

Vergaderjaar 2009–2010

28 663

Milieubeleid 2002–2009

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2010

We stonden begin jaren '90 voor een enorme opgave: de effecten van zure regen en het rapport «Zorgen voor Morgen» maakten duidelijk dat drastische emissiereducties nodig waren, onder meer in de industrie. Door middel van een unieke publiek-private samenwerking in de vorm van milieuconvenanten met uiteenlopende bedrijfstakken is sindsdien veel bereikt. Met het aflopen van deze convenanten in 2010 wil het kabinet het milieubeleid voor de industrie vormgeven op een wijze die past bij de huidige omstandigheden, waarin de milieubelasting door industriële productielocaties in veel gevallen wordt gecontroleerd door (Europese) regelgeving, en mondiale milieuproblemen zoals klimaatverandering, aantasting van biodiversiteit en uitputting van grondstoffen op de voorgrond treden. Zoals ik hieronder zal toelichten, is een nieuwe ronde van milieuconvenanten in de huidige context niet meer zinvol. De industrie blijft wel een sleutelsector in de transitie naar een duurzame samenleving. In deze brief schets ik dan ook, mede namens de Minister van Economische Zaken, het milieubeleid voor de industrie voor de (middel)lange termijn.¹

Bereikte successen

In de jaren »90 heeft het Rijk met elf bedrijfstakken² en het IPO en de VNG milieuconvenanten afgesloten met ambitieuze doelen om de industriële milieubelasting per 2010 te decimeren ten opzichte van 1985. Deze doelen zijn grotendeels gehaald en de milieuconvenanten zijn dan ook succesvol geweest. Zo zijn voor 18 van 31 prioritaire stoffen de convenantsdoelen voor de luchtmissies voor 2010 gehaald, met reducties van 80–90% ten opzichte van 1985. Ook de emissies naar het oppervlaktewater zijn sterk verminderd, wat heeft bijgedragen aan een veel betere waterkwaliteit.

Alleen bij specifieke bronnen is op grond van de Kaderrichtlijn Water nog een verdere reductie van PAK's³ en zware metalen nodig. De externe veiligheid van de industrie is goed geregeld, het industrielawaai is

¹ In deze brief worden onder de industrie ook de energieproducenten en de raffinaderijen gerekend.

² Het betreft de chemie, basismetaal, zuivel, grafische industrie, metaalektro, papier en karton, rubber- en kunststof, olie- en gaswinning, textiel- en tapijtindustrie, vleesindustrie en de betonindustrie.

³ Polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

beperkt, het aanbod van industrieel afval is teruggedrongen, het industrieel grondwatergebruik is verminderd en er is aandacht voor bodemsanering en bodembescherming en milieuzorg.

In het kader van de milieuconvenanten hebben de bedrijven en brancheorganisaties in overleg met de overheden milieuplannen gemaakt en uitgevoerd. De langetermijndoelen boden een zekere voorspelbaarheid voor de bedrijven en gaven ruimte voor prioritering van maatregelen.¹ Met deze aanpak is vooruitgelopen op de (EU-)wetgeving die inmiddels voor vrijwel alle thema's is ontwikkeld.

Aanpak resterende knelpunten milieuconvenanten

Hoewel lucht en water een stuk schoner zijn geworden, zal de industrie de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen nog wel verder moeten verminderen om de doelstellingen van het NMP4 te realiseren. Voor West-Europa (inclusief Nederland) gelden doelen voor emissiereductie in 2030 (ten opzichte van 1990), te weten 80 à 90% voor NO_x en SO₂, 75 à 90% voor VOS en 85 à 95% voor fijn stof. De – nog vast te stellen – NEC-plafonds (*National Emission Ceilings*) voor 2020 zijn een tussenstap op weg hiernaartoe.² Dit gaat niet vanzelf: uit de Milieubalans blijkt dat zonder maatregelen de emissies weer zullen toenemen. Bij een beperkt aantal bedrijven zullen ook luchtmissies van enkele andere – prioritaire – stoffen (zoals cadmium, chroom, fluoriden, lood en PAKs) nog verder teruggebracht moeten worden. Naast de directe emissie kunnen ook de productie, het gebruik en de verwerking van chemische stoffen in producten leiden tot gezondheidsrisico's. Van veel stoffen zijn deze risico's nog niet voldoende bekend; de uitvoering van de REACH-verordening³ moet hierin voorzien.

De meeste onderwerpen uit de milieuconvenanten vallen inmiddels onder Europese regels. Voor deze onderwerpen is de ruimte voor eigenstandige nationale afwegingen zo beperkt dat voortzetting van de huidige convenantenaanpak weinig zinvol meer is. Dit wordt door de convenantpartijen onderschreven. Dat laat onverlet dat er de komende jaren aanleiding kan zijn om over specifieke onderwerpen nadere afspraken met het bedrijfsleven te maken.

Om te voldoen aan de EU-regelgeving en de internationale milieutaakstellingen zal worden doorgegaan op het spoor van geleidelijke aanscherping van de wet- en regelgeving (algemene regels en vergunningen).

Nederland zal zich in internationaal verband er voor inzetten dat ook in andere landen scherpe emissie-eisen voor de industrie gelden, zodat een gelijk speelveld voor de industrie wordt bevorderd en er minder luchtvervuiling uit andere landen naar Nederland komt. Verder zal Nederland zich er voor inzetten dat er binnen Europa op een uniforme wijze toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels.

Toekomstbeeld: een duurzame industrie

Met de milieuconvenanten is een grote verbeteringslag gerealiseerd wat betreft de emissies naar lucht en water. Een verdere reducties van de luchtmissies zal de komende jaren nog op de agenda blijven staan. Daarnaast is opnieuw een – nog grotere – verbeteringslag nodig om het hoofd te bieden aan twee urgente opgaven, namelijk:

- aanpak van de klimaatproblematiek;
- duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Binnen dit brede thema gaat het om het verminderen van de milieudruk in (internationale) ketens, waaronder het verlies aan biodiversiteit op mondiaal niveau.

¹ Zie voor een meer uitgebreid overzicht Kamerstukken II 2008–09, 31 700 XI, nr. 103. Brief Minister over samenvattende Jaarrapportage 2007 DMI.

² De nieuwe plafonds voor 2020 zullen worden vastgesteld bij de herziening van het Gotenburg Protocol onder de UN/ECE «Convention on Long-range Transboundary Air Pollution» en in een herziening van de NEC-richtlijn.

³ REACH staat voor Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen.

Nu de emissies in Nederland fors zijn teruggebracht, richt de aandacht zich meer op onze ecologische voetafdruk in het buitenland. Voor de productieprocessen is nu de emissie van broeikasgassen het belangrijkste knelpunt. De aandacht verbreedt zich van de verontreinigende emissies van *processen* naar de milieubelasting tijdens de gehele levensduur van *producten*.

Het kabinet heeft het toekomstbeeld van een industrie die op duurzame wijze gebruik maakt van natuurlijke hulpbronnen, klimaatneutraal en schoon produceert en via innovaties bijdraagt aan het bereiken van de milieudoelen in andere maatschappelijke sectoren. Daarbij hoort ook een duurzame samenleving die vraagt om duurzame producten. Er liggen economische kansen door energiebesparing, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, minder gebruik van materiaal- en energie-intensieve producten, milieutechnologie (bijvoorbeeld duurzame energie) en hergebruik van materialen. Door op deze kansen in te spelen is de industrie minder kwetsbaar voor toenemende schaarste op de grondstoffen- en energiemarkten. Dit toekomstbeeld sluit aan bij de tendens dat maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) steeds meer behoort tot de kernactiviteiten van bedrijven.

Om een duurzame industrie te bereiken is een transitie nodig: een veranderingsproces waarin de energietransitie en de transitie naar een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een duurzame landbouw en duurzame mobiliteit samenkomen.

Uitgangspunten bij het bereiken van een duurzame industrie

De overheid verwacht van het bedrijfsleven dat deze haar verantwoordelijkheid neemt om de milieudoelen te bereiken. Veel bedrijven doen dit al. Tegelijkertijd is een duidelijk en consistent beleidskader nodig, omdat het gaat om grote opgaven die niet vanzelf worden opgelost door de werking van de markt.

De basis voor de sturende rol van de overheid is regelgeving vanuit de EU, waar Nederland actief aan bijdraagt. Nederland wil hier ontwikkelde technologieën, ervaringen en (beleids-)ideeën internationaal inbrengen om andere landen zo veel mogelijk mee te krijgen in de richting van eenzelfde niveau van milieuprestatie.

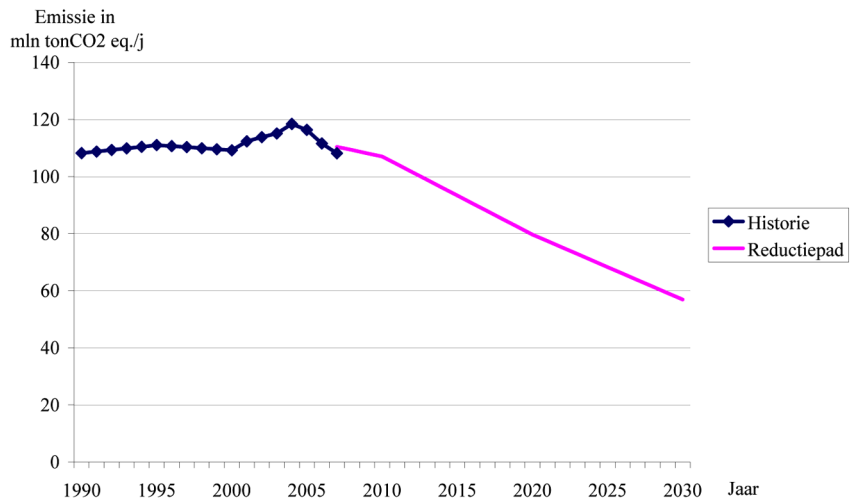
Regelgeving is op zichzelf nog niet voldoende om een transitie tot stand te brengen. Bovendien laten nog niet alle onderwerpen zich direct in regels vatten. Daarom moet ook sterk worden ingezet op innovaties die verdergaan dan de minimumnormen in de wet- en regelgeving. Vanuit het overheidsbeleid gebeurt dit langs twee lijnen:

- Waar nodig worden milieu-innovaties financieel gestimuleerd. Het uitgangspunt daarbij is dat gestuurd wordt op milieu- en duurzaamheidsprestaties in plaats van op specifieke technieken. Het fiscaal instrumentarium speelt hierin een belangrijke rol. Door duurzame opties een belastingvoordeel te geven en niet-duurzame alternatieven zwaarder te belasten ontstaat een continue prikkel voor ondernemers om milieuvriendelijke alternatieven te ontwikkelen en te kopen.
- Op terreinen waar dat kan zal de overheid niet alleen de huidige maar ook de toekomstige milieustandaarden voor producten en processen aangeven. Dit zal voornamelijk in de EU moeten gebeuren, maar soms ook in Nederland, bijvoorbeeld in het kader van duurzaam inkopen. Er zal worden samengewerkt met koplopers en onderzoeksinstituten om de toekomstige milieustandaarden voor de brede industrie te formuleren.

Bij het klimaatprobleem is er meer duidelijkheid over de aangrijpingspunten voor sturing en de in te zetten instrumenten dan bij de problematiek van natuurlijke hulpbronnen. Hieronder wordt op beide thema's ingegaan. Vanwege de demissionaire status van het kabinet beperk ik mij tot een globale schets.

Naar een koolstofarme economie

We verbruiken steeds meer fossiele brandstoffen, zoals olie, kolen en gas, wat via uitstoot van broeikasgassen leidt tot klimaatverandering. We zijn bovendien afhankelijk van een klein aantal landen die deze brandstoffen produceren en deze brandstoffen worden schaarser en dus duurder. Om deze problematiek aan te pakken is een trendbreuk nodig naar een koolstofarme economie. Om de klimaatverandering beheersbaar te houden moet in 2050 de uitstoot van broeikasgassen door ontwikkelde landen 80–95% lager zijn dan in 1990. De NMP4-doelstelling voor 2030 is een reductie van broeikasgassen van 40 – 60% (zie figuur).



In het programma Schoon en Zuinig zijn als tussendoelen voor 2020 gesteld:

- 30% reductie van broeikasgasemissies ten opzichte van 1990;
- 20% van de energie uit hernieuwbare energiebronnen verkrijgen;
- jaarlijkse energie-efficiencyverbetering van 2% vanaf 2011.

Ongeveer de helft van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland komt van de industrie. De industrie kan dus substantieel bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelen door de emissies van broeikasgassen te reduceren. Daarnaast speelt zij – door ontwikkeling van energie-efficiënte producten en technologieën voor duurzame energie – een sleutelrol in het bereiken van de klimaatdoelen in andere sectoren, zoals de gebouwde omgeving en het verkeer.

Voor de industrie is het ETS (*emission trading system*) als generiek instrument de hoeksteen van het klimaatbeleid. Het ETS leidt immers door de werking van de markt tot de keuze van de meest kosteneffectieve reducties. Het huidige ETS is voorlopig echter nog niet sturend genoeg om een transitie naar een koolstofarme industrie in gang te zetten. De aparte doelen voor energiebesparing en duurzame energie funderen dan ook als aanvullend sturingsmiddel. Hierdoor kunnen technologieën voor energiebesparing en duurzame energie tijdig verder worden ontwikkeld en toegepast, en wordt het bovendien gemakkelijker om in de toekomst

verdergaande emissieplafonds vast te stellen. Bovendien is de industrie hierdoor beter voorbereid op een koolstofarme toekomst. Er kan een analogie worden getrokken met de afgelopen vijftien jaar, waarin de proactieve inzet van bedrijven in het kader van de milieuconvenanten heeft bijgedragen aan een soepele overgang naar de EU-wetgeving.

Belangrijk in het instrumentarium voor energiebesparing zijn de afspraken over het opstellen van routekaarten voor sectoren en energie-efficiencyplannen die zijn gemaakt in het kader van de Meerjarenafspraken voor de niet-ETS-ondernemingen (MJA3) en de Meerjarenafpraak energie-efficiency ETS-ondernemingen (MEE).

Als aanvulling op het beleid voor energiebesparing en duurzame energie dient CCS (Carbon Capture and Storage) te worden toegepast. Mogelijkheden daarvoor zijn er bij energiecentrales en andere industrieën die grote hoeveelheden CO₂ uitstoten.

Er is nog onzekerheid of de klimaatdoelen voor 2020 worden gehaald. Het kabinet brengt dan ook mogelijkheden voor aanvullend en/of alternatief beleid in beeld indien de doelen niet gehaald worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een nieuwe referentieraming van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) die ten behoeve van de evaluatie van Schoon en Zuinig is opgesteld. Een volgend kabinet zal hierover besluiten nemen, rekening houdend met de bevindingen in het kader van de zgn. brede heroverweging.

Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen

De industrie maakt gebruik van natuurlijke hulpbronnen zoals hout, voedsel, schoon water, biomassa, olie en metalen. De wijze waarop grondstoffen worden gewonnen en gebruikt is vaak niet duurzaam en draagt op mondiale schaal bij aan aantasting van de biodiversiteit.¹ Verlies aan de mondiale biodiversiteit is evenwel een breder thema waarbij factoren zoals verstedelijking, versnippering, klimaatverandering, groei van het landbouwareaal, bosbouw en stikstofdepositie een rol spelen. Biodiversiteitsverlies leidt tot grote economische kosten voor Nederland en wereldwijd.²

De ambitie is dat natuurlijke hulpbronnen – of deze nu in Nederland of in het buitenland worden betrokken – duurzaam worden gebruikt. Dit draagt bij aan bescherming van de mondiale biodiversiteit. Bovendien kan de industrie dan ook op lange termijn blijven functioneren. Immers, door overexploitatie dreigen veel natuurlijke hulpbronnen in de toekomst duurder te worden of zelfs niet meer beschikbaar te zijn.

Om te komen tot een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen is een ketenbenadering nodig, waarbij de hele cyclus van de winning van grondstoffen tot en met de afvalfase in beschouwing wordt genomen. Hierbij spelen behalve de effecten op biodiversiteit ook verschillende andere milieu-aspecten een rol, zoals het energiegebruik bij het gebruik van producten, schadelijke chemische stoffen die vrijkomen in de winning-, productie-, gebruiks- en afdankfase, en afval dat ontstaat bij de afdanking van producten. Door de gehele materiaalketen in beschouwing te nemen worden afwegingen tussen verschillende milieu-aspecten zichtbaar. Het is vaak effectief om vroeg in de materiaalketen (bijvoorbeeld bij de winning of het productontwerp) te sturen op milieuaspecten. Samenwerking tussen partijen in productieketens is daarbij essentieel.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 26 407, nr. 40. Beleidsprogramma en uitvoeringsprogramma 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd'.

² Sukhdev, P. et al. (2008), The Economics of Ecosystems and Biodiversity. An interim report.

In het beleid rond biodiversiteit komen soja, palmolie, hout, veen, biomassa, vismeel, cacao, thee, koffie en katoen als relevante ketens naar voren.¹ Daarnaast lopen er in het kader van het Landelijk Afvalbeheerplan 2 concrete acties om in samenwerking met koplopers de milieubelasting te verminderen in de prioritaire ketens papier, textiel, aluminium, pvc, voedsel, bouw- en sloopafval en grof huishoudelijk restafval.

Ik ontwikkel op dit moment een visie die verder richting geeft aan initiatieven voor duurzaam materiaalgebruik en verduurzaming van ketens.

Hoe nu verder?

Net als begin jaren »90 staat de industrie voor grote milieu-uitdagingen. Zoals hierboven uiteengezet zijn in de transitie naar een duurzame industrie de aanpak van de klimaatproblematiek en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen de grootste uitdagingen. Daarnaast zullen verdere inspanningen van de industrie worden gevraagd voor reductie van de luchtverontreinigende emissies. De industrie speelt een sleutelrol in het bereiken van een duurzame samenleving, niet alleen als een bron van milieubelasting maar ook als bron van innovatieve oplossingen voor milieuproblemen in alle maatschappelijke sectoren.

Met de industrie wil ik verkennen welke nieuwe allianties kunnen worden gevormd om gezamenlijk de milieugenda uit te werken. Daarbij zal meer nadruk worden gelegd op samenwerking met koplopers in de industrie. Via samenwerking met koplopers kunnen innovatieve producten en processen worden gerealiseerd, die uiteindelijk kunnen worden doorvertaald naar de brede industrie. Bovendien wordt door deze samenwerking zichtbaar welke belemmeringen er zijn voor milieu-innovaties, bijvoorbeeld in de wetgeving. Ketens zullen steeds meer het kader worden voor de samenwerking.

Tegelijkertijd blijft de overheid in gesprek met de brancheorganisaties in de industrie, waarbij de «klassieke» milieuthema's uit de milieuconventanten, met name de emissies naar de lucht, een belangrijk gespreksonderwerp blijven. De invulling van Europese milieutaakstellingen, implementatie en naleving van de milieuwet- en regelgeving, en vernieuwing van het toezicht zijn onderwerpen die ook de komende jaren in samenspraak met de industrie zullen worden vormgegeven.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, J. C. Huizinga-Heringa

¹ Kamerstukken II 2008/09, 26 407, nr. 40.
Beleidsprogramma en uitvoeringsprogramma
'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor
mensen, voor altijd'.