

De markt voor natuur en milieu

Auteur(s):

Zanden, J.L. van
Universiteit Utrecht

Zie voor een uitgebreidere analyse van de markt voor milieu en de groene Kuznets-curve J.L. van Zanden, *Bestaat de groene Kuznets-curve?*, in: J.P.H. Smits (red.), *Duurzaamheid en economische ontwikkeling*, 1997.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4143, pagina 212, 13 maart 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu, geschiedenis

Toenemende welvaart leidt tot een stijgende vraag naar 'milieubehoud'. Op deze markt zal de overheid voor het aanbod moeten zorgen.

Volgens de hypothese van de omgekeerde U-curve neemt onder de armste landen de milieuaantasting evenredig toe met het inkomen, maar verdwijnt dit verband voorbij een bepaald punt en ontstaat een omgekeerde relatie, zodanig dat de rijkste land weer op een relatief laag niveau van de milieuaantasting terecht komen¹. In dit tijdschrift zijn de afgelopen maanden verschillende beschouwingen aan deze groene Kuznetscurve gewijd². Deze bijdrage is een poging om dit probleem vanuit een wat langer historisch perspectief

te benaderen. Het uitgangspunt is het volgende. Een schoon milieu wordt gezien als een hele reeks collectieve goederen, die uiteenvallen in twee groepen: bescherming van de natuur (of, in meer technische termen, het behoud van biodiversiteit), en het behouden of scheppen van een gezond leefmilieu.

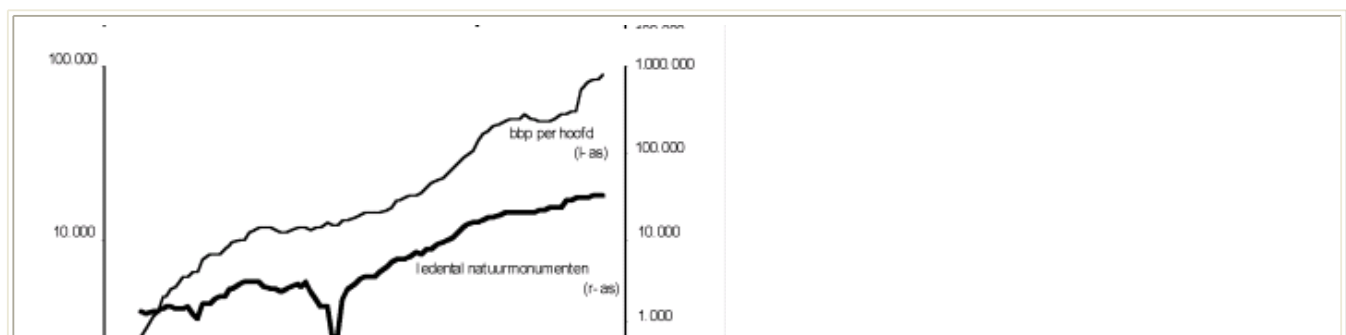
Om deze collectieve goederen te produceren, dient er om te beginnen een vraag naar te bestaan; op de determinanten van deze vraag gaan we in de volgende paragraaf in. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe deze vraag zich kan vertalen in (a) pogingen om via de markt deze goederen aan te bieden en (b) overheidsbeleid ten behoeve van het voorzien in deze vraag. Dit leidt uiteindelijk tot een interpretatie van de groene Kuznets-curve, die het midden houdt tussen die van optimisten, die hierin de redding uit het dilemma economie-milieu zien, en pessimisten, die moeite hebben met een negatief verband tussen economische groei en milieuaantasting.

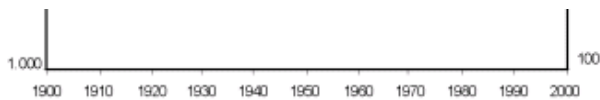
De vraag naar milieu

Is een gezond leefmilieu en een rijke natuur een basisbehoefte, of hebben we te maken met een 'luxe' consumptiegoed? Het verband tussen de groei van het inkomen en de vraag naar natuur en milieu wijst eerder op het laatste. De vraag naar een schoon milieu is (naar historische maatstaven) relatief laat ontstaan - de eerste 'milieubeweging' ontstond in Nederland pas halverwege de 19e eeuw, toen de 'hygiënisten' zich met de problematiek van de stedelijke vervuiling en de gevolgen voor de volksgezondheid gingen bezig houden³. Daartoe probeerden ze de stedelijke overheid te overtuigen van de noodzaak in een schoner milieu te investeren. Zeer geleidelijk slaagde men daarin en gingen stedelijke overheden over tot het schoonmaken van de stad. Dit leidde tot een sterke verbetering van de volksgezondheid in de steden.

De beweging voor natuurbescherming is van later datum; in Nederland ontstond deze rond het begin van deze eeuw met als meest markante moment de oprichting van de Vereniging Natuurmonumenten in 1905. Natuurbehoud was echter langdurig een voorwerp van zorg voor een kleine, welgestelde elite van (Amsterdamse) burgerij en grootgrondbezitters⁴.

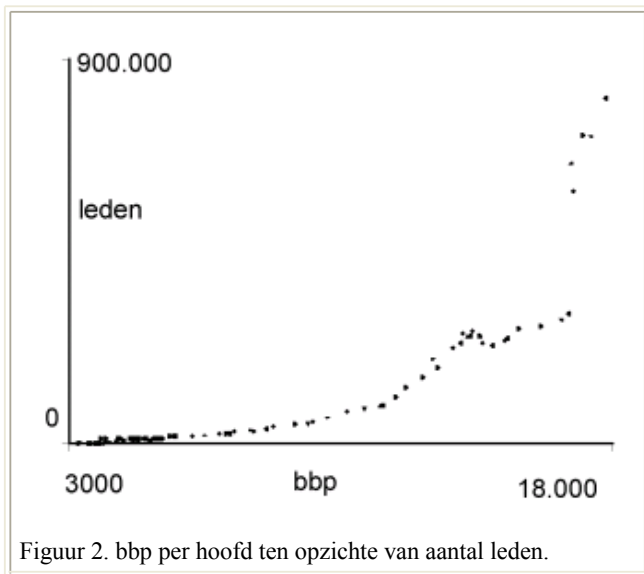
In zekere zin probeerde Natuurmonumenten een private markt voor biodiversiteit tot stand te brengen. De vereniging zette contributies en schenkingen om in een eigen aanbod van natuur, c.q. de beschermde natuurmonumenten. Het aantal mensen dat lid werd van Natuurmonumenten kan dus gezien worden als een indicatie van deze 'vraag' naar natuur. In [figuur 1](#) en [figuur 2](#) is het aantal leden van Natuurmonumenten tussen 1910 en 1996 uitgezet tegen het bbp.





Figuur 1. Het ledental van Natuurmonumenten en het bbp per hoofd, 1900 - 1995.

Bronnen: Van Zanden en Versteegen, *Groene geschiedenis*, blz. 188 en 196; A. Maddison, *Monitoring the world economy 1820-1992*, Parijs, 1995, aangevuld met gegevens van CBS en Natuurmonumenten.



Figuur 2. bbp per hoofd ten opzichte van aantal leden.

Wat opvalt is dat beide reeksen in belangrijke mate parallel lopen: in periode van sterke economische groei (jaren 1920 en tussen 1950 en 1975) nam het ledental sterk toe, terwijl de depressiejaren tussen 1930 en 1950 gekenmerkt werden door stagnatie in het ledental. In de jaren tachtig deed zich eenzelfde verschijnsel voor: het aantal leden van Natuurmonumenten nam vlak na 1980 zelfs iets af, tegelijk met de economische crisis van deze periode⁵. Tenslotte deed zich in 1992 een zeer snelle stijging van het ledental voor, het gevolg van een spectaculaire ledenwerfactie via de televisie.

Zetten we dezelfde gegevens tegen elkaar af (inzet in de figuur), dan lijkt het verband tussen economische groei en ledengroei buitengewoon sterk, met andere woorden, de inkomenselasticiteit van de vraag naar natuur is opmerkelijk stabiel⁶. De twee perioden van economische teruggang hebben overigens niet tot een evenredig ledenverlies geleid, wat er op wijst dat men het lidmaatschap in jaren van tegenspoed trouw blijft. Inkomensgroei leidt tot een meer dan evenredige toename van het aantal leden: tussen 1920 en 1991 verviervoudigde de productie per hoofd, terwijl het aantal leden met een factor 65 toenam.

Het voorgaande suggereert een sterk verband tussen de groei van de vraag naar natuur en de toename van het inkomen per capita.

Het derde belangrijke moment in de ontwikkeling van de natuur- en milieubeweging deed zich eveneens in een periode van grote voorspoed voor, namelijk in de jaren zestig. Toen ontstond, uit verzet tegen de voortgaande vervuiling, de moderne milieubeweging, die overigens in de loop van de jaren zeventig ging samenwerken met de beweging voor natuurbescherming. De beschikbare gegevens suggereren dat deze milieubeweging een scherpe weerslag ondervond van de economische problemen begin jaren tachtig, maar dat sindsdien de steun ervoor belangrijk omvangrijker geworden is.

Dit overzicht laat zien dat er een sterk verband bestaat tussen inkomen per hoofd en de vraag naar natuur en milieu. De drie momenten van kwalitatieve verandering deden zich steeds voor in perioden van gunstige economische ontwikkeling (na 1850, rond 1900 en na 1960). Met andere woorden, natuur en schoon milieu zijn in feite luxe consumptieproducten: beneden een bepaald inkomensniveau is de vraag zeer zwak of afwezig, maar is de grens eenmaal overschreden, dan neemt de vraag sterker toe dan het inkomen.

Organisatie van het aanbod

De toename van het inkomen heeft geleid tot een sterk groeiende vraag naar natuur en milieu. In principe kan het daarmee corresponderende aanbod langs twee wegen georganiseerd worden: via de markt of via de overheid.

Markt

In de tweede helft van de 19e eeuw werden leidingwaterbedrijven opgezet om tegen commerciële tarieven schoon drinkwater te verkopen. In enkele gevallen, waar voor een grote stedelijke markt gewerkt kon worden, was dit tamelijk effectief (niet voor niets ontstond het eerste leidingwaterbedrijf in Amsterdam). In de ogen van de hygiënisten bleef de productie van schoon drinkwater echter ver beneden het maatschappelijk gewenste niveau. Toen het inzicht in de omvang van de externe effecten toenam - de cholera-epidemie van 1866/67 had in de steden met leidingwater veel minder slachtoffers geëist dan in steden zonder schoon drinkwater⁷ - zagen de meeste stedelijke overheden zich genoodzaakt de drinkwatervoorziening zelf ter hand te nemen.

Op een vergelijkbare manier zorgde de Vereniging Natuurmonumenten voor de 'productie' van beschermde natuur. Maar Natuurmonumenten ontdekte op den duur dat alleen bescherming van 'marginale' natuurgebieden onvoldoende effectief was en moest toen wel overgaan tot het beïnvloeden van overheidsgedrag op dit terrein.

Meer recent wordt de consumentenmarkt in toenemende mate gekenmerkt door groene productdifferentiatie. In dit verband zijn aparte milieukeuren voor milieuvriendelijke manieren van produceren en consumeren te noemen, van eco-aardappelen en scharreleieren tot 'milieuvriendelijke' auto's. Deze differentiatie van consumptieproducten zou een adequaat middel kunnen zijn om de marktproductie in de richting van duurzaamheid om te buigen.

Overheid

In essentie zijn een diverse natuur en een schoon milieu echter collectieve goederen, waarvan de productie door de overheid tenminste gereguleerd moet worden. Om de overheid daartoe te brengen, beschikken consumenten in principe over twee middelen: stemgedrag en collectieve actie.

In het corporatistische politieke systeem van Nederland hebben collectieve acties ertoe geleid dat een aparte 'koker' is ontstaan waarbinnen de onderhandelingen over de omvang en kwaliteit van milieu-maatregelen plaatsvinden. Een dergelijk politiek subsysteem bestaat in grote lijnen uit de volgende elementen:

- » sterke belangengroepen, die de (eigen) media kunnen mobiliseren;
- » een overlegorgaan, zoals het Landbouwschap, waarin de belangengroepen onderhandelen met de ambtelijke en politieke top;
- » een 'eigen' departement;
- » een 'eigen' wetenschappelijke denktank (zoals het RIVM);
- » fractiespecialisten in het parlement, bij voorkeur voortgekomen uit de pressiegroepen;
- » een krachtig vakminister, eveneens liefst uit eigen kweek.

Gesteund door de belangengroepen, de media, de onderhandelingen in het overlegorgaan, de wetenschappelijke aanbevelingen van de denktank, de 'eigen' ambtenaren en fractiespecialisten, dient de vakminister een zo sterk mogelijke positie op te bouwen bij de onderhandelingen over de begroting in het kabinet. Hier wordt immers beslist over de omvang en kwaliteit van de collectieve goederen. De onderhandelingen binnen de koker zijn er enerzijds op gericht dat de belangengroepen politieke steun leveren aan de vakminister, zodat de pressie richting kabinet opgevoerd wordt. De belangengroepen moeten anderzijds het overeengekomen beleid verkopen aan hun achterban, opdat die het beleid (en de minister) zal steunen. Via onderhandelingen in verschillende lagen worden 'vraag' en 'aanbod' naar het collectieve goed zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, en in de toplaag, het kabinet, vindt een uiteindelijke afweging tussen de claims van de verschillende kokers plaats.

Een belangrijk effect van dit corporatieve systeem is een zekere mate van consensus: dit wordt bereikt door de voortdurende onderhandelingen op alle niveaus, en door de inbreng van de wetenschappelijke denktank, die als 'objectieve' scheidsrechter optreedt.

De productie van milieu

Het lijkt wat paradoxaal om over de 'productie' van natuur of biodiversiteit te praten. Vaak wordt de natuur gezien als een spontaan, 'wild' systeem, dat zich niet laat leiden door de mens, en gaat de discussie slechts over de achteruitgang ervan. Toch zijn vanaf het begin van deze eeuw pogingen gedaan om, door de bescherming van natuurmonumenten, deze achteruitgang tot staan te brengen. In de jaren tachtig heeft zich een belangrijke wending in het denken over de natuur voorgedaan, toen bleek dat zelfs in Nederland nog nieuwe natuurgebieden konden ontstaan (bijvoorbeeld de Oostvaardersplassen). Dit leidde tot de ontwikkeling van het concept van natuurontwikkeling. In het Natuurbeleidsplan van 1989 is dit concept de leidraad geweest voor het ontwerpen van een 'ecologische hoofdstructuur', waarbij de bestaande natuurgebieden met elkaar verbonden worden en op bepaalde plaatsen nieuwe natuur tot ontwikkeling wordt gebracht.

Een eerste voorwaarde voor een rijke natuur is ruimte: biodiversiteit is een functie van het voor natuur beschikbare areaal⁸. Bij ongewijzigd beleid zal economische groei gewoonlijk leiden tot de aantasting van deze ruimte: door de uitbreiding van wegen, woonwijken, industriegebieden, door de intensivering van de landbouw en door de ontginning van 'woeste gronden'. In principe bestaat er dus een tegenstelling tussen economische groei en natuur. Deze tegenstelling is ook evident waar het gaat om de relatie tussen groei en de vervuiling van het milieu: ceteris paribus zal een verhoging van de productie leiden tot meer uitstoot van vervuilende stoffen.

De ontkoppeling van groei en vervuiling kan het gevolg zijn van andere investeringen. Naarmate een groter deel van de investeringen gebruikt wordt voor het reduceren van emissies - in plaats van vergroting van productie - zal het keerpunt in de omgekeerde U-curve eerder bereikt worden.

Conclusie

Economische groei leidt, bij ongewijzigd beleid en onveranderde omstandigheden, tot aantasting van de natuurlijke hulpbronnen, minder natuur en meer milieuschade. Via de omweg van een door economische groei gestimuleerde vraag naar biodiversiteit en een schoon milieu kan echter op den duur een tegendruk ontstaan. Dit kan zich vertalen in marktconforme prikkels om natuur en milieu te ontzien, maar omdat het om collectieve goederen gaat speelt de overheid in deze steeds een voorname rol. Consumenten van natuur en milieu zullen zich (moeten) organiseren om via collectieve actie druk uit te oefenen op de overheid om deze collectieve goederen te gaan voortbrengen.

Benadrukt moet echter worden dat de conclusie niet kan zijn dat economische groei automatisch leidt tot een schoner milieu. Deze interpretatie van de groene Kuznetscurve, populair bij sommige politici, moet op grond van het voorgaande verworpen worden. De

dalende tak van de curve is het resultaat van collectieve acties van de consumenten van natuur en milieu, van het uitoefenen van systematische druk op de overheid om deze collectieve goederen te produceren, en van ingrijpende milieumaatregelen die als reactie daarop zijn genomen. De hypothese van de omgekeerde U-curve impliceert dus niet dat we gewoon door kunnen groeien en dat het dan vanzelf goed zal komen, maar dat voortdurend nieuwe maatregelen genomen moeten worden om de ont koppeling tussen groei en milieuaantasting te realiseren. Maar het voorgaande impliceert tevens dat een algehele krimp van de economie, leidend tot een sterke daling van het inkomen, geen oplossing kan bieden voor het milieuprobleem; dit zou immers de basis van het milieubeleid, de groeiende vraag naar een schoon milieu en een rijke natuur, ondermijnen

1 Wereldbank, *Development and the environment. World development Report 1992*, Oxford, 1992.

2 H. Folmer en R. Komen, [De milieu-Kuznetscurve bestaat!](#), *ESB*, 30 april 1997, blz. 355; H. Opschoor, [Bestond de milieu-Kuznetscurve?](#), *ESB*, 11 juni 1997, blz. 474; S. de Bruyn, [De ont koppeling ontmaskerd](#), *ESB*, 25 juni 1997, blz. 515-517.

3 E.S. Houwaert, *De hygiënisten*, Groningen, 1991.

4 Vgl. J.L. van Zanden en S.W. Verstegen, *Groene geschiedenis van Nederland*, Utrecht, 1993, blz. 187.

5 Deze relatie tussen economische voorspoed en de ontwikkeling van de natuur- en milieubeweging wordt meer in detail besproken in Van Zanden en Verstegen, *Groene geschiedenis*, hoofdstuk 8.

6 Schattingen van de waarde van deze 'inkomenselasticiteit' komen over de hele periode 1910-1991 in de buurt van 3 uit (de precieze waarde is afhankelijk van de manier waarop men beide oorlogen in de berekeningen meeneemt, met of zonder dummies daarvoor).

7 Houwaert, *Hygiënisten*, 139 e.v.

8 E.O. Wilson, *The diversity of life*, New York/Londen, 1992, blz. 221.