

PLEIDOOI GRONINGER  
HOUGLERAAR NENTJES

# Handelen in vervuiling

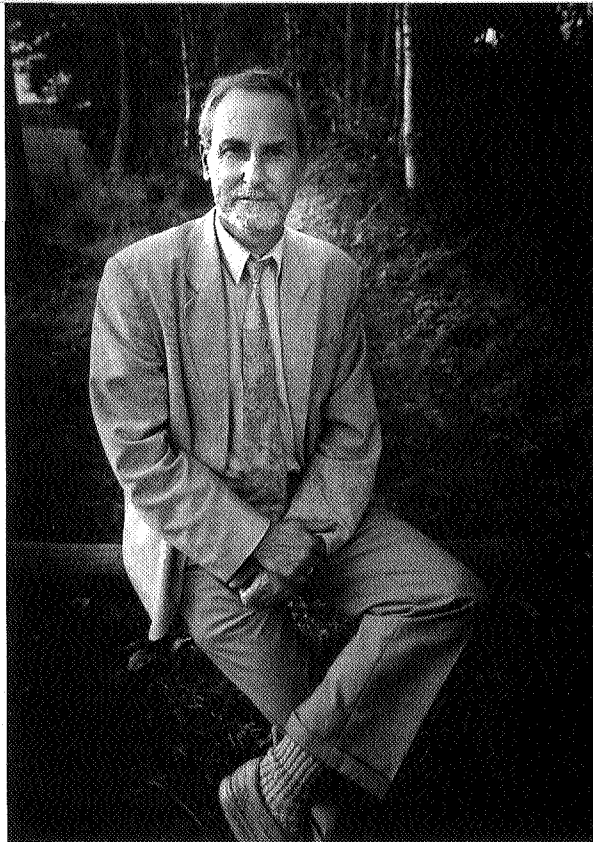
Geert de Jong

Dat economische groei en milieubehoud onverenigbaar zouden zijn, was nog niet zo lang geleden het tot dogma verheven uitgangspunt van veel milieuorganisaties. Dat uitgangspunt is begin jaren negentig aan het wankelen gebracht.

Groei of crisis, betogen ekonomen, en milieuvriendelijke produktie kan ook tot groei leiden. Rest de vraag hoe al te ongebreidelde, milieubelastende groei beteugeld kan worden. De Groninger onderzoeker Andries Nentjes is geen voorstander van meer en strengere regelgeving. Nentjes pleit voor een instrument dat aansluit bij de werking van de markt: verhandelbare vervuiliingsrechten.

#### DUURZAME GROEI

Verhandelbare vervuiliingsrechten vormen volgens Nentjes een garantie voor het ontstaan van duurzame groei. Het principe achter de verhandelbare vervuiliingsrechten is heel eenvoudig. Bedrijven krijgen de beschikking over



Prof. Andries Nentjes

een beperkte hoeveelheid vervuiliingsrecht. Vervuiliingsrecht, of zoals Nentjes liever zegt 'milieugebruiksrecht' wordt daarmee een schaars goed.

Een bedrijf dat tegen lage kosten de uitstoot van vervuilende stoffen kan beperken, zal dat doen. Het bedrijf kan dan namelijk de overgebleven rechten verkopen. Een onderneming die alleen tegen heel hoge kosten de uitstoot kan beperken, kan extra rechten kopen, maar daar hangt dan wel een prijskaartje aan.

De overheid bepaalt, net zoals met de melkquota het geval is, de maximale hoeveelheid vervuiliingsrechten die in omloop zijn. Doordat deze schaars zijn, en dus in prijs stijgen als de vraag ernaar groot is, vormen ze een kracht-

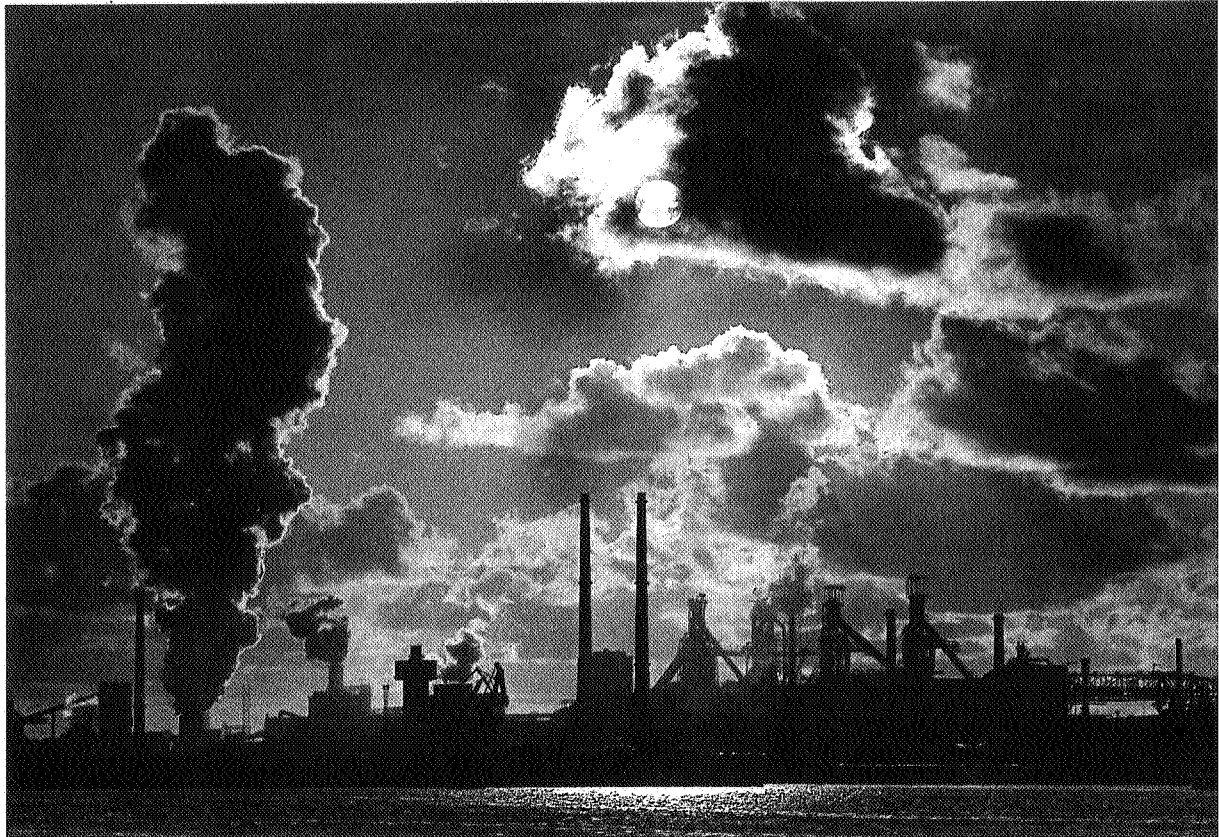
perkt tot het meest noodzakelijke. Gedetailleerde, kostbare en moeilijk te controleren regelgeving kan achterwege blijven. Individuele bedrijven behouden hun flexibiliteit, zitten niet vast aan klemmende vergunningsvoorwaarden en kunnen, afhankelijk van hun eigen situatie een vervuiliingsnivo kiezen. En de fraaie uitkomst van de optelsom is dat op nationaal nivo toch niet meer uitstoot plaatsvindt dan vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling verantwoord is.

#### GEBREK AAN POLITIEKE WIL

Het idee van de verhandelbare vervuiliingsrechten kan bij wijze van spreken morgen worden ingevoerd. De beletselen die invoering van een dergelijk systeem in de weg

tige prikkel om te investeren in onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën die schoner produceren en produkten die minder vervuilen zijn. In dat geval kan er sprake zijn van een groeiende economie, zonder dat de belasting van het milieu onverantwoord toeneemt. In het geval van bedrijven, sectoren of soorten produkten waar de techniek er niet in slaagt betaalbare antwoorden te vinden op de milieuproblemen, zullen de prijzen van de vervuiliingsrechten de pan uit rijzen. Nulgroei of selectieve krimp zal dan de uitkomst zijn van het systeem van verhandelbare vervuiliingsrechten. Het idee van Nentjes lijkt het ei van Columbus. De inmenging van de overheid blijft be-

FOTO: EIMER SPAARGAREN



Bedrijven kunnen elkaars vervuiliingsrechten kopen. Uiteindelijk is dat gunstig voor het milieu

FOTO: MARTIJN DE JONGE

staan zijn niet van technische of economische aard, meent Nentjes. Het is gebrek aan politieke wil. Nentjes: 'In de eerste plaats zijn er de weerstanden vanuit de milieuburokratie. Regelgevers hebben een ingebouwd wantrouwen tegen oplossingen waarmee ze niet vertrouwd zijn en die van hen vragen een stap terug te doen. Ze kunnen eenvoudig niet geloven dat zaken dan beter lopen. Een tweede niet minder belangrijk obstakel is verzet vanuit het bedrijfsleven dat er niets voor voelt te moeten betalen voor vervuiliingsrechten die het nu gratis krijgt.' Misschien, verzucht Nentjes tenslotte, 'zijn dergelijke ingrijpende beleidsvernieuwingen ook alleen maar mogelijk in een samenleving die rijp is voor fundamentele maatschappelijke hervormingen.'

Uitgangspunt van de Groninger hoogleraar Economie en Openbare financiën is de vaststelling dat de huidige overexploitatie van het milieu, de duurzaamheid van de economische groei in gevaar brengt. Bij een ongewijzigde produktiegroei, met een navenante groei van de uitstoot van vervuilende stoffen, zou de totale vervuiling in het jaar 2050 meer dan vier keer zo groot zijn als in 1990. Dat zou een catastrofale ontwikkeling zijn. Nentjes signaleert echter twee tegenkrachten. De absolute groei van de vervuiling verloopt minder snel dan de groei van de produktie. Verdubbeling van de produktie, betekent nog geen verdubbeling van de uitstoot. Een tweede tegenkracht is de doorwerking van het al bestaande milieubeleid. Het effect hiervan zou kunnen lei-

den tot een vermindering van de uitstoot (in 2050) tot tachtig procent van het nivo van 1985. Dat lijkt aardig, maar is nog erg ver verwijderd van iets dat in de verste verte lijkt op duurzame ontwikkeling. Van duurzame groei is sprake als de hoeveelheid die wordt 'geoogst', gelijk is aan de natuurlijke aangroei van de voorraad. Bij overexploitatie overtreft het gebruik van de hulpbron de natuurlijke aanwas. Op termijn daalt de produktie, de oogst of de visvangst, en in het ergste geval valt de hulpbron in het geheel weg. Op wereldniveau vindt een overexploitatie van hernieuwbare hulpbronnen plaats op angstwekkende schaal. De kap van het tropisch regenwoud, uitputting van grond en grondstoffen en overbevissing bedreigen elk evenwicht.

#### MILIEUGEBRUIKSRUIMTE

Bij deze voorbeelden wordt de zogenaamde milieugebruiksruimte meer dan overschreden.

Milieugebruiksruimte geeft de mogelijkheden aan die het milieu biedt voor de behoeftebevrediging zonder dat deze mogelijkheden voor de huidige en toekomstige generaties afnemen. In de Nederlandse situatie doet de overexploitatie zich voor in de gedaante van de geleidelijke opstapeling van gevaarlijke stoffen in het milieu. Het gaat daarbij onder meer om zware metalen, het CO<sub>2</sub>-gehalte in de atmosfeer, de ophoping van fosfaten, nitraten en pesticiden.

Het milieu, stelt Nentjes, is als drager van produktie- en konsumptieactiviteiten zelf een hernieuwbare hulpbron. Exploitatie, in de vorm van het inbrengen van vervuulende stoffen, is tot een zeker nivo mogelijk, namelijk tot het punt waarop de belasting het natuurlijk afbrekend vermogen niet overschrijdt.

Het RIVM-rapport *Zorgen voor Morgen* en het Nationaal Milieubeleidsplan stellen de milieubelasting die met het oog op duurzame milieukwaliteit toelaatbaar is, op tien tot twintig procent van de vervuilstroom die in 1985 in het milieu terecht kwam. De huidige milieubelasting is dus vijf- tot tienmaal te hoog. Daarmee is het plafond aan de uitstoot waarmee de produktie en de consumptie gepaard kan gaan, onherroepelijk gegeven. De duurzaamheid eist dat deze limiet niet wordt overschreden.

In principe bestaan er drie mogelijkheden om duurzame ontwikkeling tot stand te brengen. Technologische vernieuwing vormt een eerste mogelijkheid, gevolgd door een absolute vermindering in het volume van produktie en consumptie. De derde mogelijkheid is het wijzigen van de samenstelling van produktie en consumptie. Met de inzet van technische middelen kan al een enorme reductie van de uitstoot worden bereikt. Bij uitvoering van het NMP kan met behulp van de nu bestaande zuiveringstechnologie in het jaar 2010 een vermindering van vijftig procent ten opzichte van de uitstoot in 1985 worden gehaald. In het gunstigste geval loopt dat getal op tot zeventig procent. Dat is een reusachtige stap in de richting van duurzame groei, maar nog niet genoeg.

Volumebeleid werpt maar in beperkte mate en in een beperkt aantal sectoren, het wegtransport en de inten-

sieve veehouderij bijvoorbeeld, vruchten af. Er moet dus meer gebeuren. Regelgeving is het hoofdinstrument van milieubeleid tot nu toe. Tot op zekere hoogte heeft deze aanpak gewerkt, schrijft Nentjes, maar ze draagt het gevaar in zich dat het de milieutechnologie als het ware bevriest in haar huidige stand. Aan verdergaande regelgeving kleven nog andere bezwaren, meent Nentjes. De regelgever heeft een geweldige hoeveelheid informatie nodig en de aansporing voor bedrijven om de overheidsdoelen te helpen realiseren, is zwak. Het grootste probleem, aldus Nentjes, is waarschijnlijk de voortdurende politieke druk van de kant van bedrijven om de aanscherping van milieunormen af te zwakken.

#### ALTERNATIEF VOOR REGELGEVING

Op zoek naar een alternatief voor dwingende regelgeving presenteert Nentjes een instrument dat aansluit bij de werking van de markt zelf: de verhandelbare vervuilsrechten. Bij de nu bestaande regelgeving wordt de toegelaten vervuiling in feite gratis ter beschikking gesteld aan bedrijven die aan de milieuvoorschriften voldoen. Binnen een systeem van verhandelbare emissierechten moet elke onderneming het gewenste vervuilsquotum kopen bij de overheid die als een soort veilingmeester optreedt.

Op basis van de emissienormen die voor veel stoffen in het NMP al zijn vastgelegd, bepaalt de overheid voor elke stof het uitstootplafond. Vervolgens wordt vastgelegd op welk tijdstip en in welk tempo dat plafond moet zijn bereikt. Er moet dus een tijdpad worden vastgesteld, gericht op een vermindering van het emissienivo. De hoeveelheid uitstoot die een onderneming op basis van het toegekende quotum mag produceren, neemt dus stapsgewijs af. Het bedrijf weet dat ruim vantevoren en kan zich daar op instellen.

Een voorwaarde voor het functioneren van een dergelijk stelsel is wel dat er, gaande de rit, niet gemorrelt wordt aan het emissieplafond. Gebeurt dat wel, en gaat de politiek door de knieën van het klagende bedrijfsleven, dan is dat voor de kiezer ook heel zichtbaar, meent Nentjes. En dat is heel anders dan hoe het nu gaat met de regulerende heffingen. Nu doet de overheid namelijk stapje voor stapje en van belangengroep tot belangengroep, water bij de wijn. De overheid bepaalt dus het aanbod van vervuilsquota, en de ondernemingen bepalen sa-

men de prijs. Vraag en aanbod worden op elkaar afgestemd door de hoogte van de prijs. Als door economische groei de vraag naar vervuilsrechten uitstijgt boven het aanbod, zal de prijs per eenheid vervuiling omhoog gaan. De totale uitstoot van de bedrijven samen blijft echter binnen de grenzen die door de overheid zijn gesteld. Het prijsmechanisme verdeelt de uitstoot van een stof over de verschillende lozers, naar verhouding van hun behoefte aan vervuiling. Zo worden in de woorden van Nentjes 'de sterke elementen van de markteconomie in dienst gesteld van milieubehoud.'

#### HAKEN EN OGEN

Hoc mooi een stelsel van verhandelbare vervuilsrechten ook mag lijken, er blijven een paar haken en ogen aan zitten. Bedrijven die in het verleden weinig milieumaatregelen hebben getroffen en veel uitstoot produceren, krijgen bij de eerste verdeling van vervuilsrechten relatief veel emissierechten toebedeeld. Bedrijven die in de voorbije jaren veel hebben geïnvesteerd in de beperking van de uitstoot, lopen het gevaar maar een kleine hoeveelheid emissierechten te krijgen. Zo wordt slecht gedrag in het verleden beloond. Een nog principieel bezwaar is dat de vervuiling aan het einde van de pijp wordt bestreden. Milieuproblemen, zo redeneren de critici, beginnen vaak al bij de grondstofwinning en dus is er alle reden om daar al te beginnen met het stellen van grenzen. Een stelsel van verhandelbare vervuilsrechten is niet geschikt om elke vorm van vervuiling mee te lijf te gaan. Voor zaken als geluidsoverlast en straling is het instrument nauwelijks bruikbaar. Voor het reguleren van de uitstoot van CO<sub>2</sub> is het stelsel volgens Nentjes wel bij uitstek geschikt. Zelfs dan is het instrument niet meer dan een onderdeel van het bestaande milieubeleid, waarschuwt Nentjes. 'In beginsel is het niet meer en niet minder dan een uitbreiding van het bestaande vergunningensysteem.' >

#### Literatuur

- Andries Nentjes, *Groei dwang verplaatst*. In: Frank Biesboer (red), *Groep op groei*, Utrecht, 1993
- Andries Nentjes, *Groei en bloei: economie en milieukwaliteit*. In: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: denkbereik voor de 21ste eeuw*, Zeist, 1990