

Hoe compenseer je milieuschade?

Auteur(s):
Versfeld, R.A.
De auteur is werkzaam bij het ministerie van vrom. Met dank aan Sonje Krulthagen van het rivm, Kees Vijverberg en Ronald Weenink van vrom.

Verschenen in:
ESB, 85e jaargang, nr. 4286, pagina 1028, 15 december 2000

Rubriek:

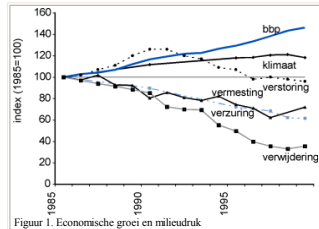
Trefwoord(en):
milieu

Dit jaar is in de begroting een bedrag opgenomen om de extra milieudruk van hoge economische groei te compenseren. Hoe hoog is dit bedrag en moet in de toekomst ook zo gewerkt worden?

In het Regerakkoord dat is geschreven bij aanvang van Paars 2, staat dat "de extra milieudruk bij méér dan behoezame groei zoveel mogelijk zal worden gecompenseerd"¹. In het Regerakkoord is rekening gehouden met de milieudruk die samenhangt met behoezame groei. Als de economie harder groeit, ontstaat er meer milieudruk dan verwacht en dient er compensatie plaats te vinden door (financiering van) extra milieumaatregelen. Deze compensatie heeft voor het eerst in het voorjaar van 2000 plaats gevonden, aangezien toen de cijfers uit 1999 bekend werden (het eerste volledige jaar na het opstellen van het Regerakkoord) en bleek dat de feitelijke economische groei hoger was dan in het behoezame scenario was verwacht. Om de gewenste compensatie in te schatten heeft het ministerie van VROM in samenwerking met het RIVM een methode ontwikkeld. Bij Voorjaarsnota 2000 zijn middelen vrijgemaakt voor deze compensatie. Hieronder wordt de gehanteerde methode beschreven om vervolgens de daadwerkelijke compensatie weer te geven en de vervolgstappen voor de toekomst te schetsen.

Gaat het niet vanzelf?

De afgelopen tien jaar heeft bij de meeste milieu-thema's een verbetering plaats gevonden ondanks de alomtegenwoordige groeiende economie (zie figuur 1). Er is een verbetering ten opzichte van 1985 opgetreden bij verzuring, vermisting, verwijdering (gestort afval) en versterking (geluid en geur), terwijl het bbp sindsdien sterk is gestegen (absolute ontkoppeling). De huidige verslechtering bij gestort afval en vermisting lijkt tijdelijk. Alleen de uitstoot van broeikasgassen is sinds 1985 gestegen, maar procentueel minder hard dan het bbp (relatieve ontkoppeling). Economische groei kan dus in principe samen gaan met een dalende milieudruk².



Figuur 1. Economische groei en milieudruk

Hoewel deze ont koppeling van economische groei en milieudruk wordt geconstateerd, kan tegelijkertijd worden gesteld dat *ceteris paribus* economische groei samen moet gaan met extra milieubelasting: als een producent zijn machinepark verdubbelt om zijn productie te verdubbelen, zal ook de milieubelasting toenemen.

De Bruyn concludeert in zijn proefschrift dat waar ont koppeling wordt geconstateerd, deze tot stand komt door technologische verbeteringen. Randvoorwaarde voor technologische verbetering is een stringenter milieubeleid. Dit betekent dat voortgaande ont koppeling slechts plaats kan vinden door een stringenter milieubeleid te hanteren wanneer de groei toeneemt³.

Wat is behoezame groei?

In eerste instantie is voor behoezame economische groei twee procent genomen, aangezien het ebp met dit percentage oorspronkelijk het Regerakkoord heeft doorgerekend. Daarna zijn ook doorrekeningen gemaakt op basis van 2¼ procent (Regerakkoord inclusief macro-economische effecten van het nieuwe beleid daarin) en 2½ procent (percentage zoals in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 is gebruikt). Voor klimaat is daarnaast nog 3¼ procent doorgerekend (uitgangspunt in *Uitvoeringsnota Klimaat*). Voor de onderbouwing van de gevraagde middelen bij Voorjaarsnota is de extra milieudruk bij verschillende percentages voor behoezame groei doorgerekend.

Hoe hoog is de extra milieudruk?

Van alle milieu-onderwerpen is bekeken of er een link is met de economische groei. Saneringsmaatregelen, zoals bodemsanering, ontmanteling kerncentrales, asbest en sanering van riolering, hebben geen relatie met economische groei. Voor mest, stank, en industrieluft is onderstaande berekening niet zinvol omdat het effect in 1999 te klein was. Enige milieuthema's zijn weggelaten omdat berekening op korte termijn onmogelijk was. Van de milieuthema's die overgebleven zijn, broeikasgassen, SO₂, NO_x, vluchtige organische stoffen, afval, geluid, baggerspecie, fijn stof en bestrijdingsmiddelen, zijn de extra milieudruk en de gewenste compensatie per issue ingeschat⁴.

Per milieu-onderwerp kan worden bepaald wat de extra milieudruk is ten opzichte van een bepaalde gekozen behoezame groei. De volgende formule wordt daarbij gehanteerd: $\text{extra milieudruk} = \text{milieudruk in 1998} \times \text{meer dan behoezame groei in 1999}$.

Hier wordt ter illustratie van de berekening NO_x genomen bij een behoezame economische groei van twee procent.

De tweede kolom in tabel 1 laat zien dat het behoezame scenario van twee procent groei is opgebouwd uit verschillende groeipercentages per sector. De derde kolom geeft aan wat de gerealiseerde groei per sector is, zodat de meer dan behoezame groei per sector kan worden berekend in kolom vier. Als dit volgens de eerder genoemde formule met de milieudruk door NO_x in 1998 wordt vermenigvuldigd, ontstaat per sector de extra milieudruk die is veroorzaakt door meer dan behoezame groei. De som hiervan is de extra NO_x-emissie die gecompenseerd dient te worden: circa zeven kiloton. Op soortgelijke wijze kan voor andere milieuthema's een inschatting van de extra milieudruk worden gemaakt.

doelgroep	1 behoedzaam voor 1999 in procent _a	2 gerealiseerd in 1999 in procent _b	3 meer dan beh. ec. Groei in procent (2 - 1)	4 NO _x -emissie in 1998 in kiloton _c	5 extra milieudruk Hox in kiloton (3 x 4)
consumenten					
persoonverkeer	1,75	2,00	0,25	66,3	0,17
gasgebruik*	1,75	3,60	1,85	20,8	0,00
elektriciteit	1,75	3,60	1,85	12,7	0,23
overig	1,75	3,60	1,85	0,0	0,00
huishoudelijk afval	1,00	0,20	-0,80	0,0	0,00
grofvuil	1,75	6,70	4,95	0,0	0,00
landbouw	1,20	4,20	3,00	34,1	1,02
industrie					
voeding en genot	1,60	1,60	+0,80	0,0	0,00
chemie	3,50	3,60	0,10	35,0	0,03
basismetalen	2,00	-1,25	-3,25	13,7	-0,44
verwerkende metaal	2,80	1,40	-1,40	7,8	-0,11
overig	2,00	2,60	0,60	26,1	0,16
raffinaderijen	1,90	-2,10	-4,00	12,4	-0,50
delfstofwinning	0,60	4,60	+4,00	0,0	0,00
energiesector	1,00	0,40	-0,60	0,0	0,00
bouw	1,10	4,20	3,10	19,8	0,61
HDO	2,50	5,20	2,70	0,0	0,00
handel en reparatie					
transport, overslag en communicatie	2,40	4,30	1,90	12,0	0,23
banken en verr.	3,90	7,80	3,90	111,9	4,36
overig commercieel	1,60	6,00	4,40	0,0	0,00
kwartaal en overheid	2,60	6,10	3,50	31,2	1,09
diensten excl. transport	1,30	3,50	2,20	0,0	0,00
overig	2,50	5,20	2,70	12,9	0,35
totaal	2,0	3,5	1,5	441	7

a. De milieudruk bij 'gasgebruik consumenten' en 'overig' is onafhankelijk van economische groei. Gasgebruik bij consumenten betreft ruimteverwarming, waarvoor eventueel met aanvullende veronderstellingen inschattingen gemaakt kunnen worden voor de relatie met economische groei.
b. Uit: CPB, Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode, 1997, bijlage C1 en C2.
c. Uit: CPB, Centraal Economisch Plan, 2000, voorlopige voorjaarscijfers.
d. Uit: RIVM, Milieubalans 1999, 1999.

Hoe hoog is de compensatie?

Aangezien de discussie zich heeft afgespeeld rondom de Voorjaarsnota, is het de vraag wat de financiële middelen zijn die het Rijk extra dient in te zetten om de extra milieudruk te compenseren. Drie vragen dienen daartoe beantwoord te worden:

» *Worden de kosten genomen van reeds bestaand beleid dat naar voren wordt gehaald of van extra beleid dat wordt geformuleerd?*

De maatregelen die moeten worden getroffen om de extra milieudruk te reduceren, komen bovenop het huidige pakket maatregelen. Het huidige beleid hield immers geen rekening met deze buitensporig hoge groei. Als de financiële compensatie van de extra milieudruk wordt berekend kan ook worden gekozen voor de uitgaven die samenhangt met de maatregelen zoals die op dit moment worden genomen

» *Dient de financiële compensatie elk jaar terug te komen om de extra milieudruk blijvend te reduceren?*

De structurele doorwerking van de emissie-reductie is afhankelijk van de maatregel die wordt getroffen. Zo dient bijvoorbeeld een aantal vaarwegen door de extra toeristische vaartuigen en beroepschepen eenmalig te worden gebaggerd. Als dit eenmalig heeft plaatsgevonden hoeft deze dure verwerking niet meer plaats te vinden en is het vrij rijk van middelen ter compensatie niet meer nodig. Als bijvoorbeeld extra afval wordt gecompenseerd door meer verbrandingscapaciteit te bouwen, dient deze extra capaciteit tot in lengte der dagen op een hoger niveau te komen. De productie en consumptie zijn immers in 1999 op een hoger peil gekomen en dit hogere productie- en consumptieniveau dient ieder jaar de worden gecompenseerd door het financieren van verbrandingscapaciteit.

» *In hoeverre moet de overheid de lasten van extra milieumaatregelen dragen?*

Als de kosten van de te nemen milieumaatregelen bekend zijn, is het de vraag of de overheid dit moet financieren. Als het 'vervuiler-betaalt-principe' wordt gehanteerd, is dit niet zo vanzelfsprekend.

Bedragen

Aan de hand van inzichten uit de verschillende varianten van bovenstaande methode, is uiteindelijk op basis van politieke onderhandelingen de compensatie vastgesteld (tabel 2). Dit is vanaf 2001 115 miljoen gulden extra op de begroting van VROM (met een oloop van 25 miljoen in 2000), 200 miljoen extra aan fiscale faciliteiten en nog jaarlijks een bedrag op de begroting van het ministerie van LNV voor reductie van bestrijdingsmiddelen. Dit is structureel en loopt in de jaren na 2004 door. Ter vergelijking: de milieuitgaven op de VROM-begroting beslaan circa 1,4 miljard in het jaar 2001⁵.

	2000	2001	2002	2003	2004
uitgaven	25a	115	115	115	115
w.v. afval	15	15	15	15	15
w.v. geluid	40	40	40	40	40
w.v. nog-reductie	40	40	40	40	40
w.v. fijn stof-reductie	20	20	20	20	20
bestrijdings- middelen	(15)	(25)	(20)	(15)	(10)
fiscaal					
(WKK, zon-pv, e.d.)	200	200	200	200	200

a. Dit bedrag is bedoeld als oloop voor alle milieumaatregelen.
b. De bedragen voor bestrijdingsmiddelen staan op de begroting van LNV.

Toekomst

In dit artikel is beschreven hoe de financiële compensatie voor de extra milieudruk die is ontstaan door de méér dan behoevzame groei in 1999, tot stand is gekomen. Hoe dit volgend jaar zal plaatsvinden, is op dit moment onderwerp van overleg. Indien de omschreven methode wederom als basis voor de compensatierekeningen zal worden gebruikt, zal deze op een aantal punten worden verfijnd. Er kan echter ook worden gekozen voor een systematiek gelijkend op die bij ontwikkelingssamenwerking: een vast percentage (van het nationaal inkomen) waarbij meer groei meer middelen op de VROM -begroting betekent. Ook kan een variant worden ontwikkeld waarin aan het begin van de kabinetsperiode lange termijn - milieudoelstellingen worden vastgelegd met de daarvoor benodigde hoeveelheid middelen. Elk jaar wordt vervolgens in de begroting op basis van deze lange termijn -doelstellingen aangegeven wat de doelstelling voor dat jaar is. Bij hogere economische groei dienen dan meer maatregelen of middelen te worden ingezet om dit te realiseren.

Emissie-taakstelling

Het beste zou zijn om beleid te voeren dat zowel bij hoge als bij lage groei ontkoppeling met zich meebrengt. Zo zijn er in verschillende sectoren nmp³ -taakstellingen die onafhankelijk van de economische groei die plaats vindt, gerealiseerd dienen te worden. Als een sector hard groeit, is het moeilijker om de taakstelling te halen, maar die sector heeft tegelijkertijd ook meer middelen om de benodigde emissie-reductie te realiseren. Wat nog beter is, en waar momenteel hard aan wordt gewerkt, is het ontzetten van een taakstelling in een emissieplafond dat niet mag worden overschreden en waarbinnen via verhandelbaarheid tot optimalisatie kan worden gekomen. Voorbeelden van harde plafonds zijn al in het milieubeleid te vinden: de nestrechten waarbij handhaving wordt ondersteund door de overschotheffing en geluidsgrenzen bij Schiphol waar overschrijding met een dwangsom wordt ontmoedigd. Er zijn echter gebieden waarop een 'inherente' ontkoppeling nog niet plaats vindt, zoals bij verkeer en consumptie. Het zou daarom zinvol zijn om per milieuthema te onderzoeken in hoeverre er reeds mechanismen zijn die ervoor zorgen dat er los van de hoogte van de groei ontkoppeling optreedt. Waar 'inherent' ontkoppeld wordt, hoeft geen extra milieubeleid te worden geformuleerd bij een hoge economische groei. Ondersteunend beleid bij dit alles is het internaliseren van de negatieve externe effecten (onder andere via vergroening van het belastingstelsel), dat sinds de Nota Milieu en Economie in een stroomversnelling is gekomen.

Borging

Met het realiseren van compensatie in de afgelopen begroting en met precedentwerking voor de volgende begrotingen, is een veel hardere borging voor de milieudoelstellingen verkregen. Immers, als de economische groei hoger is dan werd verwacht in het Regeerakkoord, komen er 'vanzelf' extra middelen bij op de milieubegroting om te compenseren. Als de Tweede Kamer dit niet wenselijk acht vanuit het principe dat de vervuiler betaalt, zal zij in moeten stemmen met maatregelen waarin de rekening bij bedrijfsleven of consument komt te liggen en niet bij de overheid. De Tweede Kamer bleek wel gecharmeerd van de compensatieregeling uit het Regeerakkoord, blijkend uit de begrotingsbehandeling van LNV. Daar is afgesproken dat compensatie van extra natuurdruk door meer dan behoevzame groei, zal worden onderzocht.

1 Regeerakkoord, Kamerstuk 26 024, nr. 10, 1998.

2 Er is wel een toename van materiaal- en energieverbruik na 1983. Figuur 1 bevat slechts een aantal goed gemeten milieuproblemen en is daarmee nog geen blauwdruk voor alle (deels nog onbekende) milieuproblemen. S.M. de Bruyn, *Economic growth and the environment*, Tinbergen Institute Research Series, Amsterdam, 2000, blz.144.

3 De Bruyn, *op.cit.*, blz.203.

4 Het RIVM heeft de extra milieudruk voor CO₂, SO₂, NO_x, VOS en afval berekend. Het ministerie van VROM heeft dit aangevuld met inschattingen voor de overige genoemde milieuproblemen.

5 Milieuprogramma 2001-2004. Kamerstuk 27 404, nr.2, uit het jaar 2000.