

De toekomst van het milieubeleid: een discussie over het advies van de WRR

Jan Schoonenboom, Rob Weterings, Herman Vollebergh, Wilfred Alblas en Herman Sips, Ferd Crone en Jeroen Dijsselbloem, en Pieter Boot

Hoewel het 'milieu' niet zo hoog meer op de politieke agenda lijkt te staan, is een goed milieubeheer belangrijker dan ooit. In veel gevallen gaat het dan om het uitvoeren van beleid dat al in gang is gezet. Dat is heel veel, kost veel geld en levert ons veel op. De vraag is of het steeds verder aflopen van de weg die de afgelopen jaren in het milieubeleid is ingeslagen de best mogelijke is. De WRR vindt van niet. In zijn ogen is het huidig milieubeleid soms op schijnzekerheden gebouwd en te weinig werkelijk in politieke voorkeuren ingebed. Het onderwerp is van groot gewicht en het advies van de WRR belangwekkend. Vandaar dat de redactie van TPE enkele wetenschappers en een politicus heeft uitgenodigd om op verschillende aspecten van het advies in te gaan.

Jan Schoonenboom, stafid van de WRR, zet de teneur van het advies nog eens in heldere lijnen uiteen. Hij betoogt dat de milieu-taakstellingen ontleend zijn aan ecologische wenselijkheden, die vooral wetenschappelijk gelegitimeerd zijn. De wetenschap is echter niet in de positie hierover zo stellig te spreken. Subjectiviteit is onontkoombaar. Door een verschillend gewicht aan risico's te geven, is een toekomstig beleid gericht op duurzaamheid veel breder te schetsen dan één enkele mogelijkheid. Door keuzes te maken kan de politiek de plaats terug krijgen die zij verdient. Rob Weterings, één van de belangrijke auteurs over het begrip 'milieugebruiksruimte' vindt de WRR niet alleen onnodig polemisch, maar ook dat de verschillende handelingsperspectieven voorbij gaan aan de sociale context waarin het proces van beleidsvorming en -uitvoering plaatsvindt. Hoe een

beleidsproces dat tot duurzame ontwikkeling zou leiden, tot stand kan komen, is hem nog niet duidelijk. De econoom Herman Vollebergh graaft nog een laag dieper en bediscussieert de wijze waarop de WRR met het begrip onzekerheid omgaat. Ook ziet hij wel degelijk de zin in van het hanteren van concepten als milieugebruiksruimte, niet als absolute norm, maar als simpele ijkmaat. Ook Wilfred Alblas en Herman Sips zijn overwegend kritisch over de hoofdlijn van het WRR-advies. Ze wijzen er, als direct bij de totstandkoming van het milieubeleid betrokkenen, op dat de WRR een nogal karikaturaal beeld van milieu-beleidsontwikkeling schetst. Maar anderzijds onderstrepen zij de noodzaak nu eens een echt debat over duurzame ontwikkeling te voeren. Ferd Crone en Jeroen Dijsselbloem zijn daarentegen positief over de algemene teneur van het WRR-advies en in het bijzonder over de manier waarop de WRR de 'quasi-consensus' over het milieubeleid aan de kaak heeft gesteld. Ze zijn het echter met andere opposenten eens dat de integrale afweging van het beleid, die de WRR propageert, in beginsel al plaatsvindt. Maar het kan beter en offensiever.

Weterings gaat naast zijn algemene betoog ook in op één van de beleidsterreinen waarvoor de WRR zijn advies uitwerkt, het voedsel-vraagstuk. Vollebergh wijst erop dat juist in die uitwerkingen de kracht van het advies ligt. Ook Crone en Dijsselbloem illustreren hun bijdrage met een uitwerking van het WRR-advies op het terrein van voedselvoorziening en natuur. TPE-redacteur Pieter Boot laat zien dat er een spanning is te constateren tussen de grote lijn van het WRR-advies en specifieke uitwerkingen daarvan, in dit geval op het terrein van energie.

Wellicht is de meest centrale boodschap van de WRR dat de toekomst van het milieubeleid opnieuw doordacht moet worden. De TPE-gedachte hoopt daaraan met dit discussieblok een bijdrage te leveren. (van de redactie)

1. Duurzame risico's

door Jan Schoonenboom¹

Met het introduceren van het begrip duurzaamheid op het internationaal-politieke platform heeft de Commissie-Brundtland het milieubeleid in vele landen een belangrijke impuls gegeven (World Commission on Environment and Development, 1987). Zeker in Nederland, nog eens versterkt door de snel op het verschijnen van Our Common Future volgende publicatie *Zorgen voor Morgen* van het RIVM, was de ontvankelijkheid voor een streven naar duurzame ontwikkeling groot (RIVM, 1988). De zeer voortvarende vertaling

¹ Jan S. is stafmedewerker WRR en bijzonder hoogleraar Toekomstverkenningen en beleid, Landbouwniversiteit in Wageningen.

hiervan in het beleid door het Nationale Milieubeleidsplan (-plus) en andere plandocumenten is een beleidsprestatie van de eerste orde en heeft internationaal dan ook sterk de aandacht getrokken (NMP, 1988/1989; NMP Plus, 1989/1990). De doelstellingen die in de verschillende plandocumenten zijn geformuleerd, zowel de algemene als de concretisering in taakstellingen in de tijd, zijn sinds hun formulering niet wezenlijk aangetast. Ook in het regeerakkoord van het huidige kabinet zijn de hoofdlijnen van het beleid herbevestigd.

Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) neemt als uitgangspunt de definitie van duurzame ontwikkeling van de Commissie-Brundtland: 'een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien'. De hoofddoelstelling om dit te realiseren, is het instandhouden van het draagvermogen van het milieu. De notie dat binnen één generatie een goede milieukwaliteit moet worden achtergelaten, is vertaald in de bekende taakstellingen voor stabilisatie van CO₂-emissie in 2000 op het niveau van 1989/1990 -later aangescherpt tot een daling met 3 à 5%- en voor de emissie van allerlei andere stoffen in een reductie van 70 tot 90 procent, te realiseren in de jaren tot 2010.

Ecologische fundering. De taakstellingen zijn, soms wat gematigd, ontleend aan *Zorgen voor Morgen*. De in dit rapport bepleite normen zijn geënt op het biotisch en a-biotisch draagvermogen. "De relatie tussen mensheid en milieu", zo stelt het rapport in navolging van Our Common Future, "moet daartoe worden omgebogen naar een duurzame ontwikkeling, waarbij de kwaliteit van het milieu niet wordt aangetast door het gebruik dat de mens ervan maakt. Dit vergt een zodanig sluiten van de antropogene stofkringlopen dat geen uitputting of belasting van het milieu ontstaat" (RIVM, 1988, 3).

Het 'ideaal' is dus eigenlijk een volledig sluiten van de stofkringlopen, maar bij gebrek aan de mogelijkheid daarvan moet worden gestreefd naar 'no effect levels', dat wil zeggen naar niveaus die het regenererend vermogen van het milieu niet aantasten.

Deze reconstructie van het milieubeleid is van belang. In de eerste plaats omdat ze aantoonde hoezeer de vanuit duurzaamheid beredeneerde doelstellingen voornamelijk zijn gebaseerd op een *ecologische* wenselijkheid. Weliswaar kon het NMP deze wenselijkheid niet over de hele linie volhouden (met name ten aanzien van CO₂), maar deze nota heeft toch voornamelijk het karakter van een doorvertaling van de taakstellingen naar de verschillende doelgroepen. Onderkend werd dat sommige hierdoor zwaar zouden worden belast, maar macro-economisch gezien werd de schade

beperkt geacht.

Naast de constatering van voornamelijk ecologisch bepaalde doelstellingen, is in de tweede plaats van belang dat de legitimering van de taakstellingen vooral van *wetenschappelijke* aard is. Dit ligt ook besloten in termen als 'biotisch en a-biotisch draagvermogen' en 'regeneratievermogen'.

Geen alternatief. Achteraf gezien, is het verwonderlijk hoe a-politiek de politiek op dit beleidsdocument heeft gereageerd. Het NMP is vrijwel Kamerbreed onderschreven; de programma's van de verschillende partijen voor de Tweede Kamer-verkiezingen van 1989 delen de doelstellingen van het NMP eveneens vrijwel ongeamendeerd. Deze consensus heeft tot op heden stand gehouden; verschillen van inzicht waren en zijn er ook nu wel, maar deze hebben vooral betrekking (gehad) op instrumentele zaken.

In het NMP wordt onderkend dat een duurzame ontwikkeling impliceert 'dat een optimum moet worden gezocht tussen wensen voor natuur en milieu en wensen voor de sociaal-economische ontwikkeling met het oog op de volgende generaties' (NMP, 1988/1989, 74). Ondanks de slechts marginale aandacht voor de consequenties van de centraal gestelde doelstellingen op het gebied van natuur en milieu voor andere maatschappelijke doelen blijken deze desalniettemin aanzienlijk te zijn. Het begrip 'optimum' verwijst naar een politieke afweging. Dat dit politieke optimum ondanks de mogelijke gevolgen toch door ieder aanvaard is, is opmerkelijk. Evenzeer dat door de politiek tot nu toe geen alternatieven of andere afwegingen zijn gemaakt, wat toch op ieder ander gebied een normale situatie is. Het lijkt wel alsof er maar één visie op duurzaamheid mogelijk is.

Een mogelijke verklaring is dat genoemde rapporten een eind jaren tachtig in brede kring bestaand gevoel van onbehagen articuleerden en ook versterkten, namelijk dat voortgaan op de oude voet de voorwaarden voor menselijke existentie in het geding kon brengen. Dit verband tussen huidig gedrag en menselijke overleving wordt in beide rapporten ook gelegd. Misschien is het dan ook de angst hiervoor geweest die tot de opmerkelijke consensus heeft bijgedragen. De angst klonk ook door in de beroemde Kersttoespraak van de Koningin, waarin zij gewag maakte van het sterven van de aarde (Kersttoespraak H.M. de Koningin, 1988). De Sociaal-Economische Raad verklaarde tegelijkertijd dat de doelstelling van het handhaven van het evenwicht in het ecologisch systeem van een hogere orde is en uitgaat boven de vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid (SER, 1989).

Dat er in dit klimaat slechts één weg open leek te staan, heeft ongetwijfeld ook te maken met de wetenschappelijke grondslag van de keuzen: als de wetenschap stelt dat bepaalde normen de grens markeren tussen instandhouden en aantasten van het draagvlak, wat zou dan een alternatief moeten zijn?

Politisering. Het is niet uitgesloten dat dit crisisbesef zijn langste tijd heeft gehad, terwijl - en misschien ook omdat - zich inmiddels andere, eveneens zwaarwegende problemen aandienen. Als nieuwe milieumaatregelen getroffen moeten worden, die niet meer gericht zijn op het wegnemen van evidente vervuiling en verspilling maar de aard van consumptie- en productieprocessen gaan betreffen, zal de legitimatievraag opnieuw aan de orde kunnen komen. Dit zou niet alleen betrekking kunnen hebben op de definitie van het optimum - zoals door het NMP gegeven - door een andere weging van de in het geding zijnde behoeften en belangen, maar ook op de wetenschappelijke basis hiervan.

Eenzelfde ontwikkeling is ook anders te beredeneren. 'Duurzame ontwikkeling' kan worden gezien als een politieke waarde-in-wording. Een aanvankelijke verabsolutering heeft politiek-strategisch een nuttige functie voor het tot stand brengen van een proces van bewustwording. Maar deze strategie is niet toereikend om de waarde op de agenda te houden. De potentiële kracht van het - noodzakelijk abstracte - beginsel blijkt gaandeweg in zijn implementatie. Andere doelen komen dan in het geding en dit vergt veel meer toegespitste afwegingen. Het gaat dan niet meer om 'het aanpassen van productie- en consumptieprocessen' in abstracto. Een consensus daarover is door zijn vrijblijvende karakter wel bereikbaar. Dit verandert naarmate het concreter wordt om welke productie of consumptie het gaat.

Het beginsel wordt door deze politisering niet ontkracht maar juist versterkt. Het belang van de politieke waarde 'sociale rechtvaardigheid' wordt ook door iedereen onderschreven. Toch bestaan hierover in de politiek eveneens divergerende opvattingen, die alle hun theoretische ondersteuning kennen. Politisering van zo'n waarde kan dus ook worden gezien als een normale volgende stap in het proces naar wasdom.

WRR-rapport. Deze overwegingen vormen de achtergrond van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven' (WRR, 1994). Het rapport probeert zichtbaar te maken dat duurzame ontwikkeling op verschillende wijze inhoud kan worden gegeven, resulterend in ver uiteenlopende toekomst. Dat een gelijk uitgangspunt, of beter politieke waarde, tot verschillende uitwerkingen kan leiden, heeft allereerst te maken met het normale verschijnsel dat 'feiten' nu eenmaal altijd verschillend kunnen worden gewaardeerd. De milieukwaliteit en de natuurwaarden die men wil handhaven of realiseren, zijn op zichzelf al niet identiek voor iedereen. En wat men voor het realiseren van de voorgestane doelstelling over heeft, staat niet los van de 'offers' die men zich daarvoor moet getroosten in termen van andere gewaardeerde grootheden.

Milieugebruiksruimte. Termen als 'draagvermogen' en de inmiddels in zwang geraakte 'milieugebruiksruimte' suggereren daarentegen dat het mogelijk is de 'veilige zone' te definiëren, namelijk de grenzen waarbinnen voor een langdurig voortbestaan het gebruik dat de mensheid van het milieu maakt moet blijven. Hoe staat het met ons inzicht in de hiervoor relevante feiten: kan de wetenschap dit inzicht in de grens tussen 'veilig' en 'onveilig' in objectief-éénduidige zin leveren?

In het WRR-rapport wordt deze vraag negatief beantwoord. Natuurlijk bestaat er kennis, en deze moet niet worden gebagatelliseerd. De verhoging door menselijke toedoen van het atmosferisch gehalte aan CO₂ is onmiskenbaar, evenals toename van allerlei andere emissies, toenemend verbruik van vele grondstoffen en het uitsterven van soorten planten en dieren. Het zijn de gevolgen hiervan die worden gevreesd. Maar juist daarover moet de wetenschap veel minder stellig zijn. Juist het inzicht in dosis-effectrelaties is beperkt. Voor uitspraken hierover is inzicht nodig op het niveau van de relevante systemen als geheel, terwijl de kennis vaak beperkt is tot partiële relaties. Dat de voorraad van grondstoffen in theorie eindig is, zal door niemand worden ontkend. Maar om stellige uitspraken te kunnen doen over een veilig verbruiksniveau is kennis nodig over de totale voorraad, en over wat daarvan ooit geëxploiteerd kan worden en ook moet worden, gezien de toekomstige behoeften en denkbare substitutiemogelijkheden. Dit alles vereist op zijn beurt weer kennis over technologische en economische ontwikkeling. Op deze kennis kan echter in principe onmogelijk worden vooruitgelopen.

Soortgelijke conclusies gelden ook voor andere gebieden, zoals voor de relatie tussen verhoging van het atmosferisch CO₂-gehalte, verhoogd broeikaseffect en verhoging van het niveau van de zeespiegel. Is het eerste orde-effect aangetoond, de mogelijke relatie hiervan met het tweede orde- en derde orde-effect betreft gissingen en speculaties, waarover dan ook tal van concurrerende theorieën bestaan. Zelfs voor een verhoudingsgewijs goed onderzocht gebied als de watervervuiling geldt dit. De kwaliteit van een meer wordt door een groot aantal stoffen bepaald, waarbij ieder van deze stoffen op een verschillende manier met het systeem kan interfereren. Van veel stoffen is deze interferentie onbekend en dat geldt zeker voor het effect van een combinatie van tientallen stoffen.

Wetenschappelijk gezien is de kennis over ecosystemen en over de relatie van menselijke activiteiten met deze systemen beperkt en bestaan er grote onzekerheden, zowel van principiële aard als in termen van statistische risico's.

Onontkoombare subjectiviteit. Maar ook bij volledige kennis zijn er problemen. Als men al in staat is om een duurzaamheidsindicator te definiëren, welke kritische waarde mag deze in het uiterste geval aannemen

om nog binnen de milieugebruiksruimte te vallen? Het is namelijk lang niet altijd zo dat bij het overschrijden van toegekende kritische waarden van een indicator 'life-as-we-know-it' ophoudt te bestaan. Er is geen *logisch* verband tussen feit en norm. Vermesting en verzuring bijvoorbeeld leiden tot verandering van de vegetatie in een gebied, niet tot het verdwijnen ervan. De keuze voor bepaalde normen voor verzuring en vermisting komt dus in feite neer op de vraag naar de *gewenste* vegetatie. Soortgelijke normatieve vragen dienen zich ook aan bij ontwikkelingen rond aquatische systemen: welke organismen dienen aanwezig te zijn in bijvoorbeeld de Waddenzee en in welke aantallen? Zijn 500 of 5000 zeehonden maatgevend?

Toenemende kennis kan tot andere verhoudingen leiden tussen feiten, waarschijnlijkheden, vermoedens en geloof. Soms wordt bestaande onzekerheid daardoor verkleind, soms juist ook vergroot. Met deze gebrekkige stand van kennis moet de politiek het doen en dit vergt dat men veelal moet varen op het kompas van de *perceptie* van risico's en onzekerheden, vanzelfsprekend gevoed door de beschikbare kennis en hypothesen. Hiernaast ver-ge-keuzen ook waarderingen: wat verstaat men onder een goede milieukwaliteit, welke milieubaarden wil men behouden of realiseren en tot welke prijs?

Erkenning van onzekerheden en risico's en van zeer uiteenlopende interpretatiekaders daarvoor, is voor politiek, beleid en wetenschap een lastige opgave. Een benadering vanuit de gedachte van een milieugebruiksruimte is politiek aantrekkelijk, omdat het de legitimatie van diep in het gedrag ingrijpende maatregelen vereenvoudigt. Het argument 'het kan niet anders, op straffe van het overschrijden van essentiële grenzen' vormt een aantrekkelijker legitimatie dan één in termen van 'dit moet omdat wij dit beter vinden voor het milieu'. Bestuurlijk is de benadering handzaam, omdat zo in principe harde randvoorwaarden zijn te formuleren als houvast voor de verschillende beleidssectoren. En voor de economische wetenschap bijvoorbeeld zijn dergelijke randvoorwaarden eveneens aantrekkelijk: daardoor kunnen goederen als schaarse goederen worden gedefinieerd en op dat vertrouwde terrein kan de economie goed uit de voeten.

Een pluralistische interpretatie van duurzame ontwikkeling vereist een andere benadering voor de analyse van de huidige en toekomstige benadering dan die welke inherent is aan de milieugebruiksruimte. Haavelmo en Hansen stellen terecht dat beleid gericht op het realiseren van duurzaamheid allereerst kennis vereist over de consequenties van alternatieve richtingen van menselijke activiteiten, zowel van productieve als consumptieve aard (Haavelmo en Hansen, 1992). Hiermee is de kern van de WRR-benadering getypeerd.

De milieugebruiksruimte is te zien - en wordt ook vaak gezien - als de wetenschappelijk gedefinieerde ruimte of voorwaarden voor menselijke activiteit en maatschappelijke continuïteit. Zo geformuleerd is het dus een *input* voor het politieke proces; de politiek kan binnen de toegestane marge besluiten tot meer of minder gebruik. Overschrijding van de ruimte leidt onherroepelijk tot aantasting van het draagvermogen.

In de benadering van de WRR is het aftasten van de mogelijkheden zelf een politiek proces, in interactie met wetenschappelijke informatie. Politieke waarderungen en wegingen zijn onlosmakelijk verbonden met wat moet worden gezien als wenselijke beperkingen op het gedrag. Een consensus over doelstellingen is natuurlijk niet uit te sluiten, maar dient wel te zijn gebaseerd op een zo goed mogelijk inzicht in de ontwikkelingsrichtingen die besloten liggen in de verschillende waardenoriëntaties. Een mogelijke consensus is dan te zien als een *output* van het politieke proces, en is dan niet zozeer een wetenschappelijk als wel een beleidsconcept.

Handelingsperspectieven en scenario's. Het startpunt van de WRR-aanpak wordt gevormd door het formuleren van een aantal verschillende, op duurzaamheid gerichte handelingsperspectieven. Duurzaamheid duidt op een relatie tussen 1) milieu en natuur en 2) de maatschappij die 3) de kwaliteit heeft langdurig stand te houden. De handelingsperspectieven zijn te zien als verzameling a priori veronderstellingen die gezamenlijk de *locus* definiëren van het risico ten aanzien van milieu en maatschappij dat men bereid is voor een lange termijn te lopen of juist wil vermijden. Uit deze risicopercepties vloeien de aangrijpingspunten voort voor handelen.

De handelingsperspectieven geven dus antwoord op de vraag welk gewicht men - gegeven de beschikbare informatie - toekent aan bepaalde milieurisico's en welke maatschappelijke risico's men bereid is te accepteren terwille van het eventueel mitigeren hiervan, dit alles zowel voor zichzelf als voor komende generaties.

Er zijn vier perspectieven uitgewerkt, die als symbolen meekregen: *Benutten, Beheren, Sparen en Behoeden*. Op de inhoud zal hier niet verder worden ingegaan.

Vergeleken met een situatie, waarin slechts één conceptie van duurzaamheid lijkt te bestaan, impliceert deze benadering natuurlijk wel een verbreding van het speelveld. Aanhangers van een bepaald handelingsperspectief zullen de duurzaamheidspretentie van andere perspectieven lang niet altijd geloofwaardig vinden. Het is echter niet zo dat het speelveld tot een 'anything goes' is verbreed. Om 'mee te tellen' als een op duurzaamheid gericht handelingsperspectief dient duidelijkheid te bestaan over de gepercipieerde relatie tussen de drie bovengenoemde elementen van de definitie van duurzaamheid. Opvattingen waarbij men ieder maatschappelijk risico wil

vermijden, *ongeacht* de gevolgen voor het milieu, worden niet serieus genomen, evenmin als een omgekeerde benadering.

Misschien is het derde element wel het meest ingrijpende uit de definitie die de Commissie-Brundtland van duurzame ontwikkeling gaf. Welke erfenis wil men voor komende generaties achterlaten? Juist hier ligt in de WRR-benadering dan ook de ratio voor het werken met scenario's. Door de keuzen die uit de handelingsperspectieven voortvloeien tegen het licht te houden van de langere termijn, wordt de erfenis die men de facto aan komende generaties nalaat, afgetast. Daarmee kan duidelijker worden of de aanvankelijke opvattingen bij nader inzien inderdaad *langdurig* een goed te achten relatie tussen mens en milieu garanderen.

Door de subjectieve component in het denken over duurzaamheid expliciet te maken, daaruit mogelijke keuzen af te leiden en deze te plaatsen tegen de achtergrond van mogelijke mondiale ontwikkelingen in de komende halve eeuw, beoogt de hier geschetste benadering het maatschappelijk leerproces te voeden. Op basis van de bereikte inzichten kunnen initiële opvattingen worden bijgesteld, andere specificaties worden gekozen en kan het debat over duurzaamheid een grotere precisie krijgen. De nadruk op het politieke gehalte van de noodzakelijke afwegingen betekent niet dat wordt afgedaan aan het commitment aan aanvaarde doelstellingen, maar wel dat het hierbij geen absolute noodzaken betreft maar zelf aangegane verantwoordelijkheden.

2. Perspectieven voor milieubeleid: een commentaar door Rob Weterings²

Met zijn rapport 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven' heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een belangwekkende bijdrage geleverd aan het debat over de betekenis van het begrip duurzame ontwikkeling voor beleid (WRR, 1994). Het rapport vormt de weerslag van een denkproces over mogelijke invullingen van het begrip duurzame ontwikkeling, zoals zich dat gedurende de laatste jaren binnen de Raad heeft ontwikkeld. Dit proces is ondersteund door een reeks achtergrondstudies die resulteren in toekomstscenario's voor de wereldvoedselvoorziening, energie, natuur, grondstoffen en water.

² De auteur is werkzaam bij het Studiecentrum voor Technologie en Beleid van TNO, Apeldoorn. Dit artikel is gebaseerd op een presentatie tijdens een discussiemiddag over het WRR-rapport 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven', georganiseerd op 21 september 1994 door de Programmering- en Studiegroep Milieu & Economie van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek.

De Raad heeft zijn advies aan de Regering gefundeerd op een diepgaand en degelijk stuk werk. De meerwaarde van het rapport ligt naar mijn mening vooral in de geformuleerde handelingsperspectieven en in het feit dat de Raad een aantal fundamentele vragen over de legitimatie van milieubeleid nadrukkelijk aan de orde stelt.

Polemiserende toon. Bij een vluchtige eerste lezing van het WRR-rapport viel mij op dat in de inleidende en conceptuele hoofdstukken is gekozen voor een nogal polemische stijl. Zo wordt het begrip duurzame ontwikkeling uitgebreid toegelicht op basis van een groot aantal publikaties uit binnen- en buitenland. Dit mondt uit in de - weinig verrassende - conclusie dat bij de operationalisering van duurzame ontwikkeling ten behoeve van besluitvorming zowel ecologische als de sociaal-economische dimensie in beschouwing genomen moet worden. Aan deze conclusie voegt de Raad een opmerkelijk zinnetje toe (WRR, 1994, 33):

"Het niet in beschouwing nemen van alle relevante aspecten bij de uitwerking van het begrip duurzame ontwikkeling blijkt eerder regel dan uitzondering te zijn."

Zo vroeg in het rapport wekt dit zinnetje niet alleen astronomische verwachtingen. Het is ook wat snerend naar al die andere organisaties en auteurs die - net zoals de WRR - hun eigen (bescheiden) poging hebben geleverd om het *mobilizing concept* duurzame ontwikkeling handen en voeten te geven, zonder de kracht ervan verloren te laten gaan.

Een halve pagina verder schetst de Raad met veel gevoel voor drama een karikatuur van het concept milieugebruiksruimte. Een karikatuur die, hoe kan het ook anders, vervolgens wordt afgeschoten. In de samenvatting wordt de kritiek als volgt geformuleerd (WRR, 1994, 8):

"Bij de conceptie van de milieugebruiksruimte die thans in veel beschouwing over duurzaamheid, en ook in het beleid, opgeld doet, wordt impliciet aangenomen dat de grenzen van deze ruimte wetenschappelijk zijn te bepalen. Daarmee wordt echter het normatieve en dus politieke karakter van te maken keuzen miskend."

Als een van diegenen die gelooft dat het zin heeft het concept milieugebruiksruimte verder te ontwikkelen en toe te passen (zie onder meer: Weterings en Opschoor, 1992 en 1994), meen ik een behoorlijk overzicht te hebben over recent werk op dit terrein. Inderdaad zijn niet alle uitwerkingen even fijngevoelig. Ik ken echter niet één voorbeeld van de kortzichtigheid die de Raad in "veel beschouwingen" meent te herkennen. Er zijn daarentegen vele publikaties waarin de wetenschappelijke onzekerheden omtrent de invloed van menselijk handelen op het milieu worden onderkend

en waarin nadrukkelijk wordt gewezen op het normatieve gehalte van elke interpretatie van duurzaamheid.

Het concept milieugebruiksruimte is natuurlijk geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de essentie van het begrip duurzame ontwikkeling zichtbaar te maken. De WRR gaat het eigenlijk niet om het concept milieugebruiksruimte. Via kritiek op dit concept lijkt de Raad zijn pijlen te willen richten op regering en Tweede Kamer. De politiek zou problemen met de legitimiteit van beleid willen ontlopen door zich te verschuilen achter een façade van schijnbare objectiviteit. Misschien verklaart dit de polemische toonzetting, maar of zo'n toonzetting de meest aangewezen manier is....

Een voluntaristische neiging. De invulling van duurzame ontwikkeling die de Raad voorstelt houdt in dat expliciete keuzen worden gemaakt met betrekking tot acceptatie van milieurisico's en opvattingen over wat de maatschappij aan veranderingsprocessen kan verwerken. Hiertoe worden vier ideaaltypische handelingsperspectieven geformuleerd: benutten, beheren, sparen en behoeden. Elk van deze handelingsperspectieven wordt uitgewerkt tot een scenario voor de wereldvoedselvoorziening, energie, natuur, grondstoffen en water.

De handelingsperspectieven zijn geïnspireerd op de zogenaamde culturele theorie. Deze theorie vindt zijn oorsprong in cultureel-antropologisch onderzoek van Mary Douglas naar tribale culturen. Douglas heeft het zogenaamde groep-raster-model gepostuleerd dat vier culturele oriëntaties onderscheidt op grond van de mate waarin een individu zichzelf lid van een groep voelt (groep) en de mate waarin binnen een groep geformaliseerde relaties tussen de groepsleden bestaan (raster). Belangwekkend van het groep-raster-model is dat het verband legt tussen de culturele oriëntatie van individuen en hun sociale context. Dit is verder uitgewerkt voor sociale actoren door mensen als Aaron Wildavski, Michael Thompson en Michiel Schwartz (zie Douglas en Wildavski, 1982; Thompson, 1983; Schwartz, 1987; Schwartz, Thompson, 1990). Betrekkelijk recent is het groep-raster-model door de twee laatstgenoemde gebruikt om verschillen in houding tegenover de natuur inzichtelijk te maken. De WRR baseert zich met de formulering van haar handelingsperspectieven op het werk van de laatstgenoemde auteurs.

Schwartz en Thompson (1990) maken onderscheid tussen vier ideaaltypische actoren (zie figuur 1), elk met een eigen houding ten aanzien van de natuur. De 'Individualist' (zwak groepsgevoel, weinig geformaliseerde groepsrelaties) is van mening dat de natuur wel een tegen een stootje kan. Hoewel het rapport daarover zwijgt, baseert de WRR het handelingsperspectief 'Benut-

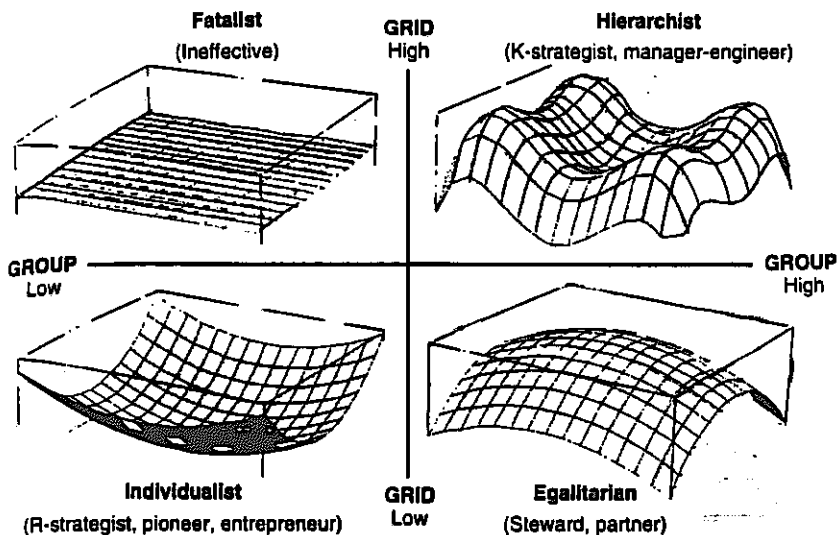
ten' op deze opvatting.

De 'Egalitarian' (sterk groepsgevoel, weinig geformaliseerde groepsrelaties) is daarentegen van mening dat de natuur in een labiele evenwichtpositie verkeert en kwetsbaar is voor elke menselijke interventie. Op deze opvatting baseert de Raad het handelingsperspectief 'Behoeden'.

Een tussenpositie neemt de 'Hierarchist' (sterk groepsgevoel, sterk geformaliseerde groepsrelaties) in, die de opvatting is toegedaan dat de natuur in zekere mate tolerant is voor interventies. Op deze opvatting baseert de Raad twee handelingsperspectieven: 'Beheren' en 'Sparen' die aangrijpen op veranderingen in respectievelijk produktiewijzen en consumptiepatroon.

Het vierde ideaaltipe tenslotte, de 'Fatalist' (zwak groepsgevoel, sterk geformaliseerde groepsrelaties) is van mening dat de natuur ongevoelig is en dat handelen geen enkel perspectief biedt. Voor dit ideaaltipe formuleert de Raad dan ook geen handelingsperspectief.

Figuur 1: Vier verschillende houdingen ten aanzien van de natuur en de bijbehorende typen sociaal gedrag (Schwartz en Thompson, 1990).



GROUP = degree to which individual feels him/herself a member of the group
 GRID = degree to which formal relationships between group-members exist

Vanuit de vier handelingsperspectieven (benutten, behoeden, beheren en sparen) ontwikkelt de Raad scenario's voor de genoemde deelgebieden. Wanneer de Raad echter een eigen standpunt bepaalt ten aanzien het

gewenste scenario voor de onderscheiden deelgebieden, neigt men naar een overschatting van de mogelijkheden voor keuze tussen verschillende handelingsperspectieven. Bij toekomstgericht onderzoek is het gebruikelijk om twee of meer scenario's te ontwikkelen en daarmee een veld van mogelijkheden op te spannen waarbinnen toekomstige ontwikkelingen zich waarschijnlijk manifesteren. Het is echter allerminst gebruikelijk om, zoals de Raad in zijn standpuntbepaling doet, vervolgens te kiezen voor één van de scenario's als zijnde de meest wenselijk geachte ontwikkelingsrichting. Bovendien komt de Raad in de verschillende gebieden soms tot strijdige keuzen. Zo kiest men bij energie voor een scenario tussen 'Beheren' en 'Behoeden' en bij wereldvoedselvoorziening voor een scenario tussen 'Benutten' en 'Sparen'. Het lijkt er op dat de Raad zich er niet van bewust is dat het door haar gehanteerde groep-raster-model verband legt tussen culturele oriëntatie en sociale context. Met andere woorden: dat de geformuleerde handelingsperspectieven niet naar believen kunnen worden verkozen, maar voor een belangrijk deel vastliggen in de sociale context en dominante oriëntatie van de handelende actor. Ons handelen wordt niet alleen gericht door onze wil, zoals de voluntaristen hopen, maar tevens door onze veelal beperkte mogelijkheden.

Door de sociale context van handelingsperspectieven buiten beschouwing te laten, gaat de Raad geheel voorbij aan het feit dat actoren niet alleen uiteenlopende opvattingen over duurzame ontwikkeling huldigen, maar dat zij ook verschillende posities innemen in geïnstitutionaliseerde netwerken en beschikken over ongelijke middelen en mogelijkheden om ontwikkelingen te sturen in een door hen wenselijk geachte richting. Zo is de Raad van mening dat tal van vraagstukken, zoals de uitputting van fossiele energie, meer dan nu het geval is op de politieke agenda thuis horen, maar gaat hij niet in op de vraag waarom deze vraagstukken tot op heden in het proces van agendavorming zijn afgefallen en welke institutionele randvoorwaarden vervuld moeten zijn om dit te veranderen. In zijn poging bij te dragen aan strategische beleidsvorming richt de WRR zich aldus uitsluitend op de inhoud van beleid en niet of nauwelijks op het proces van beleidsvorming en het zich daarin voltrekkende krachtenspel van actoren. Dit is een gemiste kans van formaat.

Gemiste kansen. Ook in sociaal-economisch opzicht laat de Raad enkele kansen liggen. Vooral in de hoofdstukken waarin scenario's voor diverse deelgebieden worden uitgewerkt. Deze hoofdstukken bieden goed inzicht in de technologische mogelijkheden die ter beschikking staan of zullen komen en de daarmee verbonden ecologische consequenties. De sociaal-economische dimensie is echter relatief onderbelicht. Een extreem voorbeeld daarvan vormt het hoofdstuk over de wereldvoedselvoorziening.

Al meteen in de probleemschets van het betreffende hoofdstuk valt op hoe sterk men zich concentreert op (trends in) de gemiddelde hoeveelheid voedsel die per hoofd van de wereldbevolking wordt geproduceerd. Vastgesteld wordt dat de afgelopen decennia een stijgende trend kan worden waargenomen. Achter deze gemiddelde waarden gaat echter een minder rooskleurige realiteit schuil, aangezien het geproduceerde voedsel ongelijk is verdeeld over de wereldbevolking. Het rapport maakt hier weliswaar melding van, maar besteedt verder nauwelijks aandacht aan armoede, oorlogen en rampen, de landbouwpolitiek van dominante economische marktpartijen en andere factoren die aan deze ongelijke verdeling ten grondslag liggen.

In de scenario's gaat men nog een stap verder in technocratische richting. Eenzijdig richt de verkenning zich op een inschatting van de maximale potenties van landbouwtechnologie. Dit leidt tot de geruststellende conclusie dat er "Meer dan genoeg eten (is) voor de hele wereld", waarmee een landelijk ochtendblad menig ontbijt heeft opgevrolijkt. Ook voor de landbouw geldt echter dat technologische potenties alleen dan optimaal tot ontwikkeling komen als het gehele technologisch systeem aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het gaat dan onder meer over fysieke en organisatorische randvoorwaarden, succesvol kennis- en technologie-overdracht, infrastructurale eisen en financiële middelen voor de benodigde investeringen. Ook de Raad is zich hiervan bewust:

"In alle gevallen vereisen de hier geschetste scenario's dat het gehele landbouwsysteem ten opzichte van de huidige structuur enorme wijzigingen ondergaat. Deze wijzigingen vereisen een volledige coöperatie van alle betrokkenen" (WRR, 1994, 70).

Dit bewustzijn heeft echter niet geleid tot een explicitering van de sociaal-economische condities die vervuld dienen te zijn om zulke drastische wijzigingen te kunnen realiseren.

Tot besluit. De kernboodschap van het WRR-rapport is dat duurzaamheid een politiek vraagstuk is. Om het begrip duurzaamheid als deugdelijk functionerend beleidsconcept uit te werken is het volgens de Raad noodzakelijk dat afwegingen worden gemaakt tussen milieurisico's en maatschappelijke risico's. Met alle respect voor de waardevolle bijdrage die de Raad met dit rapport heeft geleverd, blijf ik het jammer vinden dat hij er niet in is geslaagd de institutionele dimensie van zijn kernboodschap uit te werken. Dat duurzame ontwikkeling het maken van afwegingen veronderstelt zal weinigen verbazen. Een vraag die blijft hangen is echter: door wie en in welk type beleidsproces zouden deze afwegingen tot stand moeten komen, gegeven het palet aan opvattingen over duurzame ontwikkeling.

3. Betwistbare (On)Zekerheid. Het nut van geobjectiveerde duurzame risico's

door Herman Vollebergh³

"Nothing is more certain than the prevalence of uncertainty about the consequences of any economic decision."

Peter J. Hammond, (1987).

Eenieder die de wetenschappelijke discussie over milieukwesties volgt, komt ongetwijfeld onder de indruk van de grote mate van onzekerheid en de gebrekkige kennis die op zoveel terreinen van dit gebied heerst. Dit is bij voorbeeld het geval bij het debat over de mogelijke veranderingen van het klimaat tengevolge van menselijk ingrijpen. Maar ook kwesties waarover zekerheid leek te bestaan, worden soms door nieuwe informatie plotseling opnieuw opgerakeld, zoals de recente bijstellingen van (NASA) berekeningen voor de aantasting van de ozonlaag boven het Noordelijk Halfrond. Voor sommigen zijn dergelijke onzekerheden zelfs voldoende om te prediken dat de ondergang van het milieu een moderne mythe is (Beckman, 1992), voor anderen juist een pleidooi tot het verwerven van meer kennis (Heertje, 1990).

De wetenschappelijke onzekerheid lijkt in schril contrast te staan met de zekerheden die in het politieke en maatschappelijke besluitvormingsproces opgeld doen. Zo kent Nederland bij voorbeeld welomschreven milieudoel-einden. Deze drukken na te streven milieuwwaarden uit, zoals de norm dat Nederland in 2000 nog slechts 195 'klimaatveranderings-equivalenten' uit zou mogen stoten (NMP-2, 1993). Sommigen gaan echter nog verder en menen dat milieudoelen zelfs van een hogere orde zouden zijn dan andere doelen van economische politiek als volledige werkgelegenheid (SER, 1989). De reden hiervoor zou zijn dat duurzaamheid zou impliceren dat het 'economisch systeem' voor wat betreft haar lange termijn bestaansvoorwaarden geheel afhankelijk zou zijn van een goed functionerend ecologisch systeem.

In dit spanningsveld tussen wetenschap en de vormgeving van de economische politiek in brede zin heeft de WRR met zijn recente rapport *Duurzame Risico's: een blijvend gegeven* stelling genomen. Hij heeft gemeend twijfel te moeten zaaien bij de door de Raad gepercipieerde neiging

³ Met dank aan J. Vromen voor commentaar op een eerdere versie. De auteur is verbonden aan de vakgroep Economische Politiek en het Onderzoekcentrum voor Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

om op wetenschappelijke gronden inhoud te geven aan begrippen als 'duurzame ontwikkeling' door operationalisering van concepten als het 'draagvermogen' van het milieu en het gebruik hiervan als basis voor het beleid van de overheid. Met name moet het in Nederland gepropageerde begrip 'milieugebruiksruimte' het wat de WRR betreft ontgelden (zie onder meer Opschoor, 1987 en Weterings en Opschoor, 1994). Kernachtig wordt gesteld:

"... dat het uitermate moeilijk en vaak zelfs onmogelijk is om dit draagvermogen wetenschappelijk te bepalen. Zelfs als dat wel zou lukken, dan is 'draagvermogen' moeilijk te vertalen naar randvoorwaarden voor activiteiten. Tenslotte zijn deze randvoorwaarden niet eenvoudig te vertalen in het geboden gedrag." (WRR, 1994, 27)

De Raad meent dat duurzaamheid in uiterste instantie een afweging is waarin subjectiviteit onontkoombaar is omdat "feiten nu eenmaal altijd verschillend kunnen worden gewaardeerd" (Schoonenboom in dit nummer). De oorzaak hiervan zou gelegen zijn in de vaststelling (feit?) dat, zoals de ondertitel van het rapport zegt, *duurzame risico's een blijvend gegeven zijn*.

In deze bijdrage zal ik mij concentreren op de vraag of de stelling dat *duurzame risico's een blijvend gegeven* zijn wel noodzakelijk leidt tot de door de WRR betrokken stelling dat het op grond van wetenschappelijke inzichten afleiden van het 'draagvermogen' het politieke karakter van afwegingen verdoezelt. Ondanks de waardering die ik heb voor het rapport en deze kwestie van eminent belang acht, meen ik dat de WRR te ver doorschiet. Twee zaken dienen hier scherp gescheiden te worden: enerzijds de rol van onzekerheid bij wat ik de 'objectivering' van de informatie over milieukwaliteit zal noemen, en anderzijds het normatieve debat over milieudoeleinden in relatie tot andere doeleinden ('politisering'), *gegeven* de op de een of andere wijze verkregen informatie. Het normatieve debat zal in alle gevallen moeten worden gevoerd onafhankelijk van de vraag of deze informatie zeker of betrouwbaar is! Derhalve volgt uit de onzekerheidspremissie van de WRR niet noodzakelijk de conclusie dat hierdoor maar beter kan worden afgezien van een begrip als milieugebruiksruimte in het beleid.

Allereerst zal het door de Raad gehanteerde onzekerheids- en risicobegrip tegen het licht worden gehouden. De WRR gebruikt het risicobegrip om de inherente subjectiviteit van een begrip als milieugebruiksruimte aan te tonen. Voor de constatering dat het vaststellen van doeleinden subjectiviteit en dus normativiteit (sic!) impliceert is het risicobegrip echter volkomen overbodig, maar eenmaal uit de fles gehaald vraagt dit wel om een consistente behandeling en juist daarover heb ik de nodige twijfels. Vervolgens wordt aangetoond dat de Raad in zijn terechte ijver om een mogelijk ecologisme in

het debat over de doelstellingen van economische politiek aan de kaak te stellen, het kind met badwater en al dreigt weg te gooien. Het politieke afwegingskader is zonder meer gebaat bij expliciete informatie die betrokken kan worden bij de reeds bestaande, en eveneens in wetenschappelijke zin als tekortschietend aan te merken sociaal-economische informatie.

Beslissen bij Risico en Onzekerheid. Kern van het WRR-rapport lijkt het begrip *onzekerheid*. Beslissingen over het milieu worden genomen onder condities waarin toekomstige standen van zaken onzeker zijn. Het is bij voorbeeld onzeker welke gemiddelde temperatuur de aarde in 2050 of 2100 zal hebben, hoeveel koolstofdioxide (CO₂) of andere broeikasgassen daarbij in de atmosfeer zullen voorkomen, maar ook hoe de samenhang is tussen de verschillende onderdelen van bij voorbeeld de koolstofcyclus welke voor dit laatste zo belangrijk is. Nog lastiger of onzekerder is daarbij het vaststellen van de invloed van het menselijk ingrijpen: zal een energietraject met overwegend fossiele brandstoffen deze temperatuur doen oplopen, en zo ja, met hoeveel (tienden van) graden?⁴ Aangezien op dergelijke vragen moeilijk een antwoord is te geven, met name door de vele onlosmakelijk met elkaar verbonden terugkoppelingen van stromen en voorraden in de koolstofcyclus, zal de wetenschap ten principale geen 'duurzaam niveau' van CO₂ in de atmosfeer kunnen aanwijzen en nog minder aan kunnen geven wat hiervan de consequenties zouden zijn voor een of andere kritische emissiewaarde van CO₂ ten gevolge van het menselijk handelen.

Dit voorbeeld van het inderdaad omstreden klimaatveranderingsvraagstuk, is in de ogen van de WRR exemplarisch voor iedere poging tot het vaststellen van een of ander draagvermogen van het milieu:

"De keuzen die ten aanzien van de aan komende generaties na te laten erfenis moeten worden gemaakt, worden dus gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid. Er kan bovendien niet van worden uitgegaan dat deze onzekerheid ooit kan worden weggenomen. Voortschrijdende wetenschapsonwikkeling kan het inzicht in relaties vergroten maar evenzeer de onzekerheid daarover." (WRR, 1994, 19)

Met de constatering dat de onzekerheid in verband met de wetenschappelijke kennis omtrent het milieu groot is en naar verwachting groot zal blijven, heb ik niet de minste problemen (Vollebergh, 1989). Problematischer is mijns inziens echter de vertaling van deze onzekerheid naar het (maatschappelijke) beslisproces, met andere woorden, welke consequenties deze onzekerheid

⁴ Schoonenboom's stelling dat "de verhoging door menselijk toedoen van het atmosferisch gehalte aan CO₂ onmiskenbaar" zou zijn (mijn cursivering), is in dit kader onbegrijpelijk, aangezien dát nu juist onzeker is (zie bij voorbeeld K. Knip, 1994).

voor het maken van keuzes en het analyseren daarvan heeft.

Volgens de WRR maakt deze onzekerheid ".. het onmogelijk met één objectief vast te stellen invulling van duurzaamheid of duurzame ontwikkeling te werken." (WRR, 1994, 22). Omdat niet alleen de kennis omtrent het milieu tekortschiet maar evenzeer die over de consequenties van het menselijk handelen is in feite alles onzeker. Hierdoor zijn beslissingen inherent subjectief en dus normatief (!) omdat percepties van de risico's verschillen (42). Met behulp van ex ante onderscheiden handelings-perspectieven geeft de WRR het belang van verschillen in risicohouding weer. Daarbij wordt de risicoperceptie van milieurisico's en maatschappelijke (verander)risico's als gevolg van benodigde gedragsveranderingen bepalend gedacht voor de risicohouding. Interessant genoeg is echter voor de scenario-berekeningen aangenomen dat:

".. duurzaamheid impliceert dat de huidige milieurisico's als onaanvaardbaar groot worden gezien en dat de bereidheid bestaat tot maatschappelijke aanpassingen. Over de omvang van de gepercipieerde milieurisico's en de mate waarin men bereid is ter mitigering daarvan maatschappelijke risico's te aanvaarden, kunnen verschillende posities worden ingenomen."
(idem, 45).

Kennelijk durft de WRR niet de radicale conclusie te trekken dat zelfs over de aard van de onzekerheid geen overeenstemming bestaat, en dus vooronderstelt zij wel een minimale consensus.

De analyse van de WRR kan op haar interne consistentie worden onderzocht door te bezien hoe onzekerheid en risico in besluitvormingstheorieën wordt geanalyseerd. Om te beginnen is het essentieel te onderscheiden tussen wat ik zal noemen fundamentele en traceerbare onzekerheid (of risico). *Fundamentele* onzekerheid heeft betrekking op wat radicale subjectivisten onder het begrip onzekerheid verstaan (Littlechild, 1989, 29). Volgens deze opvatting is men niet alleen onwetend met betrekking tot welke vooraf gegeven standen van zaken zullen ontstaan, maar tevens welke standen van zaken zich überhaupt kunnen voordoen. In dergelijke situaties is sprake van een omgeving waarin onzekerheid zowel kwalitatieve als ook kwantitatieve onzekerheid kent en eenieder in feite in het donker tast. Hiertegenover staan vormen van wat ik *traceerbare* onzekerheid noem. Traceerbare onzekerheid impliceert dat er licht is omdat het op de een of andere wijze mogelijk is waarden toe te kennen aan potentieel op te treden standen van zaken. Deze premisse maakt het mogelijk beslissituatie onder onzekerheid of risico te analyseren (Machina and Rothchild, 1987). Indien met behulp van risico wordt geanalyseerd wordt verondersteld dat er specifieke numerieke of

objectieve waarschijnlijkheden bestaan (een waarschijnlijkheidsverdeling) waarin toevalligheden zijn uit te drukken, terwijl dit niet geldt voor beslissituaties onder onzekerheid. In dit laatste geval heeft de Bayesiaanse revolutie gezorgd voor nieuwe mogelijkheden ook deze vorm van onzekerheid te analyseren door middel van subjectieve waarschijnlijkheden (onder meer is 'rationeel leren' dan mogelijk). Wel is het in deze analyses noodzakelijk ex ante enig idee te hebben omtrent de mogelijk op te treden standen van zaken.

De positie van de WRR is in dit opzicht onhelder. Het maakt in onzekerheidsanalyses een wereld van verschil of men het 'moeilijk' dan wel 'onmogelijk' acht om het draagvermogen te bepalen. Indien dit onmogelijk wordt geacht kan slechts sprake zijn van fundamentele onzekerheid en zou dus ook een analyse in termen van subjectieve onzekerheid inconsistent of overbodig zijn. Het lijkt er op dat de WRR ondanks de suggestie dat het "vaak onmogelijk" is om het draagvermogen te bepalen toch uitgaat van moeilijkheden bij het vaststellen van dit draagvermogen en dus gebruik kan maken van traceerbare onzekerheid. Dit blijkt uit de reductie van het maatschappelijk beslissingsproces tot een analyse van beslissingen waarin subjectieve percepties van risico te traceren zouden zijn. Bovendien impliceert de hiervoor reeds aangehaalde premisse van de WRR, namelijk dat alle vier de onderscheiden handelingsperspectieven overeenstemmen in het als onaanvaardbaar groot zien van de huidige milieurisico's, dat die moeilijkheden zelfs minder groot zijn dan oorspronkelijk gesuggereerd. Er is kennelijk, ook volgens de WRR toch al vooraf minimale overeenstemming over een of andere uitdrukkingwijze, waardoor talloze mogelijke, eventueel zelfs door risicozoekende individuen gewenste standen van zaken, vervallen.

Aangezien er in de WRR studie kennelijk sprake is van traceerbare onzekerheid, waarbij bovendien niet alle mogelijke standen van zaken zijn toegestaan, is er dus geen ruimte meer voor een radicaal subjectivisme. Het is immers mogelijk verschillende (subjectieve) waarden toe te kennen aan de mogelijk op te treden standen van zaken, zij het binnen bepaalde waarden en normen. Een dergelijke gedeelde perceptie van wenselijke toekomstige standen van zaken dient echter wel op de een of andere wijze tot uitdrukking te worden gebracht bij de selectie van de verzameling waaruit het voor de individuen toegestaan is om hun (risico- of onzekerheids)waarden toe te kennen. Dan is het wel een fundamentele vraag hoe het mogelijk is deze objecten zodanig vast te stellen dat ook een gedeelde achtergrond kan worden gecreëerd? En daarvoor lijkt het noodzakelijk minimale kennis te veronderstellen over toekomstige standen van zaken en wat als duurzame standen van zaken kan worden bestempeld? Hier is dus sprake van een contradictie. Immers, als kennis over duurzaamheid wordt voorondersteld,

kan niet tegelijkertijd worden volgehouden dat hier sprake is van een radicaal subjectivisme. Daarmee vervalt echter wel de grond voor een verzet tegen het gebruik van concepten als draagvermogen of milieugebruiksruimte als operationalisaties van duurzaamheid. Deze contradictie had dan ook niet fraaier kunnen worden geïllustreerd dan met het instemmende citaat van de WRR met degenen die het concept juist in deze zin introduceerden en het gebruik ervan bepleiten (WRR, 1994, 40). De vraag lijkt daarom gerechtvaardigd of hier niet een stropop is gecreëerd.

De WRR lijkt de consequenties van de aard van zijn eigen kritiek ook niet zelf te willen dragen. Of het is überhaupt onmogelijk een of ander draagvermogen van het milieu vast te stellen, en dat geldt dan zowel voor een door de wetenschap vast te stellen draagvermogen, maar evenzeer voor door de samenleving vast te stellen risico's. Of het is wel op de een of andere wijze mogelijk, maar dan geldt dit evenzeer voor beide werelden. De vraag wat hier de rol is van subjectiviteit dan wel normativiteit is een heel andere kwestie en staat geheel los van de onzekerheid met betrekking tot de kennis over dit draagvermogen. Terecht bestrijdt de WRR mijns inziens iedere suggestie als zou een door de wetenschap vastgesteld draagvermogen *objectieve* grenzen opleveren en in de plaats kunnen komen van een maatschappelijk afwegingsproces, maar zoals ik in de volgende paragraaf zal aantonen, biedt het concept milieugebruiksruimte nu juist bij uitstek de mogelijkheid voor een permanent normatief debat. In deze zin zijn de exercities in het tweede deel van het WRR rapport ook zeer interessant, aangezien deze laten zien dat zelfs indien er een gedeelde minimale overeenstemming bestaat over de richting van de gewenste maatschappelijke ontwikkeling en de daaraan onlosmakelijk verbonden risico's, niettemin toch grote verschillen aan het licht kunnen treden bij het beoordelen van mogelijke standen van zaken vanwege verschillen in risicohouding.

Doelstellingbepaling en Beleidsafwegingen. Een mogelijke verklaring voor de geconstateerde problemen in het WRR rapport is ongetwijfeld gelegen in het tweede doel van het rapport, namelijk de verwerping van iedere suggestie als zouden begrippen als duurzaamheid, milieugebruiksruimte of draagvermogen een hiërarchie in beleidsdoelen suggereren. Met onwetendheid of onzekerheid heeft dit echter op zichzelf niets te maken. In het politieke debat over doelstellingen en de afruil daartussen gaat het immers om normatieve afwegingen, *gegeven* de al of niet zekere, dan wel al of niet objectieve uitdrukkingen van milieukwaliteit. Dergelijke discussies worden gewoonlijk gevoerd in termen van de bekende doelstellingen van economische politiek (onder meer stabiele economische groei en een verantwoorde milieukwaliteit) en de afwegingen die bij de realisatie hiervan in het geding zijn.

Kernvraag is dan in hoeverre concepten als duurzaamheid, duurzame ontwikkeling en draagvermogen in deze context van het politieke debat al of niet betekenis hebben. De WRR is de mening toegedaan dat, op grond van de hiervoor geschetste onzekerheid met betrekking tot het objectief vaststellen van deze grenzen, deze begrippen maar beter achterwege kunnen blijven. Want, zo wordt gesteld:

"In Nederland is de uitwerking die er in het NMP aan is gegeven het overheersende beeld van duurzaamheid. Dit beeld houdt in dat-de eisen die een duurzaam milieu stelt, zijn vast te leggen. In feite is dan ook gegeven aan welke eisen een duurzame samenleving moet voldoen. In de uitvoering van het milieubeleid blijkt echter dat juist daarbij conflicten optreden. (...) Bij de uiteindelijke keuze zal een afweging moeten worden gemaakt die zowel recht doet aan de milieu-eisen als aan de maatschappelijke eisen." (WRR, 1994, 29)

Dit citaat maakt in een notedop duidelijk dat de WRR een beeld opwerpt als zou het NMP en de daarin naar voren gebrachte milieubeleidsdoeleinden eenzijdig het maatschappelijk afwegingskader voor eens en voor altijd overbodig maken. Gevoegd bij de reeds geconstateerde twijfel om het draagvermogen eenduidig en objectief te operationaliseren valt in feite iedere basis onder een expliciet op doeleinden gebaseerd milieubeleid weg.

Deze visie roept tal van vragen op. Moet deze visie dan niet ook op andere terreinen van de economische politiek worden toegepast? Hoe kan dan nog convergentie in subjectieve percepties worden bereikt? Is het werkelijk zo dat de doeleinden in het NMP eenzijdig tot stand zijn gekomen zonder dat daarbij de relatie mens en milieu is betrokken? Is duurzame ontwikkeling identiek aan duurzaamheid en/of milieugebruiksruimte? Impliceren deze begrippen en hun gebruik inderdaad een afwegingskader dat voor eens en voor altijd wordt vastgesteld en leerprocessen buitensluit? Helaas gaat het WRR rapport nu juist niet op deze vragen in en blijft het bij de constatering dat keuzes gemaakt dienen te worden en dat deze afwegingen vereisen. Ik zal kort een drietal relevante kwesties bespreken. Allereerst zal ik met de WRR betogen dat afwegingen steeds geboden blijven en dat zeker vanuit het oogpunt van de wetenschap voorkomen moet worden dat een maatschappelijk legitimitetsdebat buiten de deur wordt gehouden. Ten tweede, zal ik contra de WRR betogen dat genoemde concepten nu juist bij uitstek een debat in termen van *geobjectiveerde* informatie mogelijk maakt. Ten derde, wordt aangetoond dat dit nu juist ook de feitelijke gang van zaken in de Nederlandse beleidsdiscussie is.

Zeker, met de WRR kan men betogen dat ook het concept duurzaamheid noopt tot afwegingen. In dit verband kan inderdaad worden gewezen op het

gevaar van wat ik eerder *ecologisme* heb genoemd (Vollebergh, 1993). Ecologisme impliceert dat een of meer milieudoelstellingen als ultieme doelstelling voor economische politiek wordt gepostuleerd waaraan andere doeleinden ondergeschikt zouden moeten zijn. Van een dergelijke verabsolutering van milieudoeleinden is bij voorbeeld sprake in de filosofische stroming 'Deep Ecology' (Zweers, 1994), maar deze visie kan op subtielere wijze tot uitdrukking komen wanneer bij voorbeeld wetenschappers de suggestie wekken zelf in staat te zijn tot het vaststellen van de waarde van maatschappelijke doelstellingen. Een dergelijke criteriologie ontkent naar analogie van het economisme (het postuleren van welstandsgroei, zoals weergegeven door groei van het BNP, als ultieme doelstelling van economische politiek), de mogelijkheid van een afruil van doelstellingen (Hennipman, 1962). En inderdaad, zoals de WRR terecht laat zien, zijn er ook met betrekking tot het milieu tal van afwegingen in het geding op terreinen als energievoorziening of bevolkingsontwikkeling. Afweging blijft steeds geboden en wetenschappers dienen te voorkomen dat zij een maatschappelijk legitimitheidsdebat buiten de deur houden. Niettemin kan het wetenschapsforum vaak wel behulpzaam zijn bij het levendig houden van dit debat, zoals Popper bij voorbeeld betoogt (Popper, 1979).

In hoeverre staan nu de door de WRR bekritiseerde concepten een dergelijk debat in de weg? Teneinde deze vraag te beantwoorden is het zinvol het gehele afwegingskader rond de doeleinden van economische politiek in de beschouwing te betrekken. Zoals bekend is het, zeker in Nederland, gangbaar het debat over de doelstellingen van economische politiek en de mogelijke vormen van afruil daartussen niet in termen van subjectieve nutseenheden maar in termen van *geobjectiveerde* informatie te voeren. Deze informatie komt tot stand op grond van statistische metingen of eveneens met behulp van scenario's berekende (toekomstige) waarden (CPB). Bekende voorbeelden zijn natuurlijk het Bruto Nationaal Produkt en de inflatieontwikkeling, maar ook dergelijke berekeningen zijn bepaald niet onomstreden (Eisner, 1988). En bovendien, waarom zou hier niet evenzeer geobjectiveerde milieu-informatie mee kunnen spelen? Het is juist bijzonder gewenst goede milieumodulen te ontwikkelen die de bestaande asymmetrie in geobjectiveerde informatie tussen beleidsdoeleinden doorbreekt (Keuning, 1992).

Wat dit punt betreft lijkt niet noodzakelijk een verschil van mening te bestaan. Anders ligt dit met betrekking tot het inhoud geven van na te streven doeleinden. In dat geval gaat het niet om het vinden van behulpzame informatie, maar om *normatieve* doeleinden en de relatie hiervan met andere mogelijke doelen. Onduidelijk is waarom hier niet gebruik zou kunnen worden gemaakt van de overigens verschillende concepten duurzaamheid,

milieugebruiksruimte en draagvermogen. Zo heeft duurzaamheid vaak lang niet alleen betrekking op het milieu, zoals de WRR suggereert. Vaak worden operationalisaties van dit begrip juist gekenmerkt doordat meerdere doelen van economische politiek tegelijkertijd en in hun onderlinge relatie als uitgangspunt worden genomen (Pezzey, 1992). Verder sluit een louter in termen van milieudoelen geoperationaliseerd begrip milieugebruiksruimte, geenszins uit dat vervolgens in de politieke afweging gewoon andere keuzes worden gemaakt. Ditzelfde geldt voor een louter op grond van wetenschappelijke inzichten afgebakende ruimte (met eventuele onzekerheidsmarge in verband met onwetendheid) aangezien hierdoor evenzeer iteratieve processen tussen wetenschap en maatschappij binnen een bepaald tijdsbestek en tussen tijdstippen mogelijk is. Bovendien mag hierbij niet worden vergeten dat deze normen veelal tot stand komen als gevolg van een aan den lijve gevoelde aantasting van het milieu ('geen zalm meer in de Rijn' en 'dode bossen in het Zwarte Woud') die als negatief wordt bestempeld. Met behulp van deze normen kunnen vragen als wat zouden we nu in principe moeten doen teneinde de kans op behoud van het loofbos in de toekomst te vergroten, concreter worden beantwoord en is het gewenst inzicht te hebben in depositienormen voor verzuring en de relatie hiervan met emissies ten gevolge van menselijk handelen. In het beleid komen vervolgens vanzelf afwegingen tot stand, wanneer de consequenties van een doel in beeld komen. Deze normen geven echter meer houvast dan wanneer louter met slagen in de lucht moet worden gewerkt.

Er lijkt dus weinig tegen het hanteren van concepten als duurzaamheid en milieugebruiksruimte als mogelijk afbeeldingskader van operationalisaties van normatieve doeleinden in het milieubeleid. Milieugebruiksruimte als ijkpunt of doel-maat is nu eenmaal iets geheel anders dan milieugebruiksruimte als meta-norm, maar zonder maat komen alle normen in de lucht te hangen. Dit concept geeft een aanzet tot een kader waaraan de doelstelling van economische politiek 'verantwoorde milieukwaliteit' kan worden afgemeten en vergeleken met andere doeleinden. Dit is ook de weg die in de praktische politiek tot nu toe is gevolgd. Van verabsolutering van de doeleinden van het NMP is tot op heden weinig te merken. Misschien dat tijdens de tijdelijke hausse in de aandacht voor het milieu, eind jaren '80 en begin jaren '90, het milieu veel politiek gewicht in de schaal legde, nu, nauwelijks enkele jaren en een nieuw milieuplan verder, blijkt dat de legitimiteit voor stringente milieupolitiek als sneeuw voor de zon is verdwenen. Het niet verder aanscherpen van milieudoelen bij het tot stand brengen van het NMP-2 is hiervan slechts één signaal. Thans lijkt het nastreven van volledige werkgelegenheid eerder de status van allesoverheersende norm te hebben. In hoeverre daarmee de milieurisico's niet te sterk zijn opgelopen, is een vraag die ongetwijfeld scherper in beeld kan

komen wanneer we de beschikking zouden hebben over meer inzicht in het 'draagvermogen' van het milieu.

Overigens dient er in dit verband wel op gewezen te worden dat de WRR al te gemakkelijk duurzaamheidsnormen gelijkstelt aan milieubeleidsnormen van de overheid. De duurzaamheidsnormen zouden in termen van 'draagvermogen' kunnen worden geïnterpreteerd en geven (al of niet onzekere) waarden waaraan een bepaald onderdeel van de milieukwaliteit zou kunnen worden afgemeten. Zo is nu door wetenschappers (inderdaad!) berekend dat een depositienorm van 400 zuurequivalenten (ZEQ) per hectare op lange termijn gezonde bossen zou garanderen. Of deze norm ook een milieubeleidsnorm is, valt eenvoudig af te leiden uit de geopenbaarde voorkeuren van de overheid (Vollebergh, 1993). En wat blijkt? Zelfs de NMP-norm of streefwaarde die "duurzaamheid binnen één generatie belooft" wijkt nog zeer sterk van deze waarde af, in casu 1400 ZEQ in 2010, terwijl dit niveau in 1993 nog zo'n 4000 ZEQ bedroeg.⁵ Tevens is bekend dat er nog een zeer grote inspanning zal moeten worden verricht om überhaupt dit doel te behalen. Dit kan moeilijk worden uitgelegd als een verabsolutering van het concept draagvermogen. Hier komt bij dat ook al het aan een dergelijke streefwaarde gekoppelde tijdspad een afweging van verschillende doeleinden weerspiegelt. Overigens bestaat hier nog volop ruimte voor een eventueel leerproces van wetenschappers (andere norm voor draagvermogen) dan wel van politici en maatschappij (andere norm als eindwaarde of een ander tijdspad). Deze feitelijke gang van zaken rond het duurzaamheidsdebat in Nederland toont aan dat het maatschappelijke debat over de normen van het milieubeleid allang dagelijkse praktijk is.

Een Gemiste Kans. De WRR schetst tezeer een karikatuur van het duurzaamheidsdebat in zowel wetenschap als in beleid en maatschappij. Zo besteedt hij in het geheel geen aandacht aan de schat van discussies die zowel binnen de verschillende wetenschapsdisciplines als in de vele beleidsbepalende en beleidsbeïnvloedende organisaties zowel in Nederland als daarbuiten voortdurend heeft plaatsgevonden en nog volop plaatsvindt.⁶ Ook wordt niet ingegaan op de empirie van het beleidsproces bij het toepassen van concepten als duurzaamheid en milieugebruiksruimte. En tot slot is het jammer dat de WRR niet dieper is ingegaan op de vraag in hoeverre onzekerheid of zelfs onwetendheid op dit terrein aanleiding zou kunnen zijn voor een andere weging van beleidsbeslissingen. Zoals bekend wordt steeds vaker gesteld dat dit juist noopt tot de normatieve positie van

⁵ Voordat het zure regen beleid werd ingezet, rond 1980, bedroeg deze waarde 6.700 ZEQ.

⁶ Vergelijk diverse themanummers in *Tijdschrift Milieu* van de laatste jaren en ook de nota *Omgaan met Risico's* van de vorige minister Alders (Tweede Kamer, 1989).

het voorzichtigheidsbeginsel.⁷ Kennelijk wenst de WRR zich op dit vlak niet uit te laten en houdt hij het slechts bij de constatering dat mensen nu eenmaal verschillend wegen en dat elke keuze dus niet anders dan subjectief en dus normatief kan zijn, twee zaken die geheel los van elkaar staan. Dat kan moeilijk als een verrassende bijdrage aan de discussie worden gezien en zie ik als een gemiste kans.

Het beste gedeelte van het rapport zit dan ook niet zozeer in de theoretische fundering en de behandeling van het onzekerheidsbeginsel alswel in de meer praktische uitwerking en scenario's van de consequenties van mogelijke verschillen in risicohouding voor het bereiken van duurzaamheidsnormen op terreinen als de energievoorziening of de wereldvoedselvoorziening. Daarover gaat deze bijdrage echter niet. Geconcludeerd wordt dat de WRR weliswaar belangrijke kwesties aansnijdt, maar dat hij zich ten onrechte keert tegen het gebruik van concepten als duurzaamheid en milieugebruiksruimte in zowel wetenschap als politiek. Net nu het kind eindelijk begint te zwemmen, dreigt het door de WRR met (bad)water en al te worden weggegooid. Zeker, het is niet meer dan een begin, want het kind moet het zelf leren en het weet nog niet precies welke techniek het beste is. Slechts de tijd zal leren of het school- of vrije slag is geworden, maar zwemmen lijkt in ieder geval nuttig. Zoveel is wel zeker.

4. Voortgaande keuzes

door Wilfred Alblas en Herman Sips⁸

De WRR roept in zijn rapport *Duurzame risico's: een blijvend gegeven* op tot een debat over duurzame ontwikkeling. Naar aanleiding van het rapport is inderdaad een debat losgebarsten. Het gaat echter niet zozeer over duurzame ontwikkeling, als wel over het WRR-rapport zelf en de daarin gegeven schets van het milieubeleid. Wellicht uitgelokt door de polemische stijl van de eerste hoofdstukken van het WRR-rapport, is er van verschillende zijden in scherpe bewoordingen op gereageerd. Zo is het rapport

⁷ Dit beginsel zou als oplossing kunnen dienen indien ook de verzameling mogelijke standen van zaken onzeker is en dus Bayesiaans leren niet mogelijk is. Zo geeft Broome (1992) een boeiende politiek-filosofisch-economische onderbouwing van dit beginsel in verband met het klimaatvraagstuk. Of, zoals hij stelt, "... the effects of the greenhouse gases are *probably* bad. That is to say, although the harm done may be positive or negative, the *expected value* of harm is positive." (17, mijn cursivering). In soortgelijke zin onderbouwt Wilson (1993) een krachtig pleidooi om biodiversiteit zoveel mogelijk in stand te houden.

⁸ De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van VROM. Geschreven op persoonlijke titel.

al gekarakteriseerd als "een gevaarlijke deconstructie" (Opschoor, 1994), terwijl een ander de politieke relevantie van het rapport als "niks, echt niet" betitelde (Esselink, 1994).

In de polemiek rondom het WRR-rapport duiken steeds dezelfde thema's op. Is de karakterisering die de WRR van de totstandkoming van het milieubeleid geeft juist? Is het nou wel zo voor de hand liggend om de uitvoeringsproblemen waar het huidige milieubeleid mee worstelt voornamelijk toe te schrijven aan de volgens de WRR a-politieke totstandkoming ervan? Hoe moeten we het door de WRR zo vurig gewenste debat over duurzame ontwikkeling eigenlijk vormgeven? Waar moet het eigenlijk over gaan, en hoe vaak moeten we zo'n debat voeren? En is het begrip milieugebruiksruimte nu van tafel of kunnen we er nog wat mee? In dit artikel willen wij, naar aanleiding van het artikel van Schoonenboom in dit nummer van TPE, graag een bijdrage leveren aan de discussie over deze onderwerpen.

A-politieke keuzes? Schoonenboom schetst in zijn artikel een welhaast karikuraal beeld van het milieubeleid. In Schoonenbooms milieubeleid is op basis van op strategische wijze verabsoluteerde wetenschappelijk ecologische waarden op a-politieke wijze besloten tot de doelstellingen van het milieubeleid. Laten we dit beeld eens vergelijken met het proces van totstandkoming van Nederlandse milieubeleid zoals wij dat zien.

De in het eerste NMP geformuleerde doelstellingen zijn naar onze overtuiging wel degelijk een resultante van een politiek en maatschappelijk debat. In de eerste plaats werd door politieke besluitvorming het abstracte doel "duurzame ontwikkeling" uitgewerkt in meer herkenbare doelen. Voorbeelden zijn: "de zalm terug in de Rijn" en "behoud van bos en heide". Deze normatieve uitspraken vormden het startpunt voor een wetenschappelijke analyse door het RIVM. Het RIVM berekende welke milieukwaliteitseisen deze doelen konden garanderen. Vervolgens werden deze eisen vergeleken met de resultaten van een scenario met ongewijzigd beleid. In *Zorgen voor morgen* werden de conclusies gepresenteerd: gemiddeld waren emissiereducties van 80-90% nodig om de politiek geformuleerde doelen te realiseren (RIVM, 1988).

De beleidsmatige vertaling hiervan heeft in het eerste NMP plaatsgevonden. Op hoofdlijnen stond daarbij de keuze tussen twee scenario's centraal. In het zogenaamde scenario II werden de destijds bekende emissiereductie-maatregelen maximaal ingezet. Het zogenaamde scenario III bestond uit een mix van emissiegerichte en structurele maatregelen. Dit scenario III is op verzoek van de ministers ten behoeve van het beleidsproces geformuleerd en maakt geen deel uit van de wetenschappelijke analyse in *Zorgen voor*

Morgen. Bij de afweging tussen beide scenario's is in het eerste NMP geconstateerd dat scenario II ecologisch meer risico's kende dan scenario III omdat er onzekerheden bestonden over de effectiviteit van de toegevoegde technologie. Omgekeerd is opgemerkt dat scenario III meer economische risico's kende omdat de netto kosten van de maatregelen in dit scenario afhankelijk zijn van de prijzen van energie- en grondstoffen en het beleid in het buitenland, en derhalve ongewisser (VROM, 1989).

Door het CPB zijn vervolgens voor beide scenario's de economische consequenties doorgerekend. Daarbij zijn verschillende berekeningen gemaakt, gezien de onzekerheden ten aanzien van het al dan niet in het buitenland voeren van overeenkomstig milieubeleid en het al dan niet compenseren van de milieukosten in de lonen. De politiek heeft vervolgens, mede op grond van de weging van de verschillende risico's, de emissie-reductiedoelstellingen vastgesteld. Deze zijn niet identiek aan de in *Zorgen voor Morgen* genoemde emissiereducties. Het politieke karakter van de met het milieubeleid gepaard gaande afwegingen werd nog eens onderstreept door de val van tweede kabinet Lubbers over de financiering van het NMP 1. Na een verkiezingsstrijd waar het milieubeleid de hoofdrol speelde, werden in het NMP plus enkele doelstellingen aangescherpt.

We vragen ons af hoe de stelling van de WRR dat op de weg naar duurzame ontwikkeling ingrijpende afwegingen van uiteenlopende risico's aan de orde zijn beter geïllustreerd kan worden. Alleen wie de kranten destijds niet gelezen heeft en van mening is dat politici bij de vaststelling van het NMP 1 hebben zitten slapen, kan spreken van a-politieke keuzes. Het feit dat bij de vaststelling van de doelstellingen de ecologische risico's zwaarder gewogen werden dan de beperkte macro-economische risico's rechtvaardigt een dergelijke kwalificatie evenmin.

Legitimiteit van het milieubeleid. De WRR wijst in zijn rapport de a-politieke, ecologisch/wetenschappelijk bepaalde doelstellingen aan als oorzaak van het gebrek aan legitimiteit van het milieubeleid en de daarmee samenhangende problemen bij de uitvoering ervan. Hoewel we moeilijk kunnen ontkennen dat het milieubeleid uitvoeringsproblemen kent, kunnen we ons echter niet voorstellen dat het proces van totstandkoming van het beleid daar de voornaamste oorzaak is.

Een eerste aanwijzing is dat er bij de vaststelling van het NMP 2 voor de verschillende betrokkenen geen aanleiding is geweest om op grond van een andere inschatting van risico's een expliciete herformulering van de doelstellingen uit het eerste NMP te bepleiten. De doelstellingen worden, ondanks de uitvoeringsproblemen, dus nog breed onderschreven.

In de tweede plaats lijkt het ons duidelijk dat met de uitvoering van het NMP-beleid de consequenties ervan duidelijker gevoeld worden. Het is makkelijk om het eens te zijn met duurzame ontwikkeling, het nut van de verschillende doelstellingen en de omschreven maatregelen. Als echter het gedrag daadwerkelijk aangepast moet worden en het prijskaartje duidelijk voelbaar wordt, ontstaan vaak de problemen. Het feit dat er afgewogen wordt bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid verandert daar niets aan. Interessant is in dat verband dat juist het milieubeleid, meer dan andere beleidsterreinen, op systematische en kwantitatieve wijze inzicht geeft in zowel de kosten als de effecten van het beleid (Vollebergh, 1994). Deze kosten worden uitgesplitst per doelgroep, soms per maatregel geëvalueerd op kosteneffectiviteit (RIVM, 1993) of op de macro en meso-economische consequenties doorgerekend. Dit alles zal echter weinig indruk maken op een individuele ondernemer die zich voor een milieu-investering geplaatst ziet. Wij denken dan ook dat een maatschappelijk debat waarin bovengenoemde afwegingen aan de orde zijn de problemen op individueel niveau niet weg zal nemen.

Een andere evidente oorzaak van problemen in de uitvoering is het bestaan van sociale dilemma's. In deze situaties worden vaak collectieve lange termijn milieurisico's afgewogen tegenover individuele korte termijn deelbelangen. Omdat deze deelbelangen ook nog eens in stand worden gehouden door vele daarop gerichte instituties, delft het algemene (milieu)belang vaak het onderspit. De problemen om de groei van de automobilititeit in de greep te krijgen vormen hiervan een goed voorbeeld.

Sociale dilemma's ontstaan mede door gebrek aan informatie over de positie van de "gevangenen" in het dilemma (Van den Doel en Van Velthoven, 1990). De explicitering van door de WRR geschetste risico-percepties kan behulpzaam zijn bij het doorbreken hiervan. Onderling begrip en de kansen op consensus kunnen worden vergroot wanneer de verschillende maatschappelijke partijen hun normatieve uitgangspunten verhelderen en bespreekbaar maken. Deze helderheid is de komende jaren nodig. Terecht zegt Schoonenboom dat consensus over het aanpassen van consumptie- en productiepatronen eenvoudig is door de vrijblijvendheid ervan. Gezien de door de WRR onderstreepte onduurzaamheid van de huidige ontwikkelingen kunnen we met deze vrijblijvendheid echter niet volstaan. Nadere keuzes zijn de komende jaren onontkoombaar, en daar is een breed maatschappelijk draagvlak voor nodig.

Debat over duurzaamheid. De WRR constateert in dit verband dat het hoog tijd is voor een maatschappelijk debat over duurzaamheid. Wij delen die mening, de stilte rondom milieu bij verkiezingen en formatie heeft lang

genoeg geduurd. Een nadrukkelijk debat over duurzaamheid lijkt dus nodig, ook omdat het uitgebreide overleg en consultatie met andere overheden, doelgroepen, intermediaire organisaties, milieubeweging vaak als een (te) Haags proces wordt gezien. De vraag die zich echter gelijk opdringt is: hoe geven we dat debat vorm? Deze vraag is niet makkelijk te beantwoorden. De WRR maakt er dan ook weinig woorden aan vuil, waardoor de oproep tot een debat tevens iets vrijblijvends krijgt. Hoewel ook wij geen pasklaar antwoord hebben, willen we wel iets zeggen over de vraag waar het debat over zou moeten gaan, hoe vaak we het moeten voeren en welke rol het begrip milieugebruiksruimte erbij kan spelen.

Een eerste belangrijke constatering is dat hernieuwde afwegingen en keuzes niet over de volle breedte van het milieubeleid nodig zijn. Het lijkt ons niet produktief alles wat de afgelopen jaren aan milieubeleid is geformuleerd ter discussie te stellen. Wij denken dat er geen debat meer gevoerd hoeft te worden over de noodzaak van het opruimen van de ergste rommel, het gescheiden inzamelen van afval en het tanken van loodvrije benzine. Dat en ander beleid uit NMP 1 en 2 staat op de rails en moet gewoon uitgevoerd worden. Daar waar de uitvoering op problemen stuit, kan prioriteitsstelling en fasering van maatregelen uitkomst bieden, mits realisatie van gemaakte afspraken onverkort het uitgangspunt blijft (VROM, 1993).

Een herijking van bestaand beleid kan op zijn tijd natuurlijk aan de orde zijn. Wat ons betreft moet deze notie echter niet doorslaan naar een continu proces van het op grond van nieuwe inzichten en risicopercepties ter discussie stellen van reeds vormgegeven beleid. Er moet immers ook recht worden gedaan aan de terechte roep van doelgroepen om continuïteit. Gegeven de huidige wettelijk verplichte planningscyclus van een vierjaarlijks uit te brengen NMP lijkt het ons voor de hand liggend daar bij aan te sluiten. Hiermee wordt voorkomen dat op ieder willekeurig moment over elk denkbaar onderwerp de discussie weer los kan barsten onder het motto: nieuwe ronde, nieuwe kansen.

Een van de belangrijke onderwerpen in het debat aan de orde moeten komen, is het aanpassen van produktie- en consumptiepatronen. In tegenstelling tot de WRR zien wij hierbij nadrukkelijk ook de noodzaak van aanpassing van consumptiepatronen. Door de gevolgen van het handelen van consumenten zichtbaar te maken in termen van milieukwaliteit voor Nederland (schone lucht en bodem, vitaal bos en heide etc.) en het schetsen van alternatieven voor gedrag kan de overheid, zonder betutteling, gedragsverandering stimuleren. Een grote rol ligt hier voor de intermediaire organisaties die hun achterban tot ander gedrag kunnen bewegen. Het project "Auto op afroep" van de ANWB en het Actieplan Nederland Duurzaam van de Vereniging

Milieudefensie (Vereniging Milieudefensie, 1992) zijn hiervan goede voorbeelden.

Waar we ook van overtuigd zijn, is dat er in het debat over de genoemde onderwerpen behoefte bestaat aan richtinggevende concepten. Het begrip milieugebruiksruimte kan een dergelijke rol spelen. Wij pleiten er voor het begrip milieugebruiksruimte te gebruiken als integraal afwegingskader voor alle belangen die, nu dan wel in de toekomst, direct dan wel indirect gebruik maken van het milieu.⁹ Daarbij delen wij de mening van de WRR dat dit begrip niet louter wetenschappelijk is vast te stellen en niet gehanteerd mag worden als statische begrenzing van maatschappelijke activiteiten. Milieugebruiksruimte is, in de terminologie van Schoonenboom, een output, een resultante van een maatschappelijke afweging.

We hechten mede zo veel waarde aan het begrip omdat ermee tot uitdrukking komt dat aan de mogelijkheden van het milieu om in menselijke behoeften te voorzien fysieke grenzen verbonden zijn. Het brengt het perspectief van milieu als een voorraad in beeld. De WRR vraagt terecht meer aandacht voor de uitputting van grondstoffen, mede vanwege de industriële ontwikkelingen in de derde wereld, naast de reeds vastgelegde meer milieuhygiënische aspecten van duurzame ontwikkeling. Wij zien daarbij energie, ruimte en bio-diversiteit als cruciale voorraden voor huidige en toekomstige behoeftenvoorziening. Een nadere formulering van beheersstrategieën voor deze voorraden is ons inziens gewenst.

Het versterken van het denken in voorraden is van belang omdat hiermee de reeds bepleite aandacht voor grondstoffen (input) in beeld komt. Daarnaast maakt dit het mogelijk naast de gewenste kwaliteit ook de noodzakelijke kwantiteit te definiëren. Vaak wordt te makkelijk gedacht dat afnemende emissies ook automatisch een betere milieukwaliteit opleveren. Dalende CO₂-emissies betekenen nog niet een dalende CO₂-concentratie in de atmosfeer, met andere woorden het beslag op de voorraad buffercapaciteit hoeft hierdoor nog niet af te nemen. Het feit dat de groei van emissies niet langer gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het nationale inkomen ("ontkoppeling") is toe te juichen maar uiteindelijk is voor de milieukwaliteit het absolute milieugebruik relevant. Zo betekent het feit dat er dit jaar misschien minder dieren uitsterven dan vorig jaar nog niet dat de "voorraad" biodiversiteit op peil blijft.

⁹ De manier waarop de vaststelling van de milieugebruiksruimte bepaald kan worden onder afweging van sociale-, economische- en ecologische belangen wordt beschreven in: Sips, Brinkman, Lok, Oosterhuis, 1994, Environmental Utilisation Space and Dutch Environmental Policy, *Tijdschrift Milieu*, December

Ten slotte moeten we bewaken dat het debat over duurzame ontwikkeling ook écht een debat over duurzame ontwikkeling wordt. In het debat dat wij voorstaan gaat het om de onderlinge relatie van de ecologische, economische en sociale doelen die de maatschappij heeft. Afwegingen moeten hun weerslag kunnen hebben op de doelstellingen van elk van de drie beleidsterreinen. Bij die afweging moeten ook belangen van ontwikkelingslanden en andere generaties goed tot hun recht komen. Het ontbreken zowel nationaal als internationaal, van de institutionele voorwaarden om in dit verband tot afwegingen en bindende keuzen te komen draagt hieraan niet bij. De institutionele inbedding van het bovengenoemde keuzeprocess vraagt mede daarom de komende jaren nadrukkelijk de aandacht.

Het risico is groot -zie het WRR-rapport- dat het bepleite debat verengd wordt tot het evalueren van het milieubeleid en de consequenties daarvan voor economische en sociale doelen. Bij een debat over duurzame ontwikkeling -en ook dat kan uit het WRR-rapport worden opgemaakt- komt echter meer kijken.

5. WRR-duurzame risico's

door Ferd Crone en Jeroen Dijsselbloem¹⁰

Onze eerste reactie op het WRR-rapport was een heel positieve. Terecht wordt door de WRR het milieubeleid weer tot een politieke kwestie gemaakt. Dat sluit prima aan bij onze ervaringen van het afgelopen jaar. Noch ten tijde van de totstandkoming van het NMP-2 (najaar 1993), noch in de verkiezingsprogramma's en campagnes stonden de milieuvraagstukken bovenaan de politieke agenda. Werkloosheid, sociale zekerheid en veiligheidsbeleving (van ex-Joegoslavië tot criminaliteit en asielvraagstukken) stonden hoger genoteerd. Toch is milieu bij de burgers nog steeds een belangrijk punt van zorg. Iedereen (van links tot rechts) die om zich heen kijkt ziet dat we op de huidige voet van consumptie en produktie niet door kunnen leven, niet in het westen en zeker niet als andere landen in de Tweede en Derde Wereld hun milieubeslag zouden opvoeren tot ons niveau. Dit brede bewustzijn en een sterk gevoel van onzekerheid over onze toekomst en die van onze kinderen, was niettemin geen politiek 'hot' item meer. Hoe kan het dat in 5 jaar tijd, sinds in 1989 milieu absolute topprioriteit in de professionele politiek was, dat nu niet meer zo is.

¹⁰ Ferd Crone is lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de PvdA. Jeroen Dijsselbloem is fractiemedewerker van de PvdA.

De belangrijkste oorzaak hiervan ligt naar ons idee in de politiek, die zelf de milieukwestie heeft gedepolitiseerd tot een 'quasi' consensus over een brede set van milieudoelstellingen zoals in NMP (-1, -plus en -2) kamerbreed is onderschreven en een breed pakket aan instrumenten die ingezet *kunnen* worden. Het toevoegsel 'quasi' is hier op zijn plaats omdat bij het realiseren van de NMP-doelstellingen, die in het algemeen vergaand zijn, de werkelijke politieke keuzes nog boven tafel moeten komen. Willen we een duurzame landbouw, mobiliteit of energievoorziening, dan zullen nieuwe politieke keuzes onvermijdelijk zijn nu de eerste relatief goedkope milieuresultaten zijn behaald. Technologische oplossingen zijn ook talrijk, maar zonder ferme beleidsimpulsen (zoals ecotaxen) zullen ze niet van tekentafel komen. In de tweede helft van de 90'er jaren zullen in de ene sector volumekrimp (energie, mest) en in de andere sterke beperking van de groei (mobiliteit) onder ogen moeten worden gezien. En dat zijn keuzes die diep-ingrijpende maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, wat weer verklaart dat politici hiervoor terug deinzin. Bijvoorbeeld ten aanzien van de mobiliteit de vraag of we voor meer asfalt kiezen richting Los Angeles of dat we juist inzetten op extra openbaar vervoersinvesteringen en een debat gericht op beperking van de mobiliteitsgroei. Interessanter wordt het wel, want achter algemene milieudoelstellingen kunnen we ons niet meer verschuilen, de verschillende maatschappelijke opvattingen (en partij politieke scheidslijnen) komen weer naar voren en zo hoort het ook. Een ander aardig voorbeeld over depolitisering van het milieudebat is het verkiezingsprogramma van Groen Links. Het programma gaf een rechtstreekse vertaling van de NMP-milieudoelstellingen naar de inzet van economische instrumenten: in 4 jaar ecologisering van de belastingen met enorme bedragen van tientallen miljarden. Intellectueel uitdagend en consistent: maak alles zoveel duurder dat milieuvervuiling niet meer loont. En ook economisch was het allemaal prachtig, het keurmerk van het CPB werd steeds weer als bewijs van de juiste politiek naar voren gehaald. Niet verwonderlijk, achteraf gezien, dat de maatschappelijke discussie die nodig is om een meerderheid te krijgen voor een werkelijke ecologische modernisering, zo ondergesneeuwd kon raken. De WRR heeft dan ook gelijk dat steeds weer opnieuw zichtbaar en bespreekbaar moet worden gemaakt waar het allemaal om gaat in het milieubeleid. Doelstellingen en instrumenten zijn niets meer dan een middel om een bepaalde milieukwaliteit te bereiken. En welke milieukwaliteit we willen zullen we in de eerste plaats maatschappelijk moeten vaststellen. Willen we natuurlijke bossen met een rijk bodemleven van insecten, schimmels en dergelijke in ons land, of zijn we tevreden met keurig onderhouden recreatie- en stadsparken? Willen we zuiver grondwater of staan we een zekere vervuiling toe die er bij de drinkwaterbereiding weer uithalen? Vervolgens is dan de vraag voor de biologen, ecologen etc. welke zure depositie nog aanvaardbaar is. Natuurlijke bossen vergen natuurlijk een

sterkere terugdringing van zure regen dan stadsparken. Uiteindelijk moeten bij de politieke keuze ook de economische aspecten meespelen van kosten en baten. Het zijn niet zozeer milieu- als wel maatschappelijke keuzes.

Milieu heeft geen overwicht. Als algemene lijn onderschrijven wij dat zo'n aanpak noodzakelijk is. Waar wij met de WRR van mening verschillen is waar zij de indruk wekt dat dit met het NMP niet is gebeurd. Alblas en Sips wezen hier ook al op. In 1988 speelde *Zorgen voor Morgen* als (natuur)wetenschappelijk rapport over de gewenste milieukwaliteit juist een belangrijke rol. Dat rapport legde de doelstellingen op tafel die bereikt zouden moeten worden om een verdere verslechtering van de milieukwaliteit te voorkomen. Een politieke keuze die daarbij werd gemaakt was dat de doelstellingen op 25 jaar (2015) werden gericht om sociale en economische inpassing mogelijk te maken. Ook de economische afweging ontbrak niet: het CPB liet in scenario's zien dat de toch zeer vergaande milieudoelstellingen van 70-90% emissiereductie haalbaar waren met een verdubbeling van consumptie en produktie.

Feitelijk was de combinatie van milieu-analyse (*Zorgen voor Morgen*), economische analyse (CPB) en beleidskeuze (NMP) precies wat de WRR nu bepleit: een integrale afweging. Een optimalisering van belangen van milieu en economie. De suggestie van de WRR dat het milieu toen een eenzijdig overwicht had, is niet juist. Vervolgens is er toen ook nadrukkelijk voor gekozen dat na deze afweging op macro-niveau ook bij de implementatie op sector of micro-niveau een afweging van diverse belangen zou moeten plaatsvinden. Dat proces is nog volop gaande, waarbij terecht regering en parlement de taak hebben om er voor te zorgen dat begrijpelijke sectorale deelbelangen er niet toe mogen leiden dat de macro-doelstelling als optelsom daarvan uit beeld verdwijnt.

Brede maatschappelijke discussie. Een kanttekening bij het afwegingsproces over het NMP (88-89) kan wel zijn dat in de brede maatschappelijke discussie natuurlijk het moeilijk toegankelijke *Zorgen voor Morgen* niet zo'n grote rol speelde. Maar burgers waren toen wel (actiever dan nu?) bezig met milieuvragen aan de hand van concrete milieoverslechteringen die toen dagelijks de kranten haalden; van door zure regen bedreigde bossen tot uit de hand lopende groei van afvalstromen en de grote tanker-ramp in Alaska. De professionele politiek vertaalde die maatschappelijke onrust in het NMP. De WRR-kritiek op het los van elkaar raken van de 'maatschappelijke' en de 'wetenschappelijke' milieudiscussie, interpreteren wij als een uitdaging voor de politiek om steeds weer in discussie te brengen welke (schone) wereld er is te winnen die schuil gaat achter de technisch geformuleerde milieudoelstellingen. Want vanuit ons perspectief is ook duidelijk zichtbaar dat de

laatste jaren de milieudiscussie in parlement, departementen én milieubeweging te intern gericht is geworden.

Actuele onzekerheden. Een ander aspect waarop de WRR wijst is dat er altijd onzekerheden zullen blijven over de precieze emissiereducties die nodig zijn om de voorafgaand gestelde milieukwaliteit te realiseren. Die wetenschappelijke onzekerheid moeten we zeker in acht nemen. Maar voorlopig is die nauwelijks relevant voor het beleid omdat we met grote zekerheid weten dat, om de milieu-*achteruitgang* te stoppen de genoemde reducties van 70-90% nodig zijn. Zolang we die niet bereiken, gaat de accumulatie van milieubelastende stoffen in lucht, water en bodems, in planten, mensen en dieren door, voorbij de natuurlijke draagkracht. De wetenschappelijke onzekerheid of de uiteindelijke reductie in 2010 78 of 82% moet zijn, moet ons er niet van weerhouden om het tempo erin te houden nu we nog niet verder dan de eerste 50% zijn. Bovendien is de algemene ervaring tot nu toe dat we vaker milieurisico's hebben onderschat dan overschat. Het viel altijd weer tegen.

Dit punt speelt des te meer als we de internationale dimensie erbij betrekken. Burgers en bedrijven in geïndustrialiseerde landen leggen per hoofd van de bevolking een onevenredig groot beslag op de energie en grondstoffenvoorraden en veroorzaken onevenredig grote emissies. Als de veel grotere bevolkingen in de rest van de wereld dat ook gaan doen weten we zeker dat het mis zal gaan. De WRR had er meer accent op moeten leggen dat tegenover alle wetenschappelijke milieu-onzekerheden de politieke zekerheid staat dat de rijke landen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Enerzijds om hun eigen milieuproblemen zo snel mogelijk op te lossen en anderzijds om een maximale inspanning te leveren om die landen te ondersteunen met technologische, milieukundige en financiële hulp. Zonder deze inspanningen hebben wij niet het morele recht om hen te vragen de groei van emissies te beperken.

Beleidsagenda grondgebruik. De Raad geeft aan het slot van zijn rapport ook zijn eigen wegenen en voorkeuren over verschillende deelgebieden. Ter illustratie van ons betoeg belichten wij hier de deelgebieden wereldvoedselvoorziening en natuur, door de Raad gezamenlijk bovenaan zijn beleidsagenda gezet onder de noemer "grondgebruik". De verarming van de natuur wordt door de WRR dan ook "het meest weerbarstigste van de in dit rapport onderzochte materie" genoemd.

Ook voor deze deelgebieden geldt: Gezien de gevolgen van de huidige landbouwsystemen voor grond, water, lucht alsmede flora en fauna, is de waarde van wetenschappelijke nauwkeurigheid van de beleidsdoelstellingen

relatief. Voor de komende decennia kunnen een aantal 'grove' beleidsrichtingen worden ingeslagen waarmee de grootste ecologische onevenwichtigheden in het grondgebruik, in brede zin, worden bijgestuurd. Hiervoor zijn inderdaad duidelijke politieke keuzes noodzakelijk. Aansluitend bij referentiescenario's van de WRR, kiezen wij voor een hoogproductieve landbouw, met op boven-regionaal niveau sluitende kringlopen. Deze keuze wordt ingegeven door de conclusie van de Raad dat er altijd sprake zal blijven van regionale tekorten aan voedsel en derhalve van internationale handelsstromen. Hoogproductieve landbouw biedt tevens ruimte aan een uitbreiding van het natuurareaal, noodzakelijk voor de instandhouding van soorten. De ruimte hiertoe ontstaat in Europa wanneer de landbouw zich weer terugtrekt uit de marginale gebieden die zij gedurende deze eeuw in gebruik nam. De olopende EU-uitgaven voor de landbouw hebben de "Verelendung" in deze gebieden niet kunnen voorkomen. Een vergaande hervorming van het Europese landbouwbeleid zal derhalve noodzakelijk zijn. Een uitbreiding van het natuurareaal in Europa maakt tevens een beroep op landen als Brazilië en Maleisië om onder andere ten behoeve van de biodiversiteit hun tropische regenwoud te beschermen, geloofwaardiger.

De landbouw zal overigens nog steeds op lokaal niveau moeten rekenen met een maximaal toegelaten belasting van lucht, bodem en water. Dit vereist van de landbouw dat zij de weglekverliezen van de productie-inputs per eenheid oppervlakte drastisch moet reduceren. Zo moeten de gebruiksnormen in de mestwetgeving naar een niveau van evenwichtsbemesting worden gebracht in het jaar 2000. Op basis van milieu- en bedrijfs-economische drijfveren moet vervolgens de milieudruk per eenheid produkt worden geminimaliseerd. Een overinzet van input zou ons inziens verder kunnen worden teruggedrongen door een extra prijsprikkel in te bouwen.

Deze politieke keuzen, betreffende de productiezijde, zijn eerder verwoord in *Aanzetten tot een vernieuwd Europees landbouwbeleid* (Woltjer en Dijsselbloem, 1994). Onze beleidsagenda en die van de Raad komen redelijk overeen behalve op het punt van de consumptie-zijde. Bij de stelling van de Raad dat het Westerse consumptieniveau niet voor matiging vatbaar zou zijn, hebben wij onze vraagtekens. Dit impliceert immers een acceptatie, ook op langere termijn, van structurele verschillen in welvaart tussen delen van de wereldbevolking. Ons inziens is het beslag dat het westerse consumptiepatroon legt op het mondiale landbouwareaal onverantwoord groot en belemmerend voor de ontwikkeling van de voedselproductie in de Derde Wereld. Dit houdt ongewenst slepen met voedselvoorraden en interregionale afhankelijkheid in stand. Europa en haar burgers zouden dan ook in de productie en consumptie de consequenties van hun keuzen tot ver over haar

grenzen moeten betrekken.

Conclusie. Het WRR-rapport is een waardevolle impuls om de maatschappelijke achtergrond van de milieudiscussie weer naar voren te halen. Dit sluit direct aan op onze politieke ervaring.

In de vorige fase van het milieubeleid zijn de milieudoelstellingen en milieunormen op een nieuwe moderne leest geschoeid. Bij de uitvoering zijn we nu voorbij de eerste, relatief goedkope technologische verbeteringen van produkten en productieprocessen. Het realiseren van verdere technologische verbeteringen en anders van onvermijdelijke selectieve terugdringing van de meest vervuilende productieprodukten vergen een straffe politieke keuze. Soms betreft dit de inzet van meer geld maar vooral economische instrumenten (heffingen en dergelijke) of zelfs volume maatregelen (bij mest, mobiliteit). Dat zal nooit een geïsoleerde milieutechnische discussie zijn, maar een heftig politiek debat. De WRR hoeft niet bang te zijn. Hij constateert zelf ook dat in de scenario's de benodigde maatregelen om vergaande politieke beslissingen vragen.

6. Commentaar: milieu en energie

*door Pieter Boot*¹¹

De WRR heeft met vooruitziende blik een aansprekend rapport over het milieubeleid in het komend decennium geschreven. Hoewel in het Regeerakkoord is afgesproken dat vooralsnog de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan 2 centraal moet staan, geeft het een goede aanleiding om te doordenken of de huidige werkwijze in dat beleid het jaar 2000 haalt. Daarmee hoeven de huidige doelstellingen helemaal niet overboord of onmiddellijk aangescherpt, hoewel het ook nu al kan betekenen dat ze iets minder verabsoluteerd worden dan soms wel eens gebeurt - of dat we ons in andere gevallen eens temeer realiseren dat we er met de huidige doelstellingen nog lang niet zijn.

De kerngedachte van het advies is simpel: duurzame ontwikkeling is geen begrip dat eenduidig naar het milieu kan worden uitgelegd. De Raad wijst op de feitelijk beperkte betekenis van het begrip 'milieugebruiksruimte'. Immers, enerzijds kan de milieugebruiksruimte niet wetenschappelijk worden bepaald en zijn er geen absolute doelstellingen uit af te leiden. Er moeten immers keuzes worden gemaakt in een situatie vol onzekerheden. Anderzijds

¹¹ Redacteur TPE. Met dank aan Herman Snoep en Ben de Groot.

is evident dat het milieubeleid een resultante vormt van voortdurende maatschappelijke afwegingen en dat de daaruit voortvloeiende 'milieugebruiksruimte' vooral aangeeft wat de maatschappelijke prioriteit is. Deze ruimte is dus *uitkomst* van een proces dat zich keer op keer kan herhalen, geen vooraf op te leggen doel. De WRR wil de gehele bevolking (een 'democratisch draagvlak') sterker bij dit soort afwegingen betrekken. Op deze wijze worden niet alleen abstracte milieudoelen gezamenlijk gedragen, maar ook de consequenties ervan. De voorgaande commentaren hebben daar-al op gewezen.

Deze risico's zijn uitgewerkt naar vier 'handelingsperspectieven' die volgens de WRR elk met recht aanspraak kunnen maken op het begrip duurzaamheid, maar een andere invulling geven aan de risico's. Schoonenboom heeft deze hiervoor uiteengezet.

De handelingsperspectieven worden losgelaten op een aantal essentiële milieuthema's in de vorm van scenario's tot het jaar 2040. De thema's zijn, naast energie, voedsel, natuur, water en enkele grondstoffen. In alle gevallen wordt het mondiale beeld gedomineerd door een verontrustend sterke bevolkingsgroei. In 2040 wonen er bijvoorbeeld vier keer zoveel mensen in Afrika als in Europa. In dit commentaar beperk ik me tot een weergave van het beeld voor energie.

Op energiegebied is eerst een referentiescenario ontwikkeld, dat gekenmerkt wordt door een explosief energiegebruik in vooral ontwikkelingslanden. De grote milieuproblemen zijn dreigende schaarste aan fossiele brandstoffen, CO₂ en risico's verbonden aan kernenergie. In de vier handelingsperspectieven wordt elk op een andere wijze met deze risico's omgegaan. De energie-intensiteit, die in het referentiescenario met 1,3% per jaar daalt (1990-2040), daalt met 1,6 (Beheren) tot 3,5% (Behoeden) per jaar; in Sparen is er veel nucleair, in Behoeden veel stromingsenergie (bijvoorbeeld wind of zon). Het energieverbruik in 2040 is in Behoeden maar een derde van het referentiescenario, in Sparen de helft en in de andere twee circa drie-kwart. Van CO₂ stabilisatie is in geen der gevallen sprake, hoewel Behoeden in de buurt komt.

De WRR stelt dat de gewenste keuze voor één der scenario's bij uitstek een politieke is. Zelf heeft men op energiegebied een voorkeur voor een mix van Beheren en Behoeden, terwijl men het huidige beleid als Benutten betitelt.

De grote lijn van het advies spreekt me erg aan. Ik leid er drie boodschappen uit af. Allereerst spreekt de WRR vooral over het milieubeleid van de toekomst. Er wordt niet of nauwelijks gesuggereerd dat de opzet van het huidige milieubeleid niet zinvol is geweest. Men vraagt zich echter af in

welke mate en hoelang het huidige beleid voor een verdere toekomst resultaten kan opleveren.

Aan de ene kant heeft het dan, ten tweede, weinig zin uit te gaan van absolute randvoorwaarden die hetzij het milieu, hetzij het economisch stelsel zou stellen. Zowel milieu-, economische als andere sociale doelen moeten in wisselwerking tot stand komen. Doen ze dat niet, en worden ze afzonderlijk geformuleerd, dan is er slechts van schijnzekerheden sprake, omdat pas bij de uitwerking van het zo mooi klinkende doel blijkt wat er aan de hand is, en dat wordt dan door cruciale partijen wellicht niet gedeeld. Zelfs regels worden dan simpelweg niet nageleefd. De facto zijn de doelen dan maatschappelijk niet richtinggevend meer, en dat was natuurlijk wel de bedoeling. Er is immers geen afweging gemaakt hoe 'next best' te handelen. "Als een als absoluut geziene eis onhaalbaar blijkt te zijn, ontvalt ieder richtinggevend karakter aan het betreffend beleid", stelt de Raad. Logisch is dus ook de aanbeveling van de WRR om de oplossing niet te zoeken in grotere coördinerende bevoegdheden van het ministerie van VROM, maar om de sectordepartementen meer verantwoordelijkheid te geven. Die kunnen immers dit soort afwegingen wel maken - uiteraard pas als ze ook hun milieuverantwoordelijkheid serieus nemen.

De derde boodschap van de WRR is dat de risicobenadering toch in veel situaties zo zal uitvallen dat een krachtig milieubeleid nodig blijft, hier en daar verdergaand dan nu het geval is.

De kwetsbaarheid van het advies ligt in de relatie tussen de tweede en derde boodschap. Ik wil dat illustreren aan de hand van het voorbeeld energie. In de al genoemde workshop van de RMNO op 21 september 1994 over het WRR-advies werd de uitwerking voor energie één van de meest evenwichtige genoemd (vgl. ook Opschoor, 1994). Kritiek hierop lijkt dus geen kwestie van spijkers op laag water zoeken.

De WRR stelt duidelijk dat een koerswijziging geboden is. Hoewel elk van de vier handelingsscenario's duurzaam genoemd wordt, heeft één ervan de voorkeur. In dit 'ideale' WRR scenario neemt de energie-intensiteit mondiaal met zo'n 3 tot 3,5% in 'Noord' af en 2 tot 3% in 'Zuid' (in de WRR optiek zal in 2020-2040 de intensiteit sneller dalen dan in 1990-2020; dit wordt veroorzaakt door een verondersteld 'verzadigingsniveau' van energieverbruik in de rijkste landen, waar de andere in een logistische curve naar toegroeien). Dat is dus veel meer dan nu het geval is (circa 1% per jaar mondiale afname). Enigszins verrassend is de argumentatie voor de noodzaak van deze snellere daling. Die ligt niet zozeer in de klimaatproblematiek, maar in de eindigheid van fossiele brandstoffen. Bij het klimaatprobleem zet men juist vraagtekens: men noemt het een typisch voorbeeld van een geval waar geen zekerheden bestaan, en een risico

analyse gemaakt moet worden. Belangrijk is de notie dat de sleutel tot oplossing van het milieu - energieprobleem in de ontwikkelingslanden ligt, wat ons niet van de plicht tot actieve betrokkenheid ontslaat!

Bij deze presentatie zijn wel enkele vraagtekens te plaatsen. Het referentiescenario, dat uitgangspunt is en de zorg voor de eindigheid van fossiele brandstoffen onderbouwt, geeft een buitengewoon hoge jaarlijkse groei van het energiegebruik te zien: 3,1% per jaar, waarvan 3,3% in 1990-2020. Ter vergelijking: het Internationale Energie Agentschap (IEA) raamt 2,1% in 1990-2010. Geen wonder dat de WRR dan het einde van fossiele energie snel ziet naderen! In alle vier de handelingsperspectieven neemt het gebruik minder toe, en dus ook het einde van de voorraad. Dit zou een beter uitgangspunt voor de beschouwing geweest zijn dan het referentiescenario. Dit referentiescenario vind ik overigens een curieuze constructie, want als grondstoffen (en dus fossiele energie) schaars worden, zal de prijs ervan uiteraard stijgen. Het prijsmechanisme als terugkoppeling wordt echter niet gehanteerd! Indien men het broeikasprobleem vooropstelt mag inderdaad niet op het prijsmechanisme worden vertrouwd, omdat het hierbij om een extern effect gaat. Bij eindige voorraden is dat echter niet het geval.

Ook de feitelijke invulling van de handelingsscenario's Sparen en Beheren is moeilijk te begrijpen. 'Sparen' is bij de algemene handelingsscenario's degene waarin niet zoveel vertrouwen in produktieaanpassingen is, en dus het consumptiepatroon gewijzigd moet worden. In het energiescenario wordt dat ingevuld door veel besparing en veel nucleair vermogen. Hier wreekt zich dat de WRR geen verschil heeft gemaakt tussen energie-efficiency (dezelfde productie met minder energie) en structuurveranderingen (minder energiegebruik door bijvoorbeeld meer fijnchemie en minder basischemie). Vergaande 'besparing' zal niet zonder zo'n structuurverandering kunnen plaatsvinden, maar daar had dit handelingsscenario nu net geen vertrouwen in. Het scenario 'Beheren' is uit kostenoptiek curieus: er wordt wel naar dure opties gekeken (stromingsenergie), maar niet naar goedkope (besparing). In dit handelingsscenario wordt van aanpasbaarheid van technologie uitgegaan, dus waarom speelt kernenergie dan zo'n geringe rol? Ten slotte is men zeer onduidelijk over wie er precies aangesproken wordt bij het formuleren van het ideale scenario: er wordt tegelijkertijd beklemdtoond dat het om een mondiale problematiek gaat, maar dit wordt geïllustreerd aan de hand van het Nederlandse besparingscijfer dat zou moeten toenemen.

Kortom, op het moment dat de handelingsperspectieven op een concreet beleidsterrein worden los gelaten, blijken er allerlei complicaties op te treden. Dat is helemaal niet erg, maar maakt het veel minder eenvoudig voor één der opties te kiezen dan op het eerste gezicht lijkt. Beleid is kiezen, stelt de Raad, maar het speelveld van de te maken keuzes ligt nog niet vast.

Literatuur

- Beckman, K., 1992, *Het Broeikaseffect bestaat niet*, Uitgeverij Balans
- Broome, J., 1992, *Counting the cost of global warming*, Cambridge The Whitehorse Press
- Doel, J. van den en B.C.J. van Velthoven, 1990, *Demokratie en Welvaartstheorie*, 3e druk, Alphen aan den Rijn
- Douglas, M. en A. Wildavski, 1982, *Risk and Culture*, Berkely: University of California Press
- Eisner, R., 1988, 'Extended Accounts for National Income and Product', *Journal of Economic Literature*, 26 (4), 1611-1684
- Esselink, B. 1994, in: WRR creëert schijn waterspiegel, *Duurzaam*, 15, 19 oktober
- Haavelmo, T. en S. Hansen, 1992, 'On the strategy of trying to reduce economic inequality', in: R. Goodland, H. Daly, S. El Sarafy en B. van Droste (eds.), *Environmentally sustainable economic development: building on Brundtland*, Unesco, Parijs
- Hammond, P.J., 'Uncertainty', in: J. Eatwell et.al. (eds.), *The New Palgrave*, London (Mac Millan), 1987
- Heertje, A., 1990, 'Groeï en kimp bij duurzame ontwikkeling: welke kennis is nodig?', in: P. Nijkamp en H. Verbruggen (red.), *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1990, Leiden (Stenfert Kroese), 43-76
- Hennipman, P., 1962, 'Doeleinden en criteria voor economische politiek', in: P. Hennipman, 1977, *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen aan den Rijn (Samsom), 17-113
- Keuning, S., 1992, *National Accounts and the Environment, the Case for a System's Approach*, CBS, nota 211-92-std.ed, Voorburg
- Knip, K., 1994, 'Broeikasraadsel opgelost in handjeklap met politici', *NRC Handelsblad*, katern Wetenschap & Onderwijs, 15 oktober
- Littlechild, S., 1989, 'Three types of market processes', in: R.N. Langlois (ed.), *Economics as a process*, Cambridge Cambridge University Press, 27-40
- Machina, M.J. and M. Rothchild, 1987, 'Risk', in: J. Eatwell et.al. (eds.), *The New Palgrave*, London Mac Millan
- Ministerie VROM, 1988, *Nationaal Milieubeleidsplan: Kiezen of verliezen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21137, 1-2
- Ministerie VROM, 1993, *Nationaal Milieubeleidsplan 2: Milieu als Maatstaf*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23560, 1-2
- Ministerie VROM, 1989, *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21 137, 20
- Opschoor, J.B., 1987, *Duurzaamheid en verandering: over de ecologische*

- inpasbaarheid van economische ontwikkelingen*, Amsterdam (VU-uitgeverij)
- Opschoor, J.B. en S.W.F. van der Ploeg, 1990, 'Duurzaamheid en kwaliteit: hoofddoelstellingen van milieubeleid', in: *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*; door Commissie Lange Termijn Milieubeleid, Zeist (Kerkebosch), 84-85
- Opschoor, J.B., 1994, 'Het milieujargon gedeconstrueerd', in: *Energie en Milieuspectrum*, (10)
- Peters, R.H., 1991, *A critique for Ecology*, Cambridge University Press
- Pezzey, J., 1992, 'Sustainability: an interdisciplinary guide', *Environmental Values*, 1, 321-362
- Popper, K.R., 1979, *Objective Knowledge*, Oxford (Clarendon Press)
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1988, *Zorgen voor Morgen, Nationale milieuerkenning 1985-2010*, Alphen aan den Rijn
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1993, *Milieurendement van het NMP 2*, Alphen aan den Rijn
- SER, 1989, *Advies 'Our Common Future'*, 6, Den Haag
- SER, 1991, *Economie en Milieu*, 91/18, Den Haag
- Schwartz, M., 1987, 'Controversen in besluitvorming over technologie. Politieke Culturen en Technology Assessment', *NOTA Werkdocument W1*, Den Haag, (Staatsuitgeverij)
- Schwartz, M. en M. Thompson, 1990, *Divided we stand. Redefining politics, technology and social choice*, New York, (Harvester Wheatsheaf)
- Thompson, M. 1983, 'A Cultural Basis for Comparison', in: H.C. Kunreuther & J. Linnerooth (eds.), *Risk Analysis and Decision Processes. The Siting of Liquefied Energy Gas Facilities in Four Countries*, Berlin, (Springer Verlag)
- Tweede Kamer, 1989, *Omgaan met risico's*, Vergaderjaar 1988-1989, 21.137, 5
- Vereniging Milieudefensie, 1992, *Actieplan Nederland Duurzaam*, Amsterdam, april
- Vollebergh, H.R.J., 1989, Welvaart en Milieu, *Economische Statistische Berichten*, 26 juli, 725-728
- Vollebergh, H.R.J., 1994, 'Milieubeheer', in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1994*, Schoonhoven (Academic Service), 181-200
- World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford, (Oxford University Press)
- Weterings, R. en J.B. Opschoor, 1992, *De Milieugebruiksruimte als uitdaging voor technologie-ontwikkeling*, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek Rijswijk, publikatie 74
- Weterings, R. en J.B. Opschoor, 1994, *Towards Performance Indicators based on the notion of Environmental Space*, Rijswijk: Dutch Advisory

- Council for Research on Nature and Environment, 96
- Wilson, E.O., 1992, *The Diversity of Life*, London (Penguin)
- Woltjer, E.P en J. Dijsselbloem, 1994, *Aanzetten tot een vernieuwd Europees landbouwbeleid*, Anne Vondeling Stichting, Partij van de Arbeid, Amsterdam
- WRR, 1994, *Duurzame Risico's: een blijvend gegeven*, Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag (SDU Uitgeverij)
- Zweers, W., 1994, 'Deep Ecology', *Wijsgerig perspectief op maatschappij en wetenschap*, 34., (6), 174-180