

Een fonds voor milieuschade door grondstofwinning

H.L.M. Kox*

Bij de produktie van grondstoffen in ontwikkelingslanden wordt het milieu aangetast. Met deze kosten wordt in de prijs van grondstoffen geen rekening gehouden, zodat de rijke, westerse landen in feite te weinig voor deze grondstoffen betalen. De vorming van een fonds waaraan grondstof-importerende landen bijdragen, en waaruit exporteurs milieuprojecten kunnen financieren, lijkt een goed begaanbare weg om de principes uit de verklaring van Rio in praktisch handelen te vertalen.

In het milieubeleid wordt tegenwoordig vrij algemeen geaccepteerd dat de vervuiler moet betalen. Een producent die moet betalen voor emissies of andere milieuproblemen die veroorzaakt worden door zijn produktie, zal op twee manieren reageren: door de vervuiling terug te dringen, en door de verhoogde kosten zoveel mogelijk door te berekenen aan de afnemers. Het 'vervuiler betaalt'-principe vindt zijn verlengstuk in het beginsel dat de gebruiker meebetaalt. Concurrentie zorgt er vervolgens voor dat niet overmatig wordt doorberekend en dat efficiënte technologieën gebruikt worden. Willen heffingen inderdaad leiden tot minder vervuiling, dan moet wel aan enkele belangrijke voorwaarden zijn voldaan.

De belangrijkste voorwaarde is dat vergelijkbare producenten met hetzelfde type beleid geconfronteerd worden. Is dat niet het geval, dan genieten de concurrenten die met een 'zachter' milieuregime te maken hebben, een kunstmatig kostenvoordeel, en kunnen de bedrijven die met streng milieubeleid geconfronteerd worden, van de markt verdrongen worden. Zacht beleid drijft streng beleid uit. Aan de voorwaarde van eenheid van beleid, kan binnen één land vrij gemakkelijk voldaan worden. Een nationale overheid zal vergelijkbare producenten in beginsel met hetzelfde type milieubeleid tegemoet treden. Internationaal wordt het moeilijker; er is dan in feite een internationale autoriteit nodig die het noodzakelijke beleidskader schept. Het economisch verkeer tussen staten wordt echter nog steeds gekenmerkt door het ontbreken van supranationale structuren en het prevaleren van nationale jurisdicties. Dat betekent dat een grensoverschrijdende aanpak van milieu-externaliteiten noodzakelijkerwijs de vorm moet hebben van een vrijwillige overeenkomst tussen soevereine staten. De OESO-landen hebben in 1972 gezamenlijk besloten het 'vervuiler betaalt'-beginsel toe te passen. Het milieubeleid van de bij de OESO aangesloten landen heeft de neiging naar elkaar toe te groeien.

Problematischer zijn de verschillen tussen ontwikkelingslanden en OESO-landen. De Verklaring van Rio die tijdens de laatste UNCED-bijeenkomst is aangenomen, beveelt regeringen aan om het principe van de 'vervuiler betaalt' op ruimere schaal toe te passen. Zover is het echter nog lang niet. In vele ontwikkelingslanden is van milieubeleid nog nauwelijks sprake. Slechts sommige landen, zoals bij voorbeeld Maleisië of Chili, hebben het principe dat 'de vervuiler betaalt' aanvaard als basis voor beleid. Zij lopen daarmee het risico exportinkomsten te verliezen aan landen die geen milieueffingen kennen. Dit marktfalen vormt een belangrijke hindernis bij het voeren van binnenlands milieubeleid. Naarmate het exportaandeel van een land's produktie hoger is, zal die handicap belangrijker zijn.

Milieubeleid en grondstoffenexport

De belangrijkste exportprodukten van ontwikkelingslanden zijn nog steeds de primaire grondstoffen, zoals koffie, aardolie, cacao, koper en tropisch hardhout. In 1990 vertegenwoordigde deze produktgroep gemiddeld ongeveer tweederde van de exportwaarde in ontwikkelingslanden¹. In de landen van Sub-Sahara-Afrika leverde in 1989 de export van grondstoffen een bijdrage aan het bnp van gemiddeld ruim 19 procent. Elders ligt dat meestal tussen de 5 en 10 procent. De binnenlandse grondstoffenproduktie wordt vaak grotendeels geëxporteerd. Uit tal van onderzoeken is bekend dat bij de produktie van grondstoffen belangrijke negatieve milieu-externaliteiten optreden.

* Universitair docent aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1. In de lage-inkomenslanden (met uitzondering van China en India) bedroeg het aandeel 72%, terwijl het in de 'lower-middle' inkomenslanden 64% besloeg (World Bank, *World development report 1992*, blz. 248-249).

Het aanpakken daarvan vereist een binnenlands milieubeleid. De producenten moeten echter in staat zijn om reële kostprijsverhogingen door te berekenen aan afnemers. Dit levert problemen op bij de export. De meeste grondstoffen zijn relatief homogene produkten die door een reeks van landen op de wereldmarkt worden aangeboden. De aanbiedende ontwikkelingslanden zijn veelal prijsnemers. Doorberekenen van milieukosten door een individueel land zou dan ook betekenen dat het zich letterlijk uit de markt prijst.

Vele ontwikkelingslanden hebben al moeite genoeg om hun importcapaciteit op peil te houden en aan hun schuldendienstverplichtingen te voldoen. Problemen met buitenlandse schuld gaan vaak samen met een hoog aandeel van primaire grondstoffen in de export (behalve bij enkele olie-exporterende landen, zie tabel 1). Slechts enkele, relatief rijke ontwikkelingslanden hebben het aangedurfd hun grondstoffenproducenten voor milieukosten aansprakelijk te stellen, ongeacht of deze de daaruit voortvloeiende kosten konden doorberekenen of niet. Dat de inkomensgevolgen desastreus kunnen zijn, bleek in het geval van de Maleisische producenten van oliepalmvruchten. Anti-watervervuilingsmaatregelen in de jaren tachtig kostten deze primaire producenten ruim veertig procent van hun inkomen².

Verborgene milieukostensubsidie

Een gevolg van het niet-doorberekenen van additionele milieukosten is dat de OESO-landen structureel te lage prijzen betalen voor de geïmporteerde grondstoffen. De gebruiker betaalt derhalve niet. De OESO-landen ontvangen feitelijk een milieukostensubsidie van ontwikkelingslanden, 'gefinancierd' door grotendeels lokale welvaartsverliezen voortvloeiende uit verminderde milieukwaliteit. De vraag is natuurlijk of deze onzichtbare milieukostensubsidie in kwantitatief opzicht enig belang heeft. Er zijn verschillende manieren om deze vraag te benaderen.

Vergelijking met andere landen

Een eerste benaderingswijze schat wat de kosten van deze importen zouden zijn geweest, wanneer ze geproduceerd waren in een land met een strengere milieuregime. Zo berekenden Walter en Loudon dat OESO-landen in 1980 voor hun import uit ontwikkelingslanden \$ 5,5 miljard aan additionele directe vervuilingbestrijdingskosten zouden hebben moeten betalen wanneer ze deze produkten uit de Verenigde Staten zouden hebben betrokken. Wanneer ook de inputs van deze produkten op dezelfde manier werden vergeleken, kwam het totaal aan direct en indirect uitgespaarde milieukosten op een bedrag van \$ 14,2 miljard³. Omdat men ervan uit mag gaan dat ook in de VS niet voor alle milieuschade betaald wordt, zijn de werkelijke kosten waarschijnlijk een veelvoud van dit bedrag.

De kosten van vervuiling

Een meer directe wijze om de omvang van de externaliteiten te meten is het kwantificeren van de reële economische kosten die aantasting van de milieukwa-

Tabel 1. Herstructurering van buitenlandse schuld in de periode 1989-1991 bij 73 ontwikkelingslanden, onderverdeeld naar het grondstoffenaandeel in hun export

| Aandeel primaire grondstoffen in tot. export, 1985-1990 | Schuldherstructurering incl. kwijtscheldingen, 1989-91 | | | Totaal aantal landen |
|---|--|------------------------|-------------------|----------------------|
| | ja | nee (geen olieland) | nee (olieland) | |
| > 90% | 15 | 5 | 5 | 25 |
| 70-90% | 15 | 4 | 3 | 22 |
| 50-70% | 7 | 3 | - | 10 |
| 30-50% | 7 | 4 | - | 11 |
| 10-30% | 3 | - | - | 3 |
| < 10% | - | 2 | - | 2 |

Bronnen: World Bank, *World Tables 1993*; *World Debt Tables 1992-93*; *World Development Report 1992*; IMF, *Financial Statistics Yearbook 1992*.

liteit met zich mee brengt. Tal van deelstudies tonen aan dat er belangrijke milieu-externaliteiten zijn bij exportlandbouw en -mijnbouw⁴. In tabel 2 vindt men recente schattingen van de jaarlijkse kosten van milieudegradatie in ontwikkelingslanden, als percentage van het bbp. Hoewel de schattingen op grond van verschillende technieken tot stand kwamen, betrekking hebben op verschillende jaren en de kwaliteit van de onderzoeken varieert, geven ze aan dat de kosten 10 procent of meer van het bbp kunnen bedragen. Terugdringing van deze kosten kan een belangrijke bijdrage leveren aan reële welvaarts groei. Uiteraard mogen de gemeten kosten niet geheel worden toegerekend aan de productie en export van tropisch hardhout of landbouwprodukten. Vaak zijn er ook andere oorzaken, zoals ontbossing voor lokale energiebehoefte. Niettemin geven de schattingen een indicatie van de reële milieukosten als gevolg van de productie van grondstoffen. Het is dus aannemelijk dat OESO-landen bij hun grondstoffenimport een aanzienlijke impliciete subsidie in de vorm van ongerekenende milieukosten ontvangen.

Volgens een recent paper van het OESO-Secretariaat zou het 'gebruiker betaalt'-beginsel geschoeid moeten zijn op "de volledige, lange termijn marginale sociale kosten die aan het gebruik van de natuurlijke hulpbron verbonden zijn, inclusief de externe kosten verbonden met de ontwikkeling ervan en inclusief alle resulterende vervuilingspreventie en controle-activiteiten"⁵. De vraag is hoe doorberekening van deze kosten in internationaal verband gerealiseerd kan worden, met name voor de grondstoffenexport van ontwikkelingslanden.

2. A. Khalid en J. Braden, Welfare effects of environmental regulation in an open economy: the case of Malaysian palm oil, *Journal of Agricultural Economics*, jg. 44, nr. 1, 1993, blz. 25-38.

3. I. Walter en J. Loudon, *Environmental costs and the patterns of North-South trade*, Paper for the World Commission on Environment and Development, UN, New York, 1986.

4. Voor een overzicht zie: H. Kox, *The international commodity-related environmental agreement: background and design*, Economische Faculteit, Vrije Universiteit, Amsterdam, juni 1994, hoofdstuk 2.

5. Opgenomen in: E. Dommen (red.), *Fair principles for sustainable development*, E.Elgar, Aldershot, 1993, blz.149-155.

Drie opties

Het doorberekenen van zulke kosten voor geëxporteerde grondstoffen zal slechts kunnen via een gecoördineerde, multilaterale aanpak. Hiervoor is een drietal opties denkbaar.

Een eerste betreft een kartel van exportlanden, bij voorbeeld gericht op toepassing van gezamenlijke productie- en milieunormen. De historische ervaringen met internationale exportkartels zijn echter niet erg hoopgevend. Het handhaven van de onderlinge discipline bleek erg moeilijk, onder andere door het opkomen van nieuwkomers en de aanwezigheid van niet-aangesloten producenten in de markt.

Een tweede optie betreft de toepassing van produktdifferentiatie via het gebruik van een eco-keurmerk. Voor milieuvriendelijker geproduceerde grondstoffen zou dan een hogere prijs kunnen worden gerekend. De bereidheid van importeurs en consumenten om voor gekeurmerkte produkten duurzaam een hogere prijs te betalen, is niet op voorhand aangetoond en kon wel eens tegenvallen. Als cacao, koper, of aardolie op een milieuvriendelijke manier geproduceerd zijn, leidt dat in de regel namelijk niet tot constateerbare kwaliteitsverbetering. Evenmin is het omgekeerde het geval: grote milieuschade bij de productie hoeft helemaal niet in het produkt te worden weerspiegeld. Wanneer parallel aan de gekeurmerkte produkten ook goedkopere, niet-gekeurmerkte grondstoffen verkrijgbaar zijn, trekt het systeem een erg grote wissel op de onbaatzuchtigheid van de consument. Dat het probleem van de impliciete milieusubsidie via uitsluitend een eco-keurmerk kan worden opgelost, lijkt uitgesloten.

Een derde optie is een Internationale Grondstofs-specifieke Milieu-Overeenkomst (IGMO). Dat is een multilaterale overeenkomst tussen importerende en exporterende landen, gericht op de internalisatie van grondstofs-specifieke milieukosten. Een IGMO creëert het institutionele kader waarbinnen het 'gebruiker betaalt'-beginsel kan worden gerealiseerd.

De mogelijkheden voor een fonds

Diverse praktische uitwerkingen zijn denkbaar en waarschijnlijk ook wenselijk, gezien de verschillen in structuur van de internationale markten. Een kansrijke soort van een IGMO is een overeenkomst waarbij een grondstofs-specifiek milieufonds wordt gecreëerd door bijdragen van de importerende landen.

De exporterende ontwikkelingslanden krijgen trekkingsrechten op dit fonds voor binnenlandse projecten en programma's. Deze laatste dienen gericht te zijn op het milieuvriendelijker produceren van de betreffende grondstof, en moeten vallen binnen een mandaat dat door de aangesloten landen wordt onderschreven. Qua fondsgebruik zullen er verschillen optreden tussen produktielanden, samenhangend met verschillen in plaatselijke milieu-externaliteiten en nationale milieuprioriteiten. Over het gebruik van fondsen moet achteraf verantwoording worden afgelegd. Oneigenlijk gebruik zou kunnen leiden tot uitsluiting. De financiële transfers belichamen het 'gebruiker betaalt'-principe en moeten de exporterende landen in staat stellen om binnenlands onverkort het 'vervuiler betaalt'-beginsel door te voeren. Wanneer een regering binnenlandse exporteurs financieel compenseert uit de internationale transfers, kunnen de producenten aan de exporteurs de volle prijs, inclusief de bijkomende milieukosten in rekening brengen.

De hoogte van de bijdrage van importlanden zal in de eerste plaats moeten afhangen van hun jaarlijkse import, via een vast bedrag per netto geïmporteerde volume-eenheid. Voorts kan de bijdrage gekoppeld worden aan het gemiddelde inkomen per hoofd, zodat de zwaarste lasten bij de OESO-landen zullen liggen. Dat strookt met de beginselen die hieromtrent in de Rio Verklaring van UNCED zijn vastgelegd. Wat betreft de binnenlandse herkomst van de fondsen zijn diverse heffingsmogelijkheden denkbaar. Het meest voor de hand ligt een heffing op het binnenlandse verbruik van de grondstof. Ook importheffingen zouden mogelijk zijn, mits verantwoord binnen een GATT-kader. De kans is klein dat de heffingen tot grote daling van het grondstoffenverbruik zullen leiden, omdat de prijselasticiteit van de vraag naar de belangrijkste exportgrondstoffen van ontwikkelingslanden erg laag is, namelijk in de range tussen -0,10 en -0,35⁶. Een laatste mogelijkheid is natuurlijk dat de heffing uit de algemene overheidsmiddelen komt, maar dan betaalt de gebruiker niet meer direct.

Wanneer omschakeling naar milieuvriendelijker produktietechnieken vooral een kwestie is van noodzakelijke investeringen of beschikbaarheid van nieuwe technologieën kan het fonds zich zelf na verloop van tijd overbodig maken. De betaling voor de milieu-effecten maakt invoering van nieuwe technieken eerder rendabel. Zijn ze ingevoerd, dan hoeven de importerende landen voor het gebruik van deze grondstoffen geen bijdrage aan het fonds meer te betalen. Aldus verliest het fonds na verloop van tijd zijn functie en kan de handel in grondstoffen weer aan de markt worden overgelaten.

Tabel 2. Geschatte jaarlijkse kosten van milieu-aantasting in een aantal ontwikkelingslanden, als percentage van het bbp.

| Land en jaar | Vorm van milieuschade | Kosten ^a |
|---------------------|--|---------------------|
| Burkina Fasso, 1988 | verliezen aan oogst, vee en brandhout door bodemdegradatie | 8,8 |
| Costa Rica, 1989 | ontbossing | 7,7 |
| Ethiopië, 1983 | gevolgen van ontbossing voor aanbod van brandhout en landbouwproductie | 6,0 - 9,0 |
| Indonesië, 1984 | bodemerosie en ontbossing | 4,0 |
| Madagascar, 1988 | areaalverbranding en erosie | 5,0 - 15,0 |
| Niawi, 1988 | oogstverliezen door bodemerosie | 1,6 - 10,9 |
| Niawi, 1988 | kosten van ontbossing | 1,2 - 4,3 |
| Senegal, 1988 | opbrengstverliezen door bodemerosie | 0,4 |
| Togo, 1989 | bodemdegradatie, ontbossing, watervervuiling, overige erosie | 17,4 |

^a Jaarlijks, als percentage van het bbp.

^b Samengesteld uit afzonderlijke landenstudies door D. Pearce en J. War-

World without end: economics, environment and sustainable development, World Bank/OPU, 1993, blz. 28.

6. Zie Kox, op.cit., blz. 59-60.

Zwartrijders

Omdat IGMO's worden afgesloten tussen soevereine staten, moet participatie eerder op positieve prikkels dan op (negatieve) sancties zijn gebaseerd. Niettemin moet vooraf rekening gehouden worden met 'zwartrijders', dat wil zeggen exporteurs of importeurs die voordeel willen trekken uit een tot stand gekomen IMGO, zonder zelf de lasten en verplichtingen op zich te nemen. Voor exporterende landen vormen de financiële transfers de belangrijkste prikkel tot deelname. Een eventuele prikkel tot onderbieding door niet-participerende exportlanden wordt weggenomen, wanneer de aangesloten importlanden de binnenlandse verbruiksheffing op generieke basis heffen, dat wil zeggen ongeacht de herkomst van de grondstof. Niet-participatie door importlanden kan worden ontmoedigd door differentiële prijsstelling, waarbij exporterende lidstaten aan 'outsiders' leveren tegen een prijs die een opslag voor milieukosten bevat. Parallelmarkten, gevormd door niet-deelnemende import- en exportlanden, kunnen slechts bestreden worden met politieke druk, en eventueel met financiële drukmiddelen en handelssancties. Het gebruik van handelssancties tegen zwartrijders in het kader van internationale milieu-overeenkomsten is momenteel volop in discussie binnen de GATT. Positieve prikkels tot participatie in een IGMO verdienen echter veruit de voorkeur.

Vrijwillige deelname importlanden?

Met recht kan in deze tijd van calculerende burgers en overheden de vraag gesteld worden waarom importlanden zouden meedoen in een overeenkomst die ze op extra invoerkosten komt te staan. Een eerste reden is dat het om relatief kleine bedragen gaat, omdat het aandeel van grondstofkosten voor de meeste finale produkten laag is. Ook hebben de rijke landen in het kader van de UNCED-bijeenkomst van 1992 verplichtingen op zich genomen om milieukosten te internaliseren, en ontwikkelingslanden op financieel en technologisch gebied te ondersteunen bij het implementeren van een adequaat milieubeleid. Tot nu is van deze toezeggingen nog bijzonder weinig waargemaakt. IGMO's bieden een institutioneel kader waarin dit zinvol kan gebeuren. Verder hebben sommige milieu-externaliteiten bij grondstoffenproductie grensoverschrijdende of zelfs mondiale repercussies, zeker wanneer de problematiek op een wat langere, intergenerationele tijdschaal wordt gezien. Aantasting van de biodiversiteit door vernietiging van tropische regenwouden, koraalriffen en mangrovebossen vormt hiervan een voorbeeld. Verlichte regeringen in importlanden zullen het bestrijden van zulke externaliteiten herkennen als hun eigen belang. Hetzelfde geldt voor de indirecte gevolgen van milieudegradatie door grondstoffenproductie, zoals bij voorbeeld internationale migratiestromen die volgen op de ernstige ecologische aantasting in sommige gebieden.

Conclusie

Het internaliseren van milieukosten in de prijzen van internationaal verhandelde goederen krijgt in het we-

reldhandelsoverleg steeds meer aandacht. Immers, wanneer geen coöperatieve, multilaterale oplossingen met betrekking tot deze kwestie tot stand komen, zal dat uitmonden in nieuwe vormen van protectionisme. Overheden zullen binnenlandse producenten willen beschermen tegen het 'kunstmatige' concurrentievoordeel voortvloeiend uit niet in de prijs van importprodukten geïnternaliseerde milieukosten. De welvaartskosten van protectionistische maatregelen zijn echter uitvoerig gedocumenteerd. Het is niet de internationale handel als zodanig die de externaliteiten veroorzaakt. Er is dus ook geen reden om de handel aan banden te leggen. Derhalve mag gehoopt worden op het tot stand komen van meer creatieve en coöperatieve internationale instituties om het internalisatievraagstuk op te lossen. Ten aanzien van de grondstoffenexport van ontwikkelingslanden lijkt het oprichten van internationale grondstofsamenwerkende milieu-overeenkomsten een kansrijke weg om vorm te geven aan het principe dat de vervuiler en de gebruiker dienen te betalen.

Henk Kox