

M

De blinde vlek van het industriebeleid

In de notitie 'Industriebeleid in de jaren negentig' concludeert de minister van Economische Zaken dat alleen met een gecoördineerde aanpak de Nederlandse industrie in goede en in conjunctureel slechte tijden een behoorlijke positie kan innemen op het internationale economische toneel¹. Helaas ontbreekt die coördinatie

Het gemis doet zich vooral gevoelen bij het milieubeleid. Zo becijfert het CPB dat de uitstoot van koolstofdioxide in Nederland in het jaar 2000 vijftien procent hoger zal liggen dan in 1990. Het kabinet gaat in het Nationaal Milieubeleidsplan Plus nog uit van een daling met drie tot vijf procent, wat op zich al onvoldoende is om de milieudegradatie een halt toe te roepen². Terwijl de in het Regeerakkoord beoogde duurzame ontwikkeling dus al uit het zicht dreigt te verdwijnen, doet de minister van

EZ er nog een schepje bovenop met zijn voorstel voor een subsidie van 25% op de energieprijzen voor de energie-intensieve aluminiumproducenten Pechiney in Vlissingen, dochter van een Frans staatsbedrijf, en voor Hoogovens-dochter Aldel in Delfzijl. Dit komt neer op een transfer van f 35 miljoen op jaarbasis.

Het voorstel wordt gemotiveerd onder verwijzing naar goedkoop producerende bedrijven in Oost-Europa³. Gegevens over de energieprijzen aldaar zijn niet algemeen bekend. Voor de elektriciteitsprijs in de landen van de EG is dat wel het geval. In tabel 1 is een internationale vergelijking gegeven van de prijzen voor huishoudelijke afnemers en voor industriële afnemers. Daaruit blijkt dat de gemiddelde energieprijzen 31 respectievelijk 17 cent per kilowattuur bedragen. In Nederland zijn de energieprijzen relatief laag: de prijs voor huishoudens ligt 26% onder het EG-gemiddelde, terwijl de energieprijzen voor Nederlandse bedrijven zelfs 30% lager is dan gemiddeld in de EG.

Milieu, handel en inkomen

Met zijn voorstel om de energierekening van de Nederlandse aluminiumproducenten te subsidiëren, doorkruist minister Andriessen zowel het milieubeleid als de handels- en de inkomenspolitiek.

De prijssubsidie op energie heeft tot gevolg dat het gebruik ervan

goedkoper wordt en daardoor groter dan zonder deze subsidie. Blijkens tabel 1 zijn de Nederlandse energieprijzen al erg laag. Het voorstel betekent dat een nóg groter beroep gedaan wordt op de bestaande voorraden van niet-vernieuwbare hulpbronnen olie, steenkool, gas en kernenergie. Daarnaast zal door de subsidie de energieproductie worden gestimuleerd, met alle bijkomende schadelijke stoffen van dien. Het gaat hierbij niet alleen om ruimtelijke ordeningsproblemen, mijnafval, olielozingen, bodemverzakkingen, vlieggas, kernafval, enzovoort, maar ook om de CO₂-productie, die een belangrijke bijdrage levert aan het broeikaseffect.

Het voorstel is ingegeven door de concurrentiepositie van Aldel en Pechiney op de internationale aluminiummarkt. Met name de concurrentie uit Oost-Europa baart de minister zorgen. Daar wordt tegen nog lagere energiekosten geproduceerd, door een zwaar gesubsidieerde inzet van de produktiefactor natuur. In feite is de afzet van het op milieuvriendelijke wijze geproduceerde aluminium uit deze landen een vorm van dumping. Volgens het GATT-verdrag mag een land een antidumpingbeleid voeren als producten afgezet worden tegen een prijs die lager ligt dan de kosten. Bij de productie van aluminium in Oost-Europa, en mogelijk ook elders, wordt geen rekening gehouden met de milieukosten. Op grond van dit argument is de meest marktconforme reactie een anti-dumpingheffing, die het prijsverschil elimineert. Met subsidies maakt de minister zich daarentegen schuldig aan protectionistisch beleid en bemoeilijkt hij een efficiënte allocatie van de produktiemiddelen. Zo voorkomt hij dat de marktprijs een juist beeld geeft van de relatieve schaarsteverhoudingen. Dit is opmerkelijk omdat het directoraat-generaal voor buitenlandse economische betrekkingen van EZ onlangs in een discussienota juist de gevaren van dergelijk beleid op een rijtje heeft gezet⁴.

Tabel 1. Internationale vergelijking van elektriciteitsprijzen in centen per 1 juli 1991

Land	Huishoudelijke afnemers van 3.500 kWh/jaar (inclusief btw)	Industriële afnemers van 4 miljoen kWh/jaar (exclusief btw)
Denemarken	31	11
Nederland	23	12
Frankrijk	32	14
Ierland	26	15
België	34	16
Luxemburg	27	16
Griekenland	24	17
Verenigd Koninkrijk	29	18
Spanje	36	20
Portugal	32	21
Duitsland	33	21
Italië	45	23
Ongewogen gemiddelde	31	17

Bron: SEP, *Elektriciteit in Nederland 1991*, Arnhem, 1992, blz. 36.

1. Brief van 24 februari 1993 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

2. RIVM, *Nationale milieuverkenning*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, diverse uitgaven.

3. Zie *NRC Handelsblad*, 6 april 1993; *de Volkskrant*, 7 april 1993.

4. Ministerie van Economische Zaken, *Strategisch handelsbeleid*, Den Haag, 1992.

In economische zin betekent het voorstel in twee opzichten tevens een inkomensoverdracht van de Nederlandse belastingbetalers aan de aandeelhouders en werknemers van Aldel en Pechiney. In de eerste plaats wordt per huishouden een bedrag van circa zeven gulden (exclusief inningskosten en dergelijke) geheven. Dit wordt in mindering gebracht op de kosten van beide bedrijven waardoor hun winstgevendheid zal toenemen. Dank zij deze overdracht kunnen beide bedrijven (misschien) langer blijven produceren.

De tweede vorm van inkomensoverdracht is die van toekomstige Nederlandse belastingbetalers aan de aandeelhouders en werknemers van Aldel en Pechiney in de vorm van hogere kosten die latere generaties moeten betalen voor de versnelde toename van CO₂-emissies en dergelijke. Het is de vraag of deze inkomensoverdrachten wenselijk en noodzakelijk zijn.

Economie en milieu

Het industriebeleid frustreert dus andere vormen van beleid, vooral omdat het een blinde vlek heeft voor natuur en milieu. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor het Nederlandse beleid, maar ook voor het Poolse, Russische, Franse, enzovoort. In de EZ-nota *Economie met open grenzen* wordt nog wel ingegaan op de productiefactor natuur⁵. Het belang van het milieu wordt erkend maar het Ministerie neemt een defensieve houding aan. Dit blijkt uit de geformuleerde uitgangspunten voor het realiseren van milieudoelstellingen: het beleid moet helder en in concrete taakstellingen geformuleerd worden; er moet rekening gehouden worden met de concurrentiepositie van de bedrijven; formulering en realisering van milieudoelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven.

Opvallend is dat ruim vijftien jaar geleden wel een integratie van milieu en industriebeleid werd verdedigd door EZ, destijds onder leiding van de huidige premier⁶. In diens *Nota inzake selectieve groei* van juni 1976, gaf hij aan niet alleen stimulerend maar ook corrigerend te willen optreden bij de productie. Naast inkomen en werk werden doelstellingen geformuleerd voor de zoge-

noemde facetten: milieu, ruimtelijke ordening, grondstoffen, energie. Bij de implementatie van deze nota raakten de facetten op de achtergrond door de snel oplopende werkloosheid en het stijgende financieringsstekort⁷.

De relaties tussen milieu en economie worden in het industriebeleid voor de jaren negentig niet geproblematiseerd⁸. Dat wekt verbazing, want de industrie heeft een belangrijk aandeel in de milieuvervuiling. Productie en milieu zijn in dit opzicht concurrerend: meer productie gaat ten koste van milieu- en natuurfuncties. Het ligt voor de hand dat het industriebeleid daar rekening mee houdt. Daarnaast zijn productie en milieu in veel opzichten complementair. Sommige vormen van productie kunnen ook de druk op natuur en milieu terugdringen. Daarbij is een cruciale rol weggelegd voor technologie: die kan ervoor zorgen dat met minder inzet van de productiefactor natuur een zelfde hoeveelheid eindproduct kan worden gemaakt van een hogere kwaliteit.

Wellicht is de kwaliteitsverandering onvoldoende om duurzame ontwikkeling te bereiken, omdat iedere economische activiteit een druk op het milieu uitoefent. Dan is hoeveelheidsbeleid nodig om de milieulast van de productie verder terug te brengen. Dit betekent een verschuiving tussen de verschillende economische sectoren: van milieu-inefficiënt naar milieu-efficiënt.

Een derde relatie tussen milieu en economie is gelegen in de milieuproduktiesector. In deze sector worden goederen en diensten voortgebracht die op zichzelf gericht zijn op herstel van milieu- en natuurfuncties⁹.

In het post-Unced tijdperk moeten natuur en milieu een centrale rol spelen bij de heroriëntatie van het industriebeleid. Niet alleen vanuit milieuoptiek, maar ook met het oog op de continuïteit van de industrie. Voor zo'n integratie is het absoluut noodzakelijk dat milieukosten volledig tot uitdrukking komen in de marktprijzen.

Slot

Milieu-aspecten worden steeds meer een vast onderdeel van de internationale concurrentieverhoudingen. Afnemers stellen in toenemende mate milieu-eisen aan producten, toeleve-

ranciers profileren zich steeds meer via milieu-argumenten, regulerende overheden passen een voortschrijdende milieunormstelling toe.

De veranderende vraag, het veranderende aanbod en de strengere regels leiden tot kosten voor bedrijven. Nieuwe marktverhoudingen en strengere eisen lokken evenwel technologische veranderingen uit die de kosten reduceren. Hierdoor kan een land met strenge milieu-eisen comparatieve voordelen bewerkstelligen. Dit geldt zowel voor producten als voor de ontwikkelde technologie. Het serieus rekening houden met het milieu is daarom niet alleen een milieu-defensieve, maar ook een economisch-offensieve noodzaak. Bedrijven zullen uit concurrentie-overwegingen over moeten schakelen op ecologisch verantwoorde productiemethoden. Een industriebeleid dat expliciet rekening houdt met het milieu kan daarbij een belangrijke stimulerende rol spelen, zodat Nederlandse bedrijven een sterke concurrentiepositie blijven innemen in goede en in slechte tijden.

A.P.J. Mol

L.J.R. Scholtens

Tuur Mol is werkzaam bij de vakgroep milieusociologie van de Landbouwuniversiteit Wageningen. Bert Scholtens werkt bij de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

5. Ministerie van Economische Zaken, *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 670, nr. 2.

6. Ministerie van Economische Zaken, *Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota)*, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955, nrs. 1-3.

7. R. de Klerk, C. Lutz, *Economische ontwikkeling en industriebeleid in Nederland*, in: H. Vrolijk en R. Hengeveld (red.), *Interventie en vrije markt. Overheidsbeleid ten aanzien van de structuur van de Nederlandse economie*, SUA, Amsterdam, 1982, blz. 11-48.

8. Brief, op. cit., 24 februari 1993.

9. Zie bij voorbeeld B. Nooteboom, Een aanzet tot industriebeleid (I) - Meso-niveau, *ESB*, 17 maart 1993, blz. 240-244.