

# **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

## 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 (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en VOS) en de grenswaarden aan de luchtconcentraties van NO<sub>2</sub> en fijn stof blijven bij de huidige kabinetsvoornemens buiten bereik.*

## NATUUR

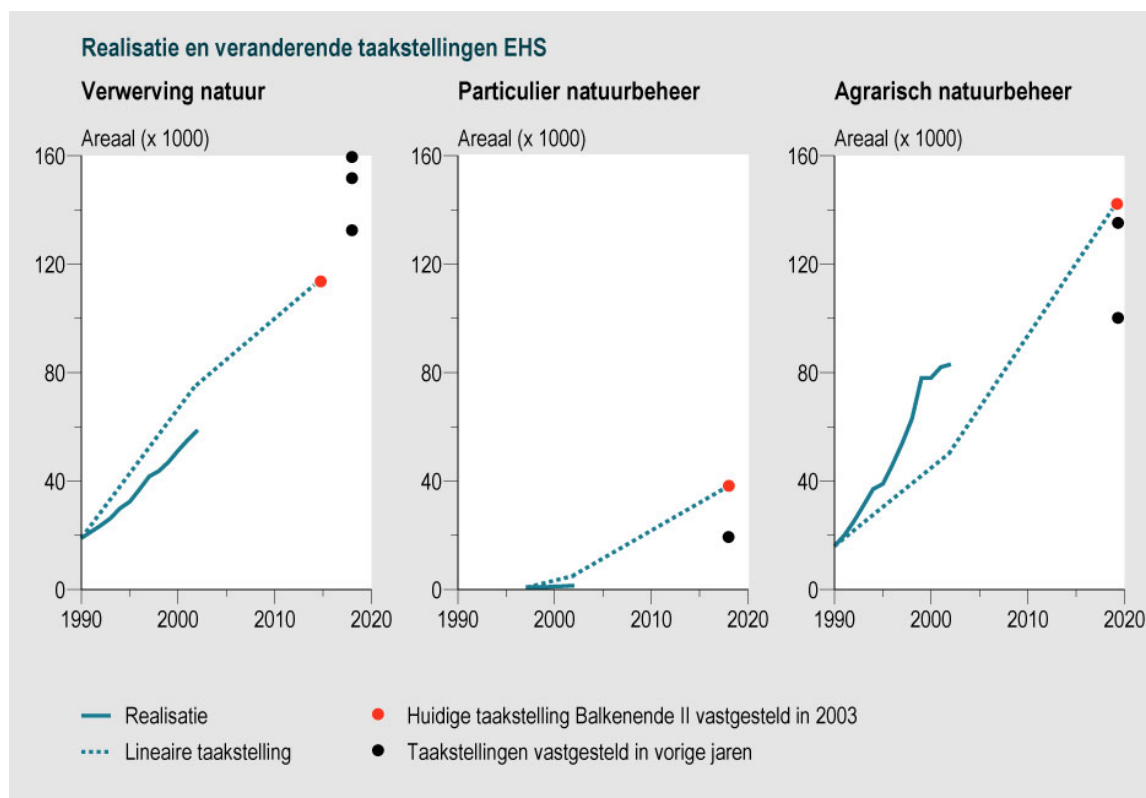
### ***Door extra gelden de komende jaren voldoende middelen voor uitbreiding EHS***

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 <sub>2</sub> /dematerialisatie		-
Emissies NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , VOS		V
EmissiesNH <sub>3</sub>		V
Depositie N/zuur op natuur		
Luchtkwaliteit		V
Nutriëntenverlies landbouw		V
Nitratconcentraties 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

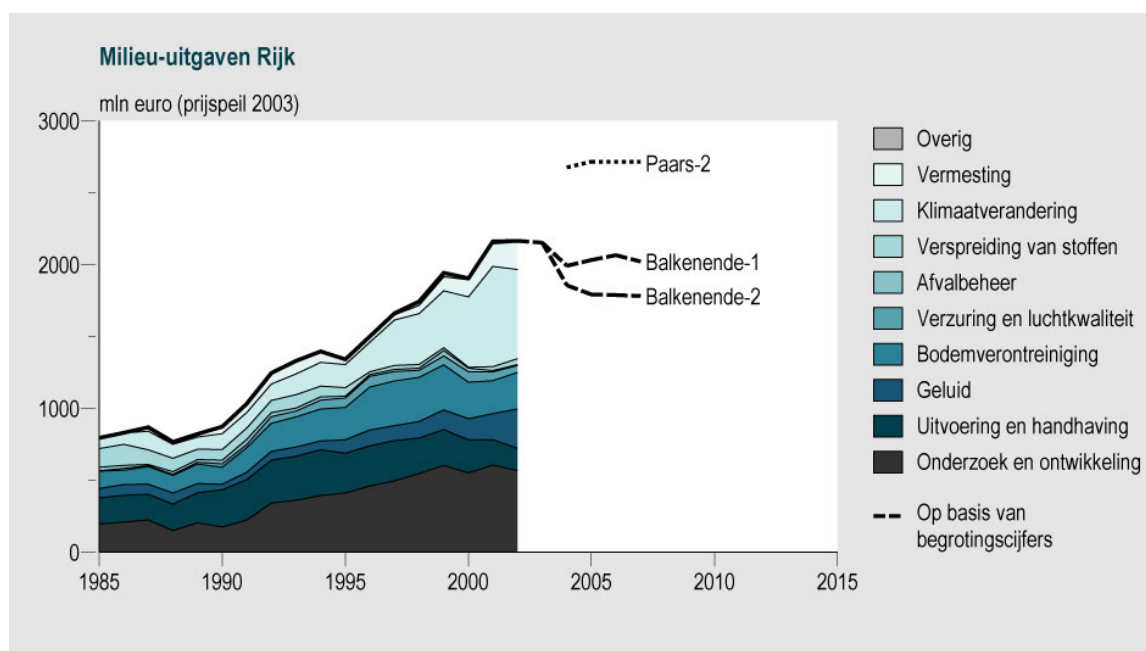
geel: nog geen uitspraak mogelijk

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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 NO<sub>2</sub> bij de salpeterzuurindustrie.

### ***EU-verplichtingen 2010 blijven buiten bereik***

De EU-emissieplafonds voor de uitstoot van verzurende stoffen (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> 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 overal in Nederland aan de EU-grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en fijn stof te voldoen. Met name op drukke verkeerslocaties in stedelijk gebied blijven overschrijdingen van de Europese NO<sub>2</sub>-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. Praktijkttoepassing 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.