

EEN UITGAVE VAN
SAMSOM H.D. TJEENK WILLINK

MILIEU FORUM

2E JAARGANG NR. 5
JUNI 1994

5

DUURZAME RISICO'S

H. VAN LATESTIJN EN R. RABBINGE

pagina 6

Het wordt hoog tijd voor een politiek debat over 'duurzame ontwikkeling'. Een dergelijk debat erkent het politieke karakter van de te maken keuzen en zorgt ervoor dat milieudoelen op een volwassen manier in de besluitvorming worden betrokken. Het standpunt van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid vormt de aftrap.

DUURZAME RISICO'S VRAGEN OM POLITIEKE KEUZEN

Henk van Latesteijn en Rudy Rabbinge van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid willen een politiek debat over 'duurzame ontwikkeling'. Het standpunt van de WRR vormt de aftrap.

In het huidige milieubeleid en in veel beschouwingen over na te streven duurzame ontwikkeling wordt impliciet aangenomen dat de grenzen van de milieugebruiksruimte wetenschappelijk zijn te bepalen. Men wekt de suggestie dat 'die' milieugebruiksruimte grenzen oplegt die van een hogere orde zijn, dan die waar de politiek betrekking op heeft. Afweging ten opzichte van deze 'lagere' doelen en belangen zou daarom niet aan de orde zijn. Als nu de overleving van de mensheid in het geding was, is het nog voorstelbaar dat dergelijke absolute vereisten worden gesteld. Daarover valt

Afhankelijk van het scenario kunnen op wereldschaal tussen 11 miljard en 44 miljard mensen gevoed worden.

immers niet te marchanderen. Bij de meeste vragen die in het kader van duurzame ontwikkeling worden gesteld is daarvan echter geen sprake. Het gaat veel meer om een inschatting van risico's voor milieu en maatschappij gerelateerd aan menselijk handelen. Daarmee zijn het politieke vragen van een zelfde karakter als die over bijvoorbeeld sociale rechtvaardigheid.

Meer kennis kan deze vragen niet beantwoorden. Zelfs nog meer kennis kan de omvang van 'de' milieugebruiksruimte niet vaststellen. Hulpconcepten als 'herstel van de natuurlijke situatie' of 'instandhouding van natuurlijke evenwichten' spreken niet voor zichzelf, maar berusten op oordelen over wat nastrevenswaardig is. De wetenschap kan feitenmateriaal aandragen, maar de mens zal daar zelf op normatieve gronden een oordeel over moeten vormen.

Milieubeleid wordt gekenmerkt door feitelijke en normatieve onzekerheid. Feitelijke onzekerheden zijn niet alleen kenmerkend voor het ecologische, maar ook voor het maatschappelijke domein. Het niet op elkaar aansluiten van de gewenste en de te verwachten ecologische situatie is reden om van onduurzaamheid te spreken. Bij het denken over mogelijke oplossingen om dit te verhelpen spelen echter niet alleen ecologische maar ook economische en andere maatschappelijke risico's een rol. Beoordeling van dergelijke informatie en weging van de risico's is de essentie van de politiek. Het wordt dan ook hoog tijd voor een politiek debat over 'duurzame ontwikkeling'. Daarmee wordt het

politieke karakter van te maken keuzen erkend en kunnen milieudoelen op een volwassen manier in de besluitvorming worden betrokken.

DUURZAME RISICO'S

Ook als men uitgaat van dezelfde informatie kunnen opvattingen over duurzaamheid ver uiteenlopen. Dit is uitgewerkt in het WRR-rapport 'Duurzame risico's; een blijvend gegeven'. Ieder van deze opvattingen -in het rapport uitgewerkt als handelingsperspectieven- kan met recht aanspraak maken op het predikaat 'duurzaam' op basis van verschillend gewicht dat wordt gehecht aan feiten, onzekerheden en risico's ten aanzien van milieu en maatschappij.

Vier handelingsperspectieven *Benutten, Beheren, Sparen* en *Behoeden* zijn in het rapport uitgewerkt. Bij *Benutten* bestaat een groot vertrouwen in de veerkracht van het milieu: exploitatie van het milieu kan verantwoord plaatsvinden door vooral verbeteringen in de productie aan te brengen. Er bestaat minder vertrouwen in de mogelijkheid om de maatschappelijke dynamiek te beïnvloeden. Bij *Beheren* wordt zwaarder getild aan risico's voor het ecologisch systeem, zodat de ontwikkeling van geheel nieuwe produktiewijzen noodzakelijk wordt geacht. Bij *Sparen* wordt het aangrijpingspunt voor veranderingen primair gezocht in de aanpassing van de consumptie. Men heeft minder vertrouwen in de ontwikkeling van de technologie: in het beste geval leidt dit tot verplaatsing van de problemen. Bij *Behoeden* bestaat zeer weinig vertrouwen in de veerkracht van het milieu, zodat zowel aanzienlijke aanpassing van de consumptie als ontwikkeling van nieuwe, voor het milieu minder riskante produktiewijzen noodzakelijk worden geacht.

DUURZAME ONTWIKKELINGEN

De vier handelingsperspectieven zijn uitgewerkt voor een aantal essentiële milieuthema's, namelijk de wereldvoedselvoorziening, de mondiale energievoorziening, natuurbescherming, de omgang met grondstoffen, in het bijzonder koper en chloor, en de watervoorziening in het stroomgebied van Rijn en Maas. Bij elk van deze thema's is in een zogenoemd referentiescenario weergegeven wat de ontwikkelingen tot 2040 zouden kunnen zijn als de productie en de consumptie volgens de huidige trends worden voortgezet. In de meeste gevallen is dan duidelijk sprake van onduurzaam te achten situaties. Zo zijn er bijvoorbeeld ernstige problemen te verwachten in de voedselvoorziening, vooral als gevolg van overexploitatie, erosie en degradatie van de grond. Ook op energiegebied zijn bij voortzetting van de

trends grote problemen te verwachten. De stijging van de welvaart en de bevolkingsgroei in de Derde Wereld zullen de komende halve eeuw zorgen voor een explosieve groei van vooral fossiele brandstoffen (in 2040 vijf maal het huidige verbruik!). Er dreigt uitputting, aanvankelijk van olie en gas en tegen het eind van de komende eeuw ook van kolen. Over enkele decennia kunnen zich dan ook al ernstige schaarsteproblemen manifesteren. Bovendien stijgt de uitstoot van CO₂ sterk. In de scenario's is aangegeven welke aanpassingen vanuit de onderscheiden handelingsperspectieven noodzakelijk zijn. Zo is bij de wereldvoedselvoorziening bezien of de in omvang sterk groeiende wereldbevolking in potentie gevoed zou kunnen worden, waarbij een onderscheid tussen een relatief *luxe* en een meer gematigd voedselpakket wordt gemaakt. Ook is het de vraag of de landbouwmethoden waarmee dit zou moeten gebeuren aan verschillende ecologische vereisten kunnen voldoen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen mondiaal en lokaal gerichte landbouw. Op wereldschaal lijkt een toereikende voedselvoorziening in alle gevallen realiseerbaar. Afhankelijk van het scenario kunnen tussen 11 miljard (Beheeren: luxe voedselpakket geproduceerd met lokaal gericht landbouw) en 44 miljard mensen (Sparen: gematigd voedselpakket bij mondiaal gerichte landbouw) gevoed worden. Zelfvoorziening blijkt echter regionaal niet overal haalbaar. Deze uitkomsten contrasteren sterk met de situatie die in het referentiescenario wordt beschreven. Hoewel duurzaamheid volgens ieder van de vier scenario's niet op principiële obstakels stuit, impliceert realisatie wel ingrijpende taakstellingen voor de wereldgemeenschap.

Als tweede voorbeeld kunnen de energiescenario's gelden. Daarin worden grote verschillen in energieverbruik en in de mix van energiedragers zichtbaar als gevolg van verschillende inschattingen van de risico's van fossiele energiedragers en alternatieven als kern- en stromingsenergie. De scenario's variëren van een ontwikkeling in Benutzen die grofweg overeenkomt met het karakter van het huidige Nederlandse energiebeleid tot een ontwikkeling in Behoeden waarin vergaande daling van de energie-intensiteit gecombineerd wordt met een sterke en snelle penetratie van stromingsenergie. Alleen bij de zeer ingrijpende veranderingen die door Behoeden worden voorgestaan kan de uitstoot van CO₂ op het niveau van 1990 worden gehouden. Een versterkte inzet van kolen is in geen der scenario's te voorkomen. Deze varieert in 2040 van anderhalf keer het huidige verbruik bij Behoeden tot het tienvoudige daarvan bij Benutzen.

POLITIEKE DISCUSSIE

Een eerste reactie op deze uitkomsten kan zijn dat milieubeleid dus wel overboord gezet kan worden. Niets is echter minder waar. De referentiescenario's geven duidelijk aan dat bij voortzetting van de trends een situatie ontstaat die door alle partijen als onduurzaam wordt beschouwd. Er zal dus niet aan maatregelen zijn te ontkomen. De vraag wat de meest *gewenste* maatregelen zijn is echter niet zonder een politiek debat te beantwoorden. Om dit debat een aftrap te geven heeft de WRR ook een eigen standpunt geformuleerd. Daarbij hebben drie overwegingen een rol gespeeld: de handelingsvrijheid in de toekomst moet zo goed mogelijk worden gewaarborgd, de belangen van toekomstige generaties moeten in de beslissing zichtbaar zijn en de maatregelen moeten primair worden gericht op aanpassingen in de produktieve sfeer.

Een eenvormige uitwerking blijkt niet mogelijk omdat er conflicten bestaan tussen de verschillende milieuthema's als vanuit een zelfde handelingsperspectief wordt gewerkt. Daarom wordt bij elk van de onderscheiden milieuthema's voor een ander scenario gekozen. Bij energie resulteert dit bijvoorbeeld in een pleidooi voor bevordering van de transitie van fonds- naar stromingsenergie, vooral op grond van geopolitieke schaarste die wordt voorzien. Bij wereldvoedselvoorziening is de raad van oordeel dat het bevorderen van een gematigd voedselpakket op mondiale schaal niet wenselijk en niet nodig is. Door zo veel mogelijk de mondiaal gerichte landbouw te stimuleren kan in een groeiende vraag naar voedsel worden voorzien zonder onaanvaardbare risico's voor het milieu.

Het is te hopen dat deze voorzet voor de discussie navolging krijgt. De 'radiostilte' die al enige tijd heerst op het terrein van het milieu (beleid) heeft misschien wel alles te maken met de de-politisering van het milieuvraagstuk. Als de samenleving weer oog krijgt voor de waarden die in het geding zijn en de rol die zij zelf via de politiek kan spelen, zou dit het milieubeleid een grote dienst kunnen bewijzen. Milieubeleid dat louter wordt gedragen door wetenschappelijke rapporten die in verschillende mate het einde der tijden aankondigen is meer stervensbegeleiding en daarom geen lang leven beschoren.

Drs H.C. van Latesteijn en prof. dr ir R. Rabbinge zijn respectievelijk stafmedewerker en raadslid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.