

# GRENZEN AAN MILIEUBELEID

VEERTIG JAAR NA “GRENZEN AAN DE GROEI”

Gepubliceerd in *Ons Erfdeel* 2012/1.

Zie [www.onserfdeel.be](http://www.onserfdeel.be) of [www.onserfdeel.nl](http://www.onserfdeel.nl).

1972, Leuven, eerste jaar politieke en sociale wetenschappen. Naast inleidingen in de sociologie, het recht, de filosofie, de logica en wat al meer, krijgen we een vak “actuele maatschappelijke vraagstukken”. De docent laat ons *Grenzen aan de groei* lezen, een net verschenen rapport van Dennis Meadows en andere topwetenschappers van het Massachusetts Institute of Technology aan de Club van Rome. Het is boeiend nu te zien wat ik toen in het boek heb aangestreept.

Veel belangrijker dan die persoonlijke terugblik is een maatschappelijke en politieke reflectie. Nu, veertig jaar later, kun je het boek op diverse manieren duiden. Allereerst behoort het, met *Silent Spring* (1962), *The Costs of Economic Growth* (1967) en andere, tot de publicaties die het milieubesef in de noordwestelijke wereld op gang hebben gebracht. Op die maatschappelijke mobilisatie ga ik hier verder niet in. In de tweede plaats was het de eerste omvattende poging de verdere ontwikkeling van de wereld in een computermodel te simuleren. Op dat punt was het boek tegelijkertijd ambitieus en vol kinderziekten. Veertig jaar later zijn zowel de milieuwetenschappen als de modellering aanzienlijk veel verder. Ten derde, de boodschap is door sommigen als typisch doemdenken neergezet: welk scenario men ook koos, bij doorgaande bevolkingsgroei, een stijgend beroep op natuurlijke grondstoffen en een toenemende vervuiling zou het altijd slecht met de wereld aflopen. En het is waar, de modellen waren, deels noodgedwongen, wat mechanistisch en hielden weinig rekening met menselijke creativiteit en technologische innovatie.

Interessant is na te gaan hoeveel winst er, veertig jaar later, op die beide laatste punten is geboekt. Zonder u mee te nemen in zeer ingewikkelde milieumodellen, sta ik

#### PIETER LEROY

werd in 1954 geboren in Deinze. Is doctor in de politieke en sociale wetenschappen en is als hoogleraar verbonden aan de leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Radboud Universiteit Nijmegen. Publiceerde voornamelijk over milieuproblemen en milieubeleid. In 2010 kreeg hij de Prijs Rudi Verheyen, die wordt toegekend aan wetenschappers die zich verdienstelijk hebben gemaakt voor het milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen. Adres: Grameystraat 4, NL-6525 DP Nijmegen.

---

eerst even stil bij enkele sindsdien verworven inzichten en onzekerheden over het milieuvraagstuk. Die vormen, met het rapport van de Club van Rome, vervolgens een goede maatstaf om veertig jaar milieubeleid te evalueren. Bij dit laatste beperk ik me, met wat doorkijkjes naar mondiale en Europese ontwikkelingen, tot de Lage Landen.

#### HET MILIEUVRAAGSTUK: EENVOUDIG EN COMPLEX

Milieuvraagstukken zijn zeker complex, maar ze worden soms complexer gemaakt dan nodig. Eigenlijk is de inzet van het milieuvraagstuk redelijk eenvoudig: het gaat erom allerlei menselijke activiteiten zo in te richten dat het milieu daar geen blijvend letsel aan overhoudt. Ook dat blijvend letsel is eenvoudig uit te leggen. Op school is ons geleerd dat het natuurlijke milieu allerlei voor de mens levensnoodzakelijke functies vervult: de natuur levert ons water, grondstoffen en energie, zorgt voor voedsel, beschermt ons tegen kosmische straling, en is zelfs in staat een zekere hoeveelheid vervuiling te verteren. In vaktermen: het ecosysteem levert de mens allerlei diensten, *ecosystem services*. Het ecosysteem doet dat ongevraagd en meestal on(der)betaald. Het milieuvraagstuk begint daar waar die dienstverlening, door maatschappelijke overvraging, in het gedrang komt: als de natuurlijke grondstoffen uitgeput raken, als de vervuiling groter wordt dan het zelfreinigend vermogen, als essentiële teeltlagen wegspoelen, als de ozonlaag gaten vertoont, de bijen met uitsterven worden bedreigd. Het ecosysteem wordt dan in essentiële mechanismen en functies bedreigd, en kan niet meer de services verlenen waarop wij rekenen.

*Grenzen aan de groei* pretendeerde redelijk zeker te weten waar die grenzen van het ecosysteem liggen. Intussen zijn we daar genuanceerder en onzekerder over. Natuurlijk

is er sindsdien veel meer bekend over de milieu-impact van het menselijke handelen. Maar er blijven veel fundamentele en praktische vragen over de gevoeligheden en de grenzen van het ecosysteem. Het klimaatvraagstuk illustreert die ingewikkelde kennisvragen: we beginnen te begrijpen hoe klimaatverandering wordt veroorzaakt, maar de effecten ervan zijn bepaald lastiger in te schatten. Eigenlijk weet niemand of het nu mondiaal beoogde doel, “niet meer dan twee graden Celsius stijging van de wereldgemiddelde temperatuur”, een veilige grens is. Op vergelijkbare wijze begrijpen we de gezondheidseffecten van een individuele vervuilende stof nu beter. Maar we tasten grotendeels in het duister over de effecten van langetermijnblootstelling van mensen aan de hedendaagse cocktail van vervuilers.

Naast het kennisprobleem is er een economisch-technisch probleem. Hoe allerlei menselijke activiteiten zo in te richten dat ze minder beslag op het milieu leggen? Hoe economische groei te “ontkoppelen” van de belasting van het milieu? Het grondstof- en energievraagstuk zijn hier cruciaal. Grondstof- en energie-efficiëntie zijn leidende strategieën, Factor 4 (twee maal zoveel product, met twee maal minder verbruik), *cradle to cradle* (het sluiten van stofkringlopen) en andere zijn aantrekkelijke slogans. Maar bij voortdurend (te) lage energieprijzen is er weinig prikkel voor innovatie. En bovendien: het helpt niet echt als auto's tot 30 procent zuiniger worden en tot 40 procent minder uitstoten, terwijl er 60 tot 100 procent auto's bij komen: het *rebound effect* dat ons ook bedreigt als we op veel meer plaatsen energiezuinige lampen laten branden. In de derde plaats is er een politiek probleem: als overvraging het kernprobleem is en zelfbeheersing dus een kerntaak, wie beslist er namens wie en op grond van welke legitimiteit over het beperken en herinrichten van allerlei maatschappelijke wensen? Hoe verhoudt zich dat tot democratie en mondialisering? Het milieubeleid is aan die vraag nog nauwelijks toegekomen. Het internationale milieubeleid is mede zo moeizaam, omdat niemand daarin het voortouw wil en kan nemen. Er is, ten vierde, een groot sociaal-ethisch vraagstuk: hoe kan nochtans noodzakelijke menselijke zelfbeheersing rechtvaardig zijn, in een wereld met nog zoveel onvervulde wensen voor toegang tot elementaire *ecosystem services*: schoon drinkwater, goede landbouwgrond, voldoende voedsel, een veilig huis? Terecht zegt men in de *global South* dat het noorden een gigantische historische ecologische schuld heeft af te lossen, en dat milieuzorg geen blokkade voor ontwikkeling kan zijn.

Kortom, *Grenzen aan de groei* was niet zozeer een te somber, maar vooral een te simpel boek. Het milieuvraagstuk is wetenschappelijk, economisch, politiek en ethisch lastiger dan we toen dachten. Interessant om vanuit die gedachte naar het milieubeleid te kijken. Ook dat is, in de westerse landen, nu zo'n veertig jaar oud.

## MILIEUBELEID ALS NIEUWE OVERHEIDSTAAK

Omstreeks 1970 neemt in alle westerse landen het milieubesef snel toe. Dat komt deels door alarmerende publicaties, waarvan *Grenzen aan de groei* de bekendste is. Het komt ook door de foto's die vanaf Apollo 8 in december 1968 vanuit de ruimte komen: onze aarde is, in vergelijking met de rest van het overzienbare heelal, zeer herbergzaam, maar ook fragiel. Het is een *spaceship Earth*, en er is geen Plan(et) B: solidariteit en zelfbeheersing dus. Meer ethisch appel kan er niet van een foto uitgaan. En verder is dat milieubesef een bijproduct van de geweldige economische groei van de jaren zestig: die leidt tot culturele en politieke mobilisatie rondom thema's als participatie en emancipatie, derde wereld en ontwikkeling, technologie en milieu. Zoals gezegd: die maatschappelijke mobilisatie blijft hier verder onbesproken.

De overheden reageren opvallend snel op de milieubewustwording. Hun reactie is dubbel. In de eerste plaats richten zij allerlei nieuwe organisaties op om dit nieuwe probleem aan te pakken: ook in België en Nederland worden rond 1972 ministeries en afdelingen daarbinnen opgericht die voortaan verantwoordelijk zijn voor "het milieubeleid". Die nieuwe departementen hebben grote ambities, maar roepen ook veel weerstand op: nieuwe bevoegdheden gaan immers gepaard met de herverdeling van oude, en bestaande ministeries zijn niet geneigd die zomaar uit handen te geven. Zo zijn, vanwege het landbouwbelang, milieu en natuur in Nederland van meet af over twee ministeries gescheiden, en is Verkeer en Waterstaat nooit bereid geweest de bevoegdheden inzake water met het milieuministerie te delen. Ook energie en verkeer bleven buiten schot. In België leidt de oprichting van een dienst Leefmilieu binnen Volksgezondheid tot twisten met de departementen bevoegd voor arbeid, landbouw, economie en andere. Het nieuwe milieuministerie heeft lange tijd een lastige positie.

In de tweede plaats komt, ondanks die zwakke machtspositie, in de jaren zeventig en tachtig een schier eindeloze rij milieuregels tot stand. Voor sectoren als water, lucht, afval, bodem, chemisch afval enzovoort worden normen bepaald. Die normen moeten uitgevoerd worden via het bestaande vergunningstelsel voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke activiteiten: de napoleontische "geklasseerde inrichtingen". Het nieuwe milieubeleid maakt gebruik van een oude regeling. Het is begrijpelijk, maar het leidt tot een accent op vaste, vooral industriële bronnen, en tot een relatieve verwaarlozing van diffuse en mobiele bronnen, zoals landbouw, verkeer en huishoudens. Opvallend ook: die normen gelden sector per sector, dus water, lucht, afval enzovoort apart, en ze gelden stof per stof, aansluitend bij de toenmalige stand van de epidemiologische kennis. Daarom zijn die eerste normen ook effectgericht en antropocentrisch: de uitstoot van risicovolle stoffen moet beneden het niveau van eventuele schade aan de menselijke gezondheid blijven. Let wel: dat is dus iets anders dan de overvraging van het milieu te regelen. Daar komt het milieubeleid, zeker in die eerste fase, niet aan toe.

Kortom, met organisatorische en regelgevende initiatieven, en steunend op de nieuwste milieuwetenschappelijke inzichten, verschaffen de overheden zichzelf de nodige eerste instrumenten om het milieuvraagstuk aan te pakken. Onnodig te zeggen dat veel van de goede voornemens niet werden uitgevoerd, deels door gebrek aan bestuurlijke capaciteit, deels door gebrek aan medewerking van bedrijven en burgers.

#### **MILIEU: EEN ZELFSTANDIG BELEIDSVELD, MAAR DUIDELIJK BEGRENSD**

Medio jaren tachtig wordt duidelijk dat het milieuvraagstuk op die manier niet doeltreffend aangepakt kan worden. De gebrekkige uitvoering van te veel versnipperde regels staat tegenover almaar meer inzicht in de samenhang en complexiteit van allerlei milieuthema's. Als antwoord daarop wordt, tussen 1988 en 1995, in vrijwel alle westerse landen een "milieubeleidsplan" gemaakt. Nederland, in die periode een Europees gidsland op milieugebied, publiceert zowel een Milieu- als een Natuurbeleidsplan. Twee effecten illustreren hun belang: er ontstaat een binnenlandse politieke crisis over en ze worden overal in Europa nagevolgd. Ook Vlaanderen doet dat – nadat de milieubevoegdheden in 1988 vrijwel geheel geregionaliseerd zijn –, en ook het Waalse en het Brusselse plan zijn aanwijsbaar door het Nederlandse voorbeeld geïnspireerd.

Die milieuplannen vertonen minstens drie opvallend vergelijkbare punten: (1) naast risico's voor de volksgezondheid worden ook ecologische risico's nu een criterium voor de normstelling; hoewel dat woord dan nog niet breed gebruikt wordt, wordt er nu ook belang gehecht aan de ecologische dienstverlening. (2) Sectorale regels maken langzaam plaats voor een meer integrale kijk op de milieu-impact van menselijk handelen; onder meer de milieueffectrapportage draagt daaraan bij. En (3) naast door de overheid opgelegde regels is er meer aandacht voor economische instrumenten; daardoor krijgen milieu en *ecosystem services* niet alleen een duidelijker, zij het nog fors onderbetaalde prijs, bedrijfsleven en burgerij krijgen daarmee ook een eigen verantwoordelijkheid toebedeeld.

Bovendien: na een lastige start raakt het milieubeleid anno 1990 erkend en geïnstitutionaliseerd. Dat komt ook door een hoog milieubesef, met een *all time high* in de periode 1987-92. Medio jaren tachtig is vooral "zure neerslag" het aandachtspunt. Er gaan twee lessen van uit: het grensoverschrijdende karakter van milieuvraagstukken – en de noodzaak van internationale samenwerking –, terwijl het begrip *Waldsterben* de economische schade van ecologische degradatie aangeeft. Vanaf 1986 zorgt ook Tsjernobyl voor meer milieu(risico)besef. Maar die ramp geeft ook de grenzen van het milieubeleid aan: als de Nederlandse overheid besluit tot uitstel van een tweede nucleaire centrale is dat níét het gevolg van de onmiskenbaar negatieve uitslag van een al eerder door de Nederlandse overheid zelf opgezet debat over kernenergie, maar van de

ramp in Tsjernobyl. Noch in België, noch in Frankrijk leidt het toegenomen nucleaire risicobesef tot welke bijstelling van de nucleaire optie ook.

Eigenlijk wordt daarmee een patroon duidelijk: het milieubeleid krijgt geleidelijk enige impact op direct naastgelegen beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, landschap, stedelijke leefbaarheid, ontwikkeling van het landelijk gebied en zelfs openbaar vervoer. Maar de impact op de drijvende krachten achter de maatschappelijke overvraging van het natuurlijke milieu (grondstoffenwinning, energieproductie, landbouw, transport en vervoer, internationale handel en andere) is minimaal. Tegenover die complexiteit is het milieubeleid te simpel: het blijft effectgericht en krijgt nauwelijks grip op de oorzaken.

### **VERVLECHTING EN INTERNATIONALISERING: EEN GEMENGDE BALANS**

Vanaf zijn start is het milieubeleid verwickeld geweest in een strijd om de vervlechting met en invloed op andere beleidsvelden. Omstreeks 1995 ontstaan daar nieuwe initiatieven. Die worden vooral gedragen door het begrip “duurzame ontwikkeling”: gelanceerd in het UNCED-rapport *Our Common Future* (1987), werd het begrip pas echt succesvol tijdens en na de VN-conferentie in Rio de Janeiro (1992). Het begrip bepleitte een evenwichtige balans tussen *profit*, *planet* en *people*, het samengaan van economische, ecologische en sociale wensen en imperatieven.

Over duurzame ontwikkeling en de vele, deels controversiële, deels contradictoire gedachten erachter, valt veel te zeggen. Maar het begrip heeft een nauwelijks te overschatten mobilisatie op gang gebracht: overheden omarmden het, het bedrijfsleven beriep er zich op, duurzame landbouw werd een doel, en tal van regio's opteerden voor “duurzame regionale ontwikkeling”. Dat veel daarvan lippendienst is en dat het milieubelang daarbij soms (veel) geweld wordt aangedaan, doet niets af aan het mobiliserende vermogen van het begrip. Typerend is dat de sinds 1988 vrijwel geheel van milieubevoegdheden beroofde federale overheid in België in de jaren negentig in “duurzame ontwikkeling” alsnog een taak voor zichzelf zag. Intussen hebben de regio's het begrip weer naar zich toe getrokken.

Het is te vroeg voor een definitieve balans. Soms lijkt het erop dat, via de band van de duurzaamheid, ook de tot nog toe meest eenzijdige verdedigers van economische groei het milieu alsnog als een belang erkennen. Dat is winst. Tegelijkertijd, en ondanks de ontwikkeling van criteria, indicatoren en instrumenten, lijkt duurzaamheid niet veel verder te komen dan een moreel appel en een aanlokkelijk Utopia. Noch in Nederland, noch in België, noch elders in Europa lijkt het begrip te helpen om de diepe terugval van het maatschappelijke milieubesef en het gebrek aan politieke milieubelangstelling sinds de eeuwwisseling te keren. Ook de *Occupy*-beweging heeft het begrip (nog?) niet omarmd in haar strijd tegen andere uitwassen van het kapitalisme.

Behalve aan de vervlechting met andere maatschappelijke, economische en politieke velden is in het milieubeleid van meet af veel aandacht besteed aan het grensoverschrijdende karakter van milieuvraagstukken. Tussen Nederland en België is sprake van een langlopend bilateraal *contentieux*, en bovendien zijn beide landen betrokken bij multilaterale afspraken over de Maas, de Schelde en de Noordzee. Ook zijn beide landen lid van de EU, en spelen ze daardoor mee in de mondiale arena's over biodiversiteit, klimaat en andere. Terwijl de toenmalige EEG zich eerst schoorvoetend op het milieuterrein waagde, is de Europese Gemeenschap, nu de EU, al vanaf de jaren tachtig een krachtige motor van innovatief milieubeleid. In de jaren negentig kwam, naast de EU, ook het internationale niveau steeds meer in beeld als broedplaats voor nieuw milieubeleid. De eerder genoemde conferentie in Rio in 1992 is hierin een trendsetter geweest: daar zijn over zowel klimaat als biodiversiteit de eerste mondiale afspraken gemaakt. Anno 2012 wordt naar schatting ruim 80 procent van de doelstellingen en normen in het milieubeleid op bovenstatelijk niveau bepaald.

Het milieubeleid is dus sterk geïnternationaliseerd. Maar ook hier is de balans gemengd: de winst is dat nu ook weinig milieubewuste landen betrokken worden in wat een mondiaal sturingsvraagstuk is. Helaas is dat, sinds de eeuwwisseling, ook voor de Lage Landen niet zonder belang: in beide landen zijn sinds enige tijd regeringen aan de macht die, in plaats van gidsland te willen zijn, vooral niet méér willen doen dan wat Europa vraagt. Bovendien: zelfs daar komen ze, bijvoorbeeld wat waterkwaliteit, nitraatgehalte, fijn stof en natuurbescherming betreft, niet aan toe. Milieuorganisaties, maar ook het bedrijfsleven, herinneren de huidige, weinig milieuvriendelijke regeringen in Nederland en België geregeld aan hun Europese verplichtingen. Maar ook in ruimer verband is internationalisering risicovol, omdat het zogeheten karavaan-effect dreigt: het Europese en het internationale milieubeleid gaan net zo snel of zo traag vooruit als het langzaamste land toelaat. Bovendien heeft het internationale milieubeleid een ander, dringend maar moeilijk institutioneel probleem: het ontbreekt vooralsnog aan een autoriteit die de aanpak van mondiale milieuvraagstukken even gezagsvol als doeltreffend kan (bege)leiden.

### **KAN MILIEUBELEID DE WERELD REDDEN?**

Een terugblik op veertig jaar milieubeleid in drieduizend woorden kan niet anders dan schematisch zijn. De voorlopige balans is ambivalent. De oudste tak van het milieubeleid is, tot op zekere hoogte, succesvol geweest: de uitstoot van een hele serie gevaarlijke en milieuonvriendelijke stoffen is fors verminderd, maar er blijft nog veel te doen. Vooral de industrie heeft veel vooruitgang geboekt, al is door de de-industrialisatie in Europa het netto-effect van het milieubeleid niet eenvoudig aan te geven. Bovendien: op zoek naar technologische vooruitgang blijft de industrie voortdurend

grote hoeveelheden nieuwe stoffen produceren, waarvan het aantal, laat staan het milieurisico, niet is bij te houden. En daar komt nog het niet erg milieuvriendelijke gedrag van de industrie in verre buitenlanden bij. Industriële vervuiling en uitputting van natuurlijke grondstoffen blijven absoluut problematisch. Andere doelgroepen van het milieubeleid, vooral de landbouw, het verkeer en de energieproductie, blijven, in de Lage Landen en in Europa, een bovengemiddelde bijdrage aan de vervuiling leveren. Maatregelen zijn lastig, vanwege de grote politieke gevoeligheid rondom die sectoren, en vanwege hun sleutelpositie in de internationale concurrentiepositie van landen. De afwezigheid van een mondiale autoriteit is hier minstens zo fnuikend als in het klimaatdossier. Internationaal blijft de landbouw vooral bedreigend voor de biodiversiteit – en voor duurzame ontwikkeling.

Met, ook al is het veertig jaar oud, *Grenzen aan de groei* in de hand ontstaat een helderder beeld: niet zozeer een beeld van “zie je wel!” of “het is nog erger dan toen voorzien!”. Een evaluatie op basis van *Grenzen aan de groei* maakt vooral duidelijk dat veertig jaar milieubeleid enkele cruciale basismechanismen van de maatschappelijke overvraging vrijwel ongemoeid heeft gelaten: de wereldwijd kunstmatig laag gehouden energieprijzen, de (in Europa) kunstmatig hoog gehouden landbouwprijzen, bijvoorbeeld. En het maakt helder dat we voor veel diensten die het ecosysteem ons levert nog steeds niet de echte prijs betalen: drinkbaar water en schone lucht, bijvoorbeeld. De politieke moeite die het kost om een CO<sub>2</sub>-heffing te introduceren, de moeite die het kost om een vliegbelasting in te voeren, het gebrek aan moed om de mobiliteit echt anders te organiseren, het zijn grote en kleine voorbeelden van ons maatschappelijke onvermogen om zelfs maar te willen betalen voor onze overvraging van het milieu. Van het geleidelijk vervangen van die overvraging door zelfbeheersing is, ook na veertig jaar milieubeleid, nauwelijks sprake.

---