

# Succesvol milieubeleid vereist gedragsverandering

**Onlangs heeft de SER zijn advies over het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) vastgesteld. Kern van het advies is dat het NMP te weinig aandacht besteedt aan de noodzaak tot gedragsverandering. Te veel ligt de nadruk op de financiering van milieumaatregelen. De noodzakelijke gedragsverandering moet worden bereikt door een consequente toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. Belangrijke gedragsbeïnvloedende instrumenten zijn ge- en verboden, regulerende heffingen en retoursystemen.**

**DRS. M. BOS – DRS. H. VAN DER MEER – DRS. H. MERKUS\***

## **Kosten van duurzame ontwikkeling**

De drie maatregelenscenario's die het CPB voor het NMP heeft doorgerekend, laten zien dat een intensivering van het milieubeleid slechts tot een beperkte negatieve afwijking van het centrale pad leidt of zelfs de groei licht kan bevorderen (scenario-III waarin het buitenland een overeenkomstig beleid voert)<sup>1</sup>. Het CPB heeft ook een aantal onzekerheidsvarianten doorgerekend. De afwijkende veronderstellingen betreffen loonstarheid, budgetneutrale financiering (door verhoging van de milieuheffingen), verdringing van 'productieve' investeringen door 'milieu'-investeringen en geïnduceerde kapitaalbesparende technologische vooruitgang. In deze varianten (zonder overeenkomstig beleid in het buitenland) neemt de negatieve afwijking van het groeipad toe. Maar in het algemeen zijn de macro-economische gevolgen van de onderzochte onzekerheden niet groot. Vaak vallen ze binnen de foutenmarge van het centrale pad. Bij de scenarioberekeningen blijft ook een aantal positieve onzekerheden buiten beschouwing. Hogere milieukosten kunnen bedrijven er toe brengen om naar nieuwe wegen te zoeken; dit kan leiden tot het ontstaan van een 'milieu-industrie', een mogelijk vergrote export van milieutechnologie en/of een verbeterde concurrentiepositie door het aanbieden van 'schone' producten. Ook de positieve effecten van de verbetering van het milieu zelf en de effecten op de volksgezondheid komen in de scenario's niet tot uitdrukking. De scenario's laten zien dat een vergaand milieubeleid geen belemmering hoeft te vormen voor een aanzienlijke groei van belangrijke macro-economische variabelen zoals productie en consumptie. Tegelijkertijd laten de scenario's echter ook zien dat de milieukosten en de effecten van het beleid op het produktievolume en de werkgelegenheid verschillen tussen de sectoren. Op meso-niveau zijn zowel de afwijkingen van het centrale groeipad als de onzekerheidsmarges belangrijk groter dan op macro-niveau. Achter de macro-uitkomsten kunnen aanmerkelijke sectorale herschikkingen schuilgaan.

Bij de afweging van economische en milieubelangen moet er rekening mee gehouden worden dat schaarste in de natuur vaak een ander karakter heeft dan in de economie. Als de mens niet of nauwelijks in staat is het reproductieproces van natuur en milieu in positieve zin te beïnvloeden hebben de minimumwaarden voor regeneratie een 'hard' karakter en gaat relatieve schaarste, die de economische analyse kenmerkt, over in absolute schaarste. Overbelasting van milieufuncties is in dat geval niet meer goed te maken. Deze andere rol van schaarste in de natuur maakt dat de keuzes die in het milieubeleid worden gemaakt niet vrijblijvend zijn. Uitgangspunt van beleid dient daarom het streven naar een 'duurzame' ontwikkeling te zijn. Dit vereist een structurele aanpassing van productie en consumptie. Geconstateerd wordt dat het NMP zelf aangeeft dat bepaalde tussendoelstellingen en aangekondigde beleidsacties nog onvoldoende zijn om een duurzame ontwikkeling te realiseren. De in het NMP gegeven invulling van het milieubeleid is in de ogen van de raad dan ook slechts een eerste stap in de richting van duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>. De doorberekening van de verschillende milieuscenario's door het CPB geeft geen aanleiding te veronderstellen dat een structurele aanpak macro-economisch niet inpasbaar zou zijn. Bovendien zijn aan het niet voeren van een milieubeleid ook kosten verbonden. Deze milieukosten van een niet schone economische groei kunnen het centrale pad onbegaanbaar maken.

\* De auteurs zijn werkzaam op het secretariaat van de SER. Zij vormden het secretariaat van de commissie NMP (o.l.v. prof. Wolfson) die het advies heeft voorbereid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Voor een nadere bespreking van de scenario's zie M.A. van der Kamp en J. Jantzen, Kiezen en winnen, *ESB*, 2 augustus 1989, blz. 745-748.

2. SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, nr. 17, Den Haag, 1989.

## Strategie van het NMP

Het NMP bevat een groot aantal strategieën. Een duidelijke schets van een hoofdstrategie ontbreekt echter. Een goed aangrijpingspunt daarvoor vormen de drie centrale 'onzekerheden' die het NMP identificeert:

- het gedrag van burgers en bedrijven;
- de opstelling van het buitenland;
- de ontwikkeling van de technologie.

Uitgaande van deze onzekerheden dienen in elk geval de volgende elementen van de hoofdstrategie deel uit te maken:

- versterking van het EG-milieubeleid;
- bevordering van technologische ontwikkeling door toepassing van voortschrijdende normstelling;
- gedragsverandering bij burgers en bedrijfsleven via financiële prikkels in samenhang met een verscherping van het principe 'de vervuiler betaalt'.

Een aanzienlijke versterking van het Europese milieubeleid is van groot belang voor een effectieve aanpak van grensoverschrijdende milieuproblemen, voor het beperken van de mogelijk nadelige gevolgen van een stringent milieubeleid voor de internationale concurrentiepositie, om te vermijden dat nationale milieumaatregelen belemmeringen zouden kunnen opwerpen voor de voltooiing van de interne markt en voor een optimale inzet van R&D-middelen. Naast het via artikel 130 R-T van de Europese Akte te realiseren Europese milieubeleid is het van groot belang dat bij besluitvorming over harmonisatiemaatregelen die gericht zijn op de totstandkoming van de interne markt, het milieu-aspect een voldoende zwaar gewicht krijgt<sup>3</sup>. Het in de Europese Akte (art. 100A lid 3) neergelegde uitgangspunt van een hoog beschermingsniveau voor het milieu dient ook daadwerkelijk in de desbetreffende harmonisatiemaatregelen (zoals de uniforme tariefhoogte voor de accijnzen op minerale oliën) te worden geconcretiseerd. De baten van de voltooiing van de interne markt mogen niet op het spel worden gezet door een tekortschietend milieubeleid. De Nederlandse regering dient zich daarom door een actieve 'milieudiplomatie' maximaal in te spannen voor een versterking van het EG-milieubeleid. Zo kan door in kleiner verband verdergaand milieubeleid te voeren een signaal aan andere landen worden gegeven en kan navolging worden uitgelokt, met als uiteindelijk resultaat het bewerkstelligen van een doorbraak in het EG-milieubeleid.

Het NMP stelt dat een voortschrijdende normstelling kan bijdragen tot vergaande emissiereductie, integraal keten-beheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering. Het ontbreken van een nadere toelichting op deze vermeende relatie is opvallend, aangezien innovatie als een scharnierpunt in het milieubeleid kan worden opgevat. Toepassing van voortschrijdende normstelling houdt ook in aandacht voor het probleem van de versnelde afschrijving. Een bijzonder 'uitdagende' normstelling kan in de praktijk leiden tot een naar nul tenderende restwaarde van bedrijfsmiddelen en een aanzienlijke verkorting van de feitelijke afschrijvingstermijn. Dergelijke afschrijvingsproblemen kunnen deels worden ondervangen door een juiste fase-ring van de invoering van nieuwe, strengere normen. De ijkpunten moeten zodanig worden bepaald dat ze zo goed mogelijk rekening houden met verschillen in gebruikelijke afschrijvingstermijnen. Voorts kan worden bezien of de voortschrijdende normstelling kan worden 'vertaald' in een (periodiek te verhogen) regulerende heffing. Macro kan dan globaal dezelfde reductie in vervuiling worden bewerkstelligd, maar aan de afzonderlijke ondernemingen wordt dan meer ruimte gegeven om zelf te beslissen over de timing van de afstoot en investeringen. Als een dergelijke

faserings of vertaling in heffingen noch de in de diverse milieuwetten voorziene regelingen voor schadevergoeding voldoende soelaas bieden, moet een versnelde fiscale afschrijving dan wel een projectgebonden subsidie worden overwogen. Behalve via de vraagzijde kan technologische ontwikkeling ook via de aanbodzijde in een milieuvriendelijke richting worden bevorderd (versterking van de technisch-wetenschappelijke infrastructuur, pooling van onderzoeksinspanningen en het bevorderen van kennisdiffusie).

## De vervuiler betaalt

Om internalisatie van externe effecten op te leggen moet met name gebruik worden gemaakt van administratieve voorschriften, regulerende heffingen en retoursystemen. Gewaakt moet worden voor een verstrengeling van bestemmingsheffingen en regulerende heffingen. Bestemmingsheffingen zijn gericht op het financieren van bepaalde bestrijdingskosten of beleidskosten van de overheid. Regulerende heffingen hebben een volstrekt ander oogmerk dan bestemmingsheffingen (en dan budgettaire belastingen in het algemeen), namelijk het oproepen van substitutieprocessen door gedragsaanpassing. De opbrengst van de regulerende heffing daalt op termijn sterk omdat via de gewenste substitutie-effecten milieubelastend gedrag wordt teruggedrongen. De last is dan ook geen financieringslast, maar is gelegen in de door de samenleving gewenste gedragsaanpassing.

Het NMP maakt van het economische instrumentarium een onevenwichtig gebruik. Dat blijkt vooral uit het op onderdelen onjuist en oneigenlijk gebruik van bestemmingsheffingen. Aldus wekt het NMP in de praktische uitwerking ten onrechte de indruk dat het milieuvraagstuk vooral een financieringsprobleem zou zijn. De aanpak van de milieuproblematiek moet primair zijn gericht op gedragsbeïnvloeding bij de bron op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'. Alleen als dat niet mogelijk is of als ingrijpen verderop in de keten veel effectiever is, wordt overgegaan op een effectgericht beleid. De wijze van financiering van dat beleid is afhankelijk van de mate waarin vervuilers in het heden en het verleden kunnen worden geïdentificeerd, afzonderlijk of als leden van een redelijk homogene groep. Als het mogelijk is de vervuilers te identificeren, kan ter financiering van een effectgericht beleid een bestemmingsheffing c.q. bijdrage worden geheven of kan een beroep worden gedaan op schuld- of risico-aansprakelijkheid. Waar door erfenissen uit het verleden sprake is van openstaande rekeningen zonder verhaalsmogelijkheid dienen deze te worden voldaan uit de algemene middelen.

## Problemen met heffingen

In het NMP worden alle zogenoemde sectorheffingen en algemene heffingen feitelijk gepresenteerd als bestemmingsheffingen. Dit leidt tot drie soorten onzuiverheden:

- de opbrengst van de bestemmingsheffing komt niet (ten volle) ten goede aan de vastgelegde bestemming; met andere woorden: de heffing is feitelijk geen bestemmingsheffing maar een normale bron van inkomsten van de overheid;
- een bestemmingsheffing wordt toegepast waar financiering uit de algemene middelen geboden is;

3. Voor een nadere uiteenzetting over het EG-milieubeleid en de relatie met de voltooiing van de interne markt zie SER, *Advies 'Our Common Future'*, nr. 06, Den Haag, 1989.

- een belasting wordt ten onrechte als bestemmingsheffing aangemerkt.

Een voorbeeld van de eerste 'fout' zijn de rioolrechten. Deze worden voor de bekostiging van beheer en onderhoud van riolen bij de gebruikers in rekening gebracht (behalve in die gemeenten waar het rioolrecht is ondergebracht in de onroerend-goedbelasting). In de praktijk worden deze middelen niet als doelheffing behandeld, maar vloeien deze de algemene middelen toe. Door het doorsnijden van de band met het beheer en onderhoud van riolen zijn achterstanden ontstaan. Overigens wordt de verhoging van de rioolrechten in het NMP wel ingeboekt voor "riolerings + individuele lozingen". Een voorbeeld van de tweede 'fout' is de aanwending van de WVO-heffing (Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren) voor de financiering van depots voor berging van verontreinigde baggerspecie uit vaarwegen en voor berging van verontreinigende waterbodems. Voor zover de (groepen van) oorspronkelijke vervuilers niet kunnen worden geïdentificeerd behoren dergelijke activiteiten uit de algemene middelen te worden gefinancierd. Een voorbeeld van de derde 'fout' is de verwerking van de dieselaccijnsverhoging. De opbrengst van de dieselaccijns vloeit toe aan de algemene middelen. Het is dan een vreemde constructie om de accijnsverhoging te presenteren als een bestemmingsheffing (of zelfs bijdrage) voor de ontwikkeling van schone vrachtauto's en bussen en voor de bevordering van het goederenvervoer over rail en water. Het zou beter zijn om het regulerende karakter van de dieselaccijnsverhoging te beklemtonen.

Tot voor kort wenste de overheid het karakter van de WABM-heffingen (Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne) zo zuiver mogelijk te houden door bij de aanwending nadrukkelijk de veroorzakingsrelatie te betrekken. In het NMP is sprake van een zekere 'ontaarding' in de toepassing. Zo wordt bij voorbeeld zonder nadere onderbouwing een deel van de opbrengst van de WABM-heffingen (175 miljoen) gebruikt ter financiering van de jaarlijkse extra kosten van de landbouwmilieumaatregelen. Verder kondigt het NMP aan dat chemisch afval dat nu op een niet-verantwoorde wijze op bedrijfsterreinen is opgeslagen, moet worden verzameld en verwijderd op kosten van de veroorzaker. Voor zover het failliete bedrijven betreft en dus de kosten van afvoer van chemisch afval niet verhaald kunnen worden, zullen de kosten volgens het NMP worden gedekt uit de opbrengsten van de WABM-heffingen (25 miljoen) in plaats van uit de algemene middelen. Deze afwijking van de gangbare financiering uit de algemene middelen bij het ontbreken van verhaalsmogelijkheden wordt in het NMP ook niet onderbouwd.

## Verdeling van de kosten

Het principe 'de vervuiler betaalt' impliceert dat de kosten van (bestrijding van) milieuvervuiling in rekening moeten worden gebracht daar waar door besluitvorming beslag wordt gelegd op schaarse milieufuncties. Het doelmatigste aangrijpingspunt voor het in rekening brengen van de maatschappelijke kosten van producten en productieprocessen zal in de regel de producent zijn. Doorberekening van deze milieukosten aan de afnemers is niet bezwaarlijk. In onze geïntegreerde markteconomie is de mate waarin een stijging van de factorkosten (kapitaal, arbeid of milieu) kan worden doorberekend in de prijzen voor afnemers, afhankelijk van de marktstructuur en van de mate waarin concurrenten met een zelfde kostenverhoging worden geconfronteerd. De doorberekening doet geen afbreuk aan het principe 'de vervuiler betaalt'. De doorberekening van de kosten is ook juist: de afnemer is door het aanschaffen

van een milieu-onvriendelijk produkt uiteindelijk de veroorzaker van milieuvervuiling. Door de doorberekening van de kosten ontvangen ook de eindverbruikers het juiste prijs-sigitaal en worden de milieukosten bij alle goederen- en dienstentransacties geïnternaliseerd. Zo gezien betreft de in het NMP gegeven verdeling van de kosten slechts een eerste toerekening. De initiële kostentoerekening geeft niet aan door wie de milieurekening wordt voldaan. Verder moet worden bedacht dat door een tijdig substitutiegedrag de kosten van milieubeleid uiteindelijk lager kunnen uitvallen.

Gelet op de door het CPB berekende koopkrachteffecten van het NMP-pakket op het centrale pad en het feit dat door gedragsaanpassing een deel van NMP-kosten te ontlopen zijn, is de raad van mening dat de inkomensgevolgen voor de huishoudens gemiddeld beperkt blijven. Wel vraagt de raad speciale aandacht voor inkomensgroepen die in de komende jaren niet zouden gaan meedelen in de welvaarts-groei, waardoor het gevaar bestaat voor koopkrachtverlies. Uit het oogpunt van sociaal-economische overwegingen kan toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' op onbillijkheden stuiten. Deze onbillijkheden kunnen voor burgers schuilen in de resulterende inkomensverdeling en voor bedrijven in de gevolgen voor de concurrentiepositie. Bij het zoeken naar compensatiemogelijkheden in beide situaties moet een doorkruising van het principe 'de vervuiler betaalt' bij de consumptieve of productieve beslissing zelf worden voorkomen. Voorwaarde voor toekennen van compensaties moet dus zijn dat de gedragsverandering doorgaat.

Uit het NMP blijkt onvoldoende welke bijdrage de overheid via herschikking dan wel via additionele middelen aan het milieubeleid levert. In het NMP wordt diverse malen gerept van een p.m.-post wat betreft de algemene middelen. Zo is op het gebied van overheidsmaatregelen tegen verzuring sprake van een p.m.-post. Verder zijn geen extra algemene middelen vrijgemaakt voor de bodemsanering, maar wordt slechts aangekondigd dat een studie zal worden verricht naar een andere mogelijkheid van bekostiging van de bodemsanering dan uit de algemene middelen. Voor de sanering van de waterbodems heeft de overheid zich niet echt geëngaat, maar is een p.m.-post 'additioneel' opgenomen. Het feit dat de overheid zich op de verschillende onderdelen van het milieubeleid niet heeft geëngaat bij gebrek aan dekking voor uitgaven is te meer opvallend daar wel sprake is van besluitvorming over diverse typen milieuheffingen en toerekening van kosten aan de doelgroepen.

Een internationale aanpak van het, voornamelijk door de rijke landen veroorzaakte, klimaatprobleem is van belang voor zowel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen, maar ligt buiten het eigenlijke terrein van de ontwikkelings-samenwerking. Het bekostigen van de bijdrage aan het Klimaatfonds uit het accres van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget (250 miljoen) komt de raad dan ook niet juist voor.

**Marko Bos**  
**Hans van der Meer**  
**Henk Merkus**

4. Zie W. Beckerman, *The polluter-pays principle: interpretation and principles of application*, in: OESO, *The polluter pays principle*, Parijs, 1975, blz. 37-66, inz. blz. 42 en 43.