

Liberaal milieubeleid

Een economische analyse van privaatrechtelijke oplossingen van milieuproblemen

DR. M. DE CLERCQ*

In de liberale analyse van maatschappelijke vraagstukken wordt het overheidsbeleid vaak meer als oorzaak dan als oplossing van de problemen gezien. Veelvuldig kan men liberalen horen verkondigen dat dirigistische oplossingen meer kwaad dan goed doen. Hun voorkeur gaat uit naar oplossingen die burgers er toe brengen in onderling overleg c.q. onderhandelingen hun welvaart en welzijn te verhogen. In dit artikel wordt een dergelijke aanpak voor het probleem van de milieuvervuiling besproken. Daarbij worden aan de burgers eigendomsrechten op het leefmilieu toegekend op basis waarvan vervuilers en vervuilden zelf kunnen onderhandelen over emissiebeperkingen en schadevergoedingen. De auteur acht het toekennen van dergelijke rechten een goed middel om de mondigheid van burgers in milieuzaken te vergroten. Voor de problematiek betreffende het algemeen ecologisch evenwicht en de milieukwaliteit op de zeer lange termijn biedt deze aanpak volgens hem echter geen uitkomst.

Inleiding

Het politiek-economische denken kent zo zijn modeverschijnselen. In de gouden jaren zestig zocht men de oplossing voor de meeste maatschappelijke problemen bij de overheid. Thans raadt men haar aan een aantal stappen terug te zetten. Ook het milieubeleid ontsnapt niet aan de dereguleringsreizen. Om de overheid minder en beter te laten optreden, worden allerlei recepten bepleit 1). Vooral vanuit liberale hoek komt men met voorstellen voor privaatrechtelijke regelingen.

Eind november 1983 schetsten de Vlaamse liberalen op hun jaarlijks partijcongres te Genk hun *Profiel van een vrije en milieubewuste samenleving*. Ook in de Dereguleringsnota van het Nederlandse kabinet kregen de privaatrechtelijke oplossingen enige steun, zij het erg voorzichtig 2).

De liberalen pleiten ervoor het milieubeleid aan de marktsector over te laten. Zij willen een radicale aanpak: het toekennen van milieurechten. Daarbij wordt voor een ieder afhankelijk van zijn situatie gespecificeerd op welke milieukwaliteit hij recht heeft en waarvoor hij het milieu mag gebruiken (b.v. voor recreatieve doeleinden, om te lozen, om er in te wonen enz.). Iedere burger kan zijn milieurechten afdwingen door bij de rechtbank aan te kloppen (het sinds lang bestaande aansprakelijkheidsrecht). Hij moet dan aantonen dat zijn milieurechten worden aangetast en dat de door hem aangeklaagde vervuiler die schade heeft veroorzaakt. Bovendien kunnen vervuiler en gehinderde met elkaar in onderhandeling treden waarbij de ene partij een stuk van de milieurechten van de andere afkoopt. Wie verkoopt en wie betaalt, hangt af van de allocatie van de milieurechten. Heeft de vervuiler het milieurecht gekregen, dan kunnen de gehinderden proberen van hem saneringsinspanningen af te kopen. In het omgekeerde geval kan de vervuiler van de gehinderden proberen gedaan te krijgen dat zij een geldelijke compensatie voor de aantasting van hun leefmilieu voor lief nemen.

In dit artikel gaan wij na in hoeverre privaatrechtelijke regelingen de milieuproblemen kunnen verminderen dan wel oplossen.

Oorsprong

Het voorstel is van economische huize. Vooral de naam van R. Coase, professor aan de Universiteit van Chicago is eraan verbonden 3). Later publiceerden ook de school van de eigendomsrechten (Cheung Alchian, Demsetz) en de „public choice”-school (Buchanan, Tullock) over deze materie.

R. Coase was de mening toegedaan dat het probleem van milieuverontreiniging het best door onderhandelingen tussen vervuilers en gehinderden kan worden geregeld en reageerde daarmee tegen Pigou, die het gebruik van heffingen voorstond. De oplossing van Coase impliceert een uitspraak over de eigendomsrechten op het milieu. Zolang vervuilers en gehinderden elk menen dat zij het recht hebben zonder beperking hun functiegebruik uit te oefenen, is onderhandeling immers onmogelijk.

De economische literatuur legt in navolging van Coase zelf de nadruk op het toekennen van de eigendomsrechten. Derhalve wordt geen systematisch onderscheid gemaakt met de schadevordering. Bij de schadevordering worden de vervuilende huishoudingen door de overheid verplicht de gehinderden geheel of gedeeltelijk in geld of in natura te compenseren voor de schade

* De auteur is assistent-lector aan de Rijksuniversiteit van Gent.

1) Voor een overzicht van de verschillende dereguleringsmethoden zie M. de Clercq, *Environmental deregulation. An economic comment*, in: *Changing roles for regional and local government in environmental management*, Proceedings of the conference of the IFHP and the IULA, Maastricht, 1984. Een grondige theoretische behandeling van private onderhandelingen vindt men in M. de Clercq, *Een economische theorie van het anti-vervuilingsbeleid*, doctoraal proefschrift, Gent 1980, blz. 316-353. Zie eveneens id., *Economische aspecten van het vervuilingbeleid*, SMD, Leiden, 1983, blz. 227-245.

2) PVV, *Profiel van een vrije en milieubewuste samenleving*, Genk, 1983; Deregulering van overheidsregelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1982-1983, 17931, nr. 4, blz. 43.

3) R. Coase, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, oktober 1960, blz. 1-44.

die zij hebben veroorzaakt. De schadevordering ontstaat dikwijls uit de toepassing van de algemene rechtsnormen betreffende de aansprakelijkheid op gevallen van milieuverontreiniging. De laatste jaren werd echter daarnaast in sommige landen (o.a. in West-Duitsland, Frankrijk, Nederland) een eenvoudiger, overwegend administratieve regeling van kracht.

Het ene instrument is inderdaad niet goed denkbaar zonder het andere. De toegekende eigendomsrechten moeten immers afdwingbaar zijn. Voor de vervuiler is dat geen probleem: hij kan zijn rechten afdwingen door te lozen. De gehinderde moet zich tot de rechtbank wenden. Naast een correctie bestaande in de bestraffing dient de rechter ook uitspraak te kunnen doen over de civielrechtelijke regeling van ontstane schade.

Toewijzing van de eigendomsrechten

De toewijzing van de eigendomsrechten kan op een algemene manier gebeuren, b.v. door de wet, of van geval tot geval door rechterlijke uitspraken. De Vlaamse liberalen opteren voor de eerste methode, maar menen dat om verstarring te voorkomen die wettelijke regeling slechts voor een periode van vijf jaar moet gelden. De beperkte geldigheid heeft nochtans grote nadelen. Als de eigendomsrechten niet eens en voor altijd zijn gespecificeerd, kan een ondernemer bij investeringsbeslissingen op lange termijn voor ernstige onzekerheden worden geplaagd. Dat kan tot gevolg hebben dat velen een afwachtende houding aannemen in de hoop dat de politieke allocatie van de eigendomsrechten later gunstiger zal worden.

De verdeling van de eigendomsrechten bepaalt het vertrekpunt van de onderhandeling. In dit opzicht kan de overheid twee houdingen aannemen:

- zij kan het volledige eigendomsrecht aan één van de partijen toekennen. Dit geeft weer twee mogelijkheden: of wel de vervuilers krijgen de eigendomsrechten, en dan moeten de gehinderden proberen lozingsbeperking af te kopen; of wel de eigendomsrechten worden aan de gebruikers van milieuvriendelijke functies toegekend. Dan kunnen de vervuilers slechts het leefmilieu van de tegenpartij verstoren, mits die daarvoor toestemming geeft. Zij moeten dus lozingsrechten afkopen;
- de overheid kan ook bij de toekenning van de eigendomsrechten een zeker compromis tussen de verschillende milieufuncties nastreven door het systeem slechts op bepaalde vormen van verontreiniging toepasbaar te maken en b.v. de grenzen van de onderhandeling vast te leggen. Een te erge vervuiling van het leefmilieu (b.v. als zij leidt tot aantasting van de menselijke gezondheid) wordt b.v. verboden; om minder erge vormen van vervuiling te beletten moeten de gehinderden onderhandelen met de vervuilers, die dus een gedeeltelijk lozingsrecht krijgen.

Het lijkt weinig waarschijnlijk dat politici er radicaal voor zullen kiezen de volledige milieurechten of aan de vervuilers of aan de gehinderden toe te kennen, ofschoon men in de theoretische studies van die hypothese vertrekt. Als men de beide partijen elk een stuk recht op het milieu wil toekennen, ontstaat de belangrijke vraag hoe die verdeling in haar werk zal gaan. Naar alle waarschijnlijkheid zal die verdeling gebeuren op basis van informatie over de kosten en de lasten en de politieke evaluatie daarvan. Op dat gebied wordt het beleid er door een nieuwe aanpak dus niet eenvoudiger op. De gerechtelijke praktijk in verband met de huidige Belgische aansprakelijkheidsregeling wijst trouwens uit dat ook de rechters een radicale keuze zoveel mogelijk uit de weg gaan 4).

De Belgische voorstellen opteren voor een compromis, het „home steading principe”. Kenmerkend is dat men vertrekt vanuit de huidige toestand. Iedereen krijgt bij zijn huidige eigendomsrechten de milieurechten die nodig zijn om ongestoord zijn huidige activiteit op de grond die hij bezit te kunnen voortzetten. De implicatie hiervan is dat welke milieurechten men zal krijgen (c.q. op welke milieukwaliteit men recht heeft), afhangt van de activiteit die men nu uitvoert.

Op dit punt bestaat echter weinig duidelijkheid. Wie het milieu voor productie gebruikt, krijgt andere milieurechten dan

wie het gebruikt om er in te wonen, zo stelt men. Impliceert zulks dat wie in een vervuild gebied woont, zich bij de vervuiling moet neerleggen? Klaarblijkelijk toch weer niet, want men stelt verder dat voor tal van industriële activiteiten door de plotse toekenning van eigendomsrechten de concurrentiepositie in gevaar zou komen. Het nieuwe eigendomsstelsel zou daarom slechts op de nieuwe vervuilers onmiddellijk van toepassing zijn; de bestaande verontreinigers krijgen een overgangsfase van vijf jaar. Bovendien, wat gebeurt er met degenen die geen eigendom hebben?

De onderhandeling

Coase betoogde dat onderhandelingen tussen vervuiler(s) en gehinderde(n) tot een optimaal vervuilingniveau leiden. Hij was voorts van mening dat de verdeling van de eigendomsrechten geen allocatieve invloed had. Met andere woorden, ongeacht of de vervuiler dan wel de gehinderde eigenaar is van het milieu, leidt de onderhandeling tot een zelfde stabiel en optimaal resultaat.

Coase ging in zijn betoog uit van een eenvoudige situatie waarin één vervuiler met één gehinderde wordt geconfronteerd, de beide partijen (allebei producenten) rationeel handelen (hetgeen o.a. impliceert dat de onderhandeling op basis van de respectieve marginale schade- en kostencurven wordt gevoerd) en er geen transactiekosten zijn (m.a.w. beide partijen beschikken kosteloos over alle informatie met betrekking tot de onderhandeling en de onderhandeling vergt tijd noch kosten). Binnen een dergelijke artificiële context kan Coase zijn stellingen bewijzen.

Latere auteurs (zowel mede- als tegenstanders) wezen op het wereldvreemd karakter van een dergelijk model en verzakten de uitgangshypothesen. Op grond van nieuwe modellen (die evenwel nog sterk onrealistisch zijn; zo wordt de veronderstelling van afwezigheid van transactiekosten doorgaans gehandhaafd) doen zij dan uitspraken over de oorspronkelijke stellingen van Coase. Wij beperken ons hier tot een opsomming van hun voornaamste conclusies met betrekking tot de werking van de milieumarkt 5). Voor de duidelijkheid worden echter eerst de oorspronkelijke stellingen van Coase uiteengezet. Zijn oplossing kan het best met behulp van de gebruikelijke figuur van marginale kosten en marginale schade worden geïllustreerd 6).

Veronderstellen wij een eenvoudige vervuilingssituatie: vervuiler A loost een hoeveelheid afval (OT). Als gevolg daarvan ondervindt persoon B hinder. Hoe diens marginale schade als functie van de lozing van A verloopt geeft de MS-curve weer 7). Indien A geen rekening houdt met de door hem veroorzaakte milieuhinder, is de totale schade van B gelijk aan de oppervlakte van de vierhoek OBAT. A kan evenwel de lozing en derhalve ook de schade beperken. De marginale kosten van zijn schoonmaakprogramma worden voorgesteld door de MK-curve. In de veronderstelling dat er geen vaste eliminatiekosten zijn, bedragen de kosten 8) van het totale schoonmaakprogramma oppervlakte OCT.

4) M. Bocken, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstorening van het leefmilieu*, Brussel, 1978, blz. 173-174.

5) Voor een goede synthese, zie K. Jaeger, *Steuern, Entschädigungen und das Coase Theorem*, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 1975, heft 3, blz. 211-227; A. Endres, *Die Coase-Kontroverse*, *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, 1978, blz. 637-651; en vooral D.T. Dick, *The voluntary approach to externality problems. A survey of critics*, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1976, nr. 2, blz. 185-195.

6) Onder marginale milieuschade verstaat men de toename van het in geld uitgedrukte nuts- of winstverlies dat de gehinderden lijden wanneer de vervuiling met een (infinitesimale) eenheid toeneemt. De marginale (sanerings) kosten betreffen de toename van de kosten die nodig is om de vervuiling met een (infinitesimale) eenheid te verminderen, b.v. door productie-inkrimping, verandering van grondstoffen, plaatsing van speciale apparatuur.

7) Deze curve stelt de schade voor nadat B op de vervuiling zodanig heeft gereageerd dat hij opnieuw een, weliswaar lagere, maximale winst of een lager maximaal nut bereikt.

8) Het betreft weer de minimale kosten. Met andere woorden, de efficiëntste techniek wordt gebruikt.

Of de onderhandeling tot een optimale en een stabiele oplossing leidt, hangt ook af van de vorm van de betrokken (marginale) curven. Problemen van niet-convexiteit en verscheidene lokale optima kunnen de onderhandeling bemoeilijken. In dergelijke gevallen zouden de onderhandelaars immers inzicht moeten hebben in de volledige onderhandelingscurven. Een stapsgewijze onderhandeling kan dan slechts bij toeval tot een optimaal resultaat leiden. De beide partijen zijn ook niet steeds even sterk. Evenmin is het zeker dat zij de onderhandelingen op basis van marginale kosten en schade zullen voeren. Omdat zij beiden weten dat de overeengekomen lozingsprijs de omvang van hun winst zal bepalen, is het onrealistisch van hen te verwachten dat zij die alleen zullen aanpassen op basis van het verschil tussen vraag en aanbod. Doen zij dat niet, dan blijft het mogelijk dat zij een akkoord bereiken dat hen beiden bevredigt, maar wordt de vervuiling niet optimaal gereduceerd 14).

In dit bilateraal monopolie kan men de eigen winst immers maximaliseren door:

1. de totale allocatiewinst zo hoog mogelijk te maken (in de figuur opp. DAT als de onderhandeling uit T vertrekt of opp. CBD als ze uit O vertrekt);
2. bij de onderhandeling een zo gunstig mogelijk aandeel in de allocatiewinst te bekomen.

In de optimale oplossing van de figuur verdeelt de lozingsprijs OF de allocatiewinst CDB door aan de vervuiler een voordeel van oppervlak CDF en aan de gehinderde een voordeel van oppervlak FDB toe te kennen. Als de gehinderde zijn aandeel in de allocatiewinst opvoert door een hogere prijs (b.v. OF') voor de lozing te bedingen, dan kan het optimum OT' niet meer worden bereikt. De emissie zal dan OT'' worden. Dat levert de gehinderde een dubbel voordeel op: F'GHF aan extra inkomsten en HZDT'T'' minder schade. De vervuiler heeft evenwel nog meer kosten: F'GHF extra betalingen en GDT'T'' extra saneringskosten. Per saldo gaat de totale welvaart met oppervlak GDZ achteruit.

Zolang men er dus niet in slaagt de onderhandeling over de verdeling van de allocatiewinst los te maken van die over de optimale allocatie, leiden onderhandelingen zelfs in die eenvoudige vervuilingssituaties niet tot een (efficiënt) resultaat 15).

Wanneer veel vervuilers met veel gehinderden moeten onderhandelen, zou de toestand op de milieumarkt met de zuivere concurrentie kunnen worden vergeleken. De MS-curve en de MK-curve fungeren dan (afhankelijk van de toekenning van de eigendomsrechten) als globale vraag- en aanbodcurven. Zij zijn niet alleen de weerspiegeling van het verloop van de marginale kosten voor emissiebeperking bij iedere vervuiler en de marginale schade bij iedere gehinderde, maar ook van (de evolutie in) het aantal gehinderden en in het aantal vervuilers. Bij de zuivere concurrentie komt de (lozings)prijs tot stand in het snijpunt van de sectorale vraag- en aanbodcurven, zodat men dus in principe een optimaal lozingsniveau verkrijgt.

Men kan nu nagaan in hoeverre de oorspronkelijke Coase-stellingen geldig blijven voor de korte en de lange termijn, respectievelijk met een vast en met een variabel aantal vervuilers en gehinderden.

K. Jaeger 16) toonde aan dat als een vervuilende en een gehinderde industrietaak allebei door zuivere concurrentie worden gekenmerkt, de allocatie optimaal is wanneer zij de onderhandelingen voeren op basis van de verloren gegane winst die ontstaat doordat de ene partij moet betalen en de andere haar activiteiten moet beperken. Ook het tweede deel van de Coase-stelling is dan geldig: ongeacht de toewijzing van de eigendomsrechten krijgt men steeds hetzelfde resultaat in de onderhandeling, ondanks het feit dat voor een bepaalde sector de winst met toekenning van de eigendomsrechten hoger is dan die zonder toekenning van eigendomsrechten. Die uitspraak is evenwel op lange termijn slechts geldig als bij toekenning van de eigendomsrechten aan de vervuilers, de gehinderden ook potentiële vervuilers betalen om te voorkomen dat zij gaan vervuilen en vervuilers betalen en blijven betalen om hun activiteiten te stoppen. Op die manier wordt door de betalingen van de gehinderden immers ook het aantal vervuilers vastgesteld 17). Onnodig erop te wijzen dat een dergelijk gedrag onrealistisch is omdat het de deur openzet voor chantage vanwege valse „potentiële” vervuiling.

In het door K. Jaeger gehanteerde model voor zuivere concurrentie heeft chantage van beide partijen in principe geen invloed op de allocatie, wel op de verdeling van de allocatiewinst. Eist men echter dat de dreiging eerst waar wordt gemaakt voor men betaalt, dan wordt de allocatie wel beïnvloed. Meestal slaagt deze dreiging niet vanwege de concurrentie. Afdreiging is trouwens in tegenstrijd met de hypothese van volledige en kosteloze informatie die in het model van zuivere concurrentie gebruikelijk is. Toewijzing van de eigendomsrechten aan de gehinderde huishoudingen kan eveneens „valse” onderhandelingen uitlokken: men beweert schade te lijden terwijl dit niet het geval is. Men mag evenwel aannemen dat dit bedrog gemakkelijker aan het licht zal komen dan afdreiging bij de vervuilers.

In de realiteit wordt afdreigen echter bemoeilijkt door de hoge transactiekosten voor de initiatiefnemer (zonder dat hij de zekerheid heeft dat de andere partij ook zal betalen). En als de afdreiging gemeengoed is, wordt de kans groot dat de tegenpartij de tactiek doorziet. Bovendien kan de tegenpartij soms de bedreigingen met tegendreigingen beantwoorden. Ten slotte kan men ook het gerechtelijk apparaat voor de betugeling inschakelen.

Bij andere compensatiesystemen dan de verloren gegane winst is optimaliteit niet verzekerd. Dat is b.v. het geval wanneer de onderhandelingen worden gevoerd op basis van de verloren gegane omzet of de door de externe effecten veroorzaakte kostenstijging bij gegeven output van de gehinderde ondernemingen.

Doeltreffendheid

Kunnen het toekennen van milieurechten en het voeren van private onderhandelingen de milieuproblemen oplossen? Creëren van eigendomsrechten op het milieu is een doeltreffende maatregel indien daardoor vruchtbare onderhandelingen ontstaan tussen vervuilers en gehinderden over het lozingsniveau. Of die onderhandeling tot een op grond van hun preferenties optimaal lozingsniveau leidt, is een efficiencyprobleem, dat later aan bod komt. Uit het niet op gang komen van onderhandelingen mag men nochtans niet zonder meer de ondoeltreffendheid afleiden. Het vraagstuk van de doeltreffendheid blijft immers nauw verbonden met dat van de efficiency. Wanneer de kosten om tot een akkoord te komen groter zijn dan de voordelen van het akkoord en er geen betere instrumenten bestaan, dan is het ten volle verantwoord dat geen onderhandelingen plaatsvinden. Het is dan efficiënter de verontreiniging niet op te lossen. Bij sommige kleine vervuilingproblemen is dat ook zo. De Coase-oplossing veronderstelt in ieder geval een duidelijke en onduidelzinnige allocatie van de eigendomsrechten op het milieu.

Meningsverschillen over de eigendomsrechten kunnen tot gevolg hebben dat geen onderhandelingen worden begonnen, omdat de partijen het er niet over eens worden of zij als vragers dan wel als aanbieders moeten optreden. Zelfs nadat de overheid de eigendomsrechten duidelijk heeft omschreven, zijn meningsverschillen nog niet uitgesloten (b.v. als gevolg van onduidelijke overeenkomsten tussen de partijen).

De eigendomsrechten moeten niet alleen duidelijk worden omschreven, ze moeten ook afdwingbaar zijn. Dat laatste vergt een goed werkend juridisch systeem van schadevorderingen. Nu blijkt gerechtelijke schadevordering in de praktijk een allesbehalve eenvoudige zaak. Naar de rechter gaan kost veel tijd en geld. Niet iedereen kan en wil zich dus een duur milieuproces veroorloven. Daarom pleit men er b.v. voor dat de vervuilers aan de gemeenten verplicht informatie over hun emissie zouden doorspelen en dat milieu-arbitrageregelingen zouden worden opgezet (naar analogie met wat b.v. bij de reisagentschappen gebruikelijk is). Om de procesvoering te versoepelen is men voorts voorstander van vonnissen en arresten met algemene draagwijdte. Als b.v. één gezin in de omgeving van een vervuilend bedrijf er langs gerechtelijke weg in slaagt schadevergoeding te krijgen,

14) Dick, op.cit., blz. 186.

15) Endres, op. cit., blz. 642-643.

16) Jaeger, op. cit., blz. 211-227.

17) Dick, op.cit., blz. 193; Jaeger, op.cit., blz. 225-226.

zouden de andere omwonenden door b.v. bij de griffie het bewijs te leveren dat zij ook in de getroffen buurt leven automatisch dezelfde financiële vergoeding kunnen vorderen.

Het verhaal is nochtans niet volledig. Dat ene gezin zal slechts naar de rechter gaan als de eigen schade groter is dan de proceskosten. Wanneer een aanzienlijke totale schade resulteert uit vele relatief kleine schadegevallen, loopt de vervuiler weinig gevaar. Niemand zal het initiatief alleen willen bekostigen. Afspraken tussen de gehinderden om samen op te treden, lopen meestal spaak omdat velen wel willen genieten, maar niet meebetalen (het „free rider“-verschijnsel).

Het moet voorts voor iedere potentiële deelnemer aan de onderhandelingen mogelijk zijn de andere partij(en) te identificeren en de aard van de vervuilingrelatie te onderkennen. Met andere woorden, wie milieuhinder ondervindt moet weten door wie de hinder wordt veroorzaakt. Indien verscheidene vervuilers hem terzelfder tijd hinder berokkenen, moet hij tevens ieders aandeel kennen. Dat is bij complexe vervuilinggevallen zeer moeilijk. Een zelfde persoon zou trouwens op vele milieumarkten terzelfder tijd moeten onderhandelen. Iedere soort van lozing zou een andere onderhandeling vereisen, maar wegens de band die er tussen verschillende soorten van lozing kan bestaan (b.v. als gevolg van synergie) zouden sommige onderhandelingen elkaar overlappen.

Ook het collectieve karakter van sommige vervuilinggevallen scheidt problemen. De baten van de lozingsreductie zijn dan immers niet exclusief: eventuele niet-betalenden profiteren mee. Dat stimuleert „free rider“-gedrag bij de groep die de eigendomsrechten op het milieu niet bezit. Men probeert de eigen baten te verbergen om niet mee te hoeven betalen voor de emissiebeperking. Als iedereen dat doet komt er van de onderhandeling uiteraard weinig terecht. Het „free rider“-verschijnsel komt vooral voor in grote groepen: daar valt niet-deelname minder op en is het gemakkelijker de eigen preferenties te verbergen.

Indien aan één kant het aantal betrokkenen beperkt is, zou men kunnen proberen het „free rider“-verschijnsel uit te schakelen door de milieurechten te geven aan die kant. Dat is echter geen goede oplossing omdat daarbij een „hold out“-verschijnsel dreigt: voor zover de eigendomsrechten effectief afdwingbaar zijn en alle gebruikers van milieuvriendelijke functies terzelfder tijd worden gehinderd, is voor de vervuiler de toestemming van alle partijen noodzakelijk om een overeenkomst over de lozing te kunnen afsluiten. Iedereen die milieurechten bezit, heeft er dan belang bij zolang mogelijk te wachten met de verkoop van zijn rechten ten einde er een hogere prijs voor te bedingen. Het „hold-out“-verschijnsel lijkt wel een kleinere hinderpaal voor doeltreffende onderhandelingen dan het „free rider“-verschijnsel.

Om de onderhandelingen vlatter te laten verlopen (en dus de doeltreffendheid te verhogen) kan men juridisch in de mogelijkheid van groepsacties voorzien. Verscheidene gehinderden kunnen b.v. één persoon machtigen om in hun naam te onderhandelen en om zo nodig in hun naam bij de rechtbank stillegging van de vervuiling en schadevergoeding te vragen. Zo krijgt de onderhandelaar voldoende autoriteit. Men moet dan wel akkoord gaan over ieders contributie in de proces- en onderhandelingskosten en over de verdeling van de vergoeding 19). Het „free rider“-verschijnsel bemoeilijkt ook hier een akkoord.

Transactiekosten kunnen verklaren waarom onderhandelingen niet plaatsgrijpen in complexe vervuilingproblemen met veel betrokkenen die individueel slechts een beperkt belang hebben bij de verbetering van het leefmilieu. De kosten voor deelname aan de onderhandelingen zijn voor iedere betrokkene veel hoger dan de baten die hij kan verkrijgen. Transactiekosten kunnen echter ook de onderhandeling hinderen als er slechts een beperkt aantal deelnemers is. Mede omdat de tegenpartij de eigen kostencurve niet kent kan tactisch gedrag de transactiekosten zodanig verhogen dat de onderhandeling niet tot een resultaat leidt. In dat verband werd b.v. gewezen op de moeilijkheid een markt te laten functioneren als de twee betrokkenen door hun activiteit elkaar wederzijds schade berokkenen (wederkerige externe effecten) 20).

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid is ook de snelheid waarmee een oplossing tot stand komt, van belang. Bilaterale onderhandelingen zijn een indirect instrument. De overheid

heeft dus geen vat op de snelheid van de onderhandelingen; die hangt volledig van de betrokkenen zelf af. Ook hier zijn de bovenvermelde factoren als het aantal betrokkenen, hun motivatie, de transactiekosten, de afdwingbaarheid van de eigendomsrechten, de marktform van belang.

Efficiency

Of de tussen de betrokkenen overeengekomen lozing efficiënt is, hangt af van een hele reeks van factoren.

De milieukwaliteit wordt bepaald door de preferenties van de betrokkenen zelf en niet door die van de overheid. Bij eenvoudige lokale vervuilingproblemen is dat – zeker vanuit liberaal oogpunt – een pluspunt. Waarom zou de overheid immers beter weten dan de betrokkenen welke milieukwaliteit gewenst is. Wie het politiek bedrijf dagelijks meemaakt, weet dat de daar genomen beslissingen dikwijls meer de belangen van de politici, ambtenaren of pressiegroepen dienen dan de belangen van de burgers. Dat is althans min of meer het stokpaardje van de „public choice“-economen. Voor meer complexe problemen heeft de medaille evenwel een keerzijde. Doorzien de betrokkenen wel altijd de milieuproblemen? Dikwijls is grondig wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk. En nog, wie zal opkomen voor het algemeen ecologisch evenwicht en voor de bescherming van de komende generaties?

Er zal slechts dan een optimaal resultaat worden bereikt indien alle bij het vervuilingprobleem betrokken partijen ook aan de onderhandelingen deelnemen. Daarnaast is ook hun motivatie van belang. De Coase-oplossing veronderstelt – zowel bij de vervuilers als bij de gehinderden – een houding van kostenminimalisatie (ingeval zij geen eigenaar zijn van de milieurechten) en nuts- of winstmaximalisatie (ingeval zij wel eigenaar zijn van de milieurechten). Is aan die voorwaarde niet voldaan, dan gedragen de betrokkenen zich niet rationeel. Bij gevolg worden de onderhandelingen niet gevoerd op basis van de respectieve marginale kosten- en schade-curven en is de uitkomst zeker niet optimaal. Juist wanneer maar een beperkt aantal personen moet onderhandelen en de Coase-oplossing dus het doeltreffendst is, kan men zelfs in de modellen van de prijsstheorie, de optimale oplossing niet garanderen.

Uitvoerbaarheid

Bilaterale onderhandelingen kosten de overheid relatief weinig. Zij laat immers de regeling van de milieuhinder over aan de betrokkenen zelf. Dat is uiteraard een politiek voordeel, zeker voor wie weinig overheidsingrijpen voorstaat: de overheid hoeft zich niet in te laten met het bepalen van doelstellingen; zij hoeft niet de vervuilers te identificeren, de aard van de vervuilingrelatie te onderzoeken, en de marginale kosten en schade vast te stellen. Dat alles wordt aan de betrokkenen zelf overgelaten. In gevallen waarin die daartoe gemakkelijk in staat zijn, komt dit duidelijk de efficiency ten goede.

Veralgemenering van de Coase-oplossing voor milieuproblemen zou van de overheid geen informatie vergen. Ook dat betekent een duidelijke kostenbesparing. Het is alleen noodzakelijk dat zij de eigendomsrechten op een klare en ondubbelzinnige manier toekent.

18) Zie dienaangaande W. Schultze en R.C. D'Arge, The Coase proposition, information constraints and long-run equilibrium, *American Economic Review*, september 1974, blz. 763-772; J.R. Marchand en K.R. Russel, Externalities, liability, separability and resource allocation, *American Economic Review*, september 1973, blz. 611-620 en de commentaren erop van P.R. Coelho, *American Economic Review*, september 1975, blz. 721-723; A. Gifford en C.C. Stone, idem, blz. 728-729 en Reply van Marchand en Russell, idem, blz. 730-732; evenals Koon-Lam Shea, Coase Theorem, liability rules and social optimum, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1978, heft 3, blz. 540-551.

19) Zie b.v. G.A. Wright, The cost-internalisation case for class actions, *Stanford Law Review*, januari 1969, blz. 403-419.

20) C.A. Davis en A. Whinston, Externalities, welfare and the theory of games, *Journal of Political Economy*, juni 1962, blz. 241-262.

Daarnaast moet de overheid zorgen voor de naleving van de eigendomsrechten en van de aangegane overeenkomsten. Geschillen over de toewijzing van de eigendomsrechten en over de contracten die daaruit voortvloeien moeten worden beslecht. Ook zijn maatregelen noodzakelijk om erge gevallen van bedrog tegen te gaan (b.v. fictieve vervuiling met de bedoeling door chantage inkomen te verwerven).

Ten einde de onderhandelingen te vergemakkelijken, kan de overheid wel zelf informatie aan de betrokkenen ter beschikken stellen over de aard van de vervuilingrelatie en de omvang van zekere kosten of schade. Dit is vanuit efficiency-oogpunt verantwoord wanneer zij die informatie tegen lagere kosten kan verzamelen dan de betrokkenen zelf en de daarmee gepaard gaande kosten kleiner zijn dan het welvaartssurplus dat bij de onderhandelingen kan worden verkregen. Zij kan ook een institutionele structuur voor de onderhandeling verschaffen (b.v. onafhankelijke bemiddelaars). De kosten kunnen eventueel door middel van een heffing op de afgesloten contracten worden gedekt. Niets zegt nochtans dat per se de overheid aan de informatiebehoefte moet voldoen. In een liberale context is het goed mogelijk dat particuliere instellingen, b.v. milieuverenigingen, die taak op zich nemen.

De Coase-oplossing biedt dus ten opzichte van de andere milieu-instrumenten het voordeel dat ze weinig beheerskosten vergt. Wie een drastische beperking van de overheidsuitgaven voorstaat, zal dat toejuichen. In België keurde de liberale partij een afgezwakt Coase-voorstel goed, de z.g. dubbele normering. De overheid zou door publiekrechtelijke maatregelen een zekere minimale milieukwaliteit moeten garanderen. Wie meer wil, kan met de vervuilers onderhandelen. Nog afgezien van het doeltreffendheidsvraagstuk, mag men toch niet verdoezelen dat wie veel geld heeft, uiteraard over meer middelen daartoe zal beschikken. Een discussie omtrent de inkomensverdeling zal in dit verband niet uit de weg kunnen worden gegaan.

Conclusie

De liberale oplossingen voor de milieuproblematiek bevatten een aantal interessante gezichtspunten. Daartoe rekenen we b.v. de pleidooien om parken en bossen aan milieuverenigingen in eigendom te geven. Al met al lijkt een algemene toepassing van de liberale voorstellen evenwel nogal utopisch. Privaatrechtelijke regelingen en gerechtelijke schadevorderingen zijn wel nuttig als aanvullende beleidsinstrumenten. Het toekennen van zekere grondrechten ten aanzien van het leefmilieu maakt het een ieder mogelijk telkens wanneer het overheidsbeleid te kort schiet en zijn belangen fors geschonden worden, zelf de nodige stappen te ondernemen om zijn rechten te handhaven. Aldus verhoogt een liberale milieupolitiek zoals hier beschreven de mondigheid van de burgers, wat voor een democratische en vrije samenleving ongetwijfeld een goede zaak is.

M. de Clercq