

Ontwikkeling en het milieu

Het *World Development Report 1992*, met als onderwerp Development and the environment, is deze week uitgekomen¹. Het is het vijftiende in de reeks die in 1978 begon. De reden dat het vroeger dan gewoonlijk verschenen is, ligt in de keuze van het onderwerp. In juni vindt in Brazilië de UNCED wereldconferentie over milieu en ontwikkeling plaats en het rapport kan op deze wijze nog een rol in het debat spelen.

De relatie tussen ontwikkeling en milieu kent vele facetten. Dienovereenkomstig wordt er in het rapport uitvoerig ingegaan op milieu en armoedebestrijding, op de rol van markten dan wel overheden in het kader van het milieu, en op de noodzaak en de mogelijkheden om tot betere – dat wil zeggen meer met het milieu rekening houdende – besluitvorming te komen. Daarnaast wordt een aantal concrete nationale milieuproblemen binnen ontwikkelingslanden alsmede enkele internationale milieuproblemen uitvoerig behandeld. De belangrijkste nationale milieuproblemen in ontwikkelingslanden zijn watervoorziening en daarmee samenhangende hygiëne, luchtvervuiling, afval en landgebruik. De voornaamste internationale problemen in het rapport zijn klimaatverandering, ozonafbraak, tropisch hardhout en biodiversiteit. De laatste twee zijn natuurlijk gerelateerd aan landgebruik binnen ontwikkelingslanden. Hier blijkt ook dat het onderscheid tussen nationale en internationale (grensoverschrijdende) milieuproblemen in de praktijk niet altijd even duidelijk is.

Het rapport brengt een positieve boodschap: het ziet veel 'win-win'-mogelijkheden, omdat armoedebestrijding vaak hand in hand zal gaan met verbetering van het milieu. Veel beleid dat alleen al op economische gronden gerechtvaardigd zou zijn, leidt ook tot substantiële verbeteringen van het milieu. De voorbeelden hiervan in het rapport hebben veelal te maken met situaties waarin sprake is van impliciete of expliciete sub-

sidiëring van bepaalde goederen, bij voorbeeld water, energie, dan wèl met de afwezigheid van duidelijke eigendomsrechten, bij voorbeeld van land of bos. Desalniettemin is enige scepsis hier wel op zijn plaats. Als de oplossing van een aantal problemen zo simpel en duidelijk was, zouden we op dit moment niet zoveel milieugerelateerde problemen hebben, zowel in ontwikkelingslanden als in ontwikkelde landen. Er zijn deelbelangen en maatschappelijke krachten in het spel die heel gemakkelijk eventuele goede bedoelingen van overheden kunnen dwarsbomen. Hoewel het rapport deze aspecten wel noemt zouden ze een wat prominentere plaats verdiend hebben. De nadruk die het rapport legt op de noodzaak van verantwoording, doorzichtigheid en informatie, alsmede van beleidsvormen en instituties die beleidsmakers dwingen in de richting van 'correct milieubeleid', is geheel terecht. Tegelijkertijd is enig wantrouwen op zijn plaats met betrekking tot de kansen voor feitelijke invulling daarvan. Ook het rapport geeft aan dat de obstakels groot zijn, maar tevens wordt gezegd dat juist het huidige tijdvak ook niet eerder voorgekomen mogelijkheden voor verandering biedt. We zullen ze nodig hebben.

Milieu en economische groei

In een aantal gevallen zal er geen sprake zijn van 'win-win'-situaties, maar van noodzakelijke afwegingen tussen milieubelangen en traditionele economische groei. De noodzaak van een goede schatting van kosten en baten wordt voor die gevallen benadrukt, hetgeen gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Juist op het punt van milieu is traditionele kosten-batenanalyse niet op zijn sterkst. Aangezien de economische aspecten gemakkelijker kwantificeerbaar zijn, en de economische belangen vaak groot, kan er in de praktijk een flinke kloof tussen milieubeleid en milieuprestatie ontstaan. Gesteld wordt dat ontwikkelingslanden de meeste van hun milieuproblemen zelf zullen moeten aanpakken en oplossen, maar dat er ook een belangrijke rol is weggelegd voor de rijke landen. Genoemd worden aanpassing van de samenstelling van de hulpprogramma's, investeringen in fundamenteel onderzoek, een open

1. Wereldbank, *World development report 1992: development and the environment*, Oxford University Press, 1992.

handels- en investeringsklimaat, en betaling voor milieudiensten die ontwikkelingslanden leveren, zoals het instandhouden van biodiversiteit en het verminderen van de uitstoot van klimaatgassen. Een succesvolle Uruguay-ronde zou de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden met meer verhogen dan milieubescherming hen zou kosten. In dit verband laat een recente OESO-studie zien dat zelfs gedeeltelijke handelsliberalisatie, overeenkomend met 30% vermindering van protectionisme, tot meer dan \$ 90 miljard extra inkomen in ontwikkelingslanden leidt².

De kosten van een adequaat milieubeleid op een aantal terreinen in ontwikkelingslanden worden geschat op ruwweg 70 miljard dollar per jaar³. De helft daarvan komt voor rekening van betere watervoorzieningen, vermindering van industriële vervuiling en aanpassing van landgebruik. Dat de Wereldbank adequaat milieubeleid ruim opvat, blijkt uit het feit dat gezinsplanning en beter onderwijs voor meisjes, samen goed voor 10 van de 70 miljard dollar, hier ook toe gerekend worden. Hoewel dit grote bedragen zijn, vertegenwoordigen ze slechts 1,4% van het bruto nationaal inkomen van ontwikkelingslanden, en lijken dan minder onoverkomelijk. Daarenboven brengen zulke uitgaven ook meer of minder kwantificeerbare baten met zich mee. De meest directe daarvan is een verhoogde arbeidsproductiviteit vanwege een betere gezondheid en scholing.

Het rapport geeft een aantal voorbeelden van afnemende vervuiling bij stijgend inkomen. Ook het recente GATT-rapport *Trade and the environment* geeft aan dat economische groei niet per se tot grotere vervuiling hoeft te leiden. Als het inkomen toeneemt, zullen landen het zich beter kunnen veroorloven om hun milieu te beschermen, zo stelt het rapport ook, hoewel tevens aangegeven wordt dat dit geen automatisme is. Maar er zijn natuurlijk allerhande andere uitgaven die landen zich beter kunnen veroorloven bij een hoger inkomen. De essentiële vraag is waar ze de voorkeur aan geven, alsmede op welk niveau van inkomen het milieu gaat meetellen. Te veel nadruk op traditionele economische groei en te weinig op milieubescherming in de aanvang van het ontwikkelingsproces kunnen de basis vormen voor dure toekomstige schoonmaakoperaties. De rijke landen kennen daar talloze voorbeelden van.

Handel en milieu

Het rapport is nogal afhoudend ten opzichte van het gebruik van handelsbeleid voor milieudoelstellingen. Gesteld wordt dat het meestal beter is om de vervuiling aan de bron te bestrijden. Handelsbeleid om milieudoelstellingen, bij voorbeeld harmonisatie van milieunormen, binnen andere landen te bereiken stuit daarnaast nog op de overweging dat landen een verschillende milieugebruiksruimte hebben, zoals dat tegenwoordig aangeduid wordt, dat daar comparatieve voordelen mee samenhangen en dat zo'n handelsbeleid een verkapt vorm van protectionisme is. Dat is in zijn algemeenheid een juiste stelling, zij het dat daarbij twee kanttekeningen op zijn plaats zijn. Ten eerste is het moeilijk om de grens vast te stellen tussen gebruik maken van comparatieve voordelen en overdadig exploiteren van het milieu. Ten tweede zijn het, zoals in het rapport ook aangegeven, in ontwikkelingslanden vooral de armsten die de kosten van milieudegradatie dragen, terwijl ze weinig invloed hebben op het milieubeleid. In deze context kan er dus iets wringen tussen armoedebestrijding en economische groei op basis van traditioneel gedefinieerde comparatieve voordelen.

Marktconforme aanpak

Er wordt een alleszins redelijk pleidooi gehouden voor marktconforme aanpak van milieuproblemen, bij voorbeeld via belastingen of verhandelbare vervuilingrechten, in plaats van via fysieke regelgeving. Dat kan ook nog inkomsten opleveren voor de overheid, die dan in de plaats kunnen komen voor "more distortionary sources of revenue common in developing countries, such as trade tariffs and corporate taxes" (blz. 77). Deze laatste suggestie komt enigszins gechargeerd over, omdat de belastingopbrengsten in veel ontwikkelingslanden relatief laag zijn en verhoging daarvan dus welkom is. En bovendien gaat het mij iets te ver om invoertarieven en bedrijfsbelastingen qua verstoring karakter in de economie op een lijn te stellen.

Natuurlijke hulpbronnen

Wat betreft natuurlijke hulpbronnen maakt het rapport zich meer zorgen over de milieu-effecten die gepaard gaan met de winning en de consumptie daarvan, dan over eventuele schaarste daaraan. Schaarste wordt niet als een probleem gezien.

Voor een aantal mineralen is de verhouding tussen jaarlijkse consumptie en reserves afgenomen. Ook de prijzen zijn in de jaren tachtig gedaald. Hoewel deze argumentatie aantrekkelijk en logisch is, zou iets meer onderbouwing van dit optimisme toch welkom zijn, want er rijst toch enige twijfel als daarbij de mogelijke groei van economieën in de komende veertig jaar betrokken wordt. In het rapport wordt aangegeven dat het wereldinkomen in deze periode met een factor 3,4 zou kunnen groeien. Het gemiddelde inkomen in ontwikkelingslanden zou meer dan het drievoudige van nu kunnen bedragen en daarmee ongeveer op het niveau van Mexico anno 1992 komen.

Soms blijft het rapport wat vaag. Zo wordt met betrekking tot beleid ten aanzien van klimaatveranderingen gesuggereerd dat het terugbrengen van emissies van bepaalde gassen weliswaar een optie is, maar dat het ook mogelijk is "to investigate in assets that will mitigate the impact of any climate change on economic and social activities" (blz. 158). Moeten er hogere dijken gebouwd gaan worden? Of moeten we kassen bouwen om verschoond te blijven van de vervuilde atmosfeer? Wat zijn "investments designed to lower the costs of achieving larger reductions (in emissions) should this become necessary in the future (blz. 161)"?

Slot

Concluderend kan gezegd worden dat, ondanks enkele kritische kanttekeningen hierboven, de Wereldbank een gedegen rapport heeft afgeleverd. Doemdenken komt er niet in voor. Integendeel, de nadruk ligt juist op de positieve mogelijkheden, het in vele gevallen samengaan van armoedebestrijding, een goed economisch beleid en milieuverbetering. Dat laatste slaat mijns inziens evenzeer op de situatie in rijke landen, zij het dat daar armoede als oorzaak van milieuproblemen natuurlijk geen vergelijkbare rol speelt.

Ad Koekkoek

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

2. Zie I. Goldin en D. van der Mensbrugghe, *Trade liberalisation: what's at stake?*, OESO Development Centre, Policy Brief nr. 5, mei 1992.

3. Zie tabel 9.1, blz. 174, van het rapport.