



Wadden gebaat bij rust en berekening

Auteur(s):

Folmer, H.

*Hoogleraar milieu-economie aan de Katholieke Universiteit Brabant en Wageningen Universiteit.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4331, pagina 826, 26 oktober 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

Totdat de kosten en baten van diverse gebruiksmogelijkheden van de Waddenzee bekend zijn, moeten investeringen zoals een windmolenpark worden uitgesteld.

De Waddenzeeregio is voor veel bedrijven, personen en instanties van grote betekenis. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) heeft al jaren de gas- en olievoorraden in het wad op het oog en op gezette tijden worden er pogingen ondernomen om de ooit gedane concessies tot exploitatie te verzilveren. Voor de kokkelvisserij in Noord-Nederland vormt de Waddenzee de bron van hun bedrijvigheid. Pogingen tot beperking kunnen op de nodige weerstand rekenen van zowel vissers als lokale bestuurders. Ook trekt het wad jaarlijks grote aantallen toeristen. Verder is het wad nog een belangrijke locatie van vele andere sectoren, zoals defensie, industrie, landbouw en transport.

Het behoeft weinig betoog dat er legio conflicten bestaan tussen de diverse gebruikers van het wad. Overeenkomstig de poldergedachte is de gebiedsgerichte Wadden Advies Raad (WAR) in het leven geroepen om de verschillende belangen op elkaar af te stemmen. Hiervoor is grondige kennis van het gewicht van ieder der belangen van de grootst mogelijke betekenis. Teneinde tot compromissen te komen is een afweging van de belangen immers onontkoombaar.

Recentelijk heeft de WAR een advies uitgebracht ten behoeve van de Ninth trilateral governmental conference on the protection of the Wadden Sea, die op 31 oktober aanstaande gehouden wordt in het Deense Esbjerg¹. Hierin wordt een pleidooi gehouden voor onderzoek naar de niet-gebruikswaarden van de Waddenzeeregio. Tevens bepleit de WAR in haar advies het gebruik van kosten-batenanalyse als instrument van beleidsvoorbereiding, met name ten behoeve van de afweging van de diverse belangen die in het Waddengebied spelen². In deze bijdrage wil ik ingaan op het belang van dit advies.

Gebruiks- en niet-gebruikswaarden

Van activiteiten als gaswinning is de economische betekenis redelijk bekend. Zo zijn de voorraden gas in het Waddengebied in kaart gebracht. Via een simpel rekensommetje met huidige en toekomstige gasprijzen valt vrij nauwkeurig te bepalen wat de opbrengsten voor de NAM en de schatkist zullen zijn. Een identiek verhaal geldt voor de kokkelvisserij, de industrie, de landbouw en het toerisme.

De bovengenoemde waarden worden veelal aangeduid als gebruikswaarden. Zij zijn afgeleid van het gebruik van de corresponderende goederen en diensten in het economisch proces. De gebruikswaarden hebben betrekking op consumptiegoederen, zoals vis, en inputs in het productieproces, zoals gas.

Naast de gebruikswaarden kent het Wad ook niet-gebruikswaarden, dat wil zeggen waarden van door het wad geleverde goederen en diensten die niet ontleend zijn aan het gebruik in het economisch verkeer. De volgende categorieën niet-gebruikswaarden worden doorgaans onderscheiden³.

» Optiewaarde. Hierbij hecht een economische agent waarde aan het wad in verband met mogelijk toekomstig gebruik. De optiewaarde kan zowel ontleend worden aan consumptief (bijvoorbeeld mogelijke toekomstige recreatie) als productief gebruik (bijvoorbeeld mogelijke toekomstige viskweek).

» Bestaanswaarde. Deze waarde heeft betrekking op het feit dat het loutere bestaan van het wad door economische agenten van belang wordt geacht, ongeacht het directe of indirecte gebruik dat ervan wordt gemaakt. Opgemerkt zij dat hier sprake is van overeenkomsten met bijvoorbeeld kunst. Bestaanswaarden worden met name geassocieerd met unieke goederen zoals de Nachtwacht.

» Legaatwaarde. Deze waarde ontleent het wad aan de betekenis die toekomstige generaties naar de verwachting van de huidige generatie eraan zullen hechten.

Naast de niet-gebruikswaarden en gebruikswaarden worden doorgaans indirecte gebruikswaarden onderscheiden. Zij verschillen zodanig van de conventionele gebruikswaarden dat zij als aparte categorie worden behandeld. Indirecte gebruikswaarden worden ontleend aan de ecologische functies van het wad. Zo vormt de Waddenzee een belangrijke schakel in de kustverdediging en beperkt deze zo de noodzaak tot de aanleg van dijken.

Hoewel de niet-gebruikswaarden niet tot stand komen via markten, zijn de goederen en diensten waaraan zij hun waarde ontleen wel degelijk schaarse goederen, waarvoor mensen bereid zijn offers te brengen.

De totale economische waarde van het wad is de som van de directe en indirecte gebruikswaarden, alsmede de niet-gebruikswaarden. Cruciaal in dit verband is dat naarmate de kennis van de niet-gebruikswaarden gebrekkiger is, het risico van een vertekende afweging van belangen toeneemt, met alle gevolgen voor de beleidsvorming en de sociale welvaart van dien. In een dergelijke situatie is het risico groot dat de bekende, directe en indirecte gebruikswaarden prevaleren boven de onbekende niet-gebruikswaarden. Het gevolg is welvaartsverlies. Het is deze gang van zaken die momenteel het beleid kenmerkt.

Waarderingsmethoden

Het gebruikelijke kader voor de afweging van de diverse waarden van natuurlijk kapitaal wordt gevormd door kosten-batenanalyse (kba). In tegenstelling tot met name de Verenigde Staten speelt in de Nederlandse beleidsvoorbereiding, zoals ten aanzien van ingrepen in de Waddenzee, kba een minder nadrukkelijke rol. In Nederland kennen we de verplichte milieu-effectrapportage (MER) voor ingrepen van een bepaalde omvang in de ruimtelijke ordening. Deze rapportage beperkt zich echter tot een beschrijving van milieu-effecten en biedt geen integraal afwegingskader voor de diverse waarden die in het geding zijn.

In tegenstelling tot de directe gebruikswaarden, waarvoor prijzen als indicatoren beschikbaar zijn en die direct in een kba opgenomen kunnen worden, bestaan er geen prijzen voor de niet-gebruikswaarden⁴. Dit betekent dat de niet-gebruikswaarden langs alternatieve weg vastgesteld moeten worden. Voor dit doel zijn gedurende de afgelopen vijftig jaar de zogenaamde 'stated preference'-methoden ontwikkeld. Bij deze methoden wordt via surveys de betalingsbereidheid ('willingness to pay') voor veranderingen in natuur, landschap of milieu bepaald. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte gebruikswaarden, alsmede niet-gebruikswaarden.

Als alternatief voor de kba wordt soms verwezen naar het principe dat economische activiteiten plaats dienen te vinden binnen ecologische grenzen. Dit is slechts een verschuiving van het probleem omdat een beroep op dit principe onmiddellijk de vraag oproept waar deze grenzen liggen, waarmee we terug zijn bij het oorspronkelijke probleem van de afweging tussen de diverse categorieën waarden.

De 'contingent valuation'-methode (CVM) is de oudste en meest bekende directe waarderingsmethode. Een recente variant is 'conjoint analysis' (CA). Bij beide varianten worden vragen aan respondenten voorgelegd met betrekking tot de betalingsbereidheid voor hypothetische veranderingen, zoals een verbod op gasboringen of beperking van de kokkelvisserij. Bij de CVM wordt de betalingsbereidheid voor een project als geheel vastgesteld, terwijl bij de CA de betalingsbereidheid voor constituerende elementen wordt bepaald, welke vervolgens worden gesommeerd.

Kritiek

De directe methoden zijn aan de nodige methodologische kritiek onderhevig geweest. Een van de kernpunten hierbij is het hypothetische aspect. Omdat er geen sprake is van een feitelijke ingreep en geen feitelijke verplichting tot betalen, bestaat het risico dat de werkelijke betalingsbereidheid afwijkt van de gerapporteerde⁵.

De methodologische problemen zijn uitvoerig geanalyseerd door het zogenaamde noaa-panel onder leiding van de Nobelprijswinnaars Arrow en Solow. Zij hebben richtlijnen opgesteld voor het gebruik van directe waarderingsmethoden⁶. Dit heeft ertoe geleid dat de directe waarderingsmethoden inmiddels als standaard technieken geaccepteerd zijn en in het (beleidsondersteunende) onderzoek op grote schaal worden toegepast, met name in de vs, doch ook in het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen.

Beleidsimplicaties

Hoe moeten in dit kader de actuele plannen van het kabinet om bij de Afsluitdijk een windmolenpark aan te leggen worden gezien⁷? Zoals werd aangegeven, is de huidige kennis van de niet-gebruikswaarden onvolledig. Er is bestaat derhalve een groot risico op inadequate beslissingen en welvaartsverliezen. Onder zulke omstandigheden is het voorzorgsprincipe van toepassing. Het houdt in dat in geval van onzekerheden wordt afgezien van ingrepen die moeilijk terug te draaien zijn.

Dit impliceert voor het windmolenpark een negatief besluit. Immers, het park betekent zware visuele verontreiniging. Ook leidt het tot een bedreiging van het vogelleven in het wad, waaronder een aantal bedreigde soorten. Het park is daarmee in strijd met de Habitat- en Vogelrichtlijn van de Europese Unie. Bovendien is met Denemarken en Duitsland in 1997 in de Verklaring van Stade overeengekomen dat er geen nieuwe parken in het Waddengebied worden aangelegd. Ten slotte zijn er alternatieve locaties voorhanden, zowel op het land als in de Noordzee op veilige afstand van de kust.

1 De betrokken landen zijn Denemarken, Duitsland en Nederland.

2 Zie Wadden Advies Raad, *Advies over het samengaan van economie en ecologie*, WAR, Leeuwarden, juni 2001.

3 Zie bijvoorbeeld P.O. Johansson, Microeconomics of valuation, in: H. Folmer en H.L. Gabel (red.), *Principles of environmental and resource economics*, tweede editie, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, blz. 34-72.

4 De indirecte gebruikswaarden kunnen veelal via prijzen van substituten berekend worden. Zo kan de waarde van het Wad in de kustverdediging afgeleid worden van de kosten voor de aanleg van dijken.

5 Zie R.C. Mitchel en R.T. Carson, *Using surveys to value public goods: the contingent valuation method*, Resources for the future, Washington DC, 1989.

6 K. Arrow, R. Solow, P.R. Portney, E.E. Leamer, R. Radner en H. Schuman, *Report of the NOAA panel on contingent valuation*, Federal Register 58 (10), 4601-14, 1993.

7 Zie Kabinet: windmolenpark Afsluitdijk, *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2001.