

Een handhaafbaar milieubeleid

C.C. Koopmans en D.J. Wolfson*

Het milieubeleid dreigt een te zware opgave te worden. De traditionele neiging tot het gebruik van vergunningen als instrument moet worden vervangen door een systematische keuze van geschikte instrumenten voor elke afzonderlijke situatie. In relatief veel gevallen is financiële regulering met bij voorbeeld heffingen geschikter dan dwang of overreding. Daarbij geldt dat het beleid in een zodanig groot geografisch gebied moet worden gevoerd, dat economische en ecologische 'lekken' worden voorkomen. En anders dan de Europese Commissie beweert, is er wel degelijk ruimte voor initiatief op het stuk van een Europese regulerende energieheffing, als de vormgeving maar goed gekozen wordt.

Met de milieudoelstellingen, geformuleerd in het NMP(-plus) en verschillende andere beleidsnota's, heeft de overheid zichzelf en de samenleving voor een aanzienlijke opgave gesteld: het bereiken van een trendbreuk in de manier waarop wij omgaan met natuur en milieu, na een jarenlange ontwikkeling in de verkeerde richting. Als dit beleid wordt gevoerd met de traditionele instrumenten van milieubeleid (vergunningen) zal dit een onvoorstelbare handhavingsinspanning vergen. Het is dan ook van groot belang, het arsenaal aan instrumenten uit te breiden met instrumenten die een minder zware handhavingslast meebrengen. Maar als de keuze van het instrument niet langer voor zichzelf spreekt, op grond waarvan moet dan tussen instrumenten worden gekozen? Dit artikel beschrijft een methodiek voor een dergelijke keuze.

Een eerste uitgangspunt hierbij is dat de milieuproblematiek in essentie vraagt om *gedragsverandering* van instellingen en personen. De centrale vraag is dan ook hoe die gedragsverandering kan worden bewerkstelligd. Gedragsverandering moet ruim worden opgevat; zij kan ook betrekking hebben op het invoeren van nieuwe productieprocessen en technieken.

Een tweede uitgangspunt is, dat de eventuele geschiktheid van instrumenten doorgaans geen algemeen geldige eigenschap van die instrumenten zelf is, maar mede afhangt van de *situatie* waarin zij worden ingezet¹. Als geen rekening wordt gehouden met die situatie, zal het beleid op ernstige problemen stuiten. Het ontwikkelen van een hanteerbare systematiek van instrumentkeuze is dan ook van strategische betekenis voor het slagen van het milieubeleid.

De systematiek die in dit artikel wordt gepresenteerd draait om drie zaken: de eigenschappen van instrumenten (de vraag is immers welke geschikt

zijn in een bepaalde situatie), de criteria waaraan zij worden getoetst (wat is eigenlijk 'geschiktheid?') en de situaties waarin inzet wordt overwogen (wat komen we zoal tegen?). De instrumenten en criteria kunnen kort worden behandeld; op de situatiemarken wordt uitgebreider ingegaan. Ten slotte komt de vraag aan de orde hoe gevoelig de gevonden resultaten zijn voor het schaalniveau van de beleidsvoering.

Instrumenten

De instrumenten kunnen in drie categorieën worden verdeeld:

- dwang (voorschriften);
- transactie (financiële prikkels);
- en overreding (sociale prikkels).

Traditioneel staat dwang centraal in het milieubeleid. Het gaat daarbij vooral om vergunningen, bij

* De auteurs zijn respectievelijk stafmedewerker en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het artikel is gebaseerd op het recent verschenen WRR-rapport *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering, nr. 41, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1992, waaraan de auteurs hebben meegewerkt. De auteurs danken J.P.H. Donner en I.J. Schoonenboom voor hun bijdragen aan deze tekst.

1. Aanzetten tot een dergelijke aanpak zijn recentelijk ook geleverd door P.-J. Klok, *Een instrumententheorie voor milieubeleid; de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*, dissertatie Universiteit Twente, 1991; en door A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek en R.J. Mulder, *Instrumentkeuze in het milieubeleid*, Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek, discussienota 9102, 1991. De methode in dit artikel stelt handhavingsaspecten centraal; bovendien wordt de theorie naar de praktijk vertaald door middel van een typologie.

voorbeeld uit hoofde van de Hinderwet. Op overreding gerichte instrumenten worden de laatste jaren steeds vaker ingezet, met name in de vorm van voorlichting en convenanten.

Binnen de groep van op transactie gerichte instrumenten is een nader onderscheid mogelijk. Enerzijds gaat het om financiële regulering, in de vorm van publieke heffingen en subsidies. Anderzijds zijn er de nog weinig gebruikte privaatrechtelijke instrumenten, waarbij de overheid transacties tussen marktpartijen uitlokt. Hierbij valt te denken aan civielrechtelijke aansprakelijkheid en aan verhandelbare vergunningen.

Criteria

Om de waarde van instrumenten in concrete situaties te kunnen beoordelen, wordt gebruik gemaakt van drie criteria:

- effectiviteit;
- efficiëntie;
- legitimiteit.

Dat milieubeleid effectief moet zijn, spreekt voor zichzelf. Handhaafbaarheid is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Beleid dat niet handhaafbaar is, is geen beleid.

Efficiëntie houdt in dat de beoogde gedragsveranderingen tegen zo laag mogelijke kosten of welvaartsverliezen worden bereikt. Voor de doelgroep gaat het hierbij om aanpassingskosten (welvaartsverliezen) en om de eventuele gevolgen in termen van concurrentiepositie of draagkracht. Als die kosten sterk verschillen voor de leden van de doelgroep onderling, zijn financiële instrumenten efficiënter dan directe regulering, omdat de gedragsaanpassing dan vooral plaatsvindt bij degenen die deze tegen lage kosten (of welvaartsverliezen) kunnen realiseren. Daarnaast zijn de kosten van de overheid van belang in het efficiëntie criterium.

Tot slot vereist een democratische samenleving, dat het beleid als legitiem wordt ervaren. Voorop staat daarbij het principe 'de vervuiler betaalt' dat, ongeacht de situatie, een negatieve indicatie vormt voor het financiële instrument subsidie. De vervuilende groep wordt daarbij immers beloond. Een ander aspect van legitimiteit is rechtsgelijkheid. Die wordt doorgaans geoperationaliseerd als formele rechtsgelijkheid; het gaat dan om de tekst van de wet. In de praktijk geldt echter dat beleid, dat slecht wordt gehandhaafd, leidt tot grote ongelijkheid tussen 'ontduikers' en 'nalevers'. Niet alleen de effectiviteit, maar ook de legitimiteit is dus gediend bij een goede handhaafbaarheid.

Situatiekenmerken

De keuze van instrumenten hangt in belangrijke mate af van de kenmerken van de situatie. Het heeft bij voorbeeld weinig zin te proberen om mensen uit de auto te praten (overreding), als ze er niet uit willen (hoge aanpassingskosten/sterke voorkeur). In de praktijk blijken situaties vaak complex en gaat het om combinaties van kenmerken, zoals uitvoeriger uiteengezet in het WRR-rapport waarop dit artikel is gebaseerd. Wij beperken ons hier tot de drie belangrijkste dimensies van het probleem:

- de meetbaarheid van gedrag;

- het aantal bronnen van vervuiling;
- en de kosten of welvaartsverliezen die het milieubeleid met zich brengt.

Bij moeilijk meetbare activiteiten zijn directe, financiële en privaatrechtelijke regulering minder geschikt. Deze instrumenten vereisen immers dat het laakbare of belastbare feit op individueel niveau nauwkeurig kan worden vastgesteld. Beter toepasbaar is dan sociale regulering, tenzij de voorkeuren van de doelgroep voor een bepaald gedrag zeer sterk zijn. In dat geval zal ook sociale regulering weinig effectief zijn. Hoewel het beleid idealiter aangrijpt op het vervuilende gedrag zelf kunnen meetproblemen aanleiding zijn dit te benaderen vanuit een ander aangrijpingspunt. Denk aan het meegeven van batterijen met gewoon huisvuil. Het is welhaast ondoenlijk om dit in individuele gevallen vast te stellen (zelfs op steekproefbasis). Dan blijkt sociale regulering in de vorm van voorlichting het kansrijkst. Het is ook mogelijk het beleid op een ander aangrijpingspunt te richten, door de produktie van sterk milieubelastende batterijen te ontmoedigen, of door winkeliers er toe te brengen statiegeld te vragen.

Ook bij een groot aantal bronnen van vervuiling kan handhaving van directe, financiële of privaatrechtelijke regulering moeilijk en duur zijn. Mogelijke oplossingen zijn ook nu weer het inzetten van sociale regulering of het zoeken naar een alternatief aanknopingspunt. Dat interventiepunt moet dan wel een sterke samenhang met de emissies vertonen, bij een geringer aantal actoren. Als voorbeeld kan het energiegebruik van zes miljoen Nederlandse huishoudens worden genoemd. Het is vrijwel onmogelijk om het verbruik op individueel niveau te beoordelen op 'bovenmatigheid'. Voor zover sociale regulering ('doe uw gordijnen dicht') niet helpt, kan worden uitgeweken naar de energiebedrijven, door hen te verplichten een heffing op overmatig energiegebruik in rekening te brengen.

In situaties waarin een noodzakelijke gedragsverandering hoge kosten of welvaartsverliezen voor de doelgroep met zich meebrengt is het van groot belang instrumenten te kiezen die deze kosten zoveel mogelijk beperken door de gedragsverandering zo efficiënt mogelijk tot stand brengen. Als de kosten binnen de doelgroep bovendien sterk uiteenlopen, pleit het efficiëntie criterium voor financiële instrumenten of verhandelbare vergunningen in de privaatrechtelijke sfeer. De geaggregeerde milieudoelstelling wordt dan gehaald op de plaats, waar zij de laagste kosten met zich meebrengt; degenen voor wie de kosten van gedragsverandering zeer hoog zijn, kunnen immers kiezen om niet op de financiële prikkel te reageren. Als gevolg daarvan worden de totale maatschappelijke kosten zo laag als mogelijk is (gegeven de omvang van de gedragsverandering). Deze 'laagste-kosten-eigenschap' is in situaties met hoge en/of uiteenlopende kosten een belangrijk voordeel van het financiële en privaatrechtelijke instrumentarium. Een voorbeeld van een situatie met uiteenlopende en vaak hoge kosten is het autogebruik. Veel autoritten zijn economisch gezien noodzakelijk; andere ritten zijn echter eenvoudig met een ander vervoermiddel te maken of te vermijden. De welvaartsverliezen (minder status,

Meetbaarheid/ benader- baarheid emissies	Aantal bronnen/ beleids- subjecten	Kosten (-verschillen)/ technologische mogelijkheden	Probleem- type	Primair instru- ment- type
Goed	Klein	Klein Groot	1. Overzichtelijk 2. Verdelingsprobleem	D (S) FP (D)
	Groot	Klein Groot	3. Beheersbaar 4. Heterogeen	FPS (D) FP
Gering	Klein	Niet van belang	5. Onzichtbaar	D
	Groot	Klein Groot	6. Diffuus 7. Onoverzichtelijk	S ?

D = Directe regulering, F = Financiële instrumenten, P = Privaatrecht, S = Sociale regulering.
Reguleringen tussen haakjes zijn minder geschikt dan typen die niet tussen haakjes staan.

**Tabel 1. Situa-
tietypen en
beleidsinstru-
menten**

misschien nat worden) zijn daarbij echter niet zo klein, dat sociale regulering effectief zou zijn, gegeven de sterke voorkeur voor het autorijden. Effectiviteit en efficiëntie kan worden bereikt met financiële regulering, onder verlegging van het aangrijpingspunt naar andere grootheden dan individuele autoritten. Te denken valt aan verhoging van de brandstofaccijns (liefst in Europees verband), van de vaste lasten (vermoedelijk effectief in het ontmoedigen van de tweede auto) of het afschaffen van bestaande, deels impliciete subsidies op mobiliteit.

Prijselasticiteit

Hoge kosten van gedragsverandering gaan vaak samen met een lage prijselasticiteit². Een gangbare opvatting is, dat een lage elasticiteit met name een nadeel is voor het inzetten van regulerende heffingen, zodat directe regulering is geboden. Met nadruk dient te worden gesteld, dat dit een te eenzijdig beeld is. Een lage elasticiteit is in veel gevallen namelijk een indicator voor een situatie, waarin het milieuvriendelijke alternatief, in termen van welstand of welvaart (nut), door de doelgroep veel lager wordt gewaardeerd dan het huidige, milieu-onvriendelijke gedrag. In dergelijke gevallen zullen alle soorten instrumenten tot deze hoge kosten of welvaartsverliezen leiden, of niet effectief zijn. Tevens kunnen aanzienlijke handhavingsproblemen worden verwacht, met name bij directe regulering. Het hoge kostenniveau kan wel zoveel mogelijk worden beperkt door voor financiële of privaatrechtelijke regulering te kiezen.

Typologie

Uit de beschreven situatieterken kan een globale typologie van milieubeleidsproblemen worden afgeleid: een indeling in zeven typen, met een gerationalseerde voorkeur voor bepaalde soorten instrumenten bij elk type probleem, zoals weergegeven in tabel 1. Voor de details moet wederom verwezen worden naar het in de openingsvoetnoot genoemde WRR-rapport. Waar het om gaat is dat deze typologie bij toetsing aan een twintigtal praktijksituaties een handzaam instrument is gebleken voor het

'voorsorteren' op weg naar instrumenten voor verschillende typen milieuproblemen.

De beschreven methode leidt niet tot absolute keuzen, maar tot vergelijkende uitspraken omtrent het (de) primair in te zetten middel(en): in situaties met zekere kenmerken zijn bepaalde instrumenten geschikt dan in andere situaties. Aan de hand van de kenmerken van specifieke milieuproblemen structureert de methode daarmee een expliciete afweging van de voor- en nadelen van de beschikbare instrumenten met de totale handhavingscapaciteit waarop daarmee beslag wordt gelegd. Het op één noemer brengen van de totale instrumentkeuze is van strategische betekenis voor het overheidsbeleid. Door een optimale inzet van instrumenten en handhavingscapaciteit kan de geloofwaardigheid van het milieubeleid worden vergroot, hetgeen een groter draagvlak voor het beleid verschaft. Bovendien kunnen de kosten of welvaartsverliezen die met gedragsverandering gepaard gaan, op deze wijze worden verkleind. Het systeem van instrumentkeuze vormt dus, op zijn beurt, zelf een nuttig 'instrument'.

Schaalniveaus

Nu de methode globaal is beschreven rijst de vraag op welke schaal zij kan worden toegepast: op het beleid met betrekking tot een continent, een land, een gemeente of een doelgroep? Het antwoord is eenvoudig: in beginsel op elk schaalniveau. De uitkomsten veranderen echter wel met de schaal van de beleidsvoering. Op een grotere schaal neemt het aantal bronnen en de diversiteit in termen van kosten toe. In tabel 1 leidt dit bij een goede meetbaarheid tot veel heterogene situaties die om financiële dan wel privaatrechtelijke regulering vragen. Is de meetbaarheid echter slecht, dan is de situatie onoverzichtelijk, en is het van belang te weten dat het milieuprobleem moeilijker oplosbaar wordt bij vergroting van de bestuurlijke schaal. Dat wijst in de richting van subsidiariteit, zowel op Europese schaal, als binnen de lidstaten, maar daarbij zitten – zoals aanstonds blijken zal – twee addertjes onder het gras.

Op allengs kleinere schaalniveaus daalt het aantal bronnen en neemt de kostendiversiteit af, met name als men homogene doelgroepen tracht te vormen (wat op kleinere schaal ook makkelijker is). Afhankelijk van de meetbaarheid hebben we dan als regel te maken met overzichtelijke dan wel met moeilijk zichtbaar te maken situaties. Beide gevallen leiden primair tot een keuze voor directe regulering, maar onze methode maakt daarbij wel twee complicaties zichtbaar. In de eerste plaats leidt het thans bij het

2. De prijselasticiteit kan ook laag zijn omdat het aandeel van de grondslag van de heffing in de totale kosten laag is. In dergelijke gevallen kan echter, door een verhoudingsgewijs hoge heffing te bepalen, toch een substantieel gedragseffect worden bereikt.

Ministerie van VROM zo populaire werken met homogene doelgroepen tot een versnippering van het milieubeleid, waarbij de kostendiversiteit wordt weggemasseerd in een verkokerde beleidsstructuur. Daarbij verdwijnt het zicht op de mogelijkheid de aanpassingslast in de mesosfeer over een brede (niet-homogene) doelgroep te verdelen naar diegenen die haar tegen de maatschappelijk laagste kosten kunnen dragen. In de tweede plaats komt ook de macro-efficiency van het beleid in het geding, naarmate een overmaat van per afzonderlijke (sub-)doelgroep nog wel handhaafbare directe regulering in zijn totaliteit een te zware last met zich brengt. Door instrumenten van milieubeleid in onderling verband te analyseren wordt die ene noemer zichtbaar die laat zien dat het justitiële apparaat niet alles tegelijk kan.

De ideale regelkring

Welk schaalniveau zou het milieubeleid dan idealiter moeten hebben?

Het NMP onderscheidt milieuproblemen op basis van de reikwijdte van milieu-effecten in lokale, regionale, fluviale, continentale en mondiale problemen. Naast dit *ecologisch schaalniveau* van de milieubeleidssituatie speelt het *economisch schaalniveau* een belangrijke rol. Het economisch schaalniveau wordt bepaald door internationale concurrentie; het betreft de geografische omvang van de markt waarop de relevante Nederlandse bedrijfstak opereert of de grootte van het gebied van waaruit buitenlandse concurrenten op de binnenlandse markt actief kunnen zijn. Het invoeren van sterk kostenverhogende maatregelen op een te laag economisch schaalniveau heeft directe gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven. Deze constatering geldt niet alleen voor financiële instrumenten, maar ook voor kosten van andere reguleringsvormen. En niet alleen voor bedrijven, maar ook voor personen die, als hun voorkeuren worden gefrustreerd, in bepaalde gevallen naar het buitenland uitwijken (grenstanken).

Naar zijn economische gevolgen kan een te klein schaalniveau ongewenste verplaatsingseffecten oproepen; ecologisch gezien kunnen er vervuilingsekken ontstaan als de schaal van het beleid te klein is. Economische en ecologische lekken kunnen alleen worden voorkomen als het schaalniveau van beleid beide onder controle heeft (groter of gelijk is aan de grootste schaal van de economische dan wel de ecologische gevolgen). Indien het bereiken van het juiste bestuurlijke schaalniveau op onoverkomelijke problemen stuit, kan op een lager schaalniveau van beleid uiteindelijk een moeilijke afweging tussen economische belangen en milieu-effecten nodig zijn. In de praktijk zal het ideale schaalniveau van beleid in veel gevallen mondiaal dan wel Europees zijn, alleen al omdat het ecologische schaalniveau die omvang heeft. Dit geldt bij voorbeeld voor het broeikaseffect, voor verzuring en voor aantasting van de ozonlaag. Dat vraagt om internationale coördinatie. Indien (of zo lang) dergelijke coördinatie niet (voldoende) tot stand komt, kan worden getracht doelstellingen nationaal te formuleren en te implementeren. Een dergelijke benadering wordt door Nederland met het NMP-plus en diverse andere milieuplannen in belangrijke mate gevolgd. Hierbij

worden de voordelen van coördinatie opgegeven. Dit geldt niet alleen indien het beleid gevolgen heeft voor de concurrentiepositie, maar ook waar er sprake is van internationale verschillen in milieurendement. In dat laatste geval zijn aanzienlijke voordelen te behalen door emissiereducties daar te laten plaatsvinden, waar dat per eenheid vermeden emissie het goedkoopst is.

Het valt op dat de verantwoordelijke autoriteiten tot dusver niet altijd een dynamisch ondernemerschap aan de dag leggen in het zoeken naar de winst van de internationale coördinatie. Het meest recente voorbeeld is de wijze waarop de Europese Commissie de verlamming van het prisoner's dilemma heeft gezocht in het energiebeleid: we willen pas een heffing als Japan en de Verenigde Staten dat ook willen. Die houding duidt op een dubbel misverstand: Japan heeft al iets gedaan, en de Verenigde Staten kunnen ook op een andere manier met ons samenwerken. Japan voert al jaren een beleid van hoge energieprijzen en heeft daarmee een technologische voorsprong genomen in energie-extensiviteit die de Commissie nu juist zou moeten willen inhalen. En als een overheidsheffing niet past in de Amerikaanse politieke conjunctuur ("read my lips"), dan kan ook een privaatrechtelijk systeem van verhandelbare vergunningen de concurrentiepositie van de grote verbruikers grotendeels gelijk trekken (en voorkomen dat Amerika technologisch achterop komt bij Japan en Europa; de Commissie beseft de kracht van haar onderhandelingspositie niet). Europa kan flexibiliteit en dynamiek inbouwen met een heffing aan de marge, op 'overmatig' gebruik, waar de beoogde aanpassing het grootst kan zijn. Daarmee wordt, via de laagste-kosteneigenschap, een proces van technologische vernieuwing geïnduceerd. De invulling van de normatieve overmaat kan dan periodiek worden bijgesteld, met één oog op de milieueffectiviteit en de stand van de technologie, en met het andere op het verplaatsingsgevaar (mochten de Amerikanen ook na de presidentsverkiezingen hun eigenbelang niet zien). Dat verplaatsingsgevaar zal echter wijken naarmate een actieve milieudiplomatie, waarin partijen hun vitale belangen systematisch onderling ruilen, steeds meer landen over de streep trekt om mee te doen.

Slot

De beschreven methode biedt een systematisch kader voor het kiezen van instrumenten van milieubeleid. Twee centrale elementen zijn daarbij het handhavingsprobleem en de kosten of welvaartsverliezen die voor de doelgroep voortkomen uit de beoogde gedragsveranderingen. De typologie biedt een 'snelle procedure', waarmee aan de hand van enkele cruciale situatiekenmerken conclusies kunnen worden bereikt ten aanzien van de geschiktheid van soorten instrumenten en greep kan worden gehouden op het totaal van de handhavingslast en het streven naar de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. Daarnaast wordt een andere strategie voor het milieubeleid bepleit, waarin flexibel en uitdagend wordt ingespeeld op de dynamiek van de technologische ontwikkeling en de internationale machtsverhoudingen. Toetsing aan een aantal concrete beleidssituaties leidt tot de conclusie, dat financiële en privaatrech-

Doelgroep/ milieuprobleem	Subdoelgroep	Gedrag goed meetbaar	Groot aantal bronnen	Hoge kos- ten/-ver- schillen	Dominerend criterium	Type- beleids- situatie	Hoofdtype instrumen- ten
<i>Landbouw</i>							
Broeikas/energie	beschermde teelt	B	J	J	K	4	FP
Verzuring	int. veehouderij	N/B	J	J	K?	7/4	FP?
Vermesting/verwijdering	int. veehouderij	J	J	J	K	4	FP
Verdroging	akkerbouw	B	J	N	-	3	FPS (D)
Verspreiding	akkerbouw	B	J	N	-	3	FPS (D)
<i>Verkeer en vervoer</i>							
Broeikas/energie/verzuring	autogebruikers	B	J	J	K	4	FP
Verspreiding/verwijdering	autofabrieken ^a	J	N	J	K	2	FP (D)
<i>Elektriciteitsvoorziening</i>							
Broeikas/energie/verzuring	-	J	N	J	K	2	FP (D)
<i>Industrie</i>							
Broeikas/energie	-	B	J	J	K	4	FP
Ozonlaag	^b	J	N	?	E/K	1/2	DFP
Verzuring	raffinaderijen	J	N	J	K	2	FP (D)
Verspreiding	chem. industrie	N	J	J/N	H	7/6	?/S ^c
Verwijdering	-	N/B	J	J/N	H/K	7/6/4/3	^c
Verdroging	-	N/B	N	J	H/K	5/2	DFP
<i>Bouw</i>							
Broeikas/energie	-	J	J	J	K	4	FP
Ozonlaag	-	J	J	N	-	3	FPS (D)
Verwijdering	-	J	J	N	-	3	FPS (D)
<i>Consument</i>							
Broeikas/energie	-	B	J	J	K	4	FP
Ozonlaag	-	B	J	N	-	3	FPS (D)
Verzuring	^d	N	J	N	H	6	S
Verspreiding	-	N	J	N	H	6	S
Verwijdering	-	N/B	J	N/J	H/K	7/6/4/3	^c

a. Betreft hergebruik van afval in de vorm van autowrakken.

b. Fabrikanten/importeurs van ozon-aantastende stoffen.

c. Voor een zinvolle keuze is verdere differentiatie naar doelstellingen en/of subdoelgroepen nodig.

d. Betreft emissies van vluchtige organische stoffen.

NB. J = ja, N = nee, B = benaderbaar.

Dominante criteria: H = handhaafbaarheid; K = kosten; E = effectiviteit.

Instrumenten: D = directe regulering; F = financiële instrumenten; P = privaatrecht; S = sociale regulering.

Tabel 2. Toe- passing van de typologie

telijke regulering voor relatief veel (maar niet alle) bestaande problemen bruikbare instrumenten vormen. Dat vraagt om een heroriëntatie van het huidige milieubeleid, waarin directe regulering te veel een hoofdrol speelt. Het blijkt dat de handhavingsproblemen die aan directe regulering kleven, bij financiële instrumenten vaak sterk kunnen worden beperkt door de inning van de heffing aan derden te delegeren, die deze – administratief gezien – betrekkelijk moeiteloos in de prijsvorming meenemen. Daarmee komt dan een einde aan de hachelijke status van het milieu als 'extern effect'. Privaatrechtelijke regulering gaat nog een stap verder door de handhavingslast bij de actoren zelf te leggen. Financiële regulering leent zich voor het gericht veranderen van gedrag, terwijl privaatrecht een breed 'substraat' vormt, waarmee duurzaamheidsdoelstellingen tot onderdeel van het maatschappelijk verkeer kunnen worden gemaakt. Dat laatste geldt overigens ook in hoge mate voor de sociale regulering van het milieubewustzijn. In de huidige fase van het

milieubeleid, waarin aanzienlijke emissiereducties nodig zijn, lijkt financiële regulering in veel gevallen geschikter dan privaatrecht. Als in de toekomst een situatie is bereikt waarin het milieugebruik niet meer hoeft te worden verkleind, maar alleen nog moet worden verdeeld, biedt privaatrecht uitstekende perspectieven om de handhavingslast verder te verkleinen.

Carl Koopmans
Dik Wolfson