

Naar een effectieve Monitoring Milieu, Natuur en Water

Hoofdrapport

Stuurgroep Monitoring Milieu, Natuur en Water

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Ministerie van LNV

Ministerie van VenW

Ministerie van VROM

Milieu en Natuurplanbureau (MNP)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Titel Naar een effectieve Monitoring; hoofdrapport Milieu, Natuur en Water

In opdracht van Stuurgroep Monitoring Milieu-Natuur-Water (Samenwerkingsverband van het Interprovinciaal Overleg IPO, de ministeries van VROM, LNV en V&W, het Milieu- en Natuurplanbureau MNP en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM)

Auteurs Ronald Albers

Publicatie Bilthoven, september 2006

Project (Kosten)Effectieve Monitoring KEFM

Projectteam Ype Brouwer (voorzitter, namens IPO-Managementberaad Milieu en Water)
Ronald Albers (RIVM)
Hanco de Baas (Provincie Gelderland)
Wil van Duijvenbooden (secretaris, Milieu- en Natuurplanbureau/Interprovinciaal Overleg)
Matthijs de Groot (projectmedewerker)
Ilia Neudecker (Ministerie van VROM)
Jan Marijs (namens Interprovinciaal Vakberaad Monitoring)

Korte samenvatting

In opdracht van de Stuurgroep Monitoring Milieu-Natuur-Water is een inventarisatie uitgevoerd naar de Nederlandse monitoring- en rapportageverplichtingen en -inspanningen voor milieu, natuur en water vanuit internationale, Europese, nationale en interprovinciale regelgeving. Hierbij is bezien in hoeverre er meer of minder wordt gemonitord dan volgt uit de regelgeving. Tenslotte is bezien welke acties nodig zijn om te komen tot een meer efficiënte en effectieve wijze van gegevensverzameling.

Deze inventarisatie geeft voor het eerst een globaal beeld van de omvang van de monitoring- en rapportageverplichtingen. Veel suggesties en aanbevelingen zijn gedaan voor verbetering van de kwaliteit en efficiency van de monitoring, waar de komende tijd een vervolg aan gegeven moet worden. De Stuurgroep Monitoring Milieu-Natuur-Water gaat dit vervolg organiseren.

De conclusie is dat het overgrote deel van de monitoringsactiviteiten voor milieu en water een Europese of internationale verplichting kent. Natuur kent relatief veel meer nationaal aangestuurde monitoringsactiviteiten. De (Europese) regelgeving biedt vaak ruimte voor eigen interpretatie. In veel gevallen wordt meer gedetailleerd gemonitord dan volgt uit de Europese of internationale richtlijnen. De hoge kwaliteit van informatie wordt echter in enkele gevallen ondergraven door onvoldoende kwaliteitsborging en doordat gegevens van verschillende monitoringprogramma's niet zijn geharmoniseerd en daardoor niet vergelijkbaar zijn. In diverse gevallen zijn er ook andere gebruikers dan de opdrachtgevers. Betere ontsluiting van gegevens zodat meer gebruik van de beschikbare informatie kan worden gemaakt is mogelijk en zinvol. In enkele gevallen zijn monitoringactiviteiten onderling niet afgestemd terwijl het dezelfde onderwerpen betreft. Het aantal dubbelingen in de rapportageverplichtingen is beperkt. De meeste rapportageverplichtingen berusten bij de rijksoverheid. Deze besteedt de monitoringactiviteiten grotendeels uit aan kennisinstututen en lagere overheden. De lagere overheden besteden in veel mindere mate uit.

Het algemene beeld is dat de uitvoering van de monitoring voor milieu en water redelijk efficiënt is, maar dat zeker nog winst is te behalen. Bij water biedt de voorbereiding van de monitoring voor de kaderrichtlijn water de mogelijkheid de monitoring verder te optimaliseren en af te stemmen. Bij natuur bestaat grote behoefte aan een betere afstemming tussen de verschillende vragers naar monitoringinformatie (harmonisatie definities) en de monitoringprogramma's die lopen (afstemming vraag en aanbod). De Gegevensautoriteit Natuur in oprichting kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Aanbevolen wordt om de samenwerking tussen overheden te versterken om zo de inhoudelijke afstemming tussen de verschillende monitoringsprogramma's te verbeteren en de kwaliteit van de monitoring en rapportages te bewaken. Het gaat daarbij om samenwerking tussen en binnen de bestuurslagen (rijk en provincies). Daarbij is behoefte aan meer sturing (dus minder vrijblijvendheid) om de efficiëntie van de monitoring te verbeteren. De stuurgroep monitoring waarin rijk, decentrale overheden en het planbureau zijn vertegenwoordigd, wil daarbij een belangrijke rol spelen en tevens een overzicht houden van alle monitoring- en rapportageverplichtingen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Hoeveel verplichtingen zijn er?	7
3.	Europese verplichtingen: hoe gedetailleerd?	9
4.	Heeft Nederland meer internationale verplichtingen?	10
5.	Doet Nederland meer of minder dan Europa eist?.....	11
6.	Is de uitvoering efficiënt?	14
7.	Aanbevelingen	17

1. Inleiding

Een efficiënte implementatie van Europese verplichtingen op het gebied van monitoring en rapportage is dringend gewenst, was de conclusie van het symposium “EU-richtlijnen: dataverzameling en –verwerking” georganiseerd door VROM, IPO en RIVM in 2003. Hoewel steeds meer Nederlandse milieuregeling gebaseerd is op Europese regelgeving ontbreekt echter een eenduidig en compleet beeld van de hieraan gekoppelde rapportage- en monitoringverplichtingen. Verder bleek dat niet bekend is of de beschikbare informatie op een zinvolle wijze wordt gebruikt en of de rapportage- en monitoringinspanningen niet meer efficiënt en effectief kunnen worden ingericht.

Om deze vragen te beantwoorden is het project “Naar een (Kosten)Effectieve Monitoring (KEFM)” gestart. Dit project is uitgevoerd in het kader van het samenwerkingsverband van de Ministerie van VROM, het IPO en het RIVM, later uitgebreid met de Ministeries van V&W en LNV en het MNP. Het project omvatte het inventariseren en evalueren van internationale, Europese, nationale en interprovinciale monitoring- en rapportageverplichtingen en de bijbehorende activiteiten op het gebied van milieu, natuur en water en het doen van voorstellen voor een meer (kosten)effectieve monitoring, rapportage en datacommunicatie.

Het onderzoek heeft zich gericht op het *periodiek* verzamelen en rapporteren van gegevens. Verplichtingen tot eenmalige rapportage en rapportages over financiële zaken zijn buiten beschouwing gelaten. Voor monitoring is de definitie aangehouden dat het gaat om *het periodiek verzamelen van gegevens gedurende een lange periode*. Kortlopende onderzoeksprogramma’s en handhaving- en controleactiviteiten beschouwen we niet als monitoring. Bij de inventarisatie zijn in geval van twijfel bovenstaande criteria ruim geïnterpreteerd om in ieder geval geen rapportageverplichtingen of monitoringactiviteiten te missen.

De specifieke vragen zijn:

1. Hoeveel rapportage- en monitoringverplichtingen zijn er?
2. Wat is de aard, omvang en herkomst van die verplichtingen?
3. In welke mate voldoet Nederland aan verplichtingen die voortkomen uit internationale verdragen, de Europese Unie en nationale wetgeving?
4. Wat is het feitelijke gebruik van de rapportages?
5. Hoe efficiënt is de uitvoering en zijn aanpassingen gewenst?
6. Hoe groot zijn de kosten en inspanningen die gemoeid zijn met rapportages en monitoring?

Gaandeweg het project werd duidelijk dat het niet goed mogelijk is de kosten en inspanningen die gemoeid zijn met rapportages en monitoring te benoemen. Uitspraken over kosteneffectiviteit zijn daardoor op basis van voorliggend materiaal niet mogelijk. Het project kende een sterke focus op wettelijke verplichtingen, hoewel duidelijk is dat er meer redenen zijn om te monitoren, zoals evalueren van beleid en het signaleren van ontwikkelingen ten behoeve van beleidsvorming.

Voor de milieu- en waterthema’s zijn afzonderlijke analyses uitgevoerd. Het Achtergronddocument Milieu beschrijft de bevindingen voor de milieuthema’s. Voor de natuurthema’s is daarnaast gebruik gemaakt van een overzicht vanuit de Wettelijke Onderzoekstaak (WOT) informatievoorziening natuur in oprichting. De resultaten zijn terug te vinden op de website www.milieurapportage.nl voor milieu en water en www.natuurgegevens.nl voor natuur. Via interviews en workshops met vertegenwoordigers van de diverse overheden en kennisinstituten is voor de milieuthema’s onderzocht in hoeverre

de rapportages en verzamelde gegevens feitelijk worden gebruikt en is nut en noodzaak nader geanalyseerd.

Terwijl het project liep, veranderde de omgeving. Uitvoering van het beleid krijgt de afgelopen jaren meer aandacht dan daarvoor, zoals ook blijkt uit de recent verschenen Toekomstagenda Milieu en Agenda Vitaal Platteland. Nederland is de afgelopen jaren geconfronteerd met de consequenties van een aantal Europese richtlijnen, zoals voor nitraat (mestbeleid), biodiversiteit (habitat- en vogelrichtlijn), luchtkwaliteit en water. Stroomlijning van monitoring en van datacommunicatie leeft, zowel bij de Europese Commissie, als bij de nationale overheid (VROM, V&W, LNV). Er lopen op dit gebied momenteel diverse acties. De provincies ontwikkelen de Provincie-monitor mede gericht op afstemming en uniformering van monitoringactiviteiten tussen provincies. Uit het meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland volgt het overdragen van taken, bevoegdheden, budget en monitoring voor het landelijke gebied van het Rijk naar provincie door middel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Voor verschillende thema's zijn werkgroepen actief die harmonisatie en afstemming beogen, zoals de Werkgroep Monitoring Rapportages en Evaluaties (MRE) ten behoeve van de kaderrichtlijn Water, het project Kwali-Tijd van de provincies voor bodem- en grondwatermonitoring en de Overleggroep Luchtmonitoring (OLM).

De Europese Commissie heeft een expertgroep voor een herziening van de Standaard Rapportage Richtlijn (91/692) ingesteld om te komen tot een meer gestroomlijnd, efficiënt en effectief rapportagesysteem in de EU. Dit was één van de 10 prioriteiten van Commissaris Wallström in 2002 en vloeide voort uit het 6^e MilieuActieProgramma. Dit rapportage-traject is gestopt om wetgevingstechnische redenen. Wel blijft stroomlijning van monitorings- en rapportageverplichtingen een kernpunt van Europese programma's als de Infrastructure for Spatial Information in Europe (INSPIRE) en Global Monitoring on Environment and Safety (GMES).

Leeswijzer

Als eerste gaat dit rapport in op de inventarisatie van het aantal verplichtingen tot rapportages en monitoring, zie paragraaf 2. De Europese Unie is een belangrijke bron voor veel verplichtingen. In paragraaf 3 wordt aandacht besteedt aan het gebruik van de Europese rapportages, het detailniveau en de implementatievoorschriften. Vervolgens komen andere internationale verplichtingen aan bod in paragraaf 4.

Hoe Nederland omgaat met de verplichtingen komt in paragraaf 5 aan bod, waarna in paragraaf 6 bevindingen worden gegeven met betrekking tot de uitvoering: hoe efficiënt doet Nederland het. Tot slot staan in paragraaf 7 de belangrijkste aanbevelingen.

De inventarisaties, bevindingen en aanbevelingen voor de afzonderlijke milieuthema's zijn te vinden in het Achtergronddocument Milieu.

2. Hoeveel verplichtingen zijn er?

Het aantal wetten en regels waarin monitoring- en rapportageverplichtingen zijn opgenomen, is afhankelijk van de manier waarop wordt geteld. Als de uitwerking van een Europese richtlijn in dochterrichtlijnen en van nationale wetten in AMvB (besluiten) of ministeriële regelingen niet wordt meegeteld, komt de huidige inventarisatie voor een tiental milieuthema's uit op meer dan 50 wetten en regels waarin één of meerdere monitoring- en/of rapportageverplichtingen zijn opgenomen (zie tabel 1). Hierbij is niet gekeken naar onderwerpen als milieu en gezondheid en het stoffenbeleid. Bij natuur komt de inventarisatie uit op 21 wetten en regels, waarbij opvalt dat natuur relatief veel internationale verdragen kent. Ook het waterbeleid kent een groot aantal (61) vooral internationale en Europese verplichtingen. Bij de interpretatie van de aantallen past de kanttekening dat het overzicht niets zegt over de *omvang* van de rapportage- en monitoringverplichtingen: één omvangrijke rapportageverplichting kan meer inspanning vereisen dan tien kleine rapportageverplichtingen bij elkaar.

Tabel 1 Wet- en regelgevingsinstrumenten met monitoring- en of rapportageverplichting(en). De kolom nationaal omvat ook internationale en Europese wetgeving die in nationale wetgeving is omgezet.

Thema	Schaalniveau	Internationaal (exclusief Europese Unie)	Europese Unie	Nationaal	Totaal
1. Afval		2	13	3	18
2. Bodem- en grondwaterkwaliteit en – emissies		1	3	1 ¹	5
3. Bodemsanering		0	0	1	1
4. Broeikasgassen		1	2	1 ¹	4
5. Duurzame energie		0	1	1	2
6. Externe veiligheid		0	1	2	3
7. Geluid		0	1	2	3
8. Luchtemissies		3	9	1	13
9. Luchtkwaliteit		2	5	1	8
10. Milieubreed		1	0	1	2
Totaal Milieu		10	33²	14	57
Totaal Natuur		13	4	4	21
11. Water emissies		16	12	2	29 ²
12. Waterkwaliteit chemisch		15	16	2	32
13. Waterkwaliteit ecologisch		15	5	2	20
Totaal Water		38²	22²	2²	61²

¹ Moet nog in nationale wet- en regelgeving worden omgezet.

² Exclusief dubbelingen (bepaalde regelgeving omvat meerdere thema's).

Het aantal wetten en verdragen met monitoring- en rapportageverplichtingen op Europees niveau is het grootst. Dat het aantal op nationaal niveau kleiner is, komt omdat niet elke rapportageverplichting in nationale wet- en regelgeving hoeft te worden omgezet. Zo hoeft bijvoorbeeld de bepaling in een Europese richtlijn dat lidstaten elke drie jaar een verslag sturen aan de Europese Commissie, niet te worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Ook zijn Europese *verordeningen* rechtstreeks werkend, en hoeven dus evenmin te worden omgezet.

De geïnventariseerde wet- en regelgeving leiden voor de tien milieuthema's tot een kleine honderd rapportageverplichtingen (zie tabel 2). Het overgrote deel van de monitoringactiviteiten op milieugebied blijkt Europees verplicht te zijn. Alleen voor bodemkwaliteit en bodemsanering, en gedeeltelijk voor externe veiligheid bestaan (nog) geen Europese wettelijke monitoringverplichtingen.

Voor natuur zijn er bijna zestig rapportageverplichtingen geïdentificeerd. Hoewel de natuurrapportages zich richten op bescherming van biodiversiteit en het leefgebied, zijn de gehanteerde definities en begrippen zeer verschillend. Voor water zijn er ongeveer zestig rapportageverplichtingen onderscheiden.

Tussen de diverse rapportages blijkt in de praktijk slechts in beperkte mate sprake te zijn van niet afgestemde dubbele presentatie van gegevens. Waar dat wel het geval is, zoals bij afval, wordt door Europa gewerkt aan het elimineren van dubbelingen.

Tabel 2 Aantal rapportageverplichtingen: per thema, per schaalniveau en per verantwoordelijke instantie

Schaalniveau Thema	Internat. (excl. EU)	Euro- stat	EU- Cie	EMA	Nationaal			Inter- provinc.	Totaal ²
Verantwoordelijke Instantie	VROM / ministeries	VROM / ministeries			VROM / minist. / instellingen ³	provincies	Gemeenten	provincies	
	1	2	15	0	2	1	0	0	20 ¹
Bodem- en grondwaterkwal. en -emissies	0	0	5	1	1	0	0	0	7
Bodemsanering	0	0	0	1	0	2	2	0	5
Broeikasgassen	2	0	3	1	0	0	0	0	4 ¹
Duurzame energie	1	1	1	0	1 ²	1	0	0	4 ¹
Externe veiligheid	0	0	1	0	1 ²	1	2	0	5
Geluid	1	1	3	0	3	3	2	0	12
Luchtemissies	3	0	14	2	0	1	1	0	19 ¹
Luchtqualiteit	2	0	6	3	1	2	3	0	14
Milieu breed	1	0	0	0	2	0	0	1	4
Subtotaal	11	4	48	8	11	11	10	1	
TOTAAL MILIEU	11	55¹			32			1	93¹
TOTAAL NATUUR	35	21			4			0	59
TOTAAL WATER	38	22			2			0	61

¹ Moet nog in nationale wet- en regelgeving worden omgezet.

² Exclusief eventuele dubbelingen. Voorbeeld: de rapportage over broeikasgasemissies moet zowel aan UNFCCC (internationaal), de Europese Commissie als het EMA worden gerapporteerd.

³ Rapportageverplichtingen voor verschillende ministeries zijn niet afzonderlijk geteld. Voorbeeld: VROM en EZ moeten beiden rapporteren over de voortgang van het Bestuursvereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW), dit is in deze tabel als één rapportageverplichting geteld.

3. Europese verplichtingen: hoe gedetailleerd?

Het milieu-, water- en natuurbeleid van de Europese Unie kent grofweg twee onderliggende principes. Allereerst is er het principe van een gelijk beleid voor alle bronnen (productie en producten) om te komen tot een Europese markt. De richtlijnen (met bijbehorende monitoring en rapportages) die betrekking hebben op bronbeleid leiden over heel Europa tot gelijke inspanningen om de uitstoot te beperken. Het andere principe is dat de Europese Unie alle burgers (en ecosystemen) een gelijk beschermingsniveau wil bieden. Zo geven de richtlijnen die betrekking hebben op de milieukwaliteit (lucht, water, grondwater) overal gelijke kwaliteitsnormen en zijn de vereiste inspanningen afhankelijk van de mate van vervuiling, blootstelling (bevolkingsdichtheid) en aanwezige natuurtypen. Omdat de bronnen niet evenredig over de regio's in Europa verdeeld zijn, werken de kwaliteitseisen per regio en land verschillend door.

Door de sterke thematische aanpak in de Europese Unie zijn er weinig directe relaties tussen beide typen richtlijnen en verplichtingen. De monitoring en de rapportages van milieukwaliteit en bronnen zijn zodoende veelal niet eenduidig met elkaar te verbinden.

Wat de Europese Unie met de vele rapportages doet is niet altijd duidelijk. Diverse rapportages worden door het Europese Milieuagentschap (EMA) gebundeld tot Europese overzichten. In sommige gevallen gebruikt de EU de rapportages om zelf aan internationale verplichtingen te voldoen (bijv. broeikasgasemissies). Bij enkele rapportages kunnen vraagtekens worden gezet bij nut en noodzaak. Zo moet maandelijks een smograpportage door de lidstaten geleverd worden, terwijl niets zich hiertegen verzet om dit gelijktijdig met jaarlijkse rapportage van de luchtkwaliteit mee te nemen.

De EU toetst slechts beperkt of landen aan de Europese verplichtingen voldoen. Dit is in veel gevallen ook nauwelijks mogelijk omdat door grote interpretatieverschillen tussen de lidstaten de gerapporteerde informatie niet of slechts met grote moeite te beoordelen en vergelijken is. Bij de vaststelling van de concentratie van fijn stof PM10 in de buitenlucht bijvoorbeeld interpreteren sommige landen de voorschriften erg vrij (of komen ze niet na) zodat ze geen overschrijdingen van normen hoeven te rapporteren, zonder dat de EU actie onderneemt.

Veel Europese richtlijnen zijn uitgewerkt in guidance documenten (luchtemissies en broeikasgassen) of in normvoorschriften voor meetmethoden (CEN). Dit zijn veelal technische documenten waarmee de systemen en werkwijzen tussen landen onderling vergelijkbaar worden gemaakt. Deze uitwerkingen zijn vaak zeer omvangrijk, denk aan de handboeken voor de emissies, en vaak kennen slechts enkele ingewijden inhoud en consequenties.

Ondanks deze gedetailleerde uitwerkingen geven de richtlijnen en achterliggende documenten de lidstaten vaak ruimte voor een eigen vertaling naar de nationale inspanning. De lidstaten moeten dan de monitoringsinspanning vastleggen aan de hand van nulmetingen (kaderrichtlijn water en grondwater) en pre-assessments (luchtkwaliteit). Daartoe is Nederland ingedeeld in regio's en agglomeraties ten behoeve van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en in stroomgebieden en grondwaterlichamen ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. De keuze van deze ruimtelijke indeling is een Nederlandse en bepaalt mede het minimaal vereiste aantal meetlocaties. Verschillen tussen landen zijn dus mogelijk. Soms gebruiken de richtlijnen begrippen die niet duidelijk gepreciseerd zijn, zoals het begrip nuttige gebieden in de habitatrichtlijn of sluiten definities in verschillende richtlijnen niet goed op elkaar aan (oppervlaktewaterlichaam in de kaderrichtlijn water en ontvangend water in de richtlijn stedelijk afvalwater).

4. Heeft Nederland meer internationale verplichtingen?

Naast de verplichtingen van de Europese Unie komen ook verplichtingen voort uit een aantal internationale verdragen, zoals UN-ECE, OSPAR, IPCC en een groot aantal verdragen over biodiversiteit (RAMSAR, Bonn, Bern, CBD, CITES, enz). Deze verdragen zijn bindend. Echter in een aantal gevallen laten deze verdragen ruimte voor verschillende ambitieniveaus. Zo onderscheidt UN-ECE voor luchtkwaliteit drie ambitieniveaus voor meetinspanningen en maakt OSPAR voor de rapportages onderscheid tussen verplichte en facultatieve stoffen. Welk ambitieniveau Nederland heeft gekozen is vaak niet eenduidig vastgelegd.

Veel verdragsverplichtingen overlappen met verplichtingen die Nederland heeft aan de Europese Unie. De reden is dat de Europese Unie zelf partij is bij deze verdragen en daarom verplicht is als EU te rapporteren. Een groot deel van de landen die zijn aangesloten bij UN-ECE zijn lid geworden van de Europese Unie en daarom wordt gestreefd naar beleidscoördinatie tussen beide gremia. In een aantal gevallen lukt het nog niet om tot afstemming te komen, waardoor de vragen kunnen verschillen. Gewerkt wordt aan internationale afstemming tussen de emissierapportages van de EU, UN-ECE (verzurende stoffen) en IPCC (broeikasgassen). En de vogel- en habitatrichtlijn zijn bijvoorbeeld te zien als een Europese implementatie van de mondiale verdragen van Bonn en Bern.

Rapportages aan Eurostat, OESO en IEA zijn meestal niet in wettelijke regelgeving vastgelegd en in die gevallen niet bindend. Een uitzondering vormen enkele rapportages aan Eurostat, (afvalstoffenstatistiek, joint questionnaire) die zijn vastgelegd in een Europese verordening.

5. Doet Nederland meer of minder dan Europa eist?

Nederland kent al lang een uitgebreid stelsel van monitoring en rapportages. Veel van deze inspanningen vanuit het nationale beleid zijn vervangen door Europese verplichtingen. Het idee dat Nederland wat betreft milieu- en natuurbeleid in Europa voorop loopt, heeft lang zijn weerslag gehad op de uitvoering van monitoring en rapportages. De indruk was dat Nederland geen problemen zou hebben met Europese verplichtingen, omdat de uitvoering al op orde zou zijn.

Dat de Nederlandse milieumonitoring toch niet helemaal Europa-proof was, is de afgelopen jaren bij verschillende thema's gebleken. Sprekend voorbeeld is het landelijk meetnet luchtkwaliteit. Dat was ooit een voorloper in Europa, maar is conform de wet van de remmende voorsprong, sterk verouderd. Het is steeds moeilijker om met dit meetnet aan de eisen van de EU te voldoen, terwijl veel andere Europese landen, later gestart, nu een modern luchtmeetnet hebben. Ook bij de uitvoering van de nitraatrichtlijn stuitte Nederland op problemen. De discussie over de diepte waarop Nederland het grondwater moet bemonsteren is pas recent opnieuw geagendeerd. Al bij het inrichten van de meetnetten in de jaren tachtig is het effect van de bemonsteringsdiepte in Nederland onderzocht. Nadat Nederland het hele grondgebied als kwetsbaar gebied had aangemeld bij de EU en vervolgens bleek dat niet overal aan de normen wordt voldaan, is de toetsdiepte opnieuw onderwerp van onderzoek geworden.

Nieuwe milieu-, natuur- en waternormen komen tegenwoordig vooral in Europees verband tot stand. Nieuwe normen vergen nieuwe, vaak extra, monitoring- en rapportageverplichtingen, zoals voor de concentraties van fijn stof in de lucht, de berekening van broeikasgasemissies, en het periodiek in kaart brengen van omgevingslawaaï, (landbouw)bestrijdingsmiddelen.

Uit de inventarisatie van de monitorings- en rapportage-inspanningen komt een beeld naar voren dat in een aantal gevallen gedetailleerder wordt gemonitord dan op grond van Europese regelgeving vereist is (tabel 3). Zo wordt op grond van het Besluit Luchtkwaliteit de lokale luchtkwaliteit gedetailleerder in kaart gebracht dan op grond van de EU-richtlijnen verplicht is, worden bepaalde afvalsectoren frequenter gemonitord dan vereist, worden van bepaalde activiteiten de emissies berekend die niet hoeven te worden gerapporteerd, en heeft Nederland in totaal meer meetstations voor grondwaterkwaliteit dan noodzakelijk is voor de Europese richtlijnen.

De uitgevoerde inventarisatie geeft geen aanleiding tot de veronderstelling dat bij milieu en water monitoring wordt uitgevoerd op onderwerpen of thema's die niet volgen uit verplichtingen op internationaal, Europees of nationaal niveau. Bij natuur ligt dit anders.

Bij de conclusie dat er meer wordt gemonitord en gerapporteerd dan de EU vereist past enige terughoudendheid. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven volgen soms meer en verfijndere rapportage- en monitorverplichtingen uit de onderliggende documenten van de EU dan uit de richtlijn sec blijkt. Ook is de vraag hoe wordt omgegaan met de ruimte die de regels laten, of die inderdaad zo ruim wordt ingevuld als gedacht. Bovendien zijn Europese verplichtingen niet de enige reden om te monitoren en rapporteren.

Extra inspanningen worden geleverd om aanvullende Nederlandse beleidsvragen te beantwoorden en om regionale en gebiedsgerichte informatie te verzamelen (monitoring van oppervlaktewater, grondwater in kwetsbare gebieden, luchtkwaliteit rond industriële gebieden). Argumentatie hierbij is vaak, naast regionale/provinciale behoefte aan meer detailinformatie, voor beleid- en beheersdoelinden, dat Nederland als gevolg van de hoge

bevolkingsdichtheid vele milieuknelpunten kent. Hierdoor wordt door Nederland naar verhouding meer gedaan dan door vele andere landen (die ook aan hun verplichtingen voldoen), zoals voor de thema's afval, bodemsanering, externe veiligheid, geluid, lucht- en bodemkwaliteit. Een inventarisatie van de individuele provinciale behoeften en verplichtingen is overigens niet uitgevoerd.

Tabel 3 Mate waarin de monitoring is verplicht, en op welk schaalniveau.

Thema	Schaalniveau	Internationaal	EU	Nationaal	Inter-provinciaal
		(excl. EU)			
1. Afval		+ (++) ¹	++	+	-
2. Bodem- en grondwaterkwaliteit en -emissies		-	++) ¹	-
3. Bodemsanering		-	- (++) ¹	+++	-
4. Broeikasgassen		+++	+++) ²	-
5. Duurzame energie		- (++) ¹	++	+	-
6. Externe veiligheid		-	+	++	-
7. Geluid		-	++	++	-
8. Luchtemissies		++	++	+	-
9. Luchtkwaliteit		+	++	++	-
10. Milieu breed		-	-	-	-
11. Natuur		++	++	+	-
12. Water emissies		++	++	++	-
13. Waterkwaliteit chemisch		++	++	+	-
14. Waterkwaliteit ecologisch		++	++	-	-

+++ Alle monitoring is wettelijk voorgeschreven, we monitoren niet méér dan wettelijk verplicht.

++ Het grootste deel van de monitoring kent een wettelijke verplichting, we monitoren meer dan wettelijk verplicht.

+ Een klein deel van de monitoringactiviteiten kent een wettelijke verplichting, we monitoren meer dan wettelijk verplicht.

- Stelt geen monitoring verplicht.

¹ Geen wettelijke verplichting, maar internationaal verzoek / internationale afspraak.

² Zal nog in nationale wet- en regelgeving worden vastgelegd.

Op nationaal niveau heeft het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) een wettelijke verplichting voor het jaarlijks leveren van milieu- en natuurinformatie (Milieubalans en Natuurbalans). Hierbij is MNP afhankelijk van gegevens afkomstig van bestaande monitoringactiviteiten van derden. Inkrimpen of stopzetten van deze activiteiten kan leiden tot het niet meer kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen van het MNP. Het MNP heeft niet op alle gebieden gespecificeerd welke informatiebehoefte en dus welke wensen zij heeft ten aanzien van de monitoringsprogramma's. Het MNP geeft zelf ook opdracht voor monitoring, hoewel dat in omvang afneemt.

Een bijzondere nationale rapportageverplichting die voor alle thema's geldt (maar niet is meegerekend in de aantallen) is de comptabiliteitswet (en bijbehorende Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek, RPE) welke eisen bevat die gesteld worden aan in de Rijksbegroting op te nemen prestatie-indicatoren. Het is aan de departementen om vast te stellen met welke prestatie-indicatoren de beleidsdoelstellingen worden geëvalueerd, welke indicatoren dit zijn ligt dus niet in regelgeving vast. Over het algemeen zijn voor de prestatie-indicatoren monitoringgegevens noodzakelijk. De RPE vereist onder meer dat geborgd wordt dat de benodigde prestatiegegevens met de vereiste kwaliteit tijdig beschikbaar zijn. De in de departementale begrotingen opgenomen prestatie-indicatoren zijn nog in ontwikkeling. Veelal kan gebruik worden gemaakt van beschikbare gegevens uit bestaande monitoring. Bewuste selectie van bij de beleidsdoelstellingen passende prestatie-indicatoren

kan een beter beeld geven van de werkelijke noodzaak van het uitvoeren van monitoring. Waar de behoefte in het verlengde ligt van internationale verplichtingen wordt de noodzaak van monitoring bevestigd. En waar dit niet het geval is kan verder onderzoek worden gedaan naar het nut van de internationaal verplichte monitoringsopgave.

Recent zijn in rijksbegrotingen per beleidsartikel maatschappelijke effectindicatoren opgenomen, die zijn gekoppeld aan de algemene beleidsdoelstellingen. Deze indicatoren geven aan of het met de maatschappelijke ontwikkelingen de door het beleid gewenste kant op gaat. Een aantal indicatoren heeft een relatie met internationale verplichtingen. Bij LNV wordt getracht deze indicatoren te koppelen aan de AVP-indicatoren.

6. Is de uitvoering efficiënt?

Uit de gevoerde interviews en workshops blijkt een breed gevoelde behoefte aan een actueel overzicht van monitoring- en rapportageverplichtingen. Deze studie heeft geleid tot een actueel overzicht. Om te voorkomen dat een volgende keer opnieuw een inventarisatie nodig is, is een adequaat en structureel beheer van deze informatie op www.milieurapportage.nl en www.natuurgegevens.nl nodig.

De problematiek van stroomlijning van de monitoring en datacommunicatie leeft momenteel breed, zowel bij de EU en het EMA, als bij de nationale overheid (DGM, V&W, LNV) en provincies. Er lopen op dit gebied momenteel diverse, veelal onderling afgestemde acties.

Hoewel het ministerie van VROM voor verreweg de meeste rapportageverplichtingen op milieugebied (meer dan 70%) verantwoordelijk is (tabel 2), al dan niet samen met andere ministeries, is VROM slechts voor één thema rechtstreeks betrokken bij de uitvoering en worden de andere activiteiten uitbesteed aan andere overheden en kennisinstituten. De provincies zijn voor ongeveer 10% van de rapportageverplichtingen het primaire aanspreekpunt, maar zijn daarnaast via nationale wetgeving belast met de uitvoering van veel van de verplichtingen waar VROM voor staat. Voor 7 milieuthema's wordt de monitoring en rapportage door hen zelf verzorgd (tabel 4). Mogelijk kan efficiencywinst worden bereikt als de provincies evenals het rijk voor de uitvoering zoveel als mogelijk gebruik maken van de landelijke kennisinstituten. Het algemene beeld is dat de uitvoering redelijk efficiënt is, maar zeker nog winst is te behalen, zie de gedetailleerde aanbevelingen in het Achtergrondrapport Milieu.

De verantwoordelijkheid voor meeste rapportageverplichtingen voor natuur ligt bij het ministerie van LNV. Net als bij milieu is een groot deel van de uitvoering belegd bij kennisinstituten. Opvallend is een speciale rol van de Particulier Gegevensbeherende Organisaties (PGO's), strikt genomen geen kennisinstituut die de activiteiten van 17 natuurmeetnetten coördineren binnen een samenwerkingsverband van meerdere ministeries, planbureau, provincies en het CBS. Het CBS is actief betrokken bij de bewerking van deze gegevens en verzorgt de kwaliteitsborging. Om de gegevensverzameling voor natuur beter op elkaar af te stemmen en de kwaliteit van deze gegevens te garanderen wordt op dit moment de Gegevensautoriteit Natuur opgericht. Provincies hebben ook eigen bestanden waarin zij gegevens bijhouden, bijvoorbeeld met informatie over de eigen natuurgebiedplannen.

De monitoring van oppervlaktewater wordt uitgevoerd door zowel het rijk (Rijkswaterstaat), provincies (bijv. zwemwater), waterschappen als kennisinstituten (bijv. emissies). Deze partijen zijn verantwoordelijk voor monitoring van verschillende wateren (rijkswateren, regionale wateren) en verschillende thema's (waterkwaliteit, emissies) waardoor de inspanningen vooral aanvullend zijn. Het algemene beeld is dat de uitvoering redelijk efficiënt is, maar zeker nog winst is te behalen. De kaderrichtlijn water, waarvoor monitoringprogramma's per stroomgebied moeten worden opgesteld door alle betrokken partijen samen, is hiervoor een uitgelezen kans.

Tabel 4 Monitoringactiviteiten: uitvoerende instanties

Thema	Uitvoerende instantie	Ministerie van VROM	Overige Ministeries	Kennis- en onderzoeksinstellingen	Provincies	Gemeenten
Afval			X	X	X	X
Bodem- en grondwaterkwaliteit en –emissies				X	X	
Bodemsanering				X	X	X
Broeikasgassen				X		
Duurzame energie		X	X	X	X	
Externe veiligheid			X	X	X	X
Geluid			X	X	X	X
Luchtemissies				X		
Lucht kwaliteit				X	X	X
Milieu breed				X	X	
Natuur			X	X	X	
Water emissies				X		
Waterkwaliteit chemisch			X	X	X	X
Waterkwaliteit ecologisch			X	X	X	X

Bij de gegevensverzameling voor natuur bestaat gebrek aan afstemming tussen de verschillende internationale en nationale afnemers van de gegevens. Terwijl de basisgegevens die nodig zijn om de vragen te beantwoorden meestal hetzelfde zijn, worden toch meerdere definities gebruikt, waardoor het aanleveren van de gegevens onnodig veel werk kost. De diverse natuurgerelateerde meetnetten (soorten en ecosystemen) lijken nog niet voldoende dekkend om aan de verplichte informatievragen te voldoen. Dit betreft in een aantal gevallen zowel het ontbreken van indicatorgegevens als de vereiste dekkingsgraad daarvan. Daarnaast laten diverse verplichtingen ruimte over voor eigen interpretatie.

In enkele gevallen zijn Nederlandse monitoringinspanningen zelf onderling niet afgestemd terwijl ze schijnbaar dezelfde onderwerpen betreffen. Afstemming kan leiden tot een grotere efficiency. Dit geldt bijvoorbeeld voor de hinderbeleving, waar zowel een MNP/TNO en een CBS enquête voor bestaan.

Voor verschillende thema's bij milieu, natuur en water voeren zowel provincies, waterschappen als rijk monitoringsactiviteiten uit. Dat is begrijpelijk daar waar vanuit het beleid behoefte bestaat aan gebiedsspecifieke informatie. Toch leidt dit niet altijd tot een optimaal monitoringstelsel. De provinciale meetinspanningen voldoen niet altijd aan de Europese en landelijke kwaliteitseisen. Zo bleek uit onderzoek dat er veelvuldig vraagtekens te zetten zijn bij de kwaliteit van provinciale meetnetgegevens voor bodem en grondwater (zie projectplan Kwali-Tijd, (1). In het kader van de Agenda Vitaal platteland worden tussen rijk en provincies afspraken gemaakt over de monitoring van het gebiedsgerichte beleid.

⁽¹⁾ Het projectplan Kwali-Tijd verwijst naar het rapport Integratie meetnetten bodem en grondwaterkwaliteit, (TNO- NITG, 2001) en citeert: De kwaliteit van meetnetgegevens blijkt binnen het gehele traject van bemonstering, analyse, bewerking van analyseresultaten tot aan de opslag/ beheer van meetnetgegevens, niet of niet in voldoende mate, te zijn gewaarborgd. Zo is geconcludeerd dat metadata (b.v. welke monstervoorbehandeling, analysetechniek, detectielimieten, enz) vaak niet meer te achterhalen is en dat niet-chemische meetnetgegevens (perceelseigenaren) niet samen met de meetnetgegevens worden opgeslagen, waardoor deze niet meer of moeilijk zijn te achterhalen.

Bij de monitoring van de grondwaterkwaliteit wordt het landelijke meetnet twee maal bemonsterd: eenmaal voor de nulmeting voor de kaderrichtlijn water voor een aantal provincies, dit gebeurt gelijktijdig met de bemonstering van de provinciale meetpunten, en eenmaal voor het landelijke meetnet zodat alle provincies onderling vergelijkbaar zijn. Ook bij de regionale meetnetten voor luchtkwaliteit zijn methodische verschillen met het landelijke meetnet, waardoor vergelijkbaarheid van resultaten niet op voorhand zeker is. Deze matige binnenlandse afstemming staat in schril contrast met de positie van Nederland in Europa waar vaak wordt gepleit voor optimale afstemming om onderlinge vergelijkingen tussen lidstaten mogelijk te maken.

Monitoring van natuurkwaliteit van water richt zich op de daadwerkelijke aanwezigheid van bepaalde soorten of natuurtypes en de monitoring van de ecologische waterkwaliteit richt zich op de randvoorwaarden voor natuur. Een onderlinge afstemming lijkt voor de hand te liggen, maar meestal sluiten ze niet goed op elkaar aan. In het bijzonder bij de monitoring voor de kaderrichtlijn water enerzijds en voor de vogel- en habitatrictlijn anderzijds (70% van het aangewezen areaal is water) is naast een goede inhoudelijke afstemming een efficiënte uitvoering van de monitoring en aansturing aan te bevelen.

Geconstateerd wordt dat bij het opstellen van regelgeving (ook nationaal) veelal pas in een (te) laat stadium gedacht wordt aan de opname van een paragraaf over monitoring. Aandachtspunt is een tijdige betrokkenheid van provincies en kennisinstituten bij de voorbereiding en herziening van de Europese regelgeving, zodat praktijkervaringen kunnen worden ingebracht en de uitvoerbaarheid van monitoring- en rapportageverplichtingen tijdig kan worden getoetst. De structuur nodig voor deze tijdige betrokkenheid is al aanwezig bij de bepaling van de Nederlandse inzet bij onderhandeling over nieuwe of herziene Europese regelgeving.

Zo kan bijvoorbeeld een afgestemde reactie op de monitoring- en rapportageartikelen van de Europese bodemrichtlijn (die in het najaar van 2006 zal verschijnen) worden opgesteld op basis van de huidige Nederlandse praktijk en de bevindingen en aanbevelingen uit het Achtergronddocument Milieu. Dit kan worden inbracht in het Interbestuurlijke dossier team Bodem, zodat een tijdige en goed afgestemde en onderbouwde Nederlandse inbreng op dit punt kan worden gerealiseerd bij de onderhandelingen in de Raad.

Door meer te meten dan verplicht verbetert veelal de kwaliteit van de geleverde informatie. Anderzijds blijkt in diverse gevallen, dat er hiaten bestaan, meetgegevens niet (tijdig) beschikbaar zijn, en/of een kwaliteitscontrole daarop ontbreekt. Voorbeelden hiervan zijn milieujaarverslagen en de rapportages in het kader van het BOOM-besluit. Hierdoor neemt de representativiteit en kwaliteit van de geleverde informatie af.

In diverse gevallen wordt op nationaal en/of provinciaal niveau dankbaar gebruik gemaakt van informatie die op basis van Europese of internationale verplichtingen wordt verzameld. Voorbeelden waar nu al op provinciaal niveau gebruik gemaakt wordt van informatie te leveren op basis van Europese of internationale verplichtingen is o.a. afval. Door een betere ontsluiting en overzicht van de monitoringinformatie kan meervoudig gebruik verder worden uitgebreid.

De inventarisatie van monitoring- en rapportageverplichtingen in dit project heeft geleid tot een groot aantal suggesties voor verbetering van de efficiency per thema, zie het Achtergrondrapport Milieu. Het is wenselijk dat de stuurgroep Monitoring Milieu, Natuur en Water vervolg geeft aan deze voorstellen.

7. Aanbevelingen

1. Nader onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de monitoring en rapportages is nodig. Daarbij is speciaal aandacht nodig voor de afstemming en harmonisatie van vraag en aanbod bij de gegevensverzameling. Ook is het wenselijk om de kwaliteitsborging beter te organiseren.
2. Voor de Europese en internationale verplichtingen per verplichting bezien wat de omvang van de vereiste monitorings- en rapportage-inspanning is, welke speelruimte de verplichtingen geven en expliciet na te gaan welk ambitieniveau Nederland daarbij kiest. Een vergelijking met de inspanningen van andere Europese lidstaten is wenselijk. In dat kader wordt gepleit voor het stellen van Europese (minimum)eisen voor de kwaliteit van te leveren informatie. Aanvullend kan dan worden bezien of vanuit regionaal/provinciaal beleid behoefte bestaat aan een nog betere kwaliteit of mate van detail.
3. Interdepartementale samenwerking versterken op het vlak van monitoring waar overlap aanwezig is in verplichtingen en indicatoren. Interdepartementaal afspraken maken over de definities en vulling van de beleidsindicatoren. De indicatoren van internationale verplichtingen moeten goed afgestemd worden met de indicatoren uit nationaal beleid en andersom.
4. Inventarisatie van monitoringverplichtingen en -behoeften voor individueel provinciaal beleid en ten dienste van planbureautaken en die zo veel mogelijk koppelen aan die van de rijksoverheid en internationale verplichtingen.
5. Specificeren van de monitoringbehoeften die volgen uit de effect- en prestatie-indicatoren van de Rijksbegroting en die zo veel mogelijk koppelen aan die van de internationale verplichtingen.
6. De Stuurgroep Monitoring moet een rol spelen bij de afstemming (en sturing) van de rapportageverplichtingen en monitoringactiviteiten, vooral daar waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Bijvoorbeeld tussen de rijksoverheid en decentrale overheden.
7. De ontwikkelde database en website over monitoring- en rapportageverplichtingen voor milieu en water zal in opdracht van de Stuurgroep Monitoring Milieu, Natuur en Water worden onderhouden door het RIVM. Voor de informatie over natuurmonitoring en -rapportages zal de stuurgroep beheersafspraken maken.
8. De stuurgroep zal voorstellen doen voor een betere ontsluiting van monitoringinformatie voor de verschillende overheden en voor burgers, zodat breder dan nu gebruik gemaakt kan worden van gegevens die ten behoeve van de EU of internationale verdragen worden verzameld.
9. Onderzoek naar feitelijk gebruik, efficiency, nut en noodzaak van monitoring- en rapportageverplichtingen voor water en natuur, conform de benadering bij de milieuthema's. Om meer inzicht te krijgen in de efficiency is het noodzakelijk dat er meer inzicht komt in de kosten die gemoeid zijn met de gegevensvoorziening.
10. Onderzoeken of er efficiencywinst te behalen valt door de mogelijkheden te bezien of de uitvoering van de monitoringverplichtingen van de provincies, conform de situatie bij het rijk, zo veel als mogelijk neer te leggen bij de landelijk kennisinstututen die ook betrokken zijn bij de uitvoering op rijksniveau.
11. Zorg dragen voor tijdige betrokkenheid van de provincies en bij de uitvoering van de monitoring betrokken partijen bij de voorbereiding en herziening van Europese regelgeving, zodat monitoring vragen tijdig onderkend en geadresseerd worden. De instructies voor Nederlandse vertegenwoordigers in internationale gremia moet daartoe worden aangepast, zodat deze informatie onderdeel wordt bij de bepaling van de Nederlandse inzet bij onderhandeling over nieuwe of herziene Europese regelgeving. Ook zou Nederland actiever moeten optreden bij Inspire om een rol te spelen bij de Europese harmonisatie van monitoring en rapportages.