

Milieu en economie

Milieu problemen vormen sinds het begin van de jaren zeventig een erkend terrein van overheidszorg, nadat in de jaren zestig de ernst van die problemen steeds duidelijker werd. Inmiddels zijn de toen in het oog lopende milieu problemen grotendeels weggewerkt, maar ze zijn vervangen door andere, die vaak venijniger zijn of moeilijker aan te pakken. Zorgen hierover leiden tot herbezinning op het milieubeleid. In dit artikel worden de feitelijke ontwikkelingen in het milieubeleid sinds 1971 en het in de komende jaren te verwachten beleid besproken. Om in de jaren negentig effectief te zijn zal het milieubeleid zich met krachtiger instrumenten moeten richten op de krachten achter het economische proces en zal het ook internationaal van de grond moeten komen.

PROF. DR. J.B. OPSCHOOR*

Het milieu maakte zijn (r)entree in de economische wetenschap in 1967, in Mishan's *The costs of economic growth*¹. Daarin werden vooral lokale problemen als stank en lawaai behandeld. Het rapport aan de Club van Rome inzake 'limits to growth' wees vooral op de uitputting van de mondiale voorraden hulpbronnen². Tussen die twee voorbeelden van milieudegradatie ligt een scala van andere vormen, waaronder aantasting van ecosystemen en overexploitatie van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen; ook die hangen samen met de aard, de omvang en de lokatie van economische activiteiten³.

Natuur en milieu leveren, volgens Mishan, directe bijdragen aan de welvaart, onder andere in de vorm van stilte, frisse lucht, aangename landschappen, enzovoorts. Daarnaast zijn natuur en milieu de leveranciers van alle in het economische proces gebruikte grondstoffen en energie. Zo bekeken is milieukwaliteit ook indirect een essentiële welvaartsbron, en wel een die ten grondslag ligt aan alle productie en consumptie. Dat was de boodschap van de Club van Rome. Maar er is nog een derde, fundamentele rol die natuur en milieu spelen in de welvaartsvoorziening. Die heeft te maken met het feit dat de stromen van goederen en diensten uit het milieu slechts onder bepaalde voorwaarden blijvend kunnen worden afgetapt.

Voor de niet vernieuwbare hulpbronnen zijn die voorwaarden dat het tempo van exploitatie aan bepaalde eisen voldoet, die hier niet nader aan de orde behoeven te komen. Voor de vernieuwbare hulpbronnen houden die eisen in, dat de regeneratiesystemen voor die hulpbronnen die gegeven zijn in ecosystemen intact moeten blijven, dat ze gevoed moeten blijven met de juiste ecologische inputs (voedsel, licht, warmte enzovoorts), en dat ze gevrijwaard moeten blijven van vervuiling en andere vormen van aantasting (zoals doorsnijding, verdroging, verstoring). Tot die vernieuwbare hulpbronnen kan met enige fantasie ook het vermogen van de natuur worden gerekend om – tot op zekere hoogte – vervuiling af te breken en aantasting te bufferen. Ook de condities waaronder deze zelfreinigende capaciteit voortbestaat, is een functie van de druk die erop wordt uitgeoefend vanuit maatschappelijke activiteiten. Milieubeheer heeft onder andere te maken met het blijvend doen stromen van welvaartsbronnen.

Overigens is in het bovenstaande niet bewezen, dat de betekenis van natuur en milieu op zou gaan in de bijdrage die deze levert aan de welvaart, direct of indirect, nu of later. Er zijn daarnaast tal van elementen (zoals soorten en ecosystemen) waarvan de betekenis voor de welvaart niet duidelijk is of verwaarloosbaar. Niettemin kan een maatschappij, om bij voorbeeld historische, esthetische of ethische redenen, van mening zijn dat het gewenst is dat biologische diversiteit in stand wordt gehouden of zelfs bevorderd.

Milieudegradatie

Inmiddels is duidelijk geworden dat het natuurlijke draagvlak voor maatschappelijke en economische ontwikkeling steeds kleiner dreigt te worden. Op mondiale schaal geeft bij voorbeeld het rapport van de World Commission for Environment and Development (de zogenaamde Commissie-Brundtland) daarvan tal van voorbeelden, in de sfeer van het verdwijnen van het tropische bos, het akkerbouwareaal per wereldbewoner, de energiebronnen, genetische diversiteit of soortenrijkdom, enzovoorts⁴. Termen als verzuring, broeikas effect en gaten in de ozonlaag zijn

* De auteur is directeur van het Instituut voor milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit en tevens hoogleraar milieukunde, in het bijzonder milieu-economie.

1. E.J. Mishan, *The costs of economic growth*, Staples Press, Londen, 1967.

2. D. Meadows, *De grenzen aan de groei*, Het Spectrum, Utrecht/Amsterdam, 1972.

3. Zie ten onzent bij voorbeeld R. Hueting, *Nieuwe schaarste en economische groei*, Elsevier, Amsterdam, 1974; J.B. Opschoor, *Na ons geen zondvloed: voorwaarden voor een duurzaam milieugebruik*, Kok-Agora, Kampen, 1989. Vanaf het begin van de jaren zeventig is onder andere door Nederlandse economen de milieuproblematiek bovendien geanalyseerd in termen van externe effecten. B. Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste*, Van Stockum, Den Haag, 1971; Hueting, op.cit.; J.B. Opschoor, *Economische waardering van milieuverontreiniging*, Van Gorcum, Meppel/Amsterdam, 1974.

4. World Commission for Environment and Development, (WCED), *Our common future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

gemeengoed. De vervuiling van de zeeën en nu ook al de onverwacht snelle vervuiling van het grondwater baren zorgen. En al die vormen van milieudegradatie vloeien voort uit economische activiteiten.

Nederland neemt internationaal een opvallende plaats in als het gaat om zowel de milieudegradatie als de pogingen die te keren. Vergeleken met een aantal andere geïndustrialiseerde landen (USA, Japan, België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland), scoort het per vierkante kilometer het hoogst als het gaat om het energieverbruik, de bevolking, het aantal auto's en de veestapel; de industriële productie per oppervlakte-eenheid is slechts in België hoger dan in ons land. Een en ander betekent dat volgens een aantal relevante maatstaven de milieubelasting in ons land zeer hoog is. Dit moet dan bovendien beoordeeld worden tegen de achtergrond van de capaciteit van het milieu om een dergelijke belasting te weerstaan. Nederland is wat dat betreft gesitueerd in een gebied dat te typeren is als een relatief jong en kwetsbaar delta- en estuariegebied, waarin naast de eigen milieubelasting ook die van tal van andere landen het milieu belasten (denk aan de aanvoer via Schelde, Maas en Rijn, en via de atmosfeer)⁵.

Men kan constateren dat de milieuproblematiek zich de laatste twee decennia heeft ontwikkeld van problemen die vooral op lokale en regionale schaal zorgen baarden, tot een problematiek die zich steeds nadrukkelijker op supranationale schaal manifesteert. Daarbij valt te denken aan de schaal van het rivierbekken of de zee (eutrofiëring en belasting met zware metalen van: Rijn, Maas, Noordzee, Middellandse Zee, enzovoorts), de continentale schaal (bij voorbeeld: verzuring van de atmosfeer tussen Engeland en Oeral) en de mondiale schaal (zie de reeds genoemde broeikas- en ozonproblematiek). Deze internationalisatie heeft enerzijds te maken met de schaalvergroting van emissies uit gegeven bronnen/brongebieden, en anderzijds met de ruimtelijke expansie van die brongebieden over steeds grotere oppervlaktes. De oorzaken en effecten van milieubelasting zijn aldus in toenemende mate grensoverschrijdend; de aanpak ervan moet meer dan gelijke tred houden met die trend.

Milieu en overheid

Hierboven is tot tweemaal toe gewezen op de relatie tussen de ontwikkeling van economische activiteiten (investeringen, productie, distributie en consumptie) en die van de milieudruk. Een aanpak van die milieudruk is de effectiefste (en bijna altijd ook de efficiëntste of kosteneffectiefste) weg om de effecten van milieudegradatie (welvaartseffecten en andere) te voorkomen. Dat betekent, dat het economische proces geschoeid moet worden op de basis van 'duurzaamheid' of ecologische inpasbaarheid. Ook de SER gaat hiervan inmiddels uit, blijktens onder andere zijn advies inzake het Brundtlandrapport⁶. Het blijkt dat het economische proces niet uit zichzelf deze weg inslaat; marktimperfecties geven dat in⁷. Hieruit volgt, dat er op zijn minst een economisch argument bestaat voor een instantie die op het gebied van het beheer van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen tot handelen bevoegd is en actief. Daarbij kan het in onze gemengde economie gaan om:

- ecologische en milieuhygiënische kaderstelling voor de richting en het tempo waarin het economische proces zich ontwikkelt;
- aanpassing van de marktsignalen die de (decentrale) besluitvormingsprocessen bepalen (of op zijn minst: in hoge mate beïnvloeden).

Aan de aanbodzijde worden prijzen bepaald door de (marginale) kosten; welke factoren daarbij meetellen is veelal een zaak van maatschappelijke regelgeving en de

verdeling van eigendomsverhoudingen. Met betrekking tot milieu en natuurlijke hulpbronnen zijn die nog in de beginfase van ontwikkeling, zodat nog steeds in sterke mate afwenteling⁸ kan plaatsvinden van de maatschappelijke kosten van de overexploitatie van vernieuwbare hulpbronnen. Dat kan gebeuren door overbelasting van het zelfreinigende vermogen van/in het milieu, uitputting van eindige energie- en ertsvoorraden, aantasting van het leefmilieu en van de regeneratiesystemen achter de natuurlijke hulpbronnen en de milieukwaliteit. De betreffende delen van de maatschappelijke kosten worden afgewenteld op anderen, bij voorbeeld omwonenden, mensen en ecosystemen stroomafwaarts of in gebieden vanwaar inputs in onze productieprocessen worden betrokken, toekomstige belanghebbenden in hulpbronnen en ecosystemen die nu te zwaar worden belast, enzovoorts.

In principe kunnen deze afwentelingstendenties op drie wijzen worden gepareerd. Ten eerste door een stelsel van fysieke of directe regelgeving waarbij via normen, vergunningen, voorschriften en dergelijke bepaalde praktijken worden verboden of aan banden gelegd (bij voorbeeld: de uitstoot van zwavelverbindingen per etmaal, het loodgehalte in brandstof, de afstand tussen ammoniaklozingen en natuurgebieden). Ten tweede door via overleg en voorlichting ('verinnerlijking' door overreding) de vervuilers ertoe te brengen dat zijzelf in hun beslissingen inzake investeringen, productie en consumptie aan het milieu een zelfstandige, zware plaats toekennen. Ten derde door vervuilers economische prikkels te verschaffen op grond waarvan zij in hun eigen belang hun gedrag milieuvriendelijker maken. Van oudsher bestond er in de geïndustrialiseerde landen een voorkeur voor de eerste weg (de 'command-and-control'- benadering⁹, thans zien we het milieubeleid in Nederland zich sterk maken voor een combinatie van de eerste en de tweede weg¹⁰. De derde weg, van oudsher bepleit door economen, wordt nu niet alleen vanuit de economische invalshoek¹¹ onder de aandacht gebracht van het beleid, maar ook vanuit de hoek van milieukundigen¹² en milieuoorganisaties.

Naar mijn mening valt op grond van ervaringen in Nederland en elders te verwachten, dat een effectief instrumentarium van milieubeleid meer dan nu het geval is of nu door het beleid wordt voorgestaan, ook economische instrumenten zal omvatten. Diezelfde ervaringen wijzen bovendien uit, dat het bij dat milieu-instrumentarium slechts

5. Zie RIVM, *Zorgen voor morgen: nationale milieuverkenning 1985-2010*, Samson/Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988.

6. SER, *Advies Our common future*, juni 1989, blz. 86 en 98: "De raad is van mening dat de doelstelling van het handhaven van het evenwicht in het ecologisch systeem van hogere orde is dan de vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid", en blz. 53: "...het uiteindelijk effect van het gezamenlijke economische handelen op het milieu blijft binnen de begrenzingen van wat het milieu (inclusief de daarin gegeven hulpbronnen) duurzaam kan verdragen."

7. Zie onder andere K.W. Kapp, *Environmental disruption and social costs: a challenge to economics*, *Kyklos*, en andere publicaties van zijn hand; zie ten onzent onder andere Opschoor, op.cit., 1989. Recente ook A. Heertje, Voor niets gaat de zon op, *ESB*, 3 mei 1989.

8. Kapp spreekt van 'cost shifting', als in ons stelsel inherente tendentie tot maatschappelijke (dat wil zeggen nog niet geprivatiseerde) kosten.

9. Zie J.B. Opschoor en J.B. Vos, *The application of economic instruments in environmental policy in OECD member countries*, OESO, Parijs, 1989.

10. Ministerie van VROM, *Nationaal milieubeleidsplan: kiezen of verliezen*, Tweede kamer 1988-1989, nr. 21 237, 1 en 2, SDU uitgeverij, Den Haag, 1989.

11. Zie onder andere de SER in het *Advies Our common future*, op.cit.; en F.J. Dietz en J.M. Heijman (red.), *Environmental policy in a market economy*, Pudoc, Wageningen, 1988.

12. Zie bij voorbeeld het symposiumverslag van H. Bezemer et al. (red.), *Instrumenten voor milieubeleid*, Samson/Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988.

zelden zal gaan om 'pure' gevallen van ofwel regelgeving, danwel economische instrumenten, danwel verinnerlijking door overreding, maar dat het als regel zal gaan om combinaties van instrumenten: 'cocktails' bereid uit verschillende ingrediënten.

Een te verwachten nieuw instrument in de sfeer van de directe regulering is het zogeheten volumebeleid, waarmee de overheid de omvang van specifieke activiteiten of goederenstromen aan banden legt van ecologische inpasbaarheid. In zekere zin bestaat dit al, waar de extractie of kap/vangst van hulpbronnen aan quota is gebonden (bij voorbeeld vis), of waar de omvang van een activiteit is gereguleerd (bij voorbeeld de intensieve veehouderij onder de Interimwet). Uitbreiding van dergelijke maatregelen is aan de orde gesteld voor sectoren als veehouderij in het algemeen, het particuliere (personen)vervoer en het energieverbruik. Zulke maatregelen kunnen nodig zijn als de verandering van prijzen- en kostenverhoudingen de expansie van bepaalde activiteiten of de groei van de economie in het algemeen vanuit milieuoogpunt onvoldoende of ineffectief beïnvloeden.

Ten slotte: de designaleerde internationalisatie van de milieuproblematiek houdt in dat er een internationaal gevoerd of tenminste gecoördineerd milieubeleid zal moeten ontstaan, waaronder grensoverschrijdende milieubelasting valt, het beheer van gemeenschappelijke hulpbronnen en ecosystemen en de kaderstelling in continentaal en mondiaal verband inzake de milieubelasting. In het geval van Nederland is daarbij in eerste instantie het milieubeleid in en door de Europese Gemeenschap aan de orde, en wel om twee redenen. Allereerst omdat het Europese niveau mede kaderstellend is voor economische activiteiten en voor het milieubeleid in ons eigen land, ten tweede omdat Nederland zelf invloed heeft op het tempo waarin het milieubeleid zich ontwikkelt, zowel in de landen van de Gemeenschap als op het niveau van de Gemeenschap zelf. Naast de Europese Gemeenschap is er het continentale niveau dat het werkerrein vormt van de Economic Commission for Europe van de VN, het blokniveau waarop met name de OESO actief is en het mondiale niveau waar diverse instanties werkzaam zijn – UNEP, Wereldbank – of dat zouden moeten zijn: GATT, IMF, UNCTAD.

De vraag is nu, wat voor beleidsmatige respons in Nederland is gegeven op de hierboven beschreven situatie, en wat daarin de te verwachten dan wel te verhopende ontwikkelingen zijn. Aanknopingspunten voor de beantwoording van die vragen worden gevonden in de *Urgentie-nota milieuhygiëne* (UM) uit 1972¹³ en het recente *Nationaal milieubeleidsplan* (NMP).

De urgentienota

De UM plaatste de milieuproblematiek allereerst in een brede ecologische context, dat wil zeggen: in samenhang met de beïnvloeding van processen in bodem, lucht, water, en tussen abiotische en biotische elementen in ecosystemen. Daarnaast was er ruime aandacht voor ruimere maatschappelijke verbanden zoals de voortbrenging van goederen en diensten, de sociaal-economische ontwikkeling en innovatie. De UM beklemtoonde lokale en regionale problemen en bepleitte de ontwikkeling van instrumenten voor bestrijding van de vervuiling aan de bron.

In de UM werd een indrukwekkend programma van wetgeving aangekondigd, waaronder een tiental sectorale wetten, onder andere voor chemische afvalstoffen, geluidshinder, grondwater en meststoffen. Deze worden thans met hun sectorale voorgangers grotendeels ondergebracht in een Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. De UM bepleitte het gebruik van instrumenten in de sfeer van de fysieke regulering (normstelling, vergunningen, en-

zovoorts), en heffingen. Een en ander was het uitvloeisel van het principe 'de vervuiler betaalt'. Dat 'betalen' zou betrekking moeten hebben op de kosten van preventieve respectievelijk curatieve voorzieningen die nodig zijn om een aanvaardbaar milieu te waarborgen¹⁴. De milieubelasting zou aldus in rekening worden gebracht bij de milieugebruikers. Dit zou ook tot een betere 'stuurfunctie' leiden van prijzen en kosten bij de allocatie van produktiefactoren. In het kader van dit principe zouden economische instrumenten zoals heffingen kunnen worden ingezet, wanneer milieudoelstellingen daardoor beter zouden worden gerealiseerd. Ze zouden dan bij voorbeeld flexibeler zijn of effectiever tot het gebruik van schonere technologie leiden. De opbrengsten van heffingen zouden een bron kunnen vormen voor schadevergoedingen en beleidsondersteunende maatregelen. Vanuit de geschetste filosofie werd een urgentieprogramma ontworpen voor de volgende vijf tot tien jaar, waarin zaken voorkwamen als:

- de bouw van zuiveringsinstallaties en installaties voor moeilijk verwerkbaar afval en mestbanken;
- nationale meetprogramma's en emissieregistratie;
- verscherpte vergunningen inzake xenobiotische stoffen;
- normstelling voor luchtverontreinigende stoffen;
- wetgeving.

Geschat werd dat de terugdringing van de milieuverontreiniging kosten met zich mee zou brengen die 2 à 3% van het bnp bedroegen.

Het wetgevingsprogramma van de UM is – zij het met enige vertraging – in de gestelde periode uitgevoerd. Op een aantal punten heeft het milieubeleid in de jaren zeventig tot resultaten geleid. De lozingen van zware metalen en organisch afbreekbaar materiaal werden sterk gereduceerd, de emissies van SO₂ werden met een kwart verminderd, enzovoorts. Sinds 1984 verschuift het milieubeleid in de richting van een geïntegreerdere aanpak. Dit wordt duidelijk in de zogenaamde *Indicatieve meerjarenprogramma's milieubeheer* die vanaf dat jaar verschijnen. De milieuproblematiek wordt niet sectorsgewijs, maar per thema aangepakt. Thema's zijn onder meer verzuuring en vermessing. Binnen de thema's vindt een doelgroepenbenadering plaats.

De kosten van het milieubeheer bedroegen in 1980 ruim f 4 miljard, bij een investeringsniveau in milieuvoorzieningen van circa f 0,8 miljard¹⁵. Het bedrijfsleven droeg in beide gevallen ongeveer de helft bij. Omstreeks het midden van de jaren tachtig waren de kosten van het milieubeheer opgelopen tot ruim f 5,5 miljard; gemiddeld zijn de investeringen in die periode wel gestegen, maar aan het einde van de periode liggen ze nauwelijks boven het niveau van 1980. Het aandeel van de bedrijven is teruggelopen (in absolute termen ongeveer gelijk gebleven) terwijl het aandeel van het Rijk, de huishoudens en het verkeer is toegenomen. De kosten van de bedrijven maken gemiddeld 0,5-0,6% uit van de omzet; de totale milieukosten belopen in die periode 1,1-1,3% van het bnp. Dit percentage ligt elders, bij voorbeeld in de BRD in dezelfde orde van grootte.

Omstreeks 1985 werd ook duidelijk dat de macro-economische gevolgen van het tot dan gevoerde milieubeleid zowel in Nederland als elders niet of nauwelijks significant

13. Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Urgentie-nota milieuhygiëne*, Tweede kamer 1971-72, nr. 11 906, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1972.

14. Hier en elders in dit artikel is gebruik gemaakt van de *Antwoorden op vraagpunten* die door minister Vorrink zijn verschaft aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1972-73, nr. 11 906/5, 1 juni 1973.

15. CBS, *Kosten en financiering van het milieubeheer*, ontleend aan: CBS, *Milieufactetten: cijfers bij milieubeleidsthema's 1988*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1988. Het gaat hier om de kosten van (en investeringen in) maatregelen exclusief die voor externe veiligheid, de landbouw en het natuur en landschapsbeheer.

zijn¹⁶. Het milieubeleid heeft minder gekost dan werd verwacht, en de gevolgen hebben zich eerder geuit in relatief 'gelokaliseerde' fricties in bepaalde sectoren dan in een algehele impact op de economie.

Het milieubeleidsplan

Het NMP bevat voornemens inzake het milieubeleid tot en met 1994, met een vooruitblik tot in de volgende eeuw. Het doel is een duurzame ontwikkeling te realiseren en de milieuproblemen voor 2010 op zijn minst beheersbaar maken¹⁷. Dat betekent onder meer dat kringlopen waaruit thans verontreinigingen en afval 'weglekken', voor 70-90% gesloten worden, en dat het het energieverbruik drastisch gereduceerd wordt. Men staat daarbij een brongericht, dus in technisch opzicht preventief beleid voor. Dat vergt structurele veranderingen in de technologie van bestaande productie- en consumptieprocessen, na een aanloopfase waarin een emissiegericht beleid voorop staat. Het wordt niet uitgesloten dat er op den duur toch ook een volumebeleid voor het patroon en de niveaus van productie en consumptie gevoerd zal moeten worden. De strategie die wordt voorgestaan, bestaat uit ruim vijftig elementen, die als volgt kunnen worden samengevat:

- *de burger als milieubeheerder*. Het gedrag van consumenten en werknemers moet beïnvloed worden door educatie, voorlichting, prikkels en afspraken;
- *het buitenland als bondgenoot*. De mondiale milieuproblemen moeten internationaal erkend worden en milieuoverwegingen moeten in het internationale economische beleid worden geïntegreerd. Verder kan gedacht worden aan versterking van de internationale milieuorganisaties en de uitbouw van het EG-milieubeleid;
- *milieuvriendelijke technologie*. Dit kan bereikt worden via voortschrijdende normstelling, beleidsombuigingen in de grote research-instituten, 'milieuzorg aan de teken-tafel' en informatieoverdracht;
- *structurele maatregelen aan de bron*. Denk aan duurzame energiebronnen, efficiënter gebruik van grondstoffen en energie, hergebruik, enzovoorts;
- *uitbouw beleidsinstrumentarium*. Dit houdt een betere interne integratie van milieubeleid in, 'de vervuiler betaalt', het verbeteren van de uitvoering, het benadrukken van de verantwoordelijkheid van actoren, integratie van milieuoverwegingen in besluitvorming van die actoren, en samenwerking met andere bestuursniveaus, beleidssectoren en de doelgroepen.

Deze strategie wordt uitgewerkt in 220 'acties' of maatregelen, waarvan overigens een kwart (!) tot extra kosten leidt. In het meest vergaande geval, namelijk wanneer de ommezwaai naar de structurele maatregelen inderdaad genomen wordt, zal dat in 2010 bruto ongeveer f 56 miljard extra gaan kosten. Dit bedrag kan verminderd worden met verwachte besparingen in de orde van f 20 miljard, zodat de netto extra claim op het bnp, dat dan inmiddels naar verwachting verdubbeld zal zijn (!), zo'n 4% bedraagt.

Vergeleken met het trendscenario (het economische middenscenario van het CPB) en aannemend dat het buitenland een vergelijkbaar milieubeleid voert, raamt men dat het volume van het bnp, de consumptie en de werkgelegenheid licht zullen stijgen met respectievelijk +0,5%, +1,2% en 65.000 arbeidsplaatsen. Het financieringstekort zal iets dalen (-0,4% nni) en de collectieve lastendruk zal oplopen met +1,1% nni¹⁸. Het NMP constateert met vreugde, dat een verdubbeling van de consumptie en een reductie van belangrijke emissies met 70-90% tegelijkertijd mogelijk zijn.

Kanttekeningen

Op drie punten wil ik dit perspectief becommentariëren en aldus de accenten (ver)leggen in de richting die naar ik meen nodig is. Het gaat om economische groei en duurzaamheid, om het instrumentarium en om de internationale aanpak.

Wat de *economische groei* aangaat lijken de geciteerde berekeningen te bevestigen wat al eerder voortvloeide uit andere studies¹⁹: milieubehoud of duurzaamheid knabbelt misschien wel wat van de economische groei af, maar de groei kan toch blijven doorgaan. Dit is mijns inziens een te geruststellende parafrasering van dergelijke rekenarij²⁰. Om te beginnen is dit een berekening waarin de mondiale duurzaamheid niet is bekeken voor het geval dat een dergelijk groeimodel op wereldschaal zou worden doorgevoerd. Ten tweede: de houdbaarheid van de conclusies op een wat langere termijn is gering. Tot 2050 moet bij voorbeeld met een groei van de industriële productie op wereldniveau tot het tienvoudige van het huidige worden gerekend. Ten derde: ook gegeven de geciteerde uitkomsten op de gehanteerde beperkte schaal (Nederland tot 2010) wordt duidelijk, dat zeer forse beleidsmatige ingrepen nodig zijn om de groei in het economische proces binnen duurzame banen te houden. Het is opvallend dat zelfs in het NMP van het thans demissionaire kabinet-Lubbers II wordt toegegeven dat een op een sectorstructuurbeleid lijkend volumebeleid nodig zal zijn.

Het NMP is geenszins een vrijbrief voor maximale onbeheerste economische groei; veeleer is het een pleidooi om, zolang het nog kan, de groei af te tappen om een ombuiging van het economische proces in duurzamere banen te bewerkstelligen. De toekomst zal leren in hoeverre de daarbij voorgestelde verdubbeling van de consumptie mogelijk is, c.q. een aantal niet als welstand vergrotend ervaren knollen in plaats van citroenen omvat. Ik behoor tot de sceptici als het om de haalbaarheid en houdbaarheid van dit soort groeicijfers gaat.

Er is een tweede punt: *de instrumenten* waarmee men het economische proces in de gewenste, duurzame(re) richting wil sturen. De NMP-strategie is gebaseerd op een combinatie van overreding (eigen verantwoordelijkheid doen 'verinnerlijken' door doelgroepen) en regelgeving (gestroomlijnd en na overleg). Duidelijker wordt dit nog wanneer men de 220 actiepunten naloop waaruit het plan bestaat. Bij 63 ervan wordt een beroep gedaan op fysieke regulering, bij 71 op overreding, en bij hooguit 34 op inzet van financiële of economische prikkels (waarbij slechts in ongeveer de helft van de gevallen nieuwe geldstromen in het geding zijn) of onderzoek daarnaar. Gevreest moet worden, dat met een dergelijke mix het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van vervuilers te weinig omkleed is

16. Zie OESO, *Environment and economics*, Parijs, 1984.

17. Duurzame ontwikkeling wordt gedefinieerd als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien (in navolging van WCED, op.cit., 1987).

18. Drie opmerkingen zijn hierbij op zijn plaats. Indien het buitenlandse milieubeleid niet strookt met het Nederlandse dan zullen bnp, consumptie en werkgelegenheid dalen met respectievelijk 4,2%, 2,1% en 20.000 arbeidsplaatsen, zal het financieringstekort met 4% nni oplopen en de collectieve lastendruk met 1,6% nni. Het CPB plaatst bij deze uitkomsten een aantal kanttekeningen (zie NMP, blz. 111 e.v. en blz. 248 e.v.). Een gevoeligheidsanalyse van veronderstellingen van loonvorming en het ondernemersklimaat levert op dat de productie ook 7% lager kan zijn, de werkgelegenheid 80.000 plaatsen kleiner en het financieringstekort 4,5% nni groter dan in de tekst aangegeven.

19. Zie bij voorbeeld het WRR-rapport *Ruimte voor groei*, Den Haag, 1987.

20. Zie bij voorbeeld het commentaar op de WRR-berekeningen in het SER-advies *Our common future*, 1989.

met sancties die het effectueren van de gewenste ombuigingen bevorderen.

Met markconformere prikkels zou naast het geweten ook het eigenbelang van de doelgroepen worden gemobiliseerd in het streven naar een duurzame economische ontwikkeling, en dat lijkt noodzakelijk. In een gedecentraliseerde economische orde als de onze is het letterlijk van overlevensbelang, dat de marktsignalen waarop investeerders, producenten en consumenten hun handelingen afstemmen, in voldoende mate weerspiegelen welke milieukosten met hun alternatieve handelingen gemoeid zijn. Daarvan is thans geen sprake en het is niet te verwachten dat de huidige configuratie van rechten (op toegang tot milieu en hulpbronnen), plichten (tot voor eigen rekening nemen van maatschappelijke kosten) en regelingen inzake economische besluitvorming een dergelijke optimale maatschappelijke prijzenstructuur zal genereren.

Daarnaast moet worden gevreesd dat er te lichtvaardig wordt gedacht over de mate van feitelijke ombuiging van het economische proces door middel van regulering en overreding. Wanneer men zich de dreigende ontwikkeling van de milieubelasting op continentale en op mondiale schaal op een termijn van vijftig tot zeventig jaar voorstelt, dan kan het haast niet anders of de fysieke grenzen aan de groei dienen zich daadwerkelijk aan. Op sectorstructuur en consumptiepatronen gericht volumebeleid en een mondiaal en continentaal herverdelingsbeleid moeten dan expliciet deel uitmaken van een geïntegreerd duurzaamheidsbeleid in de jaren negentig.

Met dat laatste punt belanden we bij de *internationale dimensie*. Vanwege de internationale vertakking van de bronnen en de processen die de problemen genereren is een continentale en soms zelfs mondiale aanpak nodig voor de nieuwe generatie van milieuproblemen. Een gezamenlijke aanpak is eveneens nodig om te voorkomen dat ieder land uit angst voor het uit de markt prijzen van de eigen industrie geen eigen verantwoordelijkheid wil nemen voor het realiseren van een effectief milieubeleid. Terecht vraagt de NMP-strategie daarvoor aandacht. Dit punt zou tot een veel verder uitgewerkt stelsel van acties of voorgenomen maatregelen heben kunnen leiden dan het huidige NMP omvat.

De komende jaren zal er naar ik verwacht meer aandacht zijn voor het uitbouwen en het versterken van het internationale aspect van het milieubeleid, zowel op het EG-niveau als in multilateraal verband. Zeer in het bijzonder moet worden toegewerkt naar een beleidsombuiging van multilaterale instanties die zich met wereldhandel en economische ontwikkeling bezighouden. Het duurzaamheidsdenken moet daar nu snel worden ingevoerd, min of meer (liever meer) zoals thans bij de Wereldbank het geval is. Daarnaast moet er – zeker ook op nationaal en EG-niveau – worden gewerkt aan de verbreding van het milieubeleidsinstrumentarium. Dat zal onvermijdelijk meer marktconforme elementen moeten bevatten, naast mogelijkheden voor een op sectorstructuren en consumptiepatronen gericht instrumentarium.