket dat uitgaat van een maximale inzet van de thans bekende emissiegerichte maatregelen. Een maatregelenpakket waarin een mix van emissiegerichte en structurele broniegerichte

maatregelen wordt ingezet is de basis van het derde scenario. Maatregelen waar dan aan gedacht wordt zijn vergaande energiebesparing in woningen en bedrijven, vergaande verschuiving van auto-rijden naar openbaar vervoer, efficiënter gebruik van mineralen in de landbouw en terugwinning van grondstoffen uit afvalstromen.

Het laatste scenario

is het enige dat de voor duurzaamheid benodigde emissiereducties redelijk benaderd. Scenario I benadert duurzame ontwikkeling op geen enkele manier, scenario II scoort met name slecht bij de doelstellingen voor kooldioxide, stikstofoxiden en koolwaterstoffen. Toch wordt in het NMP gekozen voor dat tweede scenario als basis voor het milieubeleid in de periode 1990-1994, omdat de regering vindt dat het ekonomisch draagvlak voor een verdergaand beleid ontbreekt. Dat terwijl volgens de cijfers in het NMP de uitvoering van scenario III ekonomisch voordeliger is, tenminste wanneer er in het buitenland vergelijkbare maatregelen worden genomen. De aanname is echter dat in het buitenland geen extra milieumaatregelen worden genomen, ofschoon de eerder genoemde milieuhause zich geenszins beperkt heeft tot onze landsgrenzen. De ekonomische groei is in scenario

III overigens nauwelijks lager dan de groei in het gekozen scenario.

#### DISKREPANTIE

Met de keuze voor maatregelscenario II ontstaat de eerste discrepantie tussen het eerste en het tweede deel van het NMP, de theorie en de praktijk van duurzame ontwikkeling. Uitvoering van scenario II maakt realisatie van de voor duurzame ontwikkeling benodigde emissiereducties onmogelijk. De discrepantie tussen de probleemanalyse en de uitvoering in het NMP wordt nog groter in het hoofdstuk over het beleid in hoofdlijnen voor de periode 1990 tot 1994. Daarin gaat het dan om de konkrete maatregelen, gebaseerd op de eerdere scenariokeuze. De maatregelen bestaan vooral uit intensivering van het bestaande milieubeleid via miliewetten (vergunningverlening en -handhaving) en het doelgroepenbeleid. Dat laatste heeft dan onder meer betrekking op de doelgroepen landbouw, verkeer en vervoer, industrie (met name de chemie) en de energiesektor.

De beschikbare middelen voor de uitvoering van de aangekondigde maatregelen blijken al snel volstrekt onvoldoende te zijn. Bij de intensivering van het doelgroepenbeleid ontbreekt het instrumentarium om uitvoering van de doelstellingen bij de doelgroepen af te kunnen dwingen. Ook andere ministers en ministeries doen nauwelijks mee met de uitvoering van het NMP; hun doelstellingen staan veelal haaks op die van het milieubeleid dat geheel aan VROM wordt overgelaten. Er is geen sprake van duidelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

#### NIEUWE KANSEN

Omdat de algemene opinie over het NMP was dat het instrumentarium (en dan met name de regulerende heffingen) en maatregelen onvoldoende uitgewerkt waren, volgde nog geen jaar na het NMP het NMP+. Het NMP+ moet de doelen en de maatregelen met elkaar in evenwicht brengen. Daarnaast werd in deze nota het beleid op een aantal terreinen (beperkt) geïntensiveerd, omdat gebleken was dat de voorgestelde doelen voor bepaalde thema's niet zouden leiden tot het bereiken van de hoofddoelstelling, duurzame ontwikkeling.

De kern van het milieubeleid blijft ook na het NMP+ fysieke regulering, maar de introductie van financiële maatregelen wordt aangekondigd. Tot op heden zijn die

