

De vervuiler betaalt

Wie betaalt, waarvoor, aan wie, waarom en hoe?

In de meeste westerse landen, en ook in Nederland, wordt het beginsel 'de vervuiler betaalt' van links tot rechts beleden en is het uitgangspunt van het overheidsbeleid. Nergens echter wordt het strikt toegepast. Bovendien blijkt er in de praktijk grote onduidelijkheid te bestaan over hoe het beginsel moet worden opgevat. In dit artikel wordt nader ingegaan op de vele vragen die het principe 'de vervuiler betaalt' oproept.

DRS. G. HUPPES*

Inleiding

Sinds 1973 heeft de EG zich vastgelegd op het beginsel de 'vervuiler betaalt' voor de uitvoering van het milieubeleid in de lidstaten¹. Het beginsel 'de vervuiler betaalt' klinkt heel eenvoudig, maar bij nadere inspectie blijkt al snel dat er meer haken en ogen aan zitten dan men op het eerste gezicht zou zeggen. Wie is de vervuiler? Waarvoor moet hij betalen en aan wie? Is de industriële emitter de vervuiler of is het de consument die de betreffende produkten koopt? Moet de vervuiler in geval van 'nieuw beleid' direct gaan betalen voor de kosten van emissiereductie of moet de overheid tenminste tijdelijk de additionele kosten dragen? Zou de vervuiler, als hij zich aan de milieuvoorschriften houdt, eigenlijk ook nog voor de schade moeten betalen die uit zijn resterende emissies voortkomt?

Een ander vraag is aan wie de vervuiler zou moeten betalen? Aan de benadeelden, in de vorm van schadevergoedingen? Aan anderen die hun emissies sterker verminderen dan hij, ter vergoeding van de door hen gemaakte kosten? Aan instanties die voor collectieve zuivering zorg dragen? Of aan de overheid, in de vorm van heffingen?

En hoe is het gesteld met de argumentatie voor het beginsel dat de vervuiler betaalt? Gaat het erom de kosten van emissiereductie te minimaliseren? Moet concurrentievervalsing, met de daarmee samenhangende economische schade, worden tegengegaan? Of vloeit het eenvoudigweg uit rechtvaardigheidsoverwegingen voort dat de vervuiler moet betalen?

Ten slotte is er de vraag hoe de vervuiler tot betalen gebracht kan worden. Niemand zal immers betalen wanneer hij daartoe niet op een of andere wijze gedwongen wordt. Praktische vragen daarbij zijn hoe de kosten worden vastgesteld en, bij collectieve schade, hoe deze kosten aan individuele veroorzakers kunnen worden toegerekend.

De beantwoording van dergelijke vragen heeft grote praktische betekenis voor de wijze waarop het milieubeleid wordt gevoerd. Met name de aard van de toe te passen beleidsinstrumenten wordt er sterk door beïnvloed.

Wie betaalt?

Eerst worden hier de mogelijkheden bezien van directe betaling door de veroorzaker van emissies. Doordat afwenteling optreedt zal het vaak niet de veroorzaker, maar een derde (bij voorbeeld de afnemer) zijn die de kosten van emissievermindering en van emissieschade draagt. Ook die echter kan de kosten soms weer tot op zekere hoogte afwentelen zodat de uiteindelijke lastenverdeling zeer diffuus kan zijn.

Veronderstel dat de *producent*, als veroorzaker van de vervuiling, betaalt voor lozingen of de kosten van emissiereductie draagt. De betalingen zijn dan kosten die doorwerken in de aanbodfunctie van zijn produkten. Doorberekening van deze kosten leidt op termijn tot een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod. Indien een volledige doorberekening van de kosten plaatsvindt, betaalt uiteindelijk de consument voor de vermindering van het milieuprobleem, deels door hogere prijzen, deels door een verschuiving in zijn consumptiepatroon. Uitzonderingen zijn er ten eerste wanneer de overheid de markt controleert, zoals bij melk, waar politieke besluiten bepalend zijn voor de verdeling van de lasten, en ten tweede wanneer binnen één markt niet overal dezelfde kostentoekening wordt toegepast, met nationale of internationale concurrentievervalsing als gevolg. Verder kan er bij beleidswijzigingen op korte termijn sprake zijn van niet verhaalbare aanpassingskosten, onder andere ten gevolge van overcapaciteit en geïnduceerde economische veroudering.

* De auteur is verbonden aan het Centrum voor Milieukunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij dankt prof. dr. H.A. Udo de Haes voor zijn commentaar op een eerdere versie van het artikel.

1. Actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, *Publikatieblad*, nr. C 112, 20 december 1973, blz. 1 e.v. Het programma is nader gepreciseerd en uitzonderingsbepalingen zijn vastgelegd in: Aanbeveling van de Raad betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied, *Publikatieblad*, nr. L 194, 25 juli 1975, blz. 1 e.v. Met de Europese Akte, art. 130R, is het beginsel per 1 juli 1987 dwingend vastgelegd.

Een andere mogelijkheid is dat een *collectieve zuiveraar* betaalt voor de door hem veroorzaakte restemissies, zoals bij voorbeeld het geval is bij de zuiveringsinstallaties van waterschappen die hun effluent op rijkswateren lozen. De zuiveraars brengen hun kosten in rekening, of individueel via de rekening die zij aan de toeleveranciers van de betreffende vervuiling presenteren, of collectief via belastingen en heffingen. In het laatste geval worden de veroorzaakte kosten niet door de veroorzakers of afnemers van het vervuilende product gedragen, maar afgewenteld op derden.

Het is ook mogelijk dat de *consument* direct betaalt voor de kosten van emissiereductie, van collectieve zuivering of voor milieuschade. Dat kan in de vorm van algemene heffingen op producten, zoals de extra heffing op loodhoudende benzine of door het niet beschikbaar zijn van verboden producten. Consumenten kunnen niet afwentelen zodat de lasten volledig door hen gedragen worden. Wel zal een dergelijk beleid tot een verschuiving in bestedingen kunnen leiden, zodat voor sommige bedrijven de omzet zal stijgen en voor andere zal dalen.

Ten slotte zal soms ook de *overheid* kosten moeten maken voor haar emissiereductie, bij voorbeeld doordat op duurdere technieken moet worden overgegaan (denk aan het niet meer cadmeren van metaalconstructies in de natte waterbouw). In een enkel geval kan de overheid ook opdraaien voor emissieschade die is toegebracht aan derden. De overheid wentelt deze kosten via belasting- of doelheffingen op de bevolking af.

In veel gevallen blijken de veroorzakers van milieuschade dus in staat te zijn de kosten niet zelf te betalen, maar af te wentelen. In sommige gevallen vindt afwenteling plaats direct op de consument. In andere gevallen vindt afwenteling plaats naar de overheid, die haar uitgaven uit algemene middelen of uit doelheffingen financiert. Deze financiering kan bepaalde groepen uit de bevolking of ook bepaalde bedrijven meer of minder belasten en vergroot de omvang van de collectieve sector.

Waarvoor wordt betaald?

Maatschappelijk gezien worden de kosten van emissiereductie en de schade van restemissies uiteindelijk altijd door iemand gedragen. De vraag daarbij is niet alleen wie betaalt maar ook waarvoor wordt betaald. Stap voor stap wordt hier het hele scala aan mogelijkheden geschetst.

In de eerste plaats is een kostentoekening mogelijk waarbij de *eigen kosten niet voor eigen rekening* komen. Emissiereducties op grond van bepaalde milieuvorschriften kunnen bij voorbeeld gezien worden als een aantasting van bestaande emissierechten, zodat niet de producent maar de beleidvoerende overheid deze dient te dragen. Deze opvatting bestaat in Nederland bij voorbeeld in landbouwkringen waar het gaat om vermindering van de stikstofbelasting van de bodem in drinkwaterwingebieden. Bedrijven dienen dan de netto schade wegens verminderde opbrengst van de productie vergoed te krijgen uit algemene middelen of via een specifieke heffing. Dit laatste kan soms heel verborgen, zonder expliciete wetgeving, plaatsvinden. In Engeland en Wales is bij voorbeeld de gespecialiseerde zuivering van bedrijfseffluent en de productie van drinkwater regionaal in één hand gelegd. De vervuiler betaalt dan niet voor dat deel van de zuiveringskosten dat langs indirecte weg voor rekening van de drinkwatergebruiker komt.

Iets minder vergaand is de situatie waarin een vervuiler die zijn emissies vergaand reduceert, bij voorbeeld omdat hij dat relatief goedkoop kan, hiervoor een vergoeding krijgt van andere producenten die dit niet of in mindere mate doen. Een dergelijke *vereveningsheffing* bestaat onder andere in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

(WVO) voor lozers op rijkswateren. Ook het gedifferentieerde heffingenstelsel voor de zuivering van afvalwater in Duitsland heeft dit effect. De emissiereducerende producent betaalt dan niet, of partieel, voor zijn emissiereductiekosten, terwijl anderen die hun emissies minder reduceren voor hem betalen. Overigens is een dergelijke regeling in strijd met de huidige EG-definitie van het 'vervuiler betaalt'-principe.

Een volgende stap is dat de vervuiler, in overeenstemming met het EG-principe, betaalt voor de *feitelijke kosten van zijn eigen emissiereductie*. Voor bedrijven houdt dit in dat de milieukosten als gewone produktiekosten worden beschouwd die in beginsel kunnen worden doorberekend. Voor de vervuilende consument betekent het dat hij betaalt in de vorm van een hogere aankoop prijs omdat de producent hogere kosten moet maken voor het vervaardigen van een milieuvriendelijker produkt, of dat hij overstapt op een produkt met minder aantrekkelijke eigenschappen.

Weer een stap verder is dat de vervuiler ook betaalt voor alle *door derden geleverde zuiveringsdiensten*. Dat lijkt op het eerste gezicht een vanzelfsprekende zaak, maar is het niet. De heffing op bedrijfseffluent in de WVO, die in hoofdzaak gebaseerd is op de feitelijk gemeten hoeveelheid verontreinigende stof in het effluent, is mondiaal een eenzame uitzondering en heeft binnen Nederland vrijwel alleen betrekking op zuurstofbindende stoffen. In alle andere gevallen vindt een vorm van omslag plaats via een prijsverhoging van andere diensten of via belastingen en omslagheffingen. Er vindt dan in feite geen betaling voor geleverde zuiveringsdiensten plaats.

De vervuiler kan ook voor de door zijn vervuiling *teweeggebrachte materiële schade bij derden* betalen. In alle westerse landen bestaat een aansprakelijkheidsrecht waarbij schade aan derden die hen tegen hun wil is toegebracht, moet worden vergoed². De praktische problemen bij het toepassen van het aansprakelijkheidsrecht maken dat schadevergoeding slechts zeer zelden betaald hoeft te worden. Zelfs in een zaak als de gewasschade van tuinders door de zoutbelasting van de Rijn, waar de verbanden duidelijk zijn en inmiddels alle gegevens bekend, blijkt een schadeclaim praktisch toch niet effectueerbaar te zijn. Ontwikkelingen in de richting van risico-aansprakelijkheid en ketenaansprakelijkheid kunnen deze vorm van betaling voor schade van vervuiling in belang doen toenemen, zoals ontwikkelingen in de VS hebben aangetoond³. Voorlopig is het belangrijkste toepassingsgebied de schadebetaling voor lokale bodemverontreiniging door individuele bedrijven aan de overheid. De in de VS ingevoerde hoofdelijke aansprakelijkheid van vervuilers voor alle, ook door anderen veroorzaakte, schade op een verontreinigde lokatie kan er, ondanks een verhaalsrecht, toe leiden dat sommige vervuilers meer en andere juist minder betalen dan de door hen veroorzaakte saneringskosten.

De vervuiler kan ook betalen voor *immateriële individuele schade*, zoals gezondheidsschade. Het belangrijkste voorbeeld is de schadevergoedingsregeling voor luchtverontreiniging met SO₂ in Japan. Door de administratiefrechtelijke uitvoering, in tegenstelling tot de privaatrechtelijke, vindt de vergoeding vrijwel zonder procedurekosten plaats. Deze heffing heeft in Japan een zeer sterk regulerende werking gehad⁴.

2. In het continentale rechtsstelsel bestaan twee varianten. De eerste is dat een recht op vergoeding bestaat bij geleden schade tenzij er redenen zijn deze niet te vergoeden, zoals in Frankrijk. De tweede is dat in gespecificeerde, limitatief opgesomde gevallen een recht op vergoeding bestaat, zoals in Nederland. Zie hierover C. Drion, Grondslagen van de onrechtmatige overheidsdaad, *Recht en kritiek*, 14 april 1988, blz. 333-363.

3. Zie H.G. van Meijenfeldt, Vernieuwing van de bodemsanering in de Verenigde Staten en in Nederland, *Milieu en Recht*, november 1987, blz. 370-380.

4. Zie D. Ewringman en F.J. Schafhausen, *Abgaben als ökonomischer hebel in der Umweltpolitik*, Schmidt Verlag, Berlin, 1985, en OESO, *Environmental policies in Japan*, Parijs, 1977.

Ten slotte kan de vervuiler ook nog betalen voor de *materiële en immateriële collectieve schade*, met name aan de natuur en aan cultuurgoederen. Het bijzondere van deze schade aan zuiver collectieve goederen is dat er nauwelijks mogelijkheden bestaan om de schade in geldtermen uit te drukken⁵. In de praktijk spelen deze betalingen daarom nog geen rol.

Aan wie wordt betaald?

Bij de verschillende kostentypen kan betaling aan verschillende personen en instanties plaatsvinden. Wanneer een vervuiler niet de eigen kosten van emissiereductie betaalt, zal een ander de kosten moeten dragen, meestal de overheid. De *vervuiler* krijgt dan dus betaald voor de kosten die hij moet maken voor het beperken van de verontreiniging. Soms, zoals bij de vereveningsheffing, zijn het andere vervuilers die aan het emissiereducerende bedrijf moeten betalen. Wanneer de vervuiler zijn eigen emissiereductiekosten betaalt, vindt alleen een interne betaling plaats.

Betaling voor collectieve zuivering⁶ vindt plaats aan de *leverancier* van de betreffende dienst. Wanneer deze betaling niet plaatsvindt zullen de kosten weer via een overdrachtsbetaling gedekt moeten worden.

Betaling voor materiële schade kan plaatsvinden aan de *benadeelden*. Er kunnen ook argumenten zijn om, uit overwegingen van efficiency, de schade wel aan de *overheid* te laten betalen, maar deze niet door te vergoeden, omdat in dat geval de prikkel om de schade te vermijden zou vervallen. Wanneer immers degene die overlast heeft van het geluid van een nieuw aangelegd vliegveld voor die overlast gecompenseerd zou worden (zoals in Japan nu het geval is), vermindert of vervalt bij hem elke prikkel om de schade te vermijden door ergens anders te gaan wonen. Ook wanneer om praktische redenen de schadevergoeding aan particulieren niet plaats kan vinden kan de overheid als inner optreden, eventueel via een emissieheffing.

Betaling voor immateriële individuele schade kan weer direct plaatsvinden aan de benadeelden. In de praktijk zal dat zelden te realiseren zijn. Ook dan kan weer de overheid als 'vertegenwoordiger' van de benadeelden optreden en een bedrag innen, zonder dat dat bedrag noodzakelijkerwijze aan de benadeelden wordt uitgekeerd.

Bij schade aan zuiver collectieve goederen, zoals natuur en klimaat, is een privaatrechtelijke afwikkeling principieel onmogelijk en kan betaling alleen aan de vertegenwoordigende collectiviteit, dat is de overheid, plaatsvinden. Daar zijn in de praktijk geen voorbeelden van bekend, hoewel in de VS de mogelijkheid in principe wel bestaat.

Waarom wordt er betaald?

Er zijn argumenten van economische, bestuurlijke en ethische aard en die argumenten bezitten verschillende niveaus van algemeenheid. Op economisch gebied is de *micro-economische, welvaartstheoretische argumentatie* het meest algemeen. Betalingen zijn daar primair van belang omdat zij het gedrag van individuen beïnvloeden; het gaat om de regulerende werking ervan.

Bij Pigou⁷, en veel welvaartstheoretici na hem, gaat het er om een Pareto-optimale situatie te bereiken. De optimale allocatie wordt gerealiseerd wanneer de marginale emissiereductiekosten voor alle betrokkenen en voor alle beslissingen gelijk zijn. In de praktijk is een dergelijke situatie alleen met een algemeen toegepaste emissieheffing te realiseren. De heffing moet op de emissie plaatsvinden omdat die beperkt

moet worden. Het is in die gedachtengang principieel onjuist om heffingen op producten, installaties of gedrag aan te laten grijpen omdat daarmee de technologie gebonden wordt. Nog erger is het om de te gebruiken technologie in vergoedingvoorwaarden vast te leggen, omdat dat de prikkel tot verbetering wegneemt en aldus tot verstarring.

Iets minder algemeen is de economische argumentatie dat de concurrentieverhoudingen niet onterecht verstoord moeten worden. Dit levert geen argumenten op voor een bepaald type betaling, maar wel betekent het dat binnen dezelfde markten zoveel mogelijk gelijke toerekening van kosten moet plaatsvinden. Met name internationaal is dat een probleem, vandaar de interesse van de EG in een uniforme regeling.

Nog iets minder algemeen is het argument dat afwenteling van kosten op de overheid zoveel mogelijk moet worden tegengegaan om overbodige belastingen, met hun negatieve bij-effecten, te vermijden. Dit argument pleit tegen subsidies en ook tegen belastingachtige heffingen. En andersom pleit het voor het volledig in rekening brengen van alle kosten en schade bij de feitelijke vervuiler, ook de overige kosten van milieubeheer⁸.

Wat de *bestuurlijk-organisatorische argumentatie* betreft geldt dat, voor sommige emissies tenminste, de heffing als sturingsinstrument effectiever is dan andere vormen van regulering. Bressers⁹ heeft wel eens geopperd dat hierin het belangrijkste bezwaar van heffingplichtigen tegen heffingen gelegen zou kunnen zijn. De effectiviteit van emissieheffingen is voor de WVO overtuigend aangetoond door Bressers en later door Schuurman¹⁰ (zie de figuur). De effectiviteit van dit instrument is ook gebleken bij de zeer sterke emissiereductie van SO₂ in Japan. Dit pleit ervoor dat de vervuiler ook voor de door hem veroorzaakte milieuschade moet betalen. Daar staat echter soms weer het bestuurlijke argument tegenover dat bij voorbeeld voor de verwerking van sterk vervuild afval zo min mogelijk kosten in rekening gebracht mogen worden, om te voorkomen dat dit afval onderweg 'zoek' raakt. In het super-kapitalistische Hong Kong vindt om die reden de financiering van de verwerking van chemisch afval niet plaats op basis van betaling voor verleende diensten, maar gratis, gefinancierd uit een heffing op basischemicaliën.

Een tweede bestuurlijk argument voor een verdergaande toepassing, en strikte handhaving, van het 'vervuiler betaalt'-principe is dat een maatschappelijke ordening gebaseerd op vormen van zelfregulering principiële voordelen heeft boven een ordening waarbij de overheid op steeds meer gebieden een steeds verdergaande invloed uitoefent langs de weg van steeds gedetailleerdere fysieke regulering.

5. Zie R. Huetting, *Nieuwe schaarste en economische groei*, Elsevier, Amsterdam, 1974, voor een aantal gedetailleerd uitgewerkte benaderingen en recent P. van der Laak en E. van Ierland, *Natuur en economie*, *ESB*, 30 november 1988, blz. 1145-1148, voor een kort deelopzicht van de stand van zaken.

6. Hieronder wordt niet gerekend het opgerekte dienstenbegrip zoals de commissie-Boorsma dat hanteert. Daar zorgt 'de overheid' voor schone lucht en dient een ieder voor het gebruik van deze 'dienst' te betalen.

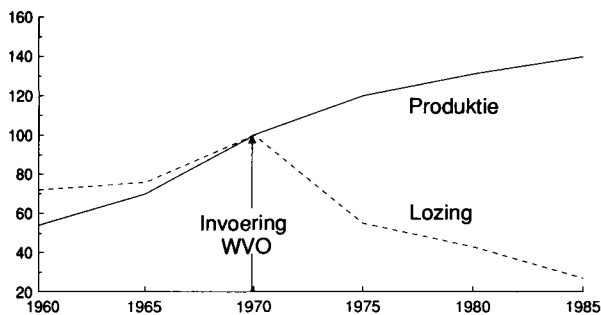
7. A.C. Pigou, *The economics of welfare*, MacMillan, Cambridge, 1920, met daarna vele gewijzigde drukken en edities.

8. Of hiertoe ook de algemene ambtelijke onderzoeks- en organisatiekosten gerekend moeten worden is een twistpunt tussen overheid en bedrijfsleven. Uit maatschappelijke efficiency-overwegingen zouden alleen de lange termijn marginale kosten in rekening gebracht moeten worden. Deze omvatten slechts een deel van de totale ambtelijke kosten; het andere deel zou normaal uit belastingen gefinancierd moeten worden.

9. J.Th.A. Bressers, A comparison of the effectiveness of incentives and directives: the case of the Dutch water quality policy, *Policy Studies Review*, jg. 7, nr. 3, 1988, blz. 500-518.

10. J.Th.A. Bressers, *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid*, proefschrift TH-Twente, Enschede, 1983, en J. Schuurman, *De prijs van water*, proefschrift Rijksuniversiteit Leiden, Gouda Quint, Arnhem, 1988.

Figuur. Indexcijfers van de fysieke productie en de lozing van zuurstofbindende stoffen door industriële emittenten in Nederland, 1960-1985



Bron: J.Th.A. Bressers, zie voetnoot 10 en CBS, *Kwartaalbericht Milieustatistiek*, 1988, nr. 5/3, blz. 5.

Een belangrijk *ethisch argument* ten slotte is dat iemand die ongevraagd schade aan derden veroorzaakt, daar de rekening voor gepresenteerd behoort te krijgen. Dat hoeft niet alleen in termen van geld te zijn, maar een financiële aansprakelijkheidsstelling is wel het minimum.

Analoog aan Rawls' argumentatie voor de toelaatbaarheid van een ongelijke inkomensverdeling¹¹ zou gesteld kunnen worden dat milieubeleidsmaatregelen niet ten koste van de armsten mogen gaan. In welvaartstheoretische termen betekent dat dat het niet alleen om de gebruikelijke potentiële Pareto-verbetering gaat, maar in elk geval voor het armere deel van de bevolking ook om een feitelijke verbetering. Aan dit 'Rawlsiaanse' criterium zou vorm gegeven kunnen worden met een emissieheffing waarbij, indien nodig, uit de opbrengsten inkomstenstoelagen aan de armere benadeelden betaald worden.

Hoe moet de vervuiler betalen?

De stap van principe naar praktijk loopt via de beleidsvorming en de beleidsimplementatie. Realisatie van het huidige EG-principe, dat de vervuiler voor de eigen kosten van emissiereductie moet betalen, vormt in beginsel geen probleem. Het devies is dan: *wel eisen stellen*, hetzij in de vorm van algemene eisen, hetzij in de vorm van individuele vergunningsvoorwaarden, maar *geen subsidies verleenen*. In de huidige beleidspraktijk blijken vergaande milieueisen echter vaak tot subsidie te leiden.

Het *in rekening brengen van de kosten* van gespecialiseerde zuivering door derden is minder eenvoudig dan het lijkt. Per aanleverend bedrijf of huishouden moet immers vastgesteld worden wat en hoeveel er aangeleverd wordt. Voor veel vloeibaar afval zal dat nog wel mogelijk zijn omdat daaruit relatief homogene monsters genomen kunnen worden. Voor niet-homogeen vast afval, zoals het meeste bedrijfs- en huishoudelijke afval, bestaat die mogelijkheid voorlopig echter niet.

Verdergaande aansprakelijkheidsregelingen leiden tot toenemende betaling door de veroorzakers van de schade bij derden. Risico-aansprakelijkheid, zonder schuld, is daarbij een essentieel onderdeel, dat echter zelf grote bezwaren met zich mee kan brengen. Een sprekend voorbeeld hiervan in de VS is het niet geven van medische hulp in onduidelijke situaties omdat daaruit gigantische schadeclaims kunnen voortkomen. In de VS bestaat er niet alleen risico-aansprakelijkheid, maar ook ketenaansprakelijkheid en hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel wanneer de veroorzaker slechts een beperkt aandeel heeft in de veroorzaking van een schadelijk milieu-effect¹². In de praktijk

speelt de strikte aansprakelijkheid ook daar alleen een rol bij relatief geconcentreerd gestort afval¹³ en niet bij diffuse emissies naar bodem, water en lucht.

Voor alle aansprakelijkheid geldt dat deze pas optreedt *nadat* de schade is opgetreden. Alleen de verwachting van aansprakelijkstelling werpt zijn schaduwen vooruit. Zeker bij collectieve milieuschade, denk aan ozon en klimaatverandering, kan er een zeer lange periode verlopen tussen emissie en schade en kan het aantal veroorzakers zo groot zijn dat aansprakelijkstelling feitelijk onmogelijk is.

De *collectieve inning* van niet privaatrechtelijk te innen schadevergoeding en de betaling voor schade aan het natuurlijk milieu en aan cultuuroederen kan alleen door een emissieheffing gerealiseerd worden. Deze meest vergaande schadebetaling zou met de Pigou-heffing gerealiseerd kunnen worden om zo een Paretiaans optimum mogelijk te maken. Het ontbreken van een in geld uit te drukken waardering maakt een dergelijke heffing echter onmogelijk. Wel kan, via een politiek besluit, in principe iedere emissie met een heffing worden belast die zodanig is gekozen dat de totale omvang van de emissies beneden een bepaald nog acceptabel niveau blijft. Door een dergelijke 'Baumol-Oates heffing'¹⁴ wordt rekening gehouden met schade aan collectieve goederen.

De technische en bestuurlijke mogelijkheden voor emissieheffingen zijn – vreemd genoeg – na 70 jaar economisch onderzoek nog nauwelijks in kaart gebracht. Voor persistente milieugevaarlijke stoffen zou een omvattend stelsel van emissieheffingen tot stand gebracht kunnen worden in de vorm van het zogenaamde 'stofstatiegeld'¹⁵. Inventariserend onderzoek naar bestaande emissieheffingen¹⁶ heeft slechts een aantal in opzet misschien als regulerende emissieheffing bedoelde, maar in uitvoering niet als zodanig functionerende heffingen opgeleverd, met de twee al eerder genoemde wel werkende emissieheffingen als uitzondering: de heffing op zuurstofbindende stoffen in de WVO in Nederland en de heffing op zwaveldioxide in Japan¹⁷.

vervolg op blz. 259

11. Zie J. Rawls, *A theory of justice*, Oxford University Press, Londen, 1972, blz. 75 e.v.

12. Zie Von Meijenfeldt, op.cit.

13. In de VS bestaat in principe de mogelijkheid om via het aansprakelijkheidsrecht schade aan collectieve goederen te innen sinds de introductie van de CERCLA (Comprehensive environmental response, compensation and liability act) van 1980. Er zijn echter nog geen uitspraken gedaan waarin deze schade ook feitelijk vergoed wordt. Zie E.M. Koerner, Putting a value on damaged natural resources, *Resources*, 1988, nr. 93, blz. 5-7.

14. Zie W.J. Baumol en W.E. Oates, *The theory of environmental policy*, Cambridge, 1988, blz. 162. Deze gedachte gaat terug op een artikel van dezelfde auteurs uit 1971, The use of standards and prices for the protection of the environment, *Swedish Journal of Economics*, vol. LXXIII, blz. 42-54.

15. G. Huppés en H.A. Udo de Haes, Stofstatiegeld, *ESB*, 22 juli 1987.

16. Zie D. Ewingman en F.J. Schafhausen, op. cit., 1985; J.B. Opschoor en J.B. Vos, *Economic instruments of environmental policy in OECD member countries*, OESO, Parijs, 1989, in voorbereiding. Voorlopige resultaten van de tweede studie zijn gepubliceerd in J.B. Vos en J.B. Opschoor, Marktconforme instrumenten van milieubeleid in OESO-landen, in: G.Huppés e.a., (red.), *Instrumenten voor milieubeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1988.

17. Zou het een coincidentie zijn dat Japan een leidende rol speelt in de ontzwevelingstechnologie en dat Nederland, met name Gist-brocades, in de wereld van de proceswaterbehandeling een zeer groot marktaandeel heeft?

Tot slot

Zowel economische, bestuurlijke als ethische principes pleiten voor een verruiming van het beginsel 'de vervuiler betaalt' tot ook emissieschade. Dit kan bij privé-schade deels door verruiming van aansprakelijkheidsmogelijkheden, deels door aan de overheid te betalen emissieheffingen gerealiseerd worden. Bij collectieve schade kan betaling met behulp van emissieheffingen plaatsvinden terwijl, enigszins moeizaam, het aansprakelijkheidsrecht ook daar een rol zou kunnen spelen.

Wanneer de EG het beginsel 'de vervuiler betaalt' wil aanscherpen tot het ook betalen voor veroorzaakte schade en niet alleen voor de kosten van de eigen emissiereductie, dan vormen op elkaar afgestemde aansprakelijkheidsregelingen en emissieheffingen (of equivalenten) daarvoor de meest geschikte instrumenten. Het onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van dergelijke heffingen staat echter, ondanks decennia modelmatig economisch onderzoek, nog in de kinderschoenen.

Gjalt Huppes