

→ Om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren, zijn keuzen nodig. 'De politiek moet niet de tijd tussen de vingers laten doorglijpen, vast als zij soms zit tussen de noodzaak van verandering en de wens tot het behoud van het bestaande en een gebrek aan visie voor wat er in de plaats kan komen. 'Deze passage uit 'Nieuwe wegen, vaste waarden' (1995) is erg actueel. Er is een visie nodig op de toekomst van onze samenleving die aansluit bij maatschappelijke veranderingen. Beleid dat goed was in het verleden, kan in nieuwe omstandigheden averechts uitpakken. Dat vraagt om een politiek met visie en lef; een politiek die niet de veilige haven van de automatiseren zoekt.

Het gevaar te blijven steken in automatiseren is groot, zeker in een periode van nieuwe rijkdom. Wie vooruitziet, realiseert zich dat de economische bloei ook spanningen oproept. De marktsector is via lastenverlichting en minder regels aanzienlijk versterkt. De winsten maken het mogelijk werknemers veel extra's te bieden. Daarbuiten is dat veel minder goed mogelijk. Gebrek aan personeel in het onderwijs, de zorg, de politie, het openbaar bestuur kan de dienstverlening in gevaar brengen. Dat is veel te laat onderkend. Wachten is het resultaat: wachtlijsten in de zorg, leerlingen die te maken krijgen met ongediplomeerde

leerkrachten, met grote klassen, met uitvallende uren, gezinsvoogden die nauwelijks een paar uur in de maand aan hun pupillen kunnen besteden. Wachten is ook het resultaat bij het openbaar vervoer en op de wegen. Weerbarstige vragen zijn te veel op hun beloop gelaten. Het openbaar vervoer schiet te kort. Accijnzen op benzine leveren de overheid veel geld op, maar betekenen voor het milieu niet veel als mensen geen of te weinig alternatieven hebben. Geen alternatieven in termen van openbaar vervoer. Geen alternatieven in termen van minder milieuvervuilende motoren en dito energiebronnen. Uiteindelijk is niet zozeer de hoogte van de benzineprijs maar vooral het verschil in prijs tussen milieuvervuilende en minder milieuvervuilende vervoerswijzen en brandstoffen bepalend voor het gedrag van mensen. Dat is te weinig onderkend, met als gevolg een situatie waarin wordt gewacht op de wegen en in het openbaar vervoer en waarin het innovatief vermogen van onder meer autofabrikanten te weinig is geprikkeld. Een perspectief op een duurzame samenleving vraagt om een ambitieuze aanpak, waarin burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven een beleid en kaders krijgen aangereikt waarbinnen zij hun milieubewustzijn in daden kunnen omzetten. Wetten, regels en beleid moeten daarbij niet in de weg zitten. maar daar juist toe uitnodigen.

EEN VERANTWOORDELIJK  
GROEN PERSPECTIEF OP  
EEN DUURZAME  
SAMENLEVING

## Partners in duurzaamheid

# Het wachten moe

**WI**

WETENSCHAPPELIJK  
INSTITUUT  
VOOR HET CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA  
Dr Kuiperstraat 5, 2514 BA 's-Gravenhage  
Tel. 070-3424874  
Fax 070-3926004  
E-mail [WI@bureau.cda.nl](mailto:WI@bureau.cda.nl)  
Internet <http://www.cda.nl>

ISBN 90-74493-18-1

2000 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# INHOUD

Voorwoord	7	
Samenvatting	10	
I	Probleemstelling, diagnose en benadering	18
1.	Inleiding	19
2.	Probleemstelling	20
3.	Diagnose	21
4.	Benadering	23
5.	Van Distributieland naar Kwaliteitsland?	25
II	Een cultuur van duurzaamheid	28
1.	Wisseling van wereldbeeld	29
2.	Inspiratiebronnen voor een duurzaam wereldbeeld	31
3.	Houdingen en waarden	33
4.	Het politieke draagvlak voor duurzaamheid	35
5.	Conclusie	39
III	Een duurzame economie	42
1.	Van defensief, via preventief naar offensief	43
2.	De verantwoordelijkheid van bedrijven	44
3.	Milieugebruiksruimte en zelfregulering door het bedrijfsleven	47
4.	De rol van de overheid	48
5.	Europa als relevante economische ruimte	50
6.	Economisch structuurbeleid	53
7.	Ontwikkelingen in de economie	54
8.	Zelf duurzaam worden	59
9.	Afzonderlijke bedrijfstakken op weg naar duurzaamheid	61
10.	Conclusie	68
IV	Naar een duurzame energievoorziening	72
1.	De voorraden	73
2.	Energiebesparing	74
3.	Duurzame bronnen	76
4.	Schoon fossiel	80
5.	Kernenergie?	81
6.	Nieuwe energietechnologie	82
7.	Conclusie	83



V	Duurzame mobiliteit en infrastructuur	84
1.	Preventie, bronbeleid, beprijzen en benutten	85
2.	Nieuwe technologie	88
3.	Verantwoordelijkheid voor mobiliteit bij de (georganiseerde) samenleving	89
4.	Personenvervoer	90
5.	Vrachtvervoer	93
6.	Vliegverkeer	95
7.	Een strategie voor private financiering	97
8.	Conclusies	99
VI	Een duurzame ruimtelijke inrichting	102
1.	Rechtvaardigheid en ruimtelijke ordening	103
2.	Ruimtelijk beleidsinstrumentarium	106
3.	De ruimtelijke hoofdstructuur en de beoordeling van ruimtelijke claims	108
4.	De ruimtelijke inrichting als resultante van afweging van claims	113
5.	Conclusies	117
VII	De rol van de overheid	120
1.	Doelen en middelen van overheidsoptreden	121
2.	Bestuurlijke consequenties	127
3.	Een maatstaf voor de ontwikkeling van kwaliteit	128
4.	Fiscale vergroening	130
5.	Internationale verhoudingen	132
6.	Conclusies	135
6	Noten	136

## VOORWOORD

Het vigerende CDA-verkiezingsprogram ‘Samenleven doe je niet alleen’ pleit voor het dóórontwikkelen van het concept ‘Nederland Distributieland’ naar ‘Nederland Kwaliteitsland’. Hoewel deze wens breed wordt onderschreven, rezen er in de praktijk toch vragen over wat deze beleidsrichting concreet betekent. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft daarom in nauw overleg met de Tweede Kamerfractie besloten een studie aan deze vragen te wijden, waarvan het resultaat in dit rapport is neergelegd. De studiec commissie concludeert dat het begrip ‘Kwaliteitsland’ dient te worden opgevat als een houdbare, een ‘duurzame’ samenleving. Het rapport schetst daartoe een ‘verantwoordelijk groen’ perspectief waarin de dilemma’s op het gebied van de economie, de energievoorziening, de mobiliteit, de infrastructuur en de ruimtelijke ordening, die aan het bereiken van zo’n samenleving in de weg staan, overwonnen kunnen worden. Het kiest voor een mobiliserende en zakelijke aanpak en besteedt tegelijk aandacht aan het morele draagvlak voor beleid.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA acht het rapport een belangrijke bijdrage aan het politieke debat over een beleidsterrein, waarvan vrijwel ieder de noodzaak inziet en de hoofdbeleidslijn onderschrijft, maar dat in de praktijk telkens weerbarstig blijkt te zijn als het om concrete maatregelen gaat die uit deze hoofdbeleidslijn voortvloeien. Het behoort tot de kerntaken van de wetenschappelijke instituten van de politieke partijen om juist voor zulke vraagstukken een brugfunctie te vervullen tussen de universitaire wetenschapsbeoefening en de politieke praktijk. Ook het onderhavige rapport doet dat. Het draagt vanuit een door het normatieve christen-democratische gedachtegoed geïnspireerde interdisciplinaire wetenschapsbeoefening bij aan de oplossing van praktische vraagstukken.

Het bestuur is de studiec commissie, die bestaat uit: drs. P.B. van Geel (voorzit-

ter), J.L. van den Akker (adviserend lid), prof.dr. H. de Haan (adviserend lid), dr. W.F.W.M. van Heugten, J. ten Hoopen, mr.drs. J.C. de Jager, prof.dr G.C. Molenkamp, ir. K.J. Noordzij, ir. C.W. van der Wal, drs. H.H.F. Wijffels, mr.dr. P.C.E. van Wijmen (adviserend lid), drs. P.R. Tulner (adjunct-secretaris), T.J. Vlot en dr. C.J. Klop (secretaris/rapporteur), dankbaar voor het werk dat zij heeft verzet.

In het rapport zijn in hoofdlijn de beschouwingen opgenomen die ontwikkeld zijn door een eerdere werkgroep 'Mobiliteit en infrastructuur' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, bestaande uit drs R.M. Smit (voorzitter), ir. J.Th.J. Beeren, ir. J.A. Blom, ir. P.A.M. Cornelissen, mevrouw dra. C.A.M. Fleischer-Van Rooijen, mr. A.R.A. van der Ham, dr. C.J. Klop (secretaris), drs. G.B.M. Leers (adviserend lid), prof.dr. W. Lemstra, drs. J. Reitsma (adviserend lid), L.B. Romeyn en drs. G.E.L.M. Worm. Ook deze werkgroep zegt het Bestuur graag dank voor de verrichte werkzaamheden. Dank zijn wij ook verschuldigd aan prof. dr. ir. P. Bovy (TUDelft) en ir. Van der Koogh (TNO Delft) voor hun waardevolle adviezen op onderdelen van het rapport.

Het rapport plaatst de beslissingen die op korte termijn op diverse beleids-terreinen genomen moeten worden in een lange termijn-perspectief. Wij denken daarbij met name aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-4 en het Zesde Milieuaktieprogramma van de Europese Gemeenschappen.

Het Bestuur hoopt dat het rapport aldus de politieke praktijk in de fracties, ook in het Europees Parlement, ondersteunt en tegelijk bouwstenen levert voor de programcommissies, die zich voorbereiden op komende verkiezingen.

mr R.J. Hoekstra,  
voorzitter

dr A. Klink,  
directeur





# Samenvatting



## Duurzame ontwikkeling

De gewenste ontwikkeling van “Nederland Distributieland” naar “Nederland Kwaliteitsland” betekent streven naar een houdbare, een duurzame samenleving. Een duurzame samenleving kent samenhang tussen economische ontwikkeling, sociaal welzijn en milieukwaliteit en neemt in elk van deze drie een ondergrens in acht. Die ondergrenzen worden bepaald door rentmeesterschap en solidariteit. Duurzaamheid houdt daardoor in dat toekomstige generaties evenzeer in hun behoeften kunnen voorzien als thans levende generaties. En een duurzame samenleving houdt daardoor in dat ook arme landen in hun behoeften kunnen voorzien.

## Noodzaak

De noodzaak tot duurzame ontwikkeling klemmt als wij ons realiseren dat in de komende vijftig jaar de wereldbevolking naar verwachting zal toenemen tot 10 miljard mensen, dat mondiaal gezien de economische productie zal verviervoudigen, dat er drie keer zoveel energie zal worden verbruikt als thans, dat het waterverbruik zal groeien met de helft en dat de voedselproductie zal moeten verdubbelen. De ‘sleutelvoorraden’ grondstoffen, energie, ruimte en onvervangbare organismen maken echter dat het draagvermogen van de aarde beperkingen kent en slechts gedeeltelijk recyclebaar is. Om deze groei niet in een crisis te laten uitmonden zal de samenleving, nationaal en mondiaal, duurzaam moeten worden. Het kan niet anders. Dat is niet een kwestie van doemdenken, maar van geïnspireerde politiek en gezonde zakelijkheid.

## Eén kwaliteitsmaatstaf voor economisch, ecologisch en sociaal beleid

Een duurzame politiek onderkent dat er sociale en ecologische grenzen zijn aan groei in traditionele zin, dat wil zeggen in louter kwantitatief gemeten rijkdom (nationaal inkomen) of toegevoegde waarde (Bruto Binnenlands Product), zonder dat aan deze groei voldoende kwalitatieve eisen worden gesteld. De tot dusver gebruikelijke kwantitatieve maatstaf voor vooruitgang, economische groei in procenten van het Bruto Binnenlands Product, hoeft niet te vervallen. Zij dient echter te worden aangevuld met maatstaven voor het sociale en het ecologische aspect van een kwaliteitsvolle samenleving. En tussen deze maatstaven dienen koppelingen te worden aangebracht, zodat er één samenhangende maats taf voor kwaliteit ontstaat, die

in het beleid en de verantwoording daarvan, zoals de Troonrede en de Regeringsverklaring, kan worden benut (VII.3)

### **Subsidiariteit en milieugebruiksruimte**

De overheid moet de verantwoordelijkheden van burgers voor een zinvol bestaan niet overnemen, maar zij moet hen daar toe juist in staat stellen. Het bepalen van een beschikbare milieugebruiksruimte is zo'n beslissing, die het mogelijk maakt dat de samenleving kan functioneren met in acht-neming van de externe effecten op toekomstige generaties, op arme landen en op de natuur. Als fysiek gegeven stelt deze gebruiksruimte zichzelf. De overheid, als enige sectorgrensoverschrijdende instantie, formuleert deze ruimte vervolgens op basis van rechtvaardigheidsafwegingen in kengetallen voor de afzonderlijke sectoren van de maatschappij. Daarna gaat het om een in eigen verantwoordelijkheid door de burgers en hun organisaties doelmatig benutten van de beschikbare milieugebruiksruimte. De overheid bevordert deze eigen verantwoordelijkheidsbeleving door bij haar voorwaarden-scheppend beleid instrumenten te kiezen, die inspelen op de bereidheid en de mogelijkheden die de samenleving zelf heeft. Overheid en burgers zijn 'partners in duurzaamheid' (III).

### **Een cultuur van duurzaamheid**

Een duurzame samenleving vereist een wisseling van het voor de industriële maatschappij van de negentiende en twintigste eeuw kenmerkende materia-listische wereldbeeld naar een duurzaam wereldbeeld dat streeft naar levenskwaliteit in een levensvatbaar ecosysteem. Dit wereldbeeld zal het morele kader moeten bieden dat duurzaamheid niet ziet als een belemme-ring, maar als een uitdaging. Een uitdaging om levenskwaliteit te vinden in het respecteren van de dingen en van de natuur. Nodig is een opvatting van zowel rechtvaardigheid als respect, waarbinnen de deugd van de juiste maat de plaats inneemt van een cultuur van oneindige en ongeclausuleerde con-sumentenbehoeften. Respect voor het niet direct economisch nuttige, voor het in hun waarde laten van de natuur en de uitputbare natuurlijke hulp-bronnen. Respect voor de medemens die evenveel recht heeft op het vrucht-gebruik van deze bronnen. Impulsen voor een daardoor getypeerde duurza-me cultuur zijn te vinden in de levensbeschouwelijke bronnen van de Nederlandse samenleving. De daarmee gepaard gaande wereldbeeld-wisse-ling is al aan de gang, waarbij de samenleving en het strategisch opererende deel van het bedrijfsleven het voortouw hebben. De politiek dient daarop in te spelen en deze cultuurvorming in onderwijs, media en de doelgroepen van het milieubeleid te bevorderen (II).

## Zelf duurzaam worden

Nederland dient op een termijn van vijftig jaar zelf een duurzame samenleving te worden, die zo min mogelijk afhankelijk is van niet-duurzame bronnen elders. Korte termijn beslissingen dienen in dit langere termijnperspectief geplaatst te worden. Het toekomstig functioneren van het bedrijfsleven veronderstelt - naast kapitaal, arbeid en informatie - beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en een schoon milieu. Het gaat om het vermijden van de externe kosten, die nu nog onzichtbaar aan economische transacties kleven, maar die op termijn het functioneren van de economie in het hart zullen raken. Dit probleem is alleen oplosbaar als het veroorzaken van deze externe kosten op een gemeenschappelijk niveau in bepaalde opzichten aan de concurrentie wordt onttrokken, waardoor zij intern worden gemaakt. Bedrijfstakken en bedrijfskolommen bieden dit niveau. Op basis van de beschikbare milieugebruiksruimte vastgestelde verhandelbare gebruiksrechten zijn het bijpassende instrument. Alleen zo kan men van 'rechten' spreken (III).

## Dematerialisering

In de dematerialiserende sectoren, die gebruik maken van informatie- en communicatietechnologie en van andere nieuwe technologie zit de 'nieuwe economie', die mits goed toegepast perspectief biedt op een meer duurzame samenleving. Het zwaartepunt van het overheidsbeleid in deze 'dematerialiserende' economie moet verschuiven naar ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling, kennisdistributie en het regisseren van mondiale logistiek. Nederland moet een kennis- en regiecentrum worden. Vanuit deze in ons land plaatsvindende onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten worden agrarische en andere productiecomplexen aangestuurd, die elders in de wereld op een meer duurzame wijze gestalte kunnen krijgen. Daaraan verwant zullen zich de bank- en verzekeringssector, de biotechnologie en het transport ontwikkelen. Nederland zal nog meer een diens teneconomie worden (III.7).

## Europa als oplossing van het probleem van de beleidsconcurrentie

Het heeft uit een oogpunt van duurzaamheid weinig zin dat Nederlandse bedrijfstakken zichzelf beperkingen opleggen als daardoor productie naar het buitenland verdwijnt, waar minder scherpe eisen worden gesteld. De wereld wordt daar niet duurzamer van. Om uit dit dilemma weg te komen is het op de eerste plaats noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen problemen die binnen de landsgrenzen kunnen worden opgelost en proble-

men waarbij dat niet het geval is. De eerste problemen moeten we zelf oplossen. Voor de laatstgenoemde kunnen oplossingen gevonden worden op de schaal van de Europese Unie, die voldoende intern economisch verkeer omvat om het probleem hanteerbaar te maken. Dit betekent dat het in de komende decennia op de eerste plaats van groot belang is dat zich bedrijfstakorganisaties met zelfregulerend vermogen ontwikkelen binnen de Europese economische ruimte. En op de tweede plaats dat zich binnen de Europese politieke ruimte een overheid ontwikkelt die in staat is gezaghebbend kengetallen ter zake van de milieugebruiksruimte van de verschillende bedrijfstakken te produceren en in samenwerking met het bedrijfsleven te implementeren. In de aanloop naar het Zesde Milieuactieprogramma van de EG is, zowel bij de Commissie als bij de industrie en de werkgevers, voor deze benadering draagvlak te vinden. Ook daar kunnen overheid en samenleving 'partners in duurzaamheid' worden (III.5).

### **Verantwoordelijkheid tegenover Derde Wereld**

Ook als het beleid zich in deze richting zal ontwikkelen, zullen het ruimtebeslag - in termen van de ecologische voetafdruk - en het energie- en grondstoffengebruik van de Nederlandse en de Europese economie voorlopig toch nog niet generaliseerbaar zijn naar met name de arme landen in de wereld. Nederland en Europa dienen de ontwikkelingslanden te helpen om hun eigen ontwikkeling richting duurzaamheid in te slaan. Dat betekent: hen toegang verschaffen tot de vrije markt zodat zij hun grondstoffen tegen goede prijzen kunnen verkopen. Het betekent ook: hen de technologie verschaffen om de grote industriële projecten over te slaan, die de Westerse wereld in de problemen hebben gebracht. En het betekent bevorderen van een goede bevolkingspolitiek (III.8).

### **Duurzame energie**

Het energiebeleid speelt een sleutelrol in het streven naar een duurzame samenleving. Voor de komende tijd moet het energiebeleid op de eerste plaats worden bepaald door een krachtig voortgezette energiebesparing. Daar is nog veel inzet voor nodig. Omdat de aanbieders in de geliberaliseerde energiemarkt geen belang hebben bij besparing moet veel worden verwacht van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Heffingen, normstelling en verhandelbare gebruiksrechten met name op Europees niveau zijn noodzakelijk om energiebesparingstechnieken ingevoerd te krijgen en te handhaven.

Op de tweede plaats dient, met name door een krachtige impuls voor zonne-

energie, het aandeel van de duurzame energiebronnen in de totale energievoorziening opgevoerd te worden tot 10 % in 2020 en 40 % in 2050. In diezelfde periode zal het aandeel van fossiele brandstoffen 60 % van de energievoorziening blijven bepalen. De daarmee gemoeide CO<sub>2</sub>-productie dient in gesloten systemen gestalte te krijgen, door middel van recycling verwerkt en alleen als het niet anders kan in ondergrondse reservoirs opgeslagen te worden. Per saldo dient het resultaat een koolstof-gesloten economie te zijn. De uitbreiding van kernenergie wordt onder de huidige omstandigheden, gezien de afvalproblematiek, afgewezen. Het onderzoek naar en de invoering van nieuwe vormen van energiewinning (zoals met inzet van zonne-energie uit electrolyse geproduceerde waterstof die brandstofcellen aandrijft) moet krachtig bevorderd worden, opdat deze zo snel mogelijk beschikbaar kunnen komen (IV)

### **Groene fiscaliteit**

Op het gebied van verduurzaming van de fiscaliteit is wat nodig is nog niet gerealiseerd. De heffingen zouden als werkelijke duurzaamheidsmaatregelen moeten worden opgevat. Dat betekent enerzijds dat zij als belastingbron opdrogen. Voor zover dat het geval is mogen de overheidsuitgaven er niet op worden gebaseerd. Anderzijds past het bij milieuheffingen dat de opbrengsten niet in lastenverlichting worden gestoken, maar ten goede komen aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van vervangende natuurlijke hulpbronnen en duurzame productie- en distributiewijzen, zodat de bevolking kan waarnemen dat haar offers ook tot resultaten leiden (VII.4).

### **Duurzame mobiliteit**

Om de vervoersproblematiek onder de knie te krijgen is een doortastend beleid nodig. Dat beleid behelst normstelling aan de bron zodat technologische vernieuwing wordt uitgelokt en gestimuleerd (ook via subsidies), gerichte heffingen die het gebruik van milieuvriendelijke motoren en brandstoffen stimuleren en milieuvriendelijke ontmoedigen (en dan ook echt regulerend zijn en op termijn veel schoner kan worden gereden), het optimaliseren van het gebruik van de bestaande infrastructuur via onder meer vervoerspreventie en het toerekenen van onder meer kosten van aanleg en onderhoud van wegen in een prijs per kilometer, zo nodig aangevuld met variabele componenten afhankelijk van congestieverschijnselen. Vaste belastingen verdwijnen dan. Investerings in het openbaar vervoer zijn hard nodig.

## Rechtvaardige ruimtelijke ordening

De afweging van ruimtelijke claims moet worden geleid door het publieke gerechtigheidsbeginsel. Dit beginsel vergt van de overheid dat zij alle sectoren van de maatschappij - en dus niet alleen de economisch belangrijke - 'tot hun recht' laat komen. Dat betekent een veelvormige samenleving waarin de verschillende aspecten van het bestaan elk op zinnvolle wijze tot hun recht kunnen komen en geen aspect de ander overheerst. De afweging van ruimtelijke claims uit de verschillende sectoren van de samenleving moet thans leiden tot het voorrang geven aan een natuurlijk milieu dat binnen een redelijke termijn tot aan het niveau van de grenswaarden uit de Nationale Milieubeleidsplannen zonder meer beschermd wordt. Tegelijk dient de waterhuishouding meer volgens natuurlijk verloop uitgangspunt te zijn van ruimtelijke inrichting. Binnen deze twee primaire randvoorwaarden en aan de hand van een kritische beoordeling van de historisch gegroeide ruimtelijke hoofdstructuur dienen vervolgens de claims van het bedrijfsleven, de volkshuisvesting, de mobiliteit, de recreatie en de energieproductie tegen elkaar te worden afgewogen en inventief gecombineerd. De beoordeling van elk van deze claims dient geplaatst te worden in het kader van hun eigen ontwikkeling naar duurzaamheid (VI).

### Nieuwe politieke polariteit

In de politiek zal deze ontwikkeling leiden tot een afscheid van de twintigste eeuwse polariteit tussen 'maken' en 'verdelen' van de welvaart, tussen links en rechts en tussen kapitaal en arbeid, ten gunste van een eenentwintigste-eeuwse tegenstelling tussen een materialistische en een duurzame koers. Vooralsnog zal dit een multipolaire politieke constellatie opleveren waarin het oude nog niet geheel verdwenen is en het nieuwe langzaam doorbreekt. Geen van de klassieke politieke partijen heeft hierin al een plek gevonden. Nodig is een toekomstgerichte en inspirerende positiekeuze op de as van de nieuwe polariteit. Aldus kan de samenleving zich een nieuw ontwikkelingsperspectief verschaffen; een ontwikkeling die niet gedoemd is dood te lopen, maar die houdbaar is omdat zij evenwicht kent tussen economische, sociale en ecologische aspecten (II.5).







# I. Probleem- stelling, diagnose en benadering

## I.1 Inleiding

Het CDA en de Europese Volkspartij streven naar een duurzame samenleving.<sup>1</sup> Duurzaam wil zeggen: houdbaar. Houdbaarheid veronderstelt voorzorg: problemen voorkomen, in plaats van steeds achteraf oplossingen te moeten bedenken. Dat is in het belang van de kwaliteit van de samenleving. Een duurzame samenleving houdt ook in dat toekomstige generaties evenzeer in hun behoeften kunnen voorzien als thans levende generaties. En duurzaamheid veronderstelt samenhang tussen economie, sociaal welzijn en milieu. Een verstoring op één van deze drie gebieden heeft vanwege de samenhang gevolgen op de andere gebieden.

Er zijn vele historische voorbeelden die dit illustreren. De uitputting van de natuur op het platteland leidde daar tot verschraving van de economische en sociale potenties. Dat werd op haar beurt weer gevolgd door een trek naar de stad, die door haar beperkte sociale en hygiënische infrastructuur daar niet op was berekend. Dat was zo in de negentiende eeuw in Nederland, dat is nu zo in vele derde wereldlanden. Uitbuiting van arbeid, kinderarbeid, slechte werkomstandigheden, armoede en uitputting van natuurlijke hulpbronnen leiden dan tot een schijnwinst van de economie. Bedrijven groeien dan ten koste van de sociale en ecologische evenwichtscondities van de maatschappij. Dit leidde altijd tot heftige reacties en maatschappelijke crises met uiteindelijk verlies voor allen, ook voor degenen die verantwoordelijk waren voor het begin van de verstoring van het evenwicht. In onze tijd zijn de stromen economische migranten over de wereld een symptoom van zulke scheefgroei. Een duurzame samenleving houdt daarom in dat arme landen evenzeer in hun behoeften kunnen voorzien als rijke landen.

Dit alles geldt des te meer als wij ons realiseren, dat naar verwachting, in de komende vijftig jaar de wereldbevolking zal toenemen tot 10 miljard mensen, dat mondiaal gezien de economische productie zal vervijfvoudigen, dat er drie keer zoveel energie zal worden verbruikt als thans, dat het waterverbruik zal groeien met de helft en dat de voedselproductie zal moeten verdubbelen. Om deze groei in het licht van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen niet in een crisis te laten uitmonden zal de samenleving, nationaal en mondiaal, duurzaam moeten worden. Het kan niet anders. Dat is niet een kwestie van doemdenken, maar van door idealen geïnspireerde politiek die vooruit kijkt en van gewone, gezonde zakelijkheid. Zeker in een

open economie als de Nederlandse.

Maatschappelijke crises kunnen voorkomen worden door zorgvuldig beheer van natuurr kapitaal en een evenwichtige ontwikkeling, waarin er gelijke zorg is voor de economie, de sociale welstand en het milieu. Er is ook een minimum in de mate waarin in elk van die behoeften moet worden voorzien. In het bedrijfsleven, waar men zich steeds sterker bewust wordt van de noodzaak om naar duurzaamheid te streven, noemt men dat wel de *triple P bottom line: people, pfit, plane*.<sup>3</sup> Jaarverslagen van grote ondernemingen worden op dit concept gebaseerd.<sup>3</sup> Thans vindt de verstoring van het evenwicht in sterke mate zijn oorzaak in de sociale en de ecologische factoren. Een ongelijke verdeling van welvaart over de wereld, alsmede aantasting en uitputting van het natuurlijk leefmilieu verstoren het evenwicht tussen de economische, de sociale en de ecologische bestaansbasis van de samenleving.

Waar het om gaat is dat er een duurzaam perspectief voor de Nederlandse economie en samenleving wordt geopend. Dat is thans niet het geval. Het economische systeem, dat steeds sterker is afgestemd op ongeclausuleerde individuele vrijheid en oneindige consumentenbehoeften, heeft een zekere autonomie ontwikkeld, met bepaalde nadelige effecten. De verzorgingsstaat vangt deze effecten op sociaal gebied op in de vorm van nazorg en op milieugebied in de vorm van *end of pipe* technologie. Die situatie is niet langer houdbaar. Er is een omslag nodig naar vóórzorg. Deze moet worden ingebouwd in het systeem. We moeten een economisch systeem en technologie ontwikkelen waarmee zoveel mogelijk voorkomen wordt dat er problemen ontstaan. Dat is het noodzakelijke kwaliteitsniveau dat moet worden bereikt. Het CDA-verkiezingsprogramma '1998-2002, Samenleven doe je niet alleen' bepleit in dit kader het doorontwikkelen van het concept "Nederland Distributieland" naar "Nederland Kwaliteitsland".<sup>4</sup>

## I.2 Probleemstelling

Dit streven werpt enkele nadere vragen op, die de probleemstelling van deze studie hebben gevormd:

Wat houdt het dóórontwikkelen van 'Nederland Distributieland' naar 'Nederland Kwaliteitsland' concreet in?

Hoe kan de culturele component in duurzaamheidsbeleid gevitalseerd worden? Is een cultuur te introduceren die individuele productie- en consumptievrijheid verbindt met door duurzaamheid geïnspireerde verantwoordelijkheid? Welke politieke en maatschappelijke betekenis kan worden toegekend aan het in het begrip 'rentmeesterschap' voorkomende concept van 'het nodige' voor ieder?

Is de Europese economie een beleidsruimte die voldoende intern economisch verkeer bevat om duurzaamheidsmaatregelen mogelijk te maken die niet weer onderuit gehaald worden door het concurrentieprobleem? Kan de de facto overheersing van mededinging boven duurzaamheid in het Europese beleid teruggedrongen worden?

Hoe ver kan een Nederlands beleid gaan in een mondialiserende economie? Welke rol is er weggelegd voor Niet-Gouvernementele Organisaties in discussie met het internationale bedrijfsleven, dat zich via bedrijfscodes een verantwoordelijkheid voor duurzaamheid aanmeet?

Wat kan de Nederlandse en de Europese overheid via het economisch structuurbeleid bijdragen? Welke bedrijfstakken dienen te worden versterkt, welke dienen hun wijzen van productie, distributie en consumptie te veranderen? Welk instrumentarium dient daarbij te worden ingezet?

Welke rol is er voor de betrokken bedrijfstakken zelf? Kunnen zij de sprong naar de grenswaarden maken met behulp van nieuwe technologie?<sup>5</sup> Hoe deze technologische innovatie te bevorderen? Is zelfregulering een toepasbaar mechanisme?

Welke consequenties heeft het streven naar duurzaamheid voor de ruimtelijke ordening, de mobiliteit en de infrastructuur? Voor bouwen, wonen, werken en leven?

### I.3 Diagnose

Om de ecologische bestaansbasis van de samenleving te herstellen moeten de in Nationale Milieubeleidsplannen gestelde grenswaarden voor de verschillende thema's van het milieubeleid - verzuring, vermisting, verdroging, verspreiding van aantastende stoffen, stank, geluidshinder en straling - gehandhaafd en strikt gehanteerd worden en dient de CO<sub>2</sub>-uitsluit in de OESO-landen te dalen.<sup>6</sup> Uit hoofde van rentmeesterschap, dat oproept tot het naleven van zulke eisen, en uit overwegingen van solidariteit, dat aan geeft dat anderen evenzeer recht hebben op de vruchten van de Schepping, is er een zogeheten milieugebruiksruimte beschikbaar, ook ten aanzien van al of niet herstelbare natuurlijke hulpbronnen en grondstoffenvoorraden.<sup>7</sup> Er moet een situatie bereikt worden waarin de grenzen van deze gebruiksruimte niet worden overschreden.

Het kabinet streeft daartoe ontkoppeling van economische groei en milieudruk na.<sup>8</sup> Hoewel dat voor enkele aspecten van het milieuprobleem tot op zekere hoogte is gelukt - met name de indicatoren voor vermisting, verstoring en verwijdering vertonen de laatste jaren een dalende lijn terwijl het Bruto Binnenlands Product groeide<sup>9</sup> - ziet het er nog niet naar uit dat de huidige generatie de wereld op de gewenste wijze aan toekomstige genera-



ties nalaat, arme landen laat meedelen en de intrinsieke waarde van de natuur respecteert. De regelmatig verschijnende evaluaties van het beleid wijzen uit dat het bereiken van een duurzame samenleving nog verdere creatieve stappen vergt.<sup>10</sup> Ontkoppeling betekent op zich nog geen duurzaamheid. Op de 'ontkoppelde' terreinen zijn de grenswaarden nog niet bereikt.<sup>11</sup> Op de niet 'ontkoppelde' terreinen (bijvoorbeeld verzuring, het klimaatprobleem en het energieverbruik) moet de daling nog ingezet worden. En op het punt van de milieugebruiksruimte is nog geen duurzaam perspectief in het beleid ontwikkeld.

Omdat de wel degelijk gerealiseerde besparingswinst per product of activiteit op de niet ontkoppelde terreinen weer teniet gedaan wordt door groei van het totaal aantal activiteiten, blijkt de ontwikkeling van de milieudruk toch sterk verbonden te blijven met economische groei in traditionele zin: de groei van het Bruto Binnenlands Product, kwantitatief gemeten in toegevoegde waarde van geproduceerde goederen en diensten, zonder dat de vraag wordt beantwoord of aan deze producten en diensten voldoende kwalitatieve eisen worden gesteld. Bovendien is het de vraag of duurzame groei, zoals door de regering beoogd, niet per definitie slechts tijdelijk kan zijn. Ontkoppeling wordt nadat de eerste resultaten zijn geboekt, technisch steeds moeilijker.<sup>12</sup> Het is daarom de vraag of het huidige beleidstype van nog niet werkelijk met elkaar geïntegreerde strevingen naar economische groei, sociale welstand en ecologisch evenwicht wel voldoende soelaas kan bieden. Een meer geïntegreerd beleid is noodzakelijk.

Waarom zijn de beleidsinspanningen gericht op economische groei, sociale welstand en ecologisch evenwicht nog niet werkelijk met elkaar geïntegreerd? De verklaring zoeken wij daarin, dat politiek thans nog in sterke mate het karakter heeft van beheer van de eindfase van een op kwantitatieve vooruitgang gebaseerd maatschappelijk streven. Die fase begon aan het eind van de vorige eeuw en zette zich met de 'Wederopbouw' versterkt door na de Tweede Wereldoorlog. Dat type politiek loopt op zijn eind. Kwantitatief gemeten economische groei bijt zichzelf thans op belangrijke terreinen, door de neveneffecten op andere terreinen 'in de staart'. Dat blijkt als we beseffen dat het Bruto Binnenlands Product per definitie ook stijgt als er bijvoorbeeld veel verkeersslachtoffers vallen of als er met gifstoffen vervuilde grond wordt afgegraven, getransporteerd en schoongemaakt. Zo'n groei gaat gepaard met achteruitgang in sociale en ecologische kwaliteit. Een krampachtig streven naar behoud van de bes taande maatstaf door ontkoppeling van economische groei en neveneffecten, zo al mogelijk, is daarop niet het juiste antwoord. Een overgang is nodig naar een op vooruitgang in kwaliteit van (samen)leven gebaseerd beleid. In dat begrip 'kwaliteit'

moeten door rentmeesterschap en solidariteit geïnspireerde economische, sociale en ecologische doelstellingen op een geïntegreerde wijze samenkomen.

In de noodzakelijke nieuwe arrangementen die uit dit type beleid voortvloeien, dient voorts een hoog niveau van individueel bewustzijn van mensen te zijn verwerkt. Politiek is niet de enige bouwmeester van de samenleving en kan dat ook niet zijn. De samenleving zelf zal ook nog sterker eigen verantwoordelijkheid moeten ontwikkelen met betrekking tot duurzaamheid. Overheid en georganiseerde samenleving moeten “Partners in Duurzaamheid” worden. Ten eerste omdat er voor overheidsbeleid een democratische meerderheid gevonden moet worden, ten tweede omdat het een contraproductieve illusie is te menen dat door het stellen van (overigens normatief bepaalde) handelingskaders een moreel debat met de bevolking ontlopen kan worden<sup>13</sup>, ten derde omdat het bereiken van doeltellingen niet zonder creativiteit en inzet van betrokkenen lukt en ten vierde omdat het CDA uitgaat van het mensbeeld van de verantwoordelijke persoon en verantwoordelijke maatschappelijke organisaties als een kenmerk van een goede samenleving.

Deze diagnose roept de noodzaak op van een nieuwe inspiratie voor politiek en een nieuwe besturingsfilosofie. Alleen dan heeft de poging om de doelstelling van duurzaamheid binnen bereik te brengen kans van slagen.

#### **I.4 Benadering**

De ontwikkeling naar een duurzame samenleving is niet een zorg van de overheid alleen. De verantwoordelijkheid tot duurzaamheid gaat alle mensen aan. De bijbelse opdracht tot bewerken en bewaren is ook niet op de eerste plaats tot de overheid gericht. De overheidstaak is even essentieel als beperkt. Richtinggevend voor het overheidsbeleid is een gelijktijdige toepassing van vier kernbegrippen: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, rentmeesterschap en solidariteit. Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling vormt aldus een onderdeel van een integrale opvatting over de verantwoordelijke samenleving:

- Gerechtigheid betekent in verband met duurzaamheid dat de overheid de voorwaarden schept waaronder mensen en maatschappelijke verbanden zich als goed rentmeester gedragen; de overheid let er in het bijzonder op dat het milieu tegen aantasting en rooibouw wordt beschermd en dat alle mensen, inclusief de verre naaste en na ons komende generaties, aan de vruchten van de schepping tenminste een elementair bestaan kunnen



ontlenen;

- Solidariteit duidt erop dat de mens de vruchten van de schepping, die hij als goed rentmeester dient te beheren, niet alleen voor zichzelf mag plukken, maar ook moet doen toekomen aan de naaste overal ter wereld en aan de na hen komende generaties;
- Rentmeesterschap betekent dat de wereld door God is geschapen, de mens is de beheerder, die het eigen functioneren van het milieu moet respecteren en tot bloei en vruchtzetting brengen: bewerken en bewaren. Het vruchtgebruik is er voor de mens, het vruchtdragend vermogen dient hij in tact te laten.
- Gespreide verantwoordelijkheid duidt erop dat rentmeesterschap en solidariteit beleefd moeten worden in de samenleving zelf en dat mensen in hun sociale omgeving (bedrijven, huishoudens, landbouw, recreatie, verkeer) daar, op basis van eigen verantwoordelijkheid, gestalte aan moeten (kunnen) geven;

Voor wat betreft de operationalisering tot beleid sluiten deze begrippen aan bij de systematiek van grens-, richt- en streefwaarden, zoals die in de Nationale Milieubeleidsplannen is ontwikkeld.<sup>14</sup> Voor vele stoffen, die een onderdeel vormen van de milieuproblematiek, kunnen hoeveelheden worden aangegeven in relatie tot hun invloed op het ecosysteem. De grenswaarde is de waarde die niet overschreden mag worden om geen onherstelbare schade toe te brengen aan het milieu, om “het vruchtdragend vermogen van de schepping niet aan te tasten”. De streefwaarde is de waarde die het milieu in staat stelt om zichzelf door natuurlijke kringlopen en processen in stand te houden. De richtwaarde is de waarde die in het proces van het streven naar streefwaarden gesteld kan worden, afgewogen tegen economische en technologische haalbaarheid en politieke opportuniteit.

Waar het niet gaat om stoffen en hun invloed op het ecosysteem in de vorm van vervuiling of aantasting, maar waar het gaat om uitputting van al of niet herstelbare natuurlijke hulpbronnen kan het begrip milieugebruiksruimte<sup>15</sup> een functie vervullen, dan wel het idee van een *ecological footprint*. Deze begrippen moeten bij regenererbare hulpbronnen worden opgevat als ‘rechtmatig vruchtgebruik’. Zij kunnen dan voor een land worden bepaald op een omvang die rechtvaardig is in relatie tot het vruchtgebruik dat anderen toekomt. De ecologische voetafdruk van een samenleving is de hoeveelheid grond die nodig is om in de jaarlijkse consumptie van die samenleving te voorzien en het afval ervan in een jaar te verwerken.<sup>16</sup> Groeiende welvaart lijkt samen te gaan met groeiend ruimtegebruik, maar vergelijking tussen landen wijst uit dat er grote verschillen zijn afhankelijk van efficiëntie, consumptiepatronen en technologie. Vermindering van de ecologische voetaf-



druk moet door een dematerialisatie-beleid kunnen worden bewerkstelligd.

Consequentie van deze operationalisering is dat de grenswaarden en de milieugebruiksruimte, respectievelijk een rechtvaardige ecologische voetafdruk, in elk geval in acht genomen moeten worden. Zij kunnen niet afgewogen worden tegen andere doelen op straffe van aantasting van het vruchtdragend vermogen van de Schepping en een solidaire verdeling van het vruchtgebruik. Tegelijk is duidelijk dat de grenswaarden het eerste decennium nog niet gehaald worden, terwijl van een beleidsmatige bepaling van milieugebruiksruimte nog nauwelijks sprake is. De oplossing van dit haalbaarheidsprobleem moet ter zake van de grenswaarden worden gezocht in een tijdpadbepaling waarbinnen de problemen opgelost moeten worden en niet in compromissen ten aanzien van de inhoud van de eisen. Dit tijdpad wordt bepaald door het criterium dat een bekwaam ondernemer in staat moet zijn om met behoud van een redelijk inkomen zijn productie en distributie af te stemmen op de milieueisen.<sup>17</sup> Evenzo dient ons land ter zake van de ons toekomende milieugebruiksruimte beslissingen te nemen, die op vergelijkbaar redelijke wijze worden geïmplementeerd.

In dit rapport zullen de mogelijkheden van een ontwikkeling naar een duurzame samenleving overeenkomstig het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid onderzocht worden vanuit het perspectief van de door rentmeesterschap en solidariteit geïnspireerde verantwoordelijke burger. Het overheidsbeleid dient die verantwoordelijkheidsbeleving te ondersteunen, geïnspireerd door het beginsel van de publieke gerechtigheid. In hoofdstuk VII wordt de besturingsfilosofie die daarmee gemoeid is meer in detail uiteengezet.

## **I.5 Van Distributieland naar Kwaliteitsland?**

De eerste vraag uit de probleemstelling van dit rapport betreft een verkenning naar de concrete invulling van de wens om het concept 'Nederland Distributieland' dóór te ontwikkelen tot 'Nederland Kwaliteitsland'. Wij komen tot de conclusie dat deze terminologie verwarrend is, de beide begrippen staan niet logischerwijze tegenover elkaar. De term 'Distributieland' heeft betrekking op een sector van beleid, 'Kwaliteitsland' is een integraal begrip. 'Kwaliteitsland' staat voor een houdbare, een 'duurzame' samenleving. 'Distributieland' fungeert kennelijk vooral als metafoor voor de traditionele economische groei. De term wekt de indruk dat het om louter overslag en doorvoer gaat, zonder veel toegevoegde waarde. Uit de cijfers in hoofdstuk III blijkt dat de werkelijkheid anders is. Niet in de vervoerssector valt de grootste duurzaamheidswinst te boeken, maar in de industrie.

Ook het woord 'doorontwikkelen' zal niet altijd van toepassing kunnen zijn. Soms gaat het om bedrijvigheid die van de grond af moet worden opgebouwd. Dat zal niet altijd via geleidelijke ontwikkeling kunnen verlopen, maar soms een sprongmutatie vergen. Een dergelijke ontwikkeling in de richting van duurzaamheid heeft grote consequenties voor verschillende beleidsterreinen en voor de samenleving als geheel. De economische orde, de energievoorziening, de ruimtelijke inrichting, de fysieke infrastructuur en de mobiliteit zullen veranderen. De techniek zal een grote rol spelen, maar ook culturele verandering zal noodzakelijk zijn. Op deze vragen zullen in de volgende hoofdstukken van deze studie antwoorden worden gezocht.







## II. Een cultuur van duurzaam- heid

## II.1 Wisseling van wereldbeeld

Kenmerk van een duurzame samenleving is een juiste inschatting van de verhouding tussen menselijke activiteit en draagvermogen van de aarde. Het draagvermogen is uitgangspunt. Dat is een omkering van wat mensen sinds de Verlichting op een revolutionair grote schaal zijn gaan doen, namelijk de aarde en de natuurlijke hulpbronnen wetenschappelijk analyseren, technisch onderwerpen en commercieel gebruiken alsof het niet op kan. In een duurzame samenleving positioneert de mens zichzelf daarentegen als onderdeel van de natuur, van de cycli van het leefsysteem. Hij of zij respecteert de aarde, aanvaardt deze als een gave die, mits goed bewerkt en bewaard, voor ieder mens levenskwaliteit kan bieden. Dat vergt een complete verandering van het wereldbeeld.<sup>18</sup>

Het nieuwe wereldbeeld, dat wij het 'duurzame wereldbeeld' noemen, wordt gekenmerkt door een streven naar levenskwaliteit in een levensvatbaar ecosysteem. Rentmeesterschap, respect voor de intrinsieke waarde van de natuur, het voorzorgbeginsel<sup>19</sup>, solidariteit, intergenerationele rechtvaardigheid en de deugd van de juiste maat zijn er de dragende waarden en deugden van.<sup>20</sup> Dit wereldbeeld biedt een moreel draagvlak dat duurzaamheid niet ziet als een belemmering, maar als een uitdaging. Een uitdaging om levenskwaliteit te vinden in een respectvolle omgang met de dingen en de natuur. Wetenschap, techniek en economie spelen dan een dienende rol in een samenleving die groei definieert in termen van een toename van kwaliteit.<sup>21</sup> Politiek streeft er dan al dialogiserend en regisserend naar voorzorg te doen inbouwen in maatschappelijke systemen. Het resultaat is evenwicht tussen de economische, de sociale en de ecologische aspecten van het bestaan.

De noodzakelijke bewustwording vraagt dus méér dan informatieverschaffing en transparantie. Er is een wereldbeeld-wisseling noodzakelijk en ook al voorzichtig aan de gang. Behalve de pyramide van Maslow, die stelt dat nadat elementaire levensbehoeften vervuld zijn, de aandacht uitgaat naar immateriële zaken<sup>22</sup>, spelen daarbij het gestegen onderwijsniveau van de bevolking en de informatierevolutie een grote rol: we weten nu veel meer van de gevolgen van menselijk handelen voor het leefmilieu dan voorheen. Die kennis zal nooit meer verdwijnen uit het bewustzijn. We kunnen niet terug naar vóór de Verlichting.

Tegelijk is het echter niet uitgesloten dat deze door de wetenschap gevoede kennis mensen afhoudt van door 'kennis van het hart' gevoede directe natuurervaring die tot verwondering en respect leidt. De beoogde wereldbeeldwisseling reikt daarom diep. Zij vergt in feite dat het grenzeloze vertrouwen in wetenschap, techniek en economie dat de westerse wereld kenmerkt, wordt ingeruild voor een veel meer genormeerde opvatting van deze drie machten. Er is een tweede Verlichting nodig. Wetenschap, techniek en economie dienen te worden ingebed in een 'bezielend verband' dat de mens positioneert als onderdeel van het leefsysteem. Ten diepste gaat het hier om een religieuze keuze: datgene waaraan mensen de zin van hun bestaan ontleenen en waaraan zij zich toevertrouwen. Ook in een geseclariseerde samenleving.

Het 'oude' wereldbeeld wordt immers ook gekenmerkt door geloof: geloof in controle of dominantie over de natuur, geloof in en sterk vertrouwen op wetenschap en technologie als probleemoplossers, geloof in voortgaande materiële vooruitgang en welvaartsmaximalisatie en geloof in politiek die gericht is op het handhaven van de status quo, tegen overheidsinmenging, gericht op orde en gezag, hiërarchisch en autoritair van aard is en bovendien sterk gecentraliseerd. Dit tot dusver dominante wereldbeeld, ook wel 'materialistisch wereldbeeld' genoemd, hangt nauw samen met de industriële maatschappij in de westerse wereld.<sup>23</sup> De sociale en ecologische duurzaamheid en daarmee op de lange duur het voortbestaan van deze maatschappijvorm zelf, zijn er niet mee gewaarborgd.

De nieuwe inspiratie, die de doelstelling van een duurzame samenleving daadwerkelijk binnen bereik brengt, hangt ten nauwste samen met de verlamingsverschijnselen waarin deze 'oude' politiek terecht is gekomen. Deze verlamingsverschijnselen worden veroorzaakt door de paradox dat de bevolking als consument wel hecht aan een schone, veilige en rustige omgeving, maar tegelijk als burger de consequenties die voortvloeien uit het daar toe benodigde beleid afwijst. De politiek dient het leiderschap te ontwikkelen dat nodig is om deze paradox te doorbreken, anders dan langs de weg van door economische groei in traditionele zin aanvaardbaar gemaakte – en daardoor vaak weer contraproductieve - minuscule stapjes.<sup>24</sup>

Deze paradox heeft te maken met de schaal waarop de milieu-effecten zich voordoen, en de schaal van de oorzaken. Het directe milieu - bijvoorbeeld huis, tuin of balkon - is gemakkelijk waarneembaar. Veranderingen daarin en de oorzaken daarvan zijn dat ook. Met het hart is de bewoner er nauw bij betrokken. Maar bij het mondiale broeikaseffect of de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen? Dat is alleen maar vaag en bedreigend; het geeft

een gevoel van onmacht. Dus is men er niet met het hart bij betrokken, maar vindt men dat “ze” er iets aan moeten doen. Eigen normen dienaangaande worden als onwerkelijk ervaren.

Mensen zijn behalve geest, ook de fysieke reflectie van wat zij eten, drinken, inademen en verbruiken. Hoe meer men zich de gebrekkige kwaliteit daarvan realiseert, des te meer is men tot verandering bereid. Als de samenleving zulke verlamningsverschijnselen vertoont, is het voor goedwillende mensen echter een opgave om individueel over te gaan tot een duurzaam leven. Het gaat erom dat de samenleving als geheel zich externe milieu-gevolgen eigen maakt. Dat vergt maatregelen op sociaal-structureel en op cultureel niveau. Nodig zijn daarvoor: (a) het gebruik van aansprekende beelden door aansprekende maatschappelijke en politieke leiders, (b) het via bestendig georganiseerde maatschappelijke gedragswijzen leggen van verbanden tussen doelen en middelen, zodat mensen daadwerkelijk kunnen zien wat er met de opbrengsten van hun inspanningen bereikt wordt. En (c) verinnerlijking, spirituele beleving, culturele oriëntaties en morele ervaringen van de natuur cultiveren in individuele verantwoordelijkheid, bedrijfskwaliteitszorg en politiek beleid.

Bij het oude, industriële wereldbeeld passende politieke waarden zoals vrijheid, gelijkheid, vrede en orde moeten aldus worden ingebed in een maatschappelijk kader dat leidt tot een situatie van duurzaamheid.<sup>25</sup> Een beleid op basis van louter door vrijheid en gelijkheid bepaalde rechtvaardigheid, dat een cultuur van ongeclausuleerde behoeftebevrediging mogelijk maakt - wel gekarakteriseerd als: “Moet iedereen overal altijd alles kunnen doen wat hij/zij wil ?”<sup>26</sup> - zal plaats moeten maken voor een beleid, gebaseerd op rechtvaardigheid als respect, dat de deugd van de juiste maat een centrale plaats geeft.<sup>27</sup> Het gaat bij de noodzakelijke wisseling van wereldbeeld dus om fundamentele houdingen van mensen en van de inrichting van de samenleving als geheel.

## II.2 Inspiratiebronnen voor een duurzaam wereldbeeld

De christelijke levensovertuiging kan fungeren als een inspiratiebron voor zulke fundamentele houdingen.<sup>28</sup> Vrede, Gerechtigheid en Heelheid van de Schepping waren de trefwoorden waarmee de protestantse Wereldraad van Kerken zijn inzet in 1989 formuleerde. Vormden de Rooms-katholieke kerkelijke opvattingen sinds de industriële revolutie een sterk mensgerichte sociale leer, sinds enkele decennia ziet de Kerk de sociale verhoudingen van mensen steeds meer als ingebed in natuurlijke netwerken of ecosystemen.<sup>29</sup> De kerken zien de milieuproblematiek als een religieus feit. Zij grijpen daar-



mee terug op de kern van het Scheppingsverhaal, dat de mens weliswaar een belangrijke positie toekent, maar tegelijk zijn afhankelijkheid van de natuur benadrukt en een gelovig bewustzijn van dankbaarheid, respect en heiligheid van de Schepping oproept. Sociale, technische en economische vooruitgang wordt alleen mogelijk geacht binnen de randvoorwaarden die de natuur stelt. Dit ecologisch bewustzijn gaat een plaats innemen in het katholieke sociale denken, naast gerechtigheid, solidariteit en subsidiariteit. Het protestantse en het rooms-katholieke denken vormen aldus een oecumenisch-christelijk perspectief op duurzaamheid.<sup>30</sup> De kerkelijke denkers lopen met deze stellingname nog enigszins voor op een groot deel van de gelovigen. Onderzoek wijst namelijk uit dat er op het niveau van de opvattingen ofwel een licht negatieve relatie is tussen het hebben van een christelijke levensbeschouwing en de houding ten aanzien van het milieu ofwel dat de relatie ontbreekt.<sup>31</sup> De politiek heeft er belang bij dat de kerken erin slagen hier een brug te slaan.

Ook in andere godsdiensten en levensovertuigingen is een spirituele component in de houding ten opzichte van natuur en medemens aanwezig, bijvoorbeeld in het joodse denken, in het islamitische kalifaat, de hindoeïstische natuurbeschouwing en de humanistische houding tegenover de natuur. De meeste van deze overtuigingen beschouwen de mens als onderdeel van de geschapen natuur. Zo is het islamitische begrip 'kalifaat' vergelijkbaar met het christelijke begrip 'rentmeesterschap'.<sup>32</sup> De joodse traditie heeft in het Eerste Testament belangrijke gemeenschappelijke streefbeelden rond het sabbats- en jubeljaar opgeleverd.<sup>33</sup> En ook het Hindoeïsme kent een sterk respect voor de natuur.<sup>34</sup> In al deze overtuigingen geldt dat de mens niet uit mag zijn op maximaal gewin voor zichzelf en daartoe de natuur exploiteert. Hij heeft grenzen te onderkennen, die bepaald worden door de maat van het nodige. Hij heeft de intrinsieke waarde van de dieren, de planten en de levenloze natuur te respecteren.

Ook het humanisme kent twee kanten. Enerzijds ligt het voor het gesecculariseerde humanisme kenmerkende Verlichte vertrouwen op het menselijk verstand ten grondslag aan de wetenschappelijk-technische beheersing die zo typerend is voor het oude, materialistische wereldbeeld. Anderzijds ontwikkelen humanistische denkers een respectvolle houding tegenover de natuur en dragen aldus in belangrijke mate bij aan het wenselijke wereldbeeld.<sup>35</sup>

Er zijn in een multiculturele samenleving dus inspiraties voor duurzaamheid te vinden. Tezamen met de christelijke geloofsgemeenschap vormen de nieuwe ingezetenen immers de geïnstitutionaliseerde religieuze inspiratiebronnen van Nederlandse bevolking. Tegelijk blijken de strijd om het fysieke



bestaan en de verleiding van de westerse levensstijl in de landen van herkomst van aanhangers van deze overtuigingen ertoe te hebben geleid dat van een duurzame omgang met natuurlijke hulpbronnen daar niet werkelijk sprake is geweest. Dat betekent dat de overgang naar een duurzaam wereldbeeld nog gemaakt zal moeten worden.<sup>36</sup> Dat zal een belangrijk onderwerp van de door het CDA beoogde interreligieuze dialoog dienen te zijn en aldus mogelijk kunnen bijdragen aan een versterking van de culturele factor in een duurzame samenleving.

Gezien de ingrijpendheid van de noodzakelijke wereldbeeldwisseling, kunnen dergelijke levensbeschouwelijke overtuigingen evenals het christendom in beginsel een relevante impuls geven aan het wenselijke duurzame wereldbeeld. De ontwikkeling van de standpunten in de verschillende geloofsgemeenschappen en wereldbeschouwelijke organisaties geven ook alle aanleiding om dit te verwachten. Om die ontwikkeling kansen te geven, is het van belang om deze stromingen via onderwijs- en mediabeleid gelegenheid te geven zich zelfstandig in het publieke debat te mengen. Ook het taboe op het naar voren brengen van religieuze argumenten in het politieke debat, dat in het model van de liberale westerse democratie besloten ligt, dient te worden doorbroken. Dit taboe leidt ertoe dat de religie en de levensovertuiging naar het privé-domein worden verbannen. De christendemocratie zal zich daarbij nooit mogen neerleggen. Zij zal moeten opkomen voor een constructieve verbinding tussen levensovertuiging en het publieke en politieke debat over de inrichting van de samenleving.

### II.3 Houdingen en waarden

Een cultuur is ten diepste levensbeschouwelijk geïnspireerd, maar toont zich in de praktijk vooral in houdingen en bestendige gedragingen, die samenhangen met aangehangen waarden. Met betrekking tot een cultuur van duurzaamheid worden de volgende houdingen en waarden onderscheiden.<sup>37</sup>

#### *De despoot*

Alleen de mens heeft intrinsieke waarde en heerst naar welbevinden over de als instrumenteel voor menselijk nut opgevatte natuur. De behoeften van toekomstige generaties kunnen buiten beschouwing blijven want de wetenschap en de techniek zullen nieuwe oplossingen vinden

#### *De verlichte heerser*

Alleen de mens heeft intrinsieke waarde, maar hij moet uitputting van natuurlijke hulpbronnen vermijden, want dat schaadt andere mensen.



Verspilling is daarom zonde, maar het niet ontwikkelen van beschikbare hulpbronnen ook. Bijbehorende waarde: inter- en intragenerationele rechtvaardigheid of solidariteit.

*Vorzorg opdat de natuur haar eigen weg kan volgen*

Alleen de mens heeft intrinsieke waarde, maar omdat zij allerlei nuttige functies voor de mens vervult, moet de natuur haar eigen karakteristieke bestaanspatronen kunnen ontplooiën. Bijbehorende waarde: voorzorg.

*Uitbreiding van de kring van moreel beschermwaardige wezens*

Alleen de mens kan morele betekenis toekennen, maar dat betekent niet dat alleen mensen moreel beschermwaardig zijn. De kring kan uitgebreid worden met levende wezens, die bewustzijn hebben of pijn kunnen lijden. Bijbehorende waarde: niet vernederen.

*Christelijk rentmeesterschap*

Naast de mens heeft ook de natuur intrinsieke waarde, niet alleen omdat en voorzover zij leeft, bewustzijn heeft of pijn kan leiden, maar beschermwaardig is de hele natuur, omdat zij door God is geschapen en aan de mens in beheer gegeven. Bijbehorende waarde: rentmeesterschap.

*Seculier rentmeesterschap*

Naast de mens heeft ook de natuur intrinsieke waarde, niet alleen omdat en voorzover zij leeft, bewustzijn heeft of pijn kan leiden, maar beschermwaardig zijn ook soorten, ecosystemen of evolutionaire processen. Ook die realiseren teleologisch een goed 'van zichzelf' in hun bestaan. Bijbehorende waarde: rentmeesterschap.

*Radicaal ecocentrisme*

Ecosystemen hebben intrinsieke waarde, ongeacht de toekenning daarvan door de mens, en kunnen beschermwaardiger zijn dan menselijke belangen.

De opsomming kan nog verder worden teruggebracht tot antropocentrisme (de eerste drie houdingen), ecocentrisme (de laatste houding) en de gemengde positie (de tussenliggende drie houdingen). Thans lijkt de cultuur op papier vooral gestempeld door de tweede, de derde en de vierde houding, terwijl de werkelijke gang van zaken nog sterk met de eerste houding overeenkomt. Voor een beleid gericht op duurzaamheid lijkt het vooral noodzakelijk dat de gemengde posities ingang krijgen in de cultuur en het feitelijke gedrag in de samenleving. Er is immers veel natuur die niet direct als nuttig voor de mens kan worden bestempeld, ook al ontbreekt de kennis om dit definitief vast te stellen en mag worden aangenomen dat, vanwege de onder-

linge afhankelijkheden in de ecosystemen, veel schijnbaar nutteloze natuur in het geheel van de kringlopen wel degelijk een functie heeft.

## II.4 Het politieke draagvlak voor duurzaamheid

De definitie van duurzame ontwikkeling die het fundament vormt van het Nederlandse milieubeleid, is gegeven door de commissie-Brundtland:

*“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”*

Deze definitie kan worden beschouwd als een zogenaamd ‘containerbegrip’, waarin de verschillende politieke stromingen voldoende van hun eigen benadering herkennen om deze definitie Kamerbreed te kunnen aanvaarden. Het begrip ‘duurzaamheid’ vormt als het ware een ‘overlappende consensus’ tussen de praktische standpunten van de politieke partijen, ondanks hun verschillende en tegenstrijdige beginselen.<sup>39</sup> Deze beginselen of uitgangspunten blijven als afzonderlijke inspiratiebronnen bestaan en dat is belangrijk om het begrip ‘duurzaamheid’ vitaal te houden. Tegelijk is er een brug tussen deze inspiratiebronnen geslagen, die coalities mogelijk maakt. En ook dat is belangrijk.

De sinds 1994 aangetreden liberale en sociaal-democratische regeringscoalitie van VVD, PvdA en D66 blijkt daarbij niet de door velen gewenste afspiegeling van het duurzame wereldbeeld te zijn. Het Regeerakkoord 1998-2002 behelst met de waarden “vrijheid, verantwoordelijkheid, tolerantie en solidariteit” in het licht van het voor ‘duurzaamheid’ nodige morele draagvlak ook maar een beperkte set van waarden.<sup>40</sup> Een waarde die respect voor de natuur tot uitdrukking brengt, ontbreekt. Het Regeerakkoord komt in zijn doelstellingen niet verder dan de pragmatische en te weinig ambitieuze formule: “een verantwoord evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu”. Hooggespannen verwachtingen, met name bij de aanhang van D66 en het linkerdeel van de Partij van de Arbeid, worden dan ook niet vervuld.<sup>41</sup> Het lijkt erop dat in het overige gedeelte van de regeringspartijen het oude, materialistische wereldbeeld nog krachtig heerst en in de coalitie de overhand heeft. Wij zien daarin een bevestiging van onze stelling dat postmaterialisme, als het erop aankomt, niet zonder meer tot een duurzaam wereldbeeld leidt. De vraag is welk politiek draagvlak voor duurzaamheid kan worden aangeboord. Zou een revitalisering van de beginselen, die de partijen huldigen, aanknopingspunten bieden voor een krachtiger politiek draagvlak voor duurzaamheid? Welke positie neemt de christen-democratie daarbij in?

### *Christen-democratie en duurzaamheid*

De waarden ‘solidariteit’ en ‘rentmeesterschap’ vormen de verbinding tussen de christen-democratie en het denken over duurzaamheid en duurzame ontwikkeling. Zij gaat uit van de opvatting dat “de wereld door God is geschapen; de mens is de beheerder en de rentmeester daarvan. Dat houdt in dat de mens de vruchten van de schepping mag gebruiken, maar het vruchtdragend vermogen intact moet laten, dat dit zo nodig wordt hersteld en waar mogelijk verbeterd en dat de verscheidenheid van biologische levensvormen zo groot mogelijk gehouden moet worden. Het betekent voorts dat de mens niet uit mag zijn op maximaal gewin voor zichzelf, maar op het nodige waarin ook anderen meedelen”.<sup>42</sup> Het gaat de christen-democratie om een sociaal en ecologisch genormeerde markteconomie.<sup>43</sup>

Het verschil met de Brundtland-definitie van duurzaamheid is de aanwezigheid van een spirituele component - de door God geschapen werkelijkheid en de verantwoordelijkheid ten opzichte van Hem voor het bewerken en bewaren daarvan - en de gevolgen die daaruit voortvloeien voor de visie op het natuurlijke leefmilieu en de medemens. Rentmeesterschap roept alle mensen op om zich verantwoordelijk te voelen voor alle leven op aarde. Liefde voor en toewijding aan dit leven dient als uitvloeisel van het grote gebod (Mattheus 22: 37-40) voorop te staan. Eerder dan met de gangbare categorieën ‘antropocentrisme’ (de mens centraal stellen) en ‘ecocentrisme’ (de natuur centraal stellen) dient rentmeesterschap daarom te worden bestempeld als ‘theocentrisme’ (God centraal stellen).<sup>44</sup> Het beziet de natuur uit dien hoofde, zowel in termen van nut voor de mens (dat wil zeggen als hulpbron), als in termen van intrinsieke waarde (zelfstandig beschermwaardige biodiversiteit en ecosystemen).<sup>45</sup> Bij afwegingen geldt dat de beschermwaardigheid des te sterker is naarmate de functie die in de kringlopen wordt vervuld belangrijker is.

De overheid deelt in de opdracht tot rentmeesterschap. Uit hoofde van haar opdracht publieke gerechtigheid, het *bonum commune* betrachten dient zij het milieu te beschermen tegen aantasting, uitputting en rooibouw, de publieke zorg te dragen voor ieders eerlijke aandeel in de vruchten van de Schepping en voorwaarden te scheppen waaronder mensen zich solidair en als goed rentmeester kunnen gedragen. Het CDA komt zijn roeping na als het op basis van zijn ideologisch profiel een strategische bijdrage wil leveren aan de koers die de samenleving kan inslaan en voor een deel al is ingeslagen.<sup>46</sup> “Verantwoordelijk Groen” is de daarbij passende aanduiding, die als men dat zou willen, ook nog een bemiddelende rol kan opleveren tussen materialisten en het meer radicale ecologisme.

### *Liberalisme*

Het beginselprogramma van de VVD noemt als grondslag de waarden: vrijheid, verantwoordelijkheid, sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid.<sup>47</sup> Deze waarden “behoren de fundamenteën van de samenleving te zijn”. Het programma stelt dat “een zo groot mogelijke vrijheid van de mens, zowel in geestelijk als in materieel opzicht, een onmisbare voorwaarde is voor zijn ontplooiing”. Het is de plicht van de overheid “ervoor te zorgen dat eenieder een zo groot mogelijke vrijheid geniet. Taken die in de samenleving als belangrijk worden onderkend en die niet of niet zelfstandig door individuen of groepen kunnen worden vervuld, behoort de overheid te stimuleren dan wel op zich te nemen”. Terzake van duurzaamheid wordt in het beginselprogramma gesteld “dat de mens de mogelijkheid moet hebben zich te ontplooiën met besef van zijn verantwoordelijkheid voor..(..).. de omgeving waarin hij leeft” en “dat de mens bij het gebruiken van deze vrijheid..(..)..rekening moet houden met de belangen van toekomstige generaties”.

Wij zien in deze tekst dat duurzaamheid niet als een afzonderlijk beginsel wordt opgevoerd. De relatie tussen de mens en de natuur wordt bepaald door de relatie tussen de mens en andere mensen voor wier gelijke recht op vrijheid hij verantwoordelijk wordt gesteld, ook als het om toekomstige generaties gaat. Zij worden niet gezien als de eerstvolgende, in feite al geboren generatie, maar als de generatie van over een eeuw. Het kan daarbij niet om medemenselijkheid gaan, want het betreft - omdat zij nog niet geboren zijn - geen ‘mede’-mensen. Men zoekt het daarom in het beginsel van de intergenerationele rechtvaardigheid.<sup>48</sup> Weliswaar ontbreken tussen generaties met een zo groot tijdsverschil de rechtvaardigheidsvereisten van wederkerigheid en gelijkheid, maar omdat iedere generatie het recht moet hebben om zelf te bepalen hoe zij wil leven, maakt het voor toekomstige generaties wel uit wat wij doen. Zo is ons verleden ook hun verleden, wij moeten daar dus verantwoord mee omgaan. Landschappen en monumenten beschermen dus. Verder: grondstoffen beschikbaar houden, het milieu niet onherstelbaar beschadigen en niet bepaalde diersoorten laten verdwijnen.<sup>49</sup>

De verwijzing in het beginselprogramma naar de verantwoordelijkheid van de mens voor de omgeving waarin hij leeft, biedt een aanknopingspunt voor een antropocentrische waardering van de natuur. De natuur kan niet als intrinsiek waardevol in beeld komen, omdat het vaststellen van deze waarde niet levensbeschouwelijk neutraal is in de zin van de liberale politieke overtuiging. Zij is controversieel, omdat zij rust op metafysische veronderstellingen welke niet door alle levensbeschouwingen gedeeld worden.<sup>50</sup> De antropocentrische opvatting inspireert zeker om positie te kiezen ten gun-

ste van natuurbescherming – bijvoorbeeld om esthetische of andere nutsredenen - maar zal minder ver gaan dan ecocentrische of theocentrische opvattingen, omdat er ook natuur is die niet direct van belang is voor mensen.<sup>51</sup>

Individuele vrijheid, niet schaden, intergenerationele rechtvaardigheid en een antropocentrisch gewaardeerde natuur zijn de waarden die de liberale benadering van duurzaamheid bepalen. Duurzaamheid is een overheidstaak, voor zover het gaat om een collectief goed, dat noodzakelijk is om individuele levensplannen te realiseren, maar niet door individuen kan worden gerealiseerd. Deze collectieve goederen dienen zoveel mogelijk via marktwerking te worden voortgebracht, waarbij de overheid door heffingen, verhandelbare gebruiksrechten en, in het geval deze middelen niet toereikend zijn, door normstelling de marktwerking beïnvloedt.

#### *Sociaal-democratie*

De PvdA discussieert over een nieuw beginselprogram, dat het program van 1977 moet vervangen. Voor onze analyse gebruiken wij het concept ‘Tussen droom en daad’.<sup>52</sup> In dit stuk is duurzaamheid niet als een afzonderlijk beginsel aan de uitgangspunten van de sociaal-democratie - vrijheid, gelijkheid en solidariteit – toegevoegd. Men concludeert dat deze drie beginselen niet moeten worden veranderd – hoewel gelijkheid soms wordt omgedoopt in gelijkwaardigheid - maar opnieuw geïnterpreteerd in het licht van actuele ontwikkelingen. Duurzaamheid (gedefinieerd als het voorzien in de behoeften van huidige generaties zonder daarmee de mogelijkheden van toekomstige generaties in gevaar te brengen) wordt beschouwd als een aspect van vrijheid, van gelijkwaardigheid en van solidariteit. Vrijheid wordt zinvoller geacht als zij toekomstige vrijheid niet ondergraaft. Gelijkheid spoort aan tot een eerlijke verdeling van lusten en lasten in de omgang met het leefmilieu. Werkelijke solidariteit strekt zich ook uit tot toekomstige generaties. Idealiter moet het zo zijn dat iedere generatie de aarde economisch en ecologisch beter achterlaat dan zij haar heeft aangetroffen.<sup>53</sup>

Een respectvolle omgang met de natuur wordt beschouwd als te behoren tot de menselijke waardigheid, die in de samenleving in aanzien moet staan.<sup>54</sup> Dit respect noopt tot bescherming van biodiversiteit, maar wordt niet gelijkgesteld aan een stricte conservering van de natuur. De veranderlijkheid van de natuur en de maakbaarheid van de natuur voor menselijke doeleinden worden daarvoor te belangrijk geacht. Welke veranderingen aanvaardbaar zijn zal veelal door democratische menings- en besluitvorming moeten worden vastgesteld. Deze meningsvorming mag echter niet leiden tot zware onomkeerbare ingrepen in de natuur (klimaat, biodiversiteit) en van een

behandeling van dieren die hun natuurlijke levenswijze (zoals het voedsel dat zij gebruiken en de bewegingsruimte die zij nodig hebben) volledig negeert.<sup>55</sup>

Taak van de (Europese) overheid is het om sociale en ecologische eisen aan producenten te stellen. De vrijheid van ondernemen moet worden gebonden aan een zorgvuldige omgang met de natuur.<sup>56</sup> Als een afstemming van economische en ecologische doelstellingen niet mogelijk blijkt te zijn, moet het lange termijnperspectief van duurzaamheid voorop worden gesteld. Zoveel mogelijk wordt gehandeld in overeenstemming met het voorzorgbeginsel.<sup>57</sup>

Uit deze teksten kan opgemaakt worden dat in de sociaal-democratie duurzaamheid vooral wordt gedefinieerd op de antropocentrische wijze waarop deze term ook in het Brundland-rapport is opgevat. Het gaat om de belangen van huidige en toekomstige generaties. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn er de dragende waarden van. Daarnaast is sprake van een 'respectvolle omgang met de natuur', maar die wordt opgevat als onderdeel van de menselijke waardigheid. Op een te respecteren intrinsieke waarde van de natuur wordt slechts in negatieve zin gedeut, als men niet overschrijfbare randvoorwaarden van democratische besluitvorming terzake aangeeft. Zij wordt als zelfstandig argument niet positief uitgewerkt.

## II.5 Conclusie

Een duurzame samenleving heeft een wereldbeeld dat streeft naar levenskwaliteit in levensvatbare ecosystemen. Dit wereldbeeld biedt het morele kader dat duurzaamheid niet ziet als een belemmering, maar als een uitdaging. Een uitdaging om levenskwaliteit te vinden in het respecteren van de dingen en van de natuur. Daarbij past een opvatting van rechtvaardigheid als respect, waarbinnen de deugd van de juiste maat de plaats inneemt van een cultuur van ongeclausuleerde consumentenbehoeften. Respect voor het niet direct economisch nuttige, voor het in hun waarde laten van de natuur en de uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Respect voor de medemens die evenveel recht heeft op het vruchtgebruik van deze bronnen. Intergenerationele rechtvaardigheid, rentmeesterschap en solidariteit zijn de dragende waarden van dit wereldbeeld.

Voor deze waarden zijn cultuurscheppende krachten te vinden in alle levensbeschouwelijke tradities. Niet alleen die van het christendom en het jodendom, maar ook van de islam en het hindoeïsme, overtuigingen die zich ook onder de ingezetenen van ons land hebben gevestigd. Ook het

humanisme is bezig de omslag te maken van een al te technisch-wetenschappelijk wereldbeeld naar een houding van respect voor de gegeven natuur, die in eigen rechte is. Tezamen moeten deze inspiratiebronnen kunnen bijdragen aan zin-ervaring die tot normen, waarden en deugden inspireert die het wenselijke duurzame wereldbeeld en het morele draagvlak voor een duurzame samenleving gestalte geven. Het gaat erom dit wereldbeeld maatschappelijk zichtbaar te maken in aansprekende beelden door maatschappelijke, religieuze en politieke leiders en te concretiseren in een duurzaam omgevingsbeleid.

Aldus verschaft de samenleving zich een nieuw ontwikkelingsperspectief: een ontwikkeling die niet gedoemd is dood te lopen, maar die houdbaar is, omdat zij harmonie kent tussen economische, sociale en ecologische aspecten. Het is een positief ontwikkelingsperspectief, dat tot stand komt in reactie op de negatieve effecten die de traditionele economie heeft op de leefomgeving en de sociale cohesie. Tegelijk ontwikkelt het ook een positieve, spirituele kracht, omdat het bewustzijn van de mensen en de behoefte aan kwaliteit na een eeuw van economische groei en emancipatie op een hoger niveau zijn gekomen. De wereldbeeldwisseling die daarmee tot uitdrukking komt leidt in samenhang met technologische ontwikkeling tot een post-industriële informatiemaatschappij. Een samenleving die zich ontwikkelt van een mechanische naar een organische cohesie, vanwege een andere positionering van de mens ten opzichte van de natuur. Al deze ontwikkelingen proberen ingang te vinden en breken voorzichtig door.

Voor de politiek betekent dit een overstijging van de twintigste-eeuwse polarisatie tussen rechtvaardigheid opgevat als zo groot mogelijke individuele vrijheid en rechtvaardigheid opgevat als zoveel mogelijke gelijke vrijheid voor alle burgers. De twee op de Verlichting gebaseerde ideologieën, liberalisme en sociaal-democratie, die deze rechtvaardigheidsopvattingen cultiveren, reiken in de vorm van intergenerationele rechtvaardigheid (VVD), solidariteit (PvdA), een antropocentrische (VVD) en een respectvolle (PvdA) houding ten opzichte van de natuur tot op zekere hoogte wel politiek-morele fundamenten aan voor het noodzakelijke duurzame wereldbeeld. Geheel toereikend is dit denken nog niet. Voor een waardering van de intrinsieke waarde van de natuur biedt het ofwel geen aanknopingspunten (VVD), ofwel is het nog te weinig ontwikkeld (PvdA). Het CDA bezit terzake, met zijn kernwaarde 'rentmeesterschap', die zowel de betekenis van de natuur voor de mens als haar intrinsieke waarde erkent, een completer en krachtiger benadering van het vraagstuk van duurzaamheid. Die adeldom verplicht.

Per saldo zal de ontwikkeling leiden tot een afscheid van de twintigste-eeuw-



se polariteit tussen ‘maken’ en ‘verdelen’ van de welvaart, tussen links en rechts en tussen kapitaal en arbeid, ten gunste van een eenentwintigste-eeuwse tegenstelling tussen een materialistische en een duurzame koers. Vooralsnog zal dit een multipolaire politieke constellatie opleveren waarin het oude nog niet geheel verdwenen is en het nieuwe langzaam doorbreekt. De politiek heeft daarbij niet het voortouw, maar maatschappelijke organisaties en het strategisch denkende bedrijfsleven. Geen van de klassieke politieke partijen heeft al een plek gevonden, zoals blijkt uit de interne worstelingen rond de Waddenzee, Schiphol, de Betuwelijn en de Biesbosch. Toch zullen partijen hun weg moeten zoeken naar een eigen plek in de nieuwe verhoudingen. De strategische vraag voor het CDA is: waar kiest het positie in deze multipolaire constellatie? Nodig is een toekomstgerichte en inspirerende positiekeuze op de as van de nieuwe polariteit en kijken welke kiezers daarop afkomen. “Verantwoordelijk Groen” is daarbij de passende aanduiding, die als men dat zou willen, ook nog een bemiddelende rol kan opleveren tussen materialisten en het radicale ecologisme. Het CDA komt zijn roeping na als het een strategische bijdrage levert aan de koers die de samenleving kan inslaan en voor een deel al is ingeslagen.





# III. Een duurzame economie

### III.1 Van defensief, via preventief naar offensief

Bedrijven gaan steeds efficiënter en zorgvuldiger om met grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. Hoewel van een volledig duurzaam economisch proces nog geen sprake is, heerst er optimisme over de snelheid waarmee ondernemingen zich ontwikkelen tot organisaties die niet alleen verantwoordelijkheid aanvaarden voor klassieke belanghebbenden, zoals de aandeelhouders en de werknemers, maar ook voor de consumenten en het milieu. Aanvankelijk hadden ondernemingen (1) een verdedigende houding, waarin zij werden overrompeld door publieke druk, regelgeving en schadeclaims, die in eerste instantie leidde tot een zich afzetten tegen milieuzorg. Deze defensieve houding werd ingeruild voor (2) een preventieve, waarin ondernemingen – door schade en schande wijs geworden – leerden omgaan met milieuzorg en zijn gaan werken aan een systematische aanpak, vooral gericht op risicobeheersing. Thans breekt (3) een offensieve houding door, waarin ondernemingen zich milieuzorg hebben eigen gemaakt en met de samenleving durven communiceren over duurzaamheid. Niet alleen de overheid, ook zakelijke partijen zoals banken, verzekeraars - voor wie milieurisico's een nachtmerrie zijn – aandeelhouders en accountants dragen, ieder vanuit hun eigen invalshoek, daaraan bij.<sup>58</sup> Milieuzorg heeft zich ontwikkeld van een bedreiging tot een zakelijke kans.<sup>59</sup>

Duurzaam ondernemen is daardoor een internationale ontwikkeling geworden die uitgaat van het *triple*-concept: *People*(sociaal/ethiek), *Planet*(milieu) en *Profit*(verantwoord winst behalen).<sup>60</sup> Bedrijven die dit concept hanteren streven naar een evenwichtige ontwikkeling en integratie van de drie “P’s” in alle aspecten van hun bedrijfsvoering. Inmiddels zijn er goede voorbeeld-bedrijven die aantonen dat dit kan: schoner produceren op basis van technologische doorbraken, introductie van gedragscodes en andere concepten voor hun producten en diensten.<sup>61</sup> Zulke bedrijven verschaffen zich – tegen de verwachting in – eerder een concurrentievoordeel dan een nadeel. De verklaring luidt dat zij, omdat zij hun productieprocessen op een optimaal kwaliteitsniveau weten te brengen, hun rentabiliteit versterken. Bovendien voldoen zij aan consumentenverwachtingen. Deze ontwikkeling heeft inmiddels een onomkeerbaar karakter gekregen en moet worden ‘geborgd’ door zakelijke en maatschappelijke ‘beloningen’. Bedrijven hebben er belang bij dat de regelgeving niet verwatert, dat goed milieugegedrag samen gaat met eerlijke concurrentieverhoudingen in Nederland en Europa.

Deze ontwikkeling ‘van onderop’ sluit aan op het subsidiariteitsbeginsel.<sup>62</sup> Subsidiariteit betekent dat de afzonderlijke ondernemer centraal staat. De afzonderlijke ondernemer staat in zijn eentje echter betrekkelijk machte-

loos als de concurrentie duurzaamheid aan zijn laars lapt, daarom springen een coöperatie, de bedrijfstak of de bedrijfskolom bij en maken afspraken of convenanten. Als die omvattender gemeenschap machteloos staat tegen over de *free ride* die de afspraken ontduikt, verklaart de overheid de afspraken algemeen verbindend. Het rechtvaardig bepalen welke doelstellingen een bedrijfstak dient te halen, hangt af van de weging, die alleen de overheid kan maken, tussen de verschillende sectoren van het bedrijfsleven. Daarom is de bepaling van de milieugebruiksruimte als kengetal een verantwoorde-lijkheid van de overheid. Zij doet dit in overleg met de bedrijfstak, maar heeft daarin als behartiger van het *bonum commune* basis van publieke gerechtigheid (tegenover andere sectoren, de natuur, toekomstige generaties en arme landen) een eigen verantwoordelijkheid. De implementatie van de milieugebruiksruimte verloopt via verhandelbare gebruiksrechten, opdat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de belevingswereld van de onderne-mer. Waar dat niet kan moeten wettelijke normen en vergunningsvoorwaar-den als *second best instrumenten* fungeren. Ook over die instrumentkeuze over-legt de overheid met de bedrijfstak. In lijn met dit subsidiariteitsbeginsel begint dit hoofdstuk met de afzonderlijke onderneming, vervolgt met de bedrijfstak/de bedrijfskolom en brengt daarna de Nederlandse en vervolgens de Europese overheid in beeld.



### III.2 De verantwoordelijkheid van bedrijven

Binnen de verantwoordelijkheidssfeer van het bedrijf kunnen verschillende groepen worden onderscheiden waarvan de materiële of de immateriële belangen door de onderneming worden geraakt. Belanghebbenden zijn de aandeelhouders als vertegenwoordigers van de productiefactor ‘kapitaal’, de werknemers en de vakbeweging als vertegenwoordigers van de productie-factor ‘arbeid’, de milieubeweging als vertegenwoordiger van de productie-factor ‘natuurlijke hulpbronnen’ en tenslotte de consumenten, de toeleve-ranciers, de schuldeisers en de omringende samenleving. Bij de afweging van de belangen van de verschillende belanghebbenden door de bedrijfslei-ding speelt de bedrijfsethiek een rol. Niet langer kan een bedrijf zich legiti-meren door te verwijzen naar het zich houden aan de wetgeving. Er is ook bij collectiviteiten, zoals grote bedrijven, een eigen moreel te duiden verant-woordelijkheid, die ruimer is dan het bereik dat door de wet wordt bestre-ken en het gebied waarvoor een juridische aansprakelijkheid geldt.<sup>63</sup> Daarmee is het begrip ‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen’ in zwang gekomen.

Een onderneming is een organisatie die door een optimaal doelmatige orga-nisatie en inzet van productiemiddelen (arbeid, kapitaal, natuurlijke hulp-

bronnen en informatie) maatschappelijk zinvolle producten levert.<sup>64</sup> Ook de natuurlijke hulpbronnen behoren aldus tot het bedrijfsbelang, dat de bedrijfsleiding behartigt. Van belang is dat de ondernemingsleiding en alle toezienende commissarissen niet alleen het bedrijfsbelang op korte termijn doorslaggevend achten, maar ook oog hebben voor duurzaamheid op langere termijn. Grote bedrijven hebben daartoe een praktijk ontwikkeld om niet alleen met de traditionele belanghebbenden, kapitaal en arbeid, in dialoog te treden, maar ook met de andere. Daarbij zijn drie criteria van belang: op de eerste plaats de transparantie van het bedrijfsbeleid waar het de belangen in kwestie raakt. Op de tweede plaats de manier waarop het afleggen van verantwoording door de bedrijfsleiding en de belanghebbende in kwestie is geregeld. En op de derde plaats of er langs deze wegen daadwerkelijk een rechtvaardige behandeling van het belang in kwestie tot stand komt. De transparantie is gediend met bedrijfscodes, evaluatiesystemen en jaarverslagen die niet alleen een financiële component bevatten, maar ook sociale en ecologische doelstellingen en resultaten van het bedrijfsbeleid aan het licht brengen. De verantwoording en zonodig de beslechting van geschillen vinden niet alleen in de aandeelhoudersvergadering en de ondernemingsraad plaats. Ook dialoog - direct, via de media en via internet - alsmede de rechter hebben daarbij een belangrijke rol. De rechtvaardigheid van de behandeling van het belang in kwestie tenslotte moet worden opgevat als een economisch getypeerde rechtvaardigheid. Voor deze economisch getypeerde rechtvaardigheid geldt, anders dan bij publieke gerechtigheid, dat de rentabiliteitseis - niet in een allesbepalende en maximaliserende betekenis, maar in de zin van een randvoorwaarde voor de continuïteit van de onderneming - de afwegingen in een kader plaatst dat de onderneming eigen mag zijn.

Deze economische rechtvaardigheid staat niet op gespannen voet met prudent gehanteerde doelmatigheid. Rechtvaardig betekent: 'ieder het zijne'. Onderdeel van de door de onderneming nagestreefde optimale doelmatigheid vormt een omgang met natuurlijke hulpbronnen die deze hulpbronnen niet uitput, verontreinigt of aantast, maar 'in hun recht' laat door het vruchtgebruik te benutten en tegelijk het vruchtdragend vermogen in tact te laten en zo mogelijk nog verder te verbeteren. In deze zin is een bedrijf 'goed rentmeester'.<sup>65</sup> Bij de afweging van het aldus gedefinieerde belang van natuurlijke hulpbronnen tegen de belangen van andere belanghebbenden vergt het rechtvaardigheidsbeginsel dat alleen de mate van vruchtgebruik en de mate van verbetering van het vruchtdragend vermogen inzet van afweging zijn. Een uit hoofde van rechtvaardigheid onaantastbare ondergrens ligt in het beschikbaar blijven van dit vruchtdragend vermogen zelf.<sup>66</sup>

Wereldbank-econoom Daly formuleerde daartoe drie basisregels: (1) Voor

vernieuwbare bronnen – landbouwgrond, bos, water, vis – is de duurzame onttrekking maximaal de regeneratieve capaciteit van deze bronnen. Visvangst is duurzaam wanneer er per tijdseenheid niet meer vis wordt gevangen dan er van nature weer bijkomt. (2) Voor niet-vernieuwbare bronnen – fossiele brandstoffen, ertsvoorraden – is de duurzame onttrekking maximaal de mate waarin er substituten voor deze bronnen worden gevonden in de vorm van duurzaam geëxploiteerde vernieuwbare bronnen. Een olievoorraad kan duurzaam worden gebruikt wanneer een deel van de winst wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling en toepassing van zonne-energie of bosaanplant, zodanig dat de vernieuwbare bronnen een gelijkwaardige hoeveelheid duurzame energie leveren wanneer de olievoorraad is uitgeput. (3) Voor vervuiling is de duurzame emissiehoeveelheid maximaal de mate waarin de vervuilende stof door de natuur kan worden gerecycled, geabsorbeerd of anderszins onschadelijk gemaakt. Rioolwater kan duurzaam in een rivier of een meer worden geloosd binnen de capaciteit van het ecosysteem van het water om de vervuilende stoffen te neutraliseren.<sup>67</sup> De grote uitdaging van het *triple P bottom line* concept voor ondernemingen is of zij een door de drie basisregels van Daly bepaalde *bottom line* kunnen realiseren.<sup>68</sup>

Daartoe zal in de komende vijftig jaar het milieubeslag per product of geleverde dienst (de eco-efficiëntie) met een factor tien moeten verbeteren. Dat vergt spronggewijze mutaties en denken in termen van discontinuïteit, eerder dan stapsgewijze verbeteringen van productieprocessen. Weliswaar mag blijven gelden dat de doelstellingen door een competente ondernemer binnen redelijke termijnen met behoud van een behoorlijke rentabiliteit kunnen worden bereikt. Maar tegelijk zullen bedrijven strategische keuzen moeten maken terzake van product- en procesinnovaties, die gebaseerd worden op het niet aansluiten van de bedrijfsvoering op de milieudoelstellingen. De doelen die bedrijven zich stellen moeten als het ware worden opgerekt. Zij kunnen daartoe aansporing vinden in (a) de ervaring dat eco-efficiëntie ook marktkansen verbetert, (b) dat de samenleving erom vraagt en daartoe druk uitoefent en (c) dat milieumanagement met passie kan worden beoefend en aldus ook bevrediging schenkt.<sup>69</sup> Deze gedrevenheid valt niet los te zien van het morele draagvlak voor duurzaamheid waarover wij in het vorige hoofdstuk spraken.

Ook het belang van het eigen overleven in een nabije toekomst van verminderde beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen geeft thans sterke impulsen aan dit proces, waarin het bedrijfsleven zich in morele zin het belang van duurzaamheid eigen maakt. Het eigen belang is op zichzelf geen morele factor, maar de situatie, waarin bedrijven terechtkomen, doet wel de behoefte rijzen aan morele duiding. Niet valt uit te sluiten dat via de keten:

zorg om reputatie, opnemen in de bedrijfsvoering, controleren en verantwoord worden uiteindelijk verinnerlijking van de norm zal plaatsvinden. Er is iets voor te zeggen om het morele karakter van dit proces zich nog verder te laten ontwikkelen. De invulling van verantwoordelijkheid als deugd krijgt immers niet op de eerste plaats gestalte doordat men precies omschreven plichten nakomt. Dit deugd-karakter van verantwoordelijkheid speelt juist in situaties waarin gecompliceerde taken wachten en van tevoren niet vaststaat hoe de werkzaamheden precies zullen moeten verlopen. Een verdere juridische bescherming van het duurzaamheidsbelang kan het resultaat van dit proces zijn en waar nodig ook gestalte moeten krijgen. Het juridische is een eventueel noodzakelijk sluitstuk van een proces dat primair moreel van aard is. Het recht evolueert mee met deze verbreding van de morele verantwoordelijkheid van bedrijven.<sup>70</sup>

### III.3 Milieugebruiksruimte en zelfregulering door het bedrijfsleven

Duurzaam ondernemen betekent dat bedrijven aanvaarden dat er ecologische grenzen zijn aan productie en groei. De 'sleutelvoorraden' grondstoffen, energie, ruimte en onvervangbare organismen maken dat de *Planet* aarde eindig en niet-recyclebaar is. Dat noopt bedrijven om gezamenlijk hun eigen condities te creëren voor toekomstige productiemethoden, waarin de overgang naar duurzaamheid centraal staat. Het gaat om het vermijden van de externe kosten, die nu nog aan economische transacties kleven, maar die op termijn het functioneren van de economie in het hart zullen raken. Dit probleem is alleen oplosbaar als het veroorzaken van deze externe kosten op een gemeenschappelijk niveau in bepaalde opzichten aan de concurrentie wordt onttrokken, waardoor de kosten intern worden gemaakt. Het bepalen van een voor ondernemen beschikbare milieugebruiksruimte is zo'n beslissing op gemeenschappelijk niveau, die het mogelijk maakt dat het economisch systeem kan functioneren met in achtname van de externe effecten op toekomstige generaties en op het eigen toekomstig functioneren van het bedrijfsleven. Dit toekomstig functioneren veronderstelt immers - naast kapitaal, arbeid en informatie - beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en een schoon milieu.<sup>71</sup> Bedrijfstakken kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Het gaat bij deze vraagstukken in feite om een in eigen verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven benutten van de milieugebruiksruimte, die per bedrijfstak beschikbaar is.

Het begrip 'milieugebruiksruimte' komt erop neer dat er op toepasselijke besluitvormingsniveaus plafonds worden vastgesteld in termen van kentallen voor een duurzaam gebruik van bepaalde stoffen en hulpbronnen. Als fysiek gegeven stelt deze gebruiksruimte zichzelf. Bedrijven en bedrijf-

stakken kunnen deze ruimte in theorie zelf door middel van kengetallen beschrijven. Vanwege een rechtvaardige verdeling van de beschikbare ruimte over de verschillende bedrijfstakken, andere sectoren van de samenleving, toekomstige generaties en arme landen, zal dit in de praktijk echter niet zonder overheidsoptreden gestalte kunnen krijgen. Daarover handelt de volgende paragraaf.

Bedrijven en bedrijfstakken maken vervolgens onderling afspraken over de wijze waarop zij binnen een redelijke termijn de aldus gestelde ruimte door eigen inspanningen in acht nemen. Bij niet regenererbare natuurlijke hulpbronnen spannen bedrijven en bedrijfstakken zich bovendien in om door middel van onderzoek en technologische ontwikkeling tijdig vervangende hulpbronnen beschikbaar te krijgen. Zij doen dat onderzoek zelf of gaan strategische allianties aan met universiteiten of onderzoekcentra. Voorzover de beschikbare gebruiksruimte nog niet geheel kan worden in acht genomen, kunnen mits dit geen afwenteling van verantwoordelijkheid betekent, *Joint Implementation* (realisatie van de doelstelling elders in de wereld, waar hetzelfde effect tegen lagere kosten kan worden bereikt) en *Clean Development* (introduktie in de Derde Wereld van technieken voor duurzame ontwikkeling) het gat tussen het haalbare en het noodzakelijke vullen, in afwachting van de ontwikkeling van nieuwe productietechnologie.<sup>72</sup>

Naast bedrijfstakken zullen ook bedrijfskolommen hier een relevante rol kunnen spelen. Duurzaamheid is het beste gediend met een kwaliteitsbeheersing van de gehele cyclus van grondstof tot hergebruik van het eindproduct. Voorzover afzonderlijke bedrijven deze cyclus niet geheel zelf (kunnen) controleren, zijn bedrijfskolommen, die ook de distributie en de inzameling en het hergebruik van gebruikte producten omvatten, de relevante instituties om de cyclus beheersbaar te maken. Bedrijven zijn in beginsel zelf in staat om deze bedrijfskolom-verantwoordelijkheid gestalte te geven. Zonodig kan de overheid dit proces ondersteunen door middel van algemeen verbindend verklaring van ondernemersovereenkomsten of publiekrechtelijke organisatievormen. Deze vormen zullen zich thans op het vlak van de Europese Unie moeten ontwikkelen.

### III.4 De rol van de overheid

De overheid heeft uit hoofde van rentmeesterschap jegens de natuur een waarborgende taak en uit hoofde van rechtvaardigheid jegens de verschillende bedrijfstakken/bedrijfskolommen, andere sectoren van de samenleving, toekomstige generaties en arme landen een toedelende taak ten aanzien van deze gebruiksruimte. Als enige sectorgrensoverschrijdende instan-



tie, die bindende beslissingen kan nemen, is zij aangewezen om deze ruimte op basis van rechtvaardigheidsafwegingen vast te stellen en toe te delen. Tegelijk heeft het de voorkeur dat betrokkenen zich de verantwoordelijkheid ter zake zoveel mogelijk eigen maken. Overheid en samenleving zijn partners in duurzaamheid. Dat streven bepaalt ook de keuze van bestuursinstrumenten om deze gebruikruimte te waarborgen.

De overheid vervult met het – in dialoog met de wetenschap en de betrokken bedrijfstakken zelf – bepalen van de beschikbare gebruikruimte een belangrijke voorwaardenscheppende rol voor de eigen verantwoordelijkheidsbeleving van het bedrijfsleven. Met de vaststelling van de milieugebruikruimte per bedrijfstak is al een belangrijke aanvang gemaakt in de verschillende Nationale Milieubeleidsplannen. De daarin opgenomen doelstellingen ter zake van vervuiling en aantasting vormen belangrijke randvoorwaarden voor het economisch proces binnen de verschillende bedrijfstakken, die in feite de gebruikruimte definiëren. Ook voor uitputting gelden tot op zekere hoogte al streefgetallen, voorbeelden zijn energiebesparing en hoeveelheden te vangen vis. Dat de bepaling van deze ruimte soms nog omstreden is, doet aan de waarde ervan niet af. Ook in andere onderdelen van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld de armoedebestrijding, bestaat er geen objectieve maatstaf voor de doelstelling van het beleid. Dat weerhoudt de overheid er, terecht, niet van om – met inachtneming van de bereidheid tot bijstelling als zich nieuwe gegevens aandienen - toch een maatstaf vast te stellen. Ook het feit dat de milieugebruikruimte een dynamisch gegeven is, dat door ontwikkeling veranderen kan, doet aan de waarde op een zeker moment niet af. Het noopt slechts tot periodieke bijstelling. Het inmiddels ook in Europees beleid erkende voorzorgbeginsel staat een land toe om maatregelen te nemen zonder dat er volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat inzake de risico's die in het verschiet liggen.<sup>73</sup>

Van belang is vervolgens of het begrip operationeel gemaakt kan worden voor onderdelen van economische activiteit, zoals productie- en consumptiepatronen. Wil het nuttig zijn dan moet het goed aansluiten op de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ondernemer of consument. Dan kan via, bij voorkeur in zelfregulering door het bedrijfsleven overeen te komen convenanten – ter voorkoming van free riders zonodig door de overheid algemeen verbindend verklaard - de relatie worden gelegd tussen doelen en middelen van de eigen inzet van het bedrijfsleven om een situatie van duurzaamheid te bereiken.<sup>74</sup>

Als het bedrijfsleven niet bij machte is om haar eigen verantwoordelijkheid te nemen, dient de overheid op te treden, bijvoorbeeld door de introductie

van (verhandelbare) gebruiksrechten. Alleen gebruiksrechten die binnen de milieugebruiksruimte passen verdienen het predikaat ‘rechten’, omdat zij zich tot het vruchtgebruik beperken en het vruchtdragend vermogen intact laten. Bij niet-regenereerbare natuurlijke hulpbronnen dient de overheid aan de verhandelbare rechten een heffing te verbinden, die onderzoek en tijdige ontwikkeling van vervangende hulpbronnen mogelijk maakt. Beide instrumenten worden gecombineerd door het beheer en de waardering van verhandelbare verbruiksrechten in handen te geven van speciale pachtbanken en aldus het marktconforme karakter van deze oplossing gesalte te geven. Nieuwe toetreders, alsmede bestaande partijen die willen uitbreiden, moeten een hoeveelheid toegestane gebruiksrechten kopen in de bestaande markt of uit door de pachtbank voor dit doel achtergehouden rechten. Toegestane gebruiksrechten die niet worden gebruikt of verkocht, mogen worden gespaard voor later gebruik.<sup>75</sup> In de visserij en de melkproductie is met, aanvankelijk als marktordeningsinstrument bedoelde, quota een eerste stap gezet in de richting van verhandelbare gebruiksrechten.

Nationaal past dit nog niet goed binnen de Wet Milieubeheer, die uitgaat van het via vergunningsvoorwaarden eisen stellen aan inrichtingen. Uit een oogpunt van keuze van instrumenten die aansluiten bij de belevingswereld van de bestuurden heeft introductie van handel in gebruiksrechten de voorkeur boven vergunningsvoorwaarden, die vaak ‘papieren tijgers’ blijven, geschreven in een taal die niet aansluit bij de bedrijfsvoering. De regering wil terecht experimenteren met het uit de vergunningsfeer halen van CO<sub>2</sub>-maatregelen en het onderbrengen daarvan in verhandelbare gebruiksrechten. Thans komt het erop aan internationale afspraken te maken over handel in deze gebruiksrechten. Met name in het kader van het klimaatbeleid dient de Europese Unie thans verhandelbare emissierechten terzake van broeikasgassen in te voeren.

### III.5 Europa als relevante economische ruimte

Een aspect van het hier geschetste beleidsmodel, dat soms – maar lang niet altijd – problematisch kan zijn, vormt de open economie van ons land en de internationale concurrentie. Het heeft uit een oogpunt van duurzaamheid weinig zin dat Nederlandse bedrijfstakken zichzelf, overigens terecht, beperkingen opleggen als daardoor productie naar het buitenland verdwijnt, waar minder scherpe eisen worden gesteld. De wereld wordt daar niet duurzamer van. Om uit dit dilemma weg te komen is het op de eerste plaats noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen problemen die binnen de landsgrenzen kunnen worden opgelost en problemen waarbij dat niet het geval is.

Bijvoorbeeld het directe ruimtebeslag voor infrastructuur en bebouwing, geluidhinder, aantasting van landschappen en doorsnijding van ecosystemen zijn vooral nationale vraagstukken, die in belangrijke mate veroorzaakt worden door de hoge bevolkingsdichtheid van ons land. Zij vergen in ons land een sterker beleid dan bijvoorbeeld in Frankrijk, Duitsland of Scandinavië die een vergelijkbaar ontwikkelingspeil hebben, maar veel meer ruimte. Een gelijke ambitie in ruimtelijke kwaliteit vergt dus verdergaande maatregelen, die in een bepaald opzicht verslechtering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven met zich mee kunnen brengen. Zoals de ligging aan de Rijn een comparatief voordeel was en is, zo is de hoge bevolkingsdichtheid in ons land een comparatief nadeel voor vestiging van bedrijven die veel ruimte nodig hebben. Voor zulke bedrijven is het nuttiger om zich te vestigen in landen waar ruimte minder schaars is. Het is economisch niet zinvol om dit probleem met bijvoorbeeld subsidies of belastingfaciliteiten te compenseren. Veel beter kunnen wij onze kracht zoeken in datgene waar wij goed in zijn. Kennisintensieve bedrijven zetten de ruimte veel minder onder druk. Nederland kan die afweging zelf maken. Ten tweede zijn er sectoren die niet aan internationale concurrentie blootstaan en bedrijven die in aanzienlijke mate plaats- of regiogebonden zijn. Voor deze sectoren kan binnenslands met de invoering van een milieugebruiksruimte worden gestart.

Voor problemen die niet binnen de landsgrenzen kunnen worden opgelost, zullen oplossingen op een schaal gevonden moeten worden, die voldoende economische transacties omvat om het probleem hanteerbaar te maken. Dat schaalniveau kan in belangrijke mate gevonden worden in de Europese Unie. Tachtig procent van het buitenlandse handelsverkeer van de lidstaten voltrekt zich binnen de grenzen van de Unie. Twintig procent van de handel voltrekt zich tussen bedrijven en burgers in de Unie enerzijds en bedrijven en burgers die daarbuiten gevestigd zijn anderzijds. Dat betekent dat de Europese Unie voldoende transacties omvat om afspraken inzake duurzaamheid mogelijk te maken, die niet zodanig stuiten op het probleem van de verplaatsing van bedrijven naar elders of op de internationale concurrentie, dat zij zinloos worden. Dat gedeelte van het economisch verkeer dat zich over de Uniegrenzen heen voltrekt, dient in nog omvattender economische ruimtes, zoals die welke door de OESO, de Wereldbank en het IMF worden bestreken, binnen duurzame kaders te kunnen komen.<sup>76</sup>

Dit betekent dat het in de komende decennia op de eerste plaats van groot belang is dat zich bedrijfstakorganisaties en bedrijfskolommen met zelfregulerend vermogen ontwikkelen binnen de Europese economische ruimte.



En op de tweede plaats dat zich binnen de Europese politieke ruimte een overheid ontwikkelt die enerzijds in staat is gezaghebbend kengetallen ter zake van de milieugebruiksruimte van de verschillende bedrijfstakken en bedrijfskolommen te produceren en anderzijds door middel van algemeen verbindend-verklaring zelfreguleringsafspraken binnen het bedrijfsleven tegen *free rides* te beschermen. Een doelgroepenbeleid, zoals dat in ons land op basis van de Nationale Milieubeleidsplannen met behulp van convenanten en meerjarenafspraken gestalte heeft gekregen, zou een belangrijke stap in die richting zijn, die kan worden uitgebouwd in de richting van het introduceren van een milieugebruiksruimte met bijpassend instrumentarium. Dat zal de nog tekortschietende externe integratie van milieubeleid in economische sectoren kunnen bevorderen.<sup>77</sup>

#### *De Europese Commissie en het Zesde Actieprogramma*

Omdat het Europese milieubeleid tot dusver vooral thematisch gestalte heeft gekregen, uitmondend in richtlijnen, vormt zo'n doelgroepenbeleid een relatieve vernieuwing.<sup>78</sup> Het is daarom belangrijk dat in de aanloop naar het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschappen, dat eind 2000 moet verschijnen<sup>79</sup>, op initiatief van de Europese industrie-, werkgevers- en midden- en kleinbedrijfsorganisaties voorstellen voor zulk een vernieuwing naar voren zijn gebracht. UNICE, de Unie van Industriële en Werkgevers Confederaties in Europa, heeft zelfs een voorstel naar voren gebracht voor een nieuw EU-milieupolitiek 'in partnerschap'. Terzake van de instrumenten om deze benadering in te voeren steunt men wettelijke bekrachtiging van overeenkomsten tussen overheid en bedrijfstakken ter voorkoming van *free-rides*.<sup>80</sup> In haar agenda voor duurzame ontwikkeling omarmt UNICE voorts het voorzorgbeginsel en bepleit een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende belanghebbenden in het bedrijf voor de volledige levenscyclus van producten.<sup>81</sup> Ook de Europese Commissie streeft naar een aanpak waarin economische, sociale en ecologische ontwikkeling geïntegreerd zijn en wil deze aanpak invoeren met meer marktconforme instrumenten en vrijwillige benaderingen van de industrie zelf. De indicatoren waarmee de ontwikkeling in deze richting zal worden geïnspecteerd wil de Commissie stelselmatig ontwikkelen.<sup>82</sup> Dat sluit aan op het pleidooi voor een geïntegreerde indicator voor duurzame ontwikkeling die wij in hoofdstuk VII.4 bepleiten en op de wenselijkheid om relevante kengetallen voor de milieugebruiksruimte per bedrijfstak beschikbaar te krijgen. Er is dus draagvlak voor de door ons bepleite benadering in Europa. Het komt er nu op aan deze in het zesde milieuactieprogramma te verankeren. Niet alleen voor de komende tien jaar – de Europese planperiode – maar ook voor de langere termijn.

### III.6 Economisch structuurbeleid

De structuur van de economie dient te worden bepaald door economische, sociale en ecologische doelstellingen. Het gaat om een sociaal en ecologisch georiënteerde markteconomie. Daarover bestaat een brede consensus. De discussie gaat over de scherpste van de normen, de bestuursinstrumenten waarmee zij ingevoerd worden en de tijdpaden waarbinnen zij gehaald moeten worden. Wil de Nederlandse economie op termijn duurzaam worden dan zullen de verschillende sectoren van de economie zich verder moeten ontwikkelen, binnen het zojuist geschetste Europese kader. De situatie is als in onderstaande tabel.

In hoofdstuk VII doen wij aanbevelingen om tot een nog betere en meer geïntegreerde indicatiestelling te komen, waarin economische, ecologische

#### Bijdrage aan het BBP, werkgelegenheid en enkele duurzaamheidsindicatoren

Eenheid	BBP	Werk gelegenheid	Energiever- bruik totaal	CO2	Verzuring <sup>s3</sup>	Verzuring
	%	%	%	%	%	%
Bedrijfstak						
Landbouw, bosbouw en visserij	3	4	8	12	43	44
Industrie (exclusief raffinaderijen)	19	16	24	25	7	10
Raffinaderijen	1	0	6	5	6	8
Energie en water- leidingbedrijven	2	1	17	19	4	5
Vervoers- bedrijven <sup>s4</sup>	5	12	11	11	23	14
Bouwnijverheid	5	8	2	1	2	2
Handel, diensten, overheid	65	59	12	14	7	6
Huishoudens			19	15	8	11
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: CBS/RIVM, *National Accounting Matrix including Environmental Accounts (NAMEA), 2000.*

en sociale indicatoren voor de kwaliteit van onze economie op een verantwoorde wijze gezamenlijk tot uitdrukking kunnen komen. Hier gaat het erom een globale indruk te verkrijgen over de ontwikkeling die de



Nederlandse economie moet doormaken, wil zij duurzaam kunnen worden. Met inachtneming van alle noodzakelijke voorlopigheid kan dan geconcludeerd worden dat de grootste bijdrage aan het BBP en aan de werkgelegenheid wordt geleverd door de sector handel, diensten en overheid, die tegelijk nauwelijks bijdraagt aan de milieudruk. De grootste milieudruk wordt bij de industrie en de energiebedrijven aangetroffen. Procentueel overtreft deze de bijdrage aan het BBP en de werkgelegenheid. Deze conclusie blijft overeind, ook als wij verdisconteren dat ongeveer de helft van hun energiegebruik grondstoffen betreft. Ook de landbouw en het vervoer leveren met hun verzuringsbijdrage veel milieudruk op, die de bijdrage aan het BBP en de werkgelegenheid overtreft. Dat wil niet zeggen dat deze sectoren zouden moeten worden afgebouwd – dat is een illusie, omdat handel, industrie, dienstverlening en vervoer nauw aan elkaar zijn gerelateerd – maar geeft een indicatie van de richting naar minder energieintensiteit en milieudruk die de bedrijfstakken zelf moeten inslaan.

Deze eigen inspanningen zijn des te noodzakelijker als wij te beseffen dat het ‘selectieve groei’-beleid, zoals dat in het verleden door de minister van Economische Zaken met behulp van onder meer investeringspremies (SIR) is gevoerd, nauwelijks de beoogde effecten heeft gehad.<sup>85</sup> Ook heeft het geen zin om ter zake naar politieke afspraken, bijvoorbeeld in Europees verband, te streven. Het is een terrein van competitie. Het recept in dezen is: doen waar je als land goed in bent, duidelijk zijn over de voorwaarden waaraan je dat wilt laten voldoen en ernaar streven om die voorwaarden gerealiseerd te krijgen door de wenselijke ontwikkelingen zoveel mogelijk te bevorderen en onwenselijke tegen te gaan met behulp van de in hoofdstuk VII te schetsen besturingsfilosofie.

Datgene waar ons land goed in is, wordt historisch gezien in sterke mate bepaald door de geografische ligging van Nederland in de Noordwest-Europese delta: *gateway to Europe* en openheid naar het Atlantische zijn daarvan de kenmerken. Dat heeft steeds geleid tot een open economie met grote nadruk op handel en transport. Zo verkreeg de Rotterdamse haven in het industriële tijdperk haar leidende rol als overslaghaven van bulkgoederen als, erts en graan. Bijvoorbeeld de chemie en de agrarische sector zijn sterk gegroeid, vanwege de relatief gemakkelijke aanvoer over zee van olie en veevoeder. De vraag is of ook in de toekomst de geografische ligging de aard van de economische structuur op deze tot dusver gebruikelijke wijze zal moeten en kunnen blijven bepalen. Om die vraag te kunnen beantwoorden is een nadere analyse van de ontwikkelingen in de economie nodig.

### III.7 Ontwikkelingen in de economie

In het debat over de perspectieven van de economie is sprake van een ‘oude’ en een ‘nieuwe’ economie. De ‘oude’ economie zou worden bepaald door landbouw, industrie, fysiek transport, milieuvervuiling, materiaal- en grondstoffenverbruik en door conjuncturele onzekerheid inzake groei en werkgelegenheid. De ‘nieuwe’ economie zou vooral worden gestempeld door globalisering, informatie- en communicatietechnologie en dematerialisering. Zij zou een omslag bewerkstelligen die vergelijkbaar is met de Industriële Revolutie. Er worden verwachtingen aan verbonden met betrekking tot langdurige en hoge economische groei en tegelijkertijd lage inflatie. De nieuwe economie zou duurzamer zijn dan de oude. Tegelijk moeten we ons realiseren dat de oude economie niet geheel zal verdwijnen. Toch heeft het zin om nieuwe richtingen te exploreren.

#### *Globalisering*

Fabricage is in de geliberaliseerde wereldeconomie in toenemende mate efficiënte localisering van assemblage geworden. Bedrijven zoeken voor alle activiteiten, die liggen tussen de winning van grondstoffen en het aan de markt brengen van het eindproduct, de meest gunstige locatie. Alle tussenliggende activiteiten worden *‘footloose’*, dat wil zeggen niet meer gebonden aan de locatie van de grondstof of de locatie van de markt. Logistiek, de tijdige aanvoer van onderdelen op de juiste assemblage-locatie en het efficiënt distribueren van tussen- en eindproducten, is een belangrijk onderdeel van de bedrijfsstrategie geworden. Dat geldt niet alleen het verladende bedrijfsleven (industrie en handel), maar ook de vervoerders zelf. Bijvoorbeeld de KLM is niet strict gebonden aan Schiphol, evenmin als rederijen nog aan Rotterdam zijn gebonden. De wereld ‘verlogistiekt’.

Belangrijke voorwaarden voor het aantrekken van zulke *‘footloose’*bedrijvigheid zijn: relatief lage loonkosten, belastingen en energieprijzen; doeltreffende en ongestoorde productie door stabiele arbeidsverhoudingen en een geschoolde beroepsbevolking; een goed woon- en leefklimaat, alsmede de beschikbaarheid van een goede infrastructuur op het gebied van logistieke dienstverlening. Een goede economie is niet louter een transitoeconomie, maar een toegevoegde waarde-economie. De toegevoegde waarde wordt bepaald door kennis en technologie. Zo’n toegevoegde waarde-economie steunt uiteraard wel mede op goede mogelijkheden van transport, distributie en logistiek.

#### *Dematerialisering*

Dematerialisatie is het in betekenis achterblijven van de materiële compo-

nent van producten in het totaal van het product: het product vervult dezelfde functie met minder grondstoffen en minder energie. Recycling, hoger chemisch reactierendement, lichtere composietmaterialen, aangepaste vormgeving en miniaturisering zijn hiertoe de voorwaarden. In de productie van materiële goederen wordt steeds meer kennis verdisconteerd. De productie van de toekomst zal in toenemende mate productie van de geest zijn, die elektronische snelwegen vergt.

Thans dematerialiseert de economie al ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product. De geproduceerde en verwerkte hoeveelheden grondstoffen en energie nemen nog wel toe, maar de waarde groeit sneller. Het getransporteerd gewicht blijft achter bij de groei van het BBP.<sup>86</sup> Hergebruik, van bijvoorbeeld auto's, leidt tot minder grondstoffenverbruik en dus tot dematerialisering. Sommige groeisectoren van de Nederlandse economie werken met virtuele producten en diensten. De handel is in de vorm van elektronische transacties via internet (e-commerce) steeds meer virtueel. De economie ontwikkelt zich in de richting van relatief minder materiaalgebruik. Dat kan een belangrijke bijdrage aan duurzaamheid opleveren. Tegelijk is de ontwikkeling nog relatief, omdat de hoeveelheden gebruikte materialen en energie in absolute zin nog wel toenemen.

#### *Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)*

Een belangrijke rol speelt hierbij de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en met name internet. Internet vergemakkelijkt het leggen van contacten over de gehele wereld. Wie een aansluiting heeft, krijgt niet alleen een rijke informatiebron en een nieuw communicatiemiddel in de vorm van e-mail, maar ook toegang tot een wereldwijde markt om te kopen en te verkopen. De mens heeft verschillende economische rollen: producent, consument, werknemer, werkgever, spaarder, belegger.<sup>87</sup> Internet heeft betekenis voor elke rol. Mensen kunnen met hoge snelheid enorme aantallen prijzen voor hetzelfde product of dezelfde dienst vergelijken en de goedkoopste eruit halen. *E-commerce* leidt tot efficiëntere bevrediging van consumentenbehoeften op een meer individuele basis: de klant gaat direct zakendoen met de producent, waardoor de tussenhandel mogelijk verdwijnt. Hetzelfde geldt voor bedrijven en instellingen. Door directe handel, tussen het ene en het andere bedrijf zonder tussenkomst van intermediairs, drukken zij de kosten. Door langs elektronische weg gebruik te maken van meer kennisbronnen vergroten startende ondernemers merkbaar hun slaagkans. Toegankelijke virtuele kantoren nemen aldus de plaats in van werkelijke gebouwen, waarin informatie, minder gemakkelijk toegankelijk, is opgeslagen. De kenniseconomie kan in principe de behoefte aan verplaatsing verminderen.



Tegelijk is er een wetmatigheid te vinden in de ervaring dat tot dusver elke nieuwe vorm van niet-fysieke communicatie, zoals de telefoon en de fax, leidde tot méér fysiek vervoer. Ook het via internet over een veel grotere markt dan tot dusver opzoeken van het producten- en dienstenaanbod met de laagste prijs, leidt thans tot een toename van fysieke transportkilometers, omdat de elektronische snelweg aanbieders in principe over de hele wereld ontsluit. De transportkosten, waarin de energieprijzen geen rol van betekenis speelt, zijn slechts enkele procenten van de productprijs. Enerzijds kiezen klanten via *e-commerce* op grond van een lage prijs en snelle levering voor producten, die rechtstreeks vanuit distributiecentra aan huis bezorgd worden op door de klant gewenste tijdstippen (*just in time*). Anderzijds zullen deze zelfde en andere, nog niet via *e-commerce* handelende, klanten nog gebruik blijven maken van de klassieke detailhandel. Per saldo neemt het vervoer toe! De vraag is of ook hier de individuele consumentenpreferenties zo'n doorslaggevende rol moeten spelen. Wij beantwoorden die vraag ontkennend. De economie zal zich moeten ontwikkelen binnen door duurzaamheid bepaalde randvoorwaarden. Milieumaatregelen en slimme logistiek zullen er dan toe moeten bijdragen dat ICT benut wordt voor een meer duurzaam transport. Met name zelflerende kunstmatig intelligente systemen zullen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan voertuiggeleiding op autowegen en railsystemen. De capaciteit van deze wegen en systemen kan enorm worden vergroot door middel van ICT. Vergelijkbare doelmatigheidswinst kan worden geboekt bij de controle en aansturing van energieverbruik in allerlei apparaten. Met name op deze gebieden zal ICT een bijdrage kunnen leveren aan een duurzamer samenleving. In het hoofdstuk over mobiliteit en infrastructuur gaan wij nader in op de daar toe benodigde maatregelen.

### *Nieuwe technologie*

Daarnaast zal andere technologie de economie gaan dragen: biotechnologie, andere patronen van het benutten en winnen van grondstoffen en energie (zoals fotosynthetische energie-materiebronnen), plantaardige grondstoffen zullen mogelijk de fossiele brandstoffen gaan vervangen. Het is van groot belang dat technologie het doorgroeien in duurzame richting ondersteunt. Hoewel niet alle duurzaamheidswinst van technologische vernieuwing verwacht kan worden, is de rol van de techniek wezenlijk voor elk van de relevante bedrijfstakken willen zij naar duurzame productie- en distributiewijzen toegroeien.<sup>88</sup> Bijvoorbeeld de rol van vliegtuigtechnologie met betrekking tot het luchthavenbeleid, de rol van transporttechnologie met betrekking tot duurzame distributiefuncties en personenvervoer en de rol van genetische modificatie en biotechnologie met betrekking tot de energie- en voedselproblematiek.<sup>89</sup> Deze technologische vernieuwing zal het leven

enorm veranderen; daar zitten de sprongmutaties. De kunst is het deze technologische ontwikkeling in dienst te stellen van duurzaamheid. Er is een cultuuropdracht tot verdere ontwikkeling van wetenschap en technologie, die gericht dient te zijn op versterking van hun dienstbare karakter aan mens, samenleving en duurzaamheid.<sup>90</sup> Wetenschap en technologie dienen vooral in hun maatschappelijke samenhang te worden gezien: de verwevenheid van economie, cultuur, politiek en ecologie. Zij vormen daarmee tevens een onderdeel van een bredere maatschappijvisie op verantwoordelijkheidsverdeling en -beleving. De aldus vorm te geven technologische vernieuwing wordt het beste uitgelokt met heffingen op niet-duurzame gedragingen en een krachtige normstelling inzake de eisen waaraan productieprocessen en producten dienen te voldoen.<sup>91</sup>

### *'Nieuwe economie'*

In de dematerialiserende sectoren, die gebruik maken van ICT en nieuwe technologie, zit de 'nieuwe economie', die, mits goed toegepast, perspectief biedt op een meer duurzame samenleving. Deze 'nieuwe economie' zal niet zonder conjunctuur-verloop zijn, zoals sommige optimisten beweren, maar wel met andere wetten werken: toenemende meer-opbrengsten in plaats van afnemende.<sup>92</sup> Het zwaartepunt van de overheidsinvesteringen in deze 'dematerialiserende' economie moet verschuiven naar ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling, kennisdistributie en het regisseren van mondiale logistiek. Nederland ontwikkelt zich tot een regiecentrum van waaruit agrarische en andere productiecomplexen worden aangestuurd, die elders in de wereld op een meer duurzame wijze gestalte kunnen krijgen. Daaraan verwant zullen zich de bank- en verzekeringssector, de biotechnologie en het transport ontwikkelen. Die regiefunctie veronderstelt wel een voldoende kwantitatieve basis in eigen land waarop deze functie kan berusten. Ons land verliest op het ogenblik echter aan regisserend vermogen, omdat de overnames van buitenlandse bedrijven te klein zijn, waardoor (van oorsprong) Nederlandse bedrijven nog onvoldoende relevante spelers op de wereldmarkt worden. Belangrijk hierbij is niet op de eerste plaats dat de eigenaar in ons land is gevestigd, maar dat de in een kenniseconomie relevante activiteiten in ons land plaats vinden. In Nederland moet daartoe geïnvesteerd worden in de kennis, die een meer duurzame economie en werkgelegenheid mogelijk maakt. De aardgasbaten en de opbrengst van milieuheffingen zullen veel meer dan thans het geval is, aangewend moeten worden voor de versterking van de Nederlandse economie als een duurzame regie-economie.

De oude en de nieuwe economie zullen in elkaar overvloeien. In termen van bijdrage aan het Bruto Binnenlands Produkt zal Nederland nog meer een

diensteneconomie worden dan het al is, niet door vervuilende bedrijvigheid naar elders af te stoten, maar door de slag naar duurzaamheid zelf te maken. Alleen zo kan Nederland optimaal de uitdagingen aan van globalisering, Europese integratie en de informatie- en communicatie-evolutie binnen een duurzaam kader. Aldus ontwikkelt de economie zich van een *gateway* to Europe-karakter dóór naar een regie-functie. Fysiek vervoer en transport zullen daarin belangrijk blijven, maar zich meer beperken tot het binnenland en het directe achterland.<sup>93</sup>

### III.8 Zelf duurzaam worden

Ook als Nederland en Europa zich in de bovenomschreven richting zullen ontwikkelen, zullen het ruimtebeslag (in termen van de ecologische voetafdruk) en het energie- en grondstoffengebruik van de Nederlandse economie voorlopig toch nog niet generaliseerbaar zijn naar met name de arme landen in de wereld. De kwaliteit van het leven in ons land zou, in een duurzaam perspectief, echter dienen te voldoen aan de maatstaf dat ook anderen dit levenspeil zouden kunnen bereiken. Er zijn verschillende wegen die naar dit doel leiden.

Eén weg is het definiëren van een minimale levenskwaliteit, die voor ieder ter wereld ter beschikking zou moeten kunnen komen, en deze vervolgens als maatstaf voor het eigen handelen nemen, ongeacht wat anderen doen. Dit antwoord dringt zich op als wij beseffen dat Europeanen aanzienlijk méér verbruiken per hoofd van de bevolking dan mensen in ontwikkelingslanden en Amerikanen al helemaal veel. Europa dient op dit punt de Verenigde Staten beslist niet na te volgen. Het is echter de vraag of het productief is, d.w.z. of het tot het beoogde doel leidt, om voor ons land de maat van de ontwikkelingslanden aan te leggen. Dat antwoord heeft principiële en praktische bezwaren. Kunnen wij ons wel een oordeel vormen over wat levenskwaliteit is in bijvoorbeeld Mali? Bereiken wij het beoogde doel als wij onszelf op korte termijn in een nauwe jas wringen met alle gevolgen van dien?

Er is een tweede weg denkbaar om ditzelfde doel te bereiken. Die weg houdt op de eerste plaats in dat Nederland ontwikkelingslanden helpt om hun eigen ontwikkeling richting duurzaamheid in te slaan. Dat betekent, met inachtneming van de economische, ecologische en sociale aspecten die samen duurzaamheid bepalen, om te beginnen: hen de mogelijkheid verschaffen om een economische bestaansbasis te ontwikkelen door middel van schuldsanering, ontwikkelingssamenwerking en toegang tot een vrije Europese en wereldmarkt zodat zij hun grondstoffen tegen goede prijzen



kunnen verkopen. Het betekent ook: hen de technologie verschaffen om de grote industriële projecten over te slaan, die de Westerse wereld in de problemen hebben gebracht. En het betekent het bevorderen van een goede bevolkingspolitiek. De ervaring leert dat waar mensen een redelijk bestaan kunnen opbouwen het kindertal daalt. De vraag of de overheid in dat land een restrictief bevolkingsbeleid voert, doet daarbij niet terzake en werkt soms zelfs contraproductief. Een goed toegankelijke gezondheidszorg, met daarbinnen de mogelijkheid om uit vrije keuze anti-conceptiva te verkrijgen, basisonderwijs, emancipatie en een minimum aan sociale voorzieningen blijken zowel tot een lage bevolkingsgroei te leiden, als tot een redelijke voorziening in basisbehoeften. Een bevolkingsbeleid van het hier geschetste type dient dan ook voorwaarde te zijn voor het internationale ontwikkelingsbeleid. Een zodanige verdeling van de welvaart over de wereld en binnen de afzonderlijke landen dat voor ieder ten minste het nodige verzekerd is, is daarom een belangrijke politieke doelstelling, ook in het kader van een goed milieubeleid

Op de tweede plaats houdt deze weg in dat Nederland vooral zelf een duurzame samenleving wordt. Dat wil zeggen dat ons land er voor kiest om op een termijn van vijftig jaar op energiegebied meer gebruik te maken van lokale bronnen, in elk geval geen beroep meer doet op niet-duurzame bronnen elders. Geen grote energiecentrales op fossiele brandstoffen meer, maar warmte-krachtkoppeling, wind-, zonne- en biomassa-energie via molens, panelen en fotosynthese, zonodig te importeren uit het buitenland.<sup>94</sup> Op dit punt beschikken de ontwikkelingslanden overigens over méér bronnen dan Nederland, zodat in dit perspectief de verdelingsvraag, die in de eerstgenoemde weg een improductief en beklemmend karakter kreeg, naar de achtergrond verdwijnt. Deze gerichtheid op meer lokale voorziening betekent ook het einde van het slepen met grondstoffen over de wereld.

Een belangrijke reden om deze weg in te slaan ligt behalve in het energievraagstuk ook in het voedselprobleem en in de beschikbaarheid van primaire delfstoffen in ons land. Bij een toename van de wereldbevolking langs de door de VN geschetste prognoses, zal de wereldvoedselproductie moeten verdubbelen op het thans beschikbare areaal. Alleen als de hele wereld vegetarisch was, zou het probleem zich niet voordoen: het traject in de voedselketen van plantaardig via dierlijk naar menselijk is een buitengewoon inefficiënte omweg. In de VN-prognoses is dan ook al een groter aandeel vegetariërs verdisconteerd dan thans het geval is. De biotechnologie zou daarbij met goede vleesvervangers een belangrijke rol kunnen spelen. Hier volstaat de conclusie dat we buitengewoon zuinig zullen moeten zijn op vruchtbare grond. Ook in Nederland. Ons land is een zeer vruchtbare Delta. Dat moet

zo blijven. Om de productiviteit nog verder te verhogen zal ook een forse investering in de kennis van de voedselproductie nodig zijn. Voor wat de primaire delfstoffen (zand, grind etc.) in ons land betreft, dient het beleid, bijvoorbeeld door middel van heffingen, substitutie te bewerkstelligen naar secundaire grondstoffen en recycling van bouwmaterialen.

Wij kiezen voor deze tweede benadering. Niet alle problemen met betrekking tot duurzaamheid laten zich met een aanpak die zich concentreert op de mogelijkheden binnen ons eigen land oplossen. Maar het omgekeerde is evenmin waar: niet alle duurzaamheidskwesties zijn alleen met een internationale aanpak aan te vatten. Al onze technologische en investeringsinspanningen dienen wij daarom te richten op het bereiken van een zo duurzaam mogelijke (energie-)voorziening op een termijn van vijftig jaar. Dat is een lange periode, maar tegelijk een noodzakelijke periode willen de doelstellingen werkelijk binnen bereik komen.<sup>95</sup> De lengte van deze periode dwingt tot het maken van een trajectbeschrijving met tussendoelstellingen op relevante tussentijdstoppen.

### III.9 Afzonderlijke bedrijfstakken op weg naar duurzaamheid

In het navolgende zullen wij voor enkele relevante bedrijfstakken schetsen hoe wij ons de overgang naar een duurzame situatie zien. Een dergelijk perspectief kan de politiek en via haar de overheid niet opleggen. Dat wordt hiermee ook niet beoogd. Sterker nog: de invulling ervan kan alleen vanuit de sector zelf komen. Tegelijk rust op de politiek de plicht, omdat zij uit hoofde van duurzaamheid tal van randvoorwaarden aan de sector aanlegt, een realistisch beeld te hebben van de mogelijkheden die de sector binnen deze randvoorwaarden heeft om met een zeker rendement bedrijvigheid te kunnen ontplooien. Dat beeld brengt ook consequenties met zich mee voor de bijdrage die de betreffende sector aan het BBP kan leveren, aan de welvaart dus, en voor de collectieve sector die daaruit gefinancierd wordt. Die consequenties moet de politiek voor haar rekening willen nemen.

#### *Industrie*

Een belangrijk probleem voor de Nederlandse industrie is de grote energieintensiteit van sommige bedrijfstakken, met name de chemie en de raffinaderijen, zoals uit onderstaande tabel blijkt. Energiedragers als grondstof maken bij laatstgenoemde twee categorieën overigens de helft van het verbruik uit. Deze bedrijfstakken hebben groot economisch belang bij een duurzame energievoorziening en zullen hun kwetsbaarheid snel willen en moeten omzetten in een concurrentievoordeel door zelf een actief duurzaamheidsbeleid te voeren.

Tabel

**Bijdrage BBP en duurzaamheid industriële sectoren 1998<sup>96</sup>**

	BBP	Energie-gebruik
Voedings- en genotmiddelen	21	8
Papier en grafisch	13	3
Chemie	14	52
Basismetaal	3	2
Raffinaderijen	9	20
Overige <sup>93</sup>	40	16
TOTAAL	100%	100%

De Nederlandse industrie – en daarbinnen met name de sector chemie – is uit zichzelf al verregaand op weg om naar een meer duurzame productie toe te groeien.<sup>98</sup> Dat beleid zal in Europese context met kracht moeten worden voortgezet. Het beleid van de Europese Gemeenschappen is erop gericht industriële strategieën te vestigen die het voorzorgbeginsel huldigen.<sup>99</sup> Voorts wil men dat de verschillende sectoren van de industrie normen ontwikkelen die een systematische beheersing en controle van de uitstoot mogelijk maken. “Partnerschappen met het bedrijfsleven” moeten, met inachtneming van concurrentieregels tot meer integratie van het ecologisch belang in de economie leiden. Voor wat de energiesector betreft wil de Europese Commissie externe kosten door middel van ecotaxen onderdeel maken van het economisch proces. De liberalisering van de energiemarkt moet bijdragen tot verdere energiebesparing. Men steunt onderzoek en ontwikkeling naar nieuwe energietechnologie. De lidstaten worden aangespoord om samen te werken en hun inspanningen, om de Kyoto-doelstellingen te halen, te coördineren. De milieudruk door de productie en het gebruik van fossiele brandstoffen, nieuwe brandstoffen en kernenergie moet worden verminderd. Regionale fondsen moeten schone en duurzame energie ondersteunen.

Hoewel van de door ons bepleite introductie van de milieugebruiksruimte in relatie met verhandelbare gebruiksrechten in de beleidsontwikkeling van de Europese Gemeenschap nog niet expliciet sprake blijkt, moet geconcludeerd worden dat de door de Commissie beoogde ontwikkelingen in Europa sporen met de beleidsvoornemens die wij in dit rapport hebben opgenomen. Europa behoeft geen belemmering te zijn voor Nederlands beleid richting duurzaamheid. De neuzen staan dezelfde kant op. Europees milieubeleid is

er in sterke mate op gericht duurzaamheid te integreren in het economisch beleid. Het is in Nederlands belang dat dat beleid slaagt en de beleidsconcurrentie tussen de lidstaten aan betekenis zal inboeten.

### *Agrarische sector*

De agrarische sector bestaat uit gewone ondernemers, die op een multifunctioneel platteland niet alleen zorgen voor een duurzame voedselproductie, maar ook natuurbeheer en eventueel recreatie, kunstbeleving of zorg tot het agrarisch ondernemen rekenen.<sup>100</sup> Zulke ondernemingen richten zich door middel van een bedrijfsplan en gecontroleerde bedrijfskwaliteit op, naar verwachting, binnen afzienbare tijd, geliberaliseerde afzetmarkten en werken binnen kwaliteitsrandvoorwaarden. Van een vanzelfsprekende afzet en een niet duurzame technologische opvoering van de productie, op de wijze zoals dat direct na de Tweede Wereldoorlog ook door de overheid is bevorderd, kan geen sprake meer zijn. Ook de agrarische sector zal een overgang naar duurzaamheid moeten maken. Zij kan en wil dat ook. Voor duurzaam voortgebrachte producten en duurzame productiewijzen zal zij zeker afzetmarkten blijven vinden, mits niet gekozen wordt voor bulkproductie, die elders in de wereld onvermijdelijk goedkoper kan plaatsvinden, maar voor de kwaliteit, waar de consument en het verwerkende bedrijfsleven steeds meer om vragen.

De belangrijkste milieubelastingen vanuit de land- en tuinbouw en de vee- teelt vormen mest, ammoniak en chemische gewasbeschermingsmiddelen.<sup>101</sup> Met name de glastuinbouw draagt voorts bij aan het probleem van energieverbruik en klimaatverandering. Het is in het belang van de bedrijfstak zelf om deze situatie om te zetten in een duurzame. Men vernietigt anders immers op termijn de eigen productiemiddelen. Milieu wordt ook steeds meer een kwaliteitsaspect, waarover in de agrarische productieketen afspraken gemaakt worden die leiden tot certificering en milieukeuren. Omdat niet alle problemen met techniek alleen oplosbaar zijn, worden inmiddels ook productieplafonds aanvaard. Binnen de glastuinbouw zijn er voorts interessante vernieuwingen gaande waarbij men CO<sub>2</sub> in de kringloop hergebruikt.

Er wordt in de agrarische sector op verschillende punten echter nog onvoldoende voortgang geboekt.<sup>102</sup> Zo ligt de ammoniakemissie ongeveer 25 % hoger dan geraamd. Afhankelijk van de vraag of men kunstmest al dan niet meetelt bij het vaststellen van het fosfaatverlies, voldeed in 1998 slechts 2, respectievelijk 30 % van de aangifteplichtige bedrijven aan de wettelijke normen. Ondertussen blijft het areaal fosfaatverzadigde gronden toenemen. Onder ruim 90 % van de landbouwgrond in zandgebieden, die tezamen

bijna de helft van het areaal vormen, ligt de nitraat-concentratie in het grondwater boven de EU-norm. Dit is ook het geval bij een kwart van het natuurgebied in ons land. In de nitraatrichtlijn, die zijn normeringen bepaalt op grond van gezond grondwater, zijn echter meetgegevens van zandgronden geëxtrapoleerd naar klei- en lössgebieden. De richtlijn is daardoor, ook volgens het RIVM, te algemeen en tast normaal landbouwkundig gebruik op deze andere gebieden aan. Het is voor de aanvaarding van het beleid van groot belang dat de normstelling gebaseerd wordt op actuele en exacte metingen. Daarbij moet het op de eerste plaats gaan om de toegelaten emissies per bedrijf, die op rechtvaardige wijze afgeleid worden van de gemeten deposities in de natuur, die ook uit andere bronnen dan de landbouw afkomstig zijn. Differentiatie van de normstelling is voorts gewenst naar grondsoort, lengte van het groeiseizoen en verbouwde gewassen (die soms zelf stikstof opnemen). Verschil maken in nitraatgevoeligheid per grondsoort en bijbehorende differentiatie van de normstelling lossen dit probleem echter niet geheel op, als de doelstelling niet alleen gezond grondwater maar ook biodiversiteit omvat.<sup>103</sup> Daar zijn krachtiger maatregelen voor nodig. Bij voorkeur via zelfregulering, maar zonodig via krachtige normhandhaving door de overheid.

Ook het gebruik van bestrijdingsmiddelen neemt de laatste jaren weer toe in de landbouw, na een aanvankelijke daling.<sup>104</sup> In de periode 1992-1996 trof men in het oppervlaktewater bij de helft van de meetpunten normoverschrijdingen aan. Het opnemen van 'landbouwkundige onmisbaarheid' als wettelijk criterium voor de toetsing van toelaatbaarheid kan hier hoogstens verdedigd worden als overgangmaatregel naar een toestand die werkelijk duurzaam genoemd kan worden.<sup>105</sup> De wet eist binnen zes jaar ontwikkeling van alternatieven. Als die er niet komen, zullen de teelten in kwestie Europawijd beëindigd moeten worden. Uiteraard zullen er, om de voedselproductie veilig te stellen, 'op recept' middelen beschikbaar moeten zijn om incidenteel zeer schadelijke plantenziektes te bestrijden, maar het reguliere gebruik moet worden afgebouwd. Een versterkte inspanning van de sector tezamen met de Landbouwuniversiteit is noodzakelijk om meer resistente gewassen en alternatieve bestrijdingsmiddelen te ontwikkelen, met name voor de kleine teelten die voor het bedrijfsleven nauwelijks interessant zijn. Kennisuitwisseling tussen de biologische en de gangbare akkerbouw past hierbij. Die alternatieven zullen vervolgens binnen zo kort mogelijke procedures getoetst moeten worden. Daar schort het thans nog aan.

Natuurbeheer zal soms een aanvullende taak worden van de plattelandsondernemer, soms zal het volledige omschakeling vergen. Mogelijkheden tot bekostigd agrarisch natuurbeheer dienen te worden ontwikkeld in overeen-



komsten tussen organisaties voor natuurbescherming en landschapsbeheer en boeren en in milieucoöperaties die vergoedingen genereren voor extensivering van de agrarische productiewijze. Daartoe bestaat ook bereidheid. Op het gebied van agrarisch natuur- en landschapsbeheer willen steeds meer boeren aan de slag.<sup>106</sup>

Land- en tuinbouwers streven naar minder bestrijdingsmiddelen, lagere mineralenoverschotten en een stabiel energieverbruik. De maatschappij mag, volgens hun organisatie, van akkerbouwers verwachten dat de productie voldoet aan drie basisvoorwaarden: economisch, maatschappelijk verantwoord en ecologisch duurzaam.<sup>107</sup> Uitgangspunt is geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven. In 2005 dient 90 % van de bedrijven zo'n certificaat te hebben. Voor ondernemers die daaraan niet kunnen voldoen verwacht men geen toekomst. De sector streeft ook naar een aandeel van 5 tot 10% biologische productie in 2010, hetgeen in overeenstemming wordt geacht met de vraag van de consumenten.

Tegelijk dringt zich de indruk op dat duurzaamheid nog te veel wordt gezien als een externe eis die vanuit de maatschappij op de bedrijfstak afkomt.<sup>108</sup> De agrarische sector lijkt, behoudens een aantal topondernemers die aan nog veel verder gaande eisen willen voldoen, nog in de overgang te zitten van de defensieve naar de preventieve fase, zoals wij die in de aanhef van dit hoofdstuk schetsten. Van een offensief beleid is over het algemeen nog geen sprake. De mogelijkheden daartoe kunnen worden vergroot als er meer afspraken over prijzen en continuïteit van levering binnen de productketen kunnen worden gemaakt tussen primaire producenten en leveranciers en afnemers. Het grootwinkelbedrijf, dat – inspeland op consumenten die bereid zijn daarvoor te betalen - al initiatieven ontwikkelt richting het leveren van meer duurzaam of geheel biologisch geteelde producten, speelt hierin een belangrijke rol.

Consequentie van deze benadering is dat de consument de bereidheid zal moeten opbrengen een adequate prijs te betalen voor een duurzaam geproduceerd basisvoedselpakket. En dat is ook in toenemende mate het geval. De stedeling en de moderne plattelandsbewoner zien immers graag een landelijk gebied met een hoge milieukwaliteit en belevingswaarde, alsmede een agrarische sector die de rekening niet bij anderen legt. Aldus moeten duurzame productiewijzen ook regionaal ingebed worden. Duurzaam geproduceerd voedsel mag niet afhankelijk blijven van incidentele acties van grootwinkelbedrijven, die hun waren van elders importeren. Er zullen structurele afspraken gemaakt moeten worden in de keten van boer naar winkel.<sup>109</sup>

Het beleid van de Europese Gemeenschap is erop gericht om duurzame productiewijzen te bevorderen in de land- en tuinbouw.<sup>110</sup> Dit omvat een betere balans tussen toegevoegde stoffen (bestrijdingsmiddelen) en opbrengsten, bodembescherming, bescherming van de biodiversiteit en van landschappen, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Voorts wil men de invloed van ecotaxen op de agrarische productie onderzoeken en verdere maatregelen ontwikkelen om geïntegreerde productiewijzen, 'organisch boeren' en andere vormen van duurzame landbouw te bevorderen. De Gemeenschap wil dat lidstaten op regionaal niveau duurzame landbouwpraktijken vestigen door brede consultaties te bevorderen tussen boeren, de milieubeweging en andere belanghebbenden. Zelf zal zij in de Wereldhandelsorganisatie multifunctionele agrarische productiewijzen, duurzame en organische landbouw verdedigen. Deze beleidsrichting is duidelijk. Het komt erop aan dat het Nederlandse beleid en de sector zelf zich in dit kader eveneens sterk maken voor een omslag naar duurzaamheid in de land- en tuinbouw en veeteelt.

## Transport

Transport is een onmisbaar onderdeel van de samenleving. Het zorgt ervoor dat mensen iedere dag opnieuw de producten kunnen krijgen, die zij nodig hebben. Het wegvervoer speelt hierbij een dominante rol: ruim 80 % van het

Tabel  
**Samenstelling goederenvervoer binnen, van, naar en door  
 Nederland in 1996<sup>111</sup>**

### Procentueel aandeel in het vervoerde gewicht

	Binnenlands	Invoer/uitvoer	Doorvoer	Totaal
Wegvervoer	72	14	4	100%
Binnenvaart	38	34	28	100%
Spoor	23	37	41	100%
Zeevaart	0	28	72	100%
Pijpleiding	0	28	72	100%
<b>TOTAAL</b>	<b>40</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

totale binnenlandse goederenvervoer gaat over de weg.

De conclusie uit deze gegevens luidt dat het concept 'Nederland Distributieland' berust op een 60%-aandeel van het met invoer, uitvoer en doorvoer gemoeide grensoverschrijdende goederenvervoer in het totaal van

het Nederlandse goederenvervoer. Daarmee is ons land in Europa koploper: van al het Europese grensoverschrijdende beroepsgoederenvervoer (155 miljard tonkilometer) neemt Nederland 19 % voor zijn rekening. Dat resultaat is vooral te danken aan de geringe omvang van ons land en onze ligging aan de zee. Hoewel het concept 'Distributieland' vaak in verband gebracht wordt met wegvervoer, blijkt uit de gegevens dat dit slechts een klein aandeel heeft in in-, uit- en doorvoer. De bulk daarvan komt voor rekening van de andere modaliteiten, zoals uit onderstaande tabel blijkt. De loutere doorvoer komt zelfs overwegend voor rekening van zee- en binnenvaart. Wegvervoer blijkt in Europa vooral actief binnen een actieradius van 150 kilometer. De in 1996 in totaal in ons land doorgevoerde 303 miljoen ton goederen was als volgt verdeeld:

**Tabel: Doorvoer van goederen per transportmiddel**

Zeevaart	57 %
Binnenvaart	20 %
Pijpleiding	13 %
Wegvervoer	8 %
Spoor	2 %
	100 %

De bijdrage van 5% die de sector vervoer aan het BBP levert, was in 1998 als volgt onderverdeeld:

**Tabel: Bijdrage sector vervoer aan BBP**

Wegvervoer	38 %
Eigen vervoer	27 %
Luchtvervoer	15 %
Spoor	6 %
Zeevaart	6 %
Binnenvaart	4 %
Bus, tram, metro	3 %
	100 %

Uit deze gegevens blijkt dat de economische bijdrage van de zee- en de binnenvaart betrekkelijk gering is. De door de zeevaart geproduceerde milieudruk is echter aanzienlijk. Interessant zijn de economische bijdragen van het lucht-, het eigen en het wegvervoer, sectoren die ook milieudruk opleveren. In de nationale rekeningen wordt de totale productie bepaald als de som van de productie door alle ingezetenen producenten. De productie zelf en de hiermee samenhangende vervuiling kan echter ook in het buitenland plaatsvinden. Hierbij gaat het voornamelijk om internationaal transport zoals wegverkeer, luchtvaart en scheepvaart. Omgekeerd veroorzaken niet-

ingezetenen enige vervuiling binnen de landsgrenzen van Nederland. Het verschil tussen de vervuiling samenhangend met de Nederlandse economie en de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot op Nederlands grondgebied wordt dus bepaald door de vervuiling van ingezetenen in het buitenland minus de vervuiling van niet-ingezetenen in Nederland. In de nationale rekeningen wordt bij het berekenen van de productiekosten van transportbedrijven het verbruik van brandstoffen in zowel het binnenland als daarbuiten meegeteld. Deze verbruikgegevens liggen vervolgens ten grondslag aan de berekening van lucht-emissies die samenhangen met het internationaal transport door Nederlandse ondernemingen. Ter illustratie: in 1998 bedroeg de CO<sub>2</sub>-emissie van ingezetenen in het buitenland 13% van de totale emissie door ingezetenen. Van de CO<sub>2</sub>-emissie door Nederlands transport werd maar liefst 45% in het buitenland gegenereerd. In de ontwikkeling naar duurzaamheid zal de aandacht vooral naar deze onderdelen moeten uitgaan.

Het beleid van de Europese Gemeenschap is erop gericht de milieukosten in de prijzen van het transport op te nemen, gebaseerd op het principe dat de vervuiler betaalt.<sup>112</sup> Men wil een eerlijke belastingheffing op brandstoffen voor alle vervoerswijzen en een verschuiving in de belastingheffing op auto's naar de variabele kosten, zodat de burger zich bewust wordt van de vervoerskosten. Om de negatieve effecten van transport te verminderen wil de Europese Commissie het gebruik van informatietechnologie bevorderen als vervanging van vervoer; mobiliteit een topprioriteit maken bij ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling. Om het bestaande vervoersmanagement te verbeteren wil de Commissie een verschuiving naar publiek transport en minder vervuilend transport, zoals railvervoer en binnenvaart. Trans-Europese transportnetwerken moeten op hun milieuvriendelijkheid beoordeeld worden. Onderzoek en ontwikkeling voor de verbetering van voertuigen en infrastructuur, zodat emissies, energiegebruik en geluidhinder worden gereduceerd, moeten in een lange termijnperspectief worden opgenomen. Hernieuwbare energiebronnen moeten ook in de vervoerssector worden geïntroduceerd en het niet-gemotoriseerde vervoer bevorderd. Wij komen op dit perspectief terug in het hoofdstuk over duurzame mobiliteit en infrastructuur. Hier volstaat de conclusie dat het beleid van de Europese Gemeenschap aan een dergelijke ontwikkeling niet in de weg staat, integendeel.

### III.10 Conclusie

Bedrijven gaan steeds efficiënter en zorgvuldiger om met grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. Milieuzorg heeft zich ontwikkeld van een bedreiging tot een zakelijke kans. Duurzaam ondernemen is een internationale

ontwikkeling geworden die uitgaat van het *triple-P*-concept: *People* (sociaal/ethiek), *Planet* (milieu) en *Profit* (verantwoord winst behalen). Bedrijven hebben er daarom belang bij dat de regelgeving niet verwatert en lobbyen voor een beloning van goed milieugedrag. Van belang is dat de ondernemingsleiding en alle toeziende commissarissen niet alleen het bedrijfsbelang op korte termijn doorslaggevend achten, maar ook oog hebben voor duurzaamheid op langere termijn.

Duurzaam ondernemen betekent dat bedrijven aanvaarden dat er ecologische grenzen zijn aan productie en groei. De 'sleutelvoorraden' grondstoffen, energie, ruimte en onvervangbare organismen maken dat de *Planet* aarde eindig en niet-recyclebaar is. Dat noopt bedrijven om gezamenlijk hun eigen condities te creëren voor toekomstige productiemethoden, waarin de overgang naar duurzaamheid centraal staat. Het bepalen van een voor ondernemen beschikbare milieugebruiksruimte is zo'n beslissing op gemeenschappelijk niveau, die het mogelijk maakt dat het economisch systeem kan functioneren met in achtneming van de externe effecten op toekomstige generaties en op het eigen toekomstig functioneren van het bedrijfsleven. Dit toekomstig functioneren veronderstelt immers - naast kapitaal, arbeid en informatie - beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en een schoon milieu.

De overheid heeft een waarborgende taak ten aanzien van deze gebruiksruimte. Tegelijk heeft het de voorkeur dat betrokkenen zich de verantwoordelijkheid ter zake zoveel mogelijk eigen maken. Overheid en samenleving zijn partners in duurzaamheid. Dat streven bepaalt ook de keuze van bestuursinstrumenten om deze gebruiksruimte te waarborgen. Door middel van verhandelbare gebruiksrechten of toerekening van kosten wordt het gebruik van deze soms nog niet schaarse goederen, zoals water en lucht, binnen duurzame kaders gebracht. Beide instrumenten kunnen worden gecombineerd door het beheer en de waardering van verhandelbare gebruiksrechten in handen te geven van speciale pachtbanken en aldus het marktconforme karakter van deze oplossing te versterken. Bij niet-regeneerbare natuurlijke hulpbronnen dienen de verhandelbare gebruiksrechten aan een prijsstelling onderhevig te zijn, die voldoende is om onderzoek en technologische ontwikkeling te bekostigen die vervangende natuurlijke hulpbronnen aanboren en exploiteerbaar maken.

Het heeft uit een oogpunt van duurzaamheid weinig zin dat Nederlandse bedrijfstakken zichzelf, overigens terecht, beperkingen opleggen als daarvoor productie naar het buitenland verdwijnt, waar minder scherpe eisen worden gesteld. De wereld wordt daar niet duurzamer van. Om uit dit



dilemma weg te komen is het op de eerste plaats noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen problemen die binnen de landsgrenzen kunnen worden opgelost en problemen waarbij dat niet het geval is. Voor wat betreft de laatste is het van groot belang is dat zich bedrijfstakorganisaties en bedrijfskolommen met zelfregulerend vermogen ontwikkelen binnen de Europese economische ruimte. En dat zich binnen de Europese politieke ruimte een overheid ontwikkelt die enerzijds in staat is gezaghebbend kengetallen ter zake van de milieugebruiksruimte van de verschillende bedrijfstakken en bedrijfskolommen te produceren en anderzijds door middel van algemeen verbindend verklaring zelfreguleringsafspraken binnen het bedrijfsleven tegen *free riders* te beschermen. Er is draagvlak voor deze benadering in Europa. Het komt er nu op aan deze in het zesde milieuactieprogramma te verankeren. Niet alleen voor de komende tien jaar – de Europese planperiode – maar ook voor de langere termijn.

In de dematerialiserende sectoren, die gebruik maken van ICT en nieuwe technologie, zit de ‘nieuwe economie’, die, mits goed toegepast, perspectief biedt op een meer duurzame samenleving. Deze ‘nieuwe economie’ zal niet zonder conjunctuur-verloop zijn, zoals sommige optimisten beweren, maar wel met andere wetten werken: toenemende meer-opbrengsten in plaats van afnemende. Het zwaartepunt van het overheidsbeleid in deze ‘dematerialiserende’ economie moet verschuiven van de bouw van fysieke infrastructuur ten behoeve van transport en overslag naar ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling, kennisdistributie en het regisseren van mondiale logistiek. Nederland moet een regiecentrum worden van waaruit agrarische en andere productiecomplexen worden aangestuurd, die elders in de wereld op een meer duurzame wijze gestalte kunnen krijgen. Daaraan verwant zullen zich de bank- en verzekeringssector, de biotechnologie en het transport ontwikkelen. In Nederland moet daartoe geïnvesteerd worden in de kennisinfrastructuur, die een meer duurzame groei van economie en werkgelegenheid mogelijk maakt. In termen van bijdrage aan het Bruto Binnenlands Produkt zal Nederland nog meer een diensteneconomie worden dan het al is.

Nederland dient ontwikkelingslanden te helpen om hun eigen ontwikkeling richting duurzaamheid in te slaan. Dat betekent: hen toegang verschaffen tot de vrije markt zodat zij hun grondstoffen tegen goede prijzen kunnen verkopen. Het betekent ook: hen de technologie verschaffen om de grote industriële projecten over te slaan, die de Westerse wereld in de problemen hebben gebracht. En het betekent het bevorderen van een goede bevolkingspolitiek. Daarnaast dient Nederland vooral zelf een duurzame samenleving te worden. Dat wil zeggen dat ons land er voor kiest om op een termijn van

vijftig jaar op energiegebied meer gebruik te maken van lokale bronnen, in elk geval geen beroep meer doet op niet-duurzame bronnen elders. Geen grote energiecentrales op fossiele brandstoffen meer, maar wind-, zonne- en biomassa-energie via molens, panelen en fotosynthese. Op dit punt beschikken de ontwikkelingslanden overigens over méér bronnen dan Nederland, zodat in dit perspectief de mondiale verdelingsvraag naar de achtergrond verdwijnt.





# IV. Naar een duurzame ener- gievoorziening



#### IV. De voorraden

In de mondiale energiebehoefte wordt thans voor 80 % voorzien door fossiele brandstoffen. De beschikbaarheid wordt aangeduid met de verhouding tussen bekende voorraden (*Resources*) en de productie (*Production*), de R/P-factor die wordt uitgedrukt in jaren. In totaal omvat de bewezen en winbare voorraad fossiele energiedragers op aarde ongeveer honderd maal het huidige jaarlijkse verbruik. Driekwart daarvan bestaat uit kolen, waarvan de R/P-factor bij het huidige verbruikstempo 220 jaar is. Voor olie is deze R/P-factor 40 jaar en voor aardgas 65 jaar.<sup>113</sup>

Per inwoner gebruikt Nederland thans gemiddeld 200 Gigajoule (GJ) energie per jaar, Amerika 300 GJ en een arm land 20 GJ. Uitgaande van een succesvol ontwikkelingsproces (mondiaal een gemiddelde economische groei van 2,6 % per jaar) en besparing in rijke landen (1% daling van het energiegebruik per jaar) zou over 50 jaar het energiegebruik per wereldburger gemiddeld op 100 GJ per jaar kunnen liggen. Bij 10 miljard wereldburgers in 2050 betekent dat een verdrievoudiging van het energiegebruik in de wereld en een halvering per Nederlandse inwoner!<sup>114</sup> Wanneer deze verwachte mondiale stijging van het gebruik met 2,2% per jaar wordt verrekend, daalt de bovengenoemde beschikbaarheid van olie tot 29 jaar en van gas tot 50 jaar. Voor kolen gaat het dan om 80 jaar. In deze cijfers zijn nog niet de onontdekte voorraden verwerkt. Als er nog 50% meer gewonnen kan worden dan wat nu bekend is, stijgt de verwachting voor olie echter maar naar 39 jaar.

Aangenomen wordt dat na die periode nog grote hoeveelheden olie en aardgas beschikbaar kunnen komen, die als hydraten op grote diepte in de oceanen voorkomen, maar thans nog niet winbaar zijn. Als de energieprijzen in de komende twintig jaar stijgt doordat de top van de beschikbaarheid van de thans bekende voorraden naderbij komt, en als de winningstechniek efficiënter wordt, zullen deze voorraden wellicht economisch en energetisch winbaar worden. Verondersteld wordt dat er dan nog voor honderden jaren fossiele brandstoffen beschikbaar kunnen komen, waarna wel eindigheid intreedt.<sup>115</sup> Per saldo gaat het bij de energievoorziening op middellange en lange termijn daarom om:

- a. thans bekende olie- en gas-voorraden (30 en 50 jaar),
- b. kolen (80 jaar),
- c. olie- en gashydraten (enkele eeuwen).

Wij mogen ons met deze verwachtingen niet rijk rekenen. Ook de stelling dat de wereld genoeg water bevat is waar, maar het overgrote deel is te zout om te kunnen gebruiken. Zo ook vergt de eventuele winning van olie- en

gashydraten een enorme prijsstijging en nu nog niet beschikbare winningstechnologie. De beschikbaarheid van de bekende voorraden olie en gas zal voorts niet ineens eindigen, maar asymptotisch afnemen. Al voor die tijd gaat de prijs stijgen. De top van de beschikbaarheid van betaalbare olie zal daarom eerder vallen, dan de einddatum van de beschikbaarheid van de bewezen voorraden. Voor de arme landen zal dit eerder het geval zijn dan voor de rijkere. Het is de vraag of groeieconomieën als India en China daar genoeg mee zullen nemen. Hier ligt een potentiële conflicthaard. De te verwachten ontwikkelingen zullen er dus in elk geval toe leiden dat de betaalbaarheid en mogelijk ook de leveringszekerheid van fossiele brandstoffen in ons land onder druk komt te staan in de komende decennia. Het is van belang om nu al de omschakeling naar minder verbruik en meer duurzame bronnen in te zetten.<sup>116</sup>

Het duurzaamheidsvraagstuk wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het relatief snel verstoken van fossiele brandstoffen. Wat zich in tweehonderd miljoen jaar uit resten van planten en micro-organismen aan kolen, olie en gas heeft gevormd, wordt, overwegend in de westerse wereld, in tweehonderd jaar opgemaakt. Noch tegenover toekomstige generaties, noch tegenover arme landen, noch in het perspectief van een door rentmeester-schap bepaalde relatie tussen de mens en de aarde is dit te rechtvaardigen, als niet tegelijkertijd nieuwe energiebronnen worden ontwikkeld die het ook toekomstige generaties en mensen elders in de wereld mogelijk maken zich van het nodige te voorzien. Uit hoofde van duurzaamheid dient dat het doel van het beleid te zijn. Wij zullen in het navolgende nagaan hoe het beleid daar daadwerkelijk op gericht kan worden. Met inachtneming van de in hoofdstuk III.7 ontwikkelde beleidslijn 'zelf duurzaam worden' betekent dit om te beginnen een krachtige besparingsinspanning en een maximalisering van de inzet van duurzame bronnen.

## IV.2 Energiebesparing

Door allerlei succesvolle besparingsmaatregelen op apparaten en productieprocessen is de energie-intensiteit per apparaat en proces in de afgelopen jaren in ons land afgenomen. Door een toegenomen aantal gebruikte apparaten en processen is het totale energiegebruik echter toch gesegen. Hoewel de groei van het energiegebruik (1,6% per jaar) achterbleef bij de economische groei (2,6% per jaar) neemt per saldo de met economische groei samenhangende aanschaf van apparatuur en inzet van productieprocessen het besparingseffect, dat ook in de orde van grootte van 1,5% lag, weer weg. Met name de huishoudens, het verkeer en de glastuinbouw hebben daaraan bijgedragen, terwijl ook de informatiesamenleving het elektriciteitsgebruik

doet toenemen.

Tegelijk neemt het tempo van de daling van de energie-intensiteit af. Het regeringsbeleid mikte op een daling van de energie-intensiteit met 1,6% per jaar en een stabilisatie van het energiegebruik tot 2020 bij een economische groei van 2,3% per jaar.<sup>117</sup> De prognose luidt thans echter, dat bij een vrij hoge olieprijs de energie-intensiteit met 1% per jaar zal dalen, terwijl het energiegebruik jaarlijks met 1,4% blijft toenemen bij een economische groei van 3,25%. Het totale energiegebruik in Nederland groeit daardoor van 2400 Petajoule (PJ) in 1985, via 3000 PJ in 2000, naar 4000 PJ in 2020.<sup>118</sup> Van echte besparing in de zin van een afname van het energiegebruik is dus vooralsnog geen sprake. Integendeel, het gebruik groeit.

Tabel: binnenlands gebruik van energie in PJ<sup>119</sup>

	1990	1998	waarvan als grondstof
Energiebedrijven	355	406	0,2
Raffinaderijen	159	188	49
Industrie	1003	1011	361
Huishoudens	404	424	-
Verkeer en vervoer	375	446	2,6
Overige (landbouw, handel, diensten, overheid)	425	514	27
<b>Totaal</b>	<b>2735</b>	<b>3024</b>	

De maatregelen die ingezet worden om tot energiebesparing te komen omvatten: in Europees verband een regulerende energieheffing, accijnsverhoging, normstelling voor apparaten en technologie-stimulering, alsmede in nationaal verband energienormering in de bouw, meerjarenafspraken met het bedrijfsleven, *benchmarking* bedrijfstakken waar energie een concurrentie-aspect vormt en wettelijke normstelling in sectoren waar dit niet het geval is, fiscale stimulering, subsidies, rekening rijden, zuiniger auto's, aardgas in centrales etc.<sup>120</sup>

Maatregelen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen bij de voorziening in de warmtebehoefte van woningen en andere gebouwde objecten te verminderen, zetten flink zoden aan de dijk. Op dit gebied moet nog flinke vooruitgang kunnen worden geboekt. Van de Nederlandse woningen had in 1995 28 % vloerisolatie, 59 % muurisolatie, 54 % dakisolatie en 70 % dubbel glas.<sup>121</sup> Deze dekkingspercentages moeten naar volledigheid worden opge-

voerd. Voorts moet worden gedacht aan warmtepompen voor gebruik van aardwarmte, energieopslag in de bodem, wind- en zonne-energie etc. Er zijn voorspellingen dat het energiegebruik in nieuwbouwwoningen met een factor tien kan worden teruggebracht.<sup>122</sup> Hoge prijzen voor fossiele brandstoffen en wettelijke normstelling zullen daartoe moeten bijdragen.

Dat geldt ook voor het verkeer. Het energieverbruik in het verkeer moet kunnen worden teruggedrongen naar een-derde van het huidige niveau. Wij komen op de daartoe te nemen maatregelen in de hoofdstukken over ruimtelijke ordening en over mobiliteit en infrastructuur terug.

Van groot belang zijn het convenant van de Minister van EZ met de energieproducenten en de wettelijke regels na liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt. De vraag is of die toereikend zijn. De producenten hebben geen belang bij energiebesparing, zodat er een enorme wissel getrokken wordt op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Thans ziet het ernaar uit dat warmte-kracht-koppeling vanwege de prijs uit de markt wordt gedrukt. Om dit te voorkomen dient door middel van heffingen en subsidies de prijs van de genoemde besparingsmaatregelen zodanig bepaald te worden, dat zij niet weggeconcurrereerd worden door een te gemakkelijke inzet van te goedkope traditionele energiebronnen. Daarnaast zal normstelling nodig zijn. Vanwege de geliberaliseerde energiemarkt zullen de maatregelen vooral door de Europese Gemeenschappen moeten worden genomen.

Het resultaat van al deze inspanningen zal bij voortgaande economische groei moeten worden gezocht in tenminste stabilisatie van het energiegebruik in ons land, maar – in het licht van een rechtvaardige verdeling van natuurlijke hulpbronnen over de wereld - zo mogelijk in een echte daling.

### IV.3 Duurzame bronnen

Uit hoofde van duurzaamheid dringt zich de conclusie op dat er meer gebruik moet worden gemaakt van energiebronnen als biomassa-, wind-, getijden-, aardwarmte- en zonne-energie. De energiedichtheid van deze duurzame energie is klein ten opzichte van de energiedichtheid van fossiele brandstoffen. Het verschilt een factor 1000. Desalniettemin moet hier een tweede speerpunt van beleid liggen.

In 1998 leverde duurzame energie 2% van de binnenlandse energiebehoefte, voor het overgrote deel uit verbranding en vergassing van afval. Hoewel afval bij verbranding ten behoeve van energie-opwekking alsnog nuttig gebruikt wordt, is het discutabel of verbranding van afval wel als bron van duurzame

energie mag worden beschouwd. Dit afval is eerst met behulp van energie geproduceerd en bij verbranding komt CO<sup>2</sup> vrij. Terecht beijvert het beleid zich daarom primair voor verkleining van de afvalberg.

De Nederlandse overheid streeft ernaar om in het jaar 2010 5 % en in 2020 10 % van onze energiebehoefte te dekken uit duurzame energie. Het totale energieverbruik in Nederland omvat 3000 PJ, zodat aldus in 2020 ongeveer 10 % daarvan gedekt zou worden door duurzame bronnen. Het Nederlandse beleid omvat de volgende doelstellingen:<sup>123</sup>

**Tabel: Nederlands beleid met betrekking tot duurzame energie**

Bron (bijdragen in PJ)	2000	2007	2020	
Wind	16	33	45	(2500 Mwe)
Zon-PV	1	2	10	(1500 Mwe) <sup>124</sup>
Zon-thermisch	2	5	10	(1 miljoen zonneboilers)
Aardwarmte	-		2	(enkele tientallen systemen)
Koude/warmte-opslag	2	8	15	(7500 systemen)
Warmtepompen	7	50	65	(2 miljoen pompen)
Afval				(50 PJ organisch afval)
en biomassa	54	85	120	(70 PJ teelt) <sup>125</sup>
Waterkracht	1	3	3	(80-100 Mwe)
Import waterkracht-		18	18	
TOTAAL	83	204	288	

Verreweg het grootste deel zou moeten komen uit het verbranden van afval en het benutten van biomassa. Het eerste kan, zoals gezegd, niet werkelijk duurzaam genoemd worden. Toch moet de beleidsdoelstelling gehaald worden en zelfs méér dan dat. Inzake de afzonderlijke bronnen voor duurzame energie merken wij daarom het volgende op.

1. *Windenergie* ongeveer 20 jaar geleden besloot de overheid te streven naar het plaatsen van 1000 MW windenergie-vermogen in 2000.<sup>126</sup> Daarvan is pas 350 MW gerealiseerd. Het beleid is er thans op gericht in de komende 20 jaar in totaal 2500 MW windenergievermogen op te stellen. Dat is gezien de ruimtelijke inpassingsproblematiek zeer ambitieus, maar wel noodzakelijk. Zelfs als wij ons realiseren dat dat een bijdrage van 2 % in de totale energie-



behoefte oplevert. Alle beschikbare mogelijkheden voor duurzame energie-winning zullen moeten worden ingezet. Om tegemoet te komen aan de soms terechte kritiek op de plaatsing van windmolens in open landschap, dient de winning van windenergie technologisch verbeterd en geconcentreerd te worden in robuuste ruimtelijke structuren. Bijvoorbeeld door hogere masten, dan tot dusver gebruikelijk, te plaatsen in parken op industrieterreinen. De milieubeweging is bereid mee te werken aan opstelling van 1500 MW in 2010 en heeft een reeks lokaties onderzocht en (met acceptatie van een zekere hinder) geschikt verklaard, mits er ook daadwerkelijk stappen worden gezet die tot een energiebesparing van 2% per jaar in de komende decennia zullen leiden.<sup>127</sup> Deze voorstellen dienen door provincies en gemeenten zoveel mogelijk overgenomen te worden. Als dat om goede redenen niet het geval kan zijn, dient dit elders gecompenseerd te worden.

2. *Zonne-energie* Wij bepleiten additioneel aan het reeds vastgestelde beleid een veel krachtiger inzet van zonne-energie. Nederland streeft naar het plaatsen van 400.000 zonneboilers in 2010. Nu staan er ongeveer 35.000. Als de doelstelling wordt gehaald leidt dat tot een besparing van 0,5% van het aardgasverbruik van kleinverbruikers. Op langere termijn zijn vooral de mogelijkheden van foto-voltaïsche energie-omzetting (PV) veelbelovend. De ingestraalde energie is mondiaal een veelvoud (factor 5000) van het gebruik. Daarom moeten we van opgeslagen energie (fonds-energie) naar stroom-energie.<sup>128</sup> Directe omzetting van zonne-energie in electriciteit, zonder bewegende delen, is aantrekkelijk. De techniek om zonne-panelen te produceren met voldoende minder materiaalgebruik om energetisch efficiënt te zijn, is ver voortgeschreden.<sup>129</sup> Deze moet met kracht worden bevorderd. Daar zou een groot deel van de wereldenergievoorziening door kunnen worden gedekt. Om apart ruimte te claimen voor zonne-energiecentrales is niet realistisch. Maar op daken van huizen en geluidswallen bijvoorbeeld zouden ook in Nederland vele mogelijkheden kunnen worden benut om zonne-panelen te plaatsen.

Met name door inzet van zonne-energie moet in de komende vijftig jaar een aandeel van 40% voor de duurzame energiebronnen in de totale Nederlandse energiebehoefte gerealiseerd worden. De implementatie dient te worden versneld door via normstelling een markt te creëren, die het voor bedrijven aantrekkelijk maakt om grootschalig en dus goedkoper zonne-energiesystemen te produceren. De overheid dient daarom voor alle (nieuwbouw)woningen en bedrijfsgebouwen zonne-energiesystemen verplicht te stellen. Als de prijs van sociale woningbouw daardoor te veel stijgt, dient in dat segment van de markt een gerichte objectsubsidie, te bekostigen uit de energieheffing, te worden ingezet.

3. *Getijdenenergie* het aandeel waterkracht in de wereldenergievoorziening bedraagt 2,5 %. Dit percentage kan omhoog. In theorie zou de hele electriciteitsvoorziening van West-Europa kunnen worden verzorgd door bijvoorbeeld de rivieren in Afrika. De bouw van waterkrachtcentrales stuit, net als bij windenergie, op veel bezwaren met betrekking tot het opgeven van een voor mensen relevante woon- en werkomgeving, omdat deze onder water komt te staan. Het toegroeien naar een duurzame energievoorziening moet echter evenzeer als een relevante bepaling van de betekenisvolheid van de leefomgeving worden bestempeld. De vraag is daarom vooral hoe een voor de bewoners zorgvuldige herinrichting kan plaatsvinden. Gebruik van waterkracht zou gecombineerd kunnen worden met recreatieve functies van zeearmen en rivieren. Het Plan-Lievense, dat energieopwekking beoogde door een combinatie van wind- en waterkracht, dient in dit perspectief opnieuw te worden overwogen.

4. *Aardwarmte* is in ons land beperkt beschikbaar (in vulkanische gebieden als IJsland is er meer). Het is een niet geheel duurzame bron, want uitputbaar. De bron is, net als wind, ook niet constant; er zijn fluctuaties in de beschikbaarheid. En het slaan van putten is duur. De lage aardgasprijzen staan de economische haalbaarheid in de weg. Het is van belang dat deze door heffingen op een concurrerend peil wordt gebracht. Ook thans zou er al meer aardwarmte gewonnen kunnen worden in ons land dan het geval is. Om te beginnen zou er in uitgeëxploiteerde olie- en gasbronnen eenvoudig een warmtewisselaar kunnen worden aangebracht. Dat geldt ook voor bronnen in de zeebodem. Voor opslag van warmte of koude leent de bodem zich ook goed. Thans gebeurt dit al op meer dan honderd plaatsen in ons land. Dat is zelfs zoveel dat er al een roep opstijgt voor ruimtelijke ordening van de diepe ondergrond.<sup>130</sup> Bij deze opslag valt nog veel efficiëntie-winst te boeken.

5. *Teelt van biomassa* voor toepassing op grote schaal is vergassing van biomassa en daarna verbranden van het verkregen gas een aantrekkelijke optie. In ons land wordt daar terecht al op ingezet en dat moet zo doorgaan. Echter, noch op macroniveau (landelijk is een bijdrage van 2-3% maximaal haalbaar), noch op microniveau (individuele landbouwers, een hectare levert maximaal fl 2.500,- bij de huidige olieprijs op) zal teelt van biomassa in ons land vooralsnog een wezenlijke bijdrage aan de energievoorziening kunnen leveren. Het ruimtebeslag ervoor is alleen zinvol als het gecombineerd kan worden met recreatie, landschapsaspecten en *pilotstudiet*en behoefte van kennisexport. Van belang is dat biocascadeconcepten (verwerking gericht op valorisatie van plantendelen: oliën, zaden, secundaire metabolieten, reststromen voor energieproductie, waardoor verbeterde economie

en ecologie mogelijk is) in de praktijk onderzocht worden. *Pilots* in de orde van een paar miljoen ton biomassa per jaar zijn dan een noodzaak. De teelt staat dan in dienst van kennisverwerving en een bijdrage aan de (exporteerbare) kennis en exploitatie in gebieden elders die zich daarvoor beter lenen qua klimaat en grondprijzen (Oost-Europa, Noord-Afrika). Vervolgens dient ons land door import van deze duurzaam opgewekte energie het aandeel daarvan in onze energievoorziening op te voeren.

Tot en met 2000 was voor de inzet van duurzame bronnen een resultaatverplichting overeengekomen tussen de energiebedrijven onderling en met de Minister van Economische Zaken.<sup>131</sup> De ontheffing van de regulerende energiebelasting voor producenten en afnemers van duurzame energie draagt daar aan bij. De regering streeft door middel van een aantal generieke maatregelen ook in een geliberaliseerde energiemarkt naar meer duurzaamheid.<sup>132</sup> In het algemeen is het van belang dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de duurzame bronnen en de traditionele wat betreft de prijs. Teveel worden de duurzame bronnen thans nog uit de markt gedrukt. Heffingen moeten ertoe leiden dat deze bronnen tenminste concurrerend worden en zo mogelijk onder de prijs van traditionele bronnen komen. Ook het beleid van de Europese Commissie dient terzake gewijzigd te worden: groene stroom moet goedkoper worden dan traditionele stroom.

#### IV.4 Schoon fossiel

In elk geval de komende vijftig jaar zal de energievoorziening, in de Europese Unie en wereldwijd, nog voor tenminste 60% berusten op verbranding van fossiele brandstoffen. Het motto, dat daaraan verbonden moet worden, is 'schoon fossiel'. 'Schoon fossiel' wil zeggen dat de verbranding van fossiele brandstoffen beheersbaar moet worden gemaakt door introductie van gesloten systemen. Er blijft immers een grote CO<sub>2</sub>-productie mee gemoeid. De bron dient onder controle te worden gebracht en de energie beschikbaar gesteld in de vorm van electriciteit.

In een koolstof-gesloten economie moet de geproduceerde CO<sub>2</sub> vervolgens opgeslagen worden en zo mogelijk hergebruikt.<sup>133</sup> Mogelijkheden daartoe liggen enerzijds in recycling, bijvoorbeeld door opslag van CO<sub>2</sub> in in kassen gekweekte planten en anderzijds in opslag, bijvoorbeeld in lege gasvelden. In wezen komt het daar ook vandaan. Bovendien kan het bodemdaling voorkomen.<sup>134</sup> Kleine gasvelden buiten de kust zouden daartoe versneld geëxploiteerd moeten worden. Aan opslag zijn wel risico's en kosten verbonden. Voor wat de kosten betreft, is het vooral de vraag of er terugwinbaar wordt opgeslagen. Indien niet, dan is deze opslag niet duur. Voor wat de risico's betreft,



geldt dat bij onderbrenging op 1200 meter diepte na 10.000 jaar de eerste CO<sup>2</sup> spontaan de oppervlakte bereikt, terwijl na 60.000 jaar de helft aan de oppervlakte komt. Bij concentratie is ook CO<sup>2</sup> gevaarlijk.

Sinds de liberalisering van de energiemarkt kan niet meer worden nagegaan waar de op de APX-markt gekochte stroom vandaan komt. Dat kan zowel van zeer vervuilende bruinkoolmijnen in Oost-Europa zijn, als van bijvoorbeeld in Frankrijk opgewekte kernenergie. Uit hoofde van een ‘schoon fossiel’-beleid dient Europees beleid ertoe te leiden dat in Europa aangeboden stroom afkomstig is van milieuhygiënisch verantwoorde bronnen.<sup>135</sup> Goed gecontroleerde certificering van energieopwekking en verhandelbare emissierechten op Europees niveau zijn daartoe de nog ontbrekende geschikte instrumenten, die de geliberaliseerde markt moeten completeren.<sup>136</sup> Aldus dient de consument ook te kunnen kiezen voor goed gecertificeerde ‘groene stroom’. Een onafhankelijk instituut dient deze certificaten te controleren.<sup>137</sup>

#### IV.5 Kernenergie?

Naast de 60 tot 70% uit fossiele brandstoffen gewonnen energie, zal de mondiale, maar ook de Nederlandse economie – ook bij optimalisering van de energiebesparing – aanvullend energie nodig hebben. Daarvoor zijn thans twee opties beschikbaar: duurzame bronnen en kernenergie. Groot voordeel van kernenergie is dat het, behalve bij de bouw van de centrale en het opwerken van splijtstof, geen CO<sup>2</sup> oplevert. Er zijn voor de opwekking van kernenergie thans nieuwe, kleine, volledig veilige centrales beschikbaar.<sup>138</sup> Voor wat betreft kernenergie gewonnen uit kern-splitsing is het enerzijds echter van belang dat de bewezen reserve-voorraden nog kleiner zijn dan die voor olie, gas en kolen.<sup>139</sup> Anderzijds vergt de afvalproblematiek nog opslag gedurende duizend jaren. Mogelijk kan deze periode in de toekomst nog worden verkort tot 250 jaar.<sup>140</sup> Ook als deze opslag kan plaatsvinden met veiligheidsrisico's die vergelijkbaar zijn met die van vliegvelden of chemische industrie, dan nog zijn dit termijnen die voor het menselijk verantwoordelijkheidsbesef te ver in de toekomst reiken. Eerst wanneer de opslagtermijn enkele generaties omvat achten wij de risico's overzienbaar. Om beide redenen achten wij onder de huidige omstandigheden nieuwe kerncentrales in ons land niet aanvaardbaar en zal Nederland in de Europese Unie ook een moratorium op kernenergie moeten bepleiten. De uit kernenergie opgewekte electriciteit die op de vrije stroommarkt in Europa wordt aangeboden, zal voorts via door de EU te verplichten etikettering voor de consument zichtbaar moeten worden, zodat deze een keuze kan maken. De Nederlandse overheid zal daarbij, als een belangrijke afne-

mer, zelf het voorbeeld moeten geven. Nederland dient voorts bij te dragen aan onderzoek naar een oplossing van de afvalproblematiek. Onderwijs en onderzoek op dit gebied worden thans niet meer voldoende op peil gehouden. Voorzover de producenten dat zelf niet doen, dient de overheid middelen voor onderzoek en een vergunning voor een reactor ter beschikking te blijven stellen

#### *Omgaan met risico's*

Uit voorgaande analyse blijkt de energievoorziening in alle gevallen een keuze met problemen met zich mee te brengen. Zowel de opslag van CO<sub>2</sub>, als van kernafval levert risico's op, maar ook windmolens en waterstof kunnen niet risicoloos gebruikt worden. Dat betekent dat de samenleving met risico's moet omgaan. Daarbij doet zich het verschijnsel voor dat kleine kansen op grote gevolgen gevoelig liggen (bijvoorbeeld verouderde kerncentrales of vuurwerkopslag), evenals grote kansen op kleine gevolgen (bijvoorbeeld voedselveiligheid), terwijl gemiddelde kansen op gemiddelde gevolgen (bijvoorbeeld verkeersdoden), hoe ernstig op zichzelf ook, niet echt gevoelig liggen. Maatschappelijke acceptatie is noodzakelijk, maar de overheid dient tegelijk een systematische benadering te volgen. Het voorzorgbeginsel is hierbij behulpzaam. Het houdt in dat men zich onthoudt van activiteiten waarvan men de gevolgen niet kan overzien, met inachtneming van een verantwoorde balans tussen risico's en voordelen. Er is dus geen sprake van een risico-vrij leven en dat kan ook niet. Beleid gebaseerd op gemeten kennis van risico's dient de inzet van het maatschappelijk debat te zijn. De overheid hanteert thans, met instemming van het parlement, op het gebied van arbeidsbescherming, consumentenproducten, levensmiddelen, veiligheid in de privésfeer en verkeersongevallen een individueel overlijdensrisico van 10<sup>-5</sup> per jaar.<sup>141</sup> Dat wil zeggen dat de kans op een ongeval met dodelijke afloop één op de miljoen mag zijn per jaar. De grenswaarden uit het milieubeleid zijn voor wat betreft mensen op dit risico gebaseerd en voor wat betreft dieren en planten op een beschermingsniveau van 95 % van de soorten in een ecosysteem. Verwacht mag worden dat de samenleving zoveel ervaring op doet met de afwegingsprocessen die aan het voorzorgbeginsel kleven, dat er in toenemende mate vertrouwdheid met dit type gekwantificeerde risiconormen ontstaat.

## **IV.6 Nieuwe energietechnologie**

Waterstof kan een belangrijke grondstof worden voor electriciteitsproductie, zeker als waterstof wordt verkregen door electrolyse, die wordt aangedreven door zonne- of windenergie. De mogelijkheden van deze energiebron vloeien voort uit de introductie van brandstofcellen.<sup>142</sup> Technisch is het mogelijk. De

implementatie vergt nog nadere maatregelen. Problematisch zijn nog de technische en veiligheidsproblemen rond de aanmaak en levering van waterstof.<sup>143</sup> Vooral nog zou de inzet daarom gericht moeten zijn op stationaire installaties, zoals woningen en bedrijven. De met ombouw gemoeide kosten vergen een grotere schaal van toepassing dan Nederland.

Behalve waterstof zijn andere bronnen voor een koolstofvrije of -arme energievoorziening thans nog niet op afzienbare tijd beschikbaar. Kernfusie, thorium en andere dan de genoemde hernieuwbare energiebronnen vergen nog veel onderzoek. Dat onderzoek dient met kracht te worden voortgezet. De opbrengst van energieheffingen dient daarheen te worden gesluisd, opdat er een situatie kan ontstaan waarin het opmaken van fossiele brandstoffen gelijk op gaat lopen met het vinden van vervangende energiebronnen. Eerst dan kunnen komende generaties recht in de ogen worden gekeken.

#### IV.7 Conclusie

Voor de komende vijftig jaar moet het energiebeleid op de eerste plaats worden bepaald door een krachtig voortgezette energiebesparing. Daar is nog veel inzet voor nodig. Omdat de aanbieders in de geliberaliseerde energiemarkt geen belang hebben bij besparing moet veel worden verwacht van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Heffingen, normstelling en verhandelbare gebruiksrechten zullen noodzakelijk zijn om energiebesparingstechnieken tenminste concurrerend te houden en ingevoerd te krijgen. Op de tweede plaats dient, met name door een krachtige impuls voor zonnenergiesystemen, het aandeel van de duurzame energiebronnen in de totale energievoorziening opgevoerd te worden tot 10% in 2020 en 40% in 2050. Dit klemmt des te meer gezien ons standpunt inzake kernenergie. In diezelfde periode zal het aandeel van fossiele brandstoffen 60% van de energievoorziening blijven bepalen. De daarmee gemoeide CO<sub>2</sub>-productie dient in gesloten systemen gestalte te krijgen, door middel van recycling verwerkt en in ondergrondse reservoirs opgeslagen te worden. Per saldo dient het resultaat een koolstof-gesloten economie te zijn. De uitbreiding van kernenergie blijft onder de huidige omstandigheden afgewezen, maar het onderwijs en onderzoek terzake dienen te worden opgevoerd. Tegelijkertijd dient het onderzoek naar nieuwe vormen van energiewinning krachtig bevorderd te worden, opdat deze in de loop van de komende vijftig jaar beschikbaar kunnen komen. Nederland dient daar in internationaal verband aan deel te nemen. De opbrengst van energieheffingen dient daarin te worden gestoken.



# V. Duurzame mobiliteit en infrastructuur

Anders dan de traditionele agrarische samenleving, met zijn in hoge mate besloten lokale gemeenschappen, is de moderne samenleving, met zijn op bovenlokale schaal gedifferentieerde sectoren, mobiel. Het CDA waardeert die differentiatie positief. Al lange tijd hebben mensen gemiddeld een uur reistijd over voor hun activiteiten, ongeveer een vijfde van de aan elke activiteit bestede tijd. De door techniek en energie mogelijk gemaakte grotere snelheid van de vervoersmiddelen heeft de, binnen deze vaste beschikbare tijd, mogelijk af te leggen afstanden sterk vergroot. Dat heeft positieve gevolgen in termen van welvaart en ontplooiing. Ook richting duurzaamheid: mensen krijgen een breder begrip van de wereld en gaan beseffen dat de wereld één systeem is. Mobiliteit is een vehikel van economische ontwikkeling en een aspect van een sociaal emancipatieproces en is als zodanig ook door de overheid bevorderd door vervoer onder de kostprijs aan te bieden.<sup>144</sup>

Maar de sterke toename van mobiliteit heeft ook negatieve effecten in de vorm van energiegebruik, klimaatverandering, geluidhinder, veiligheid, een toegenomen ruimtebeslag en daarmee samenhangende aantasting van de open ruimte, natuur en landschap.<sup>145</sup> De wegen in bepaalde delen van het land lopen op bepaalde tijdstippen vol en het openbaar vervoer-rail-net wordt in een deel van het land tot op de grenzen van zijn huidige technische capaciteit benut. Onderzoek laat zien dat we in de Randstad op een ‘verkeersinfarct’ afstormen. De economische schade van de files wordt thans geschat op 1,6 miljard gulden per jaar. Daardoor is een omslagmoment gaande, met als gevolgen: bedrijven gaan uit de Randstad weg, maar óók: mensen verhuizen naar hun werkplaats, passen hun werktijden aan, gaan soms met de trein, de bus of de fiets.

Aan de mobiliteit kleeft derhalve zowel een duurzaamheids-, als een congestieprobleem. Er doet zich een bereikbaarheids- en een milieuvraagstuk voor. In beide spelen de inrichting van de samenleving en de economie, de technologie en de levensstijl een grote rol. De vraag is hoe onnodige mobiliteit beperkt kan worden en de overige mobiliteit zo kan worden geleid dat de negatieve effecten binnen kaders van duurzaamheid kunnen worden gebracht.

## V.1 Preventie, bronbeleid, beprijzen en benutten

Elke procent economische groei genereert 1,2 procent extra mobiliteit van personen en goederen, onderverdeeld in 0,8 % personenvervoer en 1,4 % vrachtvervoer. Er komen elk jaar 100.000 werkenden bij. De helft van de groei van het vervoer is een gevolg van het op individuele ontplooiing afge-



stemde werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Zowel de 'oude' als de 'nieuwe' economie zorgen voorts voor een toename van het vrachtvervoer. Een beleid tot vermindering van de vervoersbehoefte zou daar zijn aangrijpingspunten moeten zoeken. Hoewel het huidige beleid teveel op maximalisatie van de inzet van betaalde arbeid buitenshuis is gericht en er goede argumenten zijn voor een betere verdeling van arbeid en zorg, blijft ook in het laatste geval de mobiliteit echter aanzienlijk. Vervoerspreventie moet waar mogelijk. Het beleid zal zich echter vooral moeten richten op de vervoerswijze-keuze. Elke nieuwe auto levert 17.000 km per jaar op. Als de trend van de afgelopen veertig jaar wordt voortgezet, leidt dit tot een verdubbeling van de automobilititeit. Het systeem bijt zichzelf in de staart. Individueel vervoer overvraagt op Nederlands territorium de feitelijke spitscapaciteit.<sup>146</sup> De constatering dringt zich op dat geen enkel modern land dat de individuele vervoerswijze-keuze ongeclausuleerd blijft respecteren de verkeersproblematiek onder de knie kan krijgen.<sup>147</sup> Er ontstaat schaarste, die moet worden vertaald in een geclausuleerde en innovatieve accommodatie van de mobiliteitsbehoefte. Anders is er geen vooruitgang meer.

Het beleidstype van het met kleine stappen doormodderen, telkens weer constaterend dat men de doelstellingen van het verkeersbeleid niet haalt, voldoet niet meer. Er is een omslag in het beleid nodig. Zolang de overheid zich verantwoordelijk stelt voor de problemen in de infrastructuur en de mobiliteit en deze met bestaande techniek en overheidsinvesteringen te lijf gaat, leunt de samenleving achterover. Dat geldt zowel voor de bijdrage aan het genereren van mobiliteit, als voor de creativiteit terzake van oplossingen. Nieuwe technologie wordt onvoldoende door overheidsinvesteringen gegeneerd, de markt speelt daar sneller op in.

De overheid dient een duurzaam kader voor mobiliteit te scheppen door zich op de eerste plaats in samenspraak met het georganiseerde bedrijfsleven te richten op vervoerspreventie en op normstelling met betrekking tot milieugebruik aan de bron teneinde technologische innovatie uit te lokken. Op de tweede plaats dient het beleid nieuwe doorsnijdingen van het landschap ten behoeve van infrastructuur te beperken tot de oplossing van de thans vastgestelde knelpunten. Binnen dit preventief, ruimtelijk en milieutechnisch bepaalde kader dient het beleid op de derde plaats individuele en collectieve mobiliteit als een normaal economisch goed te behandelen, waarvoor de geëmancipeerde burger de maatschappelijke kostprijs betaalt. Dat kan gebeuren door de vaste lasten (wegenbelasting, bijzondere verbruiksbelasting) en de maatschappelijke kosten van de infrastructuur om te zetten in een kilometerheffing, die kan variëren naar de mate van congestie. Tegelijk dienen de energieprijzen via accijnzen (voor fossiele brandstoffen)

en ontheffingen daarvan (voor duurzame energiebronnen) bepaald te worden door overwegingen van duurzaamheid. Aldus kan per verplaatsing een optimaal doelmatige vervoerswijzekeuze tot stand komen binnen randvoorwaarden van duurzaamheid. Ten vierde dient het beleid zich te richten op het optimaal benutten van de infrastructuur (door inzet van ICT en doelstroken).

Dit, via beprijzen en benutten, geleiden van de mobiliteit zal dienen te geschieden volgens de volgende accenten:

- 1 verbeteren van het collectief vervoer door integratie van verschillende systemen, door investeringen in de (stedelijke) infrastructuur voor collectief vervoer en door stimulering van nieuwe vormen van collectief vervoer op maat (belbusjes, bedrijfsbusjes e.d.), alsmede van duurzamere vervoersdragers als water, buistransport en fiets;
- 2 optimalisering van het gebruik van de bestaande infrastructuur door volledige variabilisatie en toerekening van de maatschappelijke kosten van individueel en collectief vervoer, door toeritdosering, elektronische voertuiggeleiding etc;
3. aanpassing van de bestaande wegeninfrastructuur door verbreding, extra rijstroken, betaal- en doelstroken en alleen selectieve aanleg van nieuwe wegen-infrastructuur op thans (dat wil zeggen in het *Structuurschema Verkeer en Vervoer*) bekende knelpunten, maar daarna geen nieuwe doorsnijdingen van het landschap meer. Ook nieuwe infrastructuur voor openbaar vervoer dient strak gebundeld te worden met bestaande infrastructuur.

De overheid dient dus aan elke vervoerswijze heldere randvoorwaarden te stellen in de vorm van normen voor geluid, ruimtebeslag, veiligheid, uitstoot en energiegebruik. En de overheid dient de bekostiging van infrastructuur zo te regelen dat de prijs van het gebruik ervan zoveel mogelijk de vervoerswijze-keuze bepaalt. Dat zijn echte overheidstaken. De overheid creëert daarmee een situatie waar het bedrijfsleven met technologische innovatie op kan inspelen. En de betrokken partijen kunnen, waar de markt tekort schiet, via zelfregulering bekijken hoe die randvoorwaarden in de praktijk kunnen worden uitgevoerd en hoe binnen deze randvoorwaarden optimale vervoerswijze-keuzes tot stand kunnen komen. Ook de aanleg van infrastructuur en de exploitatie van vervoer kan binnen zulke door de overheid bepaalde kaders méér worden overgelaten aan maatschappelijke partijen. Wij bezien in dit verband nu eerst de mogelijkheden tot technologische innovatie.

## V.2. Nieuwe technologie

Hoe en op welke termijn kan technologie beschikbaar komen die ervoor zorgt dat de mobiliteit aan de in het Nationale Milieubeleidsplan neergelegde grenswaarden voldoet? De Europese en de Nederlandse overheid dienen daartoe de ontwikkeling en implementatie van nieuwe generaties transportsystemen te bevorderen. Soms betekent dit dat de overheid de startfase begunstigt met uit ecotaxen te bekostigen tijdelijke subsidies en fiscale instrumenten en waar nodig gebruik maakt van publiek/private financiering. Soms is het voldoende dat de overheid door normstelling een markt creëert, waar het bedrijfsleven zelfstandig op inspeelt.

Voor wat de auto betreft, zijn de aanmerkelijk zuiniger drie-liter-auto en de turbo-diesel al beschikbaar. Probleem is dat de koper de kosten nog niet terugverdient. Ook de hybride (zowel op electriciteit als op benzine rijdende) auto is inmiddels op de markt. Dergelijke ontwikkelingen worden bevorderd door het beleid van de Europese Unie dat het energieverbruik en de uitstoot van verbrandingsmotoren via normstelling sterk omlaag brengt.<sup>148</sup> De effecten van dit Europese beleid worden naar verwachting echter weer teniet gedaan door een toename van het verkeer. Introductie van zuinigere en schonere motoren en blijvende effecten op de verkeersontwikkeling kunnen daarom worden bereikt wanneer de benzineprijzen hoog blijven en zonodig subsidie zuinigheid beloont. Voorspeld wordt dat nog veel zuinigere verbrandingsmotoren mogelijk zijn bij lichtere auto's. Ook dat kan worden uitgelokt door hogere grondstoffen- en energieprijzen. De concessies die dan aan de veiligheid moeten worden gedaan, zouden moeten worden ondervangen door ICT-gestuurde voertuiggeleiding. Ook op het punt van de brandstoffen zijn nog verbeteringen mogelijk. Nog zwavelarmere brandstof is technisch mogelijk en heeft bijvoorbeeld in Japan een marktaandeel van 40 %. De Europese normstelling zou met name voor diesel nog kunnen worden aangescherpt.

Buitengewoon interessant is de introductie van de elektrische auto die op brandstofcellen rijdt.<sup>149</sup> De verwachte overgang van de verbrandingsmotor naar de elektrische motor heeft al tot mondiale schaalvergroting in de autoindustrie geleid teneinde de ontwikkelingskosten te kunnen financieren. De oliemaatschappijen bezinnen zich op de ombouw van benzinstations tot service-punten die op een of andere wijze dienstbaar kunnen zijn aan de elektrische auto. Problematisch zijn nog de technische en veiligheidsproblemen rond de aanmaak en levering van waterstof.<sup>150</sup> En ook is het nog niet mogelijk om personenauto's van een duurzame waterstofgastank te voorzien.<sup>151</sup> De Europese Commissie stimuleert de ontwikkelingen met subsi-



dies, maar van belang is vooral dat er wetgeving komt die de elektrische auto bevordert en de brandstofinfrastructuur in de Europese Unie eenduidig en doorzichtig maakt, zodat de autofabrikanten en de benzinemaatschappijen draagvlak krijgen voor investeringen. De Nederlandse regering dient daar in Brussel voluit aan mee te werken. Daarna gaat het vooral om de tien tot vijftien jaar die nodig zijn om het wagenpark te vervangen nadat overheid en bedrijfsleven de introductie zijn overeengekomen.

Voor collectief vervoer is het van belang dat duurzaam gewonnen electriciteit blijvend wordt gebruikt voor railvervoer en dat busvervoer eveneens gebruik blijft maken van zo duurzaam mogelijke energiebronnen. Er is op dat gebied in Nederland al veel bereikt. De aanbestedende overheden dienen in hun concessievoorwaarden de ontwikkelingen terzake te bevorderen.

Mogelijk valt er ook een perspectief op meer duurzaam vliegverkeer te ontwikkelen, bijvoorbeeld via het gebruik van zeppelins, zowel voor vracht- als personenvervoer. Die zijn thans inherent veilig, kunnen vertrekken van instappunten midden in de steden, veroorzaken minder geluidshinder en gebruiken minder brandstof dan traditionele vliegtuigen. In combinatie met een bereidheid tot een zekere onthaasting moet dit alternatief aantrekkelijk kunnen worden. Het is dan aan de overheden om ruimtelijk gelegenheid voor start- en landingsplaatsen te scheppen.

Het loont de moeite om de verantwoordelijkheid voor dit type technologische vernieuwing in duurzame richting te prikkelen en te faciliteren. Interdepartementale en Europese beleidsontwikkeling op het gebied van Ruimtelijke Ordening en Verkeer & Waterstaat en een taak voor het bedrijfsleven, die prikkelt tot investeren in nieuwe technologie, zijn de centrale knoppen die moeten worden omgezet.

### **V.3. Verantwoordelijkheid voor mobiliteit bij de (georganiseerde) samenleving**

Niet alleen technologische vernieuwing, ook een anders gerichte beleidsinspanning is nodig om de doelen werkelijk binnen bereik te brengen. Een wisseling is nodig, die de verantwoordelijkheid van de burger en zijn georganiseerde maatschappelijke verbanden in het mobiliteitsvraagstuk op het juiste schaalniveau herstelt. In de sfeer van de verantwoordelijkheidsverdeling in de samenleving dient niet langer de overheid als enige aangesproken te worden op haar probleemoplossend vermogen, maar dient ook de (georganiseerde) samenleving zelf verantwoordelijk gesteld te worden voor haar bijdrage aan het genereren van niet-duurzame mobiliteit. Men bereikt deze omslag niet met de “strategie van het verkeersinfarct”: de zaak

op zijn beloop laten, opdat de markt ‘vanzelf wel’ met betere oplossingen zal komen. De verwachting dat er dan minder mobiliteit komt is niet realistisch en contraproductief. Vastlopend vervoer betekent zowel milieuvervuiling (66% meer uitstoot in de file, dan rijdend) als een stagnerende economie. Taak van de overheid is het daarentegen om de milieugebruiksruimte als randvoorwaarde aan het verkeer en vervoer ten grondslag te leggen en tegelijk deze verantwoordelijkheidsbeleving actief te honoreren.

Er moet een essentiële rol worden onderkend voor maatschappelijke organisaties bij de oplossing van verkeers- en vervoersproblemen. Alleen al op grond van welbegrepen eigenbelang, maar ook op grond van goed rentmeesterschap, mag van ondernemingen, burgers en maatschappelijke organisaties een maximale inspanning gevraagd worden om de aan hen toe te rekenen effecten op de aard en de omvang van verkeer en vervoer te verhelpen. Zou het mogelijk zijn om, net als in de Stichting van de Arbeid, maatschappelijke organisaties een rol te laten spelen? Het ‘Noordzeeberaad’ vormt daartoe een interessante aanzet.<sup>152</sup> De milieubeweging dient hierbij betrokken te worden en dat moet wat opleveren. Zij kan aanvaarden dat de procedures verkort worden in ruil voor harde randvoorwaarden. Een “Groen accoord van Wassenaar” is nodig.

Daarbij dient te worden beseft dat de kracht van het poldermodel niet op de eerste plaats ligt in het bereiken van een compromis tussen verschillende belangengroepen en de overheid, maar in de ambitieuze kwaliteit van dat compromis. Het moet een compromis zijn waarin alle betrokkenen een inspanningsverplichting op zich nemen om het als gezamenlijk opgevatte probleem te helpen oplossen. Die ambitie ontbreekt nog teveel in het *Bereikbaarheidsplan voor de Randstad*, dat een sterk compromiskarakter heeft. Zo’n accoord zou de volgende elementen kunnen omvatten, met onderscheiden benaderingen van personen- en van vracht/bestelvervoer.

#### V.4 Personenvervoer

Het personenvervoer omvat 82% van de gereden voertuigkilometers. Wat de preventie van personenvervoer betreft zou het bedrijfsleven, vooruitlopend op de kilometerheffing, op zich kunnen nemen om zelf totale vervoersformules te ontwikkelen om op duurzame en efficiënte wijze in de eigen mobiliteitsbehoefte te voorzien. Ter voorkoming van onnodige mobiliteit zullen bedrijven dan de mogelijkheden van flexibele werktijden, teleconfereren en telewerken zo veel mogelijk benutten. Dit eigen mobiliteitsbeleid, de transportkilometers die men genereert en de oplossingen die men daarbij toepast, dient als onderdeel in het milieujaarverslag zichtbaar te worden gemaakt.

Verhuisvoorschriften zijn niet populair. Daarom zouden bedrijven verhuisregelingen kunnen treffen, gebaseerd op een termijn van negen jaar - de gemiddelde verhuifrequentie van de Nederlander - dan wel inspeland op levensfasewijziging. Grote bedrijven met een goede verhuisregeling slagen erin om 95 % van het personeel binnen de regio te laten wonen. Een afspraak hierover dient binnen het georganiseerde bedrijfsleven te worden gemaakt. Als prestatie van haar kant dient de overheid de overdrachtsbelasting af te schaffen of minder prohibitief te maken.

De resterende vervoersvraag in de Randstad moet worden omgebogen in de richting van collectief vervoer. Collectief vervoer is niet per definitie hetzelfde als het huidige openbaar vervoer. Dit traditionele openbaar vervoer heeft een zeer beperkt marktaandeel in het totale vervoer. Hoewel jarenlang gestreefd wordt naar vergroting daarvan, vindt, behalve bij NS, feitelijk terugloop plaats. Daarom moet er maximaal worden ingezet op het creëren van andere collectieve vervoerssystemen, aan te leggen met behulp van publiek-private financiering, met concessies als bestuursinstrument. De recente introductie van marktwerking in het openbaar vervoer, die mede beoogde deze creativiteit uit te lokken, geschiedt echter op een te laag bestuurlijk schaal-niveau. Het mobiliteitsprobleem dient zich aan op een hogere schaal en wordt derhalve niet opgelost. Van een geïntegreerde aanpak van het mobiliteitsvraagstuk in de Randstad komt daardoor niet werkelijk iets terecht. Daartoe zou het veeleer aanbeveling verdienen om de Randstad aan te wijzen als één vervoersgebied, waarin één vervoersautoriteit met het karakter van een agentschap de bevoegdheid krijgt om een geïntegreerd vervoerssysteem te bewerkstelligen dat de fileproblematiek kan helpen oplossen en de mobiliteit in duurzame richting kanaliseert.

Dit agentschap zou een langjarige concessie kunnen verlenen aan een private partij om een deels ondergronds transportsysteem voor personen en goederen aan te leggen en te exploiteren dat de vier grote steden met elkaar verbindt.<sup>153</sup> Vanaf transferia op de ringwegen rond de grote steden moet voorts snel en aantrekkelijk collectief vervoer naar de binnensteden worden geboden.<sup>154</sup> Ook een optimale inzet van informatietechnologie moet in combinatie met een hogere spanning het benutten van bestaande rail-infrastructuur vergroten. Een verdrievoudiging van de treinenloop op het bestaande net moet kunnen worden gerealiseerd.

Voor wat het internationale personenvervoer betreft moet er een net van Hogesnelheidstreinen komen in Europa. Nederland wordt op dit net aangesloten door verbindingen als: Amsterdam-Parijs-Madrid, Amsterdam-Frankfurt-Praag-Wenen, Amsterdam-Hannover-Berlijn en Amsterdam-



Groningen-Hamburg. Deze treinen moeten het korte afstands vliegverkeer op die routes ontmoedigen en beïnvloeden mede de toekomstige stedelijke structuren op Europees niveau. Daarin ligt eerder het belang dan in het precieze aantal minuten tijdwinst. Tussen secundaire steden in Europa, die niet door HSL's kunnen worden ontsloten, dient hoogfrequent zeppelin-vliegverkeer als mogelijkheid te worden onderzocht.

Waar collectief vervoer niet mogelijk is, vervullen de auto en de fiets een rol. Ook daarbij zijn veranderingen nodig. Er zou in de Randstad een cultuuromslag bewerkstelligd moeten worden van autobezit naar (selectief) autogebruik. De overheid zou daartoe de vaste lasten van het autobezit (motorrijtuigen- en bijzondere verbruiksbelasting) en de toe te rekenen maatschappelijke kosten van het autogebruik moeten omzetten in een, ter wille van congestiebestrijding naar plaats en tijd te variëren, in rekening te brengen kilometerheffing.<sup>155</sup> In een "Groen Akkoord van Wassenaar" zou met de vakbonden moeten worden uitonderhandeld dat deze heffing niet wordt verhaald op het bedrijf. Op die manier zal ieder zelf zijn reiskosten per verplaatsing moeten betalen en zullen efficiëntere combinaties van wonen en werken worden bevorderd. De ministeries zijn grootscheeps en succesvol overgegaan op openbaar vervoer en fiets.

De overheid zou van haar kant ook een bijdrage kunnen leveren in het verminderen van het autoverkeer, waar het bedrijfsleven overigens evenzeer mee gediend is omdat er dan meer ruimte beschikbaar komt op de wegen. Van belang is daartoe dat de gemeentelijke overheden in elke woonwijk een centrale parkeerruimte beschikbaar maakt voor 'auto-delers'. Het via internet op afroep huren van een voor de specifieke vervoersbehoefte geschikte auto, die op loopafstand beschikbaar is, blijkt een bijdrage te leveren aan een vermindering van het autogebruik, omdat er per vervoersvraag gekozen wordt tussen fiets, auto en openbaar vervoer.<sup>156</sup> Waar nodig kan in dichtbevolkte gebieden een naar ruimte en tijd gedifferentieerde parkeerbelasting deze omslag van bezit naar gebruik verder bevorderen. Auto's zullen daarvoor gemiddeld zeven uur per dag kunnen worden benut in plaats van gemiddeld één uur. Dit bevordert dematerialisatie. Door zijn hoge bebouwingdichtheid is Nederland bijzonder geschikt voor deze coöperatieve vormen van autogebruik, maar de brede invoering ervan heeft nog een duwtje in de rug nodig.

Inzake rekeningrijden zet het regeringsbeleid thans in op invoering in de spits op de grote wegen in de verkeersintensieve gebieden met een prijsstelling die neerkomt op verdubbeling van de variabele autokosten. Het verwachte resultaat is een zekere terugdringing van het verkeer op de wegen in

kwestie. De maatregel is echter generiek, treft alle weggebruikers (ongeacht hun substitutiemogelijkheden) en wordt zeer ingewikkeld te handhaven. De verwachting is dat rekeningrijden de files wel beperkt zal verminderen, maar niet opheffen. Gezien alle complicaties die gemoeid zijn met het rekeningrijden zoals het kabinet dat invoert, geven wij de voorkeur aan de reeds genoemde kilometerheffing.

Daarnaast zou op de thans bekende knelpunten moeten worden ingezet op de aanleg van aanvullende infrastructuur in de vorm van betaalstroken. Voor extra betaalstroken kan worden gedacht aan benutting van berm- en dubbeldekswegen of ondergronds bouwen. Zij vergen geen onteigening, geen nieuwe dijklichamen etc., dus korte realiseringstermijnen. Voor deze aanvullende infrastructuur dienen private investeringen en private exploitatie mogelijk gemaakt te worden. Deze duale infrastructuur wordt ten onrechte wel als een nieuwe tweedeling in de samenleving bestempeld. De overheid blijft in onze optiek verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van een verkeers- en vervoersinfrastructuur op een elementair niveau. Dat wil zeggen dat voor de bevolking een algemeen toegankelijke infrastructuur van een behoorlijk gehalte (te definiëren in termen van doorstroomsnelheid) beschikbaar is. Daarin ligt de te betrachten rechtvaardigheid.<sup>157</sup> Het meerdere kan naar behoefte tegen hogere prijzen ontwikkeld en aangeboden worden.

## V.5 Vrachtvervoer

Ook vervoerders en verladers zullen moeten worden uitgedaagd om de handen ineen te slaan en een gecoördineerd plan van aanpak te ontwikkelen, waardoor milieu-overwegingen een zodanig geïntegreerd onderdeel van de bedrijfsstrategie worden dat zij zowel vervoer-preventie als de vervoerswijze-keuze mede bepalen. De Adviesraad Verkeer en Vervoer bepleit ter wille van het voorkomen van onnodig vervoer geen *just in time delivery* meer. Het vervoerende en verladende bedrijfsleven zou zich in dit preventieve verband kunnen verplichten om *e-commerce* in te zetten dat het een bijdrage levert aan een meer duurzame economie. Uiteraard heeft *e-commerce* dikwijls een materieel vervolg, maar niet altijd. CD's bijvoorbeeld kunnen ook worden geladen vanaf het internet, zonder fysiek getransporteerd te zijn (hoewel ook dan de lege schijfjes eerst bij de klant moeten zijn aangekomen). Deze mogelijkheden dienen creatief verder geëxploreerd te worden. Vooralsnog zal er echter tenminste sprake zijn van duale systemen: de 'oude' en de 'nieuwe' economie zullen naast elkaar bestaan. Met als gevolg dat het totale vrachttransport in de zin van meer ritten met kleinere zendingen alleen nog maar groeit.<sup>158</sup> Het bedrijfsleven zou zich moeten inspannen om *e-commerce* met het oog op duurzaamheid intelligenter in te zetten.

Waar mogelijk dient vervoer-preventie te leiden tot vermindering van het aantal transportstappen in de distributie. En tot het voorkómen van vervoer door het efficiënter maken van de aan- en afvoer van grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten, of door over te stappen op andere toeleveranciers of andere productielokaties. Aldus wordt “industriële ecologie” gecreëerd.<sup>159</sup> Alleen al vanwege stijgende energieprijzen mag verwacht worden dat in de komende decennia de productie dichterbij de gebruiker zal plaatsvinden. Daar kan nu al op ingespeeld worden. Zo ook zou een meer op de, voor het gemengd bedrijf kenmerkende, grondstof-product-grondstof-cyclus georiënteerde agrarische sector een geringere impuls voor de vervoerseconomie opleveren, dan de huidige situatie, waarin het mestprobleem in feite het dumpen van geïmporteerde goedkope veevoeder-*input* op een te kleine oppervlakte behelst. Ook het veelbekritiseerde transport van levende dieren door Europa kan worden verminderd door in ons land de strengere slachtoorschriften van de landen waaraan geleverd wordt over te nemen en de handhaving daarvan te garanderen. Het agrarische bedrijfsleven kan hier in samenwerking met het landbouwbeleid verandering brengen.

Voor de niet vermijdbare mobiliteit is het van belang dat de overheid en de bedrijfstak zelf elke vervoerswijze op zichzelf binnen duurzame kaders brengen door normstelling, omzetting van de vaste kosten in een kilometerheffing, technologische innovatie, zelfregulering etc. Vervoer over de weg kan uit milieu-oogpunt nog verder verbeterd worden door verschillende maatregelen die door de sector zelf zijn voorgesteld.<sup>160</sup> Het overheidsbeleid zou zich daarbij moeten richten op het in rekening brengen van de maatschappelijke kosten, bijvoorbeeld door een verlaging van de kilometerheffing als men schoner vervoert. Het is daartoe van belang dat de duurzaamheid van de verschillende vervoerswijzen correct wordt ingeschat. Bij goederenvervoer zien wij dat door dematerialisatie het gewicht van de vervoerde goederen achterblijft bij de groei van het BBP. Het zou daarom beter zijn om het begrip ‘tonkilometer’ te vervangen door het begrip ‘benutting’.<sup>161</sup> Een duurzame vervoerswijze-keuze kan vervolgens een verschuiving betekenen naar spoor, water en/of buizen.<sup>162</sup> Het hoeft niet. Vervoer over de weg blijkt soms milieutechnisch beter en ook dient rekening te worden gehouden met voor- en natransport bij rail- en binnenvaart.<sup>163</sup> Aandacht dient vooral uit te gaan naar intermodaliteit (gemakkelijke aansluiting van de ene vervoerswijze op de andere) en nieuwe vervoerstechnologie, met name in de stedelijke gebieden.

In de sfeer van het vervoerende bedrijfsleven bestaan voorts wensen om dynamische doelgroepenstroken op autosnelwegen en exclusieve in- en uit-

voegstroken bij bedrijventerreinen aan te leggen, busbanen mede te mogen gebruiken, dynamische inhaalverboden te realiseren, met langere vrachtauto's (ecocombi) te kunnen rijden alsmede de distributietijdstippen ('s nachts en met betrekking tot de venstertijden in binnensteden) te optimaliseren. Al deze wensen dienen in *package-deal* tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven overwogen te worden, teneinde de milieudoelstellingen binnen bereik brengen en de congestie te verminderen. Het is denkbaar dat de overheid de doorstroming van goederen van zo bijzondere betekenis acht dat men daarvoor extra voorzieningen wil toestaan. Als vrachtwagens op een eigen rijstrook kunnen rijden en de snelheden door voertuiggeleiding geharmoniseerd worden, nemen ook de veiligheid en de wegcapaciteit toe en het energiegebruik af.<sup>164</sup> Inzake NOx moet dit mogelijk zijn. Het energieverbruik moet eveneens langs verschillende, genoemde wegen omlaag kunnen worden gebracht. Voor CO<sup>2</sup> ligt het moeilijker. Daar zal voluit moeten worden ingezet op de ontwikkeling van nieuwe technologie.

## V.6 Vliegverkeer

De in het kader van de in dit rapport ontwikkelde gedachten over een economisch perspectief dat een accent legt op "Nederland Regieland", vereist dat in ons land bedrijven zijn gevestigd die op een mondiale schaal kunnen opereren. Die vestigingsbeslissingen worden door een groot aantal factoren bepaald. Eén daarvan is een effectieve vervoersinfrastructuur, waartoe ook een intercontinentale luchthaven behoort. Om die te kunnen handhaven, is het van belang dat de bestemmingsmarkt van de KLM, als hoofdgebruiker van Schiphol, in ons land betrekkelijk klein is. Schiphol als intercontinentale luchthaven is daarom alleen mogelijk als de KLM samen met andere luchtvaartmaatschappijen transferstromen aantrekt. De transferpassagiers zorgen voor een rendabele vliegtuigbezetting. Daardoor kan vanuit Amsterdam een intercontinentaal netwerk onderhouden worden. En daardoor is Nederland aantrekkelijk geworden als vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven. Zowel in de sfeer van de *assemblage*, als in de sfeer van kennisontwikkeling en logistiek.

Op de overheid komt de vraag af of zij bij de ruimtelijke inrichting van het land met deze ambities rekening wil houden. Zij doet dat als duidelijk is dat Schiphol een bijdrage levert aan de wenselijke economische structuur en als de ruimtelijke afweging tegen andere beschermingswaardige belangen op rechtvaardige wijze kan geschieden. Deze bijdrage aan de wenselijke economische structuur is er inderdaad. Niet zozeer in de directe zin van het transporteren van veel mensen, dat levert op zichzelf geen grote bijdrage aan de economie op, als wel indirect doordat hoofdkantoren van internationale

concerns zich mede om reden van de beschikbaarheid van een luchthaven in ons land vestigen. Dat past bij de beoogde regiefunctie. De ontwikkeling van de luchthaven Schiphol moet vanuit het overheidsbeleid dan ook niet zo zeer positief gewaardeerd worden vanwege het volume aan vervoerde passagiers, als wel vanwege de bijdrage die geleverd wordt aan de regiefunctie.

De overheid is er ook voor verantwoordelijk dat vliegverkeer zich binnen op duurzaamheid gebaseerde voorwaarden, zoals die vastgelegd zijn als nationale milieudoelstelling, ontwikkelt. Deze eisen omvatten geluidhinder, veiligheid, luchtverontreiniging en energiegebruik. De NV Schiphol moet daartoe worden geprivatiseerd, als een gewoon bedrijf kunnen handelen en zo ook worden behandeld.<sup>165</sup> Het geprivatiseerde Schiphol moet zelf verantwoordelijk worden voor de inpassing in zijn exploitatie van de door de overheid vastgestelde milieugebruiksruimte, net als dat bijvoorbeeld bij de chemische industrie het geval moet zijn. De luchthaven kan aan deze milieueisen dan op verschillende wijzen trachten te voldoen. Op de eerste plaats zal Schiphol kunnen werken met een naar geluidsproductie, emissies, energiegebruik en tijdstip (dag of nacht) gedifferentieerde tariefstelling inzake start- en landingsrechten aan de luchtvaartmaatschappijen en luchthavenbelasting voor de passagiers. Deze maatregelen kunnen het aantal vliegbewegingen reguleren en zij moeten technologische vernieuwing uitlokken. Positieve en negatieve prikkels voor luchtvaartmaatschappijen, die investeringen in een geluids- en emissiearme vloot stimuleren, zijn onderdeel van een capaciteitsbeleid dat de milieuruimte in acht neemt. Op de tweede plaats kan men daartoe zelf streven naar een optimale configuratie van het banenstelsel.

De maatregelen, die de private onderneming Schiphol zelf kan nemen, roepen echter ook concurrentie-effecten op ten opzichte van andere luchthavens. Daarom is een Europees luchthavenbeleid noodzakelijk en voorzover dat niet toereikend is, dient duurzaamheid opgenomen te worden in het beleid van de *International Civil Aviation Organisation*<sup>166</sup> In dat kader past een internationaal gecoördineerde reële toedeling van kosten. In dit Europese en mondiale beleid zouden, teneinde luchtverkeer als een gewone bedrijvigheid te behandelen, een BTW-heffing op vliegtickets een plaats moeten krijgen, alsmede een kerosineaccijns en een kilometerheffing waarin de maatschappelijke kosten worden toebedeeld. De Europese Commissie acht een kerosineheffing of een emissieheffing mogelijk op basis van de gevlogen afstand en de eigenschappen van de vliegtuigmotoren. Vluchten binnen de EU zijn 'binnenlandse' vluchten en vallen onder de Kyoto-doelstelling.

De verantwoordelijkheid voor een creatieve exploitatie van de vervoersvraag



ligt binnen de door de overheid te stellen randvoorwaarden dus bij de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen zelf. De door de overheid terecht aan de luchthaven te verbinden milieu- en veiligheidseisen zullen voor de vliegmaatschappijen eerder betekenen dat men kiest voor geluidsarme en veilige vliegbewegingen. En waarom zouden continentaal vliegtoerisme en vrachtovervoer, die niet via de trein kunnen plaatsvinden, maar wel via bijvoorbeeld zeppelin-achtige luchtschepen, niet in zulke eigen afwegingen van luchthaven en luchtvaartmaatschappijen kunnen worden betrokken? De randvoorwaarden kunnen leiden tot een daling van het passagiersaantal op Schiphol ten opzichte van het referentiescenario in 2010.<sup>167</sup> Uit een oogpunt van het overheidsbeleid zijn echter niet de passagiersaantallen en vliegtuigbewegingen relevant, zij dienen in dit perspectief niet langer als criteria van overheidsbeleid te fungeren. Van belang is de voor de mondiale regiefunctie van de Nederlandse economie belangrijke aanwezigheid van een intercontinentale luchthaven binnen randvoorwaarden van duurzaamheid. Die aanwezigheid is binnen het hier voorgestelde beleidskader, met een meer kwalitatieve ontwikkeling van het luchtverkeer, goed mogelijk.

## V.7 Een strategie voor private financiering

Het is van groot belang dat de georganiseerde samenleving een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de mobiliteit en de infrastructuur aanvaardt. Daartoe dienen de mogelijkheden van private financiering en exploitatie van infrastructuur te worden verbeterd. Een zuivere vergelijking tussen publieke en private financiering vergt om te beginnen een andere opzet van de kostencalculatie aan de zijde van de overheid. Hoewel de kosten achteraf vaak hoger zijn dan begroot, rekent het Rijk gewoonlijk niet op risico's van duurder uitvallende investeringen. Ook het verdisconteren van thans op de Rijksbegroting niet expliciet in de berekeningen met betrekking tot investeringen in de infrastructuur betrokken kosten, zoals inzake de totale levensduur, de afschrijvingstermijn, de totale exploitatielasten, etc., kan tot een andere afweging leiden.

Ook bij een zuivere kostenvergelijking zullen private financiers echter alleen belangstelling kunnen hebben als het rendement op hun investeringen, vanwege het risico, tenminste iets hoger is dan bijvoorbeeld het rendement op staatsobligaties. Dat betekent dat de prijs van het gebruik van de privaat aan te leggen infrastructuur hoger ligt dan wanneer de investering plaatsvindt vanuit de Rijksmiddelen. Daarbij wordt immers geen rendementseis gesteld. Deze méérprijs zal door de consument alleen worden opgebracht als er een evenredig grotere vervoerskwaliteit wordt aangeboden. Dat is op zijn beurt alleen mogelijk als de infrastructuur in kwestie



uitsluitend ter beschikking staat van de betalende klanten en de opbrengsten ten goede komen aan de investeerder. In het algemeen zal aan een dergelijke eis alleen voldaan kunnen worden bij een scherpe scheiding van de publieke en de private infrastructuur. Deze scheiding is bijvoorbeeld denkbaar bij ondergrondse infrastructuur of dubbeldekswegen.

Voorts zal de overheid voor lange tijd - in elk geval de tijd die nodig is om het met private investeringen beoogde rendement te realiseren - moeten garanderen dat zij met haar beleid het door de privaat geëxploiteerde infrastructuur geboden kwaliteitssurplus niet negatief zal beïnvloeden. Dat betekent dat de overheid voor lange tijd zal moeten aangeven wat haar beleid met betrekking tot de variabele autokosten en de kosten van openbaar vervoer zal zijn. Ook het beleid met betrekking tot de bereikbaarheid met openbaar vervoer en via de publieke infrastructuur zal zich binnen afgesproken normen moeten afspelen. Dat vergt dus een sterke zelfbinding van de overheid, die over de termijn van een kabinetsperiode heen reikt. En die ook het Europees beleid zal moeten omvatten. Omdat een overheid zulke langjarige garanties nauwelijks kan afgeven, zullen ofwel de terugverdientijden voor private investeringen relatief kort zijn en dus de consumentenprijzen hoog, of de overheid moet zich instellen op het betalen van schadevergoedingen als zij zich - om nog niet te voorzien, maar op zichzelf aan het algemeen belang ontleende redenen - inderdaad niet aan de afspraken zal kunnen blijven houden. De overheid zal zich als een betrouwbare partner in publiek-private samenwerkingsconstructies moeten gaan manifesteren, bijvoorbeeld door zich bereid te verklaren de risico's te delen.

De Rijksoverheid zal deze overwegingen moeten samensmeden tot een heldere investeringsstrategie van een langdurig betrouwbare overheid, in combinatie met een strakkere ruimtelijke ordeningspolitiek en het meer verantwoordelijk stellen van het bedrijfsleven voor de door haar gegenereerde mobiliteit. Daarbij moet zij er voorts rekening mee houden dat bouwers wel willen innoveren, maar dat anderen moeten financieren. En dat banken en pensioenfondsen wel willen financieren, maar dat anderen moeten exploiteren. En dat bij collectief vervoersrailinfrastructuur grotere bevolkingsconcentraties nodig zijn dan thans. Een integrale benadering van deze aard zal het betrekken van private investeringen bij het oplossen van de mobiliteitsproblematiek mogelijk moeten maken.

## V.8 Conclusies

Aan de mobiliteit kleeft zowel een duurzaamheids-, als een congestieprobleem. Er doet zich een bereikbaarheids- en een milieuvraagstuk voor. In

beide spelen de inrichting van de samenleving en de economie, de technologie en de levensstijl een grote rol. De vraag is hoe onnodige mobiliteit beperkt kan worden en de overige mobiliteit binnen kaders van duurzaamheid kan worden gebracht. Het beleid dient zich daartoe te richten op vervoerspreventie, op milieugebruik aan de bron (om technologische innovatie uit te lokken) en op kanalisatie van het vervoer via beprijzing (alle kosten variabel maken en toerekenen) en benutting (door ruimtelijke ordening, infrastructuurbeleid en inzet van ICT).

Een anders gerichte beleidsinspanning is bovendien nodig om de doelen werkelijk binnen bereik te brengen. Een wisseling is nodig, die de verantwoordelijkheid van de burger en zijn georganiseerde maatschappelijke verbanden in het mobiliteitsvraagstuk op het juiste schaalniveau herstelt. In de sfeer van de verantwoordelijkheidsverdeling in de samenleving dient niet langer de overheid als enige aangesproken te worden op haar probleemoplossend vermogen, maar dient ook de (georganiseerde) samenleving zelf verantwoordelijk gesteld te worden voor haar bijdrage aan het genereren van niet-duurzame mobiliteit. Een 'Groen akkoord van Wassenaar' is nodig.

In zo'n akkoord zouden bedrijven moeten worden uitgedaagd om vervoersformules te ontwikkelen, die de schaarse capaciteit creatief benutten. De vervoersvraag in de Randstad moet worden omgebogen in de richting van collectief vervoer. Voor de Randstad moet een langjarige concessie worden verleend aan een consortium van private partners om een transportsysteem voor personen en goederen aan te leggen en te exploiteren, dat de vier grote steden met elkaar verbindt. Voorts moet daar een cultuuromslag worden bewerkstelligd van autobezit naar (selectief) autogebruik. Facilitering van auto-delers-systemen past daarbij.

Vervoerders en verladers dienen te worden uitgedaagd om de handen ineen te slaan om een gecoördineerd plan van aanpak te ontwikkelen, dat de groeiende vervoersstromen efficiënter afwikkelt, zodat een bijdrage aan duurzaamheid wordt geleverd. De overheid dient dit te ondersteunen met een actieprogramma dat de ontwikkeling van nieuwe generaties transportsystemen coördineert en stimuleert, nieuw zowel in technische zin als qua beheersvorm. Per saldo moeten er aldus package-deals gesloten kunnen worden tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven, die de milieudoelstellingen binnen bereik brengen. Interdepartementale beleidsontwikkeling op het gebied van Ruimtelijke Ordening en Verkeer & Waterstaat en een taak voor het bedrijfsleven, die prikkelt tot investeren in nieuwe technologie, zijn de centrale knoppen die moeten worden omgezet.

Het geprivatiseerde Schiphol moet zelf verantwoordelijk worden voor de inpassing in zijn exploitatie van de door de overheid vastgestelde milieugebruiksruimte. De maatregelen, die de private onderneming Schiphol zelf kan nemen, roepen echter ook concurrentie-effecten op ten opzichte van andere luchthavens. Daarom is een Europees luchthavenbeleid noodzakelijk met een internationaal gecoördineerde reële toedeling van kosten. In dat kader moet een intercontinentale kwaliteitsluchthaven met selectief vliegverkeer op de huidige locatie mogelijk zijn.







# VI. Een duurzame ruimtelijke inrichting

Welk ruimtelijk concept is vereist voor een samenleving met een duurzame economie en infrastructuur in een integrerend Europa, zoals in de vorige hoofdstukken geschetst? Zijn daartoe aanpassingen aan het ruimtelijke ordeninginstrumentarium nodig?<sup>168</sup> Eind 1999 besprak de Tweede Kamer een Startnota Ruimtelijke Ordening. In 2001 verschijnt de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die het beleidskader moet gaan vormen voor de ruimtelijke inrichting van ons land vanaf 2001/2002 tot 2020, met een ‘doorkijk’ tot 2030. Wij bezien het vraagstuk in dit hoofdstuk vooral vanuit het perspectief van duurzaamheid, hetgeen betekent dat niet alle aspecten van ruimtelijke ordening aan de orde komen. Dat geldt ook de ontwikkelingsvoorwaarden voor een vitaal platteland, waarover het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 2001 een afzonderlijk rapport laat verschijnen.

## VI.1 Rechtvaardigheid en ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is de afweging van waarden en belangen in hun ruimtelijke vertaling. De respectievelijke waarden en belangen (wonen, werken, voedselproductie, verkeer/transport, recreatie, natuur en enige speciale taken zoals defensie, energieproductie e.d.) vormen sectoren. De afweging van de claims die de verschillende sectoren op de beschikbare ruimte leggen, geschiedt op facetniveau en dus via de Wet Ruimtelijke Ordening. De sectoren met elk hun eigen wetgeving behoren hier volgend te zijn en niet heersend.<sup>169</sup> Ook de inrichtingswetgeving (bijvoorbeeld de Landinrichtingswet en de Ontgrondingenwet) is per definitie ‘volgend’. Het totaal van de sectorale claims overtreft de beschikbare ruimte in ons land. De ervaring leert dat de ruimtebehoefte in de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen en dat dit proces nog niet tot stilstand is gekomen. Daarom dienen in de ruimtelijke ordening de ruimtebehoeftes van de verschillende maatschappelijke sectoren tegen elkaar te worden afgewogen. Ook als de vraag het aanbod niet overtreft, worden bij de toedeling van ruimte aan de verschillende sectoren overigens normatieve keuzen over de wenselijke inrichting van de samenleving gemaakt. De toedeling van schaarse ruimte is daarom een overheidstaak. De overheid is immers het enige sector-overschrijdende orgaan in de samenleving dat bindende beslissingen kan nemen.

Deze toedeling van ruimte aan de sectoren vergt afwegingscriteria. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zou daarom moeten openen met het noemen en bespreken van die criteria, die de regering aan haar ruimtelijk beleid ten grondslag legt. Dat is echter niet gebruikelijk. Politici spreken bij ruimtelijke ordening het liefst van een ‘integrale’ benadering. Maar wat

zegt die uitdrukking? Niet méér dan dat alle belangen in de afweging moeten worden betrokken. Op zichzelf is dat al belangrijk, maar hoe zij tegen elkaar worden gewogen, is daarmee nog niet bepaald. En daar komt het wel op aan.

In de christen-democratie worden de afwegingen bepaald door de waarden publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid (waarvan het subsidiariteitsbeginsel deel uitmaakt), rentmeesterschap en solidariteit. Publieke gerechtigheid is het hoofdmotief voor ruimtelijke ordening dat ertoe moet leiden dat de verschillende sectoren naar hun ruimtebehoefte ‘tot hun recht’ kunnen komen. Rentmeesterschap bepaalt de juiste inbedding van de verschillende maatschappelijke sectoren in een duurzame omgang met het natuurlijk milieu. Solidariteit betekent dat de verschillende sectoren over en weer elkaars eigenheid eerbiedigen en dat sterkere sectoren omzien naar de zwakkere waardoor er draagvlak ontstaat voor overheidsbeleid dat bij de toedeling van ruimte de zwakke sectoren extra beschermt, omdat de markt dat niet zal doen. Gespreide verantwoordelijkheid leidt enerzijds tot een taakverdeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties en burgers en anderzijds tot een taakverdeling tussen de bestuurslagen, waarbij hogere lagen niet moeten doen wat lagere kunnen. Toepassing van deze waarden op de ruimtelijke ordening leidt tot een bepaalde taakstelling voor de overheid, tot een taakverdeling tussen de overheid enerzijds en burgers en hun maatschappelijke organisaties anderzijds, alsmede tot een taakverdeling binnen de overheidsskolom tussen hogere en lagere bestuurslagen.

#### *Afweging op basis van publieke gerechtigheid*

De afweging van ruimtelijke claims moet volgens de christen-democratie worden geleid door het publieke gerechtigheidsbeginsel. Dit beginsel vergt van de overheid dat zij alle sectoren van de maatschappij - en dus niet alleen de economische - ‘tot hun recht’ laat komen. *Suum cuiquæ*edere sector het zijne, dat is de strekking van het rechtvaardigheidsbeginsel. Maar wat omvat ‘het zijne’? Wordt dit bepaald naar behoefte of naar prestatie? En wat bepaalt die behoeften en die prestaties? Die vraag kan alleen worden beantwoord vanuit een inhoudelijke opvatting van een goede samenleving. De christen-democratie wenst een veelvormige samenleving waarin de verschillende aspecten van het bestaan - onderwijs, opvoeding, zorg, gezinsleven, wonen, voedselvoorziening, werken, sport en recreatie, geloofsbeleving, informatieuitwisseling, natuurbeleving etc. - elk op zinvolle wijze tot hun recht kunnen komen en geen de ander overheerst. De zinvolheid van deze activiteiten wordt niet op de eerste plaats bepaald door hun financiële rendement of hun bijdrage aan de economische groei, maar door hun intrinsieke waarde. Die bepaalt hun, breed op te vatten, nut.

Alle sectoren maken elk voor zich legitiem aanspraak op een betrekkelijke



zelfstandigheid en dus op ruimte. Tegelijk hebben zij met elkaar te maken. Zij produceren over en weer goederen en diensten, die voor de samenleving als geheel van belang zijn. Zonder goed onderwijs en goed gezinsleven is er bijvoorbeeld geen goed bedrijfsleven of politiek mogelijk. En omgekeerd. De verschillende sectoren zijn aldus met elkaar vervlochten. Er is convergentie of complementariteit nodig tussen de verschillende leefsfere, die relatieve autonomie nodig hebben om zich naar hun eigen karakter te kunnen ontwikkelen, maar tegelijk van elkaar afhankelijk zijn. Convergentie is echter niet vanzelfsprekend. De vervlechting brengt evenzeer het risico met zich mee dat de belangen over en weer botsen. De christen-democratie heeft daarbij oog voor gezonde rivaliteit, maar wil voorkomen dat dit ten koste gaat van de intrinsieke waarde van de verschillende sectoren, waaronder de als Schepping opgevatte natuur. In de afweging van ruimteclaims dienen zich daarom, méér nog dan een negatieve afscherming in de zin van 'niet-schaden', wederzijds respect en eerbiediging van elkaars nut tussen de verschillende sectoren te weerspiegelen. Een aldus te bewerkstelligen en veronderstelde positieve betrokkenheid op elkaars elementaire functioneren bepaalt mede het van overheidswege te handhaven algemeen welzijn, dat in het publieke gerechtigheidsbeginsel tot uitdrukking komt, omdat het invulling geeft aan 'het zijne' dat iedere sector ter beschikking moet staan en dat tegelijk voor de andere sectoren van wezenlijke betekenis is.

Het is de taak van de overheid om een elementair functioneren van elk van deze sectoren, ook door middel van toedeling van ruimte, veilig te stellen opdat ieders, breed opgevatte, nut kan worden gerealiseerd. 'Elementair' wil zeggen dat het wezen van de sectorale activiteit tot zijn recht kan komen. De overheid hoeft niet alle verlangens op het betreffende sectorale terrein te honoreren. Wij zullen in het navolgende, bij de bespreking van de afzonderlijke ruimteclaims, nader aangeven wat wij onder dit elementair beschermwaardige niveau van functioneren verstaan.

#### *Taakverdeling tussen overheid en maatschappij*

Ontwikkelingen gericht op het realiseren van een duurzame samenleving en fysieke omgeving nopen tot een beperkt, maar krachtig overheidsoptreden. Dit optreden vindt zijn eigenheid niet in omvattende sturing van maatschappelijke processen, maar in de ontwikkeling en handhaving van recht dat een uitdrukking vormt van de rechtvaardige afweging van botsende belangen. Voor wat betreft de taakverdeling tussen overheid enerzijds en burgers en hun organisaties anderzijds geldt dat de toedeling van ruimte een overheidstaak is, terwijl er bij de inrichting en het beheer van de ruimte vooral sprake moet zijn van eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties. Zowel bij deze inrichting en het beheer van de ruimte, als



in hun rol als medeconstituent van democratische besluitvorming inzake de toedeling van ruimte, appelleert de christen-democratie ook burgers en hun organisaties tot solidariteit en rentmeesterschap.

#### *Taakverdeling binnen de overheidsskolom*

Voor wat betreft de taakverdeling binnen de overheidsskolom geldt dat hogere bestuurslagen ernaar dienen te streven dat lagere overheidsniveaus hun taken zo goed mogelijk kunnen uitoefenen. Dat betekent in het algemeen dat hogere lagen niet moeten doen wat lagere kunnen, maar het betekent eveneens dat er bepaalde bevoegdheden naar het hogere niveau moeten worden getild, als de vraagstukken in kwestie alleen op die schaal adequaat kunnen worden aangevat. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel leidt niet per definitie tot een minimale overheid. Integendeel, het bewerkstelligt dat de besluitvorming, met inachtneming van reikwijdte-effecten in de ruimte en de tijd, zoveel mogelijk wordt toegesneden op de oplossing van de concrete vraagstukken in kwestie. Dat betekent dat de Rijksoverheid de leiding moet nemen voor wat betreft centrale keuzes inzake de ruimtetoedeling en inzake de procedures waarlangs beslissingen tot stand moeten komen. De concrete uitwerking per gebied en het stimuleren van ontwikkelingen behoren tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden.<sup>170</sup> Het subsidiariteitsbeginsel, als principe van verantwoordelijkheidsverdeling, vergt daarbij dat de taken dan ook helder toebedeeld worden en in de praktijk onderscheiden blijven. Een op het bevoegde niveau genomen beslissing dient niet op een ander niveau nog eens dunnetjes te kunnen worden overgedaan!

## 6.2 Ruimtelijk beleidsinstrumentarium

106

Men kan de Wet op de Ruimtelijke Ordening beschouwen als een gebouw.<sup>171</sup> De 'etages' zijn de planvormen op de diverse overheidsniveaus. De basis wordt gevormd door het gemeentelijk bestemmingsplan. Eventueel bestaat er een tussenvloer: het (intergemeentelijk) structuurplan. De eerste verdiepingvloer is het provinciale streekplan. De tweede verdiepingvloer wordt gevormd door de nota's Ruimtelijke Ordening en de Planologische Kernbeslissingen (PKB) van de rijksoverheid. Tal van PKB's zijn in wezen sectoraal van karakter, al berusten ze instrumenteel gezien op de Wet Ruimtelijke Ordening. Het Structuurschema Groene Ruimte heeft daarentegen een tamelijk facetmatig karakter, evenals de VINEX en VINAC. Op het Europese niveau ontbreekt nog een vloer.

De muren van het gebouw worden gevormd door de planhiërarchie zoals die inmiddels in de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt verankerd.

Voorts dienen de aanwijzingsbevoegdheden van Rijk en Provincies als verticale elementen te worden beschouwd. Per saldo betekent dit dat de verantwoordelijke rijksoverheid de ruimtelijke hoofdstructuur vastlegt, dat wil zeggen dat zij op de eerste plaats over de grote infrastructurele projecten beslist. Een Wet Grote Projecten zorgt ervoor dat deze, met inachtneming van rechtszekerheid en integraliteit van de afwegingen, sneller kunnen worden gerealiseerd. Voorts zou overwogen moeten worden of gemeenten en provincies van tevoren financieel kunnen worden gecompenseerd voor het ongemak dat zij lijden door nieuwe infrastructurele projecten. Met die compensatie moet men dan tijdig lokaal beslissen hoe men de inpassing van die infrastructuur ter plekke wil regelen.

Op de tweede plaats betekent het dat de rijksoverheid de globale ontwikkelingsrichting bepaalt en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden (zoals mobiliteitsbeheersing, openbaar vervoerontsluiting, waterbeheer) waarbinnen lagere overheden beslissingen nemen. Dit betekent dat bijvoorbeeld de concrete aanwijzing van nieuwe bouwlocaties tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden moet gaan behoren. Het Rijk toetst alleen of de randvoorwaarden in acht zijn genomen. Binnen de categorie 'lagere overheden' zijn in het bijzonder de provincies van belang teneinde regionaal een gebiedseigen aanpak te kunnen bepalen. Hun juridische mogelijkheden om hun beleidskeuzen te laten doorwerken in het gemeentelijk beleid dienen daartoe te worden vergroot.

Op de derde plaats betekent het dat de rijksoverheid gebieden aanwijst die vanwege bijzondere cultuurhistorische of natuurwaarden directe bescherming behoeven. De beperkingen die dit met zich meebrengt voor de betrokken gemeenten – zij kunnen anders dan andere gemeenten immers geen inkomsten meer genereren uit gronduitgifte, woningbouw en bedrijventerreinen, of een toegenomen bevolkingsaantal - dienen via het Gemeentefonds te worden gecompenseerd, zodat een behoorlijke taakuitoefening gegarandeerd blijft. Waar deze gemeenten via herbestemming nog wel kunnen bouwen, dienen de Huisvestingswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten hen in de gelegenheid te stellen de lokale bevolking daarbij voorrang te geven.

#### *Contouren en de toedeling van ruimte*

De toedeling van ruimte, die in feite een normering is, dient uit een oogpunt van doeltreffende sturing niet op individueel niveau, maar op mesoniveau plaats te vinden. De sturing kan het best gestalte krijgen door contouren te trekken op de kaart van Nederland, waarbinnen bepaalde ontwikkelingen al of niet mogelijk zijn. Deze contouren kunnen worden afgeleid



van de in een vorige paragraaf genoemde wenselijke ruimtelijke hoofdstructuur. Zij leiden tot een indeling van ons land in drie typen gebieden:

*Beschermde gebieden in groene contouren* door het Rijk aangewezen gebieden met voorrang voor bijzondere waarden, waar wel de mogelijkheid van herstructurering tussen landbouw en natuur bestaat, maar geen ruimte meer is voor uitbreiding van de bebouwing of exploitatie van delfstoffen die structurele effecten heeft op het gebied in kwestie. Hierbij kan worden gedacht aan (nieuwe) nationale parken, de Wadden, de Ecologische Hoofdstructuur, als ook aan een aantal gebieden die in cultuurhistorisch opzicht als beschermwaardig worden aangemerkt. Ook bepaalde delen van het Groene Hart moeten tot de beschermde gebieden worden gerekend, naast andere delen waar een beheerste economische ontwikkeling mogelijk moet zijn. Dorpen binnen de groene contour worden zelf omsloten door een rode contour, waarbinnen beheerste ontwikkeling een voor de eigen bevolking tot de mogelijkheden moet behoren.

*Intensiveringsgebieden in rode contouren* gebieden waar volop ruimte wordt geboden aan wonen en werken, met inachtneming van de milieuwetgeving. Door het Rijk te formuleren randvoorwaarden zijn hierbij: zo groot mogelijke bundeling van nieuwe infrastructuur; kwaliteitseisen aan de bebouwing; differentiatie in typen bedrijfslocaties en daaraan gekoppeld rendement qua arbeidsplaatsen; herstructurering bestaande woon- en bedrijfslocaties in relatie met de aanleg van nieuwe. De contouren dienen te worden bepaald op basis van een voor een duurzame samenleving noodzakelijk stedenbouwkundig ontwerp.

*Balansgebieden in gemengde contouren* gebieden waar ruimte is voor werken en wonen, primair voor de eigen bevolking, in balans met de natuur en landschappelijke waarden.

Deze driedeling bepaalt de voor verdere toedeling aan de diverse claims beschikbare ruimte. De contouren dienen daartoe juridisch verankerd te worden in de ruimtelijke wetgeving.

### VI.3 De ruimtelijke hoofdstructuur en de beoordeling van ruimtelijke claims

De afweging van ruimtelijke claims begint niet met een schoongewassen lei vanaf een soort nulpunt. Er is al een historisch gegroeide ruimtelijke hoofdstructuur van ons land die niet gemakkelijk ter zijde geschoven kan worden. Tegelijk kan er wel kritiek worden uitgeoefend op de wijze waarop aan deze hoofdstructuur in de afgelopen, na-oorlogse decennia, vorm gegeven is.

Binnen deze historisch gegroeide ruimtelijke hoofdstructuur dienen waarden hersteld te worden, die teveel veronachtzaamd zijn. Dit herstel dient, gezien de in de vorige hoofdstukken bepleite wereldbeeldwisseling, vooraf te gaan aan een afweging van andere ruimtelijke claims.

#### *De ruimtelijke hoofdstructuur*

Zo dient in de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland *water* als ordenend principe hersteld te worden. Ondanks alle technieken die wij kennen, kent de natte natuur zijn eigen wetmatigheden: polders die inklinken, overstromingsrisico's die er volgens onze berekeningen niet hadden mogen zijn. De mens dient onder hier meer te beseffen dat hij een onderdeel is van de natuur, in plaats van te blijven pretenderen dat hij in staat is tot terugdringen en beheersen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het bouwen in de uiterwaarden verleden tijd moet zijn. De laagstgelegen plekken in ons land zullen als verstedelijkingsoptie buiten beschouwing moeten blijven. Er zal meer ruimte voor water moeten komen, bijvoorbeeld voor het opvangen van de piekbelasting in de afvoer van grote rivieren, eventueel gecombineerd met andere functies. Er moet een mogelijkheid zijn om flexibel te reageren op waterhoeveelheden. Daarnaast kan vernatting plaatsvinden in combinatie met herstel van cultuurhistorische landschapselementen. Om de drinkwatervoorziening veilig te stellen, verdroging tegen te gaan en recreatiemogelijkheden te scheppen kunnen nieuwe (rand-)meren worden aangelegd. Dit betekent ook dat de waterschappen nadrukkelijker bij de ruimtelijke planning moeten worden betrokken.

Ook overigens dienen *milieu, natuur en biodiversiteit* als ordenend principe in ere te worden hersteld, tot op zekere hoogte voorafgaand aan een afweging van andere claims op ruimte. Het natuurlijk milieu is tot een bepaald, in de Nationale Milieubeleidsplannen door grenswaarden gedefinieerd, elementair niveau een boven-persoonlijke gegevenheid, die zich uit zijn aard niet leent voor gebruik of toeëigening. De waarde van het milieu is letterlijk onderliggend (substraat). Deze benadering leidt niet tot een absolute eis dat alles wat zich thans als natuur om ons heen aandient, behouden dient te blijven, maar wel dat de claim van het milieu en de natuur tot aan het niveau van de grenswaarden bij voorrang gehonoreerd dient te worden. Eerst op het beschermingsniveau dat ligt tussen grens- en streefwaarden kan afweging tegen andere belangen plaatsvinden. Een toepassing van eerherstel van de natuur als ordenend principe is te vinden in de Ecologische Hoofdstructuur, die een concretisering vormt van het elementaire beschermingsniveau dat de overheid bij toedeling van ruimte dient veilig te stellen. Deze dient dan ook onverkort en zonder uitstel te worden gerealiseerd. Ook hier geldt dat de mens vanuit respect voor de aarde dient te han-



delen. Dat dient de prioriteitstelling te bepalen.

De derde invalshoek die de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland bepaalt, is de *historisch gepeide stedelijke structuur* in West-Nederland met een sterke oriëntatie op handel, onderzoek, communicatie en waardetoevoeging enerzijds en anderzijds een meer landelijke structuur in overig Nederland, waarbinnen zich overigens een aantal stedelijke gebieden bevindt, waarin zich moderne industrie en bedrijvigheid hebben ontwikkeld. Dit onderscheid tussen stad en platteland is teveel vervaagd. Een beperking is nodig van het uitwaaiëren van stedelijke ontwikkeling naar het landelijk gebied. Een duidelijke scheiding tussen stedelijk en landelijk gebied is noodzakelijk. De ruimte heeft in al zijn verschijningsvormen een uitwerking op ons van betekenisgeving, identiteitservaring, herkenning en bestemming. Een landschap, een stad of een wijk wordt dan veel meer dan een verzameling functies die volgens bepaalde economische en vormgevende principes zijn ingedeeld. Het is ook een soort opslagplaats voor herinneringen en gevoelens, een schatkamer van uitgesproken of onuitgesproken betekenissen en tegelijk een werkplaats, een experimenteerplaats voor nieuwe, nog niet ervaren sensaties of voor nog onontdekte betekenissen.<sup>172</sup> Met de homogenisering wordt de betekenisgevende functie van de ruimte steeds verder uitgehold en raakt de identiteit van mensen in onze samenleving een referentiepunt kwijt. Om een betekenisvol landschap te behouden en te herstellen moeten de karakteristieken van zowel stedelijk als landelijk gebied verder worden verbeterd. Verdere uitdijning van de Randstad via bovenregionale suburbanië moet worden tegengegaan met behulp van een krachtig ruimtelijk beleid. Uitgangspunt voor ruimtelijke ordening dient het historisch gegroeide onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied te zijn, waarbij de vervoersinfrastructuur een sterk ordenend element vormt.

#### *De beoordeling van ~~de~~ overige claims*

De overige verschillende ruimtelijke claims kunnen, op basis van de in de vorige paragraaf geschetste filosofie en met de in deze paragraaf opnieuw bepaalde Nederlandse ruimtelijke hoofdstructuur als vertrekpunt, thans als volgt beoordeeld worden:

De claim van de *economie* moet worden gezien in het licht van wat daarover in hoofdstuk III is gezegd. De mogelijkheden van een economie die zich kenmerkt door dematerialisering, Informatie- en communicatietechnologie en een regie-functie, om het ruimtebeslag voor bedrijvigheid niet verder te laten groeien dienen krachtig te worden benut. Voorzover er nieuwe ruimte nodig is moet deze gevonden kunnen worden in relatie tot hergebruik en herinrichting van het bestaande ruimtebeslag voor economische bedrijvig-

heid. Ruimtegebruik en economische groei moeten worden ontkoppeld. Knelpunten inzake de resterende behoefte aan bedrijventerreinen in de komende twintig jaar zijn vooral van regionale aard en dienen binnen de zogenaamde intensiveringsgebieden door de lagere overheden te worden opgelost.

De claim van de *agrarische sector* vergt voldoende ruimte voor een duurzame land- en tuinbouw en veeteelt, die gezonde voeding, een verantwoordelijke omgang met dieren, schoon water, bodem, lucht, energie en natuur voortbrengt. Dat vergt in het perspectief van een duurzame ontwikkeling een integrale herschikking van zones teneinde gebieden te bepalen waar intensieve landbouw en veehouderij mogelijk zijn; gebieden waar evenwicht tussen agrarisch ondernemen en natuurbeheer moet heersen en gebieden waar voorrang aan natuurbeheer moet worden gegeven. De Reconstructiewet moet hier bijdragen aan uitplaatsing van bedrijven met blijvend negatieve effecten. Het streven naar duurzaamheid betekent dat conservering van het landschap niet zonder meer belangrijker kan zijn dan duurzame voedsel- en energie-productie. Waar het ook om moet gaan is: duurzame productiewijzen in te weven in betekenisvolle nieuwe landschappen. Nieuwe duurzame voortbrengingswijzen zouden aldus het cultuurlandschap dienen te bepalen. Andere economische dragers voor plattelandontwikkeling dienen te passen binnen de eigensoortige ontwikkelingsmogelijkheden van een multifunctioneel platteland.

De claim van *verkeer en vervoer* betekent, beschouwd in het licht van wat daarover in hoofdstuk V is gezegd: gebundelde personenvervoersstromen in de Randstad creëren en die zoveel mogelijk gestalte geven via collectief vervoer. Spoorwegtracé's dienen in samenhang te worden gezien binnen de Noordwesteuropese delta. Hoge snelheidstreinen naar het Noorden, het Oosten en het Zuiden dienen de aansluiting met de zich ontwikkelende Europese ruimte te bewerkstelligen. Aldus dient vliegverkeer geconcentreerd te kunnen worden op verre bestemmingen in Europa en op intercontinentale vluchten. Nieuwe wegen-infrastructuur alleen op bestaande knelpunten en geen nieuwe doorsnijdingen van het landschap meer. Transferia rond grote steden en natuurgebieden met aansluitend collectief vervoer. Voor ontsluiting en bevoorrading van steden dient nieuwe transporttechnologie te worden benut. Uit hoofde van duurzaamheid dient bij de lagere overheden ruimtelijke bescherming de door van de fietscultuur prioriteit te hebben.

Bij de claim van het *wonenspel*en vergrijzing, individualisering en (binnen Europese context te verdelen) opname van vluchtelingen een behoeftebepa-



lende rol. Aangezien het woonrecht een sociaal grondrecht is, moet ervan uitgegaan worden dat deze claim moet worden gehonoreerd, in elk geval op zodanige wijze dat in de elementaire woonbehoefte van de bevolking wordt voorzien. De mogelijkheden voor telewerken dienen daarbij te worden verdisconteerd. Het ruimtebeslag door andere, hogere kwaliteitseisen moet worden afgewogen tegen overige ruimtelijke claims en kan daarbij niet zonder meer voorrang eisen. Voorzover deze claims een door te overheid te handhaven elementair beschermingsniveau te boven gaan, kunnen zij binnen het door de rode contouren bepaalde plafond door middel van marktwerking hun realisatie nastreven. Inpassing van de claim van de volkshuisvesting dient gestalte te krijgen in het kader van een verdere verstedelijking van de Randstad, waar onderstaand dieper op wordt ingegaan.

De claim van *recreati*dient enerzijds dicht bij en in het kader van de 'complete stad' (zie hierna) gestalte te krijgen, maar moet anderzijds ook in Europees verband gezien worden. Buitenlandse recreatie dient zich bij voorkeur af te spelen in via duurzame mobiliteitsvormen bereikbare continentale landen die nog natuurgebieden hebben.

De claim van *energieproduct*leidt er, in het licht van de in een voorgaand hoofdstuk beschreven wens om tot meer duurzame voorziening te komen, toe ruimte te scheppen voor het winnen van zoveel mogelijk wind-, zonne- en getijdenenergie en energie uit biomassa. Tegelijk zijn wij ons ervan bewust dat de meeste van deze duurzame energiebronnen een groot ruimtebeslag vergen. Het winnen van zonne-energie, energie uit aardwarmte en warmte-krachtkoppeling moet daarom in ons land tot een maximum worden opgevoerd, maar voor wind-energie, ook vanwege de geluidshinder, en biomassa, en ook vanwege de grondprijzen, zal de Nederlandse ruimte te beperkt blijven. Windenergie dient daarom zoveel mogelijk op zorgvuldig bepaalde plaatsen op industrieterreinen en open zee te worden gewonnen, terwijl energie gewonnen uit biomassa overwegend uit landen geïmporteerd zal moeten worden, die wel over voldoende landbouwareaal en lagere grondprijzen beschikken.

Samenvattend: de afweging van ruimtelijke claims uit de verschillende sectoren van de samenleving dient voorrang te geven aan een natuurlijk milieu dat tot aan het niveau van de grenswaarden uit de Nationale Milieubeleidsplannen (NMP's) zonder meer beschermd wordt. Tegelijk dient de waterhuishouding meer volgens natuurlijk verloop uitgangspunt te zijn van ruimtelijke inrichting. Binnen deze twee primaire randvoorwaarden en aan de hand van de historisch gegroeide ruimtelijke hoofdstructuur dienen vervolgens de claims van het bedrijfsleven, de volkshuisvesting, de mobili-



teit, de recreatie en de energieproductie tegen elkaar te worden afgewogen. De korte termijnafwegingen dienen geplaatst te worden in het lange termijnperspectief van een duurzame economie en mobiliteit, zoals ontwikkeld in de vorige hoofdstukken.

#### VI.4 De ruimtelijke inrichting als resultante van afweging van claims

##### *Nieuw land en buitenland*

Omdat het totaal van de ruimtelijke claims van de verschillende sectoren de beschikbare ruimte te boven gaat, is het allereerst zaak om ons af te vragen of er nieuwe ruimte moet worden gecreëerd, via inpoldering of aanleg van (schier)eilanden in zee. Deze vraag beantwoorden wij overwegend ontkennend. Het neemt de druk weg op herinrichting van ruimte die thans voor bepaalde functies is bestemd en die beter en intensiever kan worden benut. Zolang dat niet het geval is, betekent uitbreiding met nieuw land niet meer dan symptoombestrijding. Bovendien tast uitbreiding in zee een wezenlijke natuurbeleving aan. Er moeten zeer goede kwalitatieve argumenten zijn, wil de noodzaak van ruimtegebruik van land in zee aangetoond worden. Zo'n argument vinden wij in de noodzaak om de winning van windenergie tot het maximaal mogelijke op te voeren. Om die reden dient er geen moratorium te komen op de kusten.

In een ander opzicht dient het bij ruimtelijke ordening in acht te nemen territorium wel ruimer te worden genomen dan de huidige staatsgrenzen. Deze grenzen zijn niet ontstaan op basis van milieu- of natuurbeschermingsmotieven. Natuur en milieu laten zich echter niet gezeggen door politiek bepaalde staatsgrenzen. Inmiddels manifesteert zich aan de monding van Rijn, Maas en Schelde een economische samenballing in een gebied dat bepaald wordt door de driehoek Amsterdam-Ruhrgebied/Keulen-Lille met een hoge bevolkingsdichtheid. Direct daarbuiten is de bevolkingsdruk veel lager: Noord-Nederland, Emsland, Westfalen, Belgische en Franse Ardennen en Eiffel. Dit gegeven zou mee moeten spelen bij de ruimtelijke ordening. Weliswaar heeft de Nederlandse overheid daar geen bevoegdheid en ontbreekt op afzienbare termijn ook nog een Europese competentie, maar dat betekent niet dat geen rekening hoeft te worden gehouden met de grensoverschrijdende situatie, noch dat bilaterale samenwerking geen rol zou kunnen spelen.<sup>173</sup>

Een voorbeeld moge dit duidelijk maken. Het komt bijvoorbeeld voor dat dieren in ons land beschermd zijn, terwijl zij in Duitsland als schadelijk wild worden beschouwd en vrij bejaagd mogen worden. Als in zulke gevallen een strook van honderd tot tweehonderd kilometer in Duitsland bij de



beoordeling van de biodiversiteit betrokken kan worden en er bilateraal over beschermingsniveaus zou worden onderhandeld, zouden deze diersoorten minder bedreigd hoeven zijn. Iets soortgelijks geldt voor de maatregelen die de regering op Nederlands grondgebied in het Westerschelde-estuarium neemt voor natuurherstel na uitdieping. Het netto-effect zou wellicht groter kunnen zijn als deze maatregelen achterwege blijven ten gunste van maatregelen in het Vlaamse deel van het Schelde-gebied. Ook de ruimtetoedeling voor recreatie zou in een ander perspectief komen te staan als de, goed bereikbare, Ardennen en de Eiffel mee in de beschouwingen zouden kunnen worden betrokken.

Een en ander betekent niet dat Nederland functievervulling elders moet willen onderbrengen, die in ons land wegens ruimtegebrek of milieudruk niet kan worden gehonoreerd, maar wel dat Nederland kan kijken naar wat elders gebeurt en dat meeweegt in het eigen beleid. Wij concluderen daarom dat bij de beoordeling van ruimtegebruik, waarbij biodiversiteit, recreatie, natuurbehoud, milieuhygiëne (en mogelijk nog andere functies, zoals militaire oefenterreinen<sup>174</sup>) een rol spelen, rekening dient te worden gehouden met de situatie terzake in het aangrenzende buitenland tot zo'n 150 kilometer over de grens. De Euregio's dienen daartoe ingeschakeld te worden.

Omdat het totaal van de ruimtelijke claims van de verschillende sectoren de beschikbare ruimte te boven gaat en wij deze ruimte in principe niet willen uitbreiden, is het belangrijk om buitengewoon zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte. Als sturende principes dient daarom bij de ruimtelijke inrichting als resultante van de afweging van de verschillende claims bovendien te gelden:

- a. Dat nieuwe ruimteclaims altijd bezien moeten worden in relatie met bestaand ruimtegebruik voor dezelfde functies (industrieterreinen, havens, woongebieden). Herontwikkeling van bestaande gebieden heeft voorrang.
- b. Dat voor wat betreft de benutting van de beschikbare ruimte beter, slimmer en intensiever gebruik van bestaande infrastructuur en minder verplaatsingsnoodzaak de trefwoorden zijn.<sup>175</sup>
- c. Dat voor wat betreft uitbreiding van ruimtegebruik geldt dat dit dient aan te sluiten bij bestaande functies binnen de contouren van de intensiveringsgebieden.
- d. Dat er grote aandacht dient uit te gaan naar een krachtige handhaving van de contouren.

Dat betekent op de eerste plaats dat wonen, werken en recreëren moeten worden geïntegreerd in en om 'complete' steden. Het concept van de 'com-

pacte' stad moet worden verlaten ten gunste van de vitale 'integrale' of 'complete stad', waarin wonen, werken en voorzieningen zoveel mogelijk worden samengebracht en in de directe nabijheid voldoende goede mogelijkheden voor (dag-)recreatie aanwezig zijn. De compacte stad werkt teveel als een keurslijf, waar ook regionale differentiatie en inspelen op de vraag naar woonkwaliteit noodzakelijk zijn.

Deze complete steden dienen als het ware de "kralen" aan een "snoer" te zijn. Nieuwe lokaties moeten aan zulke "snoeren" liggen. Voor de bovenstedelijke verplaatsingsbehoefte moet op de "snoeren" collectief vervoer zich als de gemakkelijkste oplossing presenteren, aangevuld met fijnmaziger vervoer in de steden. Locatie-ontwikkelaars moeten worden verplicht om de vervoersinfrastructuur mee te nemen in hun plannen en in de locatieprijzen.

Juist om te voorkomen dat activiteiten zich als een olievlek over het land uitbreiden, zal ook de economische potentie in de richting van de 'kralen' van een aantal als 'snoeren' fungerende hoofdtransportassen moeten worden geleid. De ruimtelijke hoofdstructuur dient daarbij gezien te worden vanuit zijn inbedding in de Noordwesteuropese ruimte met bijbehorende transportassen. Deze sluiten aan op de noordelijke (A6/A7, Zuiderzeelijn of HSL-Noord), de zuidelijke (A4/HSL-Zuid) en de oostelijke (A12/HSL-Oost) vleugel van de Randstedelijke stedenring. De transportassen hebben een grensoverschrijdend karakter en vergen zowel een Europese ondersteuning als nadere stappen op grensregio- of Benelux-niveau. Het is van groot belang dat Nederland initiatieven blijft nemen om op de noodzakelijke gebieden met de buurlanden en in de Europese Unie tot afspraken te komen.

Zo dient in samenwerking met Vlaanderen, een concept te worden gekozen dat uitgaat van een stedelijke cultuur, die zich uitstrekt van Antwerpen tot Almere en waarbinnen de in dit rapport bepleite economische structuurvernieuwing zich voltrekken kan. Het gebied langs de Amsterdam/Rotterdam/Antwerpen functioneert al steeds meer als een samenhangend netwerk, waarbij langs lijnen van bereikbaarheid (inclusief de ontvlechting van lokaal en doorgaand verkeer), selectieve ontwikkeling van economische knooppunten en versterking van de ruimtelijke kwaliteit de 'parels' langs het 'snoer' gestalte krijgen. Aandachtspunten in dit gebied zijn de verder te stimuleren samenwerking tussen de havens in de Rijn-Schelde-delta in samenhang met de bijbehorende achterlandverbindingen en grensoverschrijdende samenwerking bij de aanleg van bedrijventerreinen en de toekomst van de open gebieden binnen deze delta (met name de Zeeuwse en Zuidhollandse eilanden). Binnen deze figuur dienen de grote infrastructurele projecten en de behoef-

te aan bedrijventerreinen te worden geïntegreerd. Voor wat de luchthaven betreft geldt dat deze op de huidige locatie onderdeel vormt van het intensiveringsgebied Amsterdam-Schiphol. Handhaving van de luchthaven op de huidige locatie betekent, bij geluidscontouren op basis van werkelijk gemeten waarden, dat er maatregelen nodig zijn, zoals opkoopregelingen met betrekking tot geluidsgehinderde woningen en het aanwijzen van alternatieve bouwlocaties in de regio. In de vrijgekomen ruimte is plek voor bedrijventerreinen. Lokale overheden en provincie zijn hier primair verantwoordelijk.

### *De Randstad*

De ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad vormt een vraagstuk dat zich in zekere zin tussen de primaire verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en van de betrokken lagere overheden bevindt. Het vraagstuk heeft bovenprovinciale betekenis, maar kan niet worden benaderd zonder actieve medeverantwoordelijkheid van de lagere overheden in kwestie.<sup>176</sup> De Randstad dient zich verder te kunnen ontwikkelen als een internationaal concurrerende en duurzame Deltametropool. De vier Nederlandse grote steden Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag vormen daarin concentratiepunten in een stedelijke ring rond het Groene Hart.

Thans wordt nog vastgehouden aan een concept van de Randstad met stedelijke gebieden, die van elkaar worden gescheiden door grote bufferzones met mogelijkheden voor dagrecreatie. In een duurzame Deltametropool dient de verstedelijkingsbehoefte van de Randstad te worden opgevangen volgens de criteria van ruimtelijke ordening die wij in dit hoofdstuk hebben aangegeven. Dat wil zeggen: water, duurzaamheid en aansluiting bij historisch gegroeide infrastructuur prioriteit geven. Deze verstedelijking (ten behoeve van wonen en werken) dient zich dus langs de bestaande vervoersassen te ontwikkelen, als uitbreiding van de bestaande steden en zonodig door nieuwe 'kralen' op deze 'snoeren' te ontwikkelen. Het "complete" of "integrale" stad-model, dient hier niet te worden toegepast op de kleine schaal van afzonderlijke steden met zeer hoge woondichtheden (zoals in het vigerende 'compacte stad'-model, dat aldus niet meer voldoet aan de woonwensen van de consument), maar op de Randstad als geheel met daarbinnen variërende woondichtheden.

De bestaande steden dienen hun culturele eigenheid te behouden. De eventuele bebouwing van de tussengelegen delen dient echter een nieuw, 21ste eeuws betekenisvol stedelijk landschap te gaan vormen. Daar dienen uitgekende ontwerpen voor gemaakt te worden die uitgaan van dubbel ruimtegebruik (voor vervoer en verstedelijking) door overkapping en in de hoogte bouwen, ook in verband met de geluidshinder van verkeer en vervoer. Aldus

zullen er voldoende dikke vervoersstromen kunnen ontstaan om een vier-sporige 'Randstad-metro', of een vergelijkbare vorm van een collectief vervoer-ringlijn tussen de vier bestaande grote steden, exploitabel te maken. Het lokale collectieve vervoer dient aansluitend aan dit ringnet door middel van ster-netten gestalte te krijgen. Een dergelijk concept is energie-efficiënt, de huidige netwerk-steden zijn dat niet.

Sommige bufferzones zouden daartoe kunnen worden ingeruild voor recreatieve zones aan de buitenzijden van de ring, zoals het geval is met het strand, de duinen, het Gooi en de Utrechtse heuvelrug aan de buitenzijde en het Groene Hart aan de binnenzijde. In dit Groene Hart, waarop de verstedelijkingsdruk aldus kan afnemen, bevinden zich verschillende soorten gebieden. Recreatieve gebieden, maar ook gebieden waarin duurzame agrarische activiteit een plek heeft.

## VI.5 Conclusies

De afweging van ruimtelijke claims moet worden geleid door het publieke gerechtigheidsbeginsel. Dit beginsel vergt van de overheid dat zij alle sectoren van de maatschappij - en dus niet alleen de economische - 'tot hun recht' laten komen. Dat betekent een veelvormige samenleving waarin de verschillende aspecten van het bestaan - onderwijs, opvoeding, zorg, gezinsleven, wonen, voedselvoorziening, werken, sport en recreatie, geloofsbeleving, informatieuitwisseling, natuurbeleving etc. - elk op zinvolle wijze tot hun recht kunnen komen en geen de ander overheerst. De zinvolheid van deze activiteiten wordt niet op de eerste plaats bepaald door hun financiële rendement of hun bijdrage aan de economische groei, maar door hun intrinsieke waarde. Die bepaalt hun, breed op te vatten, nut.

De afweging van ruimtelijke claims uit de verschillende sectoren van de samenleving dient thans voorrang te geven aan een natuurlijk milieu dat binnen een redelijke termijn tot aan het niveau van de grenswaarden uit de Nationale Milieubeleidsplannen zonder meer beschermd wordt. Tegelijk dient de waterhuishouding meer volgens natuurlijk verloop uitgangspunt te zijn van ruimtelijke inrichting. Binnen deze twee primaire randvoorwaarden en aan de hand van een kritische beoordeling van de historisch gegroeide ruimtelijke hoofdstructuur dienen vervolgens de claims van het bedrijfsleven, de volkshuisvesting, de mobiliteit, de recreatie, de energieproductie en defensie tegen elkaar te worden afgewogen. De beoordeling van elk van deze claims dient voorts geplaatst te worden in het kader van hun eigen ontwikkeling naar duurzaamheid.



De Rijksoverheid moet de leiding nemen voor wat betreft centrale keuzes inzake de ruimtetoedeling en inzake de procedures waarlangs beslissingen tot stand moeten komen. Deze toedeling dient uit een oogpunt van doeltreffende sturing niet op individueel niveau, maar op meso-niveau plaats te vinden. De sturing kan het best gestalte krijgen door contouren te trekken op de kaart van Nederland, waarbinnen bepaalde ontwikkelingen al of niet mogelijk zijn: conserveringsgebieden, intensiveringsgebieden en balansgebieden. De concrete uitwerking per gebied en het stimuleren van ontwikkelingen behoren tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden. Het subsidiariteitsbeginsel, als principe van verantwoordelijkheidsverdeling, vergt daarbij dat de taken dan ook helder toebedeeld worden en in de praktijk onderscheiden blijven. Een op het bevoegde niveau genomen beslissing dient niet op een ander niveau nog eens dunnetjes te kunnen worden overgedaan!

Omdat het totaal van de ruimtelijke claims van de verschillend sectoren de beschikbare ruimte te boven gaat en wij deze ruimte in principe niet willen uitbreiden, is het belangrijk om buitengewoon zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte. Daarom dienen bij de ruimtelijke inrichting bovendien de volgende vuistregels te gelden. Ten eerste dat nieuwe ruimteclaims altijd gezien moeten worden in relatie met bestaand ruimtegebruik voor dezelfde functies. Herontwikkeling van bestaande gebieden heeft voorrang. Ten tweede dat voor wat betreft de benutting van de beschikbare ruimte beter, slimmer en intensiever gebruik van bestaande infrastructuur en minder verplaatsingsnoodzaak de trefwoorden zijn. Ten derde dat voor wat betreft uitbreiding van ruimtegebruik geldt dat dit dient aan te sluiten bij bestaande functies binnen de contouren van de intensiveringsgebieden. En ten vierde dat er grote aandacht dient uit te gaan naar een krachtige handhaving van de contouren.



# VII. De overheid





## VII.1 Doelen en middelen van overheidsoptreden

Publieke gerechtigheid is het richtinggevend beginsel van de overheidstaak. Aan de publieke gerechtigheidsnorm zijn drie aspecten te onderkennen: een waarborgaspect, een normerend aspect en een aanspraakdimensie. De overheidstaak behelst dan:

- a. Het waarborgen van de kwalitatief verschillende verantwoordelijkheidsferen van burgers en hun maatschappelijke organisaties;
- b. Het normeren van deze verantwoordelijkheidsbeleving naar de maatstaven van rentmeesterschap en solidariteit;
- c. Het honoreren van aanspraken op overheidsprestaties die ertoe strekken de voorwaarden te scheppen waaronder burgers en hun verbanden tot ontplooiing kunnen komen. Dit betreft zowel het handhaven van de rechtsorde, als de verantwoordelijkheid voor de fysieke infrastructuur, als de zorg voor materiële en sociale diensten die ertoe strekken een bodem in het bestaan te garanderen.

Aanknopend bij deze drieslag komen wij tot een omschrijving van de overheidstaak terzake het milieubeleid. Telkens bespreken wij een van de aspecten en verbinden daaraan direct een beschouwing over de bestuursinstrumenten waarmee deze aspecten behartigd moeten worden.

Het *waarborg*karakter van de publieke gerechtigheidsnorm noopt de overheid ertoe de specifieke verantwoordelijkheden van niet-statelijke verbanden, zoals gezin, school, bedrijfsleven en dergelijke te respecteren. Zij mag daarin niet anders dan om redenen van publieke gerechtigheid interveniëren. Tot die publieke gerechtigheidsmotieven werden lange tijd vooral de rechten van andere mensen en de menselijke waardigheid van de betrokkenen zelf gerekend. Hoewel al in de vorige eeuw vrijheidsbeperkende maatregelen werden getroffen met betrekking tot de omgang met het milieu - de voorganger van de Hinderwet dateert uit 1875 - waren de motieven daarvoor vooral gelegen in de volksgezondheid.<sup>178</sup> De waarborgdimensie van de gerechtigheidsnorm heeft echter wel degelijk ook betrekking op het waarborgen van het functioneren van het milieu zoals het door de Schepper bedoeld is. Wij zijn de schepping - waarvan de mens zelf uiteraard een onlosmakelijk onderdeel vormt - zelf ook gaan zien als “in eigen rechte”. Natuur en milieu zijn boven-persoonlijke gegevenheden, die zich uit hun aard niet lenen voor exclusief gebruik of exclusieve toeëigening door individuen, als waren het zaken. Tast men deze elementaire gegevenheden aan, dan pleegt men inbreuk op de aarde, op de schepping, *ecocidulus*.<sup>179</sup> De schepping heeft dus een intrinsieke waarde, die gewaarborgd moet worden.



Dat betekent dat de natuur van de schepping in algemene zin een maatschappelijk beschermingsbelang heeft. De beschermwaardigheid van levenloze natuur, planten en dieren weegt dan zwaarder naarmate zij een belangrijker functie innemen in het geheel van de kringlopen en wederzijdse afhankelijkheden in de schepping. Daaraan doet niet af dat het milieu juridisch niet voor zichzelf kan opkomen, geen rechtsaanspraken kan doen gelden en dat het belang van het milieu altijd door mensen geformuleerd en behartigd moet worden.

Wij beschouwen het stellen van ecologische normen, de zorg voor afdoende collectieve voorzieningen en bodemsanering, als de schade niet meer op de vervuiler verhaalbaar is, dan ook als onderdelen van deze waarborgende taak van de overheid. Dat is wat bedoeld wordt met: “de natuur en het natuurlijk leefmilieu beschermen tegen aantasting en/of rooibouw”. Rooibouw duidt op een zodanige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen dat vernieuwing onmogelijk wordt (ontbossing, overbevising, bodemuitputting). Aantasting is het overschrijden van grenswaarden (door de natuur zelf verwerkbare hoeveelheden van een bepaalde stof) waardoor natuurlijke kringlopen niet meer kunnen functioneren. In een situatie waarin van aantasting en rooibouw sprake is, kan een waarborgend optreden behalve een beschermende ook een hersteltaak tot aan het vereiste elementaire niveau omvatten.<sup>181</sup> Het waarborg-aspect van publieke gerechtigheid werd daarom ook onderkend door de bescherming van het milieu op te nemen in de Grondwet, zoals sinds 1983 het geval is.<sup>182</sup> Weliswaar kent ons land geen constitutionele toetsing door de rechter, maar de wetgever zelf heeft wel uitdrukkelijk rekening te houden met de Grondwet. Het grondwetsartikel geeft aan dat de zorg van de overheid gericht is op bescherming en verbetering van het leefmilieu, termen die sterk doen denken aan het Bijbelse “bewerken en bewaren”.

Hoewel natuur en milieu gegevenheden zijn, moeten zij daarbij om juridisch hanteerbaar te zijn als “zaken” of “goederen” worden opgevat. Het begrip milieugebruiksruimte heeft in dit verband een belangrijke rol.<sup>183</sup> Het komt erop neer dat er op toepasselijke bestuursniveaus plafonds worden vastgesteld in termen van kengetallen voor een duurzaam gebruik van bepaalde stoffen en hulpbronnen. Van belang is vooral dat het operationeel gemaakt wordt voor onderdelen van economische activiteit, zoals productie en consumptiepatronen. Wil het nuttig zijn dan moet het goed aansluiten op de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ondernemer of consument. Dan kan via institutionalisering de relatie worden gelegd tussen doelen en middelen. Bijvoorbeeld door middel van verhandelbare gebruiksrechten of toerekening van kosten wordt het gebruik van deze soms nog niet schaarse

goederen, zoals water en lucht, binnen duurzame kaders gebracht. Alleen gebruiksrechten die binnen de milieugebruiksruimte passen verdienen het predikaat ‘rechten’, omdat zij zich tot het vruchtgebruik beperken en het vruchtdragend vermogen intact laten. Door het beheer en de waardering van verhandelbare verbruiksrechten in handen te geven van speciale pachtbanken wordt het marktconforme karakter van deze oplossing versterkt.

Het begrip ‘milieugebruiksruimte’ kan aldus een duurzame economie gestalte geven door middel van (verhandelbare) gebruiksrechten. Bij niet regenererbare natuurlijke hulpbronnen zouden de verhandelbare gebruiksrechten bovendien aan een prijsstelling onderhevig moeten zijn, die voldoende is om door middel van onderzoek en technologische ontwikkeling vervangende natuurlijke hulpbronnen aan te boren en exploiteerbaar te maken.

Deze op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde beleidslijn is dus: eerst na overleg met de sector de milieugebruiksruimte vaststellen als normerend kengetal (het meer omvattende bestuursniveau moet doen wat het minder omvattende niet kan), dan na overleg met de sector in kwestie nagaan of heffingen dan wel verhandelbare gebruiksrechten, dan wel convenanten, dan wel normstelling (dan wel een mix van deze instrumenten) nodig zijn voor een juiste ontwikkeling van de eigen verantwoordelijkheid (het omvattender niveau moet niet doen wat het minder omvattende niveau zelf behoort te doen). In diffuse sectoren (zoals het verkeer) kunnen heffingen aangewezen zijn. In goed georganiseerde sectoren zullen de andere instrumenten meer passen.

Tussen het waarborgen van de eigen verantwoordelijkheidsbeleving van burgers en hun maatschappelijke verbanden enerzijds en het waarborgen van het functioneren van de schepping naar zijn aard anderzijds, kunnen spanningen ontstaan. Legitieme belangen van burgers en hun organisaties kunnen botsen met het even legitieme belang van het milieu. Het *normerend* aspect van publieke gerechtigheid dient deze spanningen van een duidelijke oplossingsrichting te voorzien. De wijze waarop de taak en de verantwoordelijkheid van de overheid hier moet worden ingevuld hangt samen met het beoogde waardenniveau. Naarmate de milieu-aantasting ernstiger is zal de overheid de burger nadrukkelijker op zijn verantwoordelijkheid dienen te wijzen en minder ruimte te laten om deze verantwoordelijkheid op anderen of op het milieu af te wentelen. Voor de behartiging van het normerend aspect van publieke gerechtigheid geldt daarom de volgende rangorde van beleidsinstrumenten:<sup>184</sup>

- a. informatieverschaffing,
- b. structurering van maatschappelijke betrekkingen,
- c. procedurele regelgeving,
- d. bekrachtiging van zelfregulering,
- e. overeenkomsten met de overheid,
- f. subsidievoorwaarden,
- g. concessies,
- h. heffingen,
- i. materiële wettelijke normstelling.

Natuur en milieu zijn als aspecten van de schepping geen sector van beleid, noch een facet, maar de enig bestaande voedingsbodem, het substraat, voor menselijk samenleven. Het milieurecht is daarom het meest omvattende geo-recht.<sup>185</sup> Er tekent zich in wetgeving<sup>186</sup>, rechtspraak<sup>187</sup> en beleid<sup>188</sup> ook een ontwikkeling af waarbij steeds vaker aan het milieu een zelfstandige beschermwaardigheid wordt toegekend. Er is hier nog geen sprake van een in het algemeen rechtsbewustzijn levende concrete norm, die een zelfstandig eigen recht van de natuur op bescherming zou inhouden, maar wel van een algemeen rechtsbeginsel dat van geval tot geval uitgewerkt moet worden en belangenafwegingen kan beïnvloeden en dat zich in de rechtspraktijk steeds sterker verwerkelijkt.

De zorgplichtbepalingen in de milieuwetten geven een eerste algemene afbakening van de verantwoordelijkheden van burgers in die zin dat zij zich niet meer achter de overheid kunnen verschuilen en ook hun eigen verantwoordelijkheid moeten kennen. In het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet Milieubeheer is eind 1992 een artikel opgenomen dat als volgt luidt:

#### Artikel 1.1a

1. Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voorzover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid laat onverlet de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en de mogelijkheid van rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, boek 2, van het Burgerlijk

Wetboek, om uit dien hoofde in rechte op te treden.

Men zou deze bepalingen een materiële normstelling met een hoog abstractieniveau kunnen noemen: er wordt een juridische relatie aangebracht tussen mens, samenleving en milieu, die beheerst wordt door de zorgvuldigheidsnorm. In combinatie met informatieverschaffing, bijvoorbeeld met betrekking tot de milieugebruiksruimte, kan deze aanpak een belangrijke rol spelen in het voorkomen van nieuwe milieuproblematiek.<sup>189</sup>

Het milieu dient ook beschermd te worden tegen optreden van de overheid zelf. De overheid grijpt immers ook op tal van manieren in: zij verleent concessies voor winning van grondstoffen, zij ordent het gebruik van de ruimte, zij beheert gronden, zij stelt regels, kortom: zij speelt rentmeester over het nationale territorium. De jurisprudentie erkent dan ook onder bepaalde representativiteitsvereisten het recht van derden-belanghebbenden om op te komen voor de rechten van het milieu<sup>190</sup>, óók jegens de overheid als beheerder en eigenaar van gronden.

Teneinde mensen in staat te stellen aan hun verantwoordelijkheidsbeleving toe te komen honoreert de overheid hun aanspraken op een ruimtelijke, juridische, financiële en sociale bodem in het bestaan. Daartoe behoort ook voor ieder een elementair aandeel in het collectieve goed “milieu”, ofwel “de publieke zorg dat de vruchten van de schepping aan allen ten goede komen”. Er wordt hier gesproken van “publieke zorg” in onderscheid van “private zorg”, de solidariteit die burgers en hun maatschappelijke organisaties zelf ter zake dienen op te brengen. Deze publieke zorg heeft betrekking op een elementair aandeel, juist omdat er ook een private ruimte voor solidariteitsbeleving moet zijn. De overheidstaak is daarom even wezenlijk als beperkt.

Het aanspraken honorerende beleid betreft dan de publieke zorg ter zake van de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van een elementair aandeel voor ieder in de vruchten van de schepping. Voorzover de overheid regelend optreedt terzake van kosten, die verbonden zijn aan het genieten van een elementair aandeel in de vruchten van de schepping, de financiële toegankelijkheid (denk bijvoorbeeld aan de energieprijzen en de kosten van drinkwater), geldt de volgende rangorde van instrumenten:

- a. garanties ten aanzien van het minimumniveau van inkomens verkregen uit loonarbeid;
- b. inkomenssubstitutie bij onvrijwillig wegvallen van dit inkomen;
- c. garanderen van inkomenscomplementaire voorzieningen, bekostigd

- uit eigen bijdragen of premies;
- d. inkomenscomplementaire doelsubsidies;
- e. het garanderen van inkomenscomplementaire voorzieningen bekostigd uit de algemene middelen. Hierbinnen worden nog enkele sub-varianten onderscheiden, die ook oplopen in de mate van ingrijpen door de overheid.

Een en ander betekent in beginsel dat de hoogte van het door de overheid te handhaven sociale minimum voldoende moet zijn om de financiële toegankelijkheid van een elementair aandeel in de vruchten van de schepping te garanderen.<sup>191</sup> Aan deze benadering kleven echter bezwaren. Erkend moet worden dat er aan het niveau van het minimumloon en de uitkeringen, onder meer uit overwegingen van collectieve lastendruk en dus van werkgelegenheid, grenzen zijn. Deze weg is dus niet zonder meer begaanbaar. Daarom moet een andere weg bewandeld worden. Deze houdt in dat de overheid erop toeziet dat een elementair aandeel in de vruchten van de Schepping (“het nodige” uit het begrip rentmeesterschap) voor ieder *betaalbaar* ter beschikking staat. De prijsstelling van elementair verbruik van water, energie etc moet aan dat criterium voldoen. Wat boven het elementaire uitgaat is onderhevig te stellen aan prijzen die de werkelijke milieukosten weerspiegelen. Dit ‘nodige’ dient nader bepaald te worden, maar zou zeker elementaire levensbehoeften dienen te omvatten, zoals energie en water. Een dergelijk beleid is al ingezet met de BTW-differentiatie op drinkwater en in de tariefstelling voor aardgas. Aldus is een simultane realisatie van sociale en ecologische overheidstaken uitvoerbaar op het niveau van de grenswaarden en de milieugebruiksruimte.

Daarmee samenhangend rust er ook een plicht op de overheid om de beschikbaarheid van dit elementaire deel van het collectieve goed “milieu” te beschermen. Hoewel het waarborg-aspect en het aanspraken honorierend-aspect van publieke gerechtigheid hier dicht bij elkaar liggen, achten wij het van belang beide te onderscheiden. Waarborgen heeft betrekking op de bescherming van het milieu naar zijn eigen geschapen aard, bij het honoreren van aanspraken gaat het vooral om de beschikbaarheid van het milieu voor menselijk vruchtgebruik. De beschikbaarheid of geografische toegankelijkheid van deze elementaire collectieve goederen dient te worden gewaarborgd door<sup>192</sup>:

- a. particulier initiatief/marktwerking;
- b. geconditioneerde zelfregulering;
- c. overeenkomsten met de overheid;
- d. concessies;

- e. wettelijke voorschriften;
- f. overheidsplanning;
- g. subsidiëring;
- h. overheidsvoorzieningen;

De rangorde van het instrumentarium geeft aan dat ook in het geval van de aanspraken honorerende overheidstaak de dienstverlening zelf niet door de overheid behoeft te worden georganiseerd, zij draagt er (subsidiair) zorg voor dat deze goederen financieel en geografisch bereikbaar zijn. Alleen in het uiterste geval treedt zij zelf dienstverlenend op.

### *Samenvatting*

Samenvattend kan men stellen: de overheidstaak behelst terzake van het milieu een waarborgend, een normerend en aanspraken honorerend element. Deze dienen simultaan te worden gerealiseerd. Het is dus niet zozeer de vraag óf de overheid een taak heeft, maar welke taak in welke omstandigheden. De feitelijke instrumentarium-keuze leidt steeds tot een onderling samenhangend pakket maatregelen, dat zowel het waarborgend, als het normerend, als het aanspraken honorerend aspect van publieke gerechtigheid tracht te realiseren. In de huidige omstandigheden gebiedt de toestand van de schepping vooral een consequent overheidsoptreden om een elementair niveau van functioneren van het milieu en van de schepping als geheel te herstellen en te beschermen. Dat betekent thans op de eerste plaats het gezaghebbend vaststellen van de milieugebruiksruimte, voor het totaal van de Nederlandse samenleving en op basis van rechtvaardigheid afgewogen ruimtes voor afzonderlijke sectoren en bedrijfstakken.

Vervolgens zullen de bij het normerend aspect van publieke gerechtigheid behorende instrumenten ingezet moeten worden om de gevolgen van milieugebruik te verdisconteren in de afwegingen die burgers en bedrijven zelf maken om hen aan te zetten tot goed rentmeesterschap. Tenslotte is ook het honoreren van aanspraken op een elementair aandeel in de vruchten van de schepping zeker mondiaal, maar ook nationaal actueel.

## **VII.2 Bestuurlijke consequenties**

In samenhang met het tot dusver gevoerde doelgroepenbeleid presenteert zich aldus een benadering, die zich onderscheidt van een overwegend centraal sturende benadering enerzijds en het louter onderbrengen van het milieuprobleem in de markt, gestimuleerd door prijsmaatregelen, anderzijds. De eerste benadering is betrekkelijk succesvol geweest, maar loopt nu tegen de grenzen van de 'maakbaarheid' op. De tweede benadering kent als zwakke kant dat het voor degenen die het kunnen betalen mogelijk blijft

om ongewenst gedrag te blijven volhouden. De hier gepresenteerde benadering schakelt bewust de samenleving en haar organisaties in en zou aldus ook de culturele component van het milieuvraagstuk moeten kunnen vitaliseren.

Het beleid van de overheden en de bedrijfstakken zal op de in dit beleidsadvies bepleite doorontwikkeling van de Nederlandse economie moeten worden afgestemd. Thans is dat nog niet voldoende het geval. Implementatie van de ideeën met betrekking tot de milieugebruiksruimte, die in dit beleidsadvies zijn ontwikkeld, vergen een veel geïntegreerder benadering, inclusief de internationale component, dan het lopende beleid. Een dergelijke geïntegreerde benadering dient een krachtige impuls voor technologische vernieuwing op te leveren. Het op zichzelf succesvolle doelgroepenbeleid van het ministerie van VROM zal daarom waar het bedrijfstakken betreft, die werkelijk substantiële veranderingen in de productie- en distributietechnologie moeten aanbrengen, overgeheveld moeten worden naar het structuurbeleid van het ministerie van Economische Zaken. Dit laatste wordt thans voorbereid in gescheiden directies voor technologie, voor marktwerking en voor regionaal structuurbeleid. Een nauwere verbinding met het Wetenschapsbeleid is daarbij eveneens wenselijk. De sterk op bevordering van het ondernemen gerichte historisch gegroeide cultuur van het departement van Economische Zaken kan het zich niet langer permitteren om zich vanuit andere departementen sociaal en ecologisch te laten bijsturen. Zij zal zich – in aansluiting op de ontwikkelingen in het bedrijfsleven – duurzaamheid nog meer van binnenuit eigen moeten maken. Per saldo zal het beleid inzake duurzaamheid nog meer geïntegreerd in andere relevante beleidsterreinen gestalte moeten krijgen: het doelgroepenbeleid bij het Ministerie van Economische Zaken, het natuurbeleid bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, duurzaamheid in verkeer en mobiliteit bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en in wetenschapsbeleid bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

### VII.3 Een maatstaf voor de ontwikkeling van kwaliteit

De tot dusver gebruikelijke kwantitatieve maatstaf voor vooruitgang, economische groei in procenten van het Bruto Binnenlands Product, hoeft in het nieuwe type beleid dat wij voorstaan, niet te vervallen. Zij dient echter te worden aangevuld met maatstaven voor het sociale en het ecologische aspect van een kwaliteitsvolle samenleving.<sup>193</sup> En tussen deze maatstaven dienen koppelingen te worden aangebracht, zodat er een geaggregeerde maatstaf voor kwaliteit ontstaat, die in het beleid en de verantwoording daarvan, zoals de Troonrede en de Regeringsverklaring, kan worden benut.



Natuurlijk kunnen zich spanningen voordoen tussen de doelstellingen van economische groei, milieubescherming en sociale rechtvaardigheid. Deze spanningen kunnen vruchtbaar gemaakt worden door hen om te buigen in win-win-situaties. Bijvoorbeeld het woord '*eco-efficiency*' is ontstaan daar waar bedrijven die inzake milieubeleid voorop lopen, de zogenaamde *enhancers*; tegelijk hun produktiviteit en kwaliteit zien toenemen. Zo ook is er het adagium dat ecologische inspanningen tot mislukken gedoemd zijn als er geen effectieve armoedebestrijding plaatsvindt. De verschillende doelstellingen van overheidsbeleid moeten daarom wel worden onderscheiden, maar niet gescheiden. Er moet dynamiek aan het spanningsveld ontleend worden die technologische vooruitgang stimuleert en via een goede mix van beleidsinstrumenten een duurzame samenleving naderbij brengt.

Concreet denken wij aan drie 'boxen' van parameters<sup>194</sup>: een sociale, een ecologische en een economische 'box'. Die 'boxen' kunnen bij wijze van voorbeeld de volgende inhoud hebben:

### **Sociale box**

- Participatie in betaalde en onbetaalde arbeid<sup>195</sup>
- Scholingsgraad van de bevolking (in verband met de kennismaatschappij)
- Pluriformiteit van onderwijs en media (ten behoeve van spirituele impulsen voor duurzaamheid)
- Gezondheid
- Criminaliteit/Veiligheid
- Sociale verzekeringen van nazorg naar voorzorg, bestaanszekerheid
- Asielzoekersstromen en verdeling van welvaart over de wereld

### **Ecologische box**

- Mate van het halen van de grens-/richt- en streefwaarden uit de Nationale Milieubeleidsplannen.
- Mate van het binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte blijven voor wat betreft natuurlijke hulpbronnen
- Mate van instandhouding en verbetering van de biodiversiteit
- Voedselkwaliteit
- Ruimtebeslag
- Belevingswaarde van de omgeving
- Benutting duurzame energiebronnen
- Genetische manipulatie

## Economische box

- Groei van het Bruto Binnenlands Product
- Afwezigheid van congesties/ doorstromingsnelheid infrastructuur
- Percentage internetaansluitingen onder de huishoudens
- Menselijke waardigheid: consumptie naar de mate van het nodige, arbeid als ontplooiing.<sup>196</sup>

Per saldo dienen deze drie 'boxen' tot een geaggregeerde kwaliteitsmaatstaf te worden geïntegreerd, die open staat voor periodieke longitudinale meting.<sup>197</sup> Op elk van de verschillende onderdelen zijn door de planbureaus van de rijksoverheid al resultaten geboekt. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft deskundigheid ontwikkeld met betrekking tot sociale indicatoren, het Centraal Planbureau beschikt over computermodellen met economische indicatoren, het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne is actief op het gebied van ecologische indicatoren, het Centraal Bureau voor de Statistiek ontwikkelt samen met haar zusterorganisaties in andere Europese lidstaten een *National Accounting Matrix including Environmental Accounts*. Het verdient aanbeveling dat de regering een opdracht geeft aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om in samenwerking met het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en de Milieuhygiëne, de Rijksplanologische Dienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek een geïntegreerde maatstaf te ontwikkelen. Zij dienen daarbij nauw samen te werken met het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie, dat ook bezig is ecologische kengetallen te ontwikkelen.

## VII.4 Fiscale vergroening

De doelstellingen van de belastingherziening die per 1 januari 2001 in werking treedt zijn, respectievelijk: meer zekerheid voor wat betreft de inkomsten, vergroening en aanpassing van het belastingstelsel aan de huidige wijzen van vermogensvorming. Het fiscale systeem leent zich volgens het kabinet goed voor 'groene' maatregelen. Dit kan direct (ecotaxen of aftrekmogelijkheden) of indirect (hoger tarief indirecte belastingen). Om consumptie te belasten verhoogt het kabinet het algemene BTW-tarief van 17,5% naar 19%. Om de vergroening gestalte te geven worden de regulerende energiebelasting verdubbeld en milieuvriendelijke investeringsaftrekmogelijkheden ingevoerd.

Of de BTW-verhoging tot een verminderde consumptie leidt, mag in ons rijke land worden betwijfeld. De prijselasticiteiten wijzen anders uit. De

vraag is dan ook hoe serieus de regering het meent. Bovendien is de maatregel erg generiek, zij het dat het lage BTW-tarief in het bijzonder duurzame activiteiten aantrekkelijker maakt. Effectiever lijken de heffingen op afvalstoffen, energie en brandstoffen, onkruidbestrijdingsmiddelen, leidingwater en het zwaarder belasten van auto's op diesel en het belonen van LPG-gebruik, al benadert ook hier de hoogte van de heffing zelden de met gedragsverandering gemoeide prijselasticiteit.

Milieuheffingen (en de vrijstelling daarvan, c.q. een laag tarief) moeten gericht zijn op het concurrerend en zo mogelijk aantrekkelijker maken van duurzame gedragswijzen, zodat gedragsverandering het gevolg is. Als milieubelastingen effectief zijn, remmen ze dus de groei af van de grondslag waarover deze belastingen worden geheven. Als dat gebeurt, is dat een gewenst effect van de vergroening van het stelsel. Thans worden zij nog teveel ingeboekt als algemene middelen van het overheidsbeleid en is de relatie met het beoogde doel voor de burger te onduidelijk.

Voor de hoogte van de heffingen kan een objectiveerbaar criterium gevonden worden in de volgende redenering: milieugebruiksruimte van niet-regeneerbare natuurlijke hulpbronnen (bijvoorbeeld fossiele brandstoffen) moet worden gerelateerd aan het beschikbaar komen van vervangende hulpbronnen. Een heffing dient te bewerkstelligen dat deze vervangende hulpbronnen door middel van onderzoek en ontwikkeling en prijsstelling (zonne-, wind- en andere duurzame energie is nu nog duurder dan fossiele) beschikbaar komen. Dat moet dus ook de hoogte bepalen. Een vergelijkbare redenering gaat op voor duurzame gedragswijzen (bijvoorbeeld openbaar vervoer). De opbrengst van milieuheffingen dient dan ook geïnvesteerd te worden in duurzame hulpbronnen en duurzame gedragswijzen en niet in algemene lastenverlichting.

Opdat voor de lagere inkomens het vruchtgebruik van natuurlijke hulpbronnen naar de mate van het nodige ter beschikking blijft – ook een aspect van duurzaamheid - is het daarbij noodzakelijk dat eerste levensbehoeften een bodem-tarief kennen, terwijl voor het meerdere een progressief tarief geldt. De door de regering voor gestelde belasting op drinkwater werkt bijvoorbeeld zo. Ook de levering van gas, electra, etc zou zo moeten werken.

Per saldo nemen de milieubelastingen thans 15 % van de belastinginkomsten voor hun rekening, tegen 2 % in 1990, accijnzen op diesel en benzine meegerekend. Als de milieubelastingen werkelijk effectief worden en gedragsveranderend werken – zodat zij als inkomstenbron opdrogen – zal er

dus voor 15 % van de huidige opbrengst naar vervangende overheidsinkomsten moeten worden gezocht. Dat is een probleem, dat in samenhang moet worden gezien met het totale pakket aan te bekostigen overheidstaken. Mocht dit niet toereikend blijken dan zullen toch andere belastingen moeten worden verhoogd. Het is van beslissend belang voor de legitimiteit van het fiscale duurzaamheidsbeleid dat de burger een relatie ziet tussen zijn financiële offers en bereikte resultaten.

### *Conclusie*

Op het gebied van verduurzaming van de fiscaliteit is wat nodig is nog niet in gang gezet door de kabinetsplannen. De heffingen zouden als werkelijke duurzaamheidsmaatregelen moeten worden opgevat. Dat betekent enerzijds dat zij als belastingbron opdrogen. Anderzijds past het bij milieuheffingen dat de opbrengsten ten goede komen aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van vervangende natuurlijke hulpbronnen en aan duurzame gedragswijzen, zodat de burger ziet wat er met zijn geld gebeurt.

## VII.5 Internationale verhoudingen

De met de bepleite doorontwikkeling van de Nederlandse economie gepaard gaande vragen kunnen niet in een Nederlands beleidskader beslissend worden behandeld. Daarvoor is onze economie te open. Er liggen dus direct aanpalende vragen in de probleemstelling van dit beleidsadvies besloten die Europese en mondiale duurzaamheid betreffen. Thans wordt de Nederlandse politiek nog teveel verlamd door de op zichzelf legitieme zorg om de concurrentiepositie van onze open economie die in gevaar kan komen als wij een al te stringent milieubeleid voeren. Maar zouden we het ook niet kunnen omdraaien? Waarom niet begonnen met de erkenning dat de economie, de techniek en de informatiestromen wereldwijd geworden zijn? Waarom niet gezocht naar een duurzame en rechtvaardige wereldorde? Er is immers al enige tijd een ontwikkeling in die richting gaande.

Het begrip 'duurzame ontwikkeling' uit het rapport *Our Common Future* was een vervolg op de eerste milieuconferentie in Stockholm en de verschijning van het rapport *Limits to growth* van de Club van Rome, beide begin zeventiger jaren. Voortbouwend op *Our Common Future* kwam het enkele jaren later tot *The Declaration of The Hague* welke weer de opmaat was voor de *United Nations Conference on Environment and Development* in Rio de Janeiro 1992. Kort daarvoor was het gekomen tot het einde van de Koude Oorlog. De enorme toename van communicatie en mobiliteit middels informatie- en communicatietechnologieën, de versnelling in het toegroeien naar een wereldmarkt, en de wereldwijde keus voor "de markt" als superieur ordeningsinstrument,

leidden tot het besef dat er iets nieuws, met belangrijke consequenties, begonnen was. Dat nieuwe kreeg de naam “Globalisering”.

Dat “nieuwe” bleek al snel ook in te houden dat het concept van autonome democratische natiestaten aan effectiviteit en geloofwaardigheid inboette. Zichtbaar werden een veiligheids-, een sociaal-, een milieu- en een democratisch tekort. De sterke opkomst van de niet-gouvernementele organisaties hangt juist daar nauw mee samen. Sprak president Bush bij het einde van de Koude Oorlog nog over een “*new world order based on the worldwide choice for market and democracy*”, inmiddels; wordt de noodzaak zichtbaar van en de behoefte aan een symbiose van democratisch bestuur, bedrijfsleven en *civil society*. Niet alleen moet duurzame ontwikkeling op de agenda van deze drie segmenten van *governance* staan, maar alleen in elkaar aanvullende inspanningen kunnen deze segmenten samen succesvol zijn.

Hoewel het over de toekomst van de werelddamenleving van volkeren moet gaan, zal het duidelijk zijn dat dit vanuit christen-democratisch denken een positieve ontwikkeling is. Christen-democraten hebben het altijd moeilijk gevonden om *governance* waarborging van de kwaliteit van de samenleving, eenzijdig over te laten aan de markt (kapitalisme), aan de overheid (socialisme), of aan de optelsom van die twee. Zij zien ook een voorname rol voor de *civil society*.<sup>98</sup> Het mag bij duurzame ontwikkeling en het weerwerk tegen de hierboven genoemde tekorten immers niet alleen gaan om bestuurlijke architectuur, maar deze ontwikkeling dient ook werkelijk nagestreefd te worden. Met het oog daarop willen christen-democraten een actieve rol spelen in de ontwikkeling van een mondiale moraal (*Global Ethics*). Sinds UNCED (Rio de Janeiro 1992) zijn er vanuit de niet-gouvernementele organisaties en de wereldgodsdiensten opvallende inspanningen gericht op een mondiale morele consensus. Van *Earth Charter* tot de door Hans Küng uitgelokte Verklaring van het Parlement van Wereldgodsdiensten en van de *Interaction Council* tot de door Richard Goldstone bewerkstelligde Valencia Verklaring.

Legt men deze en andere soortgelijke verklaringen naast elkaar dan valt op dat deze documenten, die men zou kunnen zien als een vervolg op de *Universal Declaration of Human Rights*, kenmerkt worden door een veelheid van ambities, die bondig samengevat kunnen worden met de wens *a just, sustainable and participatory society* te realiseren. “*Just*” als rechtvaardig, eerlijk, *fair*, is daarbij een reeds oud bekend streven, wat overigens wel nieuwe eisen stelt omdat de ene wereld-economie eigenlijk ook één sociale ruimte vergt. “*Sustainable*”, houdbaar dus, is een nieuw bewustzijn. “*Participatory*” weerspiegelt de noodzaak weerwerk te leveren tegen “uitsluiting” en juist te

bevorderen dat ieder in werk en samenleving kan participeren. Het zal duidelijk zijn dat christen-democraten het “Vrijheid, gelijkheid en broederschap” van nu twee eeuwen geleden graag ruilen voor deze oriënterende en mobiliserende drieslag. Vanuit deze geest vatten wij hieronder samen wat wij elders in het rapport reeds bepleit hebben terzake van het mondiale en het Europese niveau.

#### *Het mondiale niveau*

Wereldwijd is de vraag legitiem of in economieën boven een bepaald welvaartsniveau niet een cultuur bevorderd zou kunnen worden, waarbij respect voor het milieu van betekenis wordt geacht. Dat zal zeer moeilijk blijken, niet in de laatste plaats omdat globalisering gekenmerkt wordt door grote inkomensverschillen, die de middengroepen dwingen tot veel uren betaalde arbeid en een materialistische levenshouding. Mondiale duurzaamheid kan daarom niet zonder mondiale solidariteit. Een effectieve inspanning om de schulden van ontwikkelingslanden, waar zinvol, te verminderen behoort tot de stappen die hieruit, naast andere, voortvloeien.<sup>199</sup>

De mondiale organisaties - Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, Wereldhandelsorganisatie en andere -, maar ook Nederland en Europa dienen de ontwikkelingslanden te helpen om hun eigen ontwikkeling richting duurzaamheid in te slaan. Dat betekent met inachtneming van de economische, ecologische en sociale aspecten die samen duurzaamheid bepalen om te beginnen: hen de mogelijkheid verschaffen om een economische bestaansbasis te ontwikkelen door middel van schuldsanering, ontwikkelingssamenwerking en toegang tot een vrije Europese en wereldmarkt zodat zij hun grondstoffen tegen goede prijzen kunnen verkopen. Het betekent ook: hen de technologie verschaffen om de grote industriële projecten over te slaan, die de Westerse wereld in de problemen hebben gebracht. En het betekent bevorderen van een goede bevolkingspolitiek. De ervaring leert dat waar mensen een redelijk bestaan kunnen opbouwen het kindertal daalt. De vraag of de overheid in dat land een restrictief bevolkingsbeleid voert doet daarbij niet terzake en werkt soms zelfs contraproductief. Een goed toegankelijke gezondheidszorg, met daarbinnen de mogelijkheid om uit vrije keuze anti-conceptiva te verkrijgen, basisonderwijs, emancipatie en een minimum aan sociale voorzieningen blijken zowel tot een lage bevolkingsgroei te leiden, als tot een redelijke voorziening in basisbehoeften. Een bevolkingsbeleid van het hier geschetste type dient dan ook voorwaarde te zijn voor het internationale ontwikkelingsbeleid. Een zodanige verdeling van de welvaart over de wereld en binnen de afzonderlijke landen dat voor ieder ten minste het nodige verzekerd is, is daarom een belangrijke politieke doelstelling, ook in het kader van een goed milieubeleid.

### *Het Europese niveau*

Het beleid van de Europese Gemeenschappen is erop gericht industriële strategieën te vestigen die het voorzorgbeginsel huldigen. Voorts wil men dat de verschillende sectoren van de industrie normen ontwikkelen die een systematische beheersing en controle van de uitstoot mogelijk maken.

“Partnerschappen met het bedrijfsleven’ moeten, met inachtneming van concurrentieregels tot meer integratie van het ecologisch belang in de economie leiden. Het beleid van de Europese Gemeenschap is er voorts op gericht om duurzame productiewijzen te bevorderen in de land- en tuinbouw. Dit omvat een betere balans tussen toegevoegde stoffen (bestrijdingsmiddelen) en opbrengsten, bodembescherming, bescherming van de biodiversiteit en van landschappen, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Op het gebied van verkeer en vervoer is het beleid van de Europese Gemeenschap erop gericht de milieukosten in de prijzen van het transport op te nemen, gebaseerd op het principe dat de vervuiler betaalt. Men wil een eerlijke belastingheffing op brandstoffen voor alle vervoerswijzen en een verschuiving in de belastingheffing op auto’s naar de variabele kosten, zodat de burger zich bewust wordt van de vervoerskosten. Om de negatieve effecten van transport te verminderen wil de Europese Commissie het gebruik van informatietechnologie bevorderen als vervanging van vervoer; van mobiliteit een topprioriteit maken bij ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling. Hoewel van de door ons bepleite introductie van de milieugebruiksruimte in relatie met verhandelbare gebruiksrechten in de beleidsontwikkeling van de Europese Gemeenschap nog niet expliciet sprake blijkt, moet geconcludeerd worden dat de door de Commissie beoogde ontwikkelingen in Europa sporen met de beleidsvoornemens die wij in dit rapport hebben opgenomen. Europa behoeft geen belemmering te zijn voor Nederlands beleid richting duurzaamheid. De neuzen staan dezelfde kant op. Het komt er nu op aan deze beleidsrichting te verankeren in het Zesde MilieuAktieprogramma van de Unie en in de ‘Strategie voor Duurzame Ontwikkeling’ die de Europese Commissie op verzoek van de Raad tijdens de Top in Gothenburg in juni 2001 zal agenderen.

## **VII.6 Conclusies**

De overheidstaak terzake van duurzaamheid behelst een waarborgend, een normerend en aanspraken honorerend element. Deze dienen simultaan te worden gerealiseerd. De instrumentarium-keuze leidt steeds tot een onderling samenhangend pakket maatregelen, dat zowel het waarborgend, als het normerend, als het aanspraken honorerend aspect van publieke gerechtigheid tracht te realiseren. In de huidige omstandigheden gebiedt de toestand van de Schepping vooral een consequent overheidsoptreden om een



elementair niveau van functioneren van het milieu en van de schepping als geheel te herstellen en te beschermen. Dat betekent thans op de eerste plaats het gezaghebbend vaststellen van de milieugebruiksruimte, voor het totaal van de Nederlandse samenleving en op basis van rechtvaardigheid afgewogen ruimtes voor afzonderlijke sectoren en bedrijfstakken. Vervolgens zullen de bij het normerend aspect van publieke gerechtigheid behorende instrumenten ingezet moeten worden om de gevolgen van milieugebruik te verdisconteren in de afwegingen die burgers en bedrijven zelf maken om hen aan te zetten tot goed rentmeesterschap. Tenslotte is ook het honoreren van aanspraken op een elementair aandeel in de vruchten van de schepping zeker mondiaal, maar ook nationaal actueel.

Duidelijk is dat de grenswaarden het eerste decennium nog niet gehaald worden, terwijl van een beleidsmatige bepaling van milieugebruiksruimte en ecologische voetafdruk nog nauwelijks sprake is. De oplossing van dit haalbaarheidsprobleem moet worden gezocht in een tijdpadbepaling waarbinnen de problemen opgelost moeten worden en niet in compromissen ten aanzien van de inhoud van de eisen. Dit tijdpad wordt bepaald door het criterium dat een bekwaam ondernemer in staat moet zijn om met behoud van een redelijk inkomen zijn productie en distributie af te stemmen op de milieueisen. Implementatie van de ideeën met betrekking tot de milieugebruiksruimte, die in dit beleidsadvies zijn ontwikkeld, vergen een veel geïntegreerder benadering, inclusief de internationale component, dan het lopende beleid. Een dergelijke geïntegreerde benadering dient een krachtige impuls voor technologische vernieuwing op te leveren. Het op zichzelf succesvolle doelgroepenbeleid van het ministerie van VROM zal daarom waar het bedrijfstakken betreft, die werkelijk substantiële veranderingen in de productie- en distributietechnologie moeten aanbrengen, overgeheveld moeten worden naar het structuurbeleid van het ministerie van Economische Zaken.

De tot dusver gebruikelijke kwantitatieve maatstaf voor vooruitgang, economische groei in procenten van het Bruto Binnenlands Product, hoeft in het nieuwe type beleid dat wij voorstaan, niet te vervallen. Zij dient echter te worden aangevuld met maatstaven voor het sociale en het ecologische aspect van een kwaliteitsvolle samenleving. En tussen deze maatstaven dienen koppelingen te worden aangebracht, zodat er een geaggregeerde maatstaf voor kwaliteit ontstaat, die in het beleid en de verantwoording daarvan, zoals de Troonrede en de Regeringsverklaring, kan worden benut. Het verdient aanbeveling dat de regering een opdracht geeft aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om samen met het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Rijksinstituut



voor de Volksgezondheid en de Milieuhygiëne, de Rijksplanologische Dienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek een dergelijke geïntegreerde maatstaf te ontwikkelen. Zij dienen daarbij nauw samen te werken met het Directoraat Generaal Milieu van de Europese Commissie.

Op het gebied van verduurzaming van de fiscaliteit is wat realiter haalbaar en realiseerbaar is lang niet in gang gezet door de kabinetsplannen. De heffingen zouden als werkelijke duurzaamheidsmaatregelen moeten worden opgevat. Dat betekent enerzijds dat zij als belastingbron opdrogen. Anderzijds past het bij milieuheffingen dat de opbrengsten ten goede komen aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van vervangende natuurlijke hulpbronnen, zodat er ten opzichte van toekomstige generaties daadwerkelijk van een duurzaam beleid sprake is.

Thans wordt de Nederlandse politiek nog teveel verlamd door de op zichzelf legitieme zorg om de concurrentiepositie van onze open economie die in gevaar kan komen als wij een al te stringent milieubeleid voeren. De vraag kan echter ook worden omgedraaid vanuit de erkenning dat de economie, de techniek en de informatiestromen wereldwijd geworden zijn. Vanuit die erkenning dient te worden gezocht naar een duurzame en rechtvaardige wereldorde. Christen-democraten willen het “Vrijheid, gelijkheid en broederschap” van nu twee eeuwen geleden graag ruilen voor de oriënterende en mobiliserende drieslag van een *Just, participatory and sustainable society*

Wereldwijd is de vraag legitiem of in economieën boven een bepaald welvaartsniveau niet een cultuur bevorderd zou kunnen worden, waarbij respect voor het milieu van betekenis wordt geacht. Dat zal zeer moeilijk blijken, niet in de laatste plaats omdat globalisering gekenmerkt wordt door grote inkomensverschillen, die de middengroepen dwingen tot veel uren betaalde arbeid en een materialistische levenshouding. Mondiale duurzaamheid kan daarom niet zonder mondiale solidariteit. Nederland en Europa dienen de ontwikkelingslanden te helpen om hun eigen ontwikkeling richting duurzaamheid in te slaan.

Hoewel van de door ons bepleite introductie van de milieugebruiksruimte in relatie met verhandelbare gebruiksrechten in de beleidsontwikkeling van de Europese Gemeenschap nog niet expliciet sprake blijkt, moet geconcludeerd worden dat de door de Commissie beoogde ontwikkelingen in Europa sporen met de beleidsvoornemens die wij in dit rapport hebben opgenomen. Europa behoeft geen belemmering te zijn voor Nederlands beleid richting duurzaamheid. De neuzen staan dezelfde kant op.



## NOTEN

1. CDA, Verkiezingsprogramma 1998-2002 *Samenleven doe je niet alleen* hoofdstuk 4. European Peoples Party, *Action Programme 1999-2004 Safeguarding Creativity* artikel 2.
2. J. Elkington, *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business* (Gabriola Island: New Society Publishers 1997).
3. Koninklijke/Shellgroep, *People, Planet & Profits. The Shell Report. DSM, Responsible Care Progress Report 1999* (Heerlen, maart 2000). CDA, *Samenleven doe je niet alleen* hoofdstuk 4.
4. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* hoofdstuk 4.
5. De gebruikte begrippen (grenswaarden etc.) worden gedefinieerd in hoofdstuk I.4
6. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* 's Gravenhage 1998, par. 4.2.
7. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* 's Gravenhage 1998, par. 4.3.4.
8. *Nationaal Milieubeleidsplan '93* 's-Gravenhage 1998, 13. Brief aan de Tweede Kamer *Versterking ruimtelijk-economische structuur* 17 september 1996, TK 1996/97, 25017, nr 1.
9. CBS/RIVM, *Milieucompendium 1999*, 81.
10. RIVM, *Nationale Milieuverkenning 1997-2001* Alphen aan de Rijn: Samsom 1997). CBS/RIVM, *Milieucompendium 1999* (Alphen aan de Rijn: Samsom 1999). RIVM, *Verkiezingen 98 & Milieu* (Bilthoven 1998).
11. CBS/RIVM, *Milieucompendium 1996*, 116 e.v., 132 e.v.
12. Aldus ook de VROM-Raad, *Op weg naar het NMP* ('s-Gravenhage 2000) 25.
13. In de aanloop naar een Vierde Nationaal Milieubeleidsplan wordt zo'n stringent omgevingsbeleid bepleit. Ministerie van VROM/DGM, *Startconferentie NMP* ('s-Gravenhage, 29 juli 1999) 8.
14. De relatie tussen de NMP's en de CDA-benadering is behandeld in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en Rentmeesterschap* ('s-Gravenhage 1993) en het CDA-verkiezingsprogramma *Samenleven doe je niet alleen* paragraaf 4.2: "Om de doelstelling van een duurzame samenleving te halen, moeten de gestelde grenswaarden voor verzuuring, vermesting, verdroging en verspreiding gehandhaafd worden. Reeds in het milieu aanwezige schadelijke stoffen worden zo snel mogelijk verwijderd. Voor stank, geluidshinder en straling worden de vastgestelde normen strikt gehanteerd. Om gevaarlijke beïnvloeding van het klimaatsysteem door de mens te voorkomen, moet de wereldwijde temperatuurstijging beneden de 2 graden Celsius boven het pre-industriële niveau blijven. Daartoe dient de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de OESO-landen met 2% per jaar te dalen". Ook het (vorige) kabinet omschrijft haar doelstelling in deze termen (Ministeries van VROM, EZ, LNV, V&W,

- Nota Milieu en Economie. Op weg naar een duurzame economie, Tweede Kamer, 1997, 25405, nummer 1 e.v., pagina 19).
15. *Samenleven doe je niet alleen* artikel 4.3.5: “De milieugebruiksruimte dient als schaarste in het economisch verkeer voor alle goederen en diensten een reële prijs te krijgen. Dit geschiedt door heffingen en verhandelbare gebruiksrechten. De inkomsten worden bestemd voor de ontwikkeling van vervangende natuurlijke hulpbronnen”. Een overzicht van onderzoek op dit gebied geeft Ministerie van VROM, *Milieugebruiksruimte. Een informatiedocument* (The Hague 1995).
  16. Nederland gebruikt mondiaal 100.000 vierkante kilometer, ongeveer drie maal zijn eigen oppervlakte, om zijn huidige levenspeil in stand te houden. Dat is 5,3 ha per Nederlandse inwoner, terwijl bij een volstrekt gelijke verdeling per wereldburger 2,5 ha beschikbaar is. Ter vergelijking: Bangladesh gebruikt 0,5 ha per inwoner en de VS 10,3. Zie ook CBS/RIVM, *Milieucompodium 1994-78* dat (na aftrek van natuurreservaten, poolgebieden en woestijnen) op 2,5 ha per Nederlandse inwoner en 1 ha per wereldburger uitkomt. Zie ook RIVM, *Nationale Milieuverkenning 1997-2020* (Alphen aan de Rijn: Samsom/Tjeenk Willink 1997) 169-170 en Vereniging Milieudefensie, *Op kleinere voet* (Amsterdam 1999).
  17. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* artikel 4.2.5.
  18. Een wereldbeeld is een omvattende oriëntatie op een onderdeel van het sociale leven, die zowel kennis omvat als waarden en normen. Wereldbeelden zijn onderling gerelateerde denkbeelden, die niet alleen aangeven wat bestaat, maar ook hoe de situatie zou moeten zijn binnen dit onderdeel van het sociale leven. B. Seuren, “Wereldbeelden: groen versus niet groen? Sociale paradigma’s en milieubesef”, in: V.Poels (red.), *Het milieu als leefplaats. Over milieuproblematiek, versbeschuwing en duurzaamheid* (Best: Damon 1998) 173-194.
  19. Het in 1992 in de *Verklaring van Rio de Janeiro* wereldwijd geaccepteerde voorzorgbeginsel betekent dat als er, met inachtneming van een verantwoorde balans tussen risico’s en voordelen, een redelijk onderbouwd vermoeden is dat zaken fout kunnen gaan, men zich niet mag permitteren om daar niets aan te doen tot er voldoende zekerheden zijn.
  20. De VROM-Raad noemt in haar advies *Op weg naar het NMP* (Den Haag 2000) 22 vier ‘motieven’ voor duurzaam leven: anderen (elders en in de toekomst) niet schaden, solidariteit, continuïteit van zinvol leven, zelfbescherming. Naar onze mening staat in deze benadering de mens nog te zeer centraal en dient ook respect voor de natuur als zelfstandig motief in het beleid te worden verwerkt, hetgeen ook feitelijk trouwens al het geval is in het *Natuurbeleidsplan 1990* in de nota *Mensen voor natuur, natuur voor mensen* (Tweede Kamer 2000-2001, 27235).

21. Vgl. het in CDA, *Samenleven doe je niet alleen* artt. 1.5.1, 1.5.2 en 1.5.13 bepleite wettelijk toetsingskader dat de medische technologie in dienst wil stellen van de menselijke waardigheid. Zo ook dient technologie in het algemeen in dienst te staan van een duurzame omgang met de Schepping.
22. In de literatuur wordt wel een verband gelegd tussen het postmaterialistische waarden- en normenpatroon en het wenselijke duurzame wereldbeeld. Vgl. Seuren, het aangehaalde werk, Toch is het de vraag of postmaterialisme en milieubewust gedrag werkelijk zo nauw samenhangen. De huidige cultuur wordt toch ook gekenmerkt door een hoge mate van individualisering, fragmentering van de moraal en materiële consumptie. Postmaterialistische generaties blijken daar zeer vatbaar voor. Een sociale en milieuvriendelijke opstelling blijkt daarvoor te wijken. Vermoedelijk bestaat de post-materiële levensinstelling bij gratie van het feit dat op het niveau van de samenleving als geheel in materiële behoeften in wezen voorzien is. Zodra een streven naar duurzaamheid deze materiële bestaansbasis begint te raken, raakt ook de post-materialistische levenshouding in de problemen.
23. G.A. van der Wal, "Het milieu geeft te denken", *Filosofie* jrg.7, nr.2, 4-12. J.J. Boersema, *Thora en Soa over mens en natuur. Een bijdrage aan het milieudebat over duurzaamheid en kwaliteit* (Baarn: Callenbach 1997). W. Achterberg, *Samenleving, natuur en duurzaamheid* (Assen: Van Gorcum 1994) 144.
24. Elkington, aangehaalde werk, 344.
25. L.W. Milbrath, *Envisioning a Sustainable Society, Learning Our Way Out* (Albany: State University of New York Press 1989).
26. P. van Wijmen, *Begroting VROM 1999* Tweede Kamer, 28 oktober 1998.
27. Paul van Tongeren, "Rechtvaardigheid als respect", in: W. Derkse (red.), *Gerechtigheid en sociale rechtvaardigheid* (Kampen: Kok Agora 1991) 121-145.
28. De inmiddels al weer gedateerde kritiek dat het christendom door zijn gebod tot onderwerping van de natuur aan de grondslag van het milieuprobleem zou hebben gestaan, hebben wij behandeld in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping & Rentmeesterschap* 30 en 31.
29. H.J. Geerts, "Katholieke sociale leer verbreden met ecologische dimensie", *Christen-Democratische Verkenning* 1997/7-8, 435-443.
30. Chris Elzinga en Christiaan Hogenhuis (red.), *Grond onder onze voeten. Duurzame werkdag, christelijke spiritualiteit en intimiteit met de natuur* (Kampen: Kok 2000). J. Schenderling, *Mens en dier in theologisch perspectief* (Zoetermeer: Boekencentrum 1999).
31. P. Ester, B. Seuren, 'Religious Beliefs and Environmental Attitudes',

*Sociale Wetenschappen* 35 (1992) 4, 20-39 wijzen op een licht negatieve relatie. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Publieke opinie en milieu* (Rijswijk 1996) ziet geen verband tussen kerkgang, dan wel of iemand zich als godsdienstig beschouwt en milieuvriendelijkheid.

32. M.Habib Chirzin, "Mens en natuur: een Islamitisch perspectief", *Christen Democratische Verkenning* 1995/2, 84-89.
33. Meir Tamari, *With All Your Possessions Jewish Ethics and Economics* (New York: The Free Press 1987) 37, 38, 62-64. J.J. Boersema, *Thora en Soa over mens en natuur. Een bijdrage aan het milieudebat* (Dordrecht: Voorlichting en kwaliteit (Baarn: Callenbach 1997) 49-89.
34. Ranchor Prime, *Hinduism and ecology* (Delhi: Motilal Banarsidass 1994).
35. Bijvoorbeeld W. Achterberg, *Humanisme zonder urgentie* (oratie Wageningen 1992) 1-39. H. Achterhuis, *Van moeder aarde tot ruimteschip: humanisme en milieucrisis* (oratie Wageningen 1990). M. Oostdijk (red.), *Werken met waarden, vakskunst en maatschappelijke betrokkenheid in de 21e eeuw* (Amsterdam: Boom/ Humanistisch Verbond 1999).
36. Johan van Workum, 'Religie en duurzame ontwikkeling', in: Kees Waagmeester (red.), *Creative democratie* (Amsterdam: NCDO 1996) 14-35.
37. Deze opsomming is gedeeltelijk ontleend aan de behandeling door W. Achterberg, *Samenleving, natuur en duurzaamheid* (Assen: Van Gorcum 1994) van enkele typologieën terzake.
38. The World Commission on Environment and Development. *Our Common Future* (New York: Verenigde Naties 1987).
39. De term 'overlappende consensus' is als aanduiding van politieke overeenstemming geïntroduceerd door de Amerikaanse filosoof John Rawls. Zij omvat méér dan een compromis of een *modus vivendi* maar laat tegelijk verschillen in levensbeschouwelijke en morele zin bestaan. Anders dan Rawls snijden wij de band met de verschillende overtuigingen niet door. De overlappende consensus moet blijven gevoed door de overtuigingen.
40. *Regeerakkoord 1998*
41. Van de leden van politieke partijen zijn die van D66 het meest post-materialistisch ingesteld: 41 %. J.J.M. van Holsteyn en R.A. Koole, "Generaties christen-democraten", *Christen-Democratische Verkenningen* (2000/2) 16.
42. CDA, *Program van Uitgangspunten*, artikel 10.
43. Andere relevante artikelen in het CDA-*Program van Uitgangspunten* zijn: Artikel 11: "Ook de overheid deelt in de opdracht tot rentmeesterschap. In de sfeer van de natuur en het natuurlijk leefmilieu houdt dit in: bescherming tegen aantasting en rooibouw, waar mogelijk herstel van toegebrachte schade, bevordering van de ontwikkeling van het vruchtdragend vermogen en de zorg dat allen een elementair deel van de

vruchten van de schepping toekomt - met inbegrip van onze verre naaste en de komende generaties.”

Artikel 55: “De Schepper heeft mensen de opdracht gegeven de aarde te bewerken en te bewaren. Het vruchtdragend vermogen van de aarde moet intact gelaten worden, waar nodig worden hersteld en waar mogelijk verbeterd. Bij beheer is de eigenwaarde van de natuur uitgangspunt.”

Artikel 56: “Het CDA kiest voor een duurzame economische groei en een ecologisch verantwoorde markteconomie. Het CDA waardeert de resultaten van verantwoord milieubeheer als integraal onderdeel van ons welvaartsbegrip”.

44. W. Achterberg, *Samenleving, natuur en duurzaamheid* 144-154 en 165-166.
45. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en rentmeesterschap* ('s-Gravenhage 1993).
46. Een belangrijke aanzet voor versterking van het profiel vormt het feit dat vooraanstaande christen-democraten thans weer leidinggevende functies op zich nemen in de natuurorganisaties: Ruud Lubbers is voorzitter van het Wereld Natuur Fonds, Herman Wijffels van Natuurmonumenten en Hanja Majj-Weggen van de Dierenbescherming.
47. VVD, *De beginselen* ('s-Gravenhage, z.j.).
48. J. van der Dussen, “Verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties”, in: K. Groenveld & P. van Schie, *Publieke verantwoordelijkheid* (Assen: Van Gorcum 1999) 107-119.
49. Dat de VVD het principe van verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties in haar beginselprogram erkent, wordt in de literatuur, gezien het beperkte altruïsme van het liberale mensbeeld, als opmerkelijk beschouwd. Het principe van rechtvaardigheid tussen generaties is in strijd met de door de liberale filosoof Rawls gepostuleerde afwezigheid van interesse in elkaars belang en dus ook in het belang van toekomstige generaties. Van deze toekomstige generaties wil Rawls eigenlijk alleen de eerstvolgende, reeds geboren, generatie laten meedoen in de discussie over de verdeling van de primaire goederen. J. Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford 1972) 128. Achterberg bepleit daarom uitbreiding van Rawls' theorie met het overdrachtsprincipe. Dit principe houdt in dat we de wereld niet in slechtere vorm mogen achterlaten dan we haar ontvingen. W. Achterberg, “Kan de liberale democratie de milieucrisis overleven? Duurzame ontwikkeling tussen neutraliteit en perfectionisme”, in: W. Zweers, *Op zoek naar een ecologische cultuur* (Baarn: Ambo 1991) 147. Musschenga meent dat deze uitbreiding een ontoelaatbare verandering van het veronderstelde beperkte altruïsme behelst, maar ziet zich dus door de VVD gepasseerd. A. Musschenga, “Liberale neutraliteit en milieubehoud”, in: W. Zweers (red.), *Op zoek*



naar een ecologische cultuur. *Milieu filosofie in de jaren 90*. (Baar 1991) 161-171. Een argument daarvoor zou kunnen zijn dat personen achter Rawls' 'sluier van onwetendheid' niet weten tot welke generatie zij behoren.

50. Musschenga, a.w..
51. De liberaal Cliteur gaat nog verder en pleit zelfs voor dierenrechten - op grond van de evolutie kent hij hen dezelfde waarde toe als mensen. P.B. Cliteur, *Onze verhouding tot de apen. De consequenties van het Darwinisme voor ons mensbeeld en voor de moraal* (Delft 1995).
52. In oktober 1998 verscheen een eerste aanzet: Commissie Beginselen, Rode Draden van de sociaal-democratie (Amsterdam: PvdA 1998). In mei 2000 werd een *Samenvatting* aan het PvdA-congres voorgelegd. In november 2000 verscheen *Tussen droom en daad* ([www.pvda.nl/hot/02112000beginsel.tpl](http://www.pvda.nl/hot/02112000beginsel.tpl)) De discussie moet in 2001 tot besluiten leiden.
53. *Tussen droom en daad* 3.40
54. *Tussen droom en daad* 2.2 (onder 'gelijkwaardigheid').
55. *Tussen droom en daad* 3.39.
56. *Tussen droom en daad* 3.34.
57. *Tussen droom en daad* 3.38.
58. Het *Environmental Value Fund* van de Amerikaanse money manager Scudder, Stevens & Clark hanteert een *Sustainability Index* die benchmarks berekent voor ieder bedrijf waarin aandeelhouders kunnen beleggen, op basis van acht criteria: bijdrage aan het broeikas effect, ozonlaagaantasting, materiaal-efficiency giftige emissies, energieintensiteit, waterverbruik, milieurisico's en de kwaliteit van het milieumanagementsysteem. Elkington, a.w., 365. Ook Nederlandse banken hebben thans zulke fondsen, waarin de *triple bottom line* fungeert als indicator voor beleggingsresultaten, bijvoorbeeld: ABN/Amro, *Een breed blik op economisch risico* (Amsterdam 2000).
59. G.C. Molenkamp, *De verzakelijking van het milieu* (Universiteit van Amsterdam 1995) 5 en 44.
60. De geestelijke vader is J. Elkington, *Cannibals with forks* (Gabriola Island: New Society Publishers 1997).
61. Vgl. J. Wempe en M. Kaptein, *Ondernemen met het oog op de toekomst. Integratie van economische, sociale en ecologische verantwoordelijkheden* (Gravenhage: SMO 2000).
62. Subsidiariteit begint bij de menselijke persoon, daar draait alles om, zegt *Quadragesimo Anno* (1931, nrs 79-80). Dat is in de encycliek en in het CDA-denken geen liberaal autonoom individu, maar een verantwoordelijke persoon die solidariteit (en tegenwoordig ook rentmeesterschap/duurzaamheid) betracht. Als de persoon niet bij



machte is zelfverantwoordelijk, solidair en duurzaam te leven, springen de kleine gemeenschappen bij om hem daartoe alsnog in staat te stellen. Schieten de kleine gemeenschappen daarin tekort, dan springen de grotere gemeenschappen bij. Schieten die ook tekort, dan springt de staat bij. Steeds met het doel de afzonderlijke persoon in staat te stellen goed te leven. Het beginsel van soevereiniteit in eigen kring, dat tezamen met het subsidiariteitsbeginsel het christen-democratische uitgangspunt ‘gespreide verantwoordelijkheid’ vormt, heeft een andere invalshoek (meer horizontaal), maar leidt hier materieel niet tot een ander beleid.

63. M. Becker, “Verantwoordelijkheid als deugd”, in: V. Poels (red.), *Verantwoord ondernemen* (Best: Damon 1999) 107-126.
64. De ook wel gebruikte uitdrukking ‘die waarde creëert’ is nog te onbepaald. Ook in het voor het BBP kenmerkende traditionele groei-begrip wordt immers (toegevoegde) waarde gevormd. Deze waarde dient de toets van duurzaamheid te kunnen doorstaan.
65. DSM, *Responsible Care Progress Report* 1999 (Heerlen, maart 2000) spreekt van Product Stewardship Reviews en ook Elkington, a.w., 327 noemt *stewardship* als een centrale waarde van *caring capitalism*.
66. De vergelijking dringt zich hier op met het in het begin van deze eeuw tijdens de sociale kwestie geformuleerde beginsel van sociale rechtvaardigheid dat ‘een arbeider zijn loon waardig is’, d.w.z. dat het arbeidsinkomen niet alleen bepaald diende te worden door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar in elk geval toereikend moest zijn om een gezin van te kunnen onderhouden. Deze benadering is thans van toepassing op de ‘ecologische kwestie’.
67. Herman Daly, *Steady State Economics* (San Francisco 1991).
68. In deze regels ontbreekt nog een *bottom line* voor biodiversiteit. Shell en het Smithsonian Institute te Washington rapporteerden over een door biologen bewaakte biodiversiteit in een Peruviaans gebied waarin gas gewonnen wordt. Daarbij fungeerde de bij aanvang aangetroffen biodiversiteit in feite als baseline. Alonso, A. en F. Dallmeier, *Working for biodiversity* (Washington: Smithsonian Institute 2000). Het is, met alle waardering voor de beschreven inspanning, de vraag of dit niet een te conservatief uitgangspunt is, aldus Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en rentmeesterschap* 28. Vgl ook Raad voor het Natuurbeheer, *Kwaliteit in soorten en maten. Naar natuurgerichte normen voor milieukwaliteit, waterbeheer en natuur* (Utrecht 1995).
69. J. Cramer, *Milieumanagement: van ‘fit’ naar ‘sfit’* (Utrecht: Van Arkel 1997).
70. J. Maeijer, “Reflecties over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zoals die tot uitdrukking komen in het recht”, in: V. Poels (red.),



- Verantwoord ondernemen* (Best: Damon 1999) 37-58.
71. K.J. Samsom, *Sustainable Business Venturing. The Case for Entrepreneurship in a Cost-Externalizing Economy* (Rotterdam: Nijenrode 1999).
  72. Van afwenteling van verantwoordelijkheid kan hier sprake zijn als men niet maximaal streeft naar duurzaamheid, dan wel onvoldoende rekening houdt met de mogelijkheden die arme landen moeten hebben om zichzelf te ontwikkelen.
  73. In de regelgeving met betrekking tot de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu heeft de Europese Gemeenschap het voorzorg-beginsel erkend. Uitvoerig daarover R. von Schomberg, *Argumentatie in de context van een wetenschappelijk overzichtsrapport* (Delft: Eburon 1997). Het beginsel is wereldwijd geaccepteerd in de verklaring van Rio de Janeiro van de Verenigde Naties (1992). In ons land is dit beginsel eind 1996 Kamerbreed geaccepteerd door de Tijdelijke Commissie Klimaatverandering onder voorzitterschap van E. van Middelkoop. Zie *Filosofie* jrg.7, nr 2, april-mei, 26-28.
  74. De Wet op de Ondernemersovereenkomsten zou zo'n artikel over algemeen verbindend verklaring moeten behelzen, dat door de mededingingsautoriteit Nma gerespecteerd behoort te worden.
  75. Tweede Kamer, 1999-2000, 26578, nummer 1. Ch.W. Backes, *Duurzame groei?* (Deventer: Tjeenk Willink 2000) 17 e.v. behandelt oplossingen van de juridische en beleidsmatige problemen die aan verhandelbare gebruiksrechten kleven.
  76. Zie voor de voortgang van de *Transatlantische Milieu Dialoog* <http://www.taed.org>
  77. Europees Milieu Agentschap, *Het milieu in de Europese Unie, op de drempel van een nieuwe eeuw* (Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties van de Europese Gemeenschappen 1999) schetst dat deze integratie nog schaars is. Een positieve uitzondering acht men het Nederlandse verkeersbeleid, waarin milieudoelstellingen zijn opgenomen.
  78. VROM-Raad, *Nederland en het Europese milieubeleidsproces* (Den Haag: VROM-Raad 1999) 25 beschrijft de wijze waarop de Europese Commissie onder het motto 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' aan draagvlakvorming doet. Het betreft vooral consultatie ten behoeve van Europees beleid en in veel mindere mate zelfregulering op basis van convenanten.
  79. Vgl. Europese Commissie, *Global assessment. Europe's environment: what directions for the future?* (Brussel 2000).
  80. UNICE, *Towards sustainable development. Definition and implementation of a new EU environmental policy in partnership* (Discussion Paper for the multistakeholder workshop, 15-7-1999, [www.europa.eu.int/comm/environment](http://www.europa.eu.int/comm/environment)).
  81. UNICE, *Agenda for promoting sustainability. Memorandum to the European*

- Institution* (Brussel, oktober 1999).
82. Europese Commissie, *Commission Staff Working Document on Sustainable Industrial Development* (Brussel, 25-10-1999) 3.
  83. De indicator 'verzuring' is een gewogen optelling van de stoffen NOx (stikstofoxide), SO<sup>2</sup> (zwaveldioxide) en NH<sup>3</sup> (ammoniak). De cijfers terzake behoeven een nuancering: de bulk van de uitstoot van verzurende stoffen vindt plaats boven zee. Men ziet dit terug in de cijfers waar de categorie 'vervoersbedrijven' er uit springt als gevolg van transport over zee. Om deze effecten inzichtelijk te maken zijn in de grijze kolom de verzurende emissies, die plaatsvinden op zee, afgetrokken. Met name de vervoersbedrijven vallen dan in het totaalbeeld aanzienlijk terug. Bij de landbouw en visserij treedt dit effect niet op, omdat daar de verzuring voor een groot deel afkomstig is van ammoniakemissies via mest. Bij broeikasgassen zoals CO<sup>2</sup> speelt dit probleem niet. Het betreft daar een mondiaal milieuprobleem.
  84. Onder 'Vervoersbedrijven' vallen alleen prestaties en emissies van de bedrijfstak in kwestie. Dus niet die van alle mobiele bronnen ongeacht wie daar verantwoordelijk voor is. In het laatste (dus niet in deze tabel opgenomen) geval spreekt men van "Verkeer en vervoer" en ontstaat een verzameling van alle emissies waaronder van huishoudens (niet onaanzienlijk), transport bij alle andere bedrijfstakken, en niet-ingezetenen in Nederland. De bijdrage aan het BBP, de werkgelegenheid en de milieudruk in deze tabel zijn dus aan de bedrijfstak in stricte zin gerelateerd.
  85. R. Hoppe, "Politieke consequenties van de keuze voor ecologische zekerheid", in: Vereniging voor Bestuurskunde, *Wisselwerking tussen waarden* (Amsterdam: 1998) 43-60, m.n. 48 en 52.
  86. In de VS is de verhouding tussen gewicht en waarde van de export de afgelopen vijf jaar gehalveerd.
  87. In het kader van dit hoofdstuk past niet een behandeling van de sociale en culturele mogelijkheden die de elektronische informatievoorziening schept. Deze zijn aanzienlijk. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* 2.4.18-22.
  88. Vgl. MCKS-VNO/NCW-beraad *De winst van inclusie technologie* 26 mei 1998
  89. Inzake genetische modificatie van planten neemt het CDA een voorzichtig 'ja, mits'-standpunt in, waarin stricte veiligheidsvoorwaarden voor milieu en volksgezondheid, morele normen inzake rentmeesterschap en transparantie voor de consument de technologische ontwikkeling in de juiste banen moeten leiden. Zie *Samenleven doe je niet alleen* art. 4.7.6 en de inbreng van de CDA-Tweede Kamerfractie bij debatten over genetische modificatie van organismen (15 april 1999)

- en biotechnologie (5 april 2000). [www.cda.nl](http://www.cda.nl)
90. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Technologie in een verantwoorde lijke samenleving* (1987). D. Koelega en W. Drees (red.), *God & Co? Geven in een technologische cultuur* (Kampen: Kok 2000). Seyyed Hossein Nasr, *The Need for a Sacred Society* (SUNY 1993).
  91. Uitvoerig hierover Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en Rentmeesterschap* (1993), hoofdstuk VI "De bijdrage van de techniek".
  92. G.M.M. Gelauff en P.W.J. de Bijl, "De nieuwe economie als hype", *Christen-Democratische Verkenning* 2000/5, 11-21.
  93. Aldus ook een pleidooi van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ruimtelijke Vernieuwing Internationaal Goederenvervoer* (Gravenhage 1999).
  94. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan import uit bijvoorbeeld Noorwegen van electriciteit gewonnen uit waterkracht.
  95. Deze termijn wordt vooral bepaald door de tijdsspanne die nodig is om fundamenteel nieuwe technologie te ontwikkelen, toepasbaar te maken en te implementeren. Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Schepping en Rentmeesterschap* hoofdstuk "De bijdrage van de techniek". Zij sluit ook aan op het lange termijnbeleid zoals dat bijvoorbeeld door de Algemene Energie Raad en in mondiaal verband door organen als het Internationaal Energie Agentschap wordt ontwikkeld.
  96. CBS/RIVM, *Milieucompndium 1993*, 24.
  97. Waaronder de categorieën rubber/kunststof, machines en electrotechniek.
  98. Vgl. de activiteiten van de Stichting Duurzame Chemieontwikkeling (DCO), de VNCI, de Europese brancheorganisatie CEFIC en de European Federation of Chemical Engineers, die vanuit de wens om een markt voor chemische producten te behouden veel aan zelfregulering ten behoeve van duurzaamheid doen. Ook afzonderlijke bedrijven, zoals DSM, zijn op dit gebied zeer actief.
  99. Europese Commissie, *Global Assessment. Europe's environment: what directions for the future?* (Brussel 2000) 44.
  100. Over plattelandontwikkeling verschijnt in 2001 nog een afzonderlijk rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
  101. *Nationaal Milieubeleidsplan* (3-Gravenhage 1997) 97-115.
  102. RIVM, *Milieubalans 1999*
  103. Vgl. Stichting Natuur en Milieu en Stichting Waterpakt, *Mestbeleid waarmee de natuur kan leven* (Utrecht 2000).
  104. De wet heeft het aantal toegestane beschermingsmiddelen teruggebracht van 48 naar 11.
  105. Er zijn echter ook aanwijzingen dat dit criterium in strijd is met de EG-richtlijn. Mr L. Vogezang-Stoute, 'Nederland sjoemelt met EU-richt-

- lijn', *Trouw*, 4 oktober 2000, 16.
106. Landbouw Economisch Instituut, *Landbouw, Milieu en Economische Gravenhage* 1999).
  107. LTO Nederland, *Bloeiende akkers, de visie van Nederland op de toekomst van de akkerbouw in Nederland* (s-Gravenhage 2000) 6.
  108. *Bloeiende akkers*, p.7.
  109. Interessante projecten op het mondiale vlak zijn Unilever's *Marine Stewardship Council* en Stichting Duurzame Voedselketen, waarin het bedrijf duurzaamheidsnormen bepaalt waaraan haar grondstoffenproducenten in landbouw en visserij via certificering worden gehouden. [www.unilever.com](http://www.unilever.com), *Unilever Environmental Performance* 2000.
  110. Europese Commissie, *Global Assessment. Europe's environment: what directions for the future* (Brussel 2000) 41.
  111. Transport en Logistiek Nederland, *Transport in cijfers* (Zoetermeer 1999) 56.
  112. Europese Commissie, *Global Assessment. Europe's environment: what directions for the future* (Brussel 2000) 43.
  113. Volgens het CBS/RIVM, *Milieucompendium 1999* (Utrecht aan de Rijn: Samsom 1999) 53, dat zich baseert op het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Ook Novem, *Energiegids 1998* hanteert termijnen van 40 en 60 jaar voor olie en gas.
  114. R.W.J. Kouffeld, *Energievoorziening en no-nag-beleid* (Afscheidscollege Delft, 1999) 13.
  115. Het *Energierapport 1999* van het Ministerie van Economische Zaken, dat zich behalve op het IEA ook baseert op cijfers uit de *Global Energy Perspective* 1998 van IIASA/WEC, hanteert daarom veel optimistischer getallen dan het CBS: 130 jaar voor aardolie, 140 jaar voor aardgas en 220 jaar voor steenkool. De regering is daarom van mening dat de voorraden fossiele brandstoffen niet binnen afzienbare termijn zullen opraken en dat opwaartse druk op de prijzen door structurele schaarste nauwelijks te verwachten is, Ministerie van VROM, *Uitvoeringsplan Klimaatbeleid* (s-Gravenhage 1999) 90.
  116. Ook de Algemene Energie Raad (AER) is 'zich bewust van de meningsverschillen over de voorraden', maar 'kan de hardheid van de gegevens ook niet beoordelen'. 'Globaal' bekeken, acht zij 'voorshands' voldoende fossiele energie beschikbaar, zodat er 'de eerste decennia' geen problemen zijn te verwachten. Op langere termijn (2050) verwacht de Raad, zeker voor Nederland, wel 'fundamentele problematiek', die tot overgang op duurzamere bronnen noopt. Omdat die overgang veel tijd en inspanning kost 'moet het beleid daar reeds nu voorrang aan geven'. AER, *Advies naar aanleiding van het Energierapport 1999*

- Gravenhage 2000) paragraaf 3.2.1 en *Advies Overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorzienings*-Gravenhage 1999) paragraaf 3.1.
117. Ministerie van EZ, *Derde Energiereport*
  118. Algemene Energie Raad, *Overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorziening* (Den Haag 1999). Dit komt vrijwel overeen met het CPB-scenario "Global Competition".
  119. CBS/RIVM, *Milieucompendium 1999*.
  120. *Benchmarkings* het vergelijken van prestaties met de best mogelijke presteerder ter wereld. Het gevaar dat aan deze methode kleeft is dat een bedrijf dat nog verder zou kunnen gaan dan de beste, toch volstaat met een lagere prestatie.
  121. CBS/RIVM, *Milieucompendium 1999*.
  122. WEC, *Energy Conference*, Hannover 2000.
  123. Kauffeld, a.w., 18.
  124. 500.000 x 3 kWe
  125. Vergt minstens 300.000 ha
  126. Dit werd ook aanbevolen door Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vernieuwend energiebeleid* (Gravenhage 1984).
  127. Stichting Natuur en Milieu en de 12 provinciale milieufederaties, *Frisse Wind door Nederland* (Utrecht 2000) noemt de locaties die mogelijk zijn om de overheidsdoelstelling van 1500 MW in 2010 op land te halen.
  128. Vgl ook R. Rabbinge, *Bijdrage aan het debat over het onderdeel Milieu uit de begroting VROM* PvdA Eerste Kamerfractie, 21 maart 2000.
  129. Kauffeld, a.w., 17.
  130. Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen TNO, *Het gebruik van de Nederlandse diepe ondergrond* (Utrecht z.j.).
  131. Ministerie van Economische Zaken, *Integraal Milieu Actieplan Energiesector* (MES).
  132. Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport* 1999.
  133. Het staat niet vast of de opwarming van de aarde halt houdt als wij daarin slagen. Er zijn ook andere oorzaken voor opwarming. Verschillende factoren spelen door elkaar heen. Op geologische tijdschalen fluctueert het CO<sup>2</sup>-gehalte in de atmosfeer gigantisch. Veel meer dan thans in de afgelopen eeuw het geval is geweest. Dat neemt niet weg dat het voorzorg-beginsel zijn werk moet doen, maar daarnaast is het ook van belang een houding te ontwikkelen die toestaat om mee te fluctueren met de golfbewegingen in de natuur. Dat betekent concreet dat we nu zouden moeten nagaan waar we over honderd jaar willen wonen, mocht de zeespiegelrijzing ongeacht een koolstof-gesloten economie toch doorzetten.
  134. TNO, *Het gebruik van de diepe ondergrond*, 9.
  135. De Electriciteitsrichtlijn van de EU staat het de lidstaten toe om de dis-

tributeur te verplichten om electriciteit afkomstig van duurzame bronnen prioriteit te geven (artikel 8, lid 3). Zij mogen ook openbare dienstverplichtingen opleggen ten behoeve van het milieu (artikel 3.2). De Nederlandse Electriciteitswet 1998 maakt het mogelijk dat de minister afnemers verplicht om een bepaald aandeel duurzame energie in te kopen, hetgeen zij moeten aantonen door certificering (op grond van artikel 73 Electriciteitswet). De certificaten leiden tot een aparte markt voor duurzame energie met eigen prijzen.

136. Zie DG XVII EU, *European Energy* 2020.
137. De levering van groene stroom wordt thans in Nederland gecontroleerd door het Wereld Natuur Fonds, dat de taak heeft uitbesteed aan een adviesbureau, dat echter teveel afhankelijk is van door de energie distributiebedrijven geproduceerde gegevens.
138. Thans wordt een Hoge Temperatuur Gasekoelde Reactor geïntroduceerd die inherent veilig is, goedkope stroom levert en niet voor militaire of terroristische doeleinden kan worden misbruikt. Kauffeld, *a.w.*, 22 e.v.
139. I.E.A., *World Energy Outlook*. Anderen wijzen erop dat er veel splijtstof beschikbaar komt uit ontmantelde Russische kernkoppen en dat de winbaarheid van nog onbewezen voorraden uranium sterk afhangt van de prijs.
140. Kauffeld, *t.a.p.* Anderen wijzen echter op een eeuwigdurend gezondheidsrisico: TNO, *Het gebruik van de diepe ondergrond*, 10.
141. Ministerie van VROM, *Omgaan met risico's* Tweede Kamer 1988-1989, 21137, nr 5, 22.
142. Een brandstofcel is een batterij die continu wordt opgeladen door het verbranden van waterstof. Motoren die op waterstofbrandstofcellen werken, stoten alleen water uit en veroorzaken nauwelijks motorgeluid. Zij verbruiken de helft van de brandstof die een verbrandingsmotor vergt.
143. Waterstofgas wordt thans nog gewonnen uit fossiele brandstoffen. Dit kost energie en levert kooldioxide op. Wordt de aanmaak van waterstofgas verdisconteerd, dan stoot de motor die daarop werkt de helft van de kooldioxide uit als verbrandingsmotoren doen. In de toekomst zal het mogelijk worden waterstof te maken uit electrolyse van water. Als daartoe de energie wordt benut van windmolens of zonnepanelen, wordt het gebruik van waterstofmotoren emissieloos. Voor wat de veiligheid betreft, wijzen voorlopige gevaarsanalyses uit dat opslag van (explosief) waterstof minder gevaarlijk is dan opslag van aardgas of benzine en zeker minder dan LPG.
144. Dat gold voor het zwaar gesubsidieerde openbaar vervoer en lange tijd ook voor de infrastructuur. Waar thans de infrastructuur meer dan



- voorheen door de gebruiker wordt bekostigd (via wegenbelasting, etc.) heeft dit op microniveau echter niet het karakter van een prijs per verplaatsing, maar van vaste kosten die al voldaan zijn.
145. Inzake de bijdrage van mobiliteit aan het milieuprobleem zijn met name klimaatverandering, verzuring, energiegebruik, emissie van fijne stof (o.m. leidend tot astma), verstoring door geluidhinder en stank en het beslag op de natuur van belang.
  146. In die zin is er een sterke parallel met bijvoorbeeld de varkens- en de pluimveeproblematiek.
  147. In het *Structuurschema Verkeer en Vervoer* was individuele vrijheid, naast duurzaamheid en bereikbaarheid, een uitgangspunt van het beleid. Het beleid probeerde deze uitgangspunten alle drie recht te doen.
  148. In het *EU-Convention* met de autoindustrie hebben de fabrikanten zich verplicht de gemiddelde nieuw verkochte auto in 2008 een kwart zuiniger te maken. De gemiddelde CO<sup>2</sup>-uitstoot moet dan liggen op 140 gram per kilometer hetgeen overeenkomt met een gemiddeld verbruik van 1 op 18 à 20. In 2003 wil men nog verdere reducties onderzoeken die in 2012 zouden moeten gelden.
  149. Een brandstofcel is een batterij die continu wordt opgeladen door het verbranden van waterstof. Auto's die op waterstofbrandstofcellen rijden stoten alleen water uit en veroorzaken nauwelijks motorgeluid. Zij verbruiken de helft van de brandstof die een verbrandingsmotor vergt, vooral in de stadsritten.
  150. Waterstofgas wordt thans nog gewonnen uit fossiele brandstoffen, dit kost energie en levert kooldioxide op. Wordt de aanmaak van waterstofgas verdisconteerd, dan stoot de auto die daarop rijdt per kilometer de helft van de kooldioxide uit als auto's die op verbrandingsmotoren rijden. In de toekomst zal het mogelijk worden waterstof te maken uit electrolyse van water. Als daartoe de energie zou kunnen worden benut van wind of zon, wordt autorijden emissieloos. Voor wat de veiligheid betreft wijzen voorlopige gevaarsanalyses uit dat opslag van (explosief) waterstof bij pompstations niet gevaarlijker is dan opslag van benzine.
  151. Er is drie keer zoveel vloeibare waterstof nodig dan benzine voor dezelfde gereden kilometer. Het koelen of samendrukken van het waterstofgas in een tank vergt echter zeer veel energie. Alleen bussen hebben thans ruimte voor een waterstoftank. Personenautos' zullen de waterstof vooralsnog met een chemische omzetter zelf moeten aanmaken uit benzine of methanol. Pas over dertig tot vijftig jaar zal dit probleem vermoedelijk zijn opgelost.
  152. In dit Beraad participeren TLN, VNO/NCW, Bovag, RAI, MBK-Nederland, ANWB, AVBB, EVO, KNV. Men overlegt periodiek met de Minister van Verkeer en Waterstaat, vooral over het bereikbaarheidsvraagstuk, maar



neemt ook inspanningen gericht op vergroting van duurzaamheid mee in de compromisvorming. Het package-deal dat het Beraad in december 1999 aan de minister voorlegde, behelsde vijf milieumaatregelen, die het bedrijfsleven op zich nam uit te voeren.

153. Bijvoorbeeld: *Randstadvervoer Expres Service* maar voren gebracht uit de kring van VNO/NCW. Technisch kan daarbij gedacht worden aan *Swiss Metro* (een trein met inductiemotor op een magneetbaan in een vacuümgetrokken tunnel). In het hoofdstuk over de ruimtelijke ordening bespreken wij het type verstedelijking dat nodig is om een dergelijk vervoerssysteem exploitabel te maken.
154. Een soortgelijke ontsluiting dient het autogebruik in natuurgebieden te verminderen.
155. Dit behoort binnen tien jaar tot de technische mogelijkheden. Evenals bij het door de regering voorgenomen rekeningrijden het geval zal zijn, moet de privacy van de automobilist daarbij uiteraard gewaarborgd worden. Dat kan bijvoorbeeld door af te rekenen via een soort chipknip in de auto, waarvan elektronisch een bedrag wordt afgeschreven bij het passeren van een meetpunt. De verplaatsing als zodanig wordt niet geregistreerd. In het buitenland is dit al heel gangbaar.
156. R. Meijkamp, Proefschrift, Delft, 10 mei 2000.
157. Een vergelijking kan hier worden gemaakt met het ziekenfonds en de aanvullende verzekering: de overheid is verantwoordelijk voor een elementair verstrekkingenpakket. Als mensen daarbovenop zich voor meer willen verzekeren staat hen dat vrij en is er geen sprake van onterechte tweedeling in de zorg.
158. Transport en Logistiek Nederland, *Nieuwe wijn in oude zakken* (Zoetermeer 2000).
159. Prof.dr J.M. Cramer, "De toekomst van het goedertransport vanuit milieuoptiek", in: EVO, *Duurzame bedrijfsstrategie 2000* (Zoetermeer 1997) 23-33.
160. Het TLN-project "Het heft in eigen hand, op weg naar schoner transport" wil: schonere, geluidsarme en zuiniger vrachtauto's ontwikkelen; de kwaliteit van brandstof verbeteren en overgaan op schonere brandstoffen; de doorstroming op de weg verbeteren; het rijgedrag van chauffeurs verbeteren; de vervoerswijze-keuze optimaliseren, met name ook van passagiers; en gebruik maken van grotere voertuigen. Aldus zou 80 % van de Kyoto-doelstelling inzake NOx en 50 % inzake CO2 kunnen worden gehaald.
161. Een vrachtwagen vol lichte materialen zoals gas, bloemen of papier is volledig benut, maar heeft volgens de CBS- en Eurostat-statistiek slechts een beladingsgraad van 10 %. De werkelijke benuttingsgraad ligt dan ook hoger dan de 50 % die de statistieken aangeven. Voor het



- binnenlands vervoer ligt hij op 75 %, internationaal is het zelfs 90 %. K. Noordzij, "Naar een nieuw poldermodel", lezing TLN, 25 februari 1999, 11.
162. DSM overweegt een ondergronds buistransportsysteem in Zuid-Limburg dat een reductie van het aantal vrachtwagenbewegingen met tenminste 50% bewerkstelligt. DSM, *Nieuwsbrief* (Heerlen, februari 1999). De regering steunt deze en andere innovaties, Minister van Verkeer & Waterstaat, *Kabinetstandpunt inzake het eindrapport van de Interdepartementale Projectcommissie Ondergronds Transport*, 22 augustus 2000.
  163. Verschuiving van vervoerswijzen heeft ook maar een betrekkelijke invloed op de congestie: er zijn in ons land 120.000 vrachtwagen-eenheden, die samen slechts 2 % van het aantal voertuigen in ons land omvatten. Het personen-autopark alleen al groeit jaarlijks met 150.000 tot 200.000. De vrachtauto veroorzaakt de files niet.
  164. De vrachtwagenrijstrook bij de Brienoordbrug blijkt succesvol. Daar had tolheffing aan verbonden kunnen worden.
  165. Dat het hier een lokatie betreft waarop de staatsgrens aan de orde is, is o.i. niet doorslaggevend. De overheid kan heel goed van de private eigenaar eisen dat hij douane-activiteit op zijn eigendom toelaat.
  166. De ICAO is een internationale verdragsorganisatie onder auspiciën van de Verenigde Naties, die een ordenende taak heeft ten aanzien van de luchtvaart. Vgl. Raad voor het Milieubeheer, *Naar een milieubeleid van de luchtvaart* ('s-Gravenhage 1996).
  167. De schatting luidt 3 tot 7 miljoen minder passagiers in 2010.
  168. vgl. WRR, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek 1997* en *Regeerakkoord 1998*
  169. Voorbeelden zijn de Luchtvaartwet en de Monumentenwet 1988.
  170. G. Leers, *Startnota Ruimtelijke Ordening 1999*, CDA Tweede Kamerfractie, 15 november 1999, 2.
  171. P. van Wijmen, *Inleiding ruimtelijke ordening en ruimtelijke ordeningspolitiek* ('s-Gravenhage: CDA-Zuid Holland 1999).
  172. D. Koelega, *Niet alles van waarde is vervangbaar* (Kampen: Kok 2000) 98-102, 213-216 schetst dit nauwkeurig voor wat betreft het Groene Hart.
  173. Vgl. F. Evers e.a. (red.), *Europa in stad en land* (Den Haag: NIROV 1999) 9-53.
  174. Evers, a.w., 36 onderscheiden vier grensoverschrijdende regionale systemen: logistiek-industrieel, ecologisch, toeristisch-recreatief en stedelijk. Met name het logistiek-industriële systeem van de Rijn-Schelde delta benoemen zij als een schakel in wereldwijde logistieke ketens. Het Rathenau-Instituut noemt in *Het blauwe goud verwerken* ('s-Gravenhage 2000) met name ook het waterbeheer als een belangrijk probleem dat tot grensoverschrijdend beleid noopt.
  175. Vgl. SER, *Rapport Commissie ruimtelijke inrichting en mobiliteit* (1999).

176. Kenmerkend voor deze situatie is de door de vier Randstadprovincies opgerichte “Regio Randstad”, waarin men zich gezamenlijk buigt over vraagstukken van wonen, werken, vervoer en ruimtelijke ordening, terwijl ook de regering haar opvattingen publiceerde in de nota *Randstad en Groene Hart. Dergene wereld* (’s-Gravenhage: Ministerie van VROM 1999).
177. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid* (Rotterdam 1990).
178. Bijvoorbeeld Colijn waarschuwde al wel tegen de “aantasting der dampkring”, maar deed dit uitsluitend ter bescherming van de volksgezondheid. Een besef dat het functioneren van het natuurlijk milieu als zodanig gevaar loopt, door de Koningin in haar Kerstboodschap van 1989 indringend verwoord, is bij hem nog niet aanwezig. H.Colijn, *Saevis tranquillis in unda* (Amsterdam 1940) 364.
179. P.C.E.van Wijmen, ‘Natuur en milieu in een verantwoordelijke samenleving’, *Christen-democratische Verkenningen* (’s-Gravenhage 1989) nummer 12. Hij voegt daaraan toe: “Bovendien tast men per definitie anderen, ja allemans goed aan, zodat het óók een onrechtmatige daad oplevert”. R.A.A.Oldeman, *Forests: elements of silvology* wijst op het verband tussen overdosering van bio-chemische regulatoren en ecocide.
180. *Publieke gerechtigheid* 251.
181. Bijvoorbeeld het *Natuurbeleidsplan 1990* opert duidelijk zo een ontwikkelingsfunctie voor de overheid (bosbouw, ontwikkeling natuurgebieden, enz.).
182. Art.21 GW zegt: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”.
183. CDA, *Samen leven doe je niet alleen* artikel 4.3.5: De milieugebruiksruimte dient als schaarste in het economisch verkeer voor alle goederen en diensten een reële prijs te krijgen. Dit geschiedt door heffingen en verhandelbare gebruiksrechten. De inkomsten worden bestemd voor de ontwikkeling van vervangende natuurlijke hulpbronnen.
184. *Publieke gerechtigheid* 239.
185. P.de Haan, *Ontwikkelingen op het gebied van milieugebruiksrechten* (Delft 1990).
186. *De Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren* Tweede Kamer, 1988-1989, 16447, nr.16, geeft aan dieren geen rechtspersoonlijkheid, maar legt aan burgers de plicht op om het belang van het dier in economische en andere afwegingen te betrekken en sommige uitkomsten van dit afwegingsproces bij voorbaat verbiedt. Dit belang wordt gebaseerd op de “intrinsieke waarde” van het dier, een eigen waarde, die onafhankelijk is van de betekenis of het belang dat de mens bij het dier heeft.



- Evenzo is er in regeringsstukken sprake van de intrinsieke waarde van natuurgebieden, náást de gebruiksfuncties voor de mens, *Omggaan met risico's* Tweede Kamer, 1988-1989, 21137, nr.5, 7.
187. Vergelijk het Reinwater- of Kalimijnenarrest, Hoge Raad 23 september 1988, *NJ* 1989, 743., of het vonnis van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 29 maart 1990, nr.13.72.445.8 waarbij een burger strafrechtelijk werd veroordeeld op grond van art.14 Wet Bodembescherming terzake van een verontreiniging die geen direct gevaar voor de openbare gezondheid opleverde, maar alleen voor “het milieu en de natuur als zelfstandige waarde”.
  188. Vergelijk de regeling van de milieu-effect-rapportage in de Wet Milieubeheer, die eist dat de gevolgen van handelingen voor het milieu worden onderzocht en meegewogen in de beslissing.
  189. De Europese Commissie heeft een soortgelijke benadering voor gesteld voor de hele Europese Gemeenschap, waarbij ook derden-belanghebbers worden erkend als partij die voor het milieu kan opkomen. Europese Commissie, *Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid* (Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen 2000) 19 e.v.. De beoogde maatregelen moeten nog worden aanvaard door de lidstaten.
  190. Vergelijk het vonnis van 15 maart 1991 van de Rechtbank Rotterdam inzake Vogelbescherming tegen de reder van de Borcea, *NJB*, 12 september 1991, p. 1259 en het Nieuwe Meer-arrest, *HR*, 27 juni 1986, *NJ* 1987, 743.
  191. De CDA-Tweede Kamerfractie bepleit in haar plan ‘*De moeite waard*’ (1998) een plafonnering van de kosten voor onderwijs, gezondheidszorg en wonen per huishouden, waarboven de overheid bijspringt. Milieukosten zijn hierin niet meegenomen.
  192. *Publieke gerechtigheid* 339.
  193. CDA, *Program van uitgangspunten* artikel 56: “Het CDA kiest voor een duurzame economische groei en een ecologisch verantwoorde markteconomie. Het CDA waardeert de resultaten van verantwoord milieubeheer als integraal onderdeel van ons welvaartsbegrip”.
  194. Het is hierbij een vraag of ‘kwaliteit’ geheel in kwantitatieve termen gevangen kan worden. Wellicht moet er rondom deze parameters een niet in getallen te vangen besef worden gedefinieerd, dat wel communiceerbaar, maar niet geheel meetbaar is. Vgl. het begrip “recht op onderwijs” dat in verschillende westerse landen verschillende concrete, meetbare, invulling heeft gekregen en toch in al die landen politiek functioneert.
  195. Vgl. voor wat betreft het belang van onbetaalde arbeid voor een duurzame cultuur: R.F.M. Lubbers en C.J. Klop, ‘Christen-democratie en de

- sociale dimensie van duurzaamheid', in: Ministerie van VROM, *De sociale dimensie van duurzame ontwikkeling* (The Hague 1999) 10.
196. Vgl. T.P. van der Kooy, *Om welvaart en gerechtigheid* (Wageningen: Zomer en Keuning 1954).
197. Vgl. ook *Human Development Report* (New York: Verenigde Naties 1999) en de *Index of Sustainable Economic Welfare* (Club van Rome) in vergelijking met meer op de neo-klassieke economie gebaseerde metingen van bijvoorbeeld de OESO, Elkington, a.w., 93. De Provincie Noord-Brabant hield in 1999 een op een dergelijke index gebaseerde 'nul-meting' voor duurzame ontwikkeling.
198. CDA, *Samenleven doe je niet alleen* paragraaf 4.9 "Mondiaal rentmeesterschap".
199. Vgl. E. de Jong, 'Helpt schuldverlichting bij armoedebestrijding?', *Christen-Democratische Verkenning* (1999/6) 29-34.



