

Naar een duurzame ontwikkeling

In 1987 heeft de World Commission on Environment and Development (WCED) van de Verenigde Naties het rapport *Our Common Future* gepubliceerd. Onlangs heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) zijn advies over dit rapport uitgebracht. In dit advies stelt de SER dat een duurzame ontwikkeling een vergaande heroriëntatie van het overheidsbeleid en het beleid van het bedrijfsleven vereist. Tevens is een aanzienlijke aanpassing van het consumentengedrag nodig. In dit artikel wordt aangegeven wat de heroriëntatie van het overheidsbeleid inhoudt en hoe deze tot stand kan komen.

DRS. H. VAN DER MEER – DRS. H. MERKUS – DRS. J.W. NELSON*

Het Brundtland-rapport¹ geeft indringend weer met welke problemen de wereld wordt geconfronteerd. Met name blijkt uit dit rapport dat armoede en de wereldmilieuproblematiek nauw met elkaar zijn verbonden en dat milieubeleid niet los gezien kan worden van het ontwikkelingsbeleid. Het recente rapport *Zorgen voor morgen*² bevestigt het sombere beeld. Het wordt duidelijk dat drastische maatregelen nodig zijn. De huidige aanpak met 'end-of-pipe'-maatregelen is niet alleen zeer kostbaar, maar op den duur ook onvoldoende. Maatregelen gericht op structurele verandering van produktie- en consumptiestructuren en mogelijk zelfs verkleining van bepaalde sectoren zijn onvermijdelijk.

In zijn advies³ stelt de SER dat een aanzienlijke intensivering van het tot dusverre gevoerde overheidsbeleid en het vrijwillige beleid door het bedrijfsleven alsmede een aanpassing van het consumentengedrag noodzakelijk zijn. Tevens onderkent de SER dat een dergelijke intensivering van beleid en aanpassing van gedrag niet voldoende zijn om te komen tot een duurzame ontwikkeling⁴. Nodig is verder een heroriëntatie van:

- exploitatie van vernieuwbare hulpbronnen binnen de grenzen van wat de reproductie ervan toelaat;
- gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen zoveel mogelijk vervangen door gebruik van vernieuwbare hulpbronnen;
- zuinig energieverbruik met zoveel mogelijk gebruikmaking van duurzame of vernieuwbare energiebronnen;
- voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige producten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffen-gebruik, afvalpreventie en -verwerking);
- verlengen van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van reparatiebaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen en strijdigheid met andere beleidsterreinen (bij voorbeeld energiebesparing);
- zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen;
- toepassing van schone technologie.

Economische groei en duurzame ontwikkeling

Realisatie van duurzame ontwikkeling vergt volgens de WCED onder meer economische groei en integratie van

economische en ecologische belangen in de besluitvorming. De relatie milieu en economische groei (gemeten volgens de bnp-maatstaf⁵) is volgens de SER tweeledig. Enerzijds kan economische groei ertoe bijdragen dat een goed milieubeleid wordt gevoerd, zonder dat dit leidt tot aantasting van werkgelegenheid of reële inkomens. Economische groei stelt bedrijven gemakkelijker in staat de uitgaven voor R&D-inspanningen voor schone technologie te verhogen. De toepassing van milieuvriendelijke technieken kan bij economische groei sneller geschieden. Ook zal er meer financiële ruimte bestaan voor het wegwerken van de hypotheek uit het verleden (met name de bodemsanering). In het algemeen kan economische groei de maatschappelijke acceptatie van een stringenter milieubeleid vergroten. Wel moet bij een – onverhoopt – tegenvallende economische groei in Nederland worden doorgegaan met een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Anderzijds dient vermeden te worden dat economische groei gepaard gaat met een verdere aantasting van het milieu, waardoor een structurele economische groei zelf onmogelijk wordt. Randvoorwaarde voor de economische groei dient te zijn

* De auteurs vormden het secretariaat van de SER-werkgroep die het advies heeft voorbereid. De inhoud van dit artikel is gebaseerd op het desbetreffende SER-advies en is op persoonlijke titel geschreven.

1. World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford, 1987. Naar de voorzitter ook wel het Brundtland-rapport genoemd.

2. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Zorgen voor morgen*, Nationale milieuverkenning 1985-2010, Alphen aan den Rijn, 1988.

3. SER, *Advies over het rapport 'Our common future'*, publikatienr. 89/06, 1989.

4. De WCED definieert duurzame ontwikkeling als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van huidige generaties zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

5. In het advies wordt ingegaan op de discrepantie die momenteel bestaat tussen de reële welvaartsontwikkeling en de officieel geregistreerde welvaart volgens de bnp-maatstaf. Deze discrepantie ontstaat door het niet (voldoende) doorberekenen van de natuurlijke reproductiekosten in de kostprijs van een produkt. Het vaststellen en waarderen van de omvang van deze discrepantie zal echter de nodige tijd en inventiviteit vergen.

dat het uiteindelijke effect van het gezamenlijke economische handelen op het milieu binnen de grenzen blijft van wat het milieu (inclusief de daarin gegeven hulpbronnen) duurzaam kan verdragen.

Het internaliseren van milieukosten

Veel beslissingen inzake productie en consumptie gaan gepaard met externe effecten. Er is sprake van maatschappelijke kosten (of baten) die bij het desbetreffende besluit geen rol spelen en die niet worden gecompenseerd. De milieuproblematiek is grotendeels een kwestie van externe effecten, van afwenteling van een deel van de maatschappelijke kosten van productie en consumptie. Externe effecten leiden tot een verkeerde aanwending van middelen. Dit kan worden gecorrigeerd door het internaliseren van de externe effecten in de kostprijs van een produkt, waardoor de maatschappelijke kosten (of baten) in de normale bedrijfs-economische afwegingen worden betrokken. Deze internalisatie kan op vrijwillige basis plaatsvinden of kan door de overheid worden opgelegd.

Voor de overheid is en blijft op milieugebied een centrale rol weggelegd. Deze rol vloeit voort uit de taak van de overheid om ook een goed leefmilieu als sociaal grondrecht te handhaven. De centrale rol van de overheid is tevens vereist vanwege de ernst van de (soms typisch Nederlandse) milieuproblemen en de noodzaak om op internationaal niveau tot een gezamenlijke aanpak te komen van complexe problemen als het broeikas-effect en de aantasting van de ozonlaag. Deze centrale rol houdt in dat de overheid de te bereiken milieukwaliteitsdoelstellingen moet blijven formuleren. Voor het realiseren van deze doelstellingen staan de overheid in principe twee categorieën instrumenten ter beschikking, namelijk administratieve voorschriften en economische instrumenten⁶.

Hantering van economische instrumenten houdt in dat vervuiling in principe is toegestaan, maar dat de verontreiniging wordt belast, terwijl administratieve voorschriften de verontreiniging niet (dan wel tot op zekere hoogte) toestaan. Beide categorieën instrumenten bewerkstelligen een internalisatie van de externe effecten.

Administratieve voorschriften

Met administratieve voorschriften stelt de overheid normen op voor de vervuilers. Indien deze normen niet worden nageleefd, worden sancties opgelegd. Deze categorie instrumenten wordt ook wel betiteld als fysieke of directe regulering. Administratieve voorschriften bestaan uit verbods-, gebods- en contractuele bepalingen. Gebodsbepalingen verplichten de vervuilers om binnen bepaalde tijd adequate maatregelen te treffen. Verbodsbepalingen geven de grenzen aan waarbinnen economische activiteiten mogen worden voortgezet met het oog op de beheersing van de verontreiniging. Bij contractuele normen worden de verplichtingen in principe via een algemene overeenkomst met de overheid vrijwillig door bedrijven op zich genomen. Om te kunnen voldoen aan de overheidsvoorschriften moet de vervuiler vaak additionele voorzieningen treffen die geld kosten. Hierdoor wordt de prijs uiteindelijk aangepast aan alle offers die de productie vergt en worden de externe effecten geïnternaliseerd.

Economische instrumenten

Tot de economische instrumenten behoren heffingen, subsidies, verhandelbare emissierechten, retoursystemen en aansprakelijkheidsstelling.

Heffingen

Naar gelang de functie die de heffing in het beleid vervult, wordt onderscheid gemaakt tussen regulerende, kostenegaliserende en bestemmingsheffingen.

De regulerende heffing beoogt het gedrag van de vervuilers zodanig te beïnvloeden dat zij hun verontreiniging terugdringen. In principe levert de regulerende heffing dus weinig financiële middelen op: wanneer met deze heffing de milieudoelstelling wordt bereikt, zal de opbrengst grotendeels zijn verdwenen. In Nederland worden geen regulerende heffingen toegepast.

Kostenegaliserende heffingen beogen de financiële inspanningen die verschillende vervuilers moeten dragen als gevolg van de hun opgelegde milieumaatregelen, gelijkmatig te verdelen. Het gaat hier om een omslag van de kosten, waarbij er minder of geen rekening mee wordt gehouden of door de betrokkene veel of weinig wordt vervuild. In Nederland worden ook geen kostenegaliserende heffingen toegepast.

Bestemmingsheffingen dekken de overheidsuitgaven voor beheer en zuivering. Een bestemmingsheffing kan ook dienen om milieuschade te vergoeden. Belangrijke bestemmingsheffingen zijn de brandstoffenheffing en de heffing ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). De hoogte van de WVO-heffing bracht een aantal vervuilers ertoe de zuivering zelf uit te voeren.

Subsidies

Met een subsidie kan de overheid meehelpen de kosten van anti-vervuilingsmaatregelen voor een vervuiler te verlagen. Acceptatie van de subsidie betekent dat de vervuiler rekening houdt met de beperkingen die de overheid aan zijn vervuilende activiteiten oplegt. Subsidies worden uit de algemene middelen gefinancierd. In dit opzicht bestaat een duidelijk verschil met de schadevergoedingen gefinancierd uit een bestemmingsheffing. Een voorbeeld van een subsidie is de stimuleringsregeling ter bevordering van schone technologie.

Verhandelbare emissierechten

Bij dit instrument legt de overheid allereerst de aanvaardbaar geachte hoeveelheid vervuiling per jaar vast. Deze totale hoeveelheid vervuiling per jaar wordt uitgedrukt in emissierechten (een soort obligaties). Vervolgens verkoopt de overheid deze emissierechten aan de vervuilers, die daarmee recht krijgen op een zekere hoeveelheid vervuiling. Emissie is slechts toegestaan voor zover men de nodige emissierechten heeft. De emissierechten zijn verhandelbaar. De prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. Komt er een nieuwe vervuiler bij, dan kan hij trachten van de bestaande vervuilers emissierechten te kopen. Ook bestaande vervuilers die hun productie willen uitbreiden, kunnen trachten van anderen emissierechten te kopen. Vervuilers die door technologische vernieuwing erin slagen de kosten van anti-vervuilingsmaatregelen (eliminatiekosten) te drukken, zullen bereid zijn een deel van hun emissierechten te verkopen. Ook kan de mogelijkheid worden geïntroduceerd om de overheid een rol te laten spelen. Door het voeren van een openmarktpolitiek kan de overheid het aantal in omloop zijnde emissierechten beïnvloeden (met name in het kader van het anti-vervuilingsbeleid van de overheid).

Retoursystemen

Door het koppelen van een financiële vergoeding aan het terugbrengen van (de verpakking of delen van) gebruik-

6. Bij de beschrijving van de diverse instrumenten is onder andere gebruik gemaakt van M. de Clercq, *Economische aspecten van het vervuiliingsbeleid*, Leiden, 1983, en J.B. Opschoor en J.B. Vos, *The application of economic instruments for environmental protection in OESO member countries*, Report for the group of economic experts of the Environment Committee, Parijs, 1988.

te producten kan vervuiling worden voorkomen dan wel worden beperkt.

Aansprakelijkheid

De mogelijkheid bedrijven civielrechtelijk aansprakelijk te stellen voor milieuschade zal leiden tot extra aandacht voor het voorkomen van milieuschade. Deze preventieve werking zal groter worden naarmate de aansprakelijkheidsstelling eenvoudiger is. Aansprakelijkheid kent twee vormen: risicoaansprakelijkheid en schuld aansprakelijkheid. Bij schuld aansprakelijkheid is van belang dat de onrechtmatigheid van de daad wordt aangetoond. Bij risicoaansprakelijkheid moet alleen de causale relatie tussen daad en de opgetreden schade worden aangetoond. In het Nederlandse recht bestaat geen risicoaansprakelijkheid⁷.

Uitgangspunten voor overheidsbeleid

In toenemende mate krijgen de milieuproblemen in Nederland een grensoverschrijdend karakter. Internationaal overleg is dan de zinvolste weg om deze problemen op te lossen. Indien grensoverschrijdende problemen niet adequaat in gemeenschapsverband kunnen worden opgelost, kan het noodzakelijk zijn een eigen beleid te overwegen. Daarnaast is ook sprake van Nederlandse milieubelasting met hoofdzakelijk Nederlandse problemen, waardoor nationale actie zinvol is. Voorbeelden hiervan zijn de automobiliteit, de (bodem)verontreiniging door de industrie, het consumentengedrag dat tot afvalproblemen leidt, de vervuiling door elektriciteitscentrales en de vermessing en de ammoniakuitstoot door de landbouw. De in te zetten overheidsinstrumenten moeten naar de mening van de SER voldoen aan de volgende uitgangspunten.

Duurzame ontwikkeling

Het in te zetten instrument moet met name hergebruik, toepassing van schone technologie en het zorgvuldig omgaan met uitputbare hulpbronnen (kenmerken van duurzame ontwikkeling) stimuleren. Preventieve en brongerichte instrumenten hebben de voorkeur omdat op deze manier degene die de milieubelasting veroorzaakt direct kan worden aangesproken, onomkeerbare effecten vermeden worden en minder maatschappelijke kosten optreden.

EG-ruimte voor zelfstandig beleid

Het in te zetten instrument moet passen binnen de ruimte die Nederland heeft voor het voeren van een zelfstandig milieubeleid binnen de EG. Gelet op het grote belang van dit uitgangspunt wordt in het SER-advies uitvoerig ingegaan op de formele beleidsvrijheid voor Nederland. Geconcludeerd wordt dat een zekere ruimte voor eigen beleid bestaat. Tevens wordt gesteld dat het benutten van deze ruimte zorgvuldig dient te geschieden.

De vervuiler betaalt

Het in te zetten instrument moet voldoen aan het principe 'de vervuiler betaalt'⁸. Kern van dit principe is dat degene die verantwoordelijk is voor vervuiling, financieel verantwoordelijk wordt gesteld voor de kosten van de veroorzaakte vervuiling. Deze kosten vloeien voort uit overheidsmaatregelen die nodig zijn om de vervuiling te stoppen, te voorkomen of teniet te doen.

Rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Uitgaande van het principe 'de vervuiler betaalt' moeten bij de inzet van een instrument doelmatigheid en rechtvaardigheid in een juiste verhouding tot elkaar staan. Uitgangspunt bij beleidsvoornemens dient de rechtvaardigheid te zijn. Zo vereist rechtvaardige toepassing van het principe



Kerncijfers jaarverslag 1988

(in miljoenen gulden)

	1988	1987	Mutatie %
Balanstotaal	3.133	2.894	+ 8,2
Toevertrouwde gelden	2.923	2.691	+ 8,6
Debiteuren	1.463	1.321	+ 10,7
Liquide middelen	1.159	939	+ 23,5
Aansprakelijk groepsvermogen	187	169	+ 10,6
Brutowinst	30,3	28,0	+ 8,4
Dotatie VAR	7,8	7,8	-
Belastingen	4,0	5,1	- 19,9
Nettowinst	18,5	15,1	+ 22,2

Het jaarverslag waarin talrijke foto's van de herdenking van ons 75-jarig jubileum zijn opgenomen, wordt u op aanvraag gratis toegezonden.

Friesland Bank

Hoofdkantoor Leeuwarden, Zuiderstraat 1 Tel. 058-994499

57.89

'de vervuiler betaalt' een internalisatie bij degene die de vervuiling veroorzaakt. Het kan doelmatig zijn op een zeker moment tot fondsvorming over te gaan, waarbij vervuilers naar rato van hun bijdrage aan de vervuiling een heffing betalen voor de kosten die de overheid moet maken om die verontreiniging collectief te elimineren. Terwille van de doelmatigheid kan in bepaalde gevallen (bij voorbeeld veel vervuilers met kleine emissies) een zekere onrechtvaardigheid onvermijdelijk zijn bij de uitvoering van het beleid.

Uitzonderingen

In specifieke gevallen moet het mogelijk zijn uitzonderingen te maken op het principe 'de vervuiler betaalt' (voor zover dit binnen het steunverleningsbeleid van de EG is toegestaan). Hiervan kan sprake zijn indien een individueel bedrijf in wezenlijke problemen komt vanwege de verzwakking van de internationale concurrentiepositie als gevolg van eenzijdig door Nederland opgelegde maatregelen. De uitzondering betreft dus een specifieke tegemoetkoming. Per bedrijf zal moeten worden nagegaan wat de nadelige effecten zijn. Naast bovengenoemde specifieke uitkeringen voor een individueel bedrijf meent de raad dat ook sectorsteun mogelijk moet zijn als compensatie voor wezenlijk optredende concurrentienadelen.

7. Wel wordt de invoering van risicoaansprakelijkheid in het Nieuw Burgerlijk Wetboek voorbereid voor bezitters van gevaarlijke stoffen, gebrekkige zaken en opstallen en voor exploitanten van stortplaatsen. Tevens wordt risicoaansprakelijkheid voorbereid voor vervoerders van gevaarlijke stoffen. Zie: *Milieuprogramma voortgangsrapportage 1988-1992*, Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20803, nrs. 1 en 2, blz. 96.

8. Voor een verdere uiteenzetting van dit principe zie: OESO, *The polluter pays principle*, Parijs, 1975.

Collectieve lasten als randvoorwaarde

Over de huidige omvang van de collectieve lasten als mogelijke randvoorwaarde voor het te voeren milieubeleid merkt de SER op dat voorkomen moet worden dat er nu geen adequate maatregelen genomen kunnen worden, waardoor in de toekomst hogere (bestrijdings)kosten gemaakt moeten worden. Denkbaar is dat dan in ieder geval financiering uit de collectieve middelen nodig zal zijn. Zo ligt de financiering uit de algemene middelen voor de hand in het geval dat het principe 'de vervuiler betaalt' moeilijk is toe te passen bij gebrek aan bewijsvoering en verhaalsmogelijkheden. De raad is van mening dat een dergelijke verschuiving naar toekomstige collectieve financiering voorkomen moet worden door een tijdige inzet van preventieve instrumenten⁹.

Voorspelbare normstelling

Het in te zetten instrument moet aan de producent op de milieumarkt duidelijkheid verschaffen over toekomstige normen. De capaciteit van bedrijven om te kunnen reageren op nieuwe normen is mede afhankelijk van de gestelde termijnen om aan deze normen te voldoen, de mate waarin toe te passen technieken worden voorgeschreven en meer in het algemeen de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid¹⁰. Eenduidige en overzichtelijke richtlijnen en normen, die niet te vaak veranderen, kunnen hieraan bijdragen. De voorkeur gaat uit naar het nu vastleggen van de veranderingen in de normen voor een zekere toekomstige periode.

Beperkte administratiekosten

De met de inzet van een instrument samenhangende administratiekosten moeten beperkt blijven. In dit verband kan worden gedacht aan kosten van vergunningverlening, perceptiekosten van opgelegde heffingen, kosten verbonden aan controle van feitelijke emissies en kosten verbonden aan maatregelen tegen overtreders.

Inzicht in kosten

Vooraf dient inzicht te bestaan in de kosten van een maatregel en de sociaal-economische gevolgen daarvan. Dit kan gebeuren met behulp van een bedrijfseffectenrapportage, bij voorbeeld aan de hand van de door het NEI ontworpen systematiek¹¹. Dit inzicht kan nopen tot een eventuele fasering van de invoering van de maatregel. De kosten voor een bedrijf kunnen verder gaan dan de extra investerings- en exploitatiekosten om aan de nieuwe normen te kunnen voldoen. Ook moet rekening worden gehouden met kosten verbonden aan het optreden van een verslechterde concurrentiepositie.

Samenhang met overig beleid

Het in te zetten instrument moet passen in het algemeen voorgestane milieubeleid. Tevens moet het instrument in samenhang worden gehanteerd met het overige overheidsbeleid. Hierbij wordt met name gedacht aan het verkeersbeleid (bereikbaarheid economische centra), energiebeleid (diversificatie energiedragers) en industriebeleid (concurrerende elektriciteitsprijzen). Tevens dient zoveel mogelijk afstemming plaats te vinden met initiatieven van het bedrijfsleven op milieugebied.

Maatschappelijke acceptatie

De maatregel moet op een grote maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen. Deze acceptatie wordt verhoogd door het zoveel mogelijk betrekken van het bedrijfsleven bij het formuleren van de milieudoelstellingen, bij het ramen van de kosten van een voorgenomen maatregel en bij de uitvoering hiervan. Tevens is het van belang de milieu- en consumentenorganisaties op zoveel mogelijk terreinen te betrekken bij de algemene beleidsformulering en -uitvoering.

Handhaving en fraudebestendigheid

De wettelijke maatregel moet te handhaven zijn. Een adequaat controleapparaat is hiertoe vereist. Dit betekent dat de milieu-inspectie de extra taken aan moet kunnen. De wetenschap dat een regeling niet te handhaven valt kan immers fraude in de hand werken.

Keuze instrumenten

Uitgaande van het eerder beschreven overheidsinstrumentarium en gelet op bovenstaande uitgangspunten is de SER nagegaan welke instrumenten het meest geschikt zijn. Duurzame ontwikkeling vergt een sterk preventief beleid, dat wil zeggen dat verontreiniging dient te worden voorkomen. In de toekomst zullen daarom in toenemende mate preventieve instrumenten de plaats moeten innemen van financieringsheffingen zoals de bestemmingsheffingen. Hoewel deze maatregelen op korte termijn zinvol zijn, blijven zij verder in onze bespreking buiten beschouwing. Ook de aansprakelijkheid als preventief instrument komt niet aan de orde¹².

Gelet op de grote effectiviteit van administratieve voorschriften gaat de voorkeur van de SER in de eerste plaats uit naar toepassing van dit instrument, waarbij het mogelijk is om via doelvoorschriften bedrijven meer vrijheid te geven bij de keuze van de bestrijdingstechniek en zo de ontwikkeling van schone technologie te bevorderen. Regulerende produktheffingen voor de consument komen in aanmerking in die gevallen waarin een absoluut verbod van het desbetreffende produkt niet vereist is, milieuvriendelijke alternatieven voorhanden zijn of door de heffing kunnen worden gestimuleerd, de administratiekosten beperkt zijn, de met de produkten verbonden milieuproblemen onbetwist zijn en de relatie tussen produkt en milieuprobleem door de consument wordt herkend. Voor de producent zijn regulerende heffingen zinvol in het geval dat hergebruik niet of nauwelijks plaatsvindt en er op vrijwillige basis geen zicht is op een gewenst hergebruik. De storttarieven kunnen zodanig worden vastgesteld dat een stimulans voor hergebruik binnen het bedrijf zelf of elders ontstaat. Aldus kan de hoeveelheid afval als restprodukt van het productieproces worden verminderd. Ook in de landbouw is toepassing van regulerende heffingen denkbaar.

Een retoursysteem (waaronder een statiegeldsysteem) is een goed instrument om de consument te stimuleren waardevolle verpakkingen en restprodukten te

9. Met dit uitgangspunt wordt een pragmatische opstelling bepleit ten aanzien van toepassing van preventief werkende heffingen. Over de inbedding van dergelijke heffingen in het budgettaire kader (gevolgen voor collectieve-lastendruk, financieringstekort, herschikkingen) heeft de SER nu geen uitspraak gedaan. Op dit punt zal de raad naar verwachting ingaan in zijn advies over het Nationaal Milieubeleidsplan.

10. Zo blijkt uit het onderzoek *Informatieoverdracht en informatiebehoefte in de milieuproduktiesector in Nederland*, Zoetermeer, 1988, van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf dat 51% van de ondervraagde bedrijven de onvoorspelbaarheid van het overheidsbeleid als een algemene belemmering ziet bij het (gaan) aanbieden van milieuprodukten in de milieusector.

11. Nederlands Economisch Instituut, *Werkgelegenheidseffecten van milieumaatregelen*, Een economisch-theoretische verkenning op het niveau van het individuele bedrijf, Rotterdam, 1983.

12. In civiele procedures is de overheid de laatste jaren in toenemende mate het aansprakelijkheidsinstrument gaan hanteren. Hierbij gaat het om kostenverhaal voor verwijdering van aangerichte milieuverontreiniging. In dit geval staat de financieringsfunctie van dit instrument centraal. De discussie in vakkringen omtrent het door de overheid hanteren van civiele aansprakelijkheidsprocedures om op een preventieve wijze het algemeen belang te behartigen (artikel 21 Grondwet) is momenteel volop gaande en nog onvoldoende uitgekristalliseerd om in deze bespreking een rol te kunnen spelen.

retourneren. Een voldoende hoge retourpremie vormt een prikkel om de verpakking of het restprodukt na gebruik weer in te leveren. De premie moet voor de producent hoog genoeg zijn om de inzamelingskosten te kunnen dekken.

In gevallen waarin de bovengenoemde instrumenten onvoldoende zijn om de milieudoelinden binnen gestelde termijnen te realiseren, kan de inzet van subsidies nodig zijn. Doel moet zijn het verlagen van de drempels voor introductie van schone technologie en het ondervangen van wezenlijke concurrentienadelen indien het Nederlandse beleid voor grensoverschrijdende problemen vooruitloopt op gemeenschapsbeleid. Het subsidie-instrument dient kritisch te worden gehanteerd en subsidies moeten – mede gelet op de inbreuk op het principe 'de vervuiler betaalt' – tijdelijk zijn.

Kostenegaliserende heffingen kunnen gewenst zijn wanneer het milieubeleid vanwege de urgentie van een bepaald milieuprobleem in een versneld tempo effectief moet zijn. De opbrengsten van de heffingen worden verdeeld onder degenen die vergaande maatregelen moeten treffen. Een groot nadeel van kostenegaliserende heffingen zijn de onbillijkheden die al snel aan de kostenomslag kleven. Hoe meer doelgroepen ter financiering van bepaalde milieumaatregelen dergelijke heffingen moeten betalen, des te minder wordt voldaan aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Inzet van dit instrument ligt daarom nu niet voor de hand.

Een systeem van verhandelbare emissierechten komt eveneens vooralsnog niet voor toepassing in aanmerking, gelet op de te verwachten complicaties.

Hoewel de effectiviteit van volumemaatregelen niet ontkend kan worden, zijn aan deze maatregelen hoge kosten verbonden, zoals verlies van werkgelegenheid en schadevergoeding in geval van kapitaalvernietiging. Wanneer volumemaatregelen niet tijdig worden aangekondigd en in onvoldoende mate in een gefaseerde invoering van deze maatregelen is voorzien, kan de animo bij doelgroepen om een bijdrage te leveren aan de bevordering van hergebruik en schone technologie verminderen. Het volumebeleid ziet de SER dan ook als een 'ultimum remedium'.

Slot

In het advies over het Brundtland-rapport heeft de SER zich bewust gericht op de oplossing van de Nederlandse milieuproblemen en de bijdrage die overheid, bedrijfsleven en consumenten in Nederland kunnen leveren aan het bevorderen van duurzame ontwikkeling. Deze keuze heeft tot gevolg gehad dat de bijdrage aan de oplossing van de milieuproblemen in ontwikkelingslanden minder prominent is besproken. Duidelijk is dat bij ongewijzigd beleid deze problemen sterk zullen toenemen. Het SER-advies geeft aan dat duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden onder meer bevorderd kan worden via technologieoverdracht, handelsbeleid en steun door de Wereldbank en het IMF.

H. van der Meer
H. Merkus
J.W. Nelson