



## Milieubeleid is duurzaam investeren

**Auteur(s):**

Veer, P. van der

*De auteur is werkzaam bij de Stichting Natuur en Milieu te Utrecht. Met dank aan W.J van Grondelle, J. Plantenga en J. de Vries.*

**Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4073, pagina 772, 18 september 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

milieu

*Volgens het kabinet is een structurele economische groei van 3% per jaar een eerste vereiste voor een duurzame toekomst van Nederland. Vanuit duurzaamheidsoptiek is er evenwel alle reden om niet zozeer de omvang als wel de samenstelling van de groei centraal te stellen. Met het investeringsbeleid kan de overheid de aard van de economische ontwikkeling sterk beïnvloeden.*

**Op prinsjesdag heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer zijn visie gegeven op de ruimtelijke inrichting van Nederland in de eerste helft van de volgende eeuw<sup>1</sup>. De uitdaging is, aldus het kabinet, Nederland zo in te richten dat er èn optimaal gebruik kan worden gemaakt van het aanwezige economische potentieel èn invulling kan worden gegeven "aan het streven naar duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en een verantwoord ecologiebeheer".**

Centraal uitgangspunt in het beleid van het kabinet is het verwezenlijken van een structurele economische groei van drie procent per jaar. Een dergelijke groei is nodig om - bij een groeiende beroepsbevolking - voldoende werkgelegenheid te kunnen creëren. Een belangrijke basis van dit hoge groeipad ligt in de ogen van het kabinet in de gunstige verkeersgeografische ligging van Nederland en de daaraan verbonden transport- en distributie-activiteiten. De beide mainports Schiphol en Rotterdam blijven in deze visie dan ook cruciaal voor de welvaart in Nederland. Maar gelet op de noodzaak van een forse groei in de werkgelegenheid en gegeven de grote milieudruk en mobiliteitsbelasting van de mainports is een verbreding van de economische basis gewenst. Deze verbreding zoekt het kabinet in het uitbreiden van kennisintensieve activiteiten.

### Het kabinet ziet vier dilemma's

Bij deze strategie doen zich zowel op korte als (middel)lange termijn enkele dilemma's voor, beseft ook het kabinet. Ten eerste is er het dilemma van groei en milieu. Economische groei kan leiden tot een verdere aantasting van natuur en milieu, hetgeen omgekeerd weer kan leiden tot een vermindering van de economische groeikansen. Kwaliteitsaspecten als leefbaarheid en de toestand van de natuur en het milieu zijn, net als bijvoorbeeld scholing en een goede marktwerking, van een niet te onderschatten betekenis voor de 'vitaliteit' van de Nederlandse samenleving en daarmee voor de economische potenties. Het kabinet wil dit dilemma uit de weg gaan door het tot stand brengen van een economische groei die hand in hand gaat met een beter beheer van de ruimte, natuur en biodiversiteit, en een absolute daling van milieubelastende emissies.

Het tweede dilemma dat het kabinet onderscheidt betreft de mobiliteit. De bereikbaarheid in het westen van het land - mainports! - vormt nu reeds een probleem. Een voortgaande economische groei dreigt dit probleem nog te vergroten. Dit dilemma vereist volgens het kabinet een dubbele aanpak: forse investeringen in de uitbreiding van de vervoerscapaciteit, zowel over de weg als over water en spoor, en tegelijkertijd de inzet van flankerend beleid gericht op het beheersen van de mobiliteit.

De schaarste aan ruimte in Nederland vormt een derde dilemma. Enerzijds is er een grote behoefte aan meer ruimte voor wonen, werken en mobiliteit, terwijl anderzijds de 'groenstructuur' dient te worden versterkt. Dit niet in de laatste plaats omwille van een goed woon- en werkklimaat, dat weer een belangrijke factor vormt bij de vestiging van economische activiteiten. De uitweg zoekt het kabinet, naast een meer optimaal gebruik van de beschikbare ruimte, in "het winnen van nieuwe ruimte (in water, onder de grond en met overkluizing)"<sup>2</sup>.

### Theorie: groei en milieu gaan niet vanzelf samen

Uit de brief kan worden opgemaakt dat het kabinet ervan overtuigd is dat een omvangrijke groei niet alleen noodzakelijk is voor het creëren van voldoende nieuwe arbeidsplaatsen, maar ook te combineren valt met adequate milieu-eisen. Deze stelling wordt niet nader toegelicht. Dat is opmerkelijk, omdat het theoretische debat over de relatie tussen economische groei en milieu nog lang niet is beslecht.

Zo concluderen Van den Bergh en De Mooij in een overzichtsartikel over de verschillende posities in het debat over de interactie tussen economische groei en de ontwikkeling van natuur en milieu: "In zijn algemeenheid is het heel moeilijk om een ondubbelzinnige conclusie te trekken over de verzoenbaarheid van milieubehoud en groeistreven"<sup>3</sup>. En het Centraal Planbureau (CPB) concludeert in een recente studie: "De theorie dat groei een noodzakelijke voorwaarde is voor milieuverbetering, is ... evenmin algemeen geldig als de theorie dat economische groei en milieu tegenpolen zijn"<sup>4</sup>. Het CPB maakt vervolgens duidelijk waarom het zo moeilijk is om het verband tussen groei en milieu vast te stellen: bij de veelal op empirisch materiaal gebaseerde, algemene verbanden tussen groei en natuur- en milieu-aantasting ontbreekt meestal een duidelijke oorzaak-gevolg-analyse. Het doortrekken van louter statistische verbanden uit het verleden

naar de toekomst is om die reden niet verantwoord.

## **Empirie: economische groei vervuult**

Empirisch materiaal kan uiteraard wel dienen om een idee te geven van de feitelijke ontwikkelingen in het verleden. In een recente publicatie komt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op grond van de volume-ontwikkeling van het binnenlands product en van enkele belangrijke milieu-indicatoren in de afgelopen vijf jaar, tot de voorzichtig geformuleerde slotsom dat voor Nederland een 'ontkoppeling' tussen materiële groei en de aantasting van natuur en milieu mogelijk lijkt<sup>5</sup>. Zo was volgens de cijfers van het CBS de totale uitstoot van stoffen die bijdragen aan de verzuring - met name NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en ammoniak - in 1995 niet hoger dan in 1990. Ook de hoeveelheid afval zou in deze periode zijn afgenomen. En dat bij een groeiende economie.

Ook de met prinsjesdag uitgebrachte 'milieubalans' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) stelt dat de emissies van tal van natuur- en milieuverontreinigende stoffen de laatste tien jaar (sterk) gedaald zijn<sup>6</sup>. Maar bij nadere beschouwing blijkt dat deze 'ontkoppeling' de laatste twee jaar is afgenomen en voor een aantal indicatoren zelfs geheel tot stilstand is gekomen. Volgens het RIVM zijn er aanwijzingen dat deze vertraging in de verbetering van het milieu is toe te schrijven aan de aantrekkende economische groei in de afgelopen twee jaren (zie kader op volgende bladzijde).

In beide studies wordt bovendien benadrukt dat het absolute niveau van tal van emissies nog ver verwijderd is van het niveau dat nodig wordt geacht voor een duurzame ontwikkeling. Deze constatering geldt ondermeer voor afval, broeikasgassen, verzuring en vermisting. In dit licht gezien, moet de in de brief geformuleerde conditie dat "een absolute daling van milieubelastende emissies" noodzakelijk is, worden bestempeld als een forse onderschatting van de uitdaging die het milieu stelt aan de aard van de economische ontwikkeling.

## **Kabinetsbeleid lost de dilemma's niet op ...**

Theorie en empirie wijzen er dus op dat economische groei 'niet vanzelf' hand in hand gaat met een vermindering van de milieudruk. Om een duurzame ontwikkeling te kunnen realiseren zullen er keuzes moeten worden gemaakt over de aard van de economische groei. Maar juist die keuzes blijven in de brief van het kabinet merendeels achterwege. Het kabinet voert ter verdediging aan dat het geen maatregelen wil nemen 'die belemmeringen oproepen voor meer fundamentele keuzes op langere termijn'. Maar zoals het kabinet zelf aangeeft, betekent verantwoord beleid ook tijdig begonnen beleid. Een duurzame ontwikkeling van Nederland vereist op tal van terreinen reeds nu het nemen van ingrijpende beslissingen. Door deze keuzes naar de toekomst te verschuiven, laadt het kabinet de verdenking op zich met de geschetste dilemma's niet goed raad te weten.

Zo wordt in de gehele brief letterlijk met geen woord gerept over de landbouwsector; toch een sector die een groot beslag legt op de schaarse ruimte in Nederland en een sector die aanzienlijke milieuproblemen kent. Ook de economisch zwakke positie van vele plattelandskernen, en de gevolgen daarvan voor mobiliteit (woon-werkverkeer) en leefbaarheid (verslechtering van voorzieningen), komen in de brief niet aan bod. Hoewel het kabinet in de inleiding van de brief aangeeft dat de dilemma's zijn gebaseerd op een "diepgaande, brede analyse" en een toets van bestaande beleidsvisies, maakt de opsomming van de knelpunten in de toekomstige ruimtelijk-economische structuur van Nederland een betrekkelijk willekeurige indruk.

## **... omdat er geen keuzes gemaakt worden**

Wat er ontbreekt in de brief, is een analyse van het verband tussen de aard van de economische groei en de geschetste dilemma's. Groei gebaseerd op transport- en distributieactiviteiten heeft een ander effect op kwaliteitsaspecten als bereikbaarheid, werkgelegenheid en milieu dan groei die voornamelijk steunt op bijvoorbeeld de landbouw- of de dienstensector. Met het overheidsbeleid oefent het kabinet grote invloed uit op de economische structuur van Nederland. Dit beleid moet dus worden ingezet om een duurzame ontwikkeling te realiseren. Het aanpakken van de verschillende dilemma's die samenhangen met het groeistreven vereist onder andere aanzienlijke investeringen in de ruimtelijke, economische, sociale en ecologische kwaliteit. Gerichte overheidsinvesteringen kunnen een krachtige bijdrage leveren aan het stimuleren van die veranderingen in de economische structuur, die vanuit duurzaamheidsoogpunt gewenst zijn.

Hiertoe moet er bij deze overheidsinvesteringen een deugdelijke analyse gemaakt worden van de korte- en (middel)lange-termijneffecten op de integrale kwaliteit van de Nederlandse samenleving. Een dergelijke analyse zou de vorm moeten krijgen van een meerdimensionale kwaliteitstoets waarin naast aandacht voor de bijdrage aan de groei, de werkgelegenheid en de concurrentiepositie nadrukkelijk ook de bijdrage aan de optimale benutting van de schaarse ruimte, aan het verbeteren van de leefbaarheid van zowel het landelijk gebied als van de stedelijke centra, en aan het terugdringen van de aantasting van natuur en milieu in beeld moet worden gebracht. Dat het kabinet een dergelijke analyse niet gemaakt heeft, blijkt uit verschillende aangekondigde maatregelen.

## ***Asfalt is geen oplossing***

In de nota *Samen werken aan bereikbaarheid* bijvoorbeeld - één van de weinige concrete uitvloeisels van de kabinetsdiscussie over nieuwe investeringen - wordt voorgesteld extra middelen te besteden aan een uitbreiding van de weginfrastructuur. Tegelijkertijd wil de overheid echter dat meer mensen (en goederen) per spoor, over het water en met de fiets reizen. Om dit doel te kunnen realiseren, zal vooral op deze alternatieven moeten worden ingezet. Een vergroting van de wegcapaciteit, waardoor het aanbod wordt aangepast aan de vraag, betekent bepaald geen stimulans voor de vraag naar andere vervoerswijzen. Daarnaast lijkt het verder faciliteren van het wegverkeer ook zeer onverstandig gelet op de ontwikkelingen in het buitenland. De Alpenlanden nemen steeds meer en steeds ingrijpendere maatregelen tegen het als maar groeiende transitgoederenverkeer. Ook de Bondsrepubliek Duitsland zint op maatregelen tegen de enorme hoeveelheid vrachtwagens over de Bundeswegen. Het lijkt derhalve, ook omwille van de concurrentiepositie, niet 'optimaal' om grote bedragen te investeren in de uitbreiding van de wegcapaciteit.

## ***Onlogisch energiebeleid***

Een tweede voorbeeld, waarin het niet alleen gaat om overheidsinvesteringen maar ook om het effect van ander beleid, betreft het energiebeleid. Het kabinet heeft zich voorgenomen om f. 750 miljoen extra uit te trekken ter reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

Een dergelijke reductie kan worden bereikt door een forse verhoging van energiebesparing en een vergrote inzet van duurzaam geproduceerde energie. Hiervoor is een uitbreiding van de investeringen in besparingstechnologie en in duurzame bronnen onmisbaar. Maar daarnaast kan op de korte termijn ook een aanzienlijke reductie van de uitstoot worden bereikt door het sluiten van de oudere, kolengestookte elektriciteitscentrales. De hierdoor wegvallende productiecapaciteit kan, afgezien van de nu aanwezige overcapaciteit, binnen enkele jaren worden overgenomen door de toepassing van meer warmtekrachtkoppeling. Deze verandering in elektriciteitsopwekking is economisch verantwoord - de oudere kolencentrales zijn reeds afgeschreven en warmtekrachtkoppeling is ook zonder subsidies rendabel. Omwille van het bedrijfsresultaat verhinderen de electriciteitsproducenten - met steun van het ministerie van Economische Zaken - een dergelijke wijziging in de electriciteitsopwekking door een moratorium op de uitbreiding van warmtekrachtkoppeling.

## Beleid voor economie en milieu

Hoe kunnen overheidsinvesteringen worden ingezet om tegelijkertijd de economische en ecologische prestaties van Nederland te versterken? Er valt te denken aan een forse stimulans van het vervoer over water. Op deze wijze zou de Nederlandse transport- en distributiefunctie op een milieuvriendelijke wijze versterkt worden. Een ander voorbeeld van een milieu-overheidsinvestering is het verbeteren van de fietsvoorzieningen in de binnensteden. Aangezien de meeste autoritten over een afstand van minder dan vijf kilometer gaan, zou hiermee een flinke reductie van de automobiliteit bereikt kunnen worden. Verder zal stimulering van de biologische landbouw een positief effect hebben op de leefbaarheid van het platteland en de werkgelegenheid. Ook voor de exportpositie van de Nederlandse landbouwsector zijn gunstige effecten te verwachten, nu consumenten niet alleen in Nederland meer aandacht krijgen voor de voordelen van 'alternatieve' landbouw. Andere projecten waar met overheidsinvesteringen een duurzame economische ontwikkeling gestimuleerd kan worden zijn duurzaam bouwen, natuurontwikkeling en bodemsanering<sup>7</sup>.

## Ten slotte

Een duurzame toekomst van Nederland vergt volgens het kabinet een structurele economische groei van drie procent per jaar. Of, in de woorden van minister Wijers van Economische Zaken: "Nederland moet zich uit de problemen weg investeren. (...) Het begint allemaal met het écht te willen. Met te zeggen: 'we willen verdomme drie procent groei'. Dat is typisch een ondernemersbenadering. In de politiek gaat het namelijk niet zo dat er één doelstelling wordt gekozen, waar al het andere ondergeschikt aan wordt gemaakt. Maar zo zou het wel moeten!"<sup>8</sup> Het kabinet lijkt deze wijze raad ter harte te hebben genomen. Ook in de brief begint het allemaal met 'drie procent economische groei'. Wat hieraan allemaal ondergeschikt wordt gemaakt, blijft evenwel onduidelijk. Wel duidelijk is dat heldere keuzes over de aard van de economische groei ontbreken. Die worden uitgesteld tot de volgende kabinetsformatie.

## Milieudruk in Nederland, 1985-1995

[tabel 1](#) bevat gegevens over de ontwikkeling van de milieuvuiling in Nederland tussen 1985 en 1995. Gedurende deze periode was er voor de meeste milieuthema's sprake van een - aanzienlijke - reductie van emissies, zoals blijkt uit de kolom 'verandering t.o.v. 1985'. Een belangrijke uitzondering vormt CO<sub>2</sub> (kooldioxide), deze emissie nam toe met 21%.

**Tabel 1. Milieudruk in Nederland**

thema/stof	eenheid	emmissie 1995 <sub>a</sub> (niveau)	verandering t.o.v. 1985 %	ind verand t.o.v. 1994 <sub>b</sub>	reductie doelstelling 1994/1995 <sub>c</sub>	
<b>Klimaatverandering</b>						
kooldioxide	mrd kg	185,9	+21%	+	0%	
<b>Verzuring</b>						
ammoniak	mln kg	155	-39%	-		
(ca.30%)	stikstofox	mln kg	518	-		
11%	0	(ca.30%)	zwavel-diox	mln kg	147	-
43%	0	(ca.30%)				
<b>Vermesting oppervlaktewater</b>						
fosfor	mln kg	9	-65%	0	50%	
stikstof	mln kg	43	-26%	0	50%	
<b>Verspreiding bodem</b>						
cadmium	1000 kg	3	-66%	0	n.b.	
koper	1000 kg	756	-25%	-		
25%	n.b. kwik	1000 kg	0,6	-		
0	n.b.					
<b>Verspreiding oppervlaktewater</b>						
cadmium	1000 kg	1,6	-			
90%	0	70% chroom	1000 kg	27	-	
77%	0	50% koper	1000 kg	114	-	
13%	0	50% nikkel	1000 kg	34	-	
36%	0	50%				
zink	1000 kg	488	-21%	0	50%	
<b>Verspreiding lucht</b>						

dioxinen	g TEQ	68	-92%	-	-		
	70% fluoriden	mln kg	1,4	-18%		0	50%
fijn stof	mln kg	35	-24%	-			
	50% benzeen	mln kg	7,8	-29%		-	
	50%						
VOS	mln kg	364	-25%	-			
	30% cadmium	1000 kg	1,8	-33%		0	70%

a. Absolute omvang

b. Vanwege het voorlopige karakter van de data voor 1995 gaat het hierbij om een benadering: veranderingen van -2 tot +2% worden aangegeven met '0', van +2 tot +10% met een '+', van -10 tot -2% met een '-', en veranderingen groter dan -10% met '--'. c.

Reductiedoelstellingen voor de periode 1985 (een enkele maal 1984) - 1995 (een enkele maal 1994). Een uitzondering vormt de reductiedoelstelling voor kooldioxide. Hierbij gaat het om een reductiedoelstelling in 1994/95 t.o.v. 1989/90 i.p.v. 1985. Bron: Dit overzicht is gebaseerd op een tweetal tabellen uit *Milieubalans 96* van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Alphen aan den Rijn, 1996, blz. 68-69.

**1**

*Versterking van de ruimtelijk-economische structuur; investeren in de toekomst*, brief van het kabinet aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1996. Een uitgebreide samenvatting van deze brief is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de begroting 1997 van Economische Zaken.

**2**

De brief beschrijft ook nog een vierde dilemma, dat verbonden is met de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden. Dit blijft hier onbesproken.

**3**

J. Van den Bergh en R. de Mooij, Economische groei en milieubehoud: visies vergeleken, *Milieu, tijdschrift voor milieukunde*, 1996/2.

**4**

Centraal Planbureau, [Economie en milieu, op zoek naar duurzaamheid](#), Den Haag, 1996.

**5**

Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 1995*, september 1996.

**6**

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Milieubalans 96*, Alphen aan den Rijn, 1996.

**7**

Deze ideeën zijn nader uitgewerkt in een brief van de Stichting Natuur en Milieu aan de Tweede Kamer d.d. 3 september 1996.

**8**

*NRC Handelsblad*, 4 mei 1996.

De kolom 'indicatieve verandering t.o.v. 1994' geeft aan, hoe sterk de afname van emissies in alleen het jaar 1995 is geweest. Voor tal van stoffen is deze minder groot dan het gemiddelde over de voorgaande jaren. Voor de meeste stoffen is de emissie in 1995 niet of nauwelijks gedaald (tussen de -2% en +2%).

De laatste kolom geeft ten slotte aan wat de reductiedoelstelling voor de periode 1985-1995 bedroeg. Vergelijking met de kolom 'verandering t.o.v. 1985' leert dat voor vele emissies de (tussen)doelstellingen niet zijn gerealiseerd.

Samengevat: er is weliswaar in de periode 1985-1995 vooruitgang geboekt, maar deze vooruitgang is veelal onvoldoende om de noodzakelijk geachte reducties te bereiken. Bovendien lijkt deze daling in de emissie-omvang vorig jaar voor vele stoffen te stagneren.

**1** *Versterking van de ruimtelijk-economische structuur; investeren in de toekomst*, brief van het kabinet aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1996. Een uitgebreide samenvatting van deze brief is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de begroting 1997 van Economische Zaken.

**2** De brief beschrijft ook nog een vierde dilemma, dat verbonden is met de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden. Dit blijft hier onbesproken.

**3** J. Van den Bergh en R. de Mooij, Economische groei en milieubehoud: visies vergeleken, *Milieu, tijdschrift voor milieukunde*, 1996/2.

**4** Centraal Planbureau, [Economie en milieu, op zoek naar duurzaamheid](#), Den Haag, 1996.

**5** Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 1995*, september 1996.

**6** Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Milieubalans 96*, Alphen aan den Rijn, 1996.

**7** Deze ideeën zijn nader uitgewerkt in een brief van de Stichting Natuur en Milieu aan de Tweede Kamer d.d. 3 september 1996.

**8** *NRC Handelsblad*, 4 mei 1996.