

**Boeman Europa blijkt nodig om duurzaamheid een
volwaardige plaats te geven**

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,
24 en 25 november 2005, Antwerpen

Kees van Goeverden
Technische Universiteit Delft
Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen
Sectie Transport en Planning
C.D.van.Goeverden@CiTG.TUdelft.nl

Inhoud

1	INLEIDING	1
2	HARDE RANDVOORWAARDEN: EEN GOEDE ZAAK?	2
3	ZONDER EUROPA LUKT HET NIET	4
4	IMPLICATIES VOOR VERKEER EN VERVOER.....	5
	Literatuur	6

Samenvatting

Boeman Europa blijkt nodig om duurzaamheid een volwaardige plaats te geven

De door de EU uitgevaardigde richtlijnen voor luchtkwaliteit hebben in Nederland veel opschudding veroorzaakt. Voldoen aan de richtlijnen betekent dat we in de traditionele controverse tussen economie en milieu het primaat niet langer bij de economie kunnen leggen. Er valt overigens veel voor te zeggen om strenge eisen aan de luchtkwaliteit te stellen en het is niet desastreuus als we daardoor enigszins in ons economisch handelen gehinderd worden. Luchtkwaliteit grijpt in op een basale behoefte (gezondheid), terwijl de behoeften die door mogelijk gederfde produktie niet langer bevredigd worden een hoog luxe gehalte hebben waarvan het belang van een volstrekt andere, lagere, orde is dan dat van de basisbehoeften. Zonder de door Europa opgelegde richtlijnen zou een dergelijk streng milieubeleid in Nederland niet van de grond zijn gekomen. Een onbelemmerde voortgang van ons economisch handelen was altijd leidend bij het milieubeleid en, gezien de heftige reacties op de Europese richtlijnen waaruit een onvoorstelbaarheid klinkt ten aanzien van het moeten laten prevaleren van milieuverbetering boven economische groei, zou Nederland zonder zulke richtlijnen op de oude voet verder zijn gegaan. Deze houdt in, dat de uitstoot van schadelijke stoffen wel beperkt zou worden, maar slechts voorzover de voortgang van de economische produktie daarvoor de ruimte laat. Voor de verkeers- en vervoersector betekent het ontnemen van het primaat aan de economie dat er een breder pakket maatregelen beschikbaar is om de luchtvervuiling te bestrijden. Ook betekent het dat het niet zo erg is als de voorgenomen aanleg van nieuwe wegen geen doorgang kan vinden.

Summary

Bogeyman Europe is indispensable to give sustainability the position that it deserves

The directives of the EU regarding air quality brought about severe commotion in the Netherlands. They force to give up the leading position of economy in favour of sustainability. However, there are good arguments to make strict demands on air quality, and it is not disastrously if the demands restrict our economic activities somewhat. Air quality affects the satisfaction of a basic need (health), while the needs that are no more satisfied by possibly lost production have a high degree of luxury. Satisfaction of such needs is much less important than satisfaction of basic needs. If Europe would not have enacted the directives, the policy in the Netherlands regarding sustainability would have been less strict. The Dutch reactions on the EU-policy make clear that it is inconceivable to Dutch policy makers to give sustainability the leading position unlike economy. They would have continued the traditional policy that yet aims at reduction of some harmful emissions but under the restriction that the measures do not affect economic production. Regarding the field of transportation, downgrading the importance of economic activities enlarges the number of available measures to reduce pollution. In addition, it is not so detrimental if the directives prevent building planned new roads.

1 Inleiding

Bij het uitbrengen van het rapport van de Club van Rome begon het besef dat ons economisch handelen op termijn de kwaliteit van ons bestaan aan kan tasten door het opraken van energiebronnen en het vervuilen van het natuurlijk milieu. Sindsdien is geleidelijk gestreefd naar een meer duurzame wijze van handelen met als gevolg dat in de laatste paar decennia de verontreiniging van het milieu in het algemeen afgenomen is. De afname is vooral tot stand gekomen door een verminderde uitstoot door de industrie. De bijdrage van het verkeer in deze is beperkt geweest (Walda et al., 2004). De gerealiseerde vermindering van de verontreiniging betreft met name de stoffen waar we direct hinder van hebben (vieze geur, aantasting gezondheid) en niet zozeer de stoffen die indirect op langere termijn de kwaliteit van ons leven belangrijk kunnen beïnvloeden, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan CO₂.

Het streven naar vermindering van de verontreiniging heeft altijd plaatsgevonden in de context van het primaat voor economische groei. Maatregelen gericht op uitstootvermindering konden slechts genomen worden waar ons economisch handelen er ruimte voor gaf; dit handelen mocht absoluut niet door het milieubeleid belemmerd worden. Daarmee kreeg het streven naar uitstootvermindering een betrekkelijk vrijblijvend karakter. Als bijvoorbeeld via technische weg auto's schoner gemaakt werden maar het effect op de uitstoot teniet gedaan werd doordat de consument grotere auto's ging aanschaffen werd gedacht: "jammer, maar we hebben ons best gedaan". De veranderde voorkeuren van de consument werden dan ervaren als een soort overmacht. Respecteren van deze voorkeuren prevaleerde boven terugdringen van de vervuiling.

Recent zijn de rollen plotseling omgedraaid; terugdringen van verontreiniging heeft het primaat gekregen en de economie moet zich aanpassen. Enige jaren geleden zijn door Europa, met instemming van Nederland, voor verschillende stoffen normen vastgesteld voor maximaal toegestane emissies en termijnen waarop aan de normen voldaan moet zijn. Eén van de normen, die voor fijn stof, wordt dit jaar van kracht. De Nederlandse Raad van State bevestigde desgevraagd dit voorjaar dat het inderdaad de bedoeling is dat we ons aan de norm houden. Nederland had in de afgelopen jaren niet op invoering van de norm geanticipeerd en momenteel wordt de norm op verscheidene plaatsen flink overschreden. De juridische

verplichting aan de norm te voldoen betekent een belemmering voor ons economisch handelen. Voor het eerst sinds de commotie die het rapport van de Club van Rome bracht is duurzaamheid in Nederland 'hot'.

Schrijver dezes is van mening dat er veel voor te zeggen valt, dat er harde randvoorwaarden gesteld worden aan de vervuiling en dat het milieubeleid het primaat heeft zolang niet aan de randvoorwaarden voldaan is. Verder meent hij, dat onze overheid niet in staat is dergelijke randvoorwaarden te stellen en naleving af te dwingen indien ons economisch handelen daarbij serieus belemmerd wordt. Een organisatie als de Europese Unie die verder van de burger af staat en ongestraft een soort boeman-functie kan vervullen is dan onontbeerlijk. Beide stellingen worden in de volgende twee hoofdstukken uitgewerkt. Tot besluit wordt kort ingegaan op de implicaties voor verkeer en vervoer.

2 Harde randvoorwaarden: een goede zaak?

Vervuiling is het gevolg van onze economische activiteiten. Hoewel milieu en economie soms samen kunnen gaan, bijvoorbeeld bij het op de markt brengen van roetfilters, zal terugdringen van de vervuiling in het algemeen beperkingen opleggen aan de economische produktie en aanverwante activiteiten zoals verkeer. Is dit erg? Deze vraag kan beantwoord worden door het nut van minder vervuilde lucht af te wegen tegen het nut van de marginale produktie. Met marginale produktie bedoelen we hier de produktie die als gevolg van de beperkingen verloren gaat. Het nut heeft hier twee dimensies: de aard van de voordelen alsmede de waardering daarvan door degenen die de voordelen ondervinden (een soort nut per eenheid), en de omvang van de populatie die voordeel heeft bij hetzij minder vervuiling hetzij meer produktie.

Het type voordeel van minder luchtvervuiling is duidelijk: verontreinigde lucht vermindert de kwaliteit van onze natuurlijke leefomgeving en heeft in het bijzonder een negatieve invloed op de gezondheid van mensen en de vitaliteit van ecosystemen en vegetatie. De waardering van het verminderen van de schadelijke effecten van vervuiling is zeer hoog, met name waar

het de gezondheid betreft: gezond zijn behoort tot de basale behoeften. Terugdringen van de vervuiling heeft zo een zeer hoog nut per eenheid.

Het voordeel van de marginale produktie is minder duidelijk. Wat gaat er gebeuren als door stringente milieu-eisen de produktie beperkt moet worden? Betekent dit dat er één merk pindakaas minder in de schappen staat? Het verlies van dit ene merk zou tot een kleine beperking van onze keuzemogelijkheden leiden en ingrijpen op behoeften die een hoog luxe gehalte hebben en waarvan de waardering gering is. Ook als er helemaal geen pindakaas meer in de schappen staat, of, nog erger, er helemaal geen broodbeleg meer is, zijn het betrekkelijk luxe behoeften die niet meer bevredigd worden en waarvan de waardering nog steeds van een lager niveau is dan die van een goede gezondheid. Pas als de broodvoorziening zelf in gevaar komt en we honger dreigen te gaan lijden, gaat het nut per eenheid van de marginale produktie opwegen tegen of groter worden dan dat van een betere gezondheid door schonere lucht. In beide gevallen zijn dan basisbehoeften in het geding. Zover zal het echter bij lange na niet komen. Mogelijk is meer dan 90% van onze produktie gericht op bevrediging van de minder belangrijke, luxe behoeften. De produktie moet wel heel ver terugvallen voordat bevrediging van de basisbehoeften in het geding komt.

Behalve het nut per eenheid speelt ook de volumefactor een rol. Stel, dat door een maatregel 10 mensen gezonder worden en 10.000 mensen hun favoriete pindakaas niet meer kunnen kopen, moet deze maatregel dan wel positief beoordeeld worden? Ofwel, wegen de grote voordelen voor een kleine groep op tegen de kleine nadelen voor een grote groep? Deze vraag is relevant, aangezien de groep mensen bij wie in de Nederlandse situatie de vervuiling tot gezondheidsproblemen leidt vermoedelijk belangrijk kleiner is dan de groep die in enige mate benadeeld wordt door een teruggang van de produktie. Afgaande op cijfers over vervroegde sterfte als gevolg van vervuilde lucht in Nederland (jaarlijks 10.000 à 20.000 personen; Walda et al., 2004) en de bijdrage van vervuiling aan de ziektelast (8 à 15%; MNP, 2005) lijkt gesteld te kunnen worden, dat enige tienduizenden tot misschien meer dan 100.000 personen gezondheidsklachten hebben als gevolg van vervuiling, vermoedelijk minder dan 1% van de totale bevolking. Daar komt wel bij dat een veel grotere groep het als aangenaam zal ervaren als de lucht minder vervuild wordt, en dat minder vervuiling ook positief 'gewaardeerd' wordt door het niet-menselijk leven op aarde. Hoe groot het aantal mensen is dat nadeel ondervindt

van teruggang van de produktie is moeilijk vooraf te zeggen en hangt af van waar in de produktie gesneden wordt. Waarschijnlijk zal het een substantieel deel van de bevolking betreffen, veel meer dan 1%.

Samenvattend kan gesteld worden dat het nut per eenheid van minder vervuiling onvergelykelyk veel hoger is dan dat van de marginale produktie, maar dat het nut van de laatste door een veel grotere groep ervaren wordt. Het is aan de politiek om te kiezen welk geaggregeerd nut belangrijker geacht wordt. Daarbij kunnen in aanvulling op het voorgaande de volgende drie overwegingen meegenomen worden, die allen pleiten voor strenge randvoorwaarden aan de milieukwaliteit. Ten eerste kan de aanwezigheid van vervuilde, voor sommigen ongezonde, lucht als dissonant gezien worden in onze welvaartsmaatschappij met een overigens zo hoge levenskwaliteit. Dit kan reden zijn om aan verbetering van de luchtkwaliteit prioriteit te geven boven verdere cumulatie van de welvaart. Ten tweede zal het effect van harde randvoorwaarden op de produktie kleiner zijn dan op het eerste gezicht lijkt. De randvoorwaarden zullen de producenten prikkelen tot inventiviteit teneinde binnen de gestelde randvoorwaarden de produktie zoveel mogelijk op peil te houden. Ten derde is het nut van de marginale produktie niet altijd positief. Het hoge welvaartsniveau leidt bijvoorbeeld tot een zekere mate van decadentie, onder meer tot uitdrukking komend in zwaarlijvigheid. Waar teruggang in de produktie dit soort uitwassen vermindert kan de teruggang positief gewaardeerd worden, los van het effect op het milieu.

3 Zonder Europa lukt het niet

Hoewel Nederland een lange traditie heeft in het voeren van milieubeleid en dit met name bij de stoffen waar we direct hinder van hebben geleid heeft tot flinke vermindering van de emissies, is een onbelemmerde voortgang van onze economische activiteiten altijd randvoorwaarde bij dit beleid geweest. Bewindslieden met milieu in hun portefeuille waren afhankelijk van de medewerking van hun collega's op bijvoorbeeld Economische Zaken of Verkeer en Waterstaat, en deze medewerking kregen ze niet als de negatieve impact van voorgestelde maatregelen op economie of vervoer te groot was.

De duidelijkste illustratie van het onvermogen van Nederland om maatregelen te nemen die niet verenigbaar zijn met het aan de economie toegekende primaat is de nationale reactie op de Europese milieurichtlijnen, richtlijnen die ons economisch handelen *wel* dreigen te beperken. De reactie is als die van een verwend kind dat opeens iets niet meer mag wat het leuk vindt en daarbij geen boodschap heeft aan het feit dat de opgelegde beperking voor zijn eigen bestwil is. Alles wordt uit de kast gehaald om de normen te laten versoepelen of om ze te omzeilen. Zelfs de staatssecretaris van Milieubeheer blijkt de richtlijnen niet als een steun in de rug te zien, maar vereenzelvigd zich met zijn collega's op andere beleidsterreinen waarop de richtlijnen een grote impact kunnen hebben. Het niet kunnen aanleggen van extra rijstroken of nieuwe woonwijken blijkt voor ons onvoorstelbaar te zijn en koste wat kost voorkomen te moeten worden. Nederland zou "op slot" gaan, een term die weinig meer dan retorische waarde heeft en enigszins wrang klinkt uit de mond van inwoners van een land dat juist het "op slot" doen van hun land (voor allochtonen) actief nastreeft. Tekenend is ook, dat de betekenis van "milieuprobleem" plotseling verschoven is van het feit dat onze lucht vervuild is naar het feit dat we die vervuiling harder aan moeten pakken.

Bovenstaande moge duidelijk maken dat Nederland zelf onder geen beding zulke stricte richtlijnen zou uitvaardigen. Overigens wordt de stelling, dat milieurichtlijnen die de economie serieus belemmeren slechts via een instantie als Europa ingevoerd kunnen worden, enigszins ondergraven door het feit dat de Europese Commissie terug lijkt te willen krabbelen. Men is daar geschrokken van de heftige reacties en blijkt net als in Nederland veel waarde te hechten aan onbelemmerde voortgang van de economische productie: de richtlijnen mogen niet tot hoge kosten voor het bedrijfsleven leiden (aldus berichtje in NRC-Handelsblad van 21-7-2005). De tijd zal leren hoe streng de uiteindelijke richtlijnen zullen zijn.

4 Implicaties voor verkeer en vervoer

De hiervóór in deze paper gegeven analyse is overwegend economisch van aard en heeft niet specifiek betrekking op verkeer en vervoer. Hij heeft echter wel duidelijke implicaties voor de verkeers- en vervoersector. Deze sector levert een flinke bijdrage aan de luchtvervuiling en zal in belangrijke mate geconfronteerd worden met de beperkingen die samenhangen met de

Europese richtlijnen. Bovendien spelen ook hier economische argumenten traditioneel een grote rol bij beleidsbeslissingen die op de sector ingrijpen. De leefbaarheidsproblematiek, die tijdens een kortstondige opleving van ons milieubewustzijn als gelijkwaardig beschouwd werd aan de bereikbaarheidsproblematiek (tweede SVV), werd al snel door het laatste overvleugeld. Als we het nu over “het” verkeersprobleem hebben bedoelen we niet de bijdrage van het verkeer aan de vervuiling maar de files. Deze paper moge echter duidelijk gemaakt hebben, dat, indien door maatregelen de economische activiteiten belemmerd worden, dit niet zo desastreus is als men het wil doen voorkomen. Zulke maatregelen zijn goed denkbaar als aanvulling op de voorgenomen maatregelen die, traditiegetrouw de economie ontziend, sterk inzetten op afvangen van emissies uit de uitlaten van voertuigen en op schonere motoren. Men kan denken aan maatregelen die de consument verleiden (of dwingen) tot de aanschaf van kleinere, zuiniger auto's, of zelfs aan maatregelen die het gebruik van de auto substantieel inperken. Bovendien mag uit het voorgaande opgemaakt worden, dat het economisch gezien geen ramp is als de milieurichtlijnen beletten dat de voorgenomen aanleg van extra rijstroken of nieuwe wegen door kan gaan. Het nut van de dan mogelijk gederfde produktie is gering en zou kleiner kunnen zijn dan het nut van de verbeterde luchtkwaliteit.

Literatuur

MNP, Milieubalans 2005, MNP en SDU, Bilthoven, 2005

Walda, Ingrid & Marloes Jongeneel, Veelgestelde vragen over luchtkwaliteit en gezondheid, GGD, 2004 (aangeboden op de website www.ggd.nl)