

Kiezen voor het milieu

Na de publikatie van *Zorgen voor morgen* en de inmiddels befaamde kersttoespraak van de Koningin heeft het publieke denken over het milieu een razendsnelle ontwikkeling doorgemaakt. Binnen enkele maanden brak het inzicht door dat er binnen afzienbare tijd met het huidige tempo van milieuvervuiling niet meer te leven valt. Ook het idee van een actief optredende overheid die de vervuiling en verspillende bijwerking van ons economische systeem corrigeert, raakte steeds meer geaccepteerd. Zelfs het kabinet-Lubbers, dat de totale overheidsuitgaven liever niet ziet stijgen, bleek uiteindelijk bereid om in het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) extra middelen voor milieubeleid beschikbaar te stellen.

De schijn bedroeg. De val van het kabinet leerde dat de omslag in het milieubewustzijn nog te kort geleden heeft plaatsgevonden om al in ieders denken geworteld te zijn. De tijd bleek nog niet rijp voor een volwassen oplossing van het probleem van de verdeling van de kosten van het beleid. Het politieke gekrakeel rond de afschaffing van het reiskostenforfait heeft de hoofdzaak naar de achtergrond verdrongen: van een fundamentele discussie over het NMP was geen sprake.

Milieuvervuiling – en tot op zekere hoogte ook de uitputting van onvervangbare natuurlijke hulpbronnen – gaat hand in hand met de werking van het marktmechanisme. De kern van het probleem is dat er niet of te weinig wordt betaald voor het gebruik van ruimte, water en lucht in het productieproces. Dat kan ook niet, want meestal is de natuurlijke omgeving eigendom van niemand in het bijzonder en wordt er geen prijs voor deze productiefactoren bedongen. En al zou er een vragende partij zijn (zoals bij de leveranciers van grondstoffen het geval is), dan is het twijfelachtig of de tot stand gekomen prijs de belangen van toekomstige generaties voldoende weerspiegelt. Uiteindelijk betaalt de consument daardoor een te lage prijs en is de vraag naar vervuiling of verspillende goederen maatschappelijk gezien te hoog.

Gezien de gebrekkige allocatie in tijd en plaats van ongeprijsde maar niettemin schaarse middelen, is corrigerend optreden noodzakelijk. Milieubeleid kent ruwweg twee soorten maatregelen. Met *indirecte* of economische instrumenten wordt getracht het gedrag van de vervuiler met financiële prikkels te corrigeren. Heffingen bij voorbeeld vormen een methode om de werking van het prijsmechanisme tot voorheen ongeprijsde goederen uit te breiden. Afhankelijk van de marktform zal de daaropvolgende stijging van de productiekosten in meer of mindere mate in de prijzen worden doorberekend. Tegenover deze instrumenten, die als allocatief voordeel hebben dat de keuzevrijheid van consumenten en producenten ongemoeid wordt gelaten, staan de *directe* of administratieve maatregelen. Dit zijn voorschriften, waarin bij voorbeeld een bepaalde productietechniek wordt voorgeschreven of normen worden ingesteld voor de mate van verontreiniging.

Welk soort maatregelen de voorkeur verdient is niet *a priori* vast te stellen. Uit de brief die premier Lubbers op 1 mei naar de Tweede Kamer stuurde blijkt dat er bij de opzet van het NMP met een combinatie van de beide soorten is gewerkt. Hierbij is het beginsel gehanteerd dat de vervuiler betaalt. De voorkeur is daarbij uitgegaan naar normen en voorschriften, omdat de effectiviteit van deze instrumenten het grootst wordt geacht. Aan de gebreken van voorschriften en normen worden echter weinig woorden vuil gemaakt en dat is vreemd, want juist in een markteconomie zijn voorschriften een verdacht element. Ze vergen niet meer dan de wettelijk verplichte inspanning, werken daardoor niet bevorderlijk op de introductie van

schonere technieken, belemmeren een optimale allocatie en vereisen controle, strafvervolgning en sancties. Heffingen daarentegen vormen een marktconform instrument, terwijl er weinig reden bestaat om aan hun effectiviteit te twijfelen. Volgens het NMP zullen ze echter slechts ter ondersteuning van de administratieve maatregelen worden ingezet. Ten slotte zou, volgens de brief van de premier, de overheid in bepaalde gevallen overbruggingsubsidies kunnen uitkeren, zelf voor zuivering zorgen wanneer "...de dader op het kerkhof ligt" en toezien op de naleving van de voorschriften. De kosten van normen en voorschriften, die in eerste instantie door het bedrijfsleven moeten worden opgebracht, worden in 1994 (het einde van de planningsperiode) geschat op f 3,75 miljard. Met het totaal van sectorheffingen en specifieke lastenverzwaringen, de afschaffing van het reiskostenforfait en een extra brandstofheffing is uiteindelijk een bedrag gemoeid van f 2,75 miljard. Te zamen met de overheidsinbreng zou de totale *extra* milieu-inspanning in 1994 op f 7,3 miljard uitkomen.

De lastenverzwaring als gevolg van de voorgenomen heffingen is op scherpe kritiek gestuit. Veel minder aandacht kregen de kosten van de normen en voorschriften. Er werd vooral geklaagd over het koopkrachtverlies van de burgers en de stijging van de collectieve-lastendruk. Het is tekenend voor het niveau van de discussie dat de premier deze kritiek niet heeft willen bestrijden door de consequenties van het milieubeleid te benadrukken en op de noodzaak van een duurzame ontwikkeling te wijzen. Lubbers voelde zich genoodzaakt erop te wijzen dat de collectieve-lastendruk, ondanks het NMP, ook in de periode tot en met 1994 zou kunnen dalen, afhankelijk van de verdere verlaging van belastingen en premies. Bovendien wees hij op de substitutie-effecten van de heffingen: naarmate de subjecten de beoogde veranderingen in hun gedrag aanbrengen en met minder vervuiling produceren en/of consumeren, behoeven zij minder aan heffingen te betalen en zal de collectieve-lastendruk minder stijgen.

Het draaide in de discussie over het NMP dus hoofdzakelijk om lastendruk en koopkrachtplaatjes. En dat was eigenlijk zeer teleurstellend. Over de betrouwbaarheid van de collectieve-lastendruk als indicator is in de discussie over de 'Bert-norm' al voldoende gezegd. Bovendien is het in de milieudiscussie onzinnig de collectieve-lastendruk op grond van de problematiek van de marginale wig ter sprake te brengen. De wig ontstaat als gevolg van premies en belastingen op het arbeidsinkomen en verstoort de werking van de arbeidsmarkt, maar dat een zelfde netto-inkomen als gevolg van milieumaatregelen met minder koopkracht gepaard gaat heeft daar niets mee te maken. Het gaat erom dat de onbetaalde rekeningen op het gebied van het milieu voldaan moeten worden en dat er voortaan betaald moet worden voor productiefactoren die vroeger gratis waren. En wanneer vervuilend gedrag niet opgegeven wordt, moet men niet zeuren over negatieve koopkrachteffecten of een daling van de winst. Het zou faliekant verkeerd zijn om zulke effecten te compenseren, want dan blijven de gewenste gedragsveranderingen zeker uit.

Kennelijk is ons land nog niet bereid de consequenties van een duurzame ontwikkeling te aanvaarden. Dat blijkt uit het trage tempo waarmee het reiskostenforfait uiteindelijk zou worden afgeschaft, dat blijkt uit de manier waarop de VVD-fractie het NMP aanviel en Lubbers het plan verdedigde, het blijkt ten slotte uit de val van het kabinet. Voor de eenzame otter in Friesland en de bossen in Brabant is een oplossing nog lang niet in zicht.

R. Zelle