



door Hans Bressers,
hoogleraar milieukunde aan de Universiteit Twente

CFK-HEFFING MOCHT NIET VOORGESTELD

Vasthouden aan gelijkblijvende collectieve lasten frustreert milieubeleid

Het Nationaal Milieubeleidsplan is een merkwaardig stuk. Het is typisch het produkt van een overgangssituatie in het beleid. Het geeft niet alleen de hoofdlijnen van een vernieuwd milieubeleid weer. Het geeft ook uitleg aan de lezer en doet zelfs een beroep op hem. Natuurlijk is het niet vreemd om een beleidsnota in een dergelijke vorm te gieten wanneer een overheid meent dat een drastische breuk met het verleden geboden is. Het is dan hard nodig om begrip en steun te verwerven in de samenleving. Wat mij echter zorgen baart zijn de aanwijzingen dat grote delen van de Haagse departementen zich nog lang niet bij de verstrekende consequenties hebben neergelegd. Het NMP is gedragen op een golf van milieubesef die niet volledig gebroken kon worden door de bestuurlijke molen met zijn permanente belangenstrijd waar het NMP bij zijn totstandkoming doorheen moest gaan. Het NMP roept dan ook de suggestie op van een koerswijziging, maar de prijs die daarvoor is betaald is dat de in het NMP genoemde maatregelen vaak niet of net niet helemaal in operationele termen zijn geformuleerd. Wetenschappers vanuit diverse disciplines hebben daar na de zomer al op gewezen. Het gevolg is een tweede kans voor iedereen die op de rem wil gaan staan. Dat geldt niet alleen voor instanties en personen buiten de rijksoverheid. Dat zij die kans krijgen is niet meer dan normaal. Het geldt echter ook voor instanties binnen de rijksoverheid, die via het touwtrekken over details van de uitwerking een voortvarende aanpak kunnen frustreren. Dat het beleid politiek is geaccepteerd en – sterker nog – er vanuit de volksvertegenwoordiging veel druk wordt uitgeoefend om het NMP flink aan te scherpen, schijnt niet van doorslaggevende invloed te zijn.

Tweede staatsschuld

'Eén van de machtswoorden die worden gebruikt is collectieve lastendruk.' Die mag niet stijgen, is afgesproken. Of het verstandig is om de sanering van het milieu afhankelijk te stellen

van het vermogen tot bezuinigen op andere uitgaven is nog maar de vraag. We hebben niet één staatsschuld, maar twee. De financiële kennen we. Daarover hebben we het laatste decennium al talloze malen gehoord dat die als een molensteen om de nek van onze kinderen zal hangen. Voor onze tweede staatsschuld, die aan het milieu, geldt echter hetzelfde. Voor een deel is dat overigens ook een financiële schuld. De geweldige bedragen die de bodemsanering, ook van onderwaterbodems, ons en onze kinderen nog zal gaan kosten, vormen slechts het topje van de ijsberg. Ondanks alle goede intenties in het milieubeleid laten we deze milieuschuld, Nederlands, Europees en mondiaal, nog steeds razendsnel oplopen. Ik geloof niet in de mogelijkheid van een beleid dat er op gericht is om de groei van beide schulden in te dammen en tegelijkertijd de consumptiegroei niet te beperken. De recente Berenschotstudie naar de kosten van het uitoefenen van nieuwe milieutaken door de gemeenten en provincies is een voorbeeld dat laat zien dat er grote extra bedragen nodig zijn. Het zou funest zijn voor het milieubeleid wanneer de nieuwe taken wel een keurige juridische basis krijgen, maar de middelen om ze behoorlijk uit te voeren niet worden vrijgemaakt. De ervaringen in de laatste vijftien jaar zouden ons toch hebben moeten leren dat een halfhartig uitgevoerd milieubeleid slechts kostbare jaren verlore doet gaan. Goedkoop is duurkoop!

Banvloek

Nog ernstiger zijn de gevolgen voor het milieubeleid wanneer door een dogmatisch hanteren van het begrip 'collectieve lasten' het gebruik van financiële beleidsinstrumenten wordt belemmerd. Onder deskundigen op het gebied van milieubeleid heerst steeds meer overeenstemming over het punt dat financiële beleidsinstrumenten een belangrijker onderdeel zullen moeten vormen van het pakket aan maatregelen dat het milieuge drag van burgers en bedrijven moet beïnvloeden. Beleidsinstrumenten als regule-

rende heffingen brengen idealiter slechts tijdelijk geld op. Dat is namelijk het geval wanneer het gedrag dat wordt belast snel verdwijnt. De enige officiële regulerende heffing die we in het Nederlandse milieubeleid hebben is daarvan zelfs een extreem voorbeeld. Deze heffing rust op loodhoudende normaalbenzine. Binnen twee maanden na de instelling van deze heffing was er in het land niet of nauwelijks nog loodhoudende normaalbenzine te verkrijgen. Een ruimere toepassing van deze en vergelijkbare beleidsinstrumenten dreigt echter onmogelijk te worden gemaakt doordat er vanuit de departementen van Financiën en Economische Zaken telkens de banvloek over wordt uitgesproken. Het zou hier gewoon om een soort belasting gaan. Hierdoor valt er een gat in de 'policy-mix', het samenspel van juridische, financiële en communicatieve sturing dat vrij algemeen noodzakelijk wordt geacht om met enige kans op succes het milieuge drag van burgers en bedrijven bij te sturen. Zonder een ruimere toepassing van financiële beleidsinstrumenten zal er van grote delen van het milieubeleid nauwelijks iets terecht komen. Is iedereen bij de rijksoverheid daar wel rouwig om?

CFK-beperking

Een voorbeeld. Ten aanzien van de beperking van het gebruik van cfk's die de ozonlaag aantasten, stelt het NMP dat het gebruik van cfk's door ontwikkelde landen vóór 2000 geheel moet worden beëindigd. Om ook de ontwikkelingslanden in staat te stellen zich economisch te ontwikkelen zonder gebruik te hoeven maken van ozonlaag aantastende stoffen 'zal Nederland bevorderen dat in EG-kader programma's worden opgezet voorttechnologie-overdracht en dat hiervoor vanuit de EG financiële middelen beschikbaar komen, bijvoorbeeld door een heffing op ozonlaag-bedreigende stoffen dan wel door bijdragen uit een internationaal klimaatfonds.'

Dit is typisch zo'n stuk dat ferm klinkt, maar dat ingebouwde ontsnappingsclausules heeft,

niet alleen voor wat betreft het al dan niet bereiken van het doel, maar ook wat betreft het al dan niet serieus nastreven ervan. Want zo'n klimaatfonds, dat is er op het moment niet. Een van de meest serieuze manieren om het te vullen zou juist een stelsel van EG heffingen op CO2 en andere klimaatbeïnvloedende stoffen zijn. Dus ook wanneer cfk-beperking in het kader van een klimaatfonds gebracht zou worden zou een heffing op cfk's een logisch onderdeel van de geldbronnen van zo'n fonds vormen en ondertussen ook nog het gebruik ervan terugdringen. Toch geeft zo'n formulering ambtenaren van Financiën en Economische Zaken de gelegenheid om te stellen dat Nederland nog niet besloten heeft dat het een cfk-heffing wil, dus dat het te vroeg is om in het kader van het internationale overleg dat momenteel en begin april plaatsvindt ons land een dergelijke heffing voor te laten stellen. Sterker nog, ik heb opgevraagd dat het zelfs maar een haar heeft gescheeld of het was de vertegenwoordigers van VROM verboden om zelfs ook maar het voorstel te doen om de haalbaarheid van een dergelijke EG-heffing te laten onderzoeken. Nederland staat immers geen verhoging van de collectieve lastendruk toe...?! Wanneer dit de manier is waarop elk onderdeel van het milieubeleid uitgewerkt moet worden, dan geloof ik dat het hoog tijd is dat de politieke orde op zaken stelt en voor ambtenaren en publiek duidelijk maakt of men wel serieus ruimte wil scheppen voor een versterkt milieubeleid.

Ook in Binnenlands Bestuur heeft de zorg om het milieu een vaste plek verworven. Hans Bressers, die zich 16 februari jongstleden op deze pagina presenteerde met zijn visie op de rol van de gemeente in het milieubeleid, zal voortaan met enige regelmaat een column in BB vullen. Bressers is hoogleraar milieubeleid aan de Universiteit van Twente.