

G.M. de Vries

niet primair gebaseerd op het Nederlandse belang – ik schaam mij daar overigens geenszins voor, want de migratie levert ook in Nederland problemen op – maar primair op basis van de staatsrechtelijke en dus ook politieke verbondenheid in het Koninkrijk. Maar wel, zo zeg ik erbij, met respect voor de parlementaire democratie op de Antillen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het ging mij erom of in de grondhouding waarmee Nederland Curaçao uit de economische problemen wil helpen, niet ook een partnershiphouding kan zitten in de zin van: het is niet alleen de ander die in de problemen zit en de grote broer die bij wijze van spreken komt helpen, want die grote broer heeft ook zo zijn problemen waarmee hij in dat traject verder kan worden geholpen.

Staatssecretaris **G.M. de Vries**: Dat is zeker het geval. Het gaat de heer Van Boxtel en mij er bepaald niet alleen om, dat Nederlandse ervaringen aan de Antillen beschikbaar kunnen worden gesteld. Het gaat juist ook om het omgekeerde. Nederlandse gemeenten met veel Antillianen in hun bevolking kunnen ongetwijfeld hun voordeel doen met ervaringen die in wijken als Serafortuna zijn opgedaan. Het gaat mij erom een leerproces over en weer tot stand te brengen waarvan beide partijen voordeel kunnen hebben. Maar al het water van de zee wast niet weg dat, zolang de Nederlandse Antillen, zoals vorig jaar, 400 mln. gulden aan financiële steun van Nederland nodig hebben, er toch wel sprake is van een aanzienlijke Nederlandse bijdrage aan de overzijde.

Ik sprak van een geest van verbondenheid en vriendschap, maar het is er ook een van respect voor de eigen afwegingen aan de overzijde. Als de Antilliaanse Staten bepaalde hervormingen niet wensen, kan Nederland ze niet afdwingen. Dat is nu eenmaal het effect van de parlementaire democratie aan die zijde. Dat neemt niet weg dat mijn "sense of urgency" hoog is en dat ik het betreurt dat bijvoorbeeld een investeringsproject van een lokale ondernemer op Curaçao die in Westpunt een aantal toeristische kamers wil realiseren, op dit moment op sterk water moet worden geplaatst, omdat het eilandsbestuur van Curaçao geen erfpachtovereen-

komst met de betrokken man wil sluiten. Hoe denkt men in het bestuurscollege van Curaçao buitenlandse investeerders te kunnen aantrekken als men zelfs een bestaande lokale investeerder, die tientallen miljoenen in het eiland heeft geïnvesteerd, niet in de gelegenheid stelt een eenvoudige erfpachtovereenkomst te sluiten? Mijn "sense of urgency" bij dat soort zaken is hoog. Maar ik zeg erbij dat ik daarbij uiteraard primair kijk naar de verantwoordelijkheid van het bestuurscollege en de eilandsraad van Curaçao.

Er is gesproken over de visumplicht. Wij praten op dit moment met de Antillen over samenwerking, omdat wij het gevoel hebben dat eenzijdige maatregelen in dit stadium niet het geschikte middel zijn om het gemeenschappelijke vraagstuk van de migratie effectief aan te pakken. Wij zetten dus in op gemeenschappelijk beleid en in het bijzonder op economisch herstel op de Antillen, want zonder dat zal de migratie doorgaan.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Is het de inschatting van de staatssecretaris dat met de wijze waarop het programma nu op koers ligt, de toenemende migratiestromen worden gestuit of gekeerd? Is er op dit moment genoeg vertrouwen in het perspectief?

Staatssecretaris **G.M. de Vries**: Dat hangt af van de maatregelen die de komende maanden nog door de Antilliaanse overheden worden genomen. Op dit moment is dat vertrouwen nog onvoldoende. Dat vertrouwen moet groeien. U kent de uitdrukking: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Het is sneller weg dan je het hersteld hebt. De Nederlandse Antillen hebben een lange bestuurlijke traditie van het inzetten maar niet doorvoeren van hervormingen; het IMF heeft daar laatst nog op gewezen. Ik hoop zeer – ik heb ook aanleiding om te verwachten dat dat dit keer zal gebeuren – dat de Nederlandse Antillen dit keer de hervormingen wel zullen doorzetten, omdat de wereld niet is blijven stilstaan. Niet alleen het probleem van de migratie speelt een rol, wat ook voor de Antillen slecht is omdat het betekent dat veel van de beste mensen het land verlaten, maar het is ook een feit dat in de rest van de wereld,

Afrika, Azië en Latijns Amerika, veel verder gaande hervormingen hebben plaatsgevonden dan die welke de Antillen nu overwegen. Men heeft een aanzienlijke achterstand bij het vergroten van het concurrentievermogen. Gelukkig heeft men die achterstand intussen geïdentificeerd; de Wereldbank, het IMF en de OESO helpen daarbij. Men heeft een begin gemaakt met het wegwerken daarvan. Ik noemde al de liberaliserende maatregelen en het hervormen van de overheidsfinanciën, maar er is nog een lange weg te gaan. Ik heb er vertrouwen in dat die weg kan worden afgelegd, omdat de ervaring van andere eilanden in het Caribisch gebied laat zien dat zelfs zonder massale hulp van het buitenland die hervormingen kunnen slagen. Landen als Barbados en Trinidad hebben daarvan indrukwekkende voorbeelden laten zien en dat geldt evenzeer voor landen in Latijns Amerika en Afrika. Landen waarbij niemand het voor mogelijk had gehouden – ik denk aan Oeganda – zijn bezig met een forse inhaaloperatie die effect sorteert. Dat kan ook op de Nederlandse Antillen. Men heeft de capaciteit, het bestuurlijk vermogen en het politieke leiderschap. Maar het is een zaak van doorzetten en volhouden. Daarin vindt men de Nederlandse regering aan zijn zijde.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.40 uur tot 21.10 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001 (deel Milieubeheer) (27400-XI).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Pronk**: Voorzitter! Ik dank alle geachte afgevaardigden voor hun beschouwingen in het kader van deze speciale begrotingsbehandeling

Pronk

over het specifieke deel milieubeleid. Ik begrijp de opmerking van de heer Ketting, dat deze begrotingsbehandeling wellicht niet hoeft plaats te vinden omdat de uitvoering van de begroting al een eind op streek is. Ik ben over het algemeen echter bijzonder ingenomen met de mogelijkheid van het voeren van een intensieve discussie over het beleid, want dat is tenslotte niet geheel gebonden aan de specifieke kalenderperiode van 1 januari tot en met 31 december.

Ik ga eerst in op het hoofdpunt het klimaatbeleid en daarna zal ik een aantal algemene vraagstukken behandelen. Ik ga daarmee dus van specifiek naar generiek in plaats van andersom, omdat een aantal sprekers een omvangrijk deel van hun beschouwing en sommigen zelfs hun gehele beschouwing aan het klimaatbeleid hebben gewijd.

In de recente rapporten van het IPCC, het internationale panel dat zich bezighoudt met de analyse van het gehele proces van klimaatverandering, zijn een zestal hoofdconclusies geformuleerd. Zij dienen belangrijke uitgangspunten te zijn van internationale beleidsformuleringen.

De eerste belangrijke conclusie voor beleidsmakers luidt dat de klimaatverandering die zich voordoet, sneller gaat dan wij ooit hebben gedacht. Het panel bestaat uit onafhankelijke wetenschappers, afkomstig uit alle landen die betrokken zijn bij het internationale klimaatbeleid. Het is geen bevooroordeelde groep. Zij heeft in het verleden al bewezen, voorzichtig te kunnen formuleren. Deze conclusie is dan ook redelijk opzienbarend.

De tweede conclusie is dat de gevolgen ervan groter zijn dan voorheen werd gedacht, bijvoorbeeld grotere extremen in weersomstandigheden, in temperatuurniveaus en de gevolgen ervan op termijn zoals stijging van de zeespiegel.

Een derde belangrijke conclusie is dat de gevolgen ernstiger zijn voor een specifieke groep van landen, die over het algemeen geografisch zijn gesitueerd in een tropische zone, vanwege specifieke geografische en klimatologische omstandigheden. Tegelijkertijd zijn het veelal landen die behoren tot de armere categorie. Sommige behoren zelfs tot de armste categorie. De gevolgen zijn voor hen dus groter dan voor anderen. Zij hebben bovendien

minder middelen om zich daartegen te beschermen. Een kleiner deel van het nationaal inkomen, dat per capita al geringer is dan in andere landen, is beschikbaar voor het opvangen van de gevolgen. Dat is een belangrijke vierde conclusie.

De vijfde belangrijke conclusie die wij moeten trekken, is dat vaststaat dat het proces voor een belangrijk deel – niet helemaal, want klimaatveranderingen en wijzigingen in het tempo van klimaatveranderingen hebben zich volgens klimatologen eerder voorgedaan – het gevolg is van menselijk handelen, samenhangend met de wijze waarop het economisch proces in de laatste decennia is georganiseerd. Het is dus ook "man made".

De laatste conclusie van de zes die ik noemde is een conclusie uit het derde rapport van het IPCC, dat twee weken geleden in Ghana is uitgebracht. Enkele geachte afgevaardigden hebben deze conclusie al geciteerd: oplossingen zijn mogelijk. Zij zijn technologisch meer mogelijk dan vaak wordt verondersteld. Ze kosten ook minder dan wel eens wordt verondersteld. Enkele geachte afgevaardigden hebben gevraagd of ik het met die conclusie eens ben. Mijn antwoord daarop is "ja". Wij hoeven niet allerlei mogelijke nieuwe technologische vindingen te doen of een hypotheek te geven op de toekomstige ontwikkeling om een beleid te formuleren dat in belangrijke mate kan bijdragen aan het afremmen van het tempo van de klimaatverandering. Er zijn talloze technieken beschikbaar om over te gaan op een ander energiegebruik, een andere samenstelling en een lagere energie-input per productie-eenheid. Dat is ook goedkoper dan de kosten die zijn verbonden aan het opvangen van de gevolgen van klimaatveranderingen. Die twee conclusies zijn juist, maar het zijn wel theoretische conclusies. In deze conclusies wordt niet zozeer rekening gehouden met hetgeen ook door een groot aantal afgevaardigden naar voren is gebracht als inherente systeemfeiten, in het internationale systeem, in het onderhandelingsproces, in de economische orde en in het politieke systeem in de wereld. In feite zijn de institutionele tekorten groter dan de technische en de economische tekorten.

De heer **Van Gennip** (CDA): Tijdens dit debat is ook gesproken over de

rangorde van de verschillende conclusies. Sommige zijn meer geaccepteerd dan andere. Ging het bij het Ghanese rapport niet om een rapport van de mitigatiecommissie in plaats van om een rapport van het international panel? Is niet juist de Ghanese conclusie meer kwetsieus dan het rapport dat in Sjanghai ter discussie stond?

Minister **Pronk**: Het gaat allemaal om drie werkgroepen van het IPCC. Drie rapporten zijn achtereenvolgens in drie werkgroepen uitonderhandeld. Het IPCC stelt zijn rapporten in de werkgroepen vast. Daarna vormen zij een synthese in een slotbijeenkoms. Die moet nog plaatsvinden. Van die deelrapporten wordt niet afgeweken want het is een uitonderhandeld rapport. Het is de specifieke procedure die het IPCC volgt. De beide eerste rapporten waren opzienbarend dan het laatste. Het laatste was nodig, maar ook het IPCC houdt zich bezig met de mogelijkheden van beleid ter adressering van problemen en de gevolgen van die problemen.

Ik wil als beleidsmaker niet stellen dat de ene conclusie beter of anders is dan de andere conclusie. Zij zijn allemaal van dezelfde orde. Zij horen dezelfde waarde te hebben. Alleen de laatste conclusie komt dichtbij het beleid zelf. Daarbij stel ik dat het beleid niet alleen economisch, financieel en technisch van karakter is, maar ook institutionele aspecten heeft. De grote problemen liggen eerder op dat terrein. Zij hebben te maken met het kortetermijndenken dat prevaleert boven langeretermijndenken, dat inherent hoort te zijn aan klimaatbeleid. Wij hebben te maken met het prisoners' dilemma. Het land dat met een dergelijk beleid begint, wordt ook met de hoogste kosten opgepadeld, tenzij het zich door risico's te nemen een bepaalde niche in innoverende processen, systemen en producten weet toe te eigenen. Dat gedrag heeft zich nog weinig voorgedaan.

De onderhandelingen krijgen wellicht een extra impuls door de zes conclusies die zijn vervat in de drie werkgroep rapporten. Uit deze conclusies kan worden afgeleid dat de in Kyoto geformuleerde doelstellingen voor reductie van de emissie van CO₂ en de overige broeikasgassen eigenlijk te bescheiden zijn. In Kyoto is afgesproken dat het gaat om een eerste budgetperiode, die

Pronk

wordt gevolgd door een andere budgetperiode voor een aantal decennia. De totale reductie wereldwijd moet wellicht eerder in de orde van grootte van 50 à 70% dan 5 à 7% ten opzichte van 1999 liggen. Als de gevolgen groter zijn en sneller gaan en als wij kunnen vaststellen dat de weersveranderingen die wij meemaken en de voorkomende extremen geen incidentele afwijkingen zijn van de trend, maar te maken hebben met dat proces, is dat zeker het geval.

Dat betekent dat de ambitie van Kyoto in ieder geval dient te worden nagestreefd en in beleid moet worden vertaald. Ik wil niet zo ver gaan als de heer Van Bruchem, die zegt dat het zo moeilijk is dat wij het als gegeven moeten aanvaarden en ons maar moeten concentreren op de gevolgen. Natuurlijk moeten wij ons concentreren op het opvangen van de gevolgen. Een van de voorbeelden hiervan is het vervangen van zeevaartse door landinwaartse verdediging van het Nederlandse kustgebied in verband met de stijging van de zeespiegel.

De ontwikkelingslanden moeten zeker ambitieus worden geholpen bij het opvangen van de gevolgen, want zij ondergaan deze gevolgen als eerste. Wij kunnen vaststellen dat een groot aantal gevolgen juist de ontwikkelingslanden treffen. De gevolgen die op de een of andere manier kunnen worden gerelateerd aan klimaatveranderingsprocessen, zoals de grotere ongewisheid van stormpatronen en weersgesteldheden, leiden al tot conclusies voor een aantal verzekeringsmaatschappijen in de Verenigde Staten. De heer Van Gennip merkte op dat het besef meer algemeen wordt dat er een directe relatie kan worden gelegd tussen gevolgen en beleid. Dat is nodig.

Tijdens de Haagse conferentie heb ik geprobeerd zeer veel aandacht te krijgen voor financiering van het opvangen van de gevolgen voor ontwikkelingslanden. Voorzover er bijna een resultaat was, is dat ook gelukt op dit hoofdstuk van het onderhandelingspakket. Ik geloof niet dat de geachte afgevaardigde dat heeft bedoeld. Wij zouden het paard achter de wagen spannen, wanneer wij ons concentreerden op het opvangen van de gevolgen en wij het proces van klimaatverandering zelf ten gevolge van verdergaande economische groei zijn gang zouden laten gaan. Ambitieuze beleid blijft

noodzakelijk. Dat is niet gelukt in Den Haag. Het is niet mislukt, maar nog niet gelukt. De onderhandelaars hebben zichzelf een tweede kans gegeven op de aanstaande conferentie in Bonn.

Enkele geachte afgevaardigden hebben mij gevraagd waarom de conferentie mislukt is. Zij suggereerden dat wellicht een bepaalde categorie landen daarvoor speciale verantwoordelijkheid zou dragen. Oprecht gesproken, want ik heb het proces echt van binnenuit meegeemaakt gedurende een zeer lange periode en niet alleen tijdens de Haagse conferentie, maar ook daaraan voorafgaand, omdat ik door de vorige voorzitter, mijn Poolse collega, in de gelegenheid ben gesteld echt mee te draaien gedurende een jaar van vooronderhandelingen, waren het eigenlijk alle categorieën landen die op de een of andere manier tekortgeschoten zijn in het onderhandelingsproces. Het waren alle categorieën landen, geen enkele uitgesloten. Laat ik niet specifiek zijn door per categorie een groep, zoals Europa, de paraplu-landen, waaronder de Verenigde Staten, of de ontwikkelingslanden specifieke verantwoordelijkheden toe te wijzen. Dat kan elders nog wel een keer gebeuren. Ik stel vast dat het de hele groep was. Gelukkig maar, want als het een categorie zou zijn geweest, betekende dat een extra hypotheek op het vervolg van het onderhandelingsproces. Die ene categorie zou dan een speciale stap terug hebben moeten doen in haar inzet in zo'n onderhandelingsproces. Gelukkig was dat na de uitkomst in Den Haag niet het geval.

Den Haag is niet gelukt om drie belangrijke redenen. De eerste was dat het heel moeilijk was, overeenstemming te bereiken over de instrumenten. Het is altijd makkelijker het eens te worden over doeleinden dan over instrumenten. Er was per categorie verschil in de keuze van instrumenten die de voorkeur verdienden. Er was dus geen pakket waarover gemakkelijk overeenstemming te bereiken viel. De tweede reden was dat men heel erg laat is begonnen met echt onderhandelen. Mijn indruk op basis van ervaringen die ik elders en eerder heb opgedaan, is dat milieuonderhandelaars over het algemeen in hun oriëntatie wel erg binnenlands van karakter zijn. Zij hebben weinig ervaring in echt

internationale onderhandelingen. Dat vormde een probleem. Onderhandelen werd vaak geïdentificeerd met uiteenzetten van het eigen standpunt. Dat is wat anders dan echt onderhandelen. Binnen Europa onderhandelen is nog wel wat anders dan wereldwijd onderhandelen. Het was beslist een tweede probleem dat het echte onderhandelingsproces pas heel laat op gang kwam.

De derde reden was naar mijn vaste overtuiging dat het afgelopen jaar een totaal nieuw, althans in de perceptie van de onderhandelaars, vraagstuk opkwam. Dat was de vraag in hoeverre door de capaciteit van sinks – bossen en landgebruik – CO₂- en broeikasgasemissies zouden kunnen worden opgevangen in plaats van door de uitstoot ervan echt tegen te gaan. Naarmate je meer kunt opvangen, hoef je minder tegen te gaan. Sommige landen beschikken over meer en andere landen over minder sinkcapaciteit, zoals landen met tropische bossen. Dat geldt ook voor landen in Europa, zoals de Scandinavische landen en landen die een grote capaciteit hebben door wijziging van het landgebruik. Agrarisch landgebruik bijvoorbeeld creëert weer nieuwe ongelijkheid in zo'n onderhandelingsproces. Het was niet mogelijk het daarover in een paar maanden na het uitkomen van het IPCC-werkgroep-rapport van juni vorig jaar eens te worden.

Ik ben er vast van overtuigd dat dezelfde groep landen, als er geen belangrijke wijzigingen zijn in de opstelling van die individuele landen die tot die groepen behoren, in Bonn tot overeenstemming kan komen. Er zijn sedertdien ook zeer veel aanwijzingen voor een grotere flexibiliteit en onderhandelingsbereidheid van de diverse onderhandelingspartners, maar er is natuurlijk een nieuw probleem, namelijk de nieuwe, zij het waarschijnlijk nog niet definitieve opstelling van de VS, een uitermate belangrijke partner in het geheel, omdat ruim een kwart van de totale emissies waarover onderhandeld wordt, afkomstig is uit dat land. De daar aangekondigde review van het totale beleid is niet afgerond. Er zijn inmiddels uitlatingen publiek gemaakt die afgelopen weekend aanleiding zijn geweest voor een tamelijk voorzichtigte stellingname van de Europese regeringsleiders in

Pronk

Stockholm. Men heeft in de VS meegedeeld dat die review er komt en dat de uitkomst daarvan officieel aan de partners zal worden meegedeeld op een door mij georganiseerde vergadering op 21 april aanstaande in New York, maar het is natuurlijk een politiek feit als op het allerhoogste niveau in de VS, al is het slechts in het kader van een binnenlandse politieke stellingname, uitlatingen worden gedaan die haaks lijken te staan op het beleid dat door de vorige Amerikaanse administratie werd uitgedragen.

Ik ben zelf niet zo bezorgd over het in de bekende publieke brief van president Bush aan senator Hagel geformuleerde standpunt dat het niet doenlijk of wenselijk is om een verplichte emissiereductie op te leggen aan de energiebedrijven in de VS; ook in Nederland bestaan geen verplichte emissiereducties, want wij werken via convenanten om er op een vrijwillige manier uit te komen. Dat punt is dus niet het ernstige van de desbetreffende brief. Velen zijn echter zeer bezorgd geworden over het feit dat die brief, kort samengevat, begint met de stelling dat de president het eigenlijk helemaal niet eens is met Kyoto en bovendien eindigt met de zin dat hij er nog steeds niet van overtuigd is dat wetenschappelijk vast staat dat klimaatverandering een proces is dat ons veel zorgen moet baren. Die context, de afwijzing van het instrument in die brief, baart zorgen. Het is echter geen definitief antwoord, ook al zijn inmiddels de nodige woorden gewisseld tussen Amerikaanse beleidsmakers en beleidsmakers of hun vertegenwoordigers uit andere landen. Het kan ook nog geen definitief antwoord zijn, maar als zou worden afgeweken van de Amerikaanse inzet van vorig jaar – die was er wel degelijk en die was niet minder dan de Europese inzet – is er een probleem in Bonn. Wij kunnen ons daar op dit moment uiteraard niet bij neerleggen; de discussie gaat door. Ik zal morgenochtend voor een soort fact finding naar Washington vertrekken om in het kader van die review te spreken over mogelijke opvattingen over dit vraagstuk die nu gestalte krijgen in de Amerikaanse administratie.

De heer **Van Gennip** (CDA): Vanavond wordt niet de Amerikaanse regering ondervraagd, maar mogen wij vragen stellen aan de Neder-

landse minister. Mijn vraag is daarom enigszins speculatief. Waarom spreekt niet het hoofd van het milieubureau, maar de centrale veiligheidsadviseur over Kyoto? Wij kennen de opvattingen van Condoleeza Rice al van haar artikel van een jaar geleden, waar zij zowel Kyoto als de interventie op de Balkan afwees omdat dat geen nationale belangen van de VS waren. In het laatste geval is zij teruggefloten. Hoe moet ik dat plaatsen?

Minister **Pronk**: Ieder land is uiteraard vrij om een bepaald onderwerp in handen te leggen van welk departement dan ook. In de VS liggen de beslissingen volgens mij nog niet definitief vast omdat nog niet alle benoemingen hebben plaatsgevonden. Wij hebben begrepen dat het de bedoeling is dat het onderwerp in eerste instantie, net als onder de vorige administratie, wordt geleid vanuit het State Department. De opvolger van de heer Frank Loy is echter, alhoewel reeds bekend, nog niet benoemd. Tot nu toe heeft de nieuwe minister van milieu, de leidster van het Environmental Protection Agency, hier namens de Amerikaanse administratie over gesproken. Dat was overigens een wijziging ten opzichte van de vorige administratie, toen het Environmental Protection Agency zich hiermee internationaal helemaal niet bemoeide. Er is dus sprake van een verandering. Wie uiteindelijk definitief hierover zal spreken, is nog niet geheel bekend. Ik hoop contacten te hebben met EPA, het Witte Huis en het State Department in de komende twee dagen.

Wie iets uitdraagt is echter niet zo relevant als de vraag wat er wordt uitgedragen en of iets definitief is vastgesteld. Ik hoop dat dit niet het geval is. Ik mag ook stellen dat het niet het geval zou kunnen zijn. De Amerikanen hebben ons januari jongstleden gevraagd om de conferentie uit te stellen, om hen in staat te stellen een en ander beter voor te bereiden. Wij hebben dat gedaan. Ik vind dat geldt "voor wat, hoort wat" als men vraagt om een zekere accommodering.

Er is een aantal vragen gesteld. Ik loop die even langs. Vormen de "sinks" een relevant aspect of niet? Het is in juni vorig jaar door het IPCC naar voren gebracht. Het kan echter worden overschat omdat er onzekerheden zijn. De "sinks", de

putten, kunnen immers ook "sources", bronnen, van uitstoot zijn. Als bomen worden gekapt en er geen bomen voor terugkomen of in geval van bosbranden kan er sprake zijn van een netto uitstoot. Bovendien moeten toenemende capaciteiten van bossen niet vanzelfsprekend meegerekend worden als CO₂-opvang. Dat was niet de bedoeling van Kyoto. Dat mag alleen als dit resultaat is van bewust beleid en dus niet als dit het gevolg is van het natuurlijke groeiproces van bossen en struiken. Dit is een bekend risico. Het was een van de redenen dat men het niet eens werd in november van het vorige jaar. Ik kom april aanstaande met nieuwe voorstellen terzake. Deze weken wordt er uitvoerig technisch overleg gepleegd over alle voorstellen met alle landen, ook wat de "sinks" betreft. Een element van "sinks" of opvang kan dus worden opgenomen. Dat was al bijna het resultaat van november en de vervolgbesprekingen in Toronto van december. Het is echter van het allergrootste belang dat de landen die in Kyoto hebben afgesproken dat het niveau van de uitstoot van broeikasgassen beneden dat van 1990 zou komen te liggen, min x, ook indien een stukje kan worden opgevangen door bossen, in de min blijven zitten. Dit is een politieke uitspraak. Anders is er immers, in de voor ons bekende terminologie, geen sprake van absolute ont koppeling. De kern van de eerste budgetperiode in het kader van het klimaatbeleid is het voor het eerst in de geschiedenis verwezenlijken van absolute ont koppeling. Er kan groei plaatsvinden. Er moet echter sprake zijn van een mindere uitstoot, geen lagere groei, van broeikasgassen. Dit zou dan ook het geloofwaardigheidscriterium moeten zijn bij de uitkomst van de vervolgbesprekingen in Bonn.

De heer **Rabbinge** (PvdA): De minister heeft een nuttig verhaal gehouden over de mogelijkheden van de "sinks". Er wordt in feite alleen gesproken over bossen. De belangrijkste "sink" vindt men echter niet in een tropisch regenwoud of in regenwouden in de gematigde gebieden, maar vindt men vooral als er sprake is van hoogveenvorming. Mijn vraag is, vooral omdat dit in onze omstandigheden wellicht kan spelen, in welke mate dit een rol kan spelen bij het landgebruikbeleid want juist die veenvorming kan gepaard

Pronk

gaan met een netto vastlegging van CO₂ hoewel dat mogelijkerwijs weer gecompenseerd kan worden door methaanuitstoot en ook een inzet van andere technische middelen vergt.

Minister **Pronk**: Ik wil daar nu niet op vooruitlopen omdat dit nu juist een onderhandelingsaspect is. Wat zijn bossen, wat zijn sinks? Dat zijn de belangrijkste vragen geweest waarom over een en ander niet zo gemakkelijk tot overeenstemming kon worden gekomen. Je kunt het begrip zeer oprekken en niet alleen maar door de vraag te stellen of het wel of niet man made is, maar ook door te vragen wat precies een boom, een bos of landgebruik is. Je kunt stap voor stap verder gaan en er te veel in meenemen, ook dat waarvan wetenschappelijk nog niet zeker is dat het ook een duurzame absorptie met zich brengt. De argumentatie heeft met name de Europese Unie ertoe gebracht om te pleiten voor een zeer restrictieve definitie van het begrip "putten" in de eerste fase, niet uitsluitend dat in een vervolgfase – wij moeten nog tientallen jaren verder – er wel een wetenschappelijk verantwoorde bredere definitie kan worden gehanteerd mits die maar resulteert in duurzame opvang van eenmaal uitgestoten emissies. De discussie gaat inderdaad juist over specifieke vormen van agrarisch landgebruik tussen de Verenigde Staten enerzijds en de umbrella-landen en de Europese Unie anderzijds en loopt overigens ook dwars door alle ontwikkelingslanden heen. Ik ben van mening dat acceptatie van het concept, ook al in de eerste periode, mogelijk is maar dat er zeer voorzichtig zal moeten worden gerekend en gedefinieerd omwille van de geloofwaardigheid. Een te gemakkelijk rekenen en definiëren in eerste termijn zou kunnen betekenen dat de absolute ontkoppeling niet tot stand wordt gebracht en dat is toch het uiteindelijke criterium.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het ging mij niet om het agrarisch grondgebruik. Ik heb er begrip voor dat definiëring van sinks in het onderhandelingsproces uiterst belangrijk is en dat je daarin zeer restrictief moet zijn, maar ik stelde de vraag over die vormen van landgebruik die veel meer gaan in de richting van een permanente

vastlegging van CO₂ in de vorm van veenvorming. Ik bracht dat naar voren omdat dit in Nederland een heel belangrijke rol heeft gespeeld en nog kan spelen.

Minister **Pronk**: Er zijn talloze andere vormen, ook van landgebruik en wijziging daarvan. Als ze man made zijn, zijn ze in beginsel mogelijk, maar de definitie van de verschillende categorieën zal gezamenlijk moeten worden gekozen. Talloze andere voorstellen spelen daarbij ook nog een rol. Om die al in de eerste periode mee te nemen, is helemaal niet nodig, maar dat betekent dan wel dat je ook wat moet accepteren van de voorstellen van anderen, bijvoorbeeld CO₂-opvang door middel van plankton in de zee. Er worden talloze voorstellen gedaan en wij moeten voorkomen er een uit te pakken die onszelf zeer te stade komt. De geachte afgevaardigde de heer Rabbinge wees op het Nederlandse belang, maar er zijn nog 200 andere landen die elk ook een eigen belang hebben. Dus voorzichtig opereren op dat punt om de geloofwaardigheid hoog te houden.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik vind het wat vervelend dat ik weer moet interrumperen, maar het gaat mij niet om het Nederlandse belang maar om het netto-effect. Ik wil dat de minister daarop antwoordt. Het gaat niet aan om naar huis gestuurd te worden met een opmerking dat het alleen maar gaat om de onderhandelingen. Ik stel een concrete vraag en wil daarop een concreet antwoord. Als de minister dat niet wil geven, moet hij dat gewoon zeggen.

Minister **Pronk**: Ik heb er concreet op geantwoord, alsook op het politieke aspect van het desbetreffende voorstel in het Nederlandse parlement. U spreekt nu met de Nederlandse minister en niet met de voorzitter van de desbetreffende onderhandelingen. Ik ben dus niet van plan om dat punt in te brengen, zelfs al zou ik ervan overtuigd zijn dat dit een positieve mogelijkheid is. Ik doe dat niet, omdat ik van mening ben – dat is een uitermate concreet antwoord – dat daarmee de deur wordt opgezet voor voorstellen van andere onderhandelingspartners die in strijd zijn met de wens van de

Nederlandse regering om te komen tot een reductie van de CO₂-emissie wereldwijd. Die reductie kan namelijk teniet worden gedaan als de mogelijkheid wordt opengesteld om uitgestoten CO₂ op te vangen. Concreter dan dit kan ik niet zijn.

Voorzitter! Het werd hier niet als een positieve mogelijkheid door de geachte afgevaardigde Van Gennip naar voren gebracht, maar net als hier wordt in onderhandelingen wel eens de suggestie gedaan dat kernenergie een rol zou kunnen spelen. Om dezelfde reden als zojuist wens ik ook op deze suggestie niet in te gaan. Het is mijn indruk dat kernenergie onder meer in Amerika weer ter discussie wordt gesteld. Dat is inderdaad een probleem, omdat dit een totaal andere vorm van energievoorziening is die niet leidt tot CO₂-uitstoot. Ik ben zelf van mening dat men een milieuprobleem niet zo moet aanpakken, aangezien daardoor andere milieurisico's worden vergroot. Dat is ook het standpunt dat mijn collegae die directer verantwoordelijk zijn voor het energiebeleid in dit huis en aan de overzijde van het Binnenhof naar voren hebben gebracht.

Dit probleem doet zich overigens niet zozeer voor bij het Nederlandse binnenlandse beleid als wel bij dat voor ontwikkelingslanden. Ik verwacht dat kernenergie geen belangrijk element zal worden in het streven van sommige ontwikkelingslanden om via internationale mechanismen, waaronder het "Clean development mechanism", reducties te kopen. Al met al denk ik dat dit probleem oplosbaar is.

De stimulering van herbebossing in Nederland en Europa die door de heer Rabbinge is genoemd, is van groot belang, zeker ook voor andere Europese landen. Hiervoor is bewust beleid ontwikkeld waaraan die landen een bijdrage kunnen leveren die de mogelijkheid hebben om te herbebossen. Er zijn overigens verschillen tussen de Europese landen. Los van de klimaataspecten is stimulering ook vanwege een aantal andere milieuoverwegingen van groot belang. Wij moeten daarom niet in de val trappen dat wij hieraan pas nadat dit een mogelijk instrument in het klimaatbeleid is geworden, een extra stimulans geven. Zeker in de landen van de EU zijn de bosarealen namelijk al veel te klein geworden.

Pronk

Het tegengaan van bosbranden is een belangrijke mogelijkheid. Een van de geachte afgevaardigden heeft in dit verband terecht gewezen op Brazilië. Het is inderdaad onduidelijk in hoeverre het "sink source"-element hier een rol speelt. Ik doel hiermee op de vraag of er niet meer CO₂ wordt uitgestoten door bosbranden dan wordt opgevangen door herbebossing.

Ik wijs verder op de spontane branden in natuurlijke hulpbronnen. Dit zijn vaak grote branden in aan de oppervlakte gelegen steenkollagen in met name China. Ook dit is een belangrijke bron van CO₂-uitstoot. Het is wellicht mogelijk om het milieu- en energiebeleid van China terzake door klimaatpakketten te ondersteunen. Het is namelijk niet ondenkbaar dat er technieken en modellen kunnen worden ontwikkeld om die steenkoolontbrandingen die daar op grote schaal plaatsvinden, tegen te gaan. Een en ander geldt overigens ook voor een land als Indonesië waar bosbranden een groot probleem zijn.

De heer **Van Gennip** (CDA): Ik heb inderdaad een pleidooi gehouden voor een veel intensiever Europees bosbouwbeleid. Het zou mij daarom een lief ding waard zijn als de minister zou willen toezeggen dat de Nederlandse regering zich in Europees verband veel meer dan in het verleden sterk zou maken voor het bosbouwbeleid in Europa en hout en bosbouw de spilfunctie zou geven, die het verdient.

Minister **Pronk**: Ik verwacht dat dit verzoek in het aanstaande weekend kan worden gehonoreerd op de vergadering van de Europese milieuministers. Zweden, het land dat het voorzitterschap in handen heeft, heeft het onderwerp biodiversiteit als een prioritair punt op de agenda gezet. Om die reden ga ik bij wijze van uitzondering niet alleen naar de Europese Milieuraad, maar word ik vergezeld door staatssecretaris Faber. De heer Van Gennip wordt dus op zijn wenken bediend.

Ik kan op termijn hetzelfde zeggen over zijn vraag met betrekking tot vliegtuigen. De uitstoot van CO₂ ten gevolge van het energieverbruik door schepen en vliegtuigen is niet meegenomen in de afspraken van Kyoto. Het zal daarom geen punt zijn in de eerste budgetperiode. Naar mijn mening is het onmogelijk dat

dit onderwerp niet wordt meegenomen in volgende budgetperiodes, want ook deze emissie neemt behoorlijk toe. Het was geen kwestie van onwil dat de afzonderlijke landen dit punt niet hebben meegenomen in Kyoto. Er was een probleem van toerekening, hetgeen voorstelbaar is op het terrein van het internationale vliegverkeer. Er zijn natuurlijk wel systemen denkbaar, maar daarover moet flink onderhandeld worden en in Kyoto is dat niet gelukt. Omdat er in Europa veel over dit onderwerp wordt gesproken, heeft de Europese Commissie studie-initiatieven genomen om te bezien wat Europa kan inbrengen in toekomstige onderhandelingen.

Het gaat allemaal om CO₂ ten gevolge van energiegebruik. De EU heeft uitvoerig gesproken over de mogelijkheid van een totaal andere samenstelling van het energieverbruik. Voorlopig is die evenwel niet te verwachten. Hoewel ontwikkelingslanden voorlopig zijn buitengesloten van het energiegebruik, zullen zij op een gegeven moment wel meedoen. Er zal dan in belangrijke mate energie op basis van fossiele brandstoffen worden geleverd. Een andere samenstelling van het energieverbruik, resulterend in een veel geringer energieverbruik per eenheid product, wellicht geholpen door een hoge energieprijs, zou een belangrijke stap in de goede richting zijn. Dat is ook de crux. In de afgelopen periode bedroeg de olieprijs 30 dollar per barrel, hetgeen een zeer hoge prijs werd gevonden. Er is toen publiekelijk gevraagd, bijvoorbeeld door de Verenigde Staten, en met de OPEC-landen besproken of er niet meer olie op de markt kon komen en of die prijs omlaag kon gaan.

Er worden dus door bijna alle landen onderling strijdige uitlatingen gedaan. Er is bijna geen enkel land dat durft te pleiten voor een hoge internationale energieprijs. De enige mogelijkheid om het gebruik van energie aanzienlijk terug te brengen en alternatieve en duurzame energie – vaak beschouwd als economisch niet winbaar en toepasbaar – te stimuleren, is echter gelegen in een wijziging van de relatieve verhouding van energiekosten en -prijzen. Het probleem is dat juist arme landen daarvan de dupe zouden worden, omdat de energieprijs aanzienlijk zou stijgen. Dat argument wordt wel eens gebruikt. Natuurlijk kan op dit

punt hulp worden aangeboden en ook door de OPEC-landen wordt over dit onderwerp genuanceerd gedacht. Zonder een radicale wijziging van de prijsverhoudingen tussen verschillende vormen van energie zal het echter uitermate moeilijk zijn om bijvoorbeeld slechts op basis van nieuwe technologieën een andere uitkomst te verwerven. Nieuwe technologieën doen zich voor: zonnecellen, waterstof en dergelijke. Het wordt voorlopig niet als economisch toepasbaar beschouwd omdat energie uit fossiele brandstoffen nog lange tijd beschikbaar is. Eigenlijk is die nog steeds te goedkoop.

Iedereen heeft gevraagd hoe het staat met het Nederlandse klimaatbeleid. Een van de geachte afgevaardigden stelde: Nederland heeft boter op het hoofd, omdat het te veel energie gebruikt en te veel uitstoot produceert. Je zou eraan kunnen toevoegen dat het buiten proportie is per hoofd van de bevolking. Eerlijk gezegd, is het Nederlandse klimaatbeleid niet succesvol geweest tot nu toe. Er is al vastgesteld door sommigen uwer dat de doelstelling voor 2000 bijna achteloos is gepasseerd. Wij hebben het niet gehaald en zijn gewoon opnieuw begonnen met de nieuwe uitvoeringsnota klimaat 1 en klimaat 2, het binnenlands en het buitenlands beleid. Het was een onderhandelingsresultaat. Zo ontzettend ambitieus is de min 6 niet. Het is ambitieus als je kijkt naar het business as usual-scenario waarbij je uit mag gaan van plus 20 en plus 25 in 2010 ten opzichte van 1990. Min 6 is niet overdreven; het is mogelijk. Het is onderschreven door het rapport van de derde werkgroep. Het gekke is dat wij tot en met 1998 alleen maar omhoog zijn gegaan en niet omlaag. Wij hebben geluk gehad. In 1998 en 1999 stagnatie en een procentje omlaag, maar dat heeft te maken met een rekenmethode, netjes gezegd: met de liberalisering van de energiemarkten binnen Europa, waardoor wij meer zijn gaan importeren. Dat heeft voor Europa in totaliteit geen consequenties gehad, want de landen die naar Nederland hebben geëxporteerd, althans voorzover het betreft energie op basis van fossiele brandstoffen – Duitsland – hebben een hogere taak gekregen. Er ligt wel een probleem. Europa heeft problemen tot 2010. Voor sommige landen zijn die

Pronk

problemen veel groter dan voor andere. Duitsland is er beter aan toe. Nederland zit bepaald niet in het linker rijtje, om met voetbaltermen te spreken. Er is nog heel wat te doen. Een van de geachte afgevaardigden vroeg mij om de evaluatie naar voren te halen. In 2002 is er ook een evaluatie. Dat is ook te laat, want dan hebben wij verkiezingen. De evaluatie kan niet zo gemakkelijk naar voren worden gehaald, omdat je te maken hebt met ijkmomenten. Ik heb opdracht gegeven om medio dit jaar een voorlopig overzicht te publiceren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het klimaatbeleid, zodat er nog rekening mee kan worden gehouden bij de vaststelling van beleid van verschillende departementen en dus ook de begroting voor 2002. Ik heb een continue monitoring van de uitvoering van het beleid. Mijn laatste monitoring dateert van begin van dit jaar. Er is wel wat op orde. Er zijn ook achterstanden in onderdelen van het pakket, dat bestaat uit 12 categorieën maatregelen. Het grote probleem ligt in de sector verkeer en vervoer. Daar is de uitstoot ontzettend omhoog gegaan. Het bedrijfsleven werkt behoorlijk mee. Ook bij het benchmarking-convenant is enige vertraging opgetreden, maar die heeft meer een technisch karakter dan anderszins. Medio dit jaar hoop ik beide Kamers een goed overzicht te kunnen geven en daaraan een paar beleidsconsequenties te kunnen laten verbinden door het gehele kabinet.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter! Het internationale geloofwaardigheids criterium voor Kyoto is absolute reductie. Dat zou ook voor Nederland moeten gelden.

Minister **Pronk**: Ja.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Maar als u nu al weet dat bij die evaluatie die u nog dit jaar zal maken, zal blijken dat u uw doelstelling niet haalt, dan zou u nu al de uitspraak moeten doen dat het beleid geïntensiveerd moet worden, wat er ook gebeurt. En dan zou ik graag vernemen, in welke richting u wilt gaan. Ik heb dat liever dan dat u dit nu weer uitstelt tot die evaluatie, want het is volkomen duidelijk dat u uw doelstelling niet haalt.

Minister **Pronk**: Ik zeg al heel wat, ik

zeg nu voor het eerst in een van beide huizen van het parlement dat het wenselijk is om vooruit te werken. Ik wacht dus niet tot de evaluatie die door het kabinet is voorzien in 2002, geaccordeerd door beide Kamers. Nee, ik zorg ervoor dat er met mijn partners tijdig een overzicht zal worden opgesteld, opdat wij daaraan beleidsconsequenties kunnen verbinden in de begroting voor 2002, die wij in de komende maanden zullen opstellen. Ik loop nu niet op die uitkomsten vooruit, maar ik maak me wel zorgen, zoals ik al aangaf. Ik noem alleen nog geen cijfers, want de cijfers die ik wel heb genoemd, zouden eigenlijk geen aanleiding tot zorg behoeven te geven, omdat wij trots kunnen zeggen dat de uitstoot een beetje omlaag gaat. Maar daarvan heb ik gezegd dat het een beetje een kwestie van rekenmethode is. Als wij echter tot de conclusie moeten komen dat de ombuiging inderdaad onvoldoende is, dan betekent dit in onze systematiek dat het reservepakket eerder zal moeten worden ingezet dan wij dachten. Dat reservepakket bestaat uit fiscale maatregelen; dat is ook de reden waarom ik sprak van de periode van voorbereiding op de begroting voor volgend jaar.

Voorzitter! Het is waar dat de grote problemen in de sector verkeer te vinden zijn. Overigens is er in het NVVP wel uitdrukkelijk als doelstelling opgenomen – anders zou ik er mijn handtekening niet onder hebben gezet – dat er een verkeers- en vervoersbeleid wordt gevoerd dat mede gericht is op een kwantitatieve teruggang van de uitstoot van CO₂. Je zou kunnen zeggen dat alle maatregelen op het gebied van het vervoer die wij op het ogenblik in de fiscale sfeer nemen, plus de maatregelen die wij denken te gaan nemen volgens een ander model van rekeningrijden, daarop zijn afgestemd. Bovendien zijn wij hard bezig met schonere en zuiniger auto's; daarvoor zijn ook in Europa gezamenlijke maatregelen aan de bron afgesproken.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Zegt u nu dat het rekeningrijden al gaat meetellen bij de reductie?

Minister **Pronk**: De desbetreffende energiemaatregelen in de sector verkeer zijn al opgenomen in het pakket van maatregelen dat

onderdeel uitmaakt van de uitvoeringsnota Klimaat. En het rekeningrijden komt mede daaruit voort.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dan moeten wij toch concluderen dat wij die doelstelling in ieder geval niet halen, want daarvan mogen wij vóór 2008 of 2010 nauwelijks enige bijdrage verwachten.

Minister **Pronk**: Het ene model wordt vervangen door het andere, zo heb ik van mijn collega Netelenbos begrepen. Het gaat dus doodgewoon om de methodiek om het aantal gereden kilometers te beïnvloeden.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Welke harde winst mogen wij daar dan van verwachten?

Minister **Pronk**: Al datgene wat onvoldoende hard blijkt te zijn in een overzicht dat wij aan de Kamer presenteren, zal moeten worden opgevangen door gebruik te maken van instrumenten uit het reservepakket.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De minister is het dus met mij eens dat wij van dit dossier van het rekeningrijden niet veel mogen verwachten.

Minister **Pronk**: De keuze van instrumenten, of het nu gebeurt via ouderwetse tolpoorten of via moderne tolmethoden dan wel via een kilometerheffing, interesseert mij weinig, mits het maar resulteert in een hogere prijs per kilometer en, gegeven een bepaalde elasticiteit, in een geringer aantal kilometers en dus in een lager energiegebruik. Dat is de maatstaf. Als dat niet het geval is en als de uitstoot van het verkeer dus hoger is dan de subdoelstelling uit de uitvoeringsnota, dan moet er iets anders gebeuren. Dan moet of een van de andere onderdelen uit het totaalpakket iets meer leveren, of een instrument uit het reservepakket worden geactiveerd.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Als op korte termijn blijkt dat de kilometerheffing en alles wat daarmee te maken heeft, niet tot het gewenste resultaat leiden, zult u dan extra hard inzetten om al die andere maatregelen door te voeren, zodat wij toch op het gebied van de

Pronk

mobiliteit enige reductie mogen verwachten?

Minister **Pronk**: Niet op het gebied van de mobiliteit. Het belangrijkste is het totaal. Het kan ook zijn dat een van de andere onderdelen uit het totale pakket uit de uitvoeringsnota meer oplevert. Anders moet gebruik worden gemaakt van activering van een van de onderdelen uit het reservepakket. Dat is de systematiek. Wij hebben geen van de sectoren verplicht om een bepaald percentage te halen. Het totaal moet evenwel neerkomen op min 6. Als een van de sectoren – landbouw, verkeer of de energieopwekkingssector – minder haalt dan andere sectoren, dan moeten die andere sectoren meer doen. Daarom is het ook de bedoeling dat wij niet spreken met afzonderlijke sectoren, maar met alle sectoren tegelijkertijd, zodat zij allemaal bij de les blijven.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik constateer bij uw collega mevrouw Netelenbos een ideologische verandering: mobiliteit is fun. Een aantal mensen heeft dat al genoemd. Acht u die ideologische paradigmawisseling een substantiële bijdrage tot de doelstellingen die wij vanavond bespreken?

Minister **Pronk**: Ik zou deze uitlating meer als een grapje dan als een ideologische paradigmawijziging willen kwalificeren, want dat vind ik wel een heel zware terminologie. In een aantal beleidsnota's van het kabinet, ook nota's waar mijn handtekening onder staat, is vastgesteld dat het doel niet is om de mobiliteit zelf terug te brengen, maar om de gevolgen van de mobiliteit terug te brengen. Daar gaat het uiteindelijk om. Sommigen zeggen dan kortweg: mobiliteit mag. Zij vergeten dan de komma en de rest van de zin. Het doel is evenwel om de consequenties van de mobiliteit te beperken. Het gaat dan om consequenties voor het klimaat en de CO₂-uitstoot, maar ook om consequenties voor het ruimtegebruik. Daar gaat het uiteindelijk om. Dat is ook in het NVVP vormgegeven door te zeggen: wij gaan eerst benutten en dan beprijzen, voordat überhaupt kan worden gesproken van een uitbreiding van de wegcapaciteit. Het is dus geen ideologische paradigmawijziging. Collega Netelenbos heeft

in het NVVP, met mede mijn handtekening eronder, opgenomen dat er geen verdere uitbreiding komt van de weginfrastructuur. Het gaat om een beter gebruik van wat er al is, onder andere door deze infrastructuur schaars te houden en het gebruik ervan beter te beprijzen.

Het klimaatbeleid is het voorbeeld van een nog niet tot stand gebrachte ont koppeling, want die is relatief nauwelijks en in absolute zin nog helemaal niet gerealiseerd. Als deze op een groot aantal andere terreinen ook niet tot stand is gebracht, kan dat betekenen dat het milieubeleid weinig effectief zal zijn. Daarover is een aantal verschillende uitspraken gedaan. De geachte afgevaardigde de heer Rabbinge heeft gewezen op de vele successen van het milieubeleid van de afgelopen periode. Hij heeft dat in procestermen geanalyseerd. Hij heeft geschetst hoe werd overgegaan van end of pipe via procesbeleid naar systeeminnovatiebeleid voor productiesystemen. Hij heeft erop gewezen dat er met betrekking tot de 8 V's, met uitzondering van een aantal V's die betrekking hebben op de leefomgeving, vele successen zijn geboekt, behalve op het gebied van CO₂, NO_x en alles wat met mest te maken heeft. Daar heeft geen absolute ont koppeling plaatsgevonden.

Anderen hebben gezegd dat de ont koppeling die heeft plaatsgevonden, tijdelijk is en dat zich al een zekere herkoppeling lijkt aan te tekenen. Je zou dat bijvoorbeeld kunnen afleiden uit een schets van de trends over de afgelopen periode in de laatste milieubalans van het RIVM. Alertheid is op dat punt geboden. Dat kan met name worden toegeschreven aan het feit dat een ont koppeling per eenheid product wordt overgecompenseerd door een volume-effect dat zich zeker blijkt voor te doen. Dat heeft direct consequenties in het sectorverkeer, maar je moet vrezen dat dit zich ook in andere sectoren zal gaan voordoen.

We hebben succes gehad met een groot aantal beleidsmaatregelen, zoals die door al mijn voorgangers zijn getroffen. Ik heb daar gedurende een korte periode tot nu toe een steentje aan bijgedragen, maar ondanks het feit dat er veel is bereikt, is er nog veel te doen. Ik ben daarmee bezig. Ik zeg dat in antwoord op opmerkingen van de

heer Ketting en de heer Van der Lans, die een veel kritischer formulering koos. Ik doe dat niet alleen door nota's te schrijven. Die nota's zijn op zichzelf erg belangrijk. Sommige nota's zijn uiterst nuttig omdat zij een direct uitgangspunt vormen voor nieuwe wetgeving. De discussienota over de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening is daar een voorbeeld van. Ik zal dezer dagen de discussienota over de nieuwe wet milieubeheer aan de Kamer toesturen, die het uitgangspunt vormt voor nieuwe milieuwetgeving. De nota zal gevolgd worden door een discussie en een programma van hoofdlijnen voor wetgeving dat ik aan het eind van dit jaar aan de Kamer zal doen toekomen. Dit zijn heel belangrijke beleidsnota's die te maken hebben met de formulering van beleid en niet alleen maar analytisch van karakter zijn.

Maar er is, zoals ik vorig jaar ook heb gezegd, een overmaat aan nota's. Degenen die daar kritische opmerkingen over maken, moeten naar mijn mening ook de hand in eigen boezem steken. In feite wordt er geen nota gepubliceerd dan op verzoek van een van de beide huizen van het parlement, vooral de overzijde van het Binnenhof. Als een nota eenmaal is gepubliceerd, kun je niet meer onder een vervolgnota uit. Iedere nota moet worden geëvalueerd, geen enkele Kamercommissie wenst afstand te doen van bepaalde nota's. Al die nota's gaan elkaar overlappen. Het totale aantal nota's over de kwaliteit van het landelijk gebied heeft een belachelijke proportie gekregen. We houden elkaar uitvoerig bezig met "niks" in termen van meerwaarde boven datgene wat er is, maar het is onmogelijk om daar vanaf te komen.

Er zijn dus nota's die van belang zijn als uitgangspunt voor wetgeving. Ik gaf daar twee voorbeelden van. Maar er zijn ook nota's die meer van hetzelfde inhouden en halve proefschriften lijken te gaan worden. Ik maak me daar ook schuldig aan, maar het is helaas niet anders. Daardoor krijgt het feit dat er heel hard wordt gewerkt aan wat door een van de afgevaardigden werd genoemd het "passen op de winkel" minder aandacht.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Het klinkt toch wat Kafkaïaans: wij leven in een notademocratie, het is niet anders. Deze Kamer, die

Pronk

overigens nooit om nota's vraagt, kan de hand in eigen boezem steken en uitspreken, dat nooit meer te doen. Ik vind uw opmerking defaitistisch.

Minister **Pronk**: Dat is zo. Ik loop ook al wat langer mee in Den Haag.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Daar heb ik ook veel bewondering voor!

Minister **Pronk**: Ik heb ook bij de aanvang van dit kabinet voorgesteld om aanzienlijk te saneren. Ik wilde veel van de nota's die ik verplicht moet uitbrengen, inleveren als de anderen dat ook deden. Op de eerste vergadering was iedereen bijzonder enthousiast. Vervolgens ging men terug naar het eigen departement. Een week later was het enthousiasme echter tot nul gereduceerd, omdat iedereen de boodschap van het eigen apparaat had gekregen, dat de nota's toch uitgebracht moeten worden. Het belangrijkste argument was dan: wij ontkomen er niet, want de Kamer wil ze hebben. Het is een probleem. De nota's moeten worden gepubliceerd. Dit is niet alleen defaitisme maar ook een constatering dat niet eenvoudig onder dat politieke proces uit kan worden gekomen, tenzij partijen in het parlement gezamenlijk beslissen dat zij hun energie op een andere manier gaan gebruiken. Die politieke beslissing kan niet alleen aan het begin van een kabinetsperiode in het kabinet worden genomen.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Dat is niet onvermijdelijk. De minister is verantwoordelijk voor het aantal nota's dat verschijnt. Als hij dat als een bijna niet te vermijden verschijnsel beschouwt, moet daartegen behoorlijk wat resistentie worden opgebouwd, zodat voorkomen wordt dat dit plaatsvindt. De diskwalificatie die hij zojuist gaf aan proefschriften is voor zijn rekening, want een slechte nota is nog geen proefschrift.

Minister **Pronk**: Dat was geen diskwalificatie, maar een opwaardering van het instrument nota!

Voorzitter! Er is en er wordt hard aan de uitvoering van het beleid gewerkt. Ik stel vast dat er nogal wat wetgeving is voorbereid en dat wij een concrete bijdrage hebben kunnen leveren aan de terugdringing van "end of pipe"-uitstoot in het

kader van de afvalverwerking. Daarover wordt niet regelmatig gesproken, maar dat kost veel tijd. Er zijn behoorlijke successen geboekt, waar wij ook in Europa mee kunnen wapperen. Daarnaast besteed ik samen met college Brinkhorst veel tijd aan de terugdringing van emissies in het kader van de veehouderij. Verder zijn wij een behoorlijk eind op weg met de terugdringing van emissies die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. Die zaken gebeuren niet via nota's. Op deze concrete beleids-terreinen is al het nodige tot stand gebracht.

Ook op internationaal niveau wordt er veel onderhandeld met het oog op een gezamenlijk Europees beleid. Dat kost ook veel tijd. Er zijn successen geboekt. De milieuministerraad in Brussel is hartverwarmend, want je gaat nooit weg zonder dat er resultaat is geboekt. Elders in Brussel is dat wel eens anders. Verder is er nog bijzonder veel tijd en energie besteed aan de handhaving.

Het gaat dus niet alleen om het schrijven van nota's, ook al begrijp ik de term "symboolanalisme" van de heer Van der Lans. Ook ik ben van mening dat er in het kader van het milieubeleid opgeteld te veel aandacht wordt besteed aan procesmanagement dat meer is gericht op input dan op output. Er wordt wel heel erg veel gepraat en overleg gevoerd met iedereen. Dat is nog wel iets anders dan nota's schrijven. Er zijn echter ook concrete resultaten geboekt, op het terrein van handhaving, wetgeving, terugdringing en onderhandeling. Dat zijn in belangrijke mate "end of pipe"-resultaten. De heer Rabbinge heeft hierover terecht gezegd dat dit in de afgelopen periode goed is gelukt. Het is alleen de vraag of dat ook in de toekomst voldoende zal zijn. Het is zelfs de vraag of je met nog betere wet- en regelgeving, een nog betere handhaving, een nog beter terugdringen van emissies en een nog beter resultaat van onderhandelingen met partners buiten Nederland het vraagstuk van de absolute ontkoppeling tot stand weet te brengen. Ik zet daar een groot vraagteken achter.

De heer Van Bruchem heeft daar in zijn inbreng ook een aantal belangrijke vraagtekens bij gezet en mijn oordeel daarover gevraagd. Hij heeft bijvoorbeeld het RIVM

gecteerd, dat in zijn laatste balans heeft geschreven dat het zinvol lijkt om oplossingsrichtingen te verkennen die gedragsverandering en verandering van sectorstructuur met zich brengen. Dat gaat dus een stap verder dan de nota Milieu en economie, waarin door middel van boegbeelden van onderaf wordt geprobeerd projectmatig iets tot stand te brengen. Het RIVM heeft in zijn laatste balans ook gezegd dat de ultieme stap in een duurzame richting inhoudt dat men erkent dat men genoeg heeft en de spiraal van werken en consumeren wil doorbreken. Die stelling in de milieubalans is niet erg opgefallen. Dit heeft iets te maken met het woord waarop ik een paar jaar geleden de aandacht op vestigde, namelijk de noodzaak tot versobering. Ik probeer het ieder jaar iets anders te zeggen. Je kunt het inderdaad op een andere manier formuleren: het doorbreken van de spiraal van werken en consumeren. De heer Van Bruchem citeerde ook uit zijn eigen fractiestandpunten: zonder wijziging in het consumptiegedrag en de productiestructuur zal geen duurzaamheid worden bereikt.

Die stelling hoop ik te kunnen uitdragen in het NMP4. Dat moet overigens nog worden uitonderhandeld in het kabinet. In dat NMP zal ik niet meer uitgaan van de 10 V's: verzuren, verdrogen, verspreiden, enz. Dat zijn de gevolgen van het productieproces. Het gaat mij niet zozeer om de gevolgen van het productieproces, als wel om de gevolgen van de gevolgen. Dan spreek ik over de gevolgen van verspreiden, verstoren, verzuren, enz., voor de hoofdvragen van het bestaan. En daar zal het NMP ook over gaan. Die hoofdvragen zijn het klimaat, de schaarste van energie en natuurlijke hulpbronnen, de biodiversiteit, die in belangrijke mate de ecologische kringloop bepaalt, de gezondheid (terug naar de basis), de veiligheid en iets wat met de leefomgeving te maken heeft. Ik wil van daaruit redeneren. Ik stel nu reeds dat, ook wanneer wij redelijk tevreden kunnen zijn over de tot stand gebrachte ontkoppeling – met uitzondering van de persistente problemen CO₂, NO_x en mest – wij op de langere termijn toch onvoldoende tevreden kunnen zijn over de mogelijke gevolgen voor de basisvragen van het bestaan: gezondheid, veiligheid, biodiversiteit, klimaat en dergelijke. Kijk je naar de

Pronk

langere termijn en kijk je verder dan alleen maar het westen of Nederland, dan zal blijken dat zich nog steeds bedreigingen op grote schaal voordoen die samenhangen met de wijze waarop het productieproces in de wereld is georganiseerd. Dat heeft dus te maken met de noodzaak om nog verder te gaan dan de innovatie van de productiesystemen en producten, die de heer Rabbinge heeft genoemd. Ik denk daarbij ook aan het systeem van beslissen, aan de economische orde. Wellicht heeft dat ook consequenties voor de politieke orde, bijvoorbeeld wanneer het gaat om internationale organisatieprocessen.

Verdergaande systeeminnovatie is naar mijn mening nodig, want het soort successen dat wij boeken, lijkt niet veel meer in te houden dan achter de ontwikkelingen aanrennen. Op deze manier halen wij het net niet in. Ik maak mij hier grote zorgen over, zeker wanneer het milieuvraagstuk breder en dieper wordt geformuleerd dan wij gewend zijn te doen. Het is in sterke mate nog steeds beperkt tot verzuring, verdroging, emissies, end of pipe en hinder. Een aantal basisvraagstukken die te maken hebben met de kwaliteit van het bestaan, komen onvoldoende aan bod.

Dat merken wij in de waarde-discussie zodra zich een crisis voordoet zoals wij nu meemaken op het terrein van de landbouw. Deze heeft ook te maken met milieu in de brede zin van het woord. Het gaat hierbij om het vraagstuk van voedselveiligheid, het gebrek aan transparantie in de productieketens over de hele wereld, zodat wij nauwelijks meer weten wat er wordt gemengd in het productieproces, met grote risico's op langere termijn. Dat is wat anders dan de traditionele problematiek van verspreiden, verzuren en verdrogen.

Dat soort vraagstukken van kwaliteit en verduurzaming zijn nog lang niet tot een oplossing gebracht en eigenlijk nog nauwelijks aan de orde. Ik vind dat er toch ook een overmaat aan vertrouwen is in technologische oplossingen. In het milieubeleid is het voorzorgsbeginsel zo belangrijk, omdat de oplossingen van vandaag voor problemen van gisteren weer de problemen van morgen kunnen worden. De genetische modificatie in de biotechnologie baart mij ook zorgen.

Dat terrein betreft niet meer specifiek het milieu, maar het heeft te maken met het totale productieproces, opvattingen over normen en waarden, kwaliteit, de samenstelling van groei en het vooruitgangsbegrip zelf. Op dat terrein moet het beleid in zeer sterke mate worden geconcentreerd, uitgaande van wat mensen beschouwen als essentieel voor een zinvol bestaan in onze samenleving, niet alleen in Nederland. Dat heeft consequenties voor de relatie tussen mens en natuur, mens en dier, mens en klimaat en mens en medemens in andere landen.

Dat type veranderingen is niet eenvoudig tot stand te brengen. De heer Van Gennip heeft hierover opmerkingen gemaakt naar aanleiding van het klimaat, maar het gaat natuurlijk veel verder. Hij heeft de vraag gesteld in hoeverre dat nog kan in democratische processen en waardoor een aantal grote toekomstprojecten in de tweede helft van de vorige eeuw wel zijn geslaagd. Hij noemde in het algemeen voorbeelden van een toekomstproject na een crisis of een catastrofe. De vraag was of zo'n catastrofe altijd noodzakelijk is om een belangrijke trendomkering in het beleid tot stand te brengen. Hij heeft zelf gezegd dat het toch mogelijk zou moeten zijn, door middel van a. bewustwording en voorlichting, b. organisatie van de civil society naast het elitaire politieke proces en c. politiek leiderschap de stap vooruit te zetten. De heer Rabbinge heeft bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid om in een dergelijk bewustwordings- en voorlichtingsbeleid met perspectiefvolle ambities te werken, waarvan hij een paar voorbeelden heeft genoemd.

Ik ben inderdaad van mening dat dit mogelijk zou moeten zijn. Het zijn op zichzelf grote woorden die nodig zijn. Er is dan heel wat leiderschap nodig, een heel sterke organisatie van de civil society en zeer veel bewustwording. Het zou wellicht gekoppeld kunnen worden aan verlicht eigenbelang. Als je zeker weet dat je eigen toekomstige generaties, je kinderen en je kleinkinderen, het moeilijker zullen hebben dan jijzelf tengevolge van beleid dat je momenteel zelf mede uitvoert en je dit incorporeert in je eigenbelang, dan is er een mogelijkheid voor wijziging van beleid. Maar binnen Europa en binnen de afzonderlijke landen van Europa, is

het, gegeven de kortetermijnhorizon, niet mogelijk die wijziging geïncorporeerd te krijgen in specifieke beleidsbeslissingen. In de nationale politiek is er geen langere horizon dan tien jaar; vier jaar is gebruikelijk. Bij dit type vragen gaat het om een beleidshorizon van 20 of 30 jaar.

Visie op het proces is nodig en niet alleen op alternatieve waarden die wenselijk zijn: visie op de vraag hoe het proces zeer waarschijnlijk verloopt in de komende periode, opdat wij van hieruit tot bijstellingen kunnen komen. Dat was mogelijk op basis van een crisis. Als je bijvoorbeeld een herhaling van de recessie uit de jaren dertig of na de Tweede Wereldoorlog zou willen voorkomen, dan is een zeer omvangrijke trendomkering in het beleid noodzakelijk.

Het gekke is dat wij op dit terrein nauwelijks met een echte crisis te maken hebben in een point-situatie. Het gaat om een bijna permanente verslechtering die een crisis karakter lijkt te dragen. Als je kijkt naar biodiversiteit en klimaat is dat eigenlijk het geval. Het is geen unieke catastrofe die zich nu voordoet, het is bijna iets permanents. Het is ook een vorm van crisis die alleen niet als zodanig wordt herkend en erkend, vooral omdat de consequenties van die crisis – permanente verslechtering – altijd weer door anderen worden gedragen dan door degenen die in het huidige democratische proces internationaal aan de touwtjes trekken en de beslissingen kunnen nemen. Voor biodiversiteit, het klimaat en de schaarste aan water zijn de consequenties elders en niet binnen rijke landen essentieel.

De heer **Van Gennip** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik volg de minister in dezen tot zeer grote hoogte. Als wij de lineaire ontwikkeling, dus de verslechtering en niet de plotselinge crisis als uitgangspunt nemen, dan komt er een moment van grensoverschrijding. In dit verband heb ik die twee andere rapporten geciteerd. Het is nogal wat als de internationale verzekeringswereld zegt binnen nu en vijf jaar een gigantisch aantal risico's te moeten uitsluiten. Dat is een signaal dat in het verlichte eigenbelang een heel duidelijke rol zou kunnen spelen. Er zijn natuurlijk ook nog andere bronnen.

Pronk

Minister **Pronk**: Ik ben het daarmee eens. Ik noem dat visie op het proces dat een schoksgewijs karakter zou kunnen hebben. Ik moet alleen constateren dat veel van dit soort voorspellingen, profetieën of micro-beleidswijzigingen in de praktijk weinig consequenties lijken te hebben, ook omdat wij het gezamenlijk moeten doen en niet binnen afzonderlijke landen.

Voorzitter! Dat brengt mij op een ander punt dat ook van belang is om te noemen. Het heeft te maken met het handhaven van hetgeen je hebt afgesproken. Wij kunnen wel steeds bezig zijn met het ontwikkelen van nieuw beleid, maar de vraag in hoeverre ontwikkeld beleid is uitgevoerd en hoe het komt dat je voortdurend tekort schiet, verdient een antwoord. Waarom is er onvoldoende of onvoldoende goed gehandhaafd, met name met betrekking tot vraagstukken op het punt van de veiligheid? De heer Van der Lans heeft die vraag gesteld, maar ik wil het zelfs iets breder formuleren dan veiligheid. Ik onderscheid zeven redenen waarom dingen op het terrein van de handhaving niet goed lukken en niet goed zijn gegaan. Dat zijn inderdaad redenen voor een ombuiging die je een cultuurverandering zou kunnen noemen. Ik stel overigens vast – dat heb ik ook met dit huis gewisseld – dat wij al vanaf 1998 hard bezig zijn met die cultuurverandering op het terrein van de handhaving met betrekking tot het milieubeleid; dat is ook door enkele woordvoerders erkend.

In de eerste plaats worden een aantal – dus niet alle – vraagstukken onderschat. Van de handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening, die in de afgelopen tien jaar natuurlijk ook kwetsief is geweest, kun je niet zeggen dat de consequenties voor de kwaliteit van de ruimte werden onderschat, maar ik durf wel te stellen dat veiligheid cultureel en in het proces van denken en bezig zijn in politiek en administratief Den Haag niet de prioriteit heeft die zij zou behoren te hebben. Dat is één reden: veiligheid dient een hogere prioriteit te hebben. Ik heb aan de overkant in de vergadering van de Kamercommissie uitvoerig besproken wat dat naar mijn mening zou moeten betekenen; dat zal ik nu niet herhalen.

In de tweede plaats heeft het terugtreden van de rijksoverheid en

van de overheid in haar totaliteit inderdaad een belangrijke rol gespeeld. In de algemene trend van het delegeren van beslissingen van de rijksoverheid naar gemeenten hadden wij immers vastgesteld dat gemeenten daar voldoende capaciteit voor hadden; daarnaast hebben wij als overheid gezegd dat er heel veel moet worden overgelaten aan de markt, al was het alleen maar omdat de overheid dat zelf niet meer kan. Ook het verantwoord ondernemerschap en al dat soort filosofieën hebben ertoe geleid dat overheden minder zijn gaan handhaven als gevolg van een andere verantwoordelijkheidsverdeling in de samenleving en op de markt. Dat is de tweede reden.

De derde reden is dat ten gevolge daarvan op het terrein van de handhaving inderdaad problemen zijn ontstaan op het punt van de menskracht en de financiën. De prioriteit om daar veel geld en personen aan te wijden, is lager op het lijstje komen te staan. Dat is terug te draaien, maar het is in de afgelopen periode wel een probleem geweest.

Dit derde punt staat niet op zichzelf, maar heeft te maken met het vierde punt, de overmaat aan delegatie binnen de publieke sector. Er is op dit terrein zeer veel gedelegeerd, met name naar gemeenten, die dat per definitie niet aankunnen omdat zij kleiner zijn en omdat de vraagstukken te groot zijn voor die kleinere units. Er is te makkelijk geconstateerd dat zij dat wel konden. In het begin zijn er wel middelen naar de gemeenten geschoven en moest men zelf beslissen welk deel van de totale eigen middelen men hieraan zou besteden. Dat werd een soort vicieuze cirkel; dat is het vierde probleem.

Het vijfde probleem is de verkokering binnen de rijksoverheid. Een voorbeeld dat iedereen nu natuurlijk kent naar aanleiding van de ramp in Culemborg betreft de verkokering tussen vier of vijf verschillende departementen over de vraag wie zich moest gaan bezighouden met de regelgeving inzake vuurwerk. Je zou kunnen zeggen dat dat een drama was, maar dit is niet alleen op het terrein van het vuurwerk een probleem. Dit punt speelt immers op talloze terreinen, bijvoorbeeld bij de voedselveiligheid en de risico's en veiligheid van

transport. Daar doet zich binnen de rijksoverheid een verkokering voor die tot tekorten in de capaciteit voor sterk handhaven leidt. Dat zal moeten worden geredresseerd. Met betrekking tot het vuurwerk zijn wij dat aan het doen. Het zal echter een voorbeeld moeten zijn voor minder verkokering elders.

Het zesde punt is dat er een cultuur is ingeslopen van een overmaat aan overleg. Dat heeft te maken met het poldermodel. Ik ben heus meer tijd kwijt, zo meld ik de heer Van der Lans, met overleggen en onderhandelen dan met nota's schrijven. Dat zegt dus heel wat. Het gaat om continu overleggen en dooronderhandelen in plaats van een streep trekken en aangeven dat het zo moet en niet anders. Dat was ik niet gewend op een ander terrein. Het overleggen leidt ertoe dat er sprake is van een inzet en een "output" en dat de uitkomst nooit gelijk is aan de inzet. Men gaat dus schuiven. Het hoort erbij. Iedereen doet het. Er is sprake van continu overleg, ook binnen de publieke sector. Dat kost ontzettend veel tijd en energie, die ook op een andere manier besteed kunnen worden.

Het zevende punt is de toenemende juridisering, waarover ik een aantal jaren geleden heel anders dacht. Dat leidt niet tot acties om te handhaven. Omdat men vroeger niet handhaafde, is er een precedent geschapen. Er zijn verwachtingen gewekt. Er doen zich daarom steeds meer voorbeelden voor waarin men niet handhaaft omdat men denkt terug te worden gefloten door deze of gene rechterlijke instantie. Dat leidt tot een terughoudende opstelling van de kant van handhavers en potentiële handhavers.

Het zijn deze zeven punten, dit conglomeraat van vraagstukken, die samen tot een handhavingstekort hebben geleid. Ik heb daar met enige verbazing kennis van genomen toen ik een paar jaar geleden de eerste stappen zette op dit voor mij totaal nieuwe terrein. Ik heb er direct een hard punt van gemaakt en dat vanaf september 1998 met de Eerste en de Tweede Kamer gewisseld. Ik ben ervan overtuigd dat hierbij een cultuurverandering is vereist. Het is niet zo gemakkelijk om de door de politiek aan de ambtenaren meegegeven mentaliteit van overleg, onderhandeling, delegatie, handhaving op afstand en "doorpolderen" om te draaien.

Pronk

Begin van dit jaar heb ik in mijn nieuwjaarspeech zeven taboes geformuleerd voor mijn eigen ambtelijke apparaat. Ik heb aangegeven dat er taboe heerst op een aantal dingen, bijvoorbeeld de angst om te verliezen in een proces dat de overheid kan worden aangedaan. Wij verliezen nogal eens wat, ook voor de Raad van State. Omdat men de vorige keer heeft verloren, zet men dus maar niet door. Op dat type gedrag rust een taboe. Een ander taboe is dat op vrees voor schadeclaims. Reken maar dat een hoop handhavingsactiviteiten niet zijn gestart omdat er een mogelijke schadeclaim aan zat te komen. Dit is een groot vraagstuk, zowel op het terrein van de ruimtelijke ordening als het milieubeleid. De angst voor een schadeclaim vormt een reden om niet te handhaven. Ik heb gezegd dat daar een taboe op rust. Dat moet men echter ook verinnerlijken. Het gaat hier immers om een veelomvattend terrein, waarbij de beslissingen niet allemaal door de minister achter zijn bureau op het departement worden genomen. De heer Oosting heeft gelijk. Het gaat om een culturele revolutie, een mentaliteitsverandering, van het totale ambtelijke apparaat, geleid op het politieke niveau.

Ik hecht eraan, deze opmerkingen te maken, omdat hierover uitdrukkelijk vragen zijn gesteld. Er zijn nog een paar kleine vragen overgebleven, die geen samenhang vertonen. De heer Van Gennip vraagt mij of de doorbraak van LPG bij stads- en vrachtwagenvervoer stagneert. Het antwoord daarop is "ja", wat echter nog geen negatieve milieuconsequenties heeft voorzover ik dat kan beoordelen. Wij scherpen de normen voor dieselmotoren dan ook aan op zeer korte termijn, die daarmee steeds schoner worden.

De heer Van Gennip heeft ook gevraagd of de condities voor warmtekrachtkoppeling verslechteren door de liberalisering en de hoge olieprijs. Dat is inderdaad het geval. Daarom nemen wij een fors stimuleringspakket op in het belastingplan voor het komende jaar.

Wat betreft de groenfinanciering vroeg hij nog of er knelpunten zijn. Die zijn er, maar die hebben geen betrekking op de landen die hij noemde, zoals Midden- en Oost-Europa, maar die lagen vooral in de verandering van het Nederlandse belastingstelsel. Inmiddels zijn die

naar mijn mening opgelost door een extra fiscale aftrekpost.

De heer Rabbinge vroeg naar de relatie tussen heffingen, ecotaks en regulerende heffingen. Ik ben van mening dat er eigenlijk geen wezenlijk onderscheid is tussen de ene heffing die is bedoeld om te komen tot een regulering van het gedrag en de andere heffingen die uiteindelijk als doel belastingopbrengsten hebben. Het is wel interessant of dat wel of niet bestemmingsheffingen zijn. Zowel regulerende als algemene heffingen die een fiscale betekenis hebben, kunnen zowel bestemmingsheffingen zijn dan wel leiden tot inkomsten in de algemene middelen. Bestemmingsheffingen worden steeds minder gehanteerd en ik ben van mening dat dit ook goed is voor een goede afweging van beleid. Wel ben ik groot voorstander van regulerende heffingen om het specifieke gedrag te kunnen beïnvloeden zonder dat daarbij het belangrijke argument geldt dat die kunnen leiden tot een lagere opbrengst voor de fiscus. Ik ben alleen een beetje bang dat regulerende heffingen – je ziet dat met name in de energiesector, hoe nodig het ook is dat de energieprijzen uit milieuoverwegingen omhoog gaan – spoedig stuiten op zodanig maatschappelijk verzet dat zij steeds minder gemakkelijk toepasbaar worden. Inventiviteit op dat terrein is dan ook van groot belang.

Voorzitter! Er is een vraag gesteld over een AMvB in de sfeer van geluid veroorzaakt door de landbouw waarover enige onrust is ontstaan. Het is een oude zaak die eigenlijk voortvloeit uit het MDW-traject en niet direct uitgaat van mijn departement en gericht is op andere geluidswetgeving. Voorzover ik er bij betrokken ben, zal ik er zeer nauwkeurig naar kijken. Ik ben van mening dat er op het punt van geluid vanuit de landbouw niet gek veel meer eisen moeten worden gesteld dan thans. Wat daarover in eerdere AMvB's staat zou ik dus min of meer willen handhaven. Ik vind dat er op het punt van de landbouw andere prioriteiten zijn, zoals het aanpakken van consequenties voor de biodiversiteit. Ik zou op het punt van het geluid dan ook niet direct de allerbelangrijkste instrumenten willen inzetten. Maar, u hoort daarover nog wel nader.

Voorzitter! Dat waren enkele kleinere puntjes aan het eind. Ik hoop dat ik mijn totale antwoord zodanig heb gegeven dat zowel het klimaatonderdeel als de algemene filosofie van milieubeleid en -uitvoering adequaat en naar tevredenheid zijn behandeld.

□

De heer **Van Gennip** (CDA):
Mijnheer de voorzitter! De minister sprak de hoop uit dat hij adequaat op onze beschouwingen is ingegaan. Ik kan hem wat mijn fractie betreft geruststellen. Wij hebben het namelijk op hoge prijs gesteld dat wij op zo'n fundamentele wijze met hem van gedachten hebben kunnen wisselen.

Mijn fractie heeft met veel genoegen kennis genomen van het enthousiasme dat de heer Pronk in zijn capaciteit als minister van Milieu voor Europa tentoonspreidde. Dat belooft veel. Ook de concrete toezeggingen op het terrein van herbebossing, de kerosineproblematiek en de bosbranden hebben wij met veel genoegen tot ons genomen. Ik heb er begrip voor als de minister er later in een brief op terugkomt, maar hij is in zijn bijdrage wat mij betreft niet diep genoeg ingegaan op de relatie met Oost-Europa en dan met name op het energiecharter. Ik heb mijn opmerkingen daarover ingebed in het kader van mijn vragen over de mogelijkheid dat wij de Russische Federatie kunnen losweken uit de Umbrella-groep. Ik vroeg hiernaar, omdat wij ons wellicht de geweldige energiepotenties van Oost-Europa ten nutte zouden kunnen maken. Dit zou een win-winsituatie kunnen opleveren.

Ik heb geprobeerd om de resolutie van het Benelux-parlement over Kyoto onder de aandacht van de regering te brengen. Deze resolutie kan namelijk worden uitgelegd als steun van met name het Belgische voorzitterschap.

Niet alleen ik, maar ook anderen hebben de relatie tussen het WTO-dossier en het milieudossier aan de orde gesteld. Wellicht kan de minister hier nog eens op ingaan.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben de minister erkentelijk voor zijn reactie op onze opmerkingen over het binnenlandse beleid. Ik denk dan vooral aan de LPG-aanwending en de warmtekrachtkoppeling. Ik ben zeer geïnteresseerd in de voortgang

Van Gennip

die hier in de toekomst wordt geboekt. Ik heb in dit verband mijn erkentelijkheid uitgesproken over de inzet van de minister bij de finale onderhandelingen over de groenfinanciering bij de nieuwe belastingplannen. Een jaar geleden verwees hij echter nog expliciet naar problemen bij de toepassing van de fiscale regeling voor Midden- en Oost-Europa. Dat was voor mij een opstapje om een en ander nu in Europees verband en de relatie met de ontwikkelingslanden te plaatsen. Ik kan mij ook hier voorstellen dat de minister er de voorkeur aan geeft om op deze vragen schriftelijk te antwoorden. Ik wil op dit moment nog wel opmerken dat wij hem erkentelijk zijn dat er openingen zijn voor die groenfinanciering.

Ik heb al in een interruptie laten doorschemeren dat ik ingenomen ben met de fundamentele lijn die de minister heeft gekozen in de discussie over milieu versus democratie en de uitdagingen die daar liggen. Als de Amerikaanse regering een dezer dagen de kernenergie weer aan de orde stelt als mogelijke ontlasting voor de CO₂-uitstoot, moeten wij die discussie zeker aangaan, ook al is die discussie in Nederland zelf nu niet aan de orde. Ik ben een voorstander van energievoorziening die gebaseerd is op gas. Daarover mag geen misverstand bestaan. Dat neemt echter niet weg dat ik denk dat er alle redenen zijn om aan deze discussie deel te nemen.

Wij moeten niet alleen bereid zijn om de discussie over kernenergie te voeren, maar ook die over andere alternatieven. In een eerder schrijven heeft de regering aangegeven dat zij waterkrachtwinning door Noorwegen als een alternatieve energiewinning afwijst. Dat heeft ons verbaast, want de Noorse regering heeft zoveel ervaring met waterkrachtenergie dat zij in staat moet zijn om de schadelijke effecten hiervan te minimaliseren. Tot die alternatieven reken ik ook de voorstellen die Cooper heeft gedaan in een artikel over energiebelasting.

Het moge duidelijk zijn dat ik vind dat wij onze kop niet in het zand moeten steken. De Amerikanen zullen ongetwijfeld met alternatieven komen en dan moeten wij bereid zijn om onze blik te verbreden.

Tot slot denk ik dat de vrije fundamentele benadering van die drie factoren, waarover wij gezegd

hebben dat het gaat om referentien en waardepatronen, een heel concrete koppeling zal kunnen vinden volgend jaar. Dat was ook een beetje de vraag in de discussie over Rio plus 10. Verder kan daarbij misschien het in Nice afgesproken agendapunt betrokken worden, dat in Europa de komende jaren systematisch de vraag aan de orde is: wat voor soort Europese samenleving willen wij? Daarbij behoren die elementen van duurzaamheid en groei, en de nieuwe wijze waarop de toekomst benaderen. Het betreft de wijze waarop wij het milieuvraagstuk in brede zin, de relatie tussen de fysieke, de sociale en de morele ecologie, gestalte geven.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Vorige week is aan de partijleiders van het CDA en GroenLinks een pamflet aangeboden getiteld "Een nieuwe lente". Ik mag hopen dat een nieuwe lente zonder kernenergie gerealiseerd zal kunnen worden. Ik zeg dit in reactie op het betoog van de minister, waarvoor ik hem zeer erkentelijk ben. Hij heeft nog eens ten overvloede duidelijk gemaakt hoe ongelijk de heer Ketting had om niet aan het debat deel te nemen. De heer Ketting zegt dat de zaak draait en dat het allemaal wel goed gaat, maar minister Pronk zegt dat het helemaal niet goed gaat in Nederland. Nog voor de officiële evaluatiemomenten bereikt worden, moet er geëvalueerd worden en moet het reservepakket aan maatregelen uit de kast worden gehaald. Dat is het resultaat van dit debat, dat vanwege de afwezigheid van de pers helaas niet de kranten zal halen morgen, maar dat eigenlijk wel verdient.

De heer **Ketting** (VVD): Voorzitter! Ik vind het altijd heerlijk om geciteerd te worden, zeker door de heer Van der Lans.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dat weet ik.

De heer **Ketting** (VVD): Ik heb echter niet gezegd dat alles zo goed gaat. Ik heb alleen gezegd dat er geen beleidswijzigingen aan de orde zijn en dat ik het eens ben met de wijze waarop de minister executeert en intensificeert. Dat verschilt met

hetgeen de heer Van der Lans gezegd heeft.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Er zijn wel degelijk beleidswijzigingen aan de orde want het beleid wordt geïntensiveerd, er komt een reservepakket uit de kast en wij mogen nieuwe maatregelen verwachten. Dat is niet de verdienste van de heer Ketting, maar de verdienste van dit debat.

Ik wil een paar punten aan de orde stellen. Misschien is het te veel voor de minister om er nog uitvoerig op in te gaan omdat het heel principiële zaken betreft. In een andere fase kunnen wij wellicht op deze punten terugkomen en daarom zal ik ze toch noemen. Allereerst het element van de papieren democratie. Ik begrijp niet waarom er over de herziening van de Wet milieubeheer en de Wet op de ruimtelijke ordening eerst een nota moet worden geschreven. Waarom kunnen die wetten niet gewoon worden ingediend bij het parlement, eventueel voorafgegaan door discussies en hoorzittingen? Nu worden wij eerst in een interactief avontuur gestort. Ik ben daar geen tegenstander van, maar op deze manier ontstaat er allerm minst een kordate indruk. Ik zie niet in waarom de Wet op de ruimtelijke ordening niet gewoon dit jaar in een nota had kunnen worden behandeld. Nu komt er weer een heel circus over de Wet milieubeheer. Ik begrijp dat echt niet. De minister is daar verantwoordelijk voor en hij had het ook anders kunnen doen. Ik ben blij dat mijn collega's van de VVD nu hartstochtelijk knikken. Dit gevoel wordt dus breed gedeeld.

Mijn volgende punt betreft het element van de handhaving. Ik was onder de indruk van de zeven oorzaken van de handhavingstekorten. Kan de minister echter ook reflecteren op hetgeen er nu gebeurt? In het huidige debat gaat het immers niet over zeven oorzaken van handhavingstekorten, maar over strengheid en controleren. Wij moeten niet slechts op dit element focussen, maar ook een andere verhouding nastreven tussen de verantwoordelijkheden en de consequentie van de overheid en de verantwoordelijkheden van bedrijven en burgers. De regel-dichtheid heeft onwerkbaar vormen aangenomen. Dat is een element dat ik niet heb teruggevonden in het

Van der Lans

antwoord. Hierover moet nog een uitvoerig debat worden gevoerd.

Verder bedank ik de minister voor zijn inspirerende bijdrage aan dit debat.



De heer **Rabbinge** (PvdA): Voorzitter! Ook mijn fractie spreekt haar waardering uit voor het feit, dat wij zo uitgebreid zijn beantwoord. De minister is vrij uitvoerig ingegaan op datgene wat hem zeer aan het hart gaat namelijk het klimaatbeleid. Hij heeft niet geschroomd om ons daarover een uur te onderhouden. Dat toont zijn betrokkenheid bij dit onderwerp.

Klimaatbeleid onttrekt zich aan de jurisdictie van de nationale overheid. Hetzelfde geldt voor de grensoverschrijdende milieuverontreiniging. Het is van belang te zien op welke wijze je het beleid voert. Ik heb voorbeelden genoemd waarbij succesvol grensoverschrijdend en bovennationaal milieubeleid is gevoerd. Op welke wijze is dat het beste te effectueren? Ik sprak over de zalm terug in de Rijn – een wervend perspectief – en de druk die is uitgeoefend door de minister van Verkeer en Waterstaat. Hetzelfde gold ten aanzien van het beleid op het gebied van de zure regen en het aantasten van de bossen. Het is kabinetsbreed en door anderen met wisselgeld ingezet. Zou het niet verstandig zijn om te bezien op welke wijze je wat succesvoller kunt zijn dan alleen maar te prediken tot degenen die al overtuigd zijn? Het is interessant te zien op welke wijze je daar het wisselgeld kunt inzetten

Ik kom te spreken over de mislukking van de klimaatop in Den Haag. De minister heeft gezegd: wij waren het vrij snel eens over de doeleinden, maar wij konden het niet eens worden over de instrumenten. Vervolgens is duidelijk geïllustreerd, dat men het niet eens was over de doeleinden. Dan wordt het knap lastig om het eens te worden over de instrumenten. Was die consensus bereikt op het gebied van de doeleinden? Ik wil hierover wat verduidelijking hebben.

Ik ben er erkentelijk voor dat de minister zeven redenen heeft genoemd waarom handhaafbaarheid niet lukt. De prealabele vraag is: moet dat allemaal door de overheid gebeuren en kunnen andere mechanismen niet beter werken? Dat

was de reden waarom ik refereerde aan de situatietekenenmethode, die in de beginjaren negentig is ontwikkeld door de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid. Duidelijk is aangegeven dat afhankelijk van de aard van de milieuproblemen andere instrumenten en andere benaderingen moeten worden gehanteerd, hetzij in faciliterende zin, hetzij het transactiemechanisme of het overredingsinstrument. Als laatste moet wellicht dwang worden toegepast. Dat moet alleen gebeuren in zeer bijzondere gevallen. Ik sprak over het overzichtelijke milieuprobleem dat zich voordeed bij de SO₂-uitstoot door krachtcentrales. Er was sprake van een gering aantal actoren die gedwongen konden worden hun technologie aan te passen en die de kosten gemakkelijk konden verrekenen en het neer konden leggen bij de uiteindelijke gebruiker van elektriciteit. Het is van belang om daarmee systematischer en beter om te gaan.

Wij slagen er niet in om helderheid te krijgen over de regulerende heffingen, de bestemmingheffingen en de ecotaks. Wat je daarmee beoogt, is in alledrie deze gevallen duidelijk verschillend. Bij de regulerende heffing gaat het om gedragsbeïnvloeding, dus die moet uiteindelijk resulteren in een nul-opbrengst, het oogmerk van een bestemmingsheffing is het financieren van bepaalde activiteiten op milieugebied en de ecotaks is een verbreding van de grondslag van het belastingstelsel. Die moet zo weinig mogelijk elastisch zijn, want als die een regulerend effect heeft, is men niet verzekerd van belastinginkomsten. Ik denk dan ook dat het van belang is, dit onderscheid goed onder ogen te zien. In een eerdere beschouwing is mijn collega Ter Veld hierbij ook nogal lang bij stil blijven staan en het lijkt mij goed als het kabinet hier nog eens over nadenkt en er op een juiste wijze mee omgaat.

Aan het eind van mijn betoog wil ik toch nog even ingaan op wat er door mijn collega's gezegd is, voorzitter. Met name de heer Van Bruchem heeft een pleidooi gehouden voor selectieve groei, een betoog dat volledig in overeenstemming was met de gedachten en beleidsdoelstellingen van de fractie van de PvdA. De gedachte van selectieve groei spreekt ons zeer aan

en het is mooi dat de heer Van Bruchem deze nu ook ondersteunt.

De heer Ketting heeft nog gesproken over de handhaving. Ik ben er zojuist al wat uitgebreider op ingegaan; daar gaat het inderdaad om. Ik denk dat het in een democratie belangrijk is om ervoor te zorgen dat beleid dat je uitvoert, ook gehandhaafd wordt, omdat anders ook de legitimiteit van ander beleid wordt ondergraven.

De heer Van Gennip is ingegaan op de mogelijkheden om CO₂ vast te leggen. Hij noemde bossen, maar ook andere mogelijkheden. Ik heb er bij interruptie al het een en ander over gezegd; mijns inziens is het verstandig, dit te doen in de ecosystemen waarvan je zeker weet dat de CO₂ niet op termijn weer vrijkomt. Vandaar dat ik een pleidooi voor veenvorming hield, want daarmee leg je CO₂ tot in lengte van jaren vast. Nederland kan hierbij een rol spelen, want tot nu toe hebben wij alleen veen ontgonnen; nu kunnen wij weer gaan vervenen. Dit past in een beschouwing over grondgebruik en het past ook bij de Vijfde nota.

De heer Van Bruchem heeft nog gevraagd om een nota om te kunnen nagaan, wat de consequenties van allerlei activiteiten zijn. Die nota is er echter al; de WRR heeft in 1994 in een nota allerlei scenario's door-gerekend, ook kwantitatief. Ik heb hiermee misschien een bijdrage geleverd aan vermindering van de notastroom, want ik denk dat het voldoende is om die nota te lezen.

De opmerking van de heer Van der Lans over symboolanalyse sprak mij ook zeer aan. Ik denk dat het goed is om daar veel meer aandacht aan te geven.

Ten slotte de heer Hessing, die een voor mij nogal deprimerend verhaal hield: er is toch niet zoveel aan te veranderen, dus laten wij ons maar gewoon instellen op die veranderingen en laten wij er maar mooie stranden bij Amersfoort ontwikkelen; dan kunnen wij daar tenminste pootje baden in plaats van in Scheveningen. Dit lijkt mij te gek voor woorden, ik zou dit liever niet willen en ik denk dat er nog wel andere mogelijkheden bestaan.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Van Bruchem, wat voor mij tevens een aanleiding is om mede te delen dat het College van senioren vanmiddag op verzoek van de fractie

Rabbinge

van RPF/GPV heeft besloten dat deze fractie met ingang van heden zal worden aangeduid als de fractie van de ChristenUnie. Hij spreekt nu dus ook namens deze unie.

□

De heer **Van Bruchem** (ChristenUnie): Voorzitter! Ik ben zo vrij geweest om dit vanmiddag ook al te doen, maar misschien was ik dan wat voorbarig.

Ik dank de minister voor zijn uitvoerige en fundamentele beantwoording en ik dank de heer Rabbinge evenzeer, omdat hij ook een vraag van mij heeft beantwoord. Wat die notastroom betreft, er zou natuurlijk al heel wat gewonnen zijn als ze wat kleiner waren, want de omvang van een nota is niet altijd maatgevend voor het gewicht ervan...

Als gemeenteraadslid herkende ik mij in verschillende van de zeven punten die de minister in verband met de handhaving noemde. Die kan ik dan ook ondersteunen.

Ik heb kennisgenomen van de opmerking over de AMvB inzake het geluid op het platteland. Ook daar grijpt de 24-uurseconomie om zich heen en wij vinden het terecht om daar enigszins paal en perk aan te stellen, maar de boeren moeten wel kunnen oogsten als dat nodig is.

De minister heeft heel nadrukkelijk gezegd dat wij ons inderdaad nog moeten concentreren op het klimaatbeleid. Ik wil aangeven dat wij daar in deze fase niet mee kunnen volstaan, maar dat wij ook de gevolgen die zich aftekenen moeten opvangen en dat met name de Derde Wereld daarbij moet worden geholpen. Dan doel ik niet op het aanleggen van strand in de buurt van Amersfoort, maar op het veiligstellen van de bewoonbaarheid van Calcutta of andere steden en eilanden.

De minister zei dat in het IPCC-rapport uit Canada staat dat de technieken beschikbaar zijn, maar dat dit theoretische conclusies bevat. Dat begrijp ik niet helemaal. Er zijn natuurlijk een heleboel technieken beschikbaar die nog niet zijn geïmplementeerd. Elektrische auto's zijn bijvoorbeeld een techniek die veel oplevert, maar daarvoor heb je een totaal ander vervoerssysteem nodig. Dat is enorm ambitieus. De minister zei ook dat de invoering niet lukt als de energieprijzen niet structureel omhoog gaat. Ik kan het gemak

dat uit de conclusies uit dat rapport spreekt niet rijmen met andere opmerkingen uit het betoog van de minister, met name op het punt van de hoge energieprijzen.

Verder zei de minister dat waarschijnlijk het reservepakket moet worden ingezet om de klimaatdoelstellingen te handhaven. Gelet op alle prognoses, denk ik dat dit inderdaad moet. Het reservepakket is echter niet voor niets het reservepakket. Kennelijk gaat het om ingewikkelder en pijnlijker maatregelen dan die uit het standaardpakket. Als het met het standaardpakket niet lukt, kom je er dan wel met het reservepakket? Is dat allemaal tijdig haalbaar?

De minister is uitvoerig ingegaan op de ontwikkeling van de leefbaarheid en de duurzaamheid in het algemeen. Hij heeft, zoals ik van hem verwacht, op dat punt vrij hoge ambities. Ik vertaal het met: wij redden het niet als wij niet naar de structuur en de consumptiepatronen gaan kijken en die niet echt ter discussie stellen. Ik ben benieuwd. Het spreekt ons zeer aan. Ik heb vorig jaar ook al iets van deze strekking gezegd en ook in onze verkiezingsprogramma's staan dergelijke uitlatingen. Ik ben benieuwd wat de minister van deze visie door het kabinet kan krijgen. Dat zullen wij dan wel terugvinden in het NMP4. En na dit kabinet komt er natuurlijk ook weer een ander kabinet. Er is in ieder geval nog veel te doen. Als die visie wordt gerealiseerd, lijkt het mij onvermijdelijk dat wij in de richting van meer selectieve groei moeten. Het is uit duurzaamheidsoogpunt natuurlijk helemaal niet zo erg als de zorgsector of de ICT-sector groeit, al moet je computers wel erg vaak vervangen. Maar bijvoorbeeld de transportsector is wel een energie-intensieve sector die zwaar weegt in het geheel van de Nederlandse economie. Dat geeft meteen al het probleem aan. Het lijkt mij dat een sterke groei van die sector niet verenigbaar is met wat wij graag willen en ook moeten realiseren op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid. De minister zei dat op dat gebied echt grote woorden en leiderschap nodig zijn, omdat dit heel moeilijk te realiseren is. Dat onderschrijf ik. Dat is natuurlijk altijd het geval bij dit soort waarde-discussies.

De minister is niet ingegaan op mijn laatste opmerking over de

mogelijke effecten en problemen bij verhandelbare emissierechten. Ik heb dat verbonden met de noodzakelijke structuurwijziging, hetgeen de minister in zijn eerdere betoog onderschreef. Ik sluit niet uit dat de manier waarop de emissiehandel wordt ingericht, haaks staat op de structuur waar wij op langere termijn naartoe moeten. Ik vroeg nog naar de uitvoerbaarheid en de controleerbaarheid op dit punt.

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Ik kan heel kort zijn. Ik was onder de indruk van het uitgebreide en geïnspireerde antwoord van de minister. Ik wens hem succes met de voorbereidingen voor Bonn, want mislukken kan toch geen optie zijn.

Aan het adres van de heer Rabbinge merk ik op dat wij ons enerzijds moeten voorbereiden op de gevolgen die met een zekere mate van waarschijnlijkheid op ons afkomen. Anderzijds ontslaat dat ons zeker niet van de plicht om nu het nodige te doen om een ombuiging te bewerkstelligen. Ik heb alleen gezegd dat er twee redenen kunnen zijn om een halfhartige houding aan te nemen tegenover de aanpak van het klimaatprobleem. De eerste is het ongeloof dat menselijk handelen van invloed is op de klimaatontwikkeling. De uitspraken van de heer Bush wijzen in die richting. De tweede is een zekere machteloosheid, voortspruitend uit de gedachte dat wat al fout is gegaan niet meer door ons teruggedraaid kan worden, zodat de klimaatwijziging onafwendbaar op ons afkomt. Ook dat kan een reden zijn om nu niet krachtig in te grijpen. Ik verwerp beide houdingen. Ik vind dat we juist moeten proberen een krachtige aanpak voor te staan. Ik wens de minister daar veel succes bij in Bonn.

□

Minister **Pronk**: Voorzitter! Ik dank de heer Hessing voor de verduidelijking die hij aan het eind van zijn betoog in tweede termijn gaf. Ik had dat reeds begrepen uit zijn betoog, maar het is goed om het even toe te spitsen. Ik ben van mening dat de klimaatproblemen voor arme landen zo groot zijn dat we ons niet moeten beperken tot de opvang van die problemen. We zouden wellicht de aanpak van de opvang van de

Pronk

gevolgen uit een onderhandelingspakket moeten lichten en daarmee beginnen. Een onderhandelingspakket kost heel veel tijd. Er zijn landen die in de tussentijd de bijna onomkeerbare gevolgen reeds moeten ondergaan. Je creëert op die wijze ook weinig vertrouwen bij de desbetreffende landen, waardoor ze moeilijk meeonderhandelen met de andere landen. In Afrika, op een aantal Pacific-eilanden en in landen met zeer kwetsbare kusten in Azië, zijn de menselijke gevolgen van klimaatverandering gekoppeld aan een aantal andere veranderingen, heel groot. Om pas iets voor deze landen te doen als er een totaalpakket is dat oplossingen inhoudt voor sinvraagstukken en energieprijzen, is een onverantwoord afwentelen van de gevolgen van de continuering van ons huidige beleid op zwakke groepen. De heer Hessing heeft dat ongetwijfeld ook bedoeld. Ik ben het daar van ganser harte mee eens.

In het kader van de aanpak van klimaatbeleid speelt het internationale beleid met betrekking tot verhandelbare emissierechten ook een belangrijke rol. De heer Van Bruchem heeft daar een lang betoog aan gewijd, dat ik helaas heb overgeslagen. Het beleid met betrekking tot verhandelbare emissierechten speelt vooral internationaal een rol, maar er wordt ook aan gedacht om hiervan op nationaal niveau meer gebruik te maken. Ik heb daar kort geleden met minister Jorritsma een brief over geschreven aan de Kamer. We hebben enige ervaring met een bepaald aantal actoren. NO_x is daar een voorbeeld van. De heer Van Bruchem heeft gelijk als hij zegt dat er problemen zijn met het instrument op zich. Het is geen panacee. Het is niet altijd een alternatief voor andere instrumenten op dit terrein. Het werkt, zoals hij in eerste termijn heeft gezegd, pas als je eerst gezamenlijk een plafond overeenkomt of als je een plafond kunt vastleggen. Dat is niet eenvoudig, want er zijn op dat punt verworven rechten. Hoe leg je als samenleving een plafond op in een proces waarin voorheen geen plafond was? In de landbouw is gebleken dat dat een groot probleem is. Het opleggen van een plafond met betrekking tot de emissie van mest, was een aangelegenheid waarover processen konden worden gevoerd. De overheid heeft

die niet altijd gewonnen. Er is bovendien het vraagstuk van het grote aantal actoren. Het is makkelijker om dat te regelen binnen een beperkte, overzichtelijke markt met een klein aantal actoren. Er is ook het probleem van de mogelijk ongelijke verhouding tussen participanten op die markt in een dergelijk systeem en anderen. De heer Van Bruchem kwam met het voorbeeld van een kleine bakker ten opzichte van een grote onderneming in het Rijnmond-gebied. Wanneer iedereen een bepaald emissieniveau zou moeten inbrengen in de handel tussen de desbetreffende rechten, kun je ook wel eens te ver doorschieten. Misschien moeten er beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld door alleen te werken met verhandelbare eenheden boven een bepaald minimumniveau. Bovendien is er het vraagstuk van controle en handhaving. Moet controle bijvoorbeeld door specifieke emissie-accountants plaatsvinden? Voor de mestboekhouding is dat op zichzelf al een probleem. Dat lukt nu enigszins in het kader van de Minas-registratie. De uitvoering van dergelijke controlemogelijkheden en de registratie ervan vormen belangrijke onderdelen van de onderhandelingen over internationale emissiehandel met betrekking tot CO_2 -reducties.

Theoretisch is de emissiehandel, die marktconform is, interessant. Het kan een uitermate effectief instrument zijn, maar het heeft veel beperkingen, waarvan er enkele door de heer Van Bruchem zijn genoemd. Het is gewenst, het instrument te testen door het op beperkte schaal experimenteel in bepaalde sectoren van het beleid toe te passen. Dat zal echter niet eenvoudig zijn, want daarbij speelt internationale concurrentie een rol, waardoor je nooit de gehele markt te pakken krijgt.

De heren Van der Lans en Rabbinge hebben gezegd dat ik wel gelijk heb met mijn zeven problemen op het terrein van de handhaving, maar dat zij ook doelen op handhaving in de context van het hanteren van specifieke instrumenten. De heer Rabbinge wees erop dat de overheid andere instrumenten kan hanteren ten opzichte van de markt zoals fiscale instrumenten, faciliterings-, overredings- of subsidie-instrumenten. Ook via het instrument van de emissiehandel kunnen op een

effectieve wijze bepaalde doelstellingen verwezenlijkt worden.

Handhaving is pas specifiek aan de orde bij de toepassing van regelgeving met een zeker dwangmatig karakter, ook al zijn bij overreding, fiscale instrumenten, heffingen, faciliteringen en subsidies elementen van monitoring, controle en een specifieke vorm van handhaving aan de orde. Er is namelijk geen sprake van een softe aanpak die gemakkelijk ontdoken kan worden. Het is overigens niet zo eenvoudig, ook al wordt gezegd dat er handhavingproblemen zijn ten aanzien van de regulering en dat er om die reden maar andere instrumenten toegepast moeten worden zoals vrijwillige afspraken.

De heer Van der Lans heeft gevraagd wat mijn mening is over convenanten. Er komt een behoorlijke evaluatie daarvan, opgesteld door externen. Convenanten zijn er vanaf het begin van de jaren negentig. Wij gaan er maar mee door, maar ik heb zo mijn twijfels. Wij zullen moeten voorkomen dat het niet bereiken van een doelstelling bijna inherent aan het proces lijkt te worden. Vervolgens wordt de termijn maar verlengd, bijvoorbeeld op het terrein van de bestrijdingsmiddelen. Men creëert daarmee precedenten. Is een alternatief het maken van vrijwillige afspraken of regelgeving?

Ik ben in eerste termijn vergeten, te reageren op het lege flesje dat de heer Van der Lans voor zich had staan toen hij sprak in eerste termijn. Hij wees erop dat ik er een jaar geleden ook al over gesproken heb en zei: u moet nu eens een keer doen wat u zegt in plaats van zeggen wat u doet. Aanstaaende maandag is er een onderhandeling tussen mij en de verpakkingsindustrie en alles wat daarmee te maken heeft over het verpakkingsconvenant. Dat loopt af per 1 januari aanstaande. Ik wil dus hogere doelstellingen voor het hergebruik voor de volgende ronde. Dat betekent ook ambitieuzere doelstellingen voor hetgeen niet wordt hergebruikt, dus voor hetgeen wordt gestort. Daar zijn talloze elementen bij: glas, papier, PVC, kunststof, en dergelijke. Wij zullen dus ook over die flesjes spreken.

Er is een belangrijk vraagstuk inzake het zwerfvuil. Dat heeft ook weer iets te maken met bewustwording en voorlichting. Mensen moeten weten dat ze het flesje niet moeten wegkieperen, maar moeten

Pronk

terugbrengen als ze het kopen. Het irriteert tallozen. Ik heb als minister van Milieu nooit zoveel brieven over welk onderwerp dan ook gekregen als over het zwerfvuil. Het leeft. Ik vind dat het een vorm is van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap dat ondernemers het serieus nemen. Het instrument om dit aan te pakken is statiegeld. Statiegeld op blik, statiegeld op drankkartons, statiegeld op kleine flesjes. Dat is nodig om de verrommeling, waar de heer Van der Lans over sprak, of het "lelijke Nederland" een beetje te kunnen tegengaan. Mensen moeten verantwoordelijk worden gemaakt door de kosten daarvan op te nemen in de prijs. Als je het voorwerp terugbrengt, krijg je het geld terug. Alle mogelijke andere instrumenten zijn naar mijn mening veel minder effectief dan dit. Ik beschouw het kleine flesje dat naast de heer Van der Lans stond maar als een stimulans om die onderhandeling zo effectief mogelijk te voeren. Daar gaat een hoop tijd overheen. Ik weet dat. Soms moet je een jaar later op hetzelfde onderwerp terugkomen, maar er wordt heel hard aan gewerkt. Reken maar dat de vooronderhandelingen niet zo makkelijk zijn geweest. Op dat punt zal ook moeten worden gehandhaafd. Niet alleen regelgeving moet worden gehandhaafd, maar ook de uitvoering van vrijwillig overeengekomen convenanten, die wij bijvoorbeeld hebben gesloten met delen van het Nederlandse bedrijfsleven.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Denkt u dat ik dit flesje volgend jaar thuis kan laten?

De **voorzitter**: De voorzitter denkt niks.

Minister **Pronk**: Dan eindigt inderdaad het convenant en moet er een nieuw convenant gesloten zijn. Dan weet u waar u aan toe bent, mijnheer Van der Lans.

Voorzitter! Over de andere instrumenten wil ik nog het volgende zeggen. De heer Rabbinge zegt dat ik nog eens goed moet nadenken over het systeem van heffingen. Daar heb ik heel goed over nagedacht, maar ik hanteer een andere indeling. Dat gaf ik zo-even ook aan. Alles is ecotaks. Ecotaks is niks anders dan een vorm

van indirecte belastingen. Het zijn geen directe belastingen, belastingen op inkomen, maar een belasting op een categorie van produceren. Deze indirecte belasting heeft altijd een regulerend effect. Het treft immers een specifieke productiecategorie. Zij is altijd selectief. Uiteraard is het regulerend effect afhankelijk van de elasticiteit. Sommige worden geheven om het gebruik terug te dringen, andere worden geheven voor een behoorlijke inkomensgenerering van de rijksoverheid. Soms wordt zij voor de algemene middelen, soms ten behoeve van specifiek daarmee verbonden beleid geheven. Het is echter altijd een ecotaks.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mij lijkt het goed als de minister deze kwestie niet nu beantwoordt, maar daarvoor de tijd neemt. Met een verbreding van de grondslag van het belastingsysteem wordt immers beoogd, de inkomens voor de staat, voor de publieke sector te realiseren, om daarmee allerlei nuttige doelen te dienen.

Minister **Pronk**: Dat gaf ik aan.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Het gaat erom dat het regulerend effect zo klein mogelijk moet zijn. Als dat wel zo is, bewerkstelligen wij immers via de inkomstenbelasting dat mensen steeds minder willen verdienen.

Minister **Pronk**: Exact. Er zal altijd een regulerend effect zijn.

De heer **Rabbinge** (PvdA): Ik denk dat dit niet aan de orde is. Je wilt het zo elastisch mogelijk hebben. Met een regulerende heffing wordt beoogd dat mensen hun gedrag veranderen.

Minister **Pronk**: Iedere selectieve, indirecte heffing heeft een regulerend, gedragsveranderend effect, afhankelijk van de specifieke elasticiteit. Dat hangt af van het tarief en van de elasticiteit. Dat is het enige verschil.

De vraag is of de opbrengst van een regulerende of van een genererende heffing wordt gebruikt voor het desbetreffende beleid of voor de algemene middelen. Zodra er een regulerende reden is om tot een bepaalde indirecte belasting te komen, zoals een accijns of een ecotaks, ben ik van mening dat je

hard moet doorzetten, onafhankelijk van de vraag of er een negatief effect uit voortvloeit voor de overheidsinkomsten, want dan moet je weer andere inkomensbronnen proberen te vinden.

De heer Rabbinge heeft mij niet goed verstaan in eerste termijn. Ik heb gesteld dat er helaas maatschappelijke grenzen zijn bij het instrument bestemmingsheffingen, waardoor het steeds minder mogelijk is om een heffing op milieugebied in te voeren, met name bij energie.

Energie is een ander punt dat aan de orde is gesteld door de geachte afgevaardigden. Het is betreurenswaardig dat de enige mogelijkheid om te komen tot een behoorlijk internationaal klimaatbeleid een zeer fundamentele verhoging van de energieprijzen is. Dat beleid heb ik altijd voorgestaan. Ik ben daarover in dit huis uitvoerig gekapitteld in 1974, toen ik een voorstander was van het beleid van de OPEC-landen tot verviervoudiging van de olieprijs, van 1 dollar naar 4 dollar. Ik ben een voorstander van een structurele verhoging van de energieprijzen.

In de literatuur wordt als wenselijke olieprijs wel eens genoemd niet 30 dollar, maar 60 dollar per barrel. Ik ben van mening dat deze waarschijnlijk berust op een juiste analyse om te komen tot structurele terugdringing van het energieverbruik en tot adequate stimulering van andere vormen van energie, bijvoorbeeld zonne-energie, windenergie, biomassa en dergelijke.

Die analyses zijn op basis van bepaalde modellen gemaakt en zij kunnen waar zijn. Tegelijkertijd weet je dat een dergelijke zeer grote trendbreuk in de prijsontwikkeling voorlopig nauwelijks mogelijk is. Dat is het institutionele verhaal van het rapport van de derde werkgroep van het IPCC. Het kan allemaal technisch en economisch wel, maar dan sta je institutioneel en politiek gezien toch met twee linkerhanden.

De heer Van der Lans maakte een opmerking over de nota's, maar ik ben van mening dat zij wel noodzakelijk zijn, omdat zij het mogelijk maken om tot een goede wetstekst te komen. Zij zijn een voorbereiding of bijna een voorontwerp van wet. Een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening of een nieuwe wet milieubeheer is niet zomaar een wet. Dat is zo'n veelomvattend wetsontwerp, dat een zo breed terrein bestrijkt, dat het heel veel jaren kost

Pronk

en heel goed doordacht moet zijn. Ik probeer het in een ijlt tempo te doen en ik houd mijn hart vast, maar het is geen eenvoudig, makkelijk afschermbaar onderwerp. Bij alle mogelijke andere onderwerpen die minder breed van karakter zijn, vind ik dat voorontwerpen of discussienota's niet noodzakelijk zijn.

De heer Van Gennip heeft nog vragen gesteld over Europa, onder andere over het energiecharter van de heer Lubbers. Dat is inderdaad nog steeds een interessant gegeven. Ik zou mij kunnen voorstellen, dat niet bewust los te weken uit de betreffende Umbrella-groep, maar met name in het kader van het toekomstige energiebeleid te bespreken. Daar moet collega Jorritsma het nodig over zeggen. Misschien zou het zelfs in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie een uitermate belangrijk gezamenlijk terrein kunnen zijn.

De resolutie van het Benelux-parlement ken ik eerlijk gezegd niet, moet ik tot mijn schande bekennen. Maar als die inderdaad een stimulering beoogt te zijn van het betreffende klimaatbeleid dan ben ik daar zeer dankbaar voor.

Inzake de relatie tussen milieu en handel verwacht ik dat in Qatar inderdaad een ronde kan worden afgesproken. Die moet dan wel heel goed worden voorbereid. Dat heeft onder meer betrekking op de relatie tussen milieu en handel. Ik heb afgelopen donderdag daarover een vergadering voorgezeten in Berlijn op uitnodiging van mijn Duitse collega Trittin. Ik heb de indruk dat door landengroepen heen op dit terrein de posities elkaar meer naderen. Wellicht bestaat er een groter probleem voor de relatie tussen handel en sociale omstandigheden. Milieubeleid wordt door ontwikkelingslanden minder gezien als groen protectionisme. Sociaal beleid wordt door hen meer gezien als echt protectionisme tegen hun ontwikkelingsmogelijkheden.

Over de groenfinanciering zal ik later terugkomen. Ik begrijp niet helemaal wat daar vorig jaar het probleem was.

Ik ben van mening dat in de discussie met andere landen partners geen waardeoordeel behoren uit te spreken over de vraag of andere landen wel of niet tot kernenergie zouden moeten overgaan. Je mag daar ook geen winst uithalen in het kader van steunverlening aan

ontwikkelingslanden. Dus geen kernenergie in het CDM. Landen als Japan en de Verenigde Staten en binnen de Europese Unie Frankrijk kiezen daarvoor. Zij moeten dat binnen de eigen samenleving en de processen van civil society oplossen. In Nederland is het in ieder geval geen element van het klimaatbeleid. Daarover zijn wij het eens.

Voorzitter! Ik kan mij niet herinneren dat wij ons tegen waterkracht hebben verklaard. Wij hebben wel aan de orde gesteld dat grootschalige hydro-energie in ontwikkelingslanden zodanige negatieve milieueffecten heeft op ontbossing en de verplaatsing van mensen dat dit ook weer een vorm lijkt te zijn van het ene probleem oplossen door het creëren van een ander probleem. Ik kan mij echt niet herinneren dat ik mij ooit heb uitgesproken tegen een Noors beleid met betrekking tot waterkracht als alternatief.

De heer **Ketting** (VVD): Voorzitter! Met mijn interruptie wijk ik natuurlijk af van mijn eigen principe, maar dat komt waarschijnlijk door het late uur. Ik denk dat de heer Van Gennip doelt op het feit dat waterkracht boven de 15 megawatt niet als groene energie wordt gekenschetst. Dat zou ter discussie moeten komen te staan als duidelijk is dat de Noorse regering kan garanderen dat waterkracht vandaar uit bestaande bekkens komt. Dat zou met steun van deze minister een grote bijdrage kunnen leveren aan CO₂-vrije energie.

De heer **Van Gennip** (CDA): In aanvulling daarop: ik denk dat de desbetreffende passage voorkomt in de uitvoeringsnota buitenland van het klimaatbeleid.

Minister **Pronk**: Ik verstond dit niet.

De heer **Van Gennip** (CDA): De minister heeft ruim een jaar geleden twee uitvoeringsnota's voor het klimaatbeleid het licht doen zien, één binnenlandse en één buitenlandse. In de tweede nota werd gerept over de waterkracht.

Minister **Pronk**: Die nota ging over waterkracht in ontwikkelingslanden, waarbij investeringen in de desbetreffende projecten met de door mij genoemde negatieve effecten – ontbossing en verplaatsing van mensen – niet zouden mogen

worden gebruikt als vanuit het Westen gefinancierde activiteiten op grond waarvan credits kunnen worden toegerekend. Dat is een Europees standpunt en dat is in de onderhandelingen langzamerhand door de meeste annex-1-landen geaccepteerd, omdat heel veel grote waterkrachtprojecten in ontwikkelingslanden, onder meer gefinancierd door de Wereldbank en dergelijke, nogal wat negatieve effecten hebben gehad. Het is een zeer discutabele aangelegenheid voor ontwikkelingslanden zelf.

Ik zal nader kijken naar het Noorse aspect daarvan, want dat staat mij niet heel helder voor de geest.

Voorzitter! Volgens mij heb ik daarmee gereageerd op alle opmerkingen in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 23.40 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
3 april 2001

Wijziging van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening en de Wet op de economische delicten in verband met de aanwijzing als economisch delict van illegale handel in de geneesmiddelen, zulks mede ter verbetering van de bestrijding van doping in de sport (27261);

Goedkeuring van het op 24 juli 1994 te Cartagena de Indias, Colombia, totstandgekomen verdrag tot oprichting van de Associatie van Caraïbische Staten, met Bijlagen, en het op 10 december 1998 te Bridgetown, Barbados, totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Associatie van Caraïbische Staten tot vaststelling van de voorwaarden van deelneming door de Nederlandse Antillen als geassocieerd lid (Trb. 1998, 7, en 1999, 28) (26599, R1639);
8 mei 2001

Wijziging van de titels 6 en 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek