

# Economie en milieu en het Nederlandse beleid

L.F. van Muiswinkel, E.A. Oskam en H.P. Tamerus\*

**N***ederlandse beleidsmakers hebben te weinig oog voor de potentiële voordelen van regulerende heffingen en verhandelbare emissierechten in het milieubeleid. Zo kunnen marktconforme instrumenten zowel het onderzoek naar en de ontwikkeling van milieutechnologie uitlokken als de diffusie ervan stimuleren. Ten onrechte wordt door de regering de indruk gewekt dat in de Nederlandse aanpak sturing via heffingen niet goed zou passen.*

In dit artikel wordt ingegaan op de keuze en het gebruik van het instrumentarium in het Nederlandse milieubeleid. Aandacht wordt besteed aan de uitgangspunten van het milieubeleid en aan de internationale aspecten van het milieuvraagstuk. Daarna wordt het huidige Nederlandse beleid afgezet tegen de geschetste uitgangspunten. Invalshoek daarbij is de mogelijke bijdrage van marktconforme instrumenten aan de bestrijding van milieuproblemen. Speciale aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om de ontwikkeling en de toepassing van milieusparende technologie te bevorderen.

## De vormgeving van het milieubeleid

### *Algemene uitgangspunten*

Het belangrijkste uitgangspunt van het milieubeleid is het streven naar duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden aan te tasten van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. Daar waar onomkeerbare en fundamentele veranderingen dreigen op te treden die het leefmilieu van toekomstige generaties in gevaar kunnen brengen, moet worden uitgegaan van het voorzorgsprincipe. Dit impliceert onder meer dat er niet op mag worden vertrouwd dat technologische vooruitgang op den duur de milieuproblematiek wel zal oplossen. Dit neemt overigens niet weg dat technologie een belangrijke rol kan en moet spelen in het kader van het milieuvraagstuk.

Het streven naar duurzame ontwikkeling is een randvoorwaarde voor het gehele (sociaal-economische) beleid. Veel meer dan tot nu toe gebeurt dienen overheden bij het formuleren van beleid milieuaspecten te integreren. Daarnaast dienen eventuele ongewenste effecten van het milieubeleid op de traditionele doelstellingen van het sociaal-economische beleid bestreden te worden door een compenserende inzet van instrumenten van het betrokken beleidsterrein en niet primair door een aanpassing c.q. beperking van het milieubeleid. Wel kan bij de instrumentkeuze van het milieubeleid rekening wor-

den gehouden met de overige sociaal-economische doelstellingen op voorwaarde dat de effectiviteit van het milieubeleid niet wordt aangetast.

Als algemene uitgangspunten gelden daarnaast dat in het milieubeleid gestreefd moet worden naar milieu- en kosteneffectieve oplossingen en dat negatieve externe milieu-effecten dienen te worden geïnternaliseerd bij de veroorzaker ('de vervuiler betaalt'). Zowel met het oog op de realisatie van milieudoelstellingen als om onverenigbare verstoringen van de concurrentie te vermijden is internationale coördinatie van milieubeleid noodzakelijk. In het geval van onvoldoende internationale beleidscoördinatie staat een land voor de keuze om al dan niet zelf een verdergaand beleid te voeren. Zo'n afweging zal al snel negatief uitpakken, omdat veel milieudoelstellingen via eenzijdige maatregelen moeilijk te realiseren zijn en eenzijdige maatregelen bovendien belangrijke consequenties kunnen hebben voor andere sociaal-economische doelstellingen.

### *Internationale dimensie*

De noodzaak tot internationale coördinatie van het milieubeleid is in de eerste plaats het gevolg van het feit dat milieu-effecten veelal een grensoverschrijdend karakter hebben en zich op steeds hogere schaalniveaus voordoen. Als gevolg hiervan schiet enerzijds een op basis van nationale afwegingen gevoerd milieubeleid ernstig te kort en neemt anderzijds de effectiviteit van nationale milieumaatregelen af. In de tweede plaats vloeit de noodzaak tot internationale coördinatie voort uit het toenemende belang van de internationale economische relaties. Milieubeleid zal in het algemeen kostenverhogend werken. Dit betekent dat verschillen tussen landen,

\* Dit artikel is geschreven naar aanleiding van het *Rapport Economie en milieu*, van de Commissie Economische Deskundigen, SER-publikatie nr. 91/18, Den Haag, 1991. L.F. van Muiswinkel is voorzitter van deze commissie; E.A. Oskam en H.P. Tamerus werken als secretaris voor deze commissie. De auteurs danken S.T. Duursma en R.J. Mulder voor hun waardevolle commentaar.

voor wat betreft de mate waarin zij negatieve externe milieueffecten internaliseren, kunnen leiden tot oneigenlijke verstoringen van de concurrentie en distorsies in de internationale handel.

Bij ongecoördineerd milieubeleid moet een land dat de introductie van eenzijdige maatregelen overweegt dan ook een afweging maken. Enerzijds gaat het daarbij om een inschatting van het risico dat eenzijdige maatregelen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie of tot niet milieue- en/of kosteneffectieve oplossingen. Anderzijds kunnen eenzijdige maatregelen leiden tot het ontwikkelen van nationale expertise op het terrein van de milieutechnologie of tot een doorbraak in de richting van een gezamenlijke internationale aanpak. Daarbij moet worden bedacht dat via eenzijdige maatregelen veelal een start kan worden gemaakt met het verbeteren van het eigen milieu en dat ook (grote) economische gevaren dreigen wanneer de risico's van eenzijdige maatregelen ertoe leiden dat alle landen afzien van het tijdig nemen van milieumaatregelen. Ten onrechte wordt vaak gesteld dat het streven naar voortgaande liberalisering van de wereldhandel en het streven naar een schoon milieu conflicterende doelstellingen zijn. Het is echter niet de internationale handel op zich, maar het niet internaliseren van negatieve milieuaspecten, dat de duurzaamheid in de weg staat. Internationale handel heeft juist positieve effecten op het milieu voor zover deze leidt tot een verbetering van de allocatieve efficiëntie<sup>1</sup>. Indien overall negatieve externe milieueffecten bij de bron van de milieu-aantasting worden geïnternaliseerd, bestaat er geen strijdigheid tussen internationale (vrij-)handel en milieu. Handelsstromen zouden in dat geval gebaseerd zijn op 'echte' comparatieve voordelen, omdat de factor milieu niet langer (impliciet) wordt gesubsidieerd maar volledig in de marktprijs tot uiting komt. Hieruit kunnen drie conclusies worden getrokken. In de eerste plaats betekent dit dat niet zozeer de landen met een verdergaand beleid dat duurzaamheid tracht te realiseren de handel verstoren via hogere productnormen of handelsmaatregelen, als wel de landen die geen beleid gericht op duurzaamheid voeren en derhalve het gebruik van de factor milieu op oneigenlijke wijze 'subsidieren'. Een tweede conclusie is dat het integreren van de factor milieu in de (wereld)marktprijzen zal leiden tot het verschuiven van comparatieve kostenvoordelen. Voor zover hieruit een verslechtering van de concurrentiepositie voortvloeit dient deze door het betrokken land te worden geaccepteerd. Ten slotte impliceert dit dat handelsmaatregelen een 'second best'-instrument vormen om milieudoelstellingen te realiseren.

## Het Nederlandse milieubeleid

### *De Nederlandse context*

In vergelijking met andere OESO-landen is in Nederland de belasting van het milieu relatief groot, vooral als gevolg van de hoge bevolkingsdichtheid en de bestaande economische structuur<sup>2</sup>. Bovendien is het milieu in ons land ook bijzonder kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid wordt met name veroorzaakt door de ligging van Nederland aan de monding van drie grote rivieren en de specifieke bodem- en grondwaterkenmerken van ons land.

Als kleine open economie wordt Nederland daarnaast sterker dan vele andere landen geconfronteerd met de noodzaak van internationale coördinatie van het milieubeleid. Sneller dan in andere landen zal dan ook een afweging gemaakt worden op grond van de voor- en nadelen van eenzijdige of relatief vergaande maatregelen. Dit bewijst het belang voor Nederland om in EG-verband via het voeren van een actieve 'milieudiplomatie' de beleidscoördinatie te bevorderen.

### *De instrumentkeuze*

Van marktconforme regulering die werkt via financiële prikkels in de richting van producent en consument en die in beginsel duidelijke voordelen biedt boven niet-marktconforme regulering, wordt in het Nederlandse milieubeleid slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Het accent ligt tot dusver sterk op directe regulering en op zelfregulering. Directe of fysieke regulering staat voor het rechtstreeks ingrijpen van de overheid door middel van het opleggen van (gedrags)normen en, wanneer deze niet worden nageleefd, sancties. Ver- en gebodsbepalingen, alsmede vergunningen zijn de daarbij behorende instrumenten. Zelfregulering door maatschappelijke groeperingen kan bij voorbeeld vorm krijgen via het afsluiten van convenanten. Zelfregulering is veelal het resultaat van voorlichting, educatie en (doelgroepen-)overleg. Het belangrijkste voordeel van het gebruik van marktconforme instrumenten als heffingen en verhandelbare emissierechten is dat de marktprijzen een betere afspiegeling gaan vormen van de werkelijke schaarsteverhoudingen. Marktprocessen blijven mede bepalend voor de keuze van de oplossingen zodat bedrijven zelf kunnen bepalen op welke wijze en in welk tempo zij hun vervuilende activiteiten beperken. Directe regulering daarentegen betekent een absolute beperking van de handelingsvrijheid van de bedrijven. Toepassing van directe regulering resulteert daarom veelal niet in kosteneffectieve oplossingen<sup>3</sup>. De beleidsbepalende instantie beschikt veelal niet over de daarvoor benodigde kennis van de beschikbare milieutechnieken, van de kosten van de te nemen maatregelen en van andere bedrijfsspecifieke gegevens. Ook voor het milieubeleid geldt de uitspraak van Hayek dat een centrale instantie nooit die gigantische hoeveelheid informatie kan verzamelen en in haar beleid kan verwerken die gedecentraliseerd bij de bedrijven aanwezig is<sup>4</sup>. Het bovenstaande betekent overigens niet dat marktconforme instrumenten in de praktijk altijd tot het

1. Zie W.C.H. Noë en P.A.G. van Bergeijk, *Vrijhandel en milieu*, *ESB*, 30 januari 1991, blz. 124-127.

2. Met name kan worden gewezen op het grote belang van de landbouw- en de transportsector voor de Nederlandse economie en op het energie-intensieve karakter van de Nederlandse industrie.

3. Modelmatig onderzoek van Wiersma en door hem besproken empirisch onderzoek (zie: D. Wiersma, *De efficiëntie van een marktconform milieubeleid*, Groningen, 1989) vormt een illustratie van de voordelen van marktconforme instrumenten boven directe regulering.

4. Zie: A. Nentjes, *Economische instrumenten in het milieubeleid: financierings- of sturingsmiddel?*, in: *Het Nederlandse milieu in de Europese ruimte*, Leiden/Antwerpen, 1990, blz. 155.

gewenste resultaat zullen leiden en te allen tijde de voorkeur verdienen boven directe regulering. Gezien de beperkte ervaring met marktconforme instrumenten in het milieubeleid kunnen onze inziens de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden van deze instrumenten slechts via de daadwerkelijke inzet ervan blijken. Ook de OESO is van mening dat in het Nederlandse milieubeleid nog te weinig gebruik wordt gemaakt van marktconforme instrumenten<sup>5</sup>. Over het gebruik van zulke instrumenten kan een tweetal opmerkingen worden gemaakt.

#### *Financiering versus regulering*

In de eerste plaats geldt dat in het Nederlandse beleid onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen regulerende heffingen en financieringsheffingen<sup>6</sup>. Deze laatste hebben tot doel bij te dragen aan de algemene middelen of aan de financiering van een bepaald (milieu)project. Regulerende heffingen zijn primair gericht op het terugdringen van maatschappelijk ongewenst gedrag. De hoogte van een regulerende heffing moet dan ook worden bepaald op grond van de gewenste gedragsaanpassing en niet op grond van budgettaire overwegingen. De opbrengst van regulerende heffingen dient daarom in beginsel te worden aangewend voor lastenverlichting, bij voorbeeld in de vorm van een verlaging van de lasten op het arbeids- of winstinkomen. Op deze manier kan langs twee wegen de allocatie worden verbeterd. De milieubelastende activiteiten worden op een efficiënte wijze afgeremd, terwijl tegelijkertijd de inzet van arbeid en/of kapitaal wordt bevorderd.

#### *Milieubeleid en technologie*

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat de Nederlandse overheid het tot haar taak rekent een gunstig klimaat te scheppen voor investeringen in milieusparende technologische vernieuwing. Dit uitgangspunt wordt door ons onderschreven, te meer daar uit onderzoek blijkt dat tot op heden milieuovertuigingen slechts een beperkte rol spelen bij de ontwikkeling van de nieuwe basistechnologieën<sup>7</sup>. Merkwaardig is echter dat in het Nederlandse beleid, zoals verwoord in de nota *Technologie en milieu*, dit uitgangspunt wordt gebruikt om het subsidie-instrument en het overleg met de doelgroepen centraal te stellen<sup>8</sup>. Als argument voor deze keuze wordt in de nota bij voorbeeld gesteld: "Het feit dat de overheid toepassing van de milieutechnologie afdwingt is voor de overheid een reden om bij de stimulering iets verder te gaan dan op andere terreinen het geval is". Wij menen dat in de nota de mogelijkheid om milieusparende technologische ontwikkeling te bevorderen via regulerende heffingen, verhandelbare emissierechten of voortschrijdende normstelling onvoldoende aan de orde komt. Deze instrumenten kunnen zowel het onderzoek naar en de ontwikkeling van milieutechnologie uitlokken als de diffusie van milieutechnologie stimuleren. Een specifiek voordeel van het gebruik van marktconforme instrumenten is dat ondernemingen hierdoor in de gelegenheid worden gesteld zelf te beslissen over de timing van investeringen en desinvesteringen. Onnodige kapitaalvernietiging wordt daarmee voorkomen. Marktconforme instrumenten vergroten bovendien de zichtbaarheid van de kosten van milieuzorg voor de ondernemingen hetgeen kan bijdragen

aan de integratie van milieuzorg in zowel de in- als de externe organisatie van het bedrijfsleven.

Ook in een recent onderzoek dat is uitgevoerd door het Instituut voor Milieuvraagstukken en het MERIT-instituut van de Rijksuniversiteit Limburg wordt geconcludeerd dat met name voortschrijdende normstelling en regulerende heffingen een sterke impuls kunnen geven aan milieutechnologische vernieuwing, vooral wanneer deze maatregelen worden aangevuld met bedrijfsinterne milieuzorgsystemen<sup>9</sup>. Overigens wordt tevens uitdrukkelijk gesteld dat "stimulering van milieutechnologie doorgaans een mix van beleidsinstrumenten vergt, waarvan de optimale samenstelling afhangt van de specifieke situatie". Van belang is ook dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de inzet van het beleidsinstrumentarium gepaard gaat met onzekerheid en dat innoverende bedrijven adequate mogelijkheden worden geboden hun innovaties te beschermen tegen imitatie door andere bedrijven.

De ervaringen met de heffing op zuurstofbindende stoffen in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) bewijzen dat heffingen een belangrijke stimulans kunnen vormen voor zowel het aanbod van als de vraag naar milieusparende technologie. De door de bedrijven te betalen (bestemmings)heffing heeft er niet alleen toe geleid dat veel bedrijven procesgeïntegreerde afvalwaterbehandeling hebben geïntroduceerd, maar heeft er bij voorbeeld ook toe bijgedragen dat Gist Brocades een toonaangevende positie in de wereld heeft verworven met betrekking tot apparatuur waarin procesgeïntegreerde afvalwaterbehandeling wordt gerealiseerd. Een vergelijkbare situatie heeft zich voorgedaan in Japan, waar de introductie van een heffing op zwaveldioxide heeft geresulteerd in een dominante rol van het Japanse bedrijfsleven in de ontzwevelingstechnologie.

Ten onrechte wordt in de nota *Technologie en milieu* de indruk gewekt dat in de Nederlandse aanpak van het milieuvraagstuk sturing via heffingen en dwangmaatregelen niet goed zou passen. Overleg kan desgewenst als complement op directe en marktconforme regulering worden ingezet, maar vormt daarvoor geen alternatief. De eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het milieu dient bij de overheid te liggen en deze moet ook grenzen kunnen stellen aan de duur en reikwijdte van het overleg. Het feit dat de overheid toepassing van de milieutechnologie afdwingt door milieueisen te stellen kan onze inziens niet, zoals in de genoemde nota wordt gedaan, worden gebruikt als legitimatie voor het gebruik van subsidies. Dat in het verleden niet betaald is voor het gebruik van de factor milieu

5. OESO, *Economic survey of the Netherlands*, Parijs, 1990.

6. De verhoging van de benzine-accijns in het kader van de Tussenbalans-operatie vormt een voorbeeld van een dergelijke vermenging.

7. J.M. Cramer en W.C.L. Zegveld, Schoon produceren: wie kan er wat aan doen?, in: Commissie lange termijn milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21e eeuw*, Zeist, 1990.

8. Ministeries van EZ en VROM, *Technologie en milieu*, Tweede Kamer, 1990-1991, 22 085, nr. 1, Den Haag.

9. R.P.M. Kemp e.a., *Instrumenten voor de stimulering van milieutechnologie*, Beleidsstudie Technologie Economie, nr. 14, juli 1991.

was immers ten onrechte. Subsidies zijn, ook op dit terrein, nadrukkelijk een 'second best'-oplossing. Zo heeft belastingheffing ten behoeve van de financiering van de subsidies een versturende werking op de allocatie en staat het verstrekken van subsidies haaks op het principe 'de vervuiler betaalt'. Het gebruik van subsidies kan daarom slechts tijdelijk en onder bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd worden, bij voorbeeld ter stimulering van de ontwikkeling van nieuwe basistechnologieën. De toepassing van milieutechnologie door bedrijven behoort in beginsel niet te worden gesubsidieerd.

#### *De vormgeving van internationale coördinatie*

Zoals reeds aangegeven is het van groot belang dat Nederland via een actieve 'milieudiplomatie' de beleidscoördinatie probeert te bevorderen. Wij volstaan hier met een aantal algemene opmerkingen over de wijze waarop dit dient te gebeuren.

De coördinatie bij *mondiale* milieuproblemen – als de aantasting van de ozonlaag en het broeikas-effect – wordt bemoeilijkt doordat landen vanwege het collectieve karakter van de externe effecten nauwelijks baat hebben bij maatregelen die zij zelf nemen, maar ten volle (mee-) profiteren van maatregelen die worden genomen in de rest van de wereld. Het gevaar bestaat daardoor dat landen zich gaan gedragen als 'free riders' met als gevolg dat een ontoereikend (mondiaal) milieubeleid wordt gevoerd. Een 'go-it-alone'-beleid van Nederland bij de bestrijding van het broeikas-effect is echter ineffectief – de Nederlandse bijdrage aan de mondiale uitstoot van het belangrijkste broeikasgas kooldioxide (CO<sub>2</sub>) is minder dan één procent – en onnodig kostbaar<sup>10</sup>.

Internationale coördinatie bij *grensoverschrijdende* milieuproblemen op Europees niveau, als de verzuringsproblematiek en de vervuiling van de Rijn, wordt bemoeilijkt doordat landen in beginsel geen baat hebben bij het verminderen van hun activiteiten voor zover deze leiden tot milieuschade in andere landen. Opgemerkt kan worden dat de mogelijkheden om impasses die zich voordoen bij de coördinatie van mondiale resp. grensoverschrijdende milieuproblemen te doorbreken binnen de Europese Gemeenschap groter zijn dan wanneer door enkele landen wordt onderhandeld over een op zichzelf staand verdrag of een op zichzelf staande conventie. Doordat binnen de Europese Gemeenschap tal van onderhandelingsprocessen gelijktijdig gaande zijn, beschikken onderhandelaars over uitruil- en pressiemogelijkheden. De samenwerking tussen landen in EG-verband biedt derhalve ook op milieugebied aanzienlijke coördinatiemogelijkheden, zowel ten aanzien van mondiale als ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen. Dit geldt te meer daar thans bij de onderhandelingen over de oprichting van een Europese Politieke Unie een belangrijke verruiming van de milieubevoegdheden van de Gemeenschap aan de orde is. In plaats van met eenparigheid van stemmen zou de besluitvorming over milieumaatregelen in de Raad van ministers voortaan met gekwalificeerde meerderheid moeten gaan plaatsvinden. Op deze manier kan onder meer worden bereikt dat het principe 'de vervuiler betaalt' beter tot gelding wordt gebracht.

Bij *mondiale* milieuproblemen dient, op basis van een mondiale milieukwaliteitsdoelstelling, een emis-

sieplafond voor de wereld als geheel te worden geformuleerd. De vertaling van dit plafond in doelstellingen voor de afzonderlijke landen kan op verschillende manieren plaatshebben. Tot dusver is in dergelijke gevallen gekozen voor pragmatische oplossingen in de vorm van uniforme emissiereductiepercentages voor alle landen, waarbij soms een uitzondering werd gemaakt voor ontwikkelingslanden. Ook in de mondiale context geldt echter dat marktconforme instrumenten in beginsel duidelijke voordelen bieden boven directe regulering; internationale verschillen in marginale bestrijdingskosten worden hierdoor geëlimineerd. Daarom dient Nederland in de internationale fora te wijzen op de mogelijkheid van de invoering van een mondiale CO<sub>2</sub>-heffing of van een mondiaal stelsel van verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten. Met name de mogelijkheid om een mondiale markt voor verhandelbare emissierechten in te voeren is tot nu toe onderbelicht gebleven. Een van de modaliteiten is daarbij dat aan elk land een bepaalde hoeveelheid emissierechten wordt toegewezen c.q. verkocht, op basis waarvan er een handel in emissierechten tussen landen kan ontstaan. Onderzocht dient te worden of en op welke wijze deze suggesties een rol kunnen spelen tijdens de onderhandelingen over een wereldklimaatverdrag in het kader van de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling in Brazilië (UNCED'92). Het gebruik van verhandelbare emissierechten of regulerende heffingen om *grensoverschrijdende* milieuproblemen te bestrijden brengt twee specifieke problemen met zich. Ten eerste kan dit gebruik in principe leiden tot de concentratie van vervuilende activiteiten in een bepaald land of gebied en daarmee tot de concentratie van de milieuschade in de landen c.q. gebieden die hieraan grenzen. Om dit te voorkomen kunnen afspraken worden gemaakt over emissieniveaus per deelgebied, bij voorbeeld per land. Een tweede probleem is dat de milieueffecten van grensoverschrijdende emissies locatiegebonden zijn. Zo zijn emissies van verzurende stoffen in feite heterogene goederen: ze kunnen in het ene land een grotere schade aanrichten dan in het andere land. Een optimale allocatie vereist dan in principe gedifferentieerde heffingen c.q. aparte markten voor verhandelbare emissierechten.

#### **Besluit**

In dit artikel is betoogd dat in het Nederlandse milieubeleid meer moet worden geëxperimenteerd met de inzet van marktconforme instrumenten. De inzet van regulerende heffingen en verhandelbare emissierechten kan niet alleen leiden tot kosteneffectievere oplossingen maar bovendien zowel het onderzoek naar en de ontwikkeling van milieutechnologie uitlokken als de diffusie ervan stimuleren. Ook in het kader van de bestrijding van mondiale milieuproblemen verdient de inzet van marktconforme instrumenten een grotere aandacht. Daarbij blijft internationale coördinatie echter een absolute voorwaarde.

**L.F. van Muiswinkel**

**E.A. Oskam**

**H.P. Tamerus**

10. OESO, *Economic survey of the Netherlands*, Parijs, 1990.