

# Marktconform milieubeleid

**Het vervangen van het huidige milieubeleid, dat voornamelijk bestaat uit een uitgebreid stelsel van regelgeving, door een marktconform milieubeleid waarbij gebruik wordt gemaakt van financiële instrumenten, biedt duidelijke voordelen zowel voor het bedrijfsleven als voor de kwaliteit van het milieu. Toch komt een marktconform milieubeleid niet van de grond. Dat komt volgens de auteur omdat het afstuit op politieke blokkades, o.a. bij de milieubureaucratie en bij de ministeries van Financiën en Economische Zaken, die verhoging van de collectieve-lastendruk vrezen. Kansen op een effectiever milieubeleid blijven hierdoor onbenut.**

**PROF. DR. A. NENTJES\***

## Problemen van regelgeving

Het Nederlandse milieubeleid steunt hoofdzakelijk op twee instrumenten: zuivering door de overheid en regelgeving. Bij het bestaande stelsel van regelgeving zijn nogal wat kritische kanttekeningen te plaatsen. Een algemeen bekend bezwaar is dat regelgeving de ondernemingsleiding geen speelruimte laat en de onderneming kan opzadelen met onnodig dure bestrijdingsmethoden<sup>1</sup>.

Naast deze vorm van inefficiëntie, die in de literatuur bekend staat als x-inefficiëntie, doet zich bovendien allocatieve inefficiëntie voor doordat de zuiveringsmaatregelen niet worden getroffen op die plaatsen, dat wil zeggen bij die bedrijven en bedrijfsonderdelen, waar ze tegen de laagste kosten kunnen worden gerealiseerd. Om tot een kosteneffectieve zuivering te komen zou efficiëntie niet alleen een hoofddoelstelling van het milieubeleid moeten zijn, maar dienen de beleidsmakers ook over volledige informatie te beschikken ten aanzien van beschikbare milieutechnieken en de specifieke kostensituatie in de ondernemingen die onder de milieuregels vallen. Het gebrek aan gedetailleerde informatie is een van de cruciale problemen bij pogingen tot sturing via geboden en verboden en er zijn geen redenen om aan te nemen dat de milieusector hierop een uitzondering vormt. Daarnaast vormt de gedecentraliseerde uitvoering van het milieubeleid een extra bron van scheeftrekking en daardoor van allocatieve inefficiëntie. Veelvuldig hoort men de klacht dat verschillende lagere overheden voor een zelfde soort bedrijf verschillende eisen stellen<sup>2</sup>.

Het gaat niet alleen om inefficiëntie; daarnaast moet ook de effectiviteit van regelgeving ter discussie worden gesteld, vooral de beleidseffectiviteit op langere termijn. De overheid zou graag scherpe eisen stellen om zo een goede milieukwaliteit te waarborgen. Maar ze wordt daarbij beperkt door wat er op de markt is aan zuiveringstechnieken, die bovendien nog betaalbaar moeten zijn voor het bedrijfsleven. Als er uitsluitend economisch haalbare technieken beschikbaar zijn met een betrekkelijk laag zuiveringsrendement zit er niet anders op dan deze voor te schrijven.

Hierdoor dreigt het beleid echter in een vicieuze cirkel gevangen te raken. Omdat de bestaande techniek wordt voorgeschreven, ontbreekt het voor het bedrijfsleven aan impulsen om te investeren in onderzoek naar en ontwikkeling van schonere technieken. De ontwikkeling van de milieutechniek stagneert. Vooral op langere termijn heeft dat ernstige gevolgen, omdat bij voortgaande produktiegroei de potentiële vervuiling ook blijft toenemen en er dus dringende behoefte bestaat aan verdere verbetering van zuiveringstechnieken.

Zouden deze moeilijkheden niet grotendeels te vermijden zijn door in het milieubeleid meer gebruik te maken van financiële instrumenten? In het nu volgende zullen we die vraag met ja beantwoorden, maar tevens aantonen dat deze weg om politieke redenen vrijwel onbegaanbaar is.

## De regulerende heffing als alternatief

Als alternatief voor het instrument regelgeving is er door economen vanaf het begin van de jaren zeventig gepleit voor een aanpak die minder steunt op regels en meer gebruik maakt van financiële prikkels<sup>3</sup>. De ontwerpers van het milieubeleid moeten beter bestuderen hoe markten werken, zo luidt hun boodschap. Op dezelfde wijze als prijzen werken in de markteconomie zou in het milieubeleid een

\* Hoogleraar economie en openbare financiën aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Dit knelpunt doet zich in het bijzonder voor indien de regelgeving in de vorm van zogenaamde middelvoorschriften wordt genomen. Dit probleem is te ondervangen door doelvoorschriften te hanteren. Overigens kan het voorschrijven van de middelen ook voordelen hebben, met name ingeval er kleine vervuilers zijn voor wie het verzamelen van informatie over allerhande milieutechnieken te duur is.

2. Zie onder andere J. Nobel, Bestrijding van luchtverontreiniging bij lakverwerkende industrie, *Energiebeheer en afvalbeheer*, november 1986, blz. 41-45.

regulerende heffing of bestemmingsheffing zijn toe te passen. Vervuilen staat dan in beginsel vrij, maar het vervuilende residu wordt wel belast; bij voorbeeld een vast bedrag per inwonerequivalent afvalwater of per kg uitgestoten zwaveldioxide. De vervuilers zullen dan aan het zuiveren van hun produktieproces kunnen verdienen. Ze wegen het bedrag van de te betalen heffing af tegen de zuiveringskosten die moeten worden gemaakt om van de betalingsverplichting af te komen. Uitbreiding van de zuiveringscapaciteit is financieel voordelig indien de kosten verbonden aan die uitbreiding lager zijn dan het bedrag aan heffingen dat zo wordt uitgespaard<sup>4</sup>.

Een uiterst belangrijk economisch voordeel is dat de zuivering nu daar zal gaan plaatsvinden waar zij tegen de laagste kosten kan worden uitgevoerd. Wie lage zuiveringskosten heeft, is immers voordeliger uit door lozingen te voorkomen. In de praktijk zullen dit dikwijls nieuw te vestigen bedrijven zijn en bedrijven die op het punt staan een deel van hun productiecapaciteit te vernieuwen. Emissiebeperking tegen de laagst mogelijke kosten voor de samenleving is niet louter een voordeel in eng economische zin. Ook het milieubeleid zelf is er mee gediend omdat deze aanpak een van de belangrijkste weerstanden – de kosten voor het bedrijfsleven – vermindert.

Met het oog op een effectieve aanpak van het milieuprobleem op de langere termijn is bijzonder belangrijk dat de heffing tevens een financiële prikkel vormt om onderzoek en ontwikkeling van schonere produktietechnieken te ontameren. Indien de onderneming erin slaagt de zuivering te vergroten spaart ze immers uitgaven aan heffingen uit. De vicieuze cirkel van stagnerende innovatie in zuiveringstechnieken, die bij regelgeving dreigt, wordt zo doorbroken.

## Een praktijkvoorbeeld

Doordat de regulerende milieuheffing nergens is toegepast, heeft ze haar superioriteit ten opzichte van regelgeving niet empirisch kunnen bewijzen. De voorstanders zijn op a-priori-argumenten aangewezen. Daarnaast moeten ze het hebben van de flinters empirisch bewijs die worden opgeleverd door de hier en elders wel gangbare bestemmingsheffing. Die heeft tot doel financiële middelen te leveren voor bepaalde uitgaven van het milieubeleid. In veruit de meeste gevallen valt er geen enkele regulerende werking aan te tonen, om de eenvoudige reden dat het bedrag van de bestemmingsheffing daarvoor veel te laag is, of omdat de heffingsgrondslag niet de vervuiling zelf is. De Nederlandse brandstofheffing is daar een duidelijk voorbeeld van. De enige bestemmingsheffing die wel sterk regulerend blijkt te werken is de heffing krachtens de wet verontreiniging oppervlaktewateren (wvo). Deze heffing, die is bedoeld om de kosten van collectieve zuivering te dekken, blijkt zo hoog uit te vallen dat het voor de grote vervuilers goedkoper is in eigen beheer te zuiveren<sup>5</sup>.

Nu is de Nederlandse wvo-heffing een internationaal veel geciteerd voorbeeld van de kracht van de heffing. Meestal verzuimt men daarbij te vermelden dat deze uitwerking van deze heffing eigenlijk een soort bedrijfsongeval is. Het was namelijk helemaal niet de bedoeling van de wetgever om het zelf zuiveren te stimuleren. Voor beheerders van collectieve waterzuiveringsinstallaties is het alleen maar lastig. Het bemoeilijkt hun planning en als regel ervaren bedrijven die zelf willen zuiveren van hun kant meer tegen- dan medewerking<sup>6</sup>.

## Politieke blokkades tegen de heffing

Argumenten genoeg voor regulerende heffingen. Toch hebben alle pleidooien van economen niets uitgehaald. Het Nederlandse milieubeleid kent geen enkele regulerende heffing en in het buitenland, zelfs in de Verenigde Staten, is het niet anders. Dat vraagt om een verklaring.

Ik wil hier niet ingaan op allerlei milieutechnische detailbezwaren die grotendeels berusten op misverstanden en op te ruimen zijn indien men werkelijk de overstap naar meer marktconforme instrumenten zou willen overwegen. Om een voorbeeld te noemen: de opvatting dat bij een regulerende heffing dure permanente registratie van emissies noodzakelijk is. In werkelijkheid kan men volstaan met een schatting vooraf van de emissies die vrijkomen bij de toegepaste techniek en met steekproefgewijze controle van de productie-inrichting. Dezelfde controle-eis geldt indien de bestaande wetgeving wordt aangevuld met een behoorlijk handhavingsbeleid. Ook allerlei andere argumenten die tegen de heffing zijn aangevoerd, blijken bij nadere beschouwing bij regelgeving of overheidsproductie dezelfde problemen op te leveren<sup>7</sup>. De wezenlijke weerstanden tegen regulerende heffingen liggen veel dieper verankerd. Om te beginnen was in de jaren zeventig de hele politieke cultuur sterk anti-markt. De bewering dat marktconforme instrumenten beter werken dan gedragsregels stuitte alleen daardoor al op weerstand. Hoewel vandaag de slinger naar de andere kant is doorgeslagen blijven andere blokkades onverbiddeijk overeind.

## De milieubureaucratie

Een van die hindernissen vormt de milieubureaucratie zelf. Het systeem van milieuregelgeving past binnen een lange regelgevingstraditie. Men is er vertrouwd mee. Zo'n ingesleten stelsel wordt niet makkelijk opgegeven voor nieuwlichterij die zich in de beleidspraktijk nog niet heeft kunnen bewijzen. Dit geldt te meer waar de milieubureaucratie zelf vooral wordt gerecrueteerd uit de geleerden van technici en juristen. Men kan dan moeilijk verwachten dat de argumenten van economen, zelfs als ze worden begrepen, zo worden verinnerlijkt dat ze tot systeemsverandering aanzetten. Het is dus zeer wel te begrijpen dat men bij het opbouwen van de nieuwe milieuwetgeving in de jaren zeventig heeft voortgebouwd op het reeds vastgelegde, vertrouwde stramien van regelgeving. De keerzijde hiervan is dat er van de zijde van het ministerie ook nooit een onbevooroordeelde studie is gedaan naar de mogelijkheid om voor een aantal terreinen de regulerende heffing of andere financiële instrumenten te hanteren als alternatief voor het beleid van vergunningen en standaardvoorschriften.

Het hoofdargument waarmee in recente nota's de regulerende heffing wordt afgewezen is: "... het niet bij voorbaat vaststaan van het effect. Directe regulering geeft in het algemeen een grotere zekerheid dat het beoogde doel ook

3. Zie vooral het baanbrekende artikel van W.J. Baumol en W.E. Oates, The use of standards and prices for protection of the environment, in: P. Bohm en V.E. Kneese (red.), *The economics of environment*, MacMillan, Londen, 1971, blz. 53-66.

4. Ieder bedrijf breidt de zuivering uit tot het punt waar de marginale zuiveringskosten gelijk zijn aan de heffing. Zie Baumol en Oates, op. cit.

5. J. Th. A. Bressers, *Beleidseffectiviteit en waterkwaliteit*, dissertatie, Enschede, 1983. J. Schuurman en J. Tegelaar, De regulerende werking van de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren (een kwantificering), *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5614, 1983, blz. 1561-1577. J. Schuurman, *De prijs van water*, dissertatie, Leiden, 1988.

6. Zie A. Frank en H.J.J. Swarte, *Milieutechnologie, toepassing in kleine en middelgrote ondernemingen*, Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde, Rotterdam, 1986.

7. Zie voor een overzicht A. Nentjes, De heffing in het milieubeleid, *Intermediair*, 1975, nr. 13, blz. 27-31.

daadwerkelijk wordt bereikt<sup>8</sup>. Uit deze passage spreekt duidelijk de angst van de bestuurder de greep op de gang van zaken te verliezen. Hij moet maar afwachten hoe het bedrijfsleven zal reageren op de ingestelde heffing. Vergeen wordt dat bij regelgeving het gevoel greep te hebben op de vervuiling niet altijd correspondeert met de bestaande werkelijkheid. Met de handhaving van de milieuregelgeving is het immers niet zo best gesteld.

Hoe sterk is nu de bewering dat toepassing van financiële instrumenten onvoldoende zekerheid biedt dat de beoogde zuivering metterdaad wordt bereikt? Uiteraard dient de beleidsmaker zich om de juiste hoogte van de heffing vast te stellen te informeren over de belangrijkste zuiveringstechnieken, de te behalen zuiveringsrendementen en de kosten daarvan. Maar precies die informatie is nu ook al vereist om te kunnen bepalen hoe streng de standaardvoorschriften en vergunningvoorwaarden mogen zijn. De uitvoeringsproblemen die kunnen ontstaan doordat er bij heffingen gewerkt moet worden met onzekere informatie zullen bij regelgeving evenzo goed tot moeilijkheden leiden. Zo zal bij een aanvankelijke sterke onderschatting van de zuiveringskosten onder het heffingssysteem de feitelijke zuivering achterblijven bij de verwachtingen; maar in zo'n geval zou er ook sterke politieke druk komen om de vergunningeisen c.q. standaardvoorschriften af te zwakken.

### Het bedrijfsleven

De houding van het bedrijfsleven is, voorzichtig gezegd, ambivalent. Een positieve ontwikkeling is dat in het bijzonder de grote concerns tegenover de buitenwereld de ernst van de milieuproblematiek erkennen en tevens de verantwoordelijkheid aanvaarden als partij die een leidende rol heeft te spelen bij het zoeken en vinden van oplossingen. Dit is een belangrijke stap vooruit. In het verleden werd al te gemakkelijk de verantwoordelijkheid afgeschoven naar de overheid, die maar met de nodige regelgeving moest komen. Een tweede op zich te waarderen element in de nieuwe opstelling is de uitgesproken voorkeur voor zelfregulering: een grotere verantwoordelijkheid voor de bedrijven zelf bij het interne milieubeheer. Dit alles neemt niet weg dat het ondernemingsmanagement zelf meer dan wie dan ook zal beseffen dat er tussen de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming en de eis van ondernemingsrentabiliteit een spanningsrelatie bestaat<sup>9</sup>. Vervuilingsheffingen brengen de twee typen doelstellingen meer met elkaar in één lijn doordat er aan schoner produceren nu ook een financiële beloning is verbonden, namelijk de besparing op het heffingenbedrag. Binnen de grotere ondernemingen versterkt het de positie van de afdelingen en personen die in het bijzonder verantwoordelijk zijn voor het interne milieubeheer. Een meer integrale aanpak van de bedrijfsmilieuproblematiek, waarvoor de medewerking van velen nodig is, zal ook op minder weerstanden stuiten als aan de resultaten van zo'n samenwerking financiële opbrengsten zijn verbonden.

Ondernemingsorganisaties die hun verantwoordelijkheid voor het milieu ernstig nemen zouden een systeem van heffingen in zekere zin als een bondgenoot kunnen beschouwen. De werkelijkheid is tot nu toe anders. VNO en NCW zijn verklaarde tegenstanders van heffingen omdat betalen voor de restlozing de milieulasten van bedrijven verder opstuwt. Ze worden in die opstelling gesteund door het Ministerie van Economische Zaken. In het versluiserende ambtelijke jargon heet het dat 'industriepolitieke overwegingen' zich tegen toepassing van vervuilingsheffingen verzetten. De angst dat de internationale concurrentiepositie door de kostenstijging zal verslechteren speelt voor EZ een hoofdrol. Het is wel opmerkelijk dat de economen op dit ministerie niet verder kijken dan de partiële belangen

van de heffingsplichtige bedrijven en deze niet afwegen tegen onder andere de efficiëntievoordelen.

Een nieuwe bondgenoot in het verzet tegen milieuheffingen is het Ministerie van Financiën. Milieuheffingen worden tot de collectieve lasten gerekend. Het regeerakkoord verbiedt de stijging van de collectieve-lastendruk en als een Cerberus waakt Ruding over deze afspraak; daarmee tevens een politieke blokkade opwerpend tegen een marktconform en kosteneffectief milieubeleid.

### De milieubeweging

De enige groepering die wel wat in financiële instrumenten ziet, is de milieubeweging. In de jaren zeventig was men nog tegen want, zo luidde een argument, de vervuiler koopt via de heffing het recht om te vervuilen. Dat bij het systeem van regelgeving de restvervuiling gratis was, werd over het hoofd gezien. We kunnen toch niet aannemen dat men dat ethisch meer verantwoord vond. De milieu-organisaties zijn nu pragmatischer en zien het nut van financiële prikkels in. Dit blijkt onder andere uit de nota *Milieubeleid via de portemonnee* van de Stichting Natuur en Milieu<sup>10</sup>. Toch zal ook de milieubeweging niet te porren zijn voor een volledige omschakeling van het voorschriftenbeleid naar een beleid gebaseerd op regulerende heffingen. De verklaring daarvoor is mijns inziens voornamelijk sociaal-psychologisch van aard. Veel acties van milieugroepen waren en zijn gericht tegen de gevolgen van marktprocessen. Het wantrouwen tegen de markt zit daardoor diep geworteld en de bewering dat de markt ook kan worden gebruikt voor milieudoelinden stuit op niet weg te redeneren weerstanden.

### De politieke partijen

In het huidige politieke krachtenveld is niet één uitgesproken voorstander te vinden van vervanging van de bestaande regelgeving door een stelsel van financiële instrumenten; daarentegen zijn er wel evidente tegenstanders, zij het om uiteenlopende redenen. De politieke partijen blijken in deze kwestie niet in staat een eigen onafhankelijk standpunt te formuleren. Hun opstelling is een mix van de geschetste belangenposities, waarbij de weging van de afzonderlijke argumenten wordt bepaald door de plaats die de partij inneemt in het politieke spectrum. Politieke verschuivingen blijken daardoor niet in staat de barrières tegen de toepassing van marktconforme milieubeleidsinstrumenten te doorbreken. De ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bevestigen dat. Het gaat hier niet om een specifiek Nederlands verschijnsel maar om een krachtenspel dat een algemeen kenmerk is van de ontwikkelde markteconomie.

8. *Notitie alternatieve financieringsstelsels*, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 474, nr. 6, blz. 24. Zie verder ook de *Nota milieuheffingen*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 658, nrs. 1-2, blz. 10, de notitie *Financiële structuur milieubeleid*, Tweede Kamer, 1983-1984, nrs. 1-2, blz. 7 en de Memorie van toelichting bij het hoofdstuk financiële bepalingen in de WABM, blz. 14. De gelijklopende opvatting werd eerder al verwoord in de *Nota instrumenten milieuhygiënisch beleid, heffingen en fysieke reguleringen*, Tweede Kamer, 1974-1975, 13 100, nr. 2.

9. Meer ruimte voor zelfregulering dient overigens wel gepaard te gaan met waarborgen dat de gewonnen vrijheid ook in een effectievere aanpak van de milieuvervuiling resulteert. Milieu-auditing en milieu-accounting kunnen uitgroeien tot belangrijke controle-instrumenten. Er kan dan een nieuw evenwicht ontstaan tussen vrijheid naar binnen en verantwoording naar buiten.

10. Stichting Natuur en Milieu, *Milieubeleid via de portemonnee*, Utrecht, 1985.

## Naar politiek haalbare marktinstrumenten?

De politieke weerstand tegen een marktconform milieu-beleid is zo diep geworteld dat het illusoir is om te verwachten dat een omschakeling tot de reële mogelijkheden behoort. Het is daarom zinvoller te verkennen wat de kansen zijn voor bijstellingen of aanvullingen op onderdelen. De vraag luidt dan welke mogelijkheden er zijn om het stelsel van vergunningen en standaardvoorschriften te ondersteunen en te versterken met financiële instrumenten, bij voorbeeld met regulerende heffingen.

Er wordt wel gesteld dat een heffing als aanvulling op het vergunningenbeleid geen effect heeft omdat via regelgeving de milieudoelstellingen al worden gerealiseerd. Wie dit beweert gaat uit van een ideaalvoorstelling van het bestaande milieubeleid die pertinent onjuist is. Het feit dat regels bestaan wil nog niet zeggen dat ze worden nageleefd. In de praktijk blijkt telkens weer dat de feitelijke uitvoering van het beleid achterloopt bij de beleidsvoornemens. Een extra prikkel kan daarom zeker geen kwaad. De heffing geeft die en wel op de volgende manieren:

- verdragende tactieken bij onderhandelingen over en het uitvoeren van zuiveringsinvesteringen worden ontmoedigd. De feitelijke ervaringen met de vvo-heffing deze stelling bevestigen<sup>11</sup>;
- bij permanente registratie heeft het bedrijf er financieel belang bij dat ook feitelijk de emissies in de loop van de tijd zo klein mogelijk blijven. De heffing stimuleert dan een zorgvuldig intern milieubeheer;
- er bestaat een financiële prikkel om aan onderzoek naar en ontwikkeling van schonere technieken te werken;
- daar waar de zuiveringskosten lager zijn dan door de regelgever werd ingeschat, kan het financieel aantrekkelijk zijn om met emissiebeperking een stap verder te gaan dan de vergunning eist. Doordat de maatregelen zich concentreren in de bedrijven waar de bestrijdingskosten het laagst zijn, wordt zo tevens de allocatieve efficiëntie bevorderd.

### Het algemene schadevergoedingsfonds

Een voorbeeld van zo'n aanvullend financieel instrument zou zijn een door heffingen gefinancierd algemeen schadevergoedingsfonds. Voorlopig wil VROM daar nog niet aan<sup>12</sup>. Toch zijn er goede argumenten voor. In de praktijk blijkt het voor hen die schade lijden uitermate moeilijk tot onmogelijk de schade te verhalen op de vervuilers. Allereerst moet het bewijs geleverd worden dat er schade is en dat deze bovendien veroorzaakt wordt door een aanwijsbare vervuiling. Vervolgens is er het probleem wie men moet aanspreken. Gezien de hoge proceskosten die het gevolg zijn van deze complicaties, gevoegd bij de onzekerheid over de uitspraak, moet de schade bijzonder groot zijn, alvorens men tot juridische actie overgaat. Daardoor blijven de schadeclaims ver achter bij de werkelijk geleden schade. Bedrijven worden niet geconfronteerd met de externe kosten, noch via de markt, noch via de rechter en in het tempo waarin het milieubeleid van de EG zich nu ontwikkelt ook niet via het regelgevingsbeleid.

Het instellen van een schadevergoedingsfonds brengt hierin verandering. Uitkeringen kunnen worden vastgesteld volgens algemene criteria. Schade aan bossen bij voorbeeld kan gerelateerd worden aan het type bos, de omvang van de zure depositie ter plekke en de aard van de bodemgesteldheid. De schade wordt via de heffing doorberekend naar de veroorzakers<sup>13</sup>.

Meettechnisch levert de heffing geen probleem op indien ze opgelegd wordt aan een beperkt aantal belangrijke emissies van de grootste vervuilingbronnen. Ook de perceptiekosten zijn dan relatief laag. Het grote politieke struikelblok zal de weerstand bij het bedrijfsleven en de Minis-

teries van Economische Zaken en van Financiën tegen financiële lastenverzwaring blijken te zijn. Het is onwaarschijnlijk dat Nederland afzonderlijk zo'n heffingsstelsel zou invoeren. Misschien wil onze minister van Milieu zo'n stelsel binnen de EG bepleiten, maar op dat niveau ligt er het probleem dat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Zuideuropese landen er niets in zullen zien.

### De produktheffing

Op een specifiek terrein is het Ministerie van VROM bereid regulerende heffingen te overwegen, namelijk binnen het produktbeleid. De heffing zou dan zelfs als alternatief mogen dienen voor produktvoorschriften. Zo'n heffing kan bijzonder effectief zijn als er goede milieuvriendelijke substituten voor het produkt bestaan. Waar deze nog ontbreken bevordert de heffing de ontwikkeling van geschikte vervangers. Naast regulerende heffingen liggen er in de produktsfeer eveneens mogelijkheden voor statiegeldsystemen en terugbrengpremies<sup>14</sup>.

De welwillende geluiden kunnen niet verhullen dat er tot nu toe weinig aan concrete beleidsdaden valt te melden. Er is niet meer dan één produktheffing ingesteld: op ongefode normale benzine. Deze bleek wel bijzonder effectief: de producent nam het produkt uit de handel. Verder wordt er nog gestudeerd. De resultaten van een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van de produktheffing dat in 1986 had moeten starten zijn nog steeds niet bekend gemaakt.

Misschien moeten we ook verwachten dat het maar weinig tot feitelijke toepassing zal komen doordat het dreigen met produktheffingen of statiegeld als effectief politiek drukmiddel gaat fungeren om 'vrijwillige' overeenkomsten tussen producenten en ministerie af te dwingen. Het is in ieder geval opvallend dat producten waarvoor tot nu toe dergelijke convenanten tot stand kwamen – fosfaathoudende wasmiddelen, cfk-drijfgassen, cadmiumhoudende producten, kwik-batterijen – zich bij uitstek lenen voor toepassing van het financiële instrumentarium.

### De egalisatieheffing

Het Ministerie van VROM laat verder de mogelijkheid open tot het instellen van zogenaamde egalisatieheffingen<sup>15</sup>. De egalisatie van lasten over de veroorzakers van een bepaalde verontreiniging wordt bereikt door hen die van het treffen van zuiveringsmaatregelen zijn vrijgesteld via egalisatieheffing te laten bijdragen in de kosten van veroorzakers die wel maatregelen moeten nemen. Voor de betrokken sector als geheel nemen de financiële lasten niet toe; wat de ene particulier betaalt vloeit in de zakken van andere personen of ondernemingen. Zelfs voor de vervuilers die de heffing moeten opbrengen kan het een financieel voordeel betekenen indien daarmee wordt voorkomen dat zij zelf maatregelen moeten treffen die duurder zouden uitvallen dan het heffingsbedrag.

Ondanks de kennelijke sympathieën bij VROM voor egalisatieheffing zitten er aan de invoering ervan wel politieke haken en ogen. Een door milieuheffingen gevoed sa-

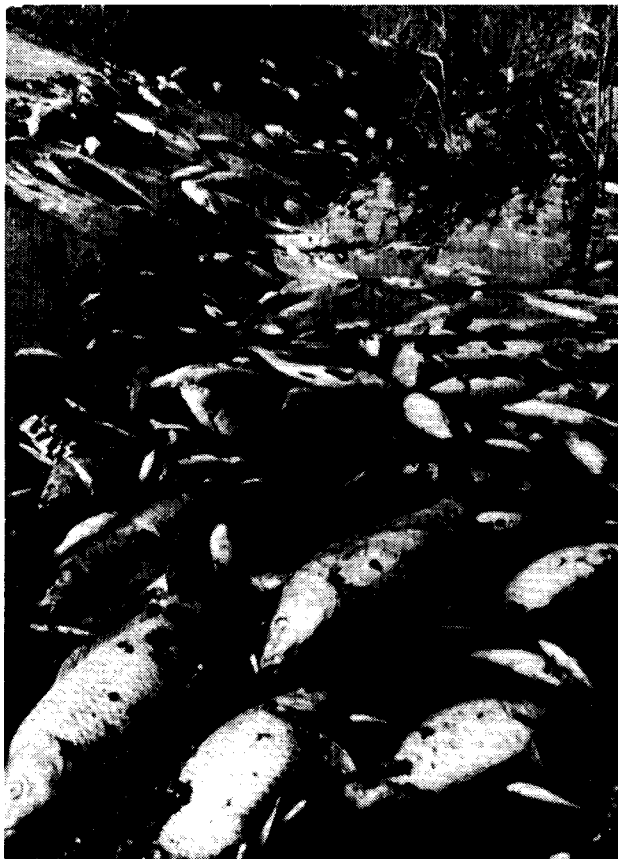
11. Zie H. Bressers, Geld voor milieubeleid of milieubeleid met geld? *Milieu en Recht*, 1987-4, blz. 113-123, i.h.b. blz. 117.

12. Memorie van toelichting bij het hoofdstuk financiële bepalingen in de WABM, blz. 32.

13. Het bestaande Fonds Luchtverontreiniging biedt weliswaar de mogelijkheid om uitkeringen te doen in gevallen van schade door luchtverontreiniging, maar deze zijn onderhevig aan diverse beperkingen. Een van de belangrijkste is dat de schade moet zijn ontstaan door plotseling optredende verhoogde luchtverontreiniging. Sluipende schade – zoals schade door zure regen – wordt niet uit het fonds vergoed. Bovendien zijn er slechts zeer geringe financiële middelen beschikbaar gesteld voor dit fonds.

14. Memorie van toelichting bij het hoofdstuk financiële bepalingen van de WABM, blz. 14.

15. Memorie van toelichting bij het hoofdstuk financiële bepalingen van de WABM, blz. 16.



De vis wordt duur betaald

(foto ANP)

neringsfonds dat volledig wordt hergebruikt voor de financiering van milieu-investeringen door het bedrijfsleven verhoogt dan wel niet de netto lasten van de particuliere sector, maar omdat in de gangbare definitie van collectieve lasten de aanwending van de gelden buiten beschouwing blijft, treedt er boekhoudkundig wel een verzwaring van de collectieve lasten op. En dat betekent een vrijwel zeker politiek veto van het Ministerie van Financiën op verdere voorstellen. Dit lot lijkt nu beschoren aan de door de Stichting Natuur en Milieu uitgewerkte gedachte om de investeringen tegen zure-regenemissies te bevorderen door enerzijds aanscherping van de milieu-eisen, anderzijds subsidiëring van de benodigde investeringsuitgaven uit de opbrengsten van heffingen op emissies van ammoniak, stikstofoxyden en zwaveldioxyden<sup>16</sup>.

### Verhandelbare emissierechten

Alleen al de politieke verwickelingen die een bredere toepassing van de heffing bemoeilijken, vormen voldoende aanleiding om de kansen te verkennen voor andere marktconforme instrumenten van milieubeleid; bij voorbeeld de verhandelbare emissierechten. Uitgangspunt bij dit systeem is dat bedrijven te zamen hun emissies beneden een door de overheid vastgesteld plafond houden. Aan de betrokken groep bedrijven wordt overgelaten op welke wijze ze de benodigde zuiveringscapaciteiten onder elkaar verdelen. In de oorspronkelijke conceptie was het de opzet dat de overheid zou optreden als een veilingmeester die de emissierechten bij opbod verkoopt. In theorie drijft de concurrentie tussen de kopers van emissierechten de prijs op tot het niveau waarbij de vraag naar emissierechten – bij voorbeeld uitgedrukt in kg SO<sub>2</sub>-uitstoot – gelijk is aan het 'aanbod' door de overheid. Zo'n stelsel stuit echter op hetzelfde politieke bezwaar als de regulerende heffing: het zou extra bedrijfslasten met zich meebrengen doordat er nu voor de restemissies moet worden betaald. Bovendien moet deze kostenstijging als een verhoging van

de collectieve lasten worden aangemerkt. De opbrengsten vloeien immers in de overheidskas.

De bezwaren zijn voor een groot deel weg te nemen door bij de start de emissierechten te verdelen over de gevestigde bedrijven, bij voorbeeld naar rato van de bij vergunning toegestane lozingen. Vervolgens kan er dan handel in emissierechten ontstaan tussen ondernemingen doordat bedrijven die tegen lage kosten kunnen zuiveren hun emissies zo sterk inperken dat ze emissierechten overhouden. Deze worden verkocht aan bedrijven die emissierechten tekortkomen omdat zuiveren voor hen te duur wordt. De bedragen die over en weer worden betaald blijven binnen de betrokken sector. Er is geen extra last. Integendeel, het instrument levert voor alle bedrijven te zamen kostenbesparing op doordat de zuivering zich concentreert bij die bedrijven en die bedrijfsonderdelen waar dit tegen de laagst mogelijke lasten kan worden gerealiseerd. Evenmin kan worden beweerd dat de collectieve lasten stijgen. Het gaat immers om transacties tussen bedrijven; er komt geen overheid aan te pas. De lange-termijneffectiviteit van het milieubeleid wordt bevorderd doordat het systeem een financiële premie zet op milieu-innovatie. Bedrijven die er in slagen het zuiveringsrendement te verhogen houden immers emissieruimte over en kunnen deze te gelde maken.

Verhandelbare emissierechten komen vooral in aanmerking voor toepassing op emissies waarvoor de nationale (of regionale) plafonds op middellange termijn aanzienlijk omlaag moeten. Zure-regenemissies en mest vormen in het oog springende voorbeelden.

Een stelsel van verhandelbare rechten op SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies uitgestoten door grote vuurhaarden en eventuele ammoniak-emissies door de landbouw valt goed uit te voeren. Het is een alternatief als het door de Stichting Natuur en Milieu voorgestelde saneringsfonds zure regen niet haalbaar blijkt. Voorts kan in het bodembeschermingsbeleid een stelsel van verhandelbare mestquota worden ingepast dat de verstarrende regelgeving die gericht is op beheersing van de mestproductie grotendeels kan vervangen.

## Conclusies

In dit artikel hebben we een politiek-economische verklaring gegeven voor het onbenut laten van marktconforme instrumenten van milieubeleid, niet alleen in de jaren zeventig, maar zelfs in de jaren tachtig door kabinetten die 'marktgerichtheid' hoog in het vaandel voeren. De politieke randvoorwaarden, zoals onder andere gesteld door het regeerakkoord, maken de ruimte voor marktinstrumenten bijzonder klein, ondanks alle politieke lippendienst<sup>17</sup> en ondanks het feit dat de sociaal-economische voordelen van marktconform milieubeleid behoorlijk hard zijn aangevoeld. Een stelsel van verhandelbare emissierechten lijkt nog het kansrijkst.

A. Nentjes

16. Stichting Natuur en Milieu, *Zure regen, een nieuw beleid*, Utrecht, 1987. In een zeer recent rapport (*De hoofdlijnen van een egaliserend verzuringfonds*, VROM, 1988) wordt geconcludeerd dat zo'n fonds technisch mogelijk is. In het ambtelijk voorwoord bij deze door DHV verrichte studie wordt vermeld dat verder onderzoek vereist is.

17. In het *IMP milieubeheer 1985-1989* lezen we: "In het vervolg zullen bij ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens stelselmatig ook de mogelijkheden die financiële instrumenten bieden om de voornemens te verwezenlijken, in de beschouwing worden betrokken. Tevens zal onderzoek worden verricht naar nieuwe mogelijkheden voor toepassing van financiële prikkels in het kader van het lopend beleid" (blz. 120, 121).