

Milieubeleid voor een mierenhoop

Auteur(s):

M.W. Hofkes en H. Verbruggen

De auteurs zijn beiden verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, respectievelijk aan het Instituut voor Milieuvraagstukken en de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde. marjan.hofkes@ivm.vu.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4461, pagina D30, 2 juni 2005

Rubriek:

Beleid

Trefwoord(en):

Het Nederlandse beleid van eco-efficiëntie en transitie management is onvoldoende en ongericht. Alleen een echt milieubeleid dat zich richt op hoeveelheden emissies en voorraden milieugoederen, zonodig ruimtelijk gespecificeerd, kan leiden tot absolute ont koppeling.

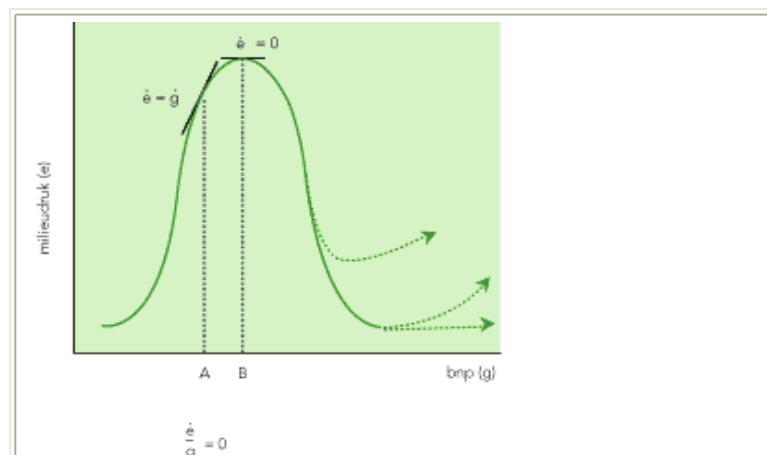
Sinds de Nota Milieu en Economie (1997) is ont koppeling de leidraad van het *Nederlandse milieubeleid*. Deze nota opende met de stelling dat economische groei en vermindering van de milieudruk heel goed kunnen samengaan en wijst op tal van win-win-opties en synergetische effecten. Het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (2001) pleit in dit verband voor systeeminnovaties en transities naar een duurzame productie- en consumptiestructuur. Ondertussen blijft het milieubeleid, met een breed pakket aan overwegend zachte instrumenten, gericht op de verbetering van de zogenaamde eco-efficiëntie, de productie per eenheid milieudruk. Wat het milieu betreft zijn we dan op de goede weg, zo is de gedachte. Het milieubeleid staat een verdere economische groei niet in de weg. Sterker nog, door de huidige regering worden eco-efficiënte innovaties als een economische kans gezien. Tijdens het voorzitterschap van de EU heeft Nederland geprobeerd de lidstaten ervan te overtuigen dat eco-efficiënte innovaties de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven kunnen versterken en daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de Lissabon-strategie. Deze beleidsmatige vlucht vooruit miskent echter dat ont koppeling van milieu en economie een zeer ambitieuze doelstelling is en zeker niet bij voorbaat kosteloos. Dat maakt Van Soest in dit Dossier duidelijk. Bovendien wordt onvoldoende rekening gehouden met de specifieke aard van de milieuproblematiek in Nederland.

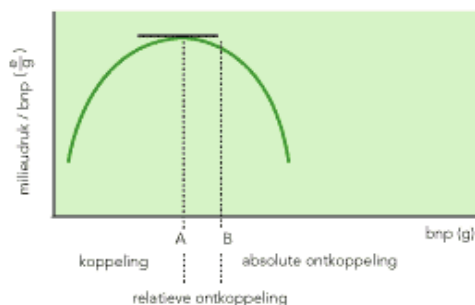
Ontkoppeling

Er wordt absoluut ont koppeld als de totale milieudruk daalt, ongeacht de ontwikkeling van de productie. We spreken van een relatieve ont koppeling als de milieubelasting per eenheid product afneemt, ofwel als de eco-efficiëntie (de productie per eenheid milieudruk) toeneemt.

Absolute ont koppeling vergt heel wat meer dan relatieve ont koppeling. Als de productie met 3% per jaar groeit, zal de milieudruk per geproduceerde eenheid met minstens 3% per jaar moeten dalen, wil per saldo een dalende totale milieudruk resulteren.

In figuur 1 is het verband tussen absolute en relatieve ont koppeling op grafische wijze weergegeven. In de figuur kunnen we drie gebieden onderscheiden. Links van A is er sprake van koppeling: zowel de totale milieudruk als de milieudruk per eenheid product stijgen bij stijgende productie. Tussen A en B is er relatieve ont koppeling. De milieudruk per eenheid product daalt weliswaar (onderste deel van de figuur), maar niet hard genoeg om het effect van een toenemende productie te kunnen compenseren (bovenste deel van de figuur). Als we alleen naar het onderste deel van de figuur kijken, zouden we ten onrechte de conclusie kunnen trekken dat het milieu de race met de economie gewonnen heeft: we zijn immers over de top heen. In de bovenste helft van de figuur wordt echter duidelijk dat we pas bij punt B de echte top bereikt hebben. Rechts van B daalt de totale milieudruk, is er sprake van absolute ont koppeling en gaat de verbetering van de eco-efficiëntie sneller dan de economische groei. [figuur 1](#)





Figuur 1 en relatieve ont koppeling

Congestie

Een voor het Nederlandse milieu belangrijke dimensie is nog buiten beschouwing gelaten, namelijk de ruimte. Enerzijds is ruimte zelf een milieuthema en kan voor ruimte een kwaliteitsdoelstelling worden geformuleerd. Anderzijds speelt ruimte ook een essentiële rol in het accommoderen van andere milieukwaliteitsdoelstellingen. Juist daar wringt voor Nederland de schoen. Dat Nederland grote moeite heeft te voldoen aan de normen van de EU-kaderrichtlijnen voor lucht, water en bodem, alsmede de vogel- en habitatrictlijnen, heeft alles te maken met de hoge (economische) intensiteit van ons ruimtegebruik. Per oppervlakte-eenheid wonen hier meer mensen en vinden meer economische activiteiten plaats dan waar ook in Europa. In Nederland is sprake van congestie. Waar Nederland nu mee geconfronteerd wordt, is dat de EU absolute milieukwaliteitsdoelstellingen stelt, dus milieukwaliteit per eenheid lucht of water. Uiteindelijk is dit terug te voeren op een ruimtelijke dimensie. Het Nederlandse beleid is echter in hoofdzaak gericht op doelstellingen voor emissiesreducties en eco-efficiëntie, die slechts zeer indirect gerelateerd zijn aan milieukwaliteit. Het beleid is ruimteloos. Ook al is de Nederlandse economie relatief eco-efficiënt; door de congestie halen we de EU-doelstellingen niet. Om de milieukwaliteit op het gewenste EU-niveau te brengen, moet eerst het congestieverschil met de rest van Europa worden overbrugd. Daarenboven moet de verbetering van de eco-efficiëntie gelijke tred houden met de economische groei. Dat is de bijna onmogelijke uitdaging voor Nederland. Het zal duidelijk zijn dat dit in Nederland zal leiden tot een meer dan proportionele toename van de milieukosten in vergelijking met dunner bevolkte landen in Europa.

Wat te doen?

Zolang er nog ruimte is, kan aan de milieukwaliteitsdoelstellingen worden voldaan door de economische activiteiten te spreiden. Zo kunnen we bijvoorbeeld mestoverschotten afzetten in het noorden van Nederland. Daarmee worden de toenemende kosten van milieubeleid als het ware afgewenteld op de ruimte. Een andere mogelijkheid is het oprekken van de ruimte door meervoudig ruimtegebruik en landwinning. Als er in Nederland geen ruimte meer is of gemaakt kan worden, moet zich een verandering voltrekken in de internationale milieu-economische arbeidsverdeling. Voor Nederland betekent dit dat steeds meer relatief milieubelastende producten worden ingevoerd en steeds minder uitgevoerd.

Bij voortgaande groei zullen onvermijdelijk de grenzen van de ruimte zich doen gevoelen en kan uiteindelijk niet worden ontkomen aan de keuzes die noodzakelijk zijn voor een absolute ont koppeling. De huidige congestieproblematiek is daarvan al een overduidelijk signaal.

De Nederlandse regering lijkt echter voor de gemakkelijke weg te kiezen, namelijk het differentiëren van de uniforme EU-normen. Het kan inderdaad economisch gezien efficiënt zijn ruimtelijk onderscheid te maken. Niet overal hoeft dan een absoluut ont koppelingsbeleid te worden gevoerd. Een dergelijke differentiatie zal wel moeten plaatsvinden op grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het is dan zeer de vraag of de optimale normen lager uit zullen vallen voor congestiegebieden. Daar zijn immers de kosten van bijvoorbeeld gezondheidsschade als gevolg van een slechte luchtkwaliteit door het hoge aantal blootgestelden relatief hoog. Dus zullen ook de baten van een betere luchtkwaliteit relatief hoog zijn.

De beleidsagenda

Het probleem met een op verhoging van de eco-efficiëntie gericht beleid is dat dit geen enkele garantie geeft voor absolute ont koppeling. Het Nederlandse beleid van eco-efficiënte innovaties en transitie management, is ongericht, zowel wat betreft de aard van de milieubelasting als het gebied. Bovendien kan de effectiviteit van het beleid danig worden verstoord door de zogenaamde *rebound*-effecten (tweede-orde effecten). Elke verbetering van de eco-efficiëntie heeft immers prijs- en inkomenseffecten, die deze verbetering door een grotere vraag of intensiever gebruik ongedaan kunnen maken. De enige manier om de garantie te hebben dat de milieudruk daalt daar waar het nodig is, is door milieudruk zelf tot doelstelling van beleid te maken. Kortom, er is behoefte aan een echt milieubeleid.

Het milieubeleid dient zicht te gaan richten op het beheer van hoeveelheden emissies en voorraden milieugoederen van een bepaalde kwaliteit, zonodig ruimtelijk gespecificeerd. Deze hoeveelheden en voorraden dienen als een economisch goed in de markt te worden

gebracht. Milieu moet een echt economisch goed worden, zodat reële afwegingen voelbaar zijn en ongewenste rebound-effecten kunnen worden uitgesloten. Dat betekent vooreerst dat alle negatieve externe milieukosten worden geprijsd, bij voorkeur door het creëren van pseudo-markten voor milieugoederen. Voorbeelden daarvan zijn systemen van verhandelbare emissie- en verbruiksrechten en het definiëren van eigendomsrechten voor natuur, zoals in dit *Dossier* beschreven door Polman.

We moeten vertrouwd raken met grenzen en plafonds. Want de mogelijkheid om ergens te produceren is dan gebonden aan het verkrijgen van de benodigde rechten, waarvoor betaald moet worden, en niet meer aan een gratis vergunning. Ook al is een mogelijke producent nog zo eco-efficiënt, de licence to produce is mede afhankelijk van het aantal andere producenten. Milieu- en congestieheffingen zijn een goed alternatief, zoals een naar milieu-effect, plaats en tijd gedifferentieerde kilometerheffing. Dit instrumentarium moet goed worden ingepast in het beleid voor ruimtelijke ordening. Er valt niet te ontkomen aan een verdere en strikte zonerings, waarbij de prijs van (nog vrije) grond de werkelijke schaarste behoort te weerspiegelen en grondspeculatie moet worden tegengegaan.

Voor de consistentie van het beleid is het bovendien essentieel dat alle (impliciete) milieuschadelijke subsidies worden afgeschaft. Voor Nederland betekent dit ook dat zeer kritisch moet worden gekeken naar (impliciete) subsidies die de vraag naar ruimte stimuleren. Denk eens aan gemeentelijke subsidies voor bedrijventerreinen met vrije parkeermogelijkheden en op nationaal niveau aan de hypotheekrenteaftrek en de huursubsidie.

Dit beleid zal leiden tot een versnelde stijging van de eco-efficiëntie, zowel door innovatie als door een steeds schoner wordende sectorale samenstelling van de Nederlandse economie. Een echt milieubeleid maakt een beleid van eco-efficiënte innovaties en transitie management - zoals beschreven in dit dossier door Smulders en Vollebergh en Kemp et al. - niet overbodig, maar geeft daar gewenste richting aan. Belangrijke ingrediënten hiervan zijn: financiering van fundamenteel onderzoek, subsidies om een overstap naar nieuwe technologische trajecten mogelijk te maken en (tijdelijke) bescherming van clusters van nieuwe technologische toepassingen.

Tot nu toe lijkt het milieubeleid beperkte aanpassingskosten te hebben, aldus Folmer et al. en Florax en De Groot in dit Dossier. De voorgestelde beleidsomslag zal echter ingrijpende aanpassingen vergen en voor sommigen pijn doen. De relatieve prijsverhoudingen zullen veranderen, met belangrijke sociale gevolgen en effecten op de concurrentiepositie van specifieke sectoren. Het welslagen van dit beleid zal mede bepaald worden door de mate waarin de sociale gevolgen verzacht kunnen worden. Dit kost tijd, volgens Dietz en Hazeu in dit Dossier, mede om nieuwe institutionele arrangementen te ontwikkelen. Deze beleidsagenda biedt echter ook de mogelijkheden voor toekomstige economische groei en stijging van de welvaart.

Marjan Hofkes en Harmen Verbruggen

Literatuur

Ministerie van VROM (1997) Nota Milieu en Economie. Den Haag.

Ministerie van VROM (2001) *Nationaal Milieubeleidsplan 4*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2004) *Clean, Clever and Competitive*. Kennisdocument, Den Haag.

Dossier: Arbeidsproductiviteit in de zorg

F.J. Diets, E.C. Schmieman en F.A.G. den Butter: [Schone groei: productiegroei en milieudruk ontkoppeld](#)

H. Folmer, H. Van der Veen en C. Withagen: [Milieubeleid, concurrentievermogen en locatiedrag van bedrijven](#)

F.J.G.M. Florax en H.L.F. de Groot: [Meta-analyse als hulpmiddel bij beleidsinstrumentatie](#)

F.A.G. den Butter: [Maak het milieu weer zichtbaar](#)

J.A. Smulders en H.R.J. Vollebergh: [Milieubeleid en innovatie](#)

R. Kemp, F.W. Geels en G.P.J. Verbong: [Innovatie en duurzaamheidstransities](#)

P.A. Boot: [Concreet en Europees](#)

F.J. Dietz en C.A. Hazeu: [Tussen prijsprikkels en institutionele hervorming](#)

N.B.P. Polman: [Contractontwerp voor ontkoppeling](#)

M.G. Bos en C.A. van der Wijst: [Leren door transacties](#)

J.J. Bouma en F.J. Dietz: [Milieu-accounting: interne controle en publieke verantwoording](#)

C.H.T. Vijverberg: [Milieu-accounting en de overheid](#)

C. Oudshoorn en J.H.G. van den Broek: [Fileermes beter dan botte bijl](#)

D.P. van Soest: [De kosten van ontkoppelingsbeleid](#)

M.W. Hofkes en H. Verbruggen: [Milieubeleid voor een mierenhoop](#)

Aart de Zeeuw: [Hoe verder?](#)
