

# FORUM

---

## MILIEUMINISTER REGISEERT MILIEUDIPLOMATIE

**R. RABBINGE**

pagina **6**

De internationale dimensie van het milieubeleid biedt de mogelijkheid om letterlijk en figuurlijk grenzen te verschuiven. Het is van strategisch belang dat de milieuminister daarbij een regisserende rol heeft en ministers van Economische en Buitenlandse Zaken inschakelt als spelers.

---

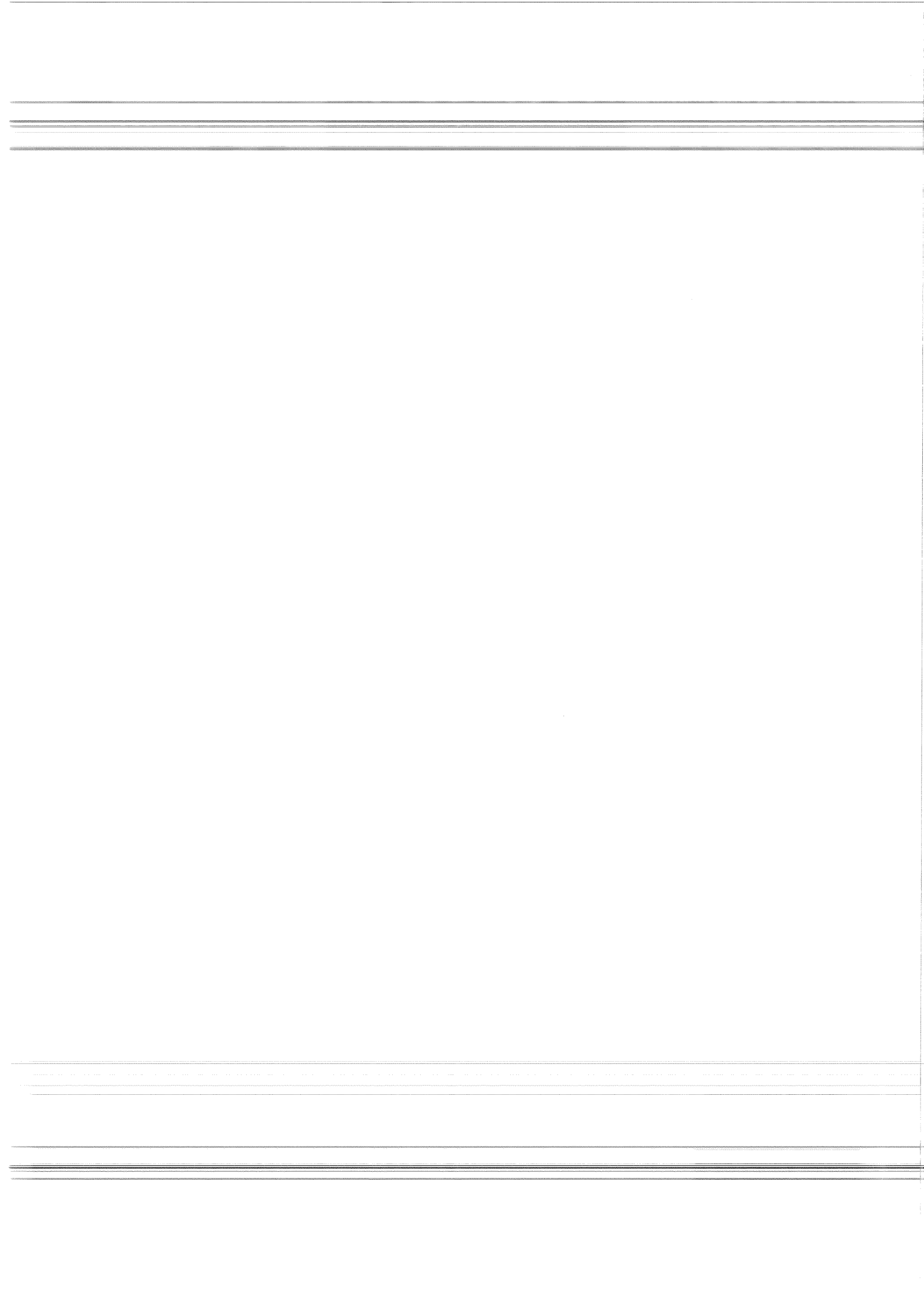
### REDACTIE

Maurits Groen  
Michiel van Kleef  
Petrouschka Werther

### REDACTIERAAD

drs J.J. Boersema  
(Raad voor het Milieubeheer)  
prof. dr J. Cramer  
(TNO-STB/UvA)  
dr C. Dutilh  
(Unilever Nederland)  
drs P.E. de Jongh  
(Directoraat-Generaal  
Milieubeheer)  
ir J.K. Mak  
(Heidemij Advies/VvM)  
prof. dr R. Rabbinge  
(WRR/LUW)  
prof. dr L. Reijnders  
(Natuur en Milieu/UvA)  
ir M. Schuttelaar  
(Consumentenbond)  
ir J.P. van Soest  
(Centrum voor energiebesparing  
en schone technologie)  
R. de Vries  
(Akzo Nobel)  
drs T.J. Wams  
(Milieudefensie)

MilieuForum komt tot stand in  
samenwerking met MilieuStrategie,  
maandblad voor strategisch  
milieumanagement



# MILIEUMINISTER REGISSEERT MILIEUDIPLOMATIE

*De internationale dimensie van het milieubeleid biedt de mogelijkheid om letterlijk en figuurlijk grenzen te verschuiven. Het transactiekarakter van de milieudiplomatie verdient hierbij veel meer aandacht. Het is van strategisch belang dat de milieuminister daarbij een regisserende rol heeft en de ministers van Economische of Buitenlandse Zaken inschakelt als spelers.*

In alle beschouwingen over milieubeleid wordt benadrukt dat de eindverantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de overheid. De overheid, als hoeder van de 'commons', draagt de verantwoordelijkheid voor iets wat als typisch collectief goed moet worden gezien: milieuwaarden zijn algemene belangen die niet goed in het marktgedrag kunnen worden meegewogen. De identificatie en be-

**De raad heeft een methode ontwikkeld waarmee kan worden vastgesteld welke wijze van beïnvloeding en welk instrument het meest effectief is voor de aanpak van een bepaald milieuprobleem.**

scherming van die belangen is een kerntaak van de overheid.

De WRR heeft de wijze waarop dit kan gebeuren geanalyseerd en beschreven in zijn rapport 'Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid'. Het traditionele instrumentarium, waarbij de overheid een bepaald gedrag voorschrijft of verbiedt is doorgaans ontoereikend. Met een woud aan regels, procedures en vergunningen worden milieudoelen niet gerealiseerd. Integendeel, door de onbeheerste cumulatie van taken en lasten komt de handhaving van het milieubeleid in gevaar. De onderkenning daarvan heeft de WRR ertoe gebracht andere instrumenten te bepleiten waarbij transactie en overreding een belangrijke rol spelen. De raad heeft een methode ontwikkeld waarmee kan worden vastgesteld welke wijze van beïnvloeding (dwang, transactie of overreding) en welk instrument, facilitair, privaatrechtelijk, publiekrechtelijk het meest effectief is voor de aanpak van een bepaald milieuprobleem.

## DOELTREFFEND EN DOELMATIG

Wanneer een ruimere inzet plaatsvindt van andere instrumenten dan directe regulering kan het milieubeleid als geheel doeltreffender en doelmatiger worden. Daardoor wint het aan legitimiteit. Van cruciaal belang hierbij is dat instrumenten worden ingezet op het schaalniveau dat overeenkomt met de schaal van het milieuprobleem en de economische effecten daarvan. Lukt dit niet, dan is de oplossing van het milieuprobleem nooit opti-

maal en kan deze gepaard gaan met aanzienlijke economische nadelen. Zeker voor Nederland, met zijn open economie, moet er dus -zowel uit milieuals uit economisch oogpunt- alles aan gelegen zijn activiteiten te ontplooiën die gericht zijn op het bereiken van de juiste jurisdictie.

Binnen Nederland is sprake van een taakverdeling tussen landelijke, provinciale en lokale overheid. Daarbij is de provinciale overheid steeds vaker regisseur en coördinator van uitvoerende maatregelen op milieugebied. Marges en afwijkingen van doelpaden moeten dan mogelijk zijn om die provinciale overheid in staat te stellen enigszins flexibel met het te realiseren beleid om te gaan. De landelijke overheid is daartoe steeds meer bereid. Die ziet in dat functionele decentralisatie, bijvoorbeeld naar waterschappen, voor het milieubeleid effectief kan zijn. Die decentralisatiebeweging kan voor de uitvoering van het milieubeleid gunstig zijn, maar ook voor de regionale en lokale acceptatie en daarmee de handhaafbaarheid.

Voor een deel van de milieuproblemen, namelijk vijf van de acht V's (verdroging, vermesting, verspreiding, verwijdering, verstoring) is het zonder meer mogelijk regionale en lokale overheden meer in te schakelen en eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid te geven binnen centraal overeen te komen kaders.

Voor de drie andere V's (verzuuring, verspilling en verwarming) is dit veel moeilijker. In die gevallen is er spanning tussen het nationale niveau en het internationale karakter van het milieuprobleem. De tot 2000 geformuleerde emissiereducties houden dan onvoldoende rekening met genoemde ecologische en economische afhankelijkheid.

## DIPLOMATIEKE INSPANNING

Internationale afstemming via diplomatieke inspanning is nodig om ecologische doeleinden, economische mogelijkheden en de jurisdictie meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Voorbeeld daarvan zijn akkoorden over SO<sub>2</sub>-reductie en overeenkomsten op het gebied van verzuring of waterverontreiniging of -zuivering. Bij de totstandkoming van dergelijke akkoorden is er sprake van diplomatieke onderhandelingen. Bij gebrek aan resultaat hiervan blijven sommige doelstellingen buiten bereik.

In het nationaal beleidsplan (NMP en NMP+) worden de verschillende schaalniveaus waarop milieuproblemen spelen ook onderkend. De nationale schaal is door goed bestuurlijk overleg in overeenstemming te brengen met de regionale en lokale schaal. Dat is voor milieuproblemen die op mondiaal, continentaal of fluviaal niveau spelen veel moeilijker. De nationale jurisdictie wordt dan

overschreden. Vooral voor een klein land als Nederland is dat van belang. Milieuproblemen worden onderkend als een vitaal nationaal belang en gerichte diplomatieke inspanning is noodzakelijk om de gestelde milieudoelstellingen te kunnen bereiken.

### **INTERNATIONALE TRANSACTIES**

De internationale dimensie van het milieubeleid vergt toenemende aandacht. Niet alleen als beperkende voorwaarde, maar vooral ook als mogelijkheid om letterlijk en figuurlijk grenzen te verschuiven. Het transactiekarakter van de milieudiplomatie verdient hierbij veel meer aandacht. Voorbeelden zoals 'debt-for-nature swaps' met de 'Derde Wereld' verdienen navolging op andere terreinen. Herstructurering van de industriële activiteit in Midden- en Oost-Europa vindt vaak plaats met financiële ondersteuning door het Westen, de realisatie van milieudoelstellingen is daarbij vaak een voorwaarde. Het sinds 1989 vergrote Duitsland heeft in korte tijd een zeer grote inspanning geleverd door modernisering en milieutechnologische verbetering van de industrie. Verdragen voor het schoonmaken van de Rijn leveren succes. De explosieve ontwikkeling van de nieuwe economieën in Azië gaat nog niet gepaard met aanzienlijke milieutechnologische verbetering, maar de kansen daarvoor zijn er. Het internationale karakter van een aantal milieuproblemen en de onderkenning van bovennationale inspanningen wordt alom beleden en onderkend. De vertaling naar actie is ondanks bovengenoemde successen nog matig qua aantal en intensiteit.

### **GOEDE BEDOELINGEN**

Vaak blijft de milieudiplomatie steken in goede bedoelingen en wordt het transactiekarakter niet of nauwelijks benut of zelfs niet onderkend. Dat laatste komt vaak doordat veel van het internationale milieubeleid niet via de vakministeries maar via de milieuministeries plaatsvindt. Dat heeft tot gevolg dat men vaak moet volstaan met het benadrukken van de ernst van de milieuproblemen, het onder de aandacht brengen van de noodzaak voor verandering en het adviseren over mogelijke technologieën, innovaties en investeringen.

In feite kan een milieuminister slechts goede bedoelingen bieden. Dat is onvoldoende; sterker zelfs, het kan contraproductief zijn als het blijft steken in symbolisch gedrag. Daarom is het zaak inhoudelijke en herkenbare acties op milieugebied mede te motiveren vanuit belangen die op andere terreinen spelen. Daarom is de rol van de

zakenministeries, zoals Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken zo belangrijk. Ook Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben iets te bieden. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan initiatieven zoals de elektriciteitsproducenten, het landbouwbedrijfsleven en de chemische industrie ondernomen hebben. In die gevallen is er vanuit een welbegrepen eigenbelang bijgedragen aan het vernieuwen van productieprocessen en verbetering van de milieu-effectiviteit van vele industriële en maatschappelijke activiteiten.

### **VERLICHT EIGENBELANG**

Bij de herijking van het buitenlandse beleid heeft een verschuiving van directe verantwoordelijkheid voor handelsbeleid en dergelijke van Economische Zaken naar het buitenlandse beleid plaatsgevonden. Met als argument het verlichte eigenbelang beter te laten doorklinken in het buitenlandse beleid is een impuls gegeven aan de verbetering van de economische expertise bij Buitenlandse Zaken. Dat is nuttig en belangrijk.

**Het internationale karakter van een aantal milieuproblemen en de onderkenning van bovennationale inspanningen wordt alom beleden en onderkend. De vertaling naar actie is ondanks bovengenoemde successen nog matig qua aantal en intensiteit.**

Ook bij het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is er meer aandacht voor milieu gekomen. Al langer heeft milieu een belangrijke rol gespeeld bij het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De impact is nog beperkt, ondanks de goede analyse en argumentatie in de verschillende gezichtsbepalende beleidsstukken 'Een wereld van verschil' en 'Een wereld in geschil'. Alleen door de centrale regie te versterken, het strategisch beleid in groter samenhang te voeren, kunnen milieudoelstellingen dichterbij worden gebracht. Dat vergt een centrale rol van de minister van Milieu als regisseur doch niet als speler. Die rol is voornamelijk voor anderen, bijvoorbeeld de vakministers en de minister van Buitenlandse Zaken, weggelegd.

*Prof. dr ir R. Rabbinge is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.*