

Milieu en economie

de Zeeuw, A.J.

Published in:
Socialisme en Democratie

Publication date:
1996

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
de Zeeuw, A. J. (1996). Milieu en economie: Een politieke kosten/baten-analyse. *Socialisme en Democratie*, 53(9), 475-478.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Milieu en economie Een politieke kosten/ baten-analyse

AART DE ZEEUW

*Hoogleraar Milieueconomie,
Katholieke Universiteit Brabant*

Tijdens de discussie over de *Brent Spar*, het olieplatform van Shell dat wel of niet in zee gedumpt moest worden, vroeg iemand mij tijdens een etentje of ik wist hoeveel het zou kosten om de Brent Spar aan land te verwerken. Ik noemde een bedrag dat ik ergens had opgevangen maar voegde daar in één adem aan toe dat ik blij was dat hij niet vroeg of ik wist hoeveel het zou kosten als het ding in zee werd gedumpt. Het gecontroleerde proces van afvalverwerking aan land is wat kosten betreft redelijk in kaart te brengen, maar een ongecontroleerd afzinken geeft al snel beelden van allerlei stoffen die in het ecologische systeem verzeild raken met effecten waar we nu nauwelijks weet van hebben. Shell had ongetwijfeld een kosten-baten analyse gemaakt en op basis daarvan een rationeel besluit genomen. De vraag is echter wel hoe men precies is omgegaan met de onzekerheid over de effecten en meer in het bijzonder met de waardering daarvan. Zeker na de introductie van begrippen als 'non-use values' en 'existence values' door Krutilla (1967) worstelen economen met de problematiek van het waarderen van schade aan natuur en milieu, wat toch de hoeksteen vormt van een economische benadering.

Mensen zijn bereid te betalen voor het behoud van de natuur. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de giften aan het Wereld Natuur Fonds ter behoud van de reuzenpanda, ook als zeker is dat de contribuanten nooit van dit dier zullen genieten. Maar daarmee is natuurlijk geen volledige waardering gegeven. Een bijkomend probleem is dat de meeste effecten zich pas in de verre toekomst zullen doen gelden. Zijn mensen bereid het nut voor toekomstige generaties mee te wegen? Al deze kwesties hebben ook een sterke ethische dimensie: hoe ziet men de relatie tussen mens en natuur en de verantwoordelijkheid voor het behoud van alle leven op aarde?

De discussie over de Brent Spar raakte snel ver-

hit. Shell bleef volhouden dat dumpen ook het beste was voor het milieu, maar Greenpeace verzette zich hevig vanuit een afweging waarbij een veel groter gewicht wordt gegeven aan de waarde van de natuur. De publieke opinie schaarde zich achter Greenpeace

zonder dat alle kosten en baten duidelijk in kaart waren gebracht. Het overheersende gevoel was dat zomaar dumpen niet de meest milieuvriendelijke oplossing kon zijn en het milieu moest maar eens een belangrijke rol spelen in de beslissing. De rol van de politiek was ook opvallend. De Engelse overheid stelde dat er nu eenmaal een afspraak was met Shell en mengde zich verder nauwelijks in de discussie. De Duitse overheid kwam al snel onder zware druk van de publieke opinie en ging mee. De Nederlandse overheid laveerde hier eerst behendig tussendoor, maar zwichtte tenslotte ook voor de druk. Nooit echter bleek dat er duidelijk politieke standpunten waren.

In dit artikel wil ik nader ingaan op de problematiek van kosten-baten analyses met betrekking tot het milieu en op de positie van de politiek in deze kwesties. Ik wil starten bij het begrip duurzaamheid, omdat dat centraal is komen te staan in de milieudiscussie en mogelijk leidt tot een heldere karakterisering van de verschillende posities.

Sterke of zwakke duurzaamheid?

Duurzame ontwikkeling is een begrip dat te pas en te onpas in de mond wordt genomen. Het is in 1987 op de politieke agenda geplaatst door de *World Commission on Economic Development* in de vorm van de definitie: 'duurzame ontwikkeling voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun behoefte te voorzien'. Het Noord-Zuid probleem zit erin door ook de huidige generatie expliciet te noemen en het milieupro-

bleem zit erin door de condities voor de toekomstige generaties te noemen. Duurzame ontwikkeling als doelstelling wordt nu door de meeste overheden onderschreven. Toch is niet altijd duidelijk wat dat betekent. Pezzey (1989) kwam na een literatuuronderzoek tot een zestigtal verschillende definities en inmiddels zal dat aantal nog wel verder gestegen zijn. Het begrip wordt vaak geïnterpreteerd als behoud van welvaart tot in de verre toekomst. Wat welvaart precies betekent is weer een discussie op zich maar ik wil hier volstaan met de beschrijving van een denk-sjabloon wat de basishouding ten aanzien van deze problematiek karakteriseert. Welvaart wordt mede bepaald door drie vormen van kapitaal: de produktiemiddelen, de mens en de natuur. Als we het natuurlijk kapitaal afbreken zal duurzame ontwikkeling dus vereisen dat er substitutie moet plaatsvinden naar andere vormen van kapitaal. Hier duikt een fundamenteel verschil van mening op. Sommigen stellen dat substitutie niet kan als we tenminste de mens op lange termijn niet willen veroordelen tot leven onder glazen koepels of in ruimtesatellieten. Anderen vinden dit schromelijk overdreven en stellen dat met wat aanpassing en technisch vernuft we heel goed in staat zullen zijn het leven op deze planeet aangenaam te houden zonder nu opeens het natuurlijk kapitaal volledig te ontzien. Deze tegenstelling wordt in de literatuur wel omschreven als die tussen sterke duurzaamheid en zwakke duurzaamheid (Turner, 1993). Als we het milieu zien als een natuurlijke hulpbron stelt de eerste groep dat we alleen dat mogen oogsten wat ook weer aangroeit, zodat het kapitaal behouden blijft, terwijl de tweede groep geen bezwaar ziet in enige uitputting, die gecompenseerd wordt door groei van technologie en kennis. Deze discussie is al heel oud. Klassieke economen bogen zich al over de vraag hoe de spanning tussen bevolkingsgroei en afnemende marginale productiviteit van landbouwgronden zou uitpakken. De ene groep voorspelde massale sterfte terwijl anderen rekenden op technologische vooruitgang. Ieder tekstboek in de milieueconomie begint ook met het schetsen van het spectrum met aan de ene kant de extreme ecologen, die vinden dat de mens niet eens het recht heeft de natuur aan te tasten, en aan de andere kant diegenen die de natuur ondergeschikt maken aan het najagen van de hoorn des overvloeds. Belangrijk hierbij is natuurlijk de onzekerheid over de effecten van ons gedrag. Die maakt het spectrum van posities breder. Wel is het

opvallend dat politieke partijen nauwelijks moeite doen een positie in te nemen. Een dergelijke positie is van belang om uitwerking te kunnen geven aan het begrip duurzame ontwikkeling. Als de conclusie is dat we zeer terughoudend moeten zijn met de verdere aantasting van onze natuurlijke omgeving dan is het huidige niveau van welvaart gemeten in geproduceerde goederen en diensten wellicht niet vol te houden. De Verenigde Naties hebben hun nadere invulling van het begrip duurzame ontwikkeling al expliciet uitgebreid met zaken als democratische rechten en de positie van de vrouw. Ze lijken daarmee een voorschot te willen nemen op de slechte boodschap, die dan gecompenseerd kan worden met de verbetering van een aantal immateriële zaken onder dezelfde beleidsdoelstelling.

Kosten-baten analyse

Een tweede belangrijke kwestie is het kwantificeren van kosten en baten van het milieu. Of we nu wel of niet rekening willen houden met toekomstige generaties onder de noemer van duurzaamheid, ook binnen de huidige generatie spelen die kosten en baten een steeds belangrijkere rol. Omdat er voor de meeste milieugoederen geen markten bestaan, kan de waarde niet aan de marktprijs ontleend worden en zullen we dus andere methoden moeten aanwenden om de waarde te bepalen. Soms is het mogelijk om de waarde af te leiden uit andere markten. Een mooi voorbeeld is de woningmarkt in Haifa in Israël. Deze stad is gebouwd op een heuvel met aan de ene kant uitzicht op strand en zee en aan de andere kant uitzicht op industrieterreinen met rokende schoorstenen. De prijsverschillen tussen gelijksoortige woningen aan de twee kanten van deze heuvel geven een indicatie wat het verschil in uitzicht waard is. Deze methode wordt 'hedonic pricing' genoemd. De meest gebruikte methode is de CVM ('contingent valuation method'). Er wordt een hypothetische markt opgezet waarop mensen gevraagd wordt wat ze over hebben voor een bepaald milieugoed of er wordt een enquête gehouden waarin mensen gevraagd wordt een waarde toe te kennen aan de uitvoering van een stuk milieubeleid. Binnen de wetenschap werd al wat langer over deze methode gediscussieerd maar het werd pas echt menens toen de tanker Exxon-Valdez voor de kust van Alaska brak en stranden en zee overspoelde met olie. De Staat Alaska heeft toen een forse schadeclaim ingediend bij Exxon die gebaseerd was op een CVM-onderzoek dat was uitgevoerd door

vooraanstaande wetenschappers aan de westkust van de Verenigde Staten. Exxon liet het er niet bij zitten en huurde een groep minstens zo vooraanstaande wetenschappers aan de oostkust van de Verenigde Staten in om de CVM en daarmee de schadeclaim onderuit te halen. Uiteindelijk is de zaak geschikt maar het was duidelijk dat er behoefte was aan een onafhankelijk oordeel over de CVM. Een commissie met twee Nobelprijswinnaars heeft zich toen gebogen over de vraag of de CVM geschikt was om schattingen te geven van verloren existence values die betrouwbaar genoeg zijn om gebruikt te worden bij het vaststellen van schade aan natuur en milieu. De conclusie was diplomatiek van aard: CVM-onderzoek kan schattingen produceren welke betrouwbaar genoeg zijn om het beginpunt te vormen enzovoort. Daarnaast formuleerde de commissie nog een aantal richtlijnen voor de opzet en de uitvoering van de enquête. In de *Journal of Economic Perspectives* (1994) zijn bijdragen opgenomen van een lid van de commissie en van leden van de twee opponerende onderzoeksgroepen wat een goed beeld geeft van de discussie. De tegenstanders van de CVM stellen dat deze methode nooit de werkelijke preferenties van mensen kan meten, omdat er niet echt betaald hoeft te worden, en daarmee slechts het algemene gevoel van bezorgdheid voor het milieu weerspiegelt. De voorstanders ontkennen de problemen van de CVM niet maar laten de methode niet vallen onder het motto van Douglas North 'the price you pay for precision is an inability to deal with real-world issues'. De situatie is nu wel zo dat er geen alom geaccepteerde methoden bestaan om de waarde van milieugoederen te bepalen. Het gevolg daarvan is dan weer dat belangengroepen zaken in hun richting kunnen interpreteren en er zeer warrige discussies ontstaan. Een voorbeeld is ook het gebruik van zogenaamde eco-indicatoren die relatieve gewichten geven aan verschillende vormen van milieuvervuiling zoals het broeikas-effect en de bodemverzuring. Een fabrikant van een verpakkingsmateriaal, dat het niet zo goed doet op de een of andere eco-indicator, vecht dan natuurlijk de indicator aan en heeft daar bij de huidige stand van de wetenschap alle ruimte voor.

De verlegenheid van de politiek

De politiek worstelt ook met deze problemen. Is er voldoende draagvlak om echt rekening te houden met de toekomstige generaties? Het lijkt er niet op. De discussie over het CO₂ probleem spreekt boek-

delen. Aan de ene kant groeit binnen de wetenschap de overtuiging dat de huidige trend zal leiden tot kostbare klimaatveranderingen en wordt deze conclusie inmiddels ook door de politiek onderschreven. Aan de andere kant neemt de ambitie om de uitstoot van CO₂ te stabiliseren na 2000, en zo mogelijk terug te dringen, steeds verder af. Het is interessant om een vergelijking te maken tussen het CFK probleem en het CO₂ probleem. In het protocol van Montreal, later aangevuld in Londen en Kopenhagen, werd afgesproken om de uitstoot van CFK's uit te bannen en alle betrokken landen hebben deze doelstelling in hoge mate gerealiseerd. Echter vrijwel geen van de betrokken landen heeft de doelstelling tot vermindering van de uitstoot van CO₂, afgesproken in Rio de Janeiro en Berlijn, gehaald. Een verklaring is misschien dat de schrik voor CFK's er sterker in zat, maar veel belangrijker lijkt te zijn dat er voor CFK's substituten voor handen bleken en voor CO₂ niet. We hebben nog steeds spuitbussen en koelkasten maar nu zonder CFK's. Het terugdringen van CO₂ betekent echter een dermate drastische ingreep in ons huidige patroon van productie en consumptie dat de politiek daar steeds huiveriger voor lijkt te worden.

Enthousiast wordt iedereen pas als de wetenschap aan komt zetten met zogeheten dubbele dividenden. Een dubbel dividend (ook wel aangeduid als 'tweesnijdend zwaard') betekent dat een maatregel niet alleen goed is voor het milieu maar ook voor een andere issue van beleid. Twee voorbeelden daarvan hebben in het brandpunt van de discussie gestaan. Ten eerste de energieheffing. De aanvankelijke weerstand tegen de energieheffing leek weg te smelten toen het idee opkwam dat de opbrengsten gebruikt zouden kunnen worden om de wig tussen de bruto en de netto lonen te verkleinen en zo de werkloosheid te verminderen. Hoewel de energieheffing in eerste instantie bedoeld was om een milieuprobleem aan te pakken, ging de discussie vanaf dat moment alleen nog maar over de vraag of het wel of niet waar was dat de werkgelegenheid ook zou verbeteren. Een vernietigend artikel in het vooraanstaande tijdschrift de *American Economic Review* (Bovenberg en de Mooij, 1993) maakte een einde aan de euforie. Het basisidee is eenvoudig: als kapitaal mobiel is, zal de milieuheffing uiteindelijk toch worden afgewenteld op de factor arbeid en dan zal zelfs de situatie op de arbeidsmarkt kunnen verslechteren. De afloop van het verhaal is nu bekend. Uit angst voor een verlies aan concurrentie-

kracht van de energieintensieve bedrijven is er besloten alleen een kleinverbruikersheffing in te voeren, overigens wel met terugsluizing van de opbrengsten. De oorspronkelijke doelstelling, een verbetering van het milieu, was grotendeels achter de horizon verdwenen. De redenen liggen erg voor de hand. Het gaat om een probleem van de verre toekomst. Er is veel onduidelijkheid over de ernst van het probleem. Het is uiterst lastig om de baten te kwantificeren van een verbetering van het milieu en in relatie te brengen met de kosten van de maatregelen. Bij een dubbel dividend is het simpel, dan hoef je geen kosten-baten analyse te maken. Echter als er geen dubbel dividend is dan lijkt het milieu snel aan het kortste eind te trekken. Het tweede voorbeeld heeft ook te maken met internationale concurrentiekracht. Het is duidelijk dat het beter is om globale milieuproblemen internationaal aan te pakken. Als dat echter niet lukt of lang duurt, kan één land het zich dan permitteren om alvast zelf milieubeleid te gaan voeren? De angst is weer dat dit de eigen bedrijven op kosten jaagt zodat ze de slag verliezen op de internationale markten. Weer is er die terughoudendheid waar te nemen totdat er een mogelijk dubbel dividend werd geopperd. Het idee stamt dit keer van Michael Porter, een alom gerespecteerd hoogleraar in de bedrijfseconomie aan de Harvard universiteit (Porter en van der Linde, 1995). Zijn idee is dat stringent milieubeleid weliswaar in eerste instantie extra kosten met zich meebrengt voor de bedrijven maar dat die kosten om twee redenen dubbel en dwars zullen worden terugverdiend. Ten eerste gaan die bedrijven dan innoveren en zichzelf kritisch doorlichten om aan de strengere milieueisen te voldoen en deze activiteiten zullen in het algemeen ook tot lagere produktiekosten leiden. Ten tweede zullen de andere landen uiteindelijk ook een stringent milieubeleid moeten gaan voeren en dan hebben de eigen bedrijven een concurrentievoordeel in de vorm van een 'first-mover advantage'. Porter heeft ook een groot aantal voorbeelden verzameld van bedrijven, die succesvol zijn geworden na onderworpen te zijn aan strenge milieunormen. Zo is er een bedrijf in Noorwegen dat schadelijke stoffen loosde op een fjord. Dat mocht niet meer en de onderzoeksafdeling van het bedrijf heeft toen pas ontdekt dat die stoffen heel geschikt zijn om cosmetica van te maken. De cosmetica-afdeling van het bedrijf is op dit moment de meest winstgevendende afdeling. De politiek pakte dit idee enthousiast op maar de reac-

tie liet niet lang op zich wachten. Al snel circuleerden er voorbeelden van bedrijven waarmee het niet zo goed was afgelopen na invoering van strengere milieueisen. Van de kant van een aantal onderzoekers van het instituut *Resources for the Future* in Washington kwam een meer fundamentele kritiek (Palmer, Oates en Portney, 1995). Allemaal heel leuk die discussies over mogelijke dubbele dividenden en onvermoede onbenutte mogelijkheden, maar het ging toch om het milieuprobleem? Vormen gezondheid van mensen, behoud van de natuur en kansen voor toekomstige generaties niet voldoende reden om milieubeleid te voeren?

De politiek lijkt zwaar in verlegenheid te zijn. Dubbele dividenden zijn er helaas niet of nauwelijks. De wetenschap over de waardering van het milieu en het vaststellen van alle kosten en baten staat nog in de kinderschoenen. Het draagvlak voor het verkleinen van de risico's voor toekomstige generaties lijkt niet al te sterk. Maar de politiek heeft ook een ander probleem. De kleuren vervaagen. Over de meeste beleidsissues is men het in grote lijnen wel eens. Alle onduidelijkheid rond het milieu geeft politieke partijen ook de kans om zich te profileren en de politiek weer kleur te geven. Ik ben benieuwd.

Referenties

- Bovenberg, A. Lans and Ruud A. de Mooij (1994), 'Environmental levies and distortionary taxation', *The American Economic Review* 84, 4, 1085-1089.
- Diamond, Peter A. and Jerry A. Hausman (1994), 'Contingent valuation: is some number better than no number?', *The Journal of Economic Perspectives* 8, 4, 45-64.
- Hanemann, W. Michael (1994), 'Valuing the environment through contingent valuation', *The Journal of Economic Perspectives* 8, 4, 19-43.
- Krutilla, John V. (1967), 'Conservation reconsidered', *The American Economic Review* 57, 777-786.
- Palmer, K., W.E. Oates and P.R. Portney (1995), 'Tightening environmental standards: the benefit-cost or no-cost paradigm?', *The Journal of Economic Perspectives* 9, 4, 119-132.
- Pezzey, John (1989), 'Economic analysis of sustainable growth and sustainable development', *Working Paper 15*, Environment Department, World Bank, Washington.
- Porter, Michael E. and Claas van der Linde (1995), 'Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship', *The Journal of Economic Perspectives* 9, 4, 97-118.
- Portney, Paul R. (1994), 'The contingent valuation debate: why economists should care', *The Journal of Economic Perspectives* 8, 4, 3-17.
- Turner, R. Kerry (1993), 'Sustainability: principles and practice', in: R.K. Turner (ed.), *Sustainable Environmental Economics and Management*, Belhaven Press, London, 3-36.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.