



## Milieu en economie verzoend?

**Auteur(s):**

Verbruggen, H.

*De auteur is hoogleraar internationale milieu-economie en plaatsvervangend directeur van het Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4112, pagina 513, 25 juni 1997

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

bespreking, milieu

*In de zojuist verschenen nota Milieu en Economie wil het kabinet de druk op het milieu en economische groei ontkoppelen. De nota is echter een ongerichte vlucht in eco-efficiëntie en veel te optimistisch over de mogelijkheid milieu en economie pijnloos te verzoenen.*

**Het debat over milieu en economie kan nooit tot een voor iedereen bevredigende uitkomst leiden, om de eenvoudige reden dat de tegenstelling vals is. Waarom zou die tegenstelling er zijn, gegeven het menselijk aanpassingsvermogen en technologisch vernuft? Van deze gedachte gaat ook de nota Milieu en Economie uit <sup>1</sup>.**

### Wenkende opties ...

En inderdaad, het is zeer goed denkbaar dat golven van economisch-technologische dynamiek opkomen waarbij met andere processen en andere producten en diensten aan onze behoeften tegemoet wordt gekomen. Een economische dynamiek die de welvaart verhoogt en het beslag op milieugoederen vermindert. Voorbeelden van een dergelijke verzoening tussen milieu en economie zijn er te over, ideeën zijn er genoeg <sup>2</sup>.

Daarnaast is het goed mogelijk milieu- en welvaartswinst te behalen met een verbetering van de milieu-economische internationale arbeidsverdeling. Dat wil zeggen dat producten daar geproduceerd worden waar de natuurlijke omstandigheden het meest geschikt zijn en/of de milieu-druk het beste verwerkt kan worden. Dat lijkt ingrijpend, maar veranderingen in de productie vinden in de wereldeconomie voortdurend plaats.

Een derde wenkende optie is dat de voorkeuren van consumenten minder milieubelastend worden. In de tijd zijn deze voorkeuren veranderlijker dan menig een wil doen geloven.

Tenslotte zou met een uitgekende publiek-privaat gefinancierde infrastructuur minder milieubelastende productieprocessen, consumptiepatronen en transportsystemen gefaciliteerd kunnen worden.

Deze vier opties brengen een milieu-economisch veranderingsproces teweeg dat de veronderstelde tegenstelling tussen milieu en economie doet verbleken. Het gaat in de eerste plaats om dynamiek en verandering, om een soort van meta-groei. Een welvaartsverhogende dynamiek die overigens moeilijk te meten zal zijn met een indicator als het nationaal inkomen. Dat deze meta-groei ook economische groei en werkgelegenheid in de traditionele zin zal opleveren is zeer reëel, maar eigenlijk niet zo aan de orde.

### ...en harde realiteit

Dit veranderingsproces naar een duurzame economische ontwikkeling kent winnaars en verliezers. Die zijn te vinden bij producenten en consumenten, in bepaalde sectoren, landen en regio's. En dat is de werkelijke tegenstelling tussen milieu en economie: het tast onvermijdelijke gevestigde belangen aan. In de dagelijkse praktijk gaat het altijd over een gevestigd economisch of maatschappelijk belang versus het milieu. Deze belangen hebben stevast het milieu kunnen gebruiken als een vrij goed.

Het milieubeleid heeft deze situatie nog niet wezenlijk veranderd; de bronnen van vervuiling worden weliswaar gereguleerd door middel van wet- en regelgeving en in Nederland vooral ook met convenanten en meerjarenafspraken met de doelgroepen, maar het milieu, als voorraadgrootte en vorm van kapitaal, is bijna nog een geheel vrij goed. Het heeft nog geen eigenaar, geen prijs en wordt derhalve nog niet efficiënt gealloceerd.

Dit leidt tot een spanning tussen milieu en economie. Zou het milieu als voorraad duurzaam beheerd gaan worden, dan is het onvermijdelijk dat aan het gebruik van het milieukapitaal grenzen gesteld worden. Hetzij in de vorm van systemen van (bij voorkeur) verhandelbare eigendoms- en gebruiksrechten, hetzij met behulp van regulerende milieuheffingen. Dit betekent een fundamentele wijziging van het milieubeleid.

Momenteel worden bronnen van vervuiling en milieugebruik gereguleerd tegen de achtergrond van doelstellingen voor emissiereductie

die op nationaal niveau zijn geformuleerd. Deze doelstellingen worden op meso- en micro-niveau vertaald in emissienormen, technologiespecificaties, en andere doel- en middelvoorschriften. Tussen de niveaus is zodoende geen directe relatie (de bron van vervuiling wordt gereguleerd, maar als er meer vervuilers komen wordt de nationale doelstelling niet gehaald). In plaats daarvan komt een systematiek van nationaal vastgestelde plafonds voor emissies, milieugebruik, natuur en ruimte, die toegeedeeld worden naar meso-niveaus, waar markten voor het gebruik van milieugoederen kunnen ontstaan. Regulerende milieuheffingen zijn een gelijkwaardig alternatief voor marktcreatie, al kan de uitwerking naar bedrijven en de politieke praktijk verschillen.

Aanzetten voor deze overgang zijn al te vinden, zowel in Nederland als internationaal. Visquota voor de Noordzee en parkeervergunningen in gemeentes gaan in die richting, hoewel verhandelbaarheid nog ontbreekt. Mestquota en -heffingen gaan ook die kant uit, evenals de Nederlandse energieheffing en rekeningrijden. In de VS functioneert reeds een systeem van verhandelbare verzuringsrechten, met zelfs een markt voor futures. Dergelijke innovaties in het milieubeleid zouden in de Nederlandse beleidscontext bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen met behulp van een tweede generatie convenanten, die gekenmerkt worden door harde en afdwingbare sectorale doelstellingen en een grote mate van beleidsvrijheid van economische actoren. In het NMP2 heet dat "zelfregulering binnen kaders"<sup>3</sup>.

Er is veel beleidscreativiteit nodig om een dergelijke omslag in het milieubeleid te bewerkstelligen. Maar op dat gebied ligt niet een wezenlijke belemmering. Die is veel meer te vinden bij het bedrijfsleven en de consument, die de grootste problemen heeft met milieuplafonds en regulerende milieuheffingen. Milieuplafonds en heffingen kunnen serieuze economische pijn veroorzaken voor sectoren en consumptieve gedragingen. Het zou kunnen leiden tot een indirecte verschuiving in de economische structuur.

### **Bestaande sectorstructuur**

Dat is voornamelijk politiek onbespreekbaar. En in dat licht moet de Nota Milieu en Economie van het paarse kabinet beoordeeld worden. Daarmee richt de nota zich bijna uitsluitend op de eerste van de hierboven aangegeven opties om milieu en economie te verzoenen. De Nederlandse economie moet een milieu- efficiëntieslag maken over de gehele breedte. De nota neemt de bestaande, relatief milieu, energie- en ruimte-intensieve sectorstructuur als uitgangspunt en tomt niet aan de gevestigde economische belangen. Het is deze economie die een ont koppeling moet zien te bewerkstelligen tussen economische expansie en milieudruk.

### **De ont koppeling**

Hoewel er in de nota geen harde kwantitatieve doelstelling te vinden is, zegt het kabinet met deze nota te streven naar een absolute ont koppeling van milieudruk en economische groei (blz. 15). Dit is gegeven de beleidscontext een zeer ambitieuze doelstelling<sup>4</sup>. Het is een vlucht vooruit in de milieu-technologie en eco-efficiëntie. De nota schetst daarvoor de perspectieven voor drie maatschappelijke velden: industrie en diensten; landbouw en landelijk gebied; en verkeer, vervoer en infrastructuur.

Ter illustratie volgen enkele voorbeelden. Voor industrie en diensten gaat het om product-dienst-combinaties, waarbij naast het gebruik van een product ook diensten worden aangeboden als reparatie en onderhoud, of het product zelf al een groter dienstenbestanddeel kent door een ecodesign. Voor industrie en diensten wordt ook veel heil verwacht van de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Uiteindelijk moet het toe naar gesloten kringlopen binnen bedrijven en in bedrijfsketens. De perspectieven voor de landbouw en het landelijk gebied zijn gericht op keten-denken, agro-keurmerken, agrificatie en functiecombinaties voor ruimtegebruik met bijvoorbeeld natuurbeheer, waterwinning, recreatie en biologische landbouw. Het perspectief voor een duurzaam verkeer, vervoer en infrastructuur wordt geschetst met begrippen als ketenmobiliteit, telematica, optimalisering van logistieke ketens, duurzaam bouwen en ondergronds goederenvervoer. Nederland moet zich op dit terrein transformeren van mainport naar brainport.

De nota staat bol van innovatieve ideeën en op verandering gerichte concepten. Deze worden vervolgens gekoppeld aan acties voor verdere uitwerking, ontwikkeling en implementatie. De acties omvatten zowat alles wat aan positieve prikkels te bedenken valt: experimenten, onderzoek, overleg, fiscale stimulering, overreding, ondersteuning en uitdaging. Daarnaast zijn er nog de boegbeelden. Dit zijn milieu-efficiënte en tot de verbeelding sprekende projecten in verschillende sectoren die als wenkend perspectief en inspiratiebron kunnen dienen. Om dit alles van de grond te tillen stelt het kabinet voor de periode 1998-2003 een bedrag van 250 miljoen gulden beschikbaar.

### **Is het genoeg?**

Zonder ook maar iets af te willen doen aan al deze perspectieven, die hoe dan ook ten volle benut moeten worden, dient toch de vraag beantwoord te worden of het genoeg is om een absolute ont koppeling te realiseren. Voornamelijk is deze vlucht in de eco-efficiëntie ongericht en onbeheersbaar. Het is onduidelijk waar de doorbraaktechnologieën en ont koppelingen plaats zullen vinden. Het is vooral een zoekproces. Deze vraag kan dus met alleen maar nog grotere vraagtekens beantwoord worden. De nota geeft te weinig concrete aangrijpingspunten voor beleid. Weliswaar wordt generiek overheidsbeleid in het vooruitzicht gesteld, maar nauwelijks geconcretiseerd, met uitzondering van de reeds genoemde stimulerende acties en enkele initiatieven op het gebied van het technologiebeleid.

Slechts voorzichtig wordt aangegeven dat, waar mogelijk, het stelsel van belastingen en tarieven vergroend zal worden, en dat de overheid met een voorstel komt voor verhandelbare emissierechten. Hoe van een mainport naar een brainport infrastructuur wordt overgeschakeld blijft ronduit schimmig. De overheidsinvesteringen in de conventionele infrastructuur blijven belangrijk, aldus de nota. Er wordt slechts gerept van accentverschuivingen. Maar de miljarden die beschikbaar komen in het kader van het ICES-programma voor versterking van de Nederlandse economie en infrastructuur mogen blijkbaar daartoe niet aangewend worden<sup>5</sup>. Het ICES programma blijft in de nota zelfs geheel buiten beeld. Ligt nu juist op dit terrein niet een publieke verantwoordelijkheid voor sturing en investeringen?

### **Kennis en milieu**

De nota is nogal luchthartig en ongegrond optimistisch over de mogelijkheid de Nederlandse economie te transformeren naar een milieu-efficiënte kenniseconomie. Alles draait in de nota uiteindelijk om kennis. Gewone technologische ontwikkeling wordt op één hoop gegooid met ontwikkeling in de milieutechnologie. Dat is te gemakkelijk. Gewone technologische vernieuwingen worden gedreven door

concurrentie en leiden tot nieuwe processen, producten en diensten. Een land dat technologisch vernieuwt, creëert steeds nieuwe bronnen van toegevoegde waarde en groeit in economische zin. Er wordt bespaard op arbeid, kapitaal en soms ook op het milieu.

Milieutechnologie is van een andere orde, wordt niet automatisch gedreven door concurrentie en levert niet altijd nieuwe bronnen van toegevoegde waarde en groei op. Aan de ontwikkeling van milieutechnologie zijn extra kosten verbonden. Het moet georganiseerd en gestimuleerd worden, er moet worden geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling en er zijn aanpassingskosten verbonden aan maatschappelijke en economische verandering. En het blijft moeilijk voorstelbaar dat in een markteconomie de win-win opties en synergetische effecten voor het oprapen zouden liggen. Doorgaans liggen de kosten van eco-efficiënte technieken en toepassingen dus relatief hoger en kosten van missers zijn er ook. Met andere woorden, gewone technologische kennis induceert economische groei, milieutechnologie wellicht ook maar niet per se. De spanning tussen milieu en economie wordt dus niet alleen met eenvoudigweg 'kennis' opgeheven.

### *Nederland kennisland?*

Beschikt Nederland wel over een goede uitgangspositie om nieuwe kennis en technologie te ontwikkelen en toe te passen, gegeven de sectorstructuur en het specialisatiepatroon? De nota constateert zelf dat de kennisintensiteit van de Nederlandse economie relatief laag is. Het technisch onderwijs is allesbehalve populair. Om van Nederland een concurrerende kenniseconomie te maken is meer nodig dan de enkele onderzoekprogramma's waar de nota mee komt. Dan moet het gehele systeem van onderwijs en wetenschappen geïnvitaliseerd worden. Vanzelfsprekend zal kennis dan als productiefactor relatief hoger beloond moeten worden. Over deze fundamentele voorwaarde rept de nota niet. Er wordt te gemakkelijk van uitgegaan dat al die kennis er al is of bijna kosteloos te genereren valt.

De nota Milieu en Economie is ambitieus met het streven naar absolute ontkoppeling van economische groei en milieudruk en inspirerend voor wat betreft de geschetste perspectieven voor een duurzame economie. Met de beoogde vlucht in de eco-efficiëntie is de nota echter ongericht en ongegrond optimistisch. De gevestigde economische belangen worden teveel ontzien. Als eerste aanzet verdient de nota echter steun, temeer daar de echte beleidsmaatregelen en investeringen in de brainport infrastructuur maatschappelijk en politiek nog bevochten moeten worden. En dat is wel nodig om milieu en economie echt samen te laten gaan

---

1 *Nota Milieu en Economie, op weg naar een duurzame economie*, Tweede Kamer, kamerstuk 25405.1, Den Haag, 1997.

2 Zie E.U. Von Weizsäcker, A.B. Lovins en L.H. Lovins, *Faktor vier, doppelter Wohlstand - halbierter Naturverbrauch*, München, Droemer Knauer, 1995.

3 Zie voor een beoordeling SER, *Nationaal Milieubeleidsplan 2: algemeen advies*, 94/04, Den Haag, 1994.

4 Vergelijk R.J. Heintz en H. Verbruggen, Meer groei en toch een schoner milieu? De groene Kuznets-curve, *Milieu, Tijdschrift voor Milieukunde*, 1997/1, blz. 2-9; H. Folmer en M.H.C. Komen, [De milieu-Kuznetscurve bestaat!](#), *ESB*, 30 april 1997, blz. 355; en commentaar van J.B. Opschoor, [Bestond de milieu-Kuznetscurve?](#), *ESB*, 11 juni 1997, blz. 474.

5 ICES staat voor Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking die voor tientallen miljarden gulden aan voorstellen zal doen, onder meer gevoed door de extra aardgasbaten.