



Milieubeleid staart zich blind op regels

Auteur(s):

A. Nentjes

De auteur is emeritus hoogleraar economie en de leer der openbare financiën en heeft Jan Pen op deze leerstoel ogevolgd. a.nentjes@wanadoo.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4449, pagina 620, 24 december 2004

Rubriek:

milieueconomie

Trefwoord(en):

Van een substantiële invloed van het economisch denken op de systematiek van het Nederlands milieubeleid valt weinig tot niets te merken. Dat enkele economische instrumenten inmiddels voet aan de grond hebben gekregen in Nederland is niet de verdienste van de Nederlandse milieupolitiek.

Ik houd van het Nederlandse landschap. Dat het daarmee niet goed gaat weet ik sinds 1947. Ik was een jongetje van net negen jaar. In mijn geboortedorp Ommen werd ter gelegenheid van Koninginnedag de optocht van versierde wagens gehouden. Op een van die wagens verbeeldde ik een arbeider die het witte zand weggroef aan de voet van een met struikheideplaggen bedekte mini-Lemelerberg. Aan de andere zijde van de berg waakten twee in veldgroen gestoken parkwachters naast de neergelaten, rood-wit geverfde slagboom. Van het opschrift op onze wagen herinner ik me het slot: "... dat zijn zaken die gaan op de fles".

De Lemelerberg - met zijn tachtig meter een berg van Nederlands formaat - staat er nog, maar elders in de gemeente Ommen is veel kapotgemaakt. Asphalt, verkeerslawaaï en woonwijken in ruil voor zandpaden, de wind in de bomen en het boerenlandschap. De onvermijdelijke prijs van de vooruitgang, meende ik, toen ik de leeftijd had bereikt waarop men begint na te denken over de oorzaak van dingen die gebeuren.

Eerst veel later kwam daar verandering in. Het keerpunt was een artikel van Jan Pen in *esb* van 16 februari 1972. Hij gaf daar de lezers een voorproefje van het nog te verschijnen Rapport aan de Club van Rome, *Grenzen aan de groei*. In zijn commentaar peperde hij ons stevig in dat we barre tijden van economische zelfbeperking tegemoet gingen om het vege lijf nog te kunnen redden. Merkwaardig genoeg zag ik deze onheilstijding als een opmaat naar betere tijden. Bodem de geschetste bedreigingen van het leefmilieu ons niet de mogelijkheid om een schonere, mooiere, kwalitatief betere wereld op te bouwen (Nentjes, 1972)? Het milieuvraagstuk had me te pakken; ik begon me te verdiepen in de milieueconomie - de Amerikanen bleken daarin ver op ons, Europeanen, voor te liggen - en ik begon zicht te krijgen op de toepassingsmogelijkheden van economische instrumenten om emissies en lozingen af te stoppen en vervuilende producten te ontmoedigen. Vooral de heffing kwam in beeld. Ik liet me verleiden en werd een warm pleitbezorger (Nentjes, 1975).

Van de juridische actievoerders in de Werkgroep Eemsmond leerde ik begin jaren zeventig dat in de Nederlandse praktijk vervuilende bedrijven door gemeente en provincie moesten worden benaderd via milieuvergunningen en regels. Het werd me tevens duidelijk dat het met de handhaving droevig gesteld was, maar bovenal kreeg ik door dat het niet zo eenvoudig is om als econoom iets in te brengen dat voor de alledaagse praktijk van het milieubeleid enig hout snijdt. Er gaapt een wijde kloof tussen een welvaartseconomisch optimale inrichting van het milieubeleid en de feitelijke inrichting van milieuwetgeving en -handhaving.

Regelgeving als hoofdinstrument

In het licht van later opgedane kennis, onder andere als lid van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en van de Algemene Energieraad, durf ik deze eerste ervaringen te generaliseren in de stelling dat er van substantiële invloed van economisch denken op de systematiek van het Nederlands milieubeleid weinig tot niets te merken valt. In de jaren zeventig niet en daarna evenmin. Regelgeving was en blijft op afstand het belangrijkste instrument. Regels en bijvoorbeeld emissievoorschriften tenderen naar uniformiteit met het oog op rechtsgelijkheid en administratieve kosten. Gelijke kappen dus voor ongelijke monniken, want de technologische inrichting verschilt van bedrijf tot bedrijf. Omdat regels de allocatieve efficiëntie niet ten goede komen, vallen de totale kosten van milieubeleid daardoor veel hoger uit. Bij een op kostenminimalisatie gerichte aanpak kunnen de totale kosten twintig tot zeventig procent lager uitvallen (Klaassen, 1996).

De speelruimte voor Nederlandse invulling van milieuwetgeving met bijvoorbeeld economische instrumenten wordt verder ingekaderd door de richtlijnen vanuit Brussel. In het milieubeleid van de eu is het regelgeving wat de klok slaat. Ter illustratie: in Sevilla staat een Europees bureau waar ambtenaren zich bezighouden met het opsporen van geschikte betaalbare zuiveringstechnieken als basis voor de batneec-voorschriften: Best Available Technology Not Exceeding Excessive Costs.

Dat regelgeving in Nederland het hoofdinstrument is, wordt verbloemd door de opkomst van het - typisch Nederlandse - milieuconvenant vanaf begin jaren negentig. Overleg in plaats van overheidcommando's, waardoor er meer speelruimte is voor het zoeken en vinden van minder dure oplossingen.

Als econoom ben ik voorstander van een milieubeleid dat zeer ambitieuze doelstellingen tegen de laagst mogelijke kosten realiseert.

Instrumenten, zoals heffingen op emissies en verhandelbare emissierechten, zijn over het algemeen efficiënter dan regels. Het is daarom frustrerend om te zien hoe traag en beperkt de voortgang is in die richting.

Begin volgend jaar wordt echter gestart met het introduceren van verhandelbare vervuiliingsrechten in Nederland. De stelling dat de milieubureaucratie en de milieupolitici niet openstaan voor de economische manier van denken, lijkt daarom een boude bewering. De schijn bedriegt echter. Ik geef hieronder twee voorbeelden van economische instrumenten die eerder ondanks dan dankzij de milieubureaucratie tot stand gekomen zijn.

De milieuheffing: een politiek bedrijfsongeval

Is het Nederlandse waterbeleid geen voorbeeld van succesvolle toepassing van het economische instrument van de heffing? De hoge heffing op lozingen van organisch materiaal heeft het bedrijfsleven aangezet tot zuivering van afvalwater die veelal verdergaat dan de emissievoorschriften eisen. Internationaal is dit breed uitgemeten als het schoolvoorbeeld van de effectieve toepassing van het economisch instrumentarium. Onterechte lof: de werking van de heffing is in werkelijkheid het onvoorzien gevolg van een politiek besluit en daarmee eerder een politiek ongeval dan voorbeeld van verlicht economisch denken.

De regering besloot in de jaren zestig een einde te maken aan het eeuwenoude probleem van zwart, stinkend, dood oppervlaktewater, veroorzaakt door de lozingen van de agro-industrie en rioolwater van huishoudens. Dat doel zou worden bereikt door het bouwen en exploiteren van publieke waterzuiveringsinstallaties. De aan te sluiten bedrijven en huishoudens zouden deze werken financieren door middel van een heffing; in beginsel naar rato van gebruik van de voorziening. De vorm van baatbelasting bleek door de jaren heen onverwacht sterk op te lopen, want de collectieve zuivering pakte veel duurder uit dan was voorzien. Voor grote vervuilers werd het rendabel het gebruik van riool en collectieve waterzuivering te minimaliseren door intern veel meer te zuiveren dan de milieuvergunning voorschreef. Dat leidde in sommige gevallen weer tot problemen bij de publieke zuiveraar die te kampen kreeg met zuiveringsovercapaciteit door het afhaken van grote afnemers. Daar had men niet op gerekend. Het verhaal van de Nederlandse afvalwaterheffing is geen succesverhaal, maar eerder een illustratie van mislukt beleid, dat per ongeluk goed uitpakte voor het milieu. Waarschijnlijk is het welvaartsverhogend geweest, omdat de particuliere zuivering goedkoper is.

Energiebelasting

Die ene keer dat er wel een poging werd ondernomen om een heffing in te stellen om vervuiling te reguleren, is deze halverwege het politieke proces gestrand. De regulerende energiebelasting werd in 1991 door het kabinet in eerste instantie gepresenteerd als het tweesnijdende zwaard dat energiegebruik en CO₂-uitstoot zou indammen en anderzijds via compenserende verlaging van loon- en inkomstenbelasting de werkgelegenheid moest opstoten. Een dreigbrief van zeven 'captains of industry' was het zichtbaarste signaal van industrieel ongenoegen. Minister van Economische Zaken Andriessen liet zich publiekelijk ontvallen dat het tweesnijdende zwaard bij nader inzien toch meer weg had van een bot aardappelschilmesje en het politieke slot van het verhaal was een regulerende energiebelasting die alleen gold en geldt voor de kleinverbruiker (zie voor een volledig verslag Dijkstra, 1999). Industriële grootverbruikers kwamen weg met convenanten.

Verhandelbare rechten: afgedwongen door omstandigheden

Eind jaren tachtig begon het tot me door te dringen dat regulerende heffingen op te veel weerstanden stuiten om politiek haalbaar te zijn. De effectiefste manier om dit instrument om zeep te helpen, is remmingheffingen voorstellen met een stevige tariefshoogte. Betroffen groepen hebben dan nog liever regelgeving en convenanten. De weerstand die betalen voor vervuiling oproept, is niet de enige maar wel een hoofdoorzaak waarom er waar ook ter wereld nauwelijks een voorbeeld te vinden valt van een werkzame remmingsheffing op industriële vervuiling.

Ik ging daarom allengs meer heil zien in verhandelbare vervuiliingsrechten; met gratis toedeling van rechten uiteraard om het instrument politiek verteerbaar te maken (Nentjes, 1990). In 1996 voorspelde ik dat de Nederlandse systematiek van convenanten de introductie van verhandelbare rechten in Nederland in de weg zou zitten (Nentjes, 1996). Convenanten leken een gouden greep om de traagheid die eigen is aan het opleggen van nieuwe strengere milieuvoorschriften te overwinnen. Zelfs de milieubeweging was er tevreden mee. Ik sloeg de plank in 1996 echter lelijk mis: een Europees systeem van verhandelbare CO₂-rechten gaat op 1 januari aanstaande van start. Het is de bedoeling van vrom om verhandelbaarheid van emissiereducties straks los te laten op NO_x-emissies en mogelijk ook SO₂-emissies.¹ Een ogenschijnlijke U-bocht in het beleid, maar ook hier is de vraag in hoeverre dit gedreven werd door de ambitie van de Nederlandse beleidsmakers om economische instrumenten voor het milieubeleid in te zetten.

De verhandelbare CO₂-rechten komen uit de koker van de Europese Unie. De Nederlandse regering dacht in eerste instantie de emissiedoelstellingen van het Kyoto Protocol te halen met een pakket sterk gericht op CO₂-verwijdering door middel van regelgeving en convenanten, verdere verhoging van de brandstoffenheffing en met projecten in het buitenland. De EU had zelf begin jaren negentig ontdekt dat een gecoördineerde aanpak via een algemene EU brandstoffenheffing politiek onhaalbaar was. Het is waarschijnlijk vooral aan een of meer inventieve Brusselse ambtenaren te danken dat het alternatief van verhandelbare CO₂-rechten met vast emissieplafond en gratis uitdeling van rechten bij de Raad van milieuministers op tafel kwam. Hoewel het op het eerste gezicht een wonder lijkt dat dit gezelschap ermee akkoord ging, moet men zich wel realiseren dat het een soort laatste kans was. In Kyoto had de EU hoog ingezet met een reductievoorstel van vijftien procent: totaal internationaal gezichtsverlies dreigde als deze voortrekker niet eens in staat zou zijn de overeengekomen acht procent reductie (in de periode 2008 tot 2012 ten opzichte van 1990) te realiseren, doordat men nog niet eens in staat was gebleken een coherent instrumentarium op poten te zetten. Nederland heeft dus niet meer gedaan dan het uitvoeren van een Brusselse CO₂-richtlijn. De kosten van het realiseren van de CO₂-emissiedoelstelling door middel van emissiehandel vallen zeer veel lager uit dan bij uitvoering van het oorspronkelijke voorgenomen en voornamelijk via regelgeving af te dwingen pakket van maatregelen (Heijnes et al., 1997).

Andere reductierechten

De verhandelbare reductierechten voor NO_x en SO₂ zijn een heel ander verhaal. Reeds rond 1995 was het duidelijk dat het realiseren van de nieuwe scherpe emissiedoelen voor de industrie zeer duur zou uitpakken als men bleef vasthouden aan convenanten en regelgeving.

In 1997 was al duidelijk dat emissiehandel ten opzichte van regelgeving kostenbesparingen kan opleveren oplopend van 29 procent (voor SO₂) tot 44 procent (voor NO_x) (vergelijk van Duijse et al., 1998). De industrie lag goed dwars. Ze wilde niet de hoge kosten van regelgeving, maar evenmin een hard plafond aan het jaarlijks uit te delen totaal van emissierechten. Jarenlang is er gepalaverd en uiteindelijk heeft een Amerikaanse consultant de oplossing aangedragen door het credit-trading systeem te kopiëren dat in de vs vanaf eind jaren zeventig bestaat en daar stapsgewijs is verbeterd. Ankerpunt is een voor iedere grootverbruiker gelijke emissienorm per eenheid brandstofgebruik. De toegestane emissies groeien dus mee met het brandstofgebruik. Een bedrijf dat er in slaagt minder te emitteren dan de norm toelaat, creëert daarmee reductiecertificaten die verkocht kunnen worden aan bedrijven die meer uitstoten dan de norm voorschrijft. Het komt dus neer op regelgeving (de uniforme emissienorm) met ingebouwde flexibiliteit door handel. Qua effectiviteit en efficiëntie zijn verhandelbare reductiecertificaten te verkiezen boven regelgeving en convenanten. Aan de andere kant is het instrument inferieur aan verhandelbare emissierechten, omdat het emissieplafond ontbreekt en daardoor milieuschaarste niet doorklinkt in de bedrijfskosten.

Padafhankelijkheid

De invoering van economische instrumenten, zoals verhandelbare emissierechten (CO₂) en emissiereducties (NO_x, SO₂), is niet te danken aan de invloed van economische denkers binnen of buiten Den Haag, maar werd afgedwongen door de omstandigheden. Waarom houdt de milieubureaucratie zo hardnekkig vast aan regelgeving? Het is verleidelijk om het toe te schrijven aan het antimarktsentiment uit de jaren zestig en zeventig binnen het Directoraat-Generaal Milieu van het ministerie van vrom. Dat is echter een al te makkelijke verklaring. Een meer structurele politiek-economische analyse zoekt het in de ambtelijke belangenpositie. De ambtenaar wil zekerheid dat milieudoelstellingen worden gehaald, liefst door zo direct mogelijk invloed uit te oefenen op de milieubeslissingen van bedrijven. Regelgeving scoort op dit punt beter dan vervuilingshellingen (Nentjes, 1988b). Wie geloof hecht aan Niskanens theorie van de budgetmaximaliserende bureaucratie kan erop wijzen dat regelgeving meer werk en invloed oplevert dan regulerende heffingen. Uit onderzoek dat meer aandacht heeft voor de nuances van bureaucratisch gedrag komt echter naar voren dat ambtelijke voorkeuren voor milieubeleidsinstrumenten niet zo eenduidig zijn (Nentjes & Dijkstra, 1994; zie voor een literatuuroverzicht Dijkstra, 1999).

Een diepere en naar mijn huidige inzichten plausibeler verklaring voor de gehechtheid aan regelgeving kan gezocht worden in institutionele *lock-in* (Woerdman, 2004). Van oudsher werd stedelijke milieuoverlast aangepakt via plaatselijke verordeningen. De Nederlandse Hinderwet van 1871 - de eerste nationale milieuwet - borduurde voort op dit beginsel: stedelijke overheden moesten aan vervuilende bedrijven vergunningen afgeven met daaraan verbonden voorwaarden die de op te nemen bestrijdingsmaatregelen vastleggen. De nieuwe golf van milieuwetgeving in de jaren zeventig heeft dit oude beproefde systeem gekopieerd. De Wet Milieubeheer heeft vervolgens dit alles in geïntegreerde vorm bijeengebracht.

Er zijn door de jaren heen geweldige investeringen verricht in het instrument regelgeving. Er zijn ook vele reparaties aan verricht om starheden en administratieve kosten terug te dringen. Het ambtelijk apparaat en het bedrijfsleven hebben er een uitgebreide ervaring mee. Doorgaan op dat spoor bij het betreden van nieuwe beleidsterreinen brengt dus weinig additionele kosten van wetgeving en uitvoering met zich en de kans op onverwachte neveneffecten lijkt klein. Het inzetten van een nieuw, onbeproefd instrument als regulerende heffingen biedt hiervan het tegendeel: veel wetgevingsarbeid, vertrouwd raken met de nieuwe werkwijze, angst voor onaangename verrassingen. De additionele kosten van het nieuwe instrument zijn dus hoog. Ze hebben weliswaar het karakter van een investering waarmee op lange termijn mogelijk grote kostenvoordelen zijn te behalen in vergelijking met doorgaan langs de route van regelgeving, maar die voordelen zijn onzeker, want ze zijn niet aangetoond door praktische ervaring. In een ambtelijke cultuur waar carrières eerder worden gemaakt door het vermijden van fouten dan het leveren van incidentele bijzondere prestaties (zeker als die pas op langere termijn zichtbaar worden) moet het oude regelgevingsinstrument dus wel heel evident ernstig in gebreke blijven wil het worden opzijgezet voor nieuwe beleidsinstrumenten. Ook op nieuw terrein wordt reflexmatig regelgeving ingezet tenzij dit op zeer grote knelpunten dreigt vast te lopen. Bij het reguleren van CO₂-uitstoot via het brandstofgebruik deed zich die situatie voor.

Slot

Als stuurman aan wal, want dat ben je als emeritus hoogleraar uit het noorden des lands, blijft er uiteraard in het milieubeleid van alles en nog wat om over te mopperen. Het neemt niet weg dat zich aan het begin van deze eeuw veranderingen in het milieubeleidsinstrumentarium voltrekken die men in een roekeloze opwelling misschien wel als evolutionair zou durven noemen.

Ik durf nauwelijks te voorspellen hoe het verder zal gaan. Als het lukt om voor verhandelbare NO_x-reductiecertificaten een degelijk monitoring- en sanctiesysteem op te zetten, is een voorzichtige uitbreiding naar andere stoffen denkbaar. Bijvoorbeeld voor vluchtige organische stoffen; in de vs draaien die systemen reeds in diverse staten. In verhandelbare emissierechten met harde emissieplafonds heb ik een zwaar hoofd. Aan de ene kant hikt het bedrijfsleven sterk tegen zo'n plafond aan. Aan de andere kant moeten we afwachten of in de eu de handel in CO₂-rechten tussen bedrijven in uiteenlopende lidstaten niet in politiek diskrediet zal raken door lakse handhaving in sommige lidstaten. Ik ben er niet gerust op.

Andries Nentjes

Literatuur

Dijkstra, B.R.D. (1999) *The Political Economy of Environmental Policy - A Public Choice Approach to Market Instruments*. Edward Elgar, Cheltenham uk, Northampton, ma, usa, 163-190.

Duijse, P. van, A. Nentjes & J. Krozer (1998) *Verhandelbare CO₂-emissierechten*. vrom-raad, Den Haag.

Heijnes, H.A.M., J. Jantzen, C.A.J.C. Sedee, F. Schelleman, K. van den Berg, A.W. Dilweg, F. van Woerden, J. Okkema & A. Nentjes (1997) *Kiezen voor winst! Marktwerving in het milieubeleid: de potentiële kostenvoordelen van een systeem van verhandelbare emissierechten*. Interprovinciaal Overleg, Den Haag.

Klaassen, G. (1996) *Acid Rain and Environmental Degradation - The Economics of Emission Trading*. Edward Elgar, Cheltenham, uk, Brookfield us, 99-106.

- Nentjes, A. (1972) De economisch-politieke consequenties van professor Pen. *esb*, 29 maart 1972, 304-306.
- Nentjes, A. (1975) De heffing in het Nederlandse milieubeleid. *Intermediair*, 10 november 1975.
- Nentjes, A. (1988a) De economie van het mestoverschot. *Tijdschrift voor Milieukunde* 3, 159-164.
- Nentjes, A. (1988b) Marktconform milieubeleid, *esb*, 27 april 1988, 401-406.
- Nentjes, A. (1990) *Groei en bloei: economie en milieukwaliteit*. Commissie langetermijnmilieubeleid, Het milieu: denkbeelden voor de 21e eeuw. Kerckebosch, Zeist, 477-496.
- Nentjes, A. (1996) *Meer markt in het milieubeleid: convenanten versus verhandelbare vergunningen*. M.P. van der Hoek (red.) Opstellen aangeboden aan prof. dr. C.J. Rijnvos ter gelegenheid van zijn emeritaat per 1 maart 1996. Wolters-Noordhoff, Groningen, 112-127.
- Nentjes, A. en B.R. Dijkstra (1994) *The political economy of instrument choice in environmental policy*. M. Faure, J. Vervaele & A. Weale (eds.) Environmental Standards in the European Union in an Interdisciplinary Framework. Maken, Antwerpen, 197-219.
- Pen, J. (1972) De onbekende consequenties van het model van Forrester en Meadows voor de economische politiek. *esb*, 16 februari 1972, 159-162.
- Woerdman, E. (2004) *The Institutional Economics of Market-Based Climate Policy*. Elsevier, Amsterdam, 55-85; 254-267.
- Woerdman, E. & A. Nentjes (2003) Verhandel rechten, geen reducties. *esb*, 25 juli 2003, 350-352.

1

Zie voor een uitleg over het verschil tussen emissiereducties en emissierechten Woerdman en Nentjes (2003).

1 MS Sans Serif;{\Sigma\mu\beta\sigma;}{Arial;}{Courier New; } {Times New Roman;}