

Nederland in Europa: milieuprestaties in perspectief

Edward Vixseboxse, Bart Wesselink en Jos Notenboom¹

Doet Nederland het nu goed of slecht op milieugebied? Volgens de EPI wereldranglijst 2006 doen we het knap beroerd met een 27^{ste} plek. Direct schrijven de kranten kritisch over het Nederlandse milieubeleid. Dit terwijl het onmogelijk is om de milieuprestaties van een land één rangnummer te geven.

De Nederlandse prestaties op milieugebied worden duidelijk uit een nieuw MNP overzicht van indicatoren, de zogenaamde European Benchmark Indicators (EBI). Deze indicatorenset maakt het mogelijk om nuance aan te brengen in de beoordeling van milieuprestaties van EU-lidstaten.

Nederland in Europa

Veel milieuproblemen zijn grensoverschrijdend. De EU zag het gemeenschappelijk belang bij het oplossen van milieuproblemen vrij vroeg in. Om die reden lanceerde de Europese Commissie in 1972 haar eerste Milieu Actie Programma. Tegenwoordig is het 6^e Milieu Actieprogramma actief en Europese maatregelen bepalen voor zeker 75% de Nederlandse milieuwetgeving. Het Europese bouwwerk van milieurichtlijnen heeft in korte tijd bijgedragen aan een betere milieukwaliteit in 25 EU landen.

Wet van de remmende voorsprong

Door onze geografische ligging is het Nederlandse belang bij een hoog beschermingsniveau van Europese milieumaatregelen groot. Voor Nederland is Europese milieuregelgeving het meest effectief omdat het zich richt op de bronnen van vervuiling en onze burens dezelfde beperkingen oplegt. Uit eigen belang en noodzaak heeft Nederland lange tijd de kar getrokken met enkele andere lidstaten om Europees milieubeleid te realiseren. Dat levert nu niet alleen voordelen op. De “wet van de remmende voorsprong” leert onder andere dat het moeilijker is om een Europese milieurichtlijn in een bestaand systeem van milieuregelgeving in te passen dan het letterlijk op een blanco papier over te nemen van Brussel.

De “remmende voorsprong” roept wel de vraag op hoe groot die voorsprong dan nog is, of hoe hard de rem inmiddels is ingetrapt.

Perspectief

Op de laatste milieuprestaties index (2006) van Yale & Columbia University staat Nederland bij de slechtste zes landen van Europa. Wereldwijd staat Nederland op de 27^{ste} plaats op deze jaarlijks opgestelde Environmental Performance Index (EPI). De in milieu geïnteresseerde lezer zou op basis van deze prestatie en het commentaar hierop kunnen concluderen dat het bijzonder treurig gesteld is met het milieu in Nederland. Dat blijkt wel getuige de volgende uitspraken:

- “We zijn de vieze man van Europa geworden” (FD 25-01-2006, Gert Spaargaren hoogleraar Milieubeleid Wageningen)
- “Milieuprestaties Nederland beschamend” (PvdA Website)
- “Nederland scoort slecht met milieu” (FD, 25-01-2006)

¹ De auteurs zijn werkzaam bij het Milieu – en Natuur Planbureau (MNP), Team Luchtkwaliteit en Europese Duurzaamheid (LED)

De vraag is uiteraard: is al deze kritiek op de milieuprestaties van Nederland terecht?

Om deze vraag op een bevredigende manier te kunnen beantwoorden moeten we de prestaties van Nederland in perspectief plaatsen.

Het verleden

Historisch gesproken heeft Nederland haar koploperpositie op milieugebied in Europa en de wereld verloren. Verrassend is dat echter niet. Het aantal EU landen is fors uitgebreid net als het Europese milieumaatregelenpakket. Een koploperpositie op het gebied van Europese milieuprestaties is tegenwoordig een stuk moeilijker te realiseren dan vroeger.

Nederland was, uit eigen belang, een van de landen van het eerste uur met de ontwikkeling van milieubeleid, allereerst nationaal vervolgens Europees. Daar waar weinig deelnemers zijn is men al snel koploper. Als de een fietst en de ander staat stil is een voorsprong snel gerealiseerd. Het EU 'peloton' is sinds 1952 van zes lidstaten uitgebreid naar vijftien in 1995 en telt het tegenwoordig 25 landen. Bij een groter peloton is het uiteraard moeilijker excelleren voor individuen. Zeker als alle deelnemers zich beter trainen en voorbereiden. Het Europees milieubeleid heeft in enkele decennia een enorme ontwikkeling doorgemaakt.

Landspecifieke kenmerken

Landspecifieke kenmerken bepalen ook de milieuprestaties van een land. Demografische, geografische en sociaal-economische kenmerken kunnen enorm verschillen per land en moeten in een prestatiebeoordeling worden meegenomen. Vertaald naar de Nederlandse situatie betekent dit dat de volgende kenmerken relevant zijn voor de milieuprestaties:

- grote bevolkingsdichtheid met hoge graad van verstedelijking;
- veel energie intensieve industrie;
- een hoogontwikkelde transport- en distributiefunctie;
- belangrijke agrarische export;
- laaggelegen rivierdelta.

Zinvolle vergelijkingen

De relatief lage rangorde van Nederland in de EPI-score kunnen we grotendeels verklaren door het gebruik van indicatoren die direct gerelateerd zijn aan deze landspecifieke eigenschappen. Op bijvoorbeeld de EPI indicator "beschikbaar natuuroppervlak (bossen e.d.)" scoren landen met veel natuur en kleine steden, zoals Zweden, goed. Sterk verstedelijkte landen met relatief weinig natuur, zoals Nederland, scoren hierop slecht. De Europese Unie telt nu 25 landen waarbij de onderlinge verschillen in economische welvaart, groei en structuur dusdanig verschillen dat de keuze van normwaarden of gemiddelden bij prestatievergelijking eveneens belangrijk is. Het is zinvoller om de milieuprestaties van Nederland te vergelijken met een EU15-gemiddelde en de milieuprestaties van bijvoorbeeld Polen te vergelijken met een EU10-gemiddelde. Het heeft meer nut om de milieuprestaties van landen te vergelijken die onderling soortgelijke landspecifieke eigenschappen hebben. Belangrijke determinanten in de bepaling van de uitgangssituatie van een land zijn: de bevolkingsdruk en economische welvaart, -groei en structuur en regionale ligging. Als Nederland bijvoorbeeld in de EPI milieuprestatieindex wordt vergeleken met andere dichtbevolkte landen, dan komt het op de 4^e plaats (van de 18) achter Japan, Italië en Duitsland.

Meetmethode

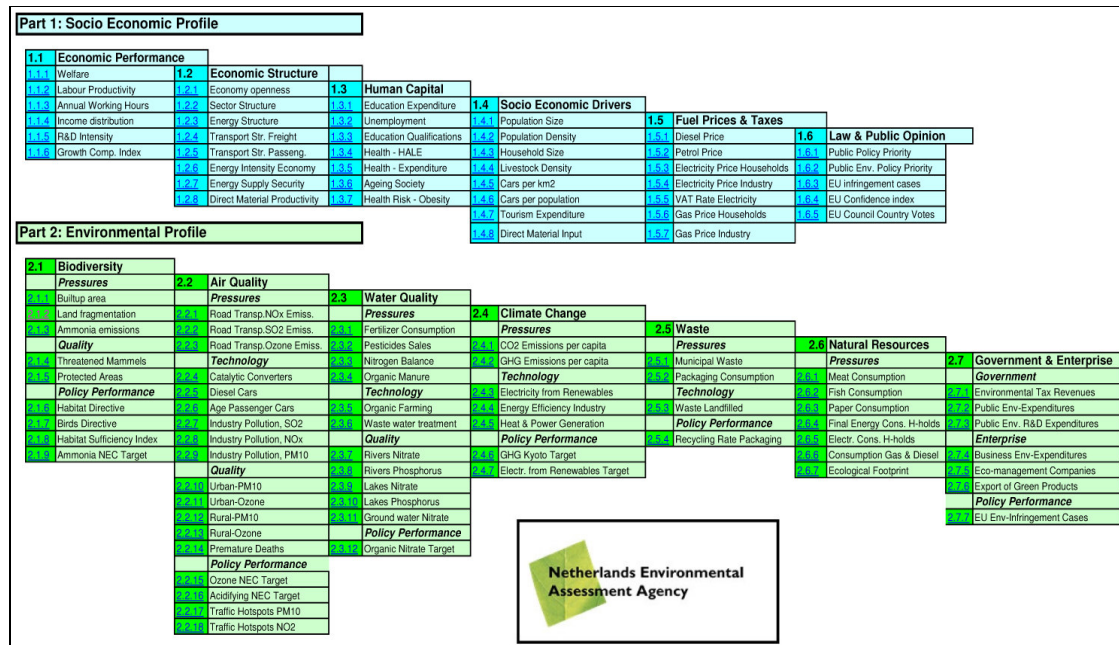
Ten slotte worden milieuprestaties ook bepaald door de meetmethode die is gevolgd.

Beleidsmakers vragen steeds vaker een zogenaamd milieucijfer omdat deze simpel is in gebruik en interpretatie. Een soort van milieutegenhanger voor de BNP-indicator (Bruto Nationaal Product) om economische welvaart van een land weer te geven. Een indexcijfer heeft echter een erg beperkte waarde wanneer appels en peren vergeleken worden. Daarbij is er sprake van subjectiviteit doordat weging is toegepast. De EPI bijvoorbeeld bestaat uit zes beleidsthema's die weer onderverdeeld zijn in zestien indicatoren waarbij elke indicator niet even belangrijk is bij de vaststelling van de index. Het thema gezondheid maakt uiteindelijk 50 procent uit van de waarde van het totale indexcijfer. De andere vijf thema's ieder tien procent. Het is niet moeilijk voor te stellen dat een andere thema- of indicatorkeuze en weging voor een totaal ander eindresultaat zal zorgen.

MNP European Benchmark Indicators (EBI)

Eigenlijk bestaat er dus geen objectieve uniforme methode om de milieuprestaties van landen onderling te vergelijken. Toch vraagt ook de Tweede Kamer om een vergelijking van Nederlands milieuprestaties met andere EU-landen. Hoe kan daar aan tegemoet worden gekomen zonder in genoemde valkuilen te trappen?

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft een set van bestaande benchmarkindicatoren bijeengebracht om de Nederlandse milieuprestaties in Europees perspectief te kunnen plaatsten. Om recht te doen aan de specifieke kenmerken van een land is een sociaal-economisch profiel samengesteld (figuur 1). Het milieuprofiel van landen is onderverdeeld in herkenbare thema's en daarbinnen naar milieudruk, schone technologie, milieukwaliteit en de beleidsprestaties in relatie tot Europese doelstellingen. De door de OESO ontwikkelde PSR-indeling en –methodiek (Pressures, State en Respons) is hierin te herkennen. De indicatoren worden *niet* opgeteld tot één index, zoals bij de EPI, maar geven de ingrediënten voor een gestructureerde en genuanceerde landenvergelijkende analyse.



Figuur 1: MNP Europese Benchmark Indicatoren (EBI) overzicht

Hieronder geven we drie voorbeelden van zo'n analyse voor de milieudossiers Luchtkwaliteit, Klimaatverandering en Biodiversiteit (zie figuur 2).

Luchtkwaliteit

De feiten

Een van de graadmeters voor de kwaliteit van de lucht die we inademen, is de hoeveelheid fijn stof die het bevat. Fijn stof is schadelijk voor de gezondheid en daarom is er sinds 1 januari 2005 een Europese norm voor maximale concentraties van kracht. Het grootste deel van de fijnstofconcentraties in de Nederlandse lucht heeft haar oorsprong in onze buurlanden. Door ondermeer hoge schoorstenen vervuilen wij de buurlanden en zij ons. De belangrijkste bronnen van fijnstofvervuiling zijn de wegtransportsector en de industrie. Binnen de wegtransportsector vervuilen de diesel-aangedreven voertuigen (personen-, vracht- en bestelauto's), in de vorm van roet, het meest.

De prestaties

Nederland is een van de dichtstbevolkte landen in Europa en heeft de hoogste personenauto dichtheid. Hierdoor behoort de geschatte vroegtijdige sterfte van personen als gevolg van fijn stof eveneens tot de hoogste in Europa. Met de inzet van hoogwaardige technologie, zoals katalysatoren in auto's en luchtzuivering in de industrie en een relatief laag aandeel dieselpersonenauto's, behoren we tot de besten in Europa. Alle beleidsinspanningen ten spijt is de Nederlandse luchtkwaliteit gemeten naar fijnstof van matige tot slechte kwaliteit in vergelijking met het EU15-gemiddelde. De Nederlandse beleidsprestaties voor het halen van de Europese NOx en NMVOC emissie-doelen liggen op het EU15-gemiddelde. Hieruit kunnen we concluderen dat door een hoge milieudruk de kwaliteit van de lucht in Nederland relatief laag is ondanks hoogwaardige inzet van technologie. De Nederlandse beleidsprestaties liggen op het EU15-gemiddelde in het luchtkwaliteitsdossier.

Klimaatverandering

De feiten

Menselijke activiteit is medeverantwoordelijk voor klimaatverandering. In essentie is klimaatverandering een energieprobleem. Door het verbranden van fossiele brandstoffen wordt het versterkte broeikaseffect veroorzaakt. Oplossingen zijn bijvoorbeeld: het energiegebruik efficiënter maken, opwekking en gebruik van duurzame en nucleaire energie en technologische innovaties om broeikasgasemissies te verminderen.

De prestaties

Nederland heeft veel zware industrie waardoor de energie-intensiteit van de Nederlandse economie relatief hoog is. Mede hierdoor zijn de CO₂ emissies in Nederland relatief hoog. Die productie gebeurt wel op energie-efficiënte wijze. Zo hoort Nederland bij de Europese top met de inzet van warmtekrachtkoppeling technologie en de energie-efficiency van de basismetalaalindustrie. De energie-efficiency van de Nederlandse electriciteitscentrales is iets beter dan het EU-15 gemiddelde. De hoeveelheid energie die wordt opgewekt uit duurzame bronnen geeft echter een lage score. De beleidsprestaties van Nederland, gemeten naar Kyoto doelstelling, liggen vrijwel op het EU15-gemiddelde.

Nederland kent dus een hoge CO₂-milieudruk, goede prestaties met betrekking tot technologie-inzet, een relatief lage duurzame energieopwekking en gemiddelde beleidsprestaties op het dossier klimaatverandering.

Biodiversiteit

De feiten

Wereldwijd gaat natuur verloren door verkleining en versnippering van leefgebieden, vervuiling, overbenutting (vis, hout) en klimaatverandering. Oplossingen voor behoud van natuur zijn het beschermen van soorten of gebieden of het op duurzame wijze benutten daarvan. Door consumptie of gebruik van geïmporteerde producten als vlees, veevoer en hout beïnvloeden Nederlanders ook de natuur in het buitenland.

De prestaties

Soorten en gebieden: Nederland is dichtbevolkt waardoor het oppervlak natuur relatief klein en versnipperd is ten opzichte van andere EU landen. Nergens is de belasting van natuur met stikstof uit de landbouw zo hoog als in Nederland. Een groot aantal zoogdieren is bedreigd, maar niet in veel sterkere mate dan in andere EU-landen. Een relatief groot aandeel van de Nederlandse natuur heeft een beschermde status en Nederland loopt in de EU voorop in het aanwijzen van beschermingsgebieden in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Consumptie: Nederlanders eten minder vlees en vis dan het EU15-gemiddelde. Het gebruik van papier – met hout als grondstof - is daarentegen relatief hoog. De Nederlandse prestaties op de “ecologische voetafdruk”, een maat voor de virtuele oppervlakte aarde die nodig is om te voorzien in de levensstijl van een land, is wat beter dan het EU15-gemiddelde.

Hieruit kunnen we concluderen dat het beslag dat Nederlanders leggen op de wereldwijde natuurlijke hulpbronnen van een gemiddeld niveau is. Daartegenover staat dat de hoeveelheid natuur in Nederland gering en versnipperd is, maar wel grotendeels beschermd.

Milieuprestaties Nederland

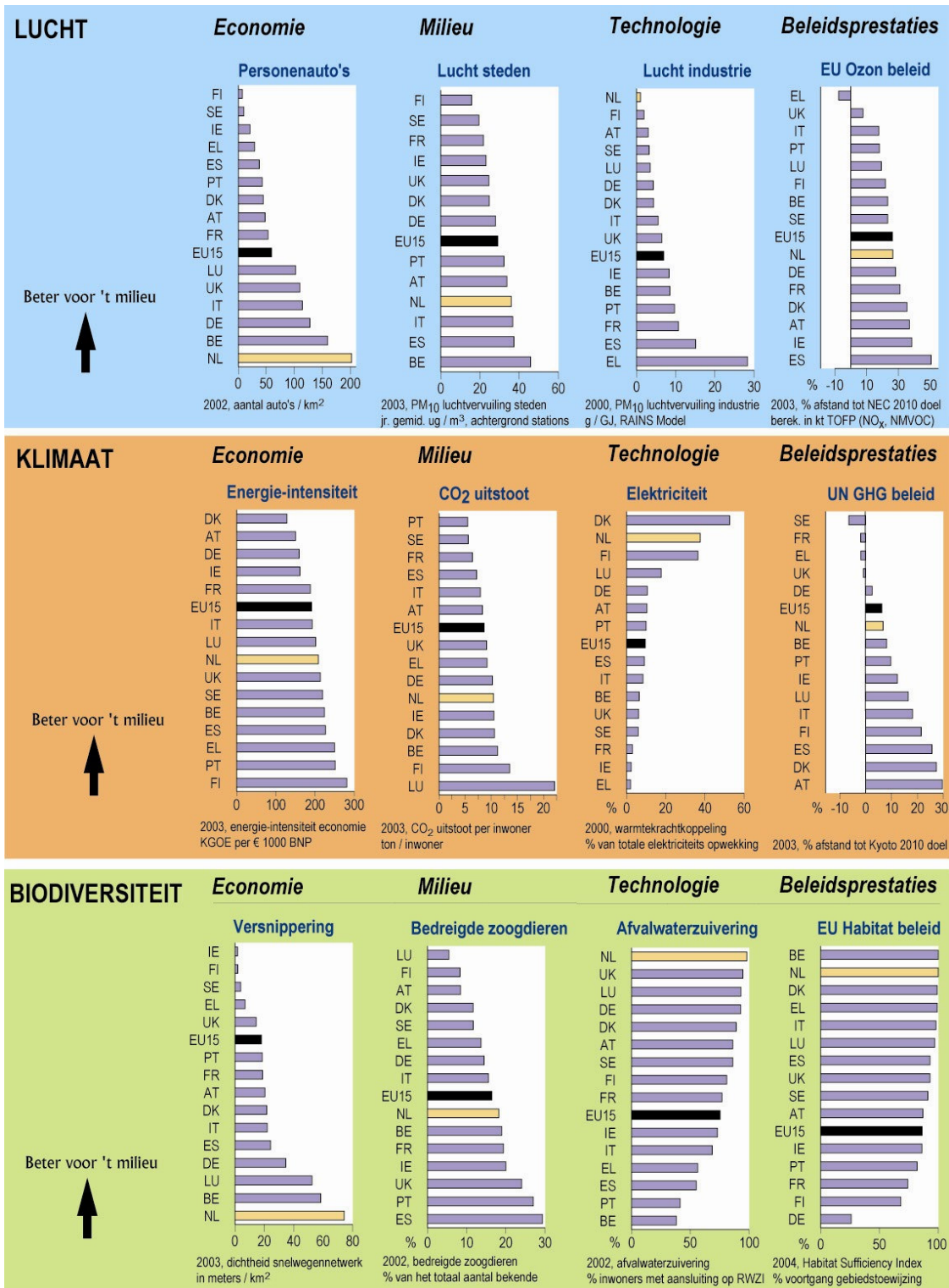
De milieudossiers Luchtkwaliteit, Klimaatverandering en Biodiversiteit illustreren dat de milieuprestaties van Nederland nogal variëren. De Nederlandse milieuprestaties worden sterk beïnvloed door de dichtheid van bevolking, vee, infrastructuur en industrie, oftewel de landspecifieke eigenschappen. Het is dan ook niet vreemd dat onze prestaties op milieudruk- en milieukwaliteitsindicatoren vaak onder het EU15-gemiddelde zijn. Bij de inzet van schone technologie meten we ons echter meestal met de besten van Europa. Qua beleidsprestaties presteert Nederland in het algemeen niet onder het EU15-gemiddelde.

EBI beperkingen

De EBI is echter geen wondermiddel tegen alle kwalen. De indicatorenset is ontwikkeld als hulpmiddel om de milieuprestaties van landen in Europa te vergelijken. De indicatorenset is op redelijk pragmatische wijze tot stand gekomen en gestructureerd rond een aantal dossiers, zoals hierboven geschetst. De EBI is dan ook geen afgetimmerde set van indicatoren maar kan verder worden uitgebreid of aangepast.

Wat opvalt bij het opzetten van de EBI is, dat databeschikbaarheid en –actualiteit met name op het aspect beleidsprestaties (‘Policy Performance’, zie figuur 1) beperkt is. Als voorbeeld: de laatste officieel gepubliceerde gegevens van de Europese Commissie over de voortgang van landen tot de doelen van de Nitraatrichtlijn hebben betrekking op het jaar 1997!

De EBI is beschikbaar op <http://www.mnp.nl/en/dossiers/Europeanpolicies/index.html>



Figuur 2: Nederlandse milieuprestaties in Europa op de dossiers Lucht, Klimaat en Biodiversiteit.