

Het begrip duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling houdt in dat de huidige wereldbevolking in haar behoeften voorziet zonder de komende generaties de mogelijkheid te ontnemen om in vergelijkbare mate in hun behoeften te voorzien.

Met deze breed gedragen definitie zette Brundtland twintig jaar geleden duurzame ontwikkeling op de mondiale agenda. Het gaat bij duurzame ontwikkeling zowel om de continueerbaarheid als de verdeling van een zekere kwaliteit van leven in relatie tot de daarvoor beschikbare hulpbronnen. Daarom moet bij de *hier* en *nu* ondernomen activiteiten rekening worden gehouden met de effecten daarvan *elders* en *later* op de wereld. Zijn die effecten ongewenst, dan gaat het bereiken van het ene doel ten koste van het andere. Zo vermindert het toenemende gebruik van biobrandstoffen de afhankelijkheid van aardolie en – in beginsel – de emissies van broeikasgassen. Tegelijkertijd tast dit de biodiversiteit aan als daar direct of indirect tropisch bos voor wordt gekapt.

Na identificatie van zulke afriuilrelaties is de vraag aan de orde hoe met de afriuil tussen doelen kan worden omgegaan. In algemene termen is deze vraag niet te beantwoorden. Dat vergt in de eerste plaats het concreet hanteerbaar maken van duurzame ontwikkeling. Dat kan alleen zinvol gebeuren per thema of domein. De verzameling concrete doelen die een duurzame ontwikkeling in het domein bouwen en wonen inhoud geeft, zal anders zijn dan de verzameling concrete doelen die een duurzame voedselvoorziening beschrijft. In de tweede plaats bestaat er in de samenleving vaak verschil van mening over de gewenste koers, en kunnen voorkeuren hierover in de loop van de tijd veranderen. Bemiddeling hiertussen gebeurt in het politieke proces. De wetenschap verschaft daarbij inzicht in de handelingsopties en de consequenties van keuzes op de lange termijn.

Doelen en daarop gerichte handelingen zijn duurzaam als deze:

- ecologisch houdbaar zijn,
- economisch een lange-termijnperspectief hebben,
- en rechtvaardige en stabiele sociale verhoudingen opleveren.

Duurzame ontwikkeling is dan ook eerder op te vatten als een *proces* van maatschappelijke doelbepaling, dan als een na te streven specifiek *resultaat* waar maatschappelijk draagvlak voor bestaat.

Tweede Duurzaamheidsverkenning

In het huidige Coalitieakkoord staat het streven naar een duurzame ontwikkeling van mens, leefomgeving en economie centraal. Op verzoek van het vorige kabinet heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een tweede duurzaamheidsverkenning opgesteld. Gegeven de huidige doelen zijn de beleidsopgaven in beeld gebracht en is vanuit een integraal denkkader gezocht naar handelingsopties. In de uitwerking zijn twee perspectieven gekozen:

1. Een perspectief dat is gericht op de relaties tussen Nederland en de rest van de wereld: *Nederland en een duurzame wereld*. In deze studie staan het ontwikkelingsvraagstuk, de klimaatproblematiek en het biodiversiteitsvraagstuk centraal. Duidelijk is dat niet alles tegelijkertijd kan. Het is niet mogelijk om én voldoende voedsel voor alle wereldburgers te produceren, én grootschalig biomassa te telen om de klimaatproblematiek te verlichten én de biodiversiteit te behouden. Alleen met een krachtig internationaal en samenhangend beleid kan armoede worden bestreden, klimaatverandering worden tegengegaan en het verlies aan biodiversiteit tot een minimum worden beperkt.
2. Een perspectief dat is gericht op de relaties tussen het heden en de toekomst voor Nederland: *Nederland Later*. In deze studie staat de toekomstige fysieke leefomgeving van Nederland centraal. In het bijzonder is hier gekeken naar de samenhang in de beleidsopgaven op het gebied van wonen, werken, infrastructuur, natuur, landschap, water en klimaatverandering, die allemaal tegelijkertijd in Nederland moeten worden geacommodeerd. Geconstateerd wordt dat de nagestreefde doelen alleen maar inpasbaar zijn als een sterke regie gevoerd wordt op het juiste, in dit geval landelijke, schaalniveau.

Blijkens het Coalitieakkoord, heeft het kabinet de ambitie om bij dit soort vraagstukken de regierol op zich te nemen. Noodzakelijk voor een ordelijk debat over duurzame ontwikkeling is een herkenbare agenda. De hierna volgende conclusies van de tweede Duurzaamheidsverkenning kunnen voor zo'n agenda de eerste aanzet vormen.

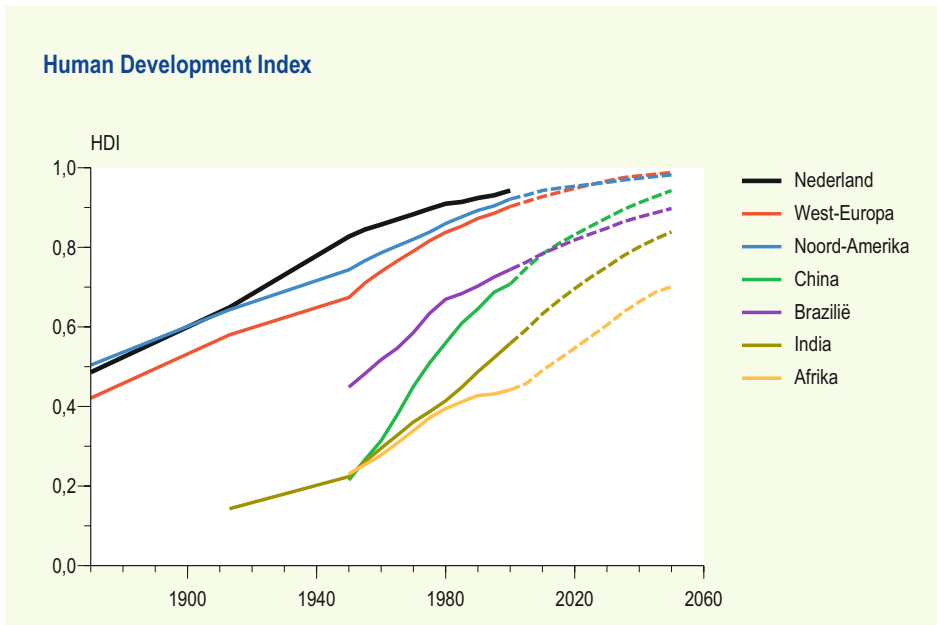
Naar een duurzaamheidsagenda

Ontwikkeling gaat ten koste van milieu

Gemeten naar inkomen, gezondheid en opleiding, heeft de mens zich vooral in de afgelopen eeuw sterk ontwikkeld (Human Development Index, HDI). Met name opkomende economieën zoals China, India en Brazilië, ontwikkelen zich snel. De ontwikkeling van rijke landen en de opkomende economieën is gepaard gegaan met een stijgend energie- en ruimtegebruik, met klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit als gevolg. Tegelijkertijd is de armoede de wereld nog niet uit. Sociaal-economische ontwikkeling van de armste landen is een voorwaarde voor een lagere bevolkingsgroei op termijn. Tegelijkertijd luidt dit een stijgend energie- en ruimtegebruik in, waardoor het klimaatprobleem en biodiversiteitsverlies toenemen.

Het klimaatprobleem is oplosbaar als alle grote landen meedoen. De beperking van de gemiddelde temperatuurstijging tot twee graden kost enkele procenten van het mondiale BBP in 2040, als effectief gebruik kan worden gemaakt van economische instrumenten, zoals emissiehandel. Het klimaatprobleem is oplosbaar met bestaande technieken. Voor het behoud van biodiversiteit geldt dit niet. Zelfs als alle op dit moment beschikbare technieken maximaal worden ingezet, kan biodiversiteitsverlies niet worden voorkomen. Zo is in Brazilië en delen van Afrika verder verlies aan biodiversiteit onvermijdelijk door de toenemende vraag naar landbouwproducten.

De mensheid ontwikkelt zich; Afrika blijft achter.



Het dichtbevolkte Nederland heeft al ruim 80% van de oorspronkelijke biodiversiteit verloren. Daarnaast legt Nederland een ecologische claim op het buitenland van ruim 2,5 maal het Nederlandse landoppervlak. Voor de eigen consumptie is elders circa vier keer het landoppervlak van Nederland nodig. Het ruimtegebruik dat samenhangt met de Nederlandse consumptie, ligt per hoofd van de bevolking overigens op het wereldgemiddelde. Dit komt doordat vooral gebruik wordt gemaakt van hoogproductieve gronden (in Nederland en daarbuiten). Door het relatief hoge inkomen en de daarmee gepaard gaande consumptie, ligt de CO₂-emissie per hoofd van de Nederlandse bevolking ver boven het wereldgemiddelde. De broeikasgasemissies door Nederlandse consumptie zullen in 2040 per hoofd van de bevolking een factor vijf hoger liggen dan het emissieniveau dat correspondeert met een gemiddelde temperatuurstijging van maximaal twee graden. Daarbij is uitgegaan van een gelijke verdeling van de emissies per hoofd van de wereldbevolking. Tegelijkertijd is Nederland juist gevoelig voor de gevolgen van klimaatverandering door de verwachte zeespiegelstijging en de toenemende waterafvoer door rivieren.

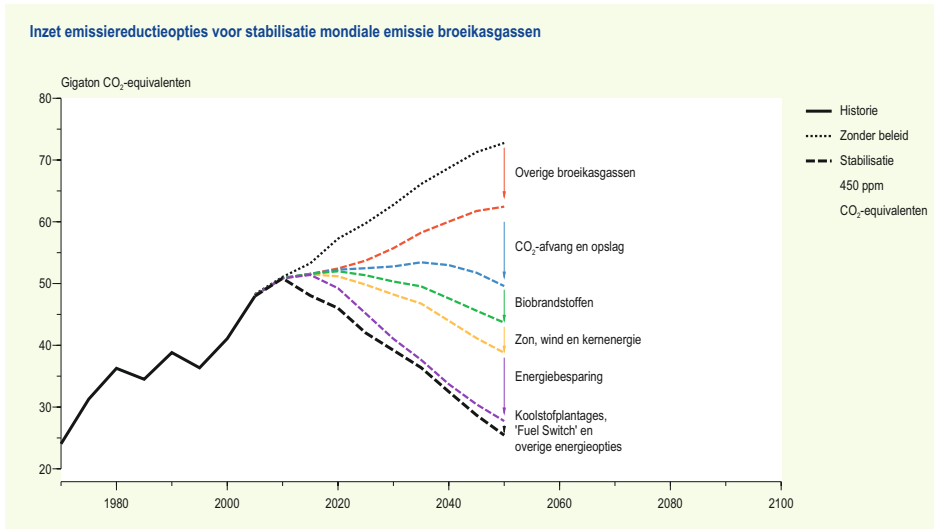
Bevordering van ontwikkeling

Hoewel in de meeste wereldregio's het gemiddelde inkomen, het opleidingsniveau en de gezondheid de afgelopen vijftig jaar sterk zijn verbeterd, blijft vooral Sub-Sahara-Afrika achter. Afrika loopt in HDI termen bijna een eeuw achter op Europa en haalt dit niet snel in. De ontwikkeling in de armste landen is effectief te stimuleren met de volgende initiatieven:

- *Investeren in infrastructuur in brede zin:* onderwijs, gezondheidszorg, wegen, fabrieken, bestuur, energie, drinkwater en sanitaire voorzieningen. Het hiervoor benodigde geld moet komen uit de landen zelf, private geldstromen (handel en investeringen van bedrijven), en officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) en schuldenlastverlichting.
- *Het afschaffen van handelsbarrières* en de openstelling van de EU-markt voor landbouwproducten, onder gelijktijdige maar gefaseerde openstelling van markten in de armste ontwikkelingslanden.
- *Bundeling van bestaande ontwikkelingssamenwerking* om fragmentatie tegen te gaan. Een EU-plan voor Afrika gericht op ontwikkeling, waarbij natuurverlies tot een minimum wordt beperkt en energie efficiënt wordt gebruikt, zou hiervan een goed voorbeeld zijn.
- *Verbreiding van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* door extra in te zetten op duurzame groei en verdeling, met bijzondere aandacht voor duurzame energie en natuurbescherming.

Aanpak van klimaatverandering

De continue beschikbaarheid van betaalbare en schone energie is een belangrijk element van duurzame ontwikkeling. Met het energiegebruik zijn de broeikasgasemissies



Het 2-gradendoel is haalbaar met bestaande technieken.

de afgelopen eeuw sterk toegenomen, met een versnelde klimaatverandering als gevolg. De nadelige effecten van klimaatverandering zullen vooral in ontwikkelingslanden hard aankomen. Met een mix van bestaande technieken is het klimaatprobleem op te lossen. Er is veel draagvlak en betalingsbereidheid bij burgers in Nederland en Europa om klimaatverandering aan te pakken. Om het klimaatprobleem aan te pakken is het nodig dat:

- Zowel rijke landen, opkomende economieën (Brazilië, China, India en Rusland), als de OPEC-landen meedoen aan internationaal klimaatbeleid. Naast inzetten op Post-Kyoto in VN-verband, zoals onlangs bepleit door Nederland in de VN, lijkt een gerichte aanpak voor de grote landen via bijvoorbeeld een verbrede G8 noodzakelijk.
- Het Europese emissiehandelssysteem wordt verbreed naar andere landen, zodat het mondiale klimaatprobleem efficiënt kan worden aangepakt. Cruciaal hierbij is de verdeling van emissierechten. Die is nu vooral gebaseerd op historische emissies. Door opkomende industrielanden en ontwikkelingslanden wordt gepleit voor een gelijke verdeling van CO₂-rechten per wereldburger. Gezien het belang van deelname van deze landen, kan Nederland pleiten voor een dergelijke, meer evenredige verdeling van CO₂-rechten.
- De afvang en opslag van CO₂ bij nieuwe kolencentrales en het gebruik van alternatieve energiebronnen worden gestimuleerd met subsidies en heffingen, of worden afgedwongen met regelgeving, zolang het emissiehandelssysteem nog geen effectieve prijsprikkel geeft.
- De verwachtingen over de bijdrage van biobrandstoffen aan de EU-doelen voor 2020 worden getemperd, als ook rekening wordt gehouden met de nadelige effecten op voedsel en biodiversiteit. Versnelling in de ontwikkeling van eerste naar tweede generatie biobrandstoffen kan de concurrentie tussen voedsel- en energieteelt ver-

minderen. Voor 2020 lijkt echter geen substantiële bijdrage van tweede generatie biobrandstoffen te verwachten.

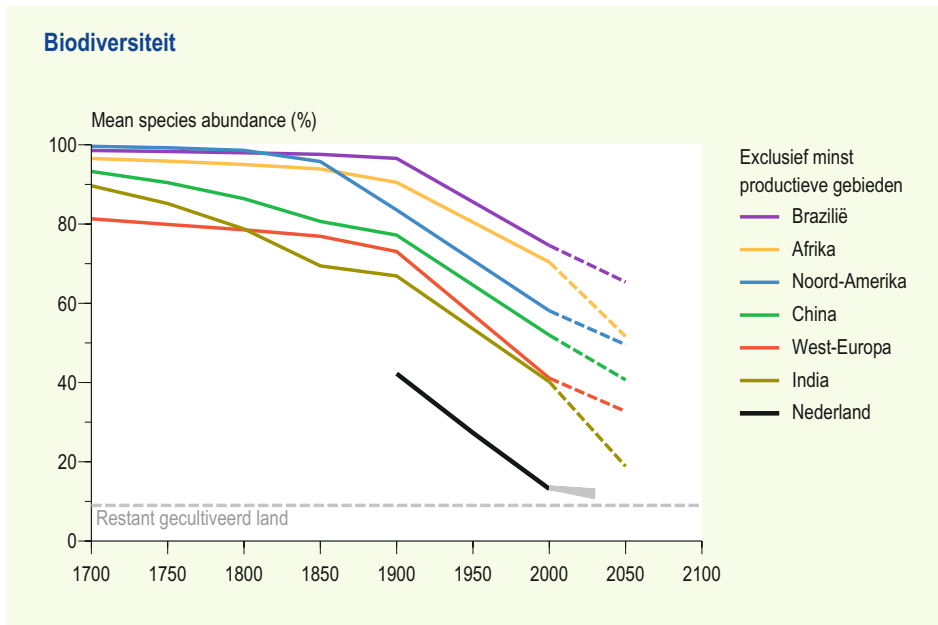
Behoud van biodiversiteit

Door bevolkings- en consumptiegroei neemt de druk toe om natuur om te zetten in landbouwgrond, met biodiversiteitsverlies als gevolg. De ontwikkeling in Europa is ten koste gegaan van de helft van de oorspronkelijke biodiversiteit. Elders is de sociaal-economische ontwikkeling ook op grote schaal ten koste gegaan van biodiversiteit.

Het zal niet mogelijk zijn om tegelijk de gehele wereld te voeden, de biodiversiteit te behouden, en op korte termijn op substantiële schaal biobrandstoffen te produceren. Het is dan ook onvermijdelijk dat de verdere ontwikkeling van de wereld met substantieel verlies van biodiversiteit gepaard gaat, vooral in de tropische gebieden. De missie moet zijn om de schade zoveel mogelijk te beperken. Dit kan door gelijktijdig in te zetten op:

- De verhoging van de landbouwproductiviteit in met name de ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld door (meer) gebruik te maken van kunstmest en genetische modificatie.
- Beïnvloeding van het dieet, vooral gericht op het eten van minder of anders geproduceerd vlees. Hiervoor ontbreekt vooralsnog draagvlak.

Biodiversiteitsverlies zet door.



- Zichtbaar maken welke effecten de natuurlijke grondstoffen verwerkende productieketens hebben op de biodiversiteit, en het internationale bedrijfsleven aan te spreken op haar verantwoordelijkheid voor biodiversiteitsbehoud.
- Gerichte bescherming van ecosystemen in vooral de tropische regio's met behulp van economische instrumenten en vorming van reservaten van voldoende omvang.
- Verdieping en verspreiding van de kennis over biodiversiteit als voorwaarde voor ontwikkeling, naar het voorbeeld van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

Toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland

Zowel het behoud van de resterende biodiversiteit in Nederland als de benodigde aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering in Nederland, vergen nu en in de komende decennia de nodige ruimte. In Nederland is op een beperkt oppervlak ruimte nodig voor wonen, werken en mobiliteit, en is er de maatschappelijke wens om tegelijkertijd de kwaliteit van de leefomgeving en de groene ruimte te behouden. Om de beschikbare ruimte zo effectief mogelijk te benutten, is het nodig alle functies en kwaliteiten inclusief de extra wateropgave als gevolg van klimaatverandering, gelijktijdig en in samenhang te bezien.

Als het Kabinet:

- rekening wil houden met klimaatveranderingen en de daarmee gepaard gaande veranderingen in het watersysteem;
- internationale afspraken serieus wil nemen;
- wil inzetten op bundeling van verstedelijking;
- ruimtelijk relevante vestigingsplaatsfactoren wil verbeteren;
- de woonwensen van burgers serieus wil nemen;
- wil investeren in de culturele identiteit en kwaliteit van het Nederlandse landschap en de leefomgeving;

dan kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Verbeteren bereikbaarheid

Bundeling en intensivering van verstedelijking levert aanzienlijke bereikbaarheidswinst op. Bij gematigde ontwikkeling van mobiliteit en congestie is deze winst groter dan de winst die bereikt wordt door de in de Nota Mobiliteit voorgestelde investeringen in het wegennet. Investerings in infrastructuur worden efficiënter als deze plaatsvinden in de volgorde: ruimtelijk beleid (bundelen en verdichten) – beprijzen – uitbreiding infrastructuur.

Opschaling Randstad

Wanneer alle mee- en tegenkoppelingen zo gunstig mogelijk gecombineerd worden, tekent zich met name in de variant voor Hoge Ruimtedruk een ruimtelijke opschaling van de Randstad af. Het nieuwe stedelijke gebied loopt dan als een grotere RandstadRing vanuit de kustzone naar Rotterdam, de Brabantse stedenrij, Nijmegen, Arnhem en via

Amersfoort naar Almere, Amsterdam. Hierbij wordt tevens meegekoppeld met de door klimaatverandering minder gunstige wordende condities voor wonen en werken in de lagere delen.

Compacte verstedelijking

Op termijn is een compacte wijze van ruimtegebruik goedkoper dan bouwen op nieuwbouwlocaties, vanwege de minder toenemende beheer- en onderhoudskosten van infrastructuur, rioleringen, etc. De hogere beheerkosten bij niet-compact bouwen worden afgewenteld op de overheid en toekomstige generaties. Een belangrijke beleidsopgave ligt derhalve in het aantrekkelijk maken van de steden voor de verschillende bevolkingsgroepen. Investeren in de kwaliteit van de gebouwde omgeving is één van de factoren die hieraan kan bijdragen. Investeren in het sociaal-culturele en het economische domein zijn hiervoor essentieel.

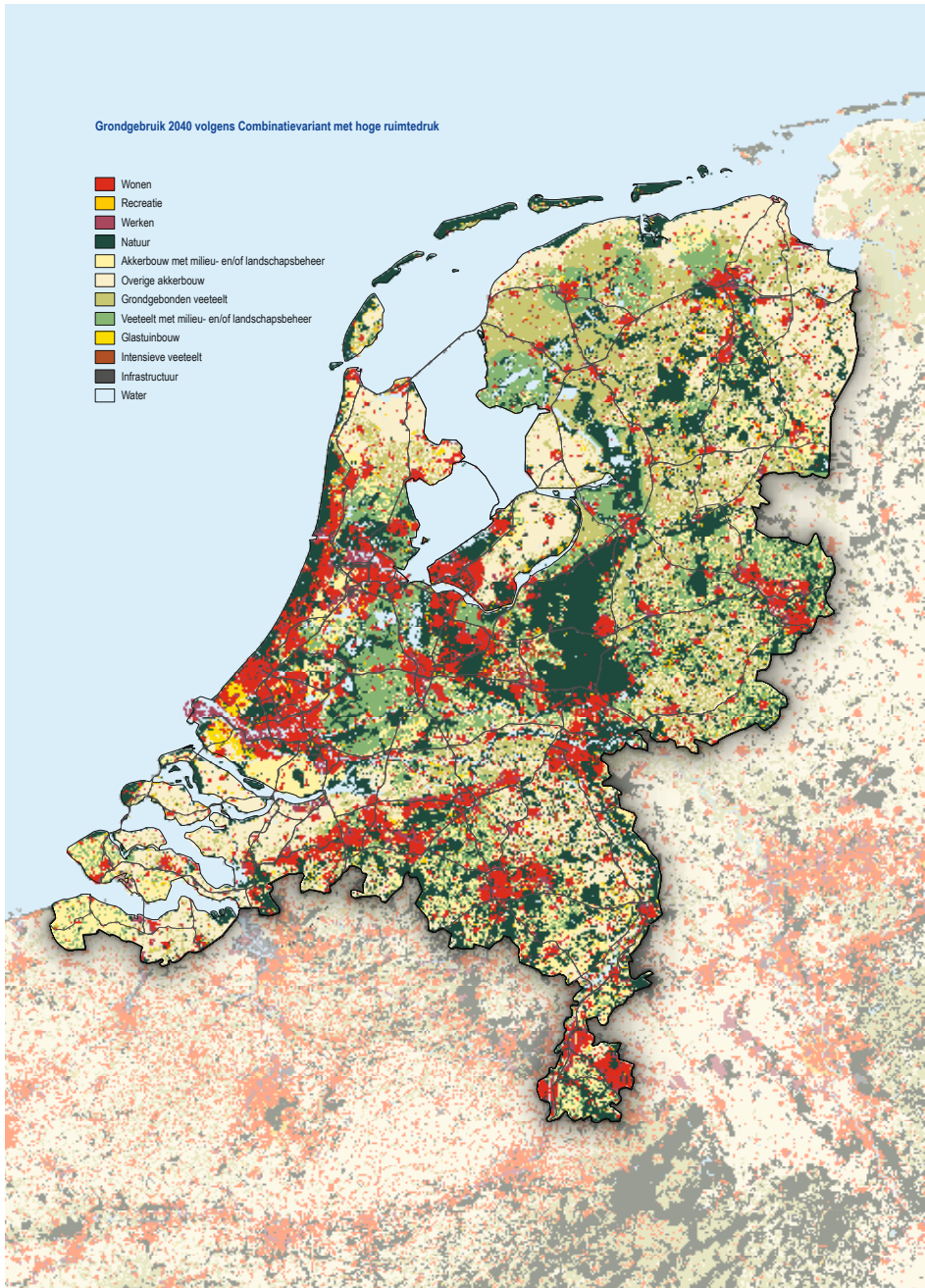
Natuurbescherming

Voor natuur zijn er veel mogelijkheden voor meekoppeling in het rivierengebied (reservering verbreding IJssel, bypass Kampen, bypass Dordrecht), in het IJsselmeergebied en in de oostelijke helft van het Groene Hart: inundatie diepe droogmakerijen, beperken doorspoelbeheer (doorspoelen met zoet water van elders om zout kwelwater af te voeren), ontwikkeling veenmoerassen.

Planologische duidelijkheid en daarmee beheersing van de agrarische grondprijzen is een noodzakelijke voorwaarde voor behoud en ontwikkeling van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap (Nationale Landschappen) en van een schone buffer in de beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. Binnen deze gebieden is financiële compensatie nodig voor agrarisch landschaps- en natuurbeheer. Het Europese landbouwsubsidiebeleid, het beleid voor de Nationale Landschappen en het beleid voor de Natura 2000-gebieden bieden hiervoor in onderlinge samenhang de mogelijkheden. De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU in 2013 is hiervoor een essentiële, maar onzekere factor. Naast Europese zal tevens Nederlandse medefinanciering nodig zijn.

Samenhangend ruimtelijk en internationaal beleid

Bij de uitwerking van het ruimtelijk beleid is geen totaal nieuwe beleidsvisie nodig. Het Rijk moet wel meer samenhang aanbrengen dan nu het geval is. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt hiervoor concrete mogelijkheden. Zo is meer samenhang tot stand te brengen tussen verstedelijking en infrastructuur, en tussen bescherming tegen hoog water en natuur- en landschapsontwikkeling. Ook doen zich belangrijke meekoppelingen voor tussen landbouw en natuur- en landschapskwaliteit, en zelfs tussen bescherming tegen hoog water en vestigingsklimaat. Uit het oogpunt van duurzaamheid zouden instrumenten die bij de uitwerking van beleid een rol spelen, zoals de maatschappelijke kosten baten analyse, meer rekening moeten houden met deze samenhangen, en moeten alle positieve en negatieve externe effecten (waaronder



Mogelijk toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland in 2040.

woonkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en overstromingsrisico's) worden meegenomen.

Zoals hiervoor is aangegeven, hangen ook de verschillende mondiale vraagstukken nauw met elkaar samen. Behalve een krachtig internationaal beleid, met bindende afspraken en handhaafbare maatregelen, vergen ook mondiale duurzaamheidsvraagstukken een geïntegreerde aanpak. Ontwikkelingsbeleid heeft gevolgen voor biodiversiteit en klimaatverandering, en omgekeerd. Dit vraagt om de integratie van beleid voor energie en klimaat, landbouw, handel, ontwikkelingssamenwerking en biodiversiteit. Hiervoor zou Nederland via de EU een coalitie van grote landen kunnen bevorderen, waarin ook snel groeiende economieën worden opgenomen. De EU is een effectief schaalniveau om in mondiale onderhandelingen deze vraagstukken met elkaar verbinden en zo tot geïntegreerde oplossingen komen.

Regierol overheid

Vrijwillige gedragsverandering is op dit moment niet voldoende om een substantieel effect te hebben op klimaatverandering, het verlies aan biodiversiteit, eerlijke prijzen en acceptabele arbeidsomstandigheden. De burgers in Nederland vinden dat de overheid hun sociale dilemma moet doorbreken. Ze willen zich alleen duurzaam gedragen als ook 'de buurman' dat doet. Burgers hebben een voorkeur voor maatregelen die buiten hun gezichtsveld worden genomen: de overheid zou moeten inzetten op het verduurzamen van producten en productieketens. Dit vraagt om internationale afspraken tussen bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden over milieudruk en arbeidsomstandigheden in de gehele productieketen.

Bedrijven geven aan wel duurzamer te kunnen en willen produceren als de overheid zorgt voor een gelijk internationaal speelveld. Landen kampen met een vergelijkbaar probleem en willen vaak pas maatregelen nemen als ook andere landen dat doen. Het doorbreken van deze dilemma's en weerstanden, en de aanpassing en versterking van internationale instituties en spelregels vormen dan ook belangrijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling.

Beprijzen en reguleren

Marktconforme instrumenten, zoals heffingen en verhandelbare rechten, kunnen helpen duurzaamheidsvraagstukken effectief en efficiënt aan te pakken. In de praktijk zijn de heffingsniveaus vaak te laag en de hoeveelheid beschikbare emissierechten te groot om tot substantiële gedragsveranderingen te leiden, waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn. Zo heeft het belasten van vlees of brandstof in Nederland en andere rijke landen slechts beperkte gedragseffecten. Een alternatief is eisen stellen aan de productie en het gebruik van bijvoorbeeld biomassa voor elektriciteitsopwekking en transportbrandstoffen, zoals het vermijden van concurrentie met voedsel, beperking van verder biodiversiteitsverlies en CO₂-neutraliteit. Het vastleggen van te beschermen natuurgebieden en de financiering van de aankoop en het beheer hiervan, is een optie om natuur gericht te beschermen. Wat betreft klimaat heeft het Europese emissiehandelssysteem nog maar een beperkte dekking en geeft het onvoldoende prijsprikkels voor de lange termijn. Daarom zijn voorlopig nog aanvullende maatregelen nodig, zoals de normering van de CO₂-emissies van het Europese wagenpark.

Monitoring en beoordeling van duurzame ontwikkeling

Om te kunnen beoordelen of Nederland zich duurzaam ontwikkelt, is monitoring nodig. Uit de Tweede Duurzaamheidsverkenning kunnen relevante indicatoren worden afgeleid om met name voor de fysieke en ecologische doelen de vinger aan de pols te kunnen houden. Samen met de andere planbureaus en het CBS wordt op dit moment een compacte set duurzaamheidsindicatoren ontwikkeld waarmee voor relevante thema's de voortgang in beeld kan worden gebracht en problemen tijdig kunnen worden gesignaleerd.

Ten slotte zou de Nederlandse overheid haar eigen beleidsplannen kunnen beoordelen op duurzaamheid, door consequent inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn voor tenminste klimaat, biodiversiteit en armoede. Dat brengt mogelijk nadelige gevolgen van beleidsplannen in kaart. Zo nodig kunnen dan maatregelen worden getroffen om die nadelige effecten tegen te gaan of te voorkomen.

Bronnen

MNP (2007), *Nederland Later*. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Publicatienummer 500127001, Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.

MNP (2007), *Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit*. Tweede Duurzaamheidsverkenning. Publicatienummer 500084001, Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Beide publicaties zijn te downloaden via www.mnp.nl