
Advies 'Our Common Future'

Advies over het rapport 'Our Common Future'

Uitgebracht aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

Publikatie nr. 6 — 17 maart 1989

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet BO). Hij is representatief samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers en uit onafhankelijke deskundigen.

De SER is op grond van de Wet BO belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (produktschappen en bedrijfsschappen). Tot de taken van de SER behoren verder: de regering adviseren over sociale en economische vraagstukken, richting geven aan (nieuwe) ontwikkelingen in het bedrijfsleven (bijvoorbeeld beleidsonderbouwend onderzoek, fusiecode) en uitvoering geven aan bepaalde wetten (zoals de Wet assurantiebemiddeling, de Vestigingswet bedrijven en de Wet op de ondernemingsraden).

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door vaste en tijdelijke commissies, waarvan sommige onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam zijn.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publikaties wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandelijkse SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

/
Dienst Bestuurszaken & Voorlichting
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK 's-Gravenhage
Telefoon: 070 - 499 499
Telefax: 070 - 832 535
Viditel: *678065#

ISBN 90-6587-353-8 / CIP

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	De aanleiding voor het advies	7
1.2	Het Brundtland-rapport	8
1.3	Het kader voor de advisering	9
2.	Duurzame ontwikkeling	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Veranderen van de kwaliteit van de groei	12
2.2.1	Inleiding	12
2.2.2	Welvaart en milieu	12
2.2.3	Ruimte voor groei: hoeveel?	14
2.2.4	Duurzaamheid en groei	17
2.3	Heroriëntatie van technologie	18
2.4	Integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming	19
2.5	De WCED-doelstellingen: enkele open vragen	20
3.	Het internaliseren van milieukosten door de overheid en mogelijke economische gevolgen	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Instrumenten	22
3.3	Het principe 'de vervuiler betaalt'	27
3.4	Economische gevolgen van milieumaatregelen	29
3.5	Relatie tussen nationaal en internationaal milieubeheer	35
4.	Het huidige milieubeleid	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Het milieubeleid van de Nederlandse overheid	38
4.2.1	Inleiding	38
4.2.2	De thema's van het milieubeleid	38
4.2.3	De vormgeving van het overheidsbeleid	39
4.3	Het EG-milieubeleid	40
4.3.1	Het EEG-verdrag, de Europese Akte en milieubeleid (artikel 130R tot en met T)	40
4.3.2	EG-milieubeleid en de interne markt (artikel 100A)	43
4.3.3	Het vierde milieu-actieprogramma van de Gemeenschap	44
4.4	Internationaal gericht milieu- en ontwikkelingsbeleid	45
4.5	Het vrijwillige milieubeleid door bedrijven	46
4.5.1	Inleiding	46
4.5.2	Bedrijfsinterne milieuzorgsystemen	47
4.5.3	Richtlijnen, codes en convenanten	47
4.6	Het milieu en de consument	48
4.7	Het huidige milieubeleid en de doelstellingen van de WCED	50

5.	De ontwikkeling van een beleid richting duurzame ontwikkeling	51
5.1	Inleiding	51
5.1.1	Ernst milieuproblemen	51
5.1.2	Belang economische groei voor duurzame ontwikkeling	52
5.1.3	Kenmerken duurzame ontwikkeling	53
5.1.4	Internaliseren van maatschappelijke kosten	53
5.1.5	Bijdrage Nederlandse actoren aan duurzame ontwikkeling	54
5.1.6	Energievraagstuk	54
5.2	Overheidsbeleid	54
5.2.1	Inleiding	54
5.2.2	Prioriteiten: intensivering en heroriëntatie	55
5.2.3	Uitgangspunten voor te hanteren instrumenten	60
5.2.3.1	Inleiding	60
5.2.3.2	Wanneer inzet overheidsinstrumenten	60
5.2.3.3	Uitgangspunten	61
5.2.4	Het internaliseren van milieukosten door de overheid	64
5.2.4.1	Inleiding	64
5.2.4.2	Instrumenten	65
5.2.4.3	Keuze van de instrumenten	69
5.2.5	Integratie milieu in het Nederlandse beleiden de rol van het Ministerie van VROM daarbij	69
5.2.6	Nederland en de EG	70
5.2.6.1	Inleiding	70
5.2.6.2	De juridische mogelijkheden voor eigen beleid	70
5.2.6.3	De materiële mogelijkheden voor eigen beleid	70
5.2.7	Beleid via internationale instellingen	73
5.2.8	Nederlands beleid richting ontwikkelingslanden	74
5.3	Vrijwillig beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven	76
5.3.1	Inleiding	76
5.3.2	Instrumenten	76
5.3.2.1	Verdere ontwikkeling milieuzorgsystemen, richtlijnen en codes	76
5.3.2.2	Samenwerking met de overheid: convenanten	79
5.3.2.3	Milieu-informatiesystemen ten behoeve van de consument	80
5.3.3	Versterking invloed werknemer op duurzame ontwikkeling	81
5.3.4	De relatie met de ontwikkelingslanden	82
5.4	Aanpassing van het consumentengedrag	82
5.4.1	Inleiding	82
5.4.2	Mogelijkheden om milieubewust consumentengedrag te versterken	83
5.4.2.1	Inleiding	83
5.4.2.2	Rol milieu- en consumentenorganisaties	83
5.4.2.3	Rol overheid	83
5.4.2.4	Rol bedrijven	84
6.	De vragen uit de adviesaanvraag	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Duurzame ontwikkeling en het Nederlandse productie- en consumptiepatroon	86
6.2.1	Inleiding	86

6.2.2	Duurzame ontwikkeling en productie- en consumptiepatronen	87
6.2.3	Verzuring en productie en consumptie	88
6.2.4	Resumé	89
6.3	De bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan duurzame ontwikkeling	89
6.3.1	Inleiding	89
6.3.2	Duurzame ontwikkeling en de overheid	90
6.3.3	Duurzame ontwikkeling en de bedrijven	91
6.3.4	Duurzame ontwikkeling en de werknemers	92
6.3.5	Grondstoffenproblematiek, handelsactiviteiten, ontwikkelingssamenwerking en duurzame ontwikkeling	92
6.3.6	De invoering van de interne markt en duurzame ontwikkeling	93
6.4	Het bevorderen van 'verinnerlijking'	94
7.	Samenvatting	97
7.1	Inleiding	97
7.1.1	Adviesaanvraag van de minister van VROM	97
7.1.2	Invalshoek SER bij advisering	97
7.2	Veranderen van de kwaliteit van de groei	98
7.3	Vergaande heroriëntatie van de technologie	98
7.4	Integratie van economische en ecologische belangen	98
7.4.1	Inleiding	98
7.4.2	Belang economische groei voor duurzame ontwikkeling	99
7.4.3	Duurzame ontwikkeling en offers	99
7.4.4	Kenmerken duurzame ontwikkeling	100
7.4.5	Instrumentarium	100
7.5	Internalisatie van milieukosten door de overheid	101
7.5.1	Inleiding	101
7.5.2	Wanneer nationaal beleid	101
7.5.3	Prioriteiten: intensivering en heroriëntatie	101
7.5.4	Uitgangspunten voor overheidsbeleid	102
7.5.5	Meest geschikte overheidsinstrumenten	104
7.6	Internalisatie van milieukosten door vrijwillig beleid	104
7.6.1	Vrijwillig beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven	104
7.6.2	Instrumenten van vrijwillig beleid	104
7.6.3	Versterking invloed werknemer op duurzame ontwikkeling	105
7.6.4	Internationaal gericht vrijwillig beleid	105
7.7	Aanpassing consumentengedrag	105
7.8	Slotbeschouwing: beantwoording van de vragen van de minister van VROM	106

Bijlagen:

1. Adviesaanvraag 111
2. Samenstellingslijst Werkgroep Brundtland en Commissie ISEA 117
3. Samenvatting 'Our Common Future' 121
Bijlage bij het regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission on Environment and Development, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 298, nrs. 1 en 2
4. Gemeenschappelijke verklaring van VNO en FNV over het milieubeleid 141

1. Inleiding

1.1 De aanleiding voor het advies

Op 27 april 1987 heeft de door de algemene vergadering van de Verenigde Naties ingestelde World Commission on Environment and Development (WCED) haar rapport 'Our Common Future' uitgebracht 1). De Nederlandse regering heeft hierover een voorlopig standpunt opgesteld en aan het parlement doen toekomen 2).

Over het rapport van de WCED, naar haar voorzitter ook wel het Brundtland-rapport genoemd, heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op 29 februari 1988 een adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) gestuurd. De adviesaanvraag bevat de volgende vragen 3):

- wat betekent naar het oordeel van de raad sustainable development, zoals in het rapport gedefinieerd, voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon;
- hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor sustainable development ook in zijn internationale activiteiten waar maken en daarop aangesproken worden? Binnen deze vraag wordt speciale aandacht gevraagd voor de grondstoffenproblematiek, de handelsactiviteiten, de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de interne markt in het kader van de EG in 1992;
- hoe en in hoeverre kan de overheid c.q. kunnen internationale organisaties het proces van 'verinnerlijking' positief beïnvloeden.

Er is niet alleen advies gevraagd aan de SER, maar ook aan de Natuurbeschermingsraad en de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne. De vraagstelling verschilt echter van die aan de SER. Voor de beide andere raden dan de SER betreft het een gelijklopende vraagstelling, te weten de doorwerking van het Brundtland-rapport in het nationale en internationale beleid. Beide instanties hebben hun advies reeds uitgebracht 4).

Ook de Algemene Energie Raad is om advies gevraagd, met als opdracht de betekenis van het Brundtland-rapport aan te geven voor het nationale en internationale energiebeleid.

In deze adviezen ligt gezien de taakstelling van de raden nadruk op de effecten. Van belang bij de opstelling van het SER-advies is dat de voorbereiding in de tijd gezien parallel verloopt aan die van het binnenkort uit te brengen Nationale Milieubeleidsplan als gezamenlijk produkt van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij en Economische Zaken, met de eerste als coördinator. In dit milieubeleidsplan zijn 'duurzame ontwikkeling', de analyse en de aanbevelingen van de WCED als uitgangspunt genomen. Aan het advies van de raad en aan de andere genoemde adviezen is voorts een belangrijke rol toegekend bij het bepalen van een definitief regeringsstandpunt over het rapport van de WCED 5).

1) *World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford, 1987.*

2) *Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission on Environment and Development, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 298, nrs. 1 en 2.*

3) *De adviesaanvraag is opgenomen als bijlage 1.*

4) *Natuurbeschermingsraad, Natuur en economie in ontwikkeling, Utrecht, 1988.*

Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, Advies over het rapport van de commissie-Brundtland Our common future, Rijswijk, 1988.

5) *Motie Boers-Wijnberg c.s., Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 298, nr. 5.*

1.2 Het Brundtland-rapport

Het Brundtland-rapport adviseert over de relatie tussen milieu en economische ontwikkeling in zowel de ontwikkelingslanden als de geïndustrialiseerde landen. Gesteld wordt dat armoede in de ontwikkelingslanden een van de hoofdoorzaken van de aantasting van het milieu is, omdat armoede de capaciteit vermindert om de beschikbare bronnen op een beheerste manier te gebruiken. Volgens het rapport is een relatief snelle groei van het inkomen per capita in de ontwikkelingslanden (minimaal 3 procent per jaar) een noodzakelijke -maar nog niet voldoende- voorwaarde om de armoede te bestrijden en de aan armoede verbonden milieuaantasting te voorkomen. Bij een dergelijke economische groei wordt in de ontwikkelingslanden een milieubeleid mogelijk dat gericht is op het tegengaan van de overbenutting van natuurlijke hulpbronnen. De voorwaarden voor groei in ontwikkelingslanden dienen in de geïndustrialiseerde landen te worden geschapen. Concreet betekent dit dat de huidige tendens van lage grondstoffeprijzen, hoge schuldenlasten, teruglopende financieringsstromen en protectionisme moet worden omgebogen. Economische groei in de geïndustrialiseerde landen biedt hiertoe mogelijkheden. Daarnaast biedt deze economische groei de mogelijkheid over te gaan naar energiezuinigere en schonere productieprocessen en naar het oplossen van zaken als bodemverontreiniging (een last uit het verleden).

Uit het bovenstaande blijkt dat het Brundtland-rapport het van belang acht milieuproblemen in een breder verband te zien en deze problemen te plaatsen tegen de achtergrond van de factoren die aan de armoede in de wereld en de ongelijkheid tussen de verschillende landen ten grondslag liggen.

Bij de beschrijving van de huidige en toekomstige milieuproblemen staat het rapport uitvoerig stil bij de ontbossing, de zure regen, de aantasting van de ozonlaag en het broeikaseffect. Geconcludeerd wordt dat door het huidige gebruik van natuurlijke rijkdommen in feite van toekomstige generaties wordt geleend en dat er geen plannen bestaan om deze lening af te lossen.

Om het armoedeprobleem en bovengenoemde milieuproblemen te kunnen bestrijden, is een herstel van de economische groei in zowel de ontwikkelings- als de geïndustrialiseerde landen alleen niet voldoende. De armen in de ontwikkelingslanden moeten en participeren in het tot stand brengen van deze economische groei (werkgelegenheid) en delen in de resultaten van deze groei, zodat zij niet langer uit armoede de natuur hoeven aan te tasten. Verder moet de economische groei minder materiaal- en energie-intensief worden. In de besluitvorming binnen overheid en bedrijf moeten milieudoelstellingen meer dan nu het geval is, een rol gaan spelen. Hierbij wijst het rapport erop dat milieudoelstellingen geïncorporeerd zouden moeten zijn in de belastingheffing, in het verlenen van investeringsvergunningen, in de keuze van technologie, in maatregelen voor handelsbevordering en in alle onderdelen van ontwikkelingssamenwerking.

Volgens het rapport heeft de ervaring in de geïndustrialiseerde landen geleerd dat anti-verontreinigingstechnologie rendabel is doordat schade aan de gezondheid, aan gebouwen en aan het milieu wordt vermeden. Ook is gebleken dat vele industrieën meer winst zijn gaan maken doordat zij hun hulpbronnen zuiniger zijn gaan

gebruiken. De economische groei is voortgegaan, terwijl het gebruik van grondstoffen stabiel bleef of zelfs is teruggelopen.

Door aldus de kwaliteit van de groei aan te passen komt een duurzame ontwikkeling (sustainable development) tot stand. Een duurzame ontwikkeling is hierbij gedefinieerd als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van huidige generaties zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Daarbij is duurzame ontwikkeling niet het bereiken van een statisch evenwicht, maar eerder een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel huidige als toekomstige behoeften.

Tot slot wijst het rapport erop dat geen blauwdruk van duurzame ontwikkeling bestaat. Elk land moet het beleid gericht op duurzame ontwikkeling zelf bepalen.

1.3 Het kader voor de advisering

Het Brundtland-rapport analyseert het probleem van de aantasting van het milieu in al zijn breedte en onderkent vele interdependencies. Voor veel terreinen die het Brundtland-rapport bestrijkt is de SER niet de eerst aangewezen om te adviseren. Binnen het kader van de adviesaanvraag vindt dan ook een beperking plaats tot die aspecten van het Brundtland-rapport die een directe relatie hebben tot het sociaal-economische beleid (waaronder de effecten van een te voeren milieubeleid op de nationale economie). Gezien taak en plaats van de SER is het niet verstandig de weg op te gaan van een breed en beschouwend advies. Gekozen is om na te gaan hoe overheid, bedrijfsleven en consumenten -elk met hun eigen, maar soms nauw verbonden, verantwoordelijkheden- het Brundtland-rapport evenwichtig kunnen uitvoeren.

In onze gemengde economische orde staat bij de verdeling van veel schaarse goederen de werking van het marktmechanisme voorop. Dit betekent dat de beslissingen van de economische actoren met name gebaseerd worden op prijzen.

Ten aanzien van de verdeling van schaarse milieugoederen echter leidt het marktmechanisme niet tot een maatschappelijk optimaal resultaat. Enerzijds komt dit doordat economische subjecten niet of slechts voor een beperkt deel zelf worden geconfronteerd met de nadelige effecten van hun beslissingen op het milieu. Anderzijds is dit het gevolg van het feit dat maatregelen ter bescherming van het milieu niet alleen ten goede komen aan degene die deze maatregelen neemt, maar ook aan anderen. Het voorgaande betekent dat er sprake is van het optreden van externe effecten. Wordt bij de coördinatie van de beslissingen van de economische actoren uitsluitend een beroep gedaan op het marktmechanisme, dan leiden deze effecten ertoe dat een -maatschappelijk gezien- te grote milieuvervuiling tot stand komt c.q. te weinig milieubeschermdende maatregelen worden genomen.

Gesteld kan worden dat de zorg voor het milieu niet aan het marktmechanisme kan worden overgelaten, maar dat deze zorg voor een deel op een andere manier tot stand gebracht moet worden.

Een mogelijkheid hiertoe vormt optreden van de overheid door middel van wet- en regelgeving, ge- en verboden, heffingen en subsidies. Een andere mogelijkheid is dat de deelnemers aan het economisch proces op vrijwillige basis de zorg voor het milieu in hun handelen tot uiting brengen. Bij bedrijven is dit bijvoorbeeld mogelijk door het hanteren van milieuzorgsystemen en het overeenkomen van gedragscodes. Consumenten kunnen milieubewustheid in hun handelen tot uiting laten komen.

In het Brundtland-rapport en in de adviesaanvraag wordt de eigen verantwoordelijkheid van de economische actoren benadrukt. Het is daarom van belang in dit advies de eigen verantwoordelijkheid te laten spreken en niet alleen de overheid, maar ook het bedrijfsleven en de consumenten aan te spreken.

De milieuproblematiek kent naast een nationale een sterk internationale component. Beide componenten zullen in dit advies op voet van gelijkheid worden behandeld.

Het bestaande milieubeleid toegespitst op de actoren wordt beschreven in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vijf gaat vervolgens in op het voor duurzame ontwikkeling benodigde beleid. In hoofdstuk zes wordt het door de raad gewenste beleid voor duurzame ontwikkeling ingekaderd in de adviesaanvraag van de minister van VROM. Begonnen wordt in hoofdstuk twee met een uiteenzetting over de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling, terwijl hoofdstuk drie ingaat op voor de overheid beschikbare beleidsinstrumenten en op de economische gevolgen van milieumaatregelen.

Het advies is voorbereid door de Werkgroep Brundtland van de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden. De samenstelling van deze werkgroep is vermeld in bijlage 2.

De vaststelling van het advies vond plaats in de openbare vergadering van de raad van 17 maart 1989. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

2. Duurzame ontwikkeling

2.1 Inleiding

Duurzame ontwikkeling in de zin van het Brundtland-rapport 1) vergt een beleid dat gericht is op het instandhouden en uitbreiden van de natuurlijke hulpbronnen. Het realiseren van dit doel vereist dat in de behoeften van de armeren wordt voorzien. Tevens vereist duurzame ontwikkeling dat bij technologische ontwikkelingen meer aandacht wordt geschonken aan ecologische factoren.

Bovenstaande constatering betekent volgens de WCED dat teneinde het stadium van duurzame ontwikkeling te bereiken dient te worden gestreefd naar:

1. hernieuwde economische groei (3 à 4 procent per jaar in de geïndustrialiseerde landen en 5 à 6 procent per jaar in de ontwikkelingslanden);
2. wijziging van de kwaliteit van de economische groei;
3. voorzien in de essentiële behoeften (werk, voedsel, drinkwater, sanitaire voorzieningen, gezondheidszorg);
4. een 'sustainable' omvang van de bevolking;
5. behoud en verbeteren van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen;
6. heroriëntatie van de technologie;
7. integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming.

Het onderhavige advies richt zich vooral op de wijze waarop de verschillende actoren in Nederland (te onderscheiden in overheid, bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) en consumenten) een bijdrage hebben geleverd en nog kunnen leveren om bovengenoemde doeleinden te realiseren. In dit advies is een bewuste keus gemaakt om niet alle doelstellingen te bespreken.

Ten eerste omdat bepaalde aspecten in andere SER-adviezen aan de orde zijn geweest. Zo zijn de diverse aspecten verbonden aan een herstel van economische groei besproken in het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992 2) . Een ander recent advies is ingegaan op het schuldenvraagstuk, de protectionistische tendensen in de internationale handel en het grondstoffenvraagstuk 3) .

Een tweede reden waarom een aantal aspecten van duurzame ontwikkeling niet wordt behandeld, vloeit voort uit de keuze van de raad om de eigen verantwoordelijkheid van de actoren in Nederland waaronder die van het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers), in dit advies een centrale plaats te geven en om op concrete wijze de overheid te adviseren over mogelijk te voeren beleid.

1) Een samenvatting van het Brundtland-rapport is als bijlage 3 bij dit advies gevoegd.

2) SER, Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992, publicatienr. 88/10, 1988.

3) Commissie ISEA van de Sociaal-Economische Raad, Advies UNCTAD VII 's-Gravenhage, mei 1987.

Bovengenoemde twee redenen hebben tot gevolg dat dit advies zich richt op de doelstellingen 'Veranderen van de kwaliteit van de economische groei' en 'Heroriëntatie van technologie'. De zevende doelstelling van de WCED -'Integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming'- en de daarbij behorende veranderingen in instituties en wetgeving zullen als een rode draad door dit advies lopen.

2.2 Veranderen van de kwaliteit van de groei

2.2.1 Inleiding

Een belangrijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling vormt voor de WCED een herstel van de economische groei in zowel de geïndustrialiseerde landen alsook in de ontwikkelingslanden. Volgens de WCED kan economische groei duurzaam zijn indien de geïndustrialiseerde landen overgaan tot het hanteren van minder energie- en grondstofintensieve produktiewijzen. Voor de ontwikkelingslanden is het zaak de export van met name niet-traditionele produkten op te voeren.

Gelet op deze context waarin de WCED het begrip duurzame ontwikkeling plaatst, acht de raad het van belang hier nader in te gaan op de begrippen welvaart, milieu, economische groei en duurzaamheid. Met name betreft het hier kanttekeningen bij de begrippen welvaart en duurzaamheid.

2.2.2 Welvaart en milieu

Welvaart wordt in ons land als regel opgevat als zijnde bepaald door onder andere de consumptie van goederen en diensten, werkgelegenheid en de kwaliteit van het milieu. Met milieukwaliteit wordt in eerste instantie bedoeld op de 'consumptieve' betekenis van het milieu (bijvoorbeeld de kwaliteit van de leefomgeving en de landschappelijke variatie). Het feit dat het milieu als draagvlak voor maatschappelijke processen ook infrastructurele en produktiviteitsbeïnvloedende betekenissen heeft voor de welvaart, komt vaak minder tot uiting. Het krijgt daarom hieronder afzonderlijk aandacht.

Als welvaart op bovenstaande wijze wordt gedefinieerd, betekent dit dat het onjuist is consumptie- en produktievergroting als doel van economisch beleid te formuleren en, zoals in de BNP-maatstaf gebeurt, geen rekening te houden met het gebruik van het milieu.

In het SER-advies van 17 september 1976 inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980 wees de raad erop dat het begrip 'economische groei', zoals dit statistisch wordt gemeten, de niet direct in geld waardeerbare maatschappelijke kosten en baten buiten beschouwing laat 1). Er wordt voor gepleit om deze externe effecten welke onder meer betrekking hebben op het milieu, de benutting van grondstoffen en energie, alsmede de ontwikkelingsmogelijkheden van de Derde Wereld, uitdrukkelijk te betrekken bij de maatschappelijke waardering van economische groei.

In bovenstaande opvattingen wordt welvaart dus gezien als afhankelijk van een aantal grootheden afkomstig uit economie en milieu.

1) SER, Advies inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980, publikatienr. 76/17, 's-Gravenhage, 1976.

Dit laatste houdt in dat de produktie- en infrastructurele voorraad-functie van het milieu nadrukkelijk als welvaartsbron in beeld komt. Aandacht voor die functie van het milieu betekent ook aandacht voor het proces dat deze voorraad in stand houdt (hier verder aangeduid als reproductieproces). Ter illustratie van de plaats en het belang van dit reproductieproces kan onderstaand overzicht dienen.

Hoeveelheid produktiefactor	Reproductieproces
arbeid	reproductie van de beroepsbevolking
kapitaal/infrastructuur	vervangingsinvesteringen en innovatie
kennis	onderwijs, onderzoek en ontwikkeling
milieu/natuur kringlopen, (onder andere grondstoffen)	zelfreiniging en aanwas

De mate waarin de eerste drie reproductieprocessen bijdragen aan het instandhouden, vernieuwen en uitbreiden van de voorraden arbeid, kapitaal/infrastructuur en kennis is primair afhankelijk van het ontwikkelingspeil van een land en de maatschappelijke prioriteiten van dat land.

De mate waarin de natuurlijke reproductieprocessen bijdragen aan het instandhouden, vernieuwen en uitbreiden van de voorraad produktiefactor milieu is echter op de eerste plaats afhankelijk van omvang en kwaliteit van diezelfde produktiefactor en pas op de tweede plaats afhankelijk van maatschappelijke prioriteiten (zoals de keuze een bepaald bedrag in het milieu te investeren). Met andere woorden: omvang en kwaliteit van dit reproductieproces zijn slechts tot op zekere hoogte maatschappelijk te beïnvloeden. Deze beïnvloeding vindt op een tweetal manieren plaats.

Ten eerste kunnen economische activiteiten via vervuiling, gebruik van grondstoffen en aantasting van ecosystemen de omvang en kwaliteit van de voorraad milieu aantasten. Deze aantasting kan gevolgen hebben voor het reproductieproces zelf.

Ten tweede kan de voorraad milieu in stand worden gehouden of zelfs worden uitgebreid en vernieuwd door onder andere toepassing van schone technologieën die leiden tot grondstoffenbesparing, substitutie van in het productieproces gebruikte materialen en hernieuwd gebruik van afvalprodukten.

Hoewel tot op zekere hoogte beïnvloedbaar door maatschappelijke processen, kan worden vastgesteld dat -mede gelet op de (vaak lange) reproductietijd- de voorraad milieu grenzen stelt aan de omvang en intensiteit van de huidige economische activiteiten voor zover het een toename van activiteiten met een ongewijzigde belasting van het milieu (milieudruk) per eenheid produkt betreft. Op enig moment is -gegeven de stand der techniek (en dus de milieudruk per eenheid produkt) en het budget voor milieubeheer- de 'milieugebruiksruimte' begrensd.

Ter afsluiting van deze bespreking van de vierde produktiefactor in onze maatschappij wordt, zoals ook reeds geschiedde in het advies van de raad van 17 september 1976, gewezen op de geringe aandacht die de produktiefactor milieu als draagvlak voor economische processen heeft. De gevolgen van het gebruiken van de voorraad milieu komen door het niet (volledig) doorberekenen van de natuurlijke reproductiekosten in de kostprijs van een produkt niet dan wel onvoldoende tot uiting in het bruto nationaal produkt (BNP) als maatstaf voor onze welvaart. Aldus ontstaat een discrepantie tussen de reële welvaartsontwikkeling en de officieel geregistreerde welvaart. Verderop in dit advies wordt nagegaan met welke instrumenten deze discrepantie kan worden verkleind.

Gelet op genoemde discrepantie is het zinvol bij toekomstige besluitvormingsprocessen uit te gaan van een kader dat meer omvat dan alleen de traditionele BNP-maatstaf. De ontwikkeling van indicatoren over de stand van het milieu is voor dit kader van belang omdat aldus inzicht wordt gekregen in de mate waarin van het milieu gebruik wordt gemaakt. Vervolgens kan dan worden nagegaan in hoeverre dit gebruik tot uiting komt in het BNP.

De raad realiseert zich dat het operationeel maken van een dergelijk kader de nodige tijd zal vergen. De raad realiseert zich ook dat omvang en ernst van de gesignaleerde problematiek om snel ingrijpen vraagt. Voorlopig zal bij de economisch-politieke besluitvorming nog uitgegaan moeten worden van de BNP-maatstaf, zij het met de erkenning van de beperktheid van deze maatstaf.

2.2.3 Ruimte voor groei: hoeveel?

Bijna tegelijk met het verschijnen van het WCED-rapport kwam, in april 1987, de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Ruimte voor groei' uit 1). Daarin ging de WRR na aan welke voorwaarden ten minste moet zijn voldaan, wil er de komende tien jaar sprake zijn van 'duurzame welvaarts-groei'. De kwalificatie 'duurzaam' wordt omschreven als 'op langere termijn in stand te houden'. Onder de daarbij gehanteerde randvoorwaarden behoort het bereiken van een aantal milieuhygiënische doelstellingen zoals geformuleerd door het Ministerie van VROM (met name inzake de verzuring en de categorie 'overige vervuiling'). De WRR concludeert dat voor de sociaal-economische doelstellingen 'aanvaardbare' (zij het niet maximale) waarden zouden kunnen worden bereikt (waaronder een procentuele groei van de consumptie van vier procent per jaar) met inachtneming van de genoemde randvoorwaarden. Hiervoor is een additioneel investeringsprogramma van ongeveer twee miljard gulden per jaar vereist. Voorwaarden voor dit scenario zijn: een substantiële verhoging van de investeringsquote, voldoende afzetmogelijkheden in het buitenland en een zodanig sterke concurrentiepositie dat een jaarlijkse exportgroei van vijf tot zes procent wordt gerealiseerd.

Deze optimistische schets wordt in de studie wat het milieu betreft op een aantal punten gemodificeerd. De geïmpliceerde produktiegroei (57 procent in tien jaar tijd) zou tot niet-onderzochte additionele problemen kunnen leiden op gebieden als afvalstromen, diffuse lozingen, beslag op ruimte, aantasting van ecosystemen en landschappen. De WRR noemt daarbij met name de sectoren landbouw, chemie, autoverkeer, elektriciteitsopwekking, grondwaterwinning,

1) WRR, Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar, nr. 29, 's-Gravenhage, 1987.

recreatie en afvalverwerking. Expliciet wordt aangegeven dat de studie geen inzichten kon opleveren in de effecten op het milieu en de eventuele verschuiving van de milieuproblematiek als gevolg van een niet-geïntegreerde aanpak van specifieke milieuproblemen. De WRR stelt dat de studie beperkt is gebleven tot een aantal milieuhygiënische restricties vanuit een door overwegingen van volksgezondheid bepaald referentiekader, waarbij is afgezien van interpretatie van de resultaten in de richting van natuur en landschap. Ten slotte stelt het rapport dat de WRR, ondanks een zeker vertrouwen in de ontwikkeling van bestrijdingstechnieken en de draaglijkheid van de kosten daarvan, van mening is '...dat de zorg voor milieu, natuur en landschap blijvend de aandacht zal vragen en ook in de toekomst grote inspanningen van het milieubeheer zal vergen'.

Bovenstaand exposé van de nuanceringsen die de WRR zelf in het rapport hanteert, is ingegeven doordat het rapport als regel wordt geïnterpreteerd als een studie die het licht op groen zet voor verdergaande economische groei, zelfs vrij dicht bij de maximale groei. Zorgvuldig lezen leert echter dat het rapport belangrijke milieuproblemen verwacht, 'zelfs wanneer een flinke economische groei achterwege blijft', al leidt dat niet tot een dringende waarschuwing tegen (bijna) maximale groei op grond van milieuoverwegingen.

Vanuit de optiek van het Brundtland-rapport vallen de volgende opmerkingen te maken, die relevant zijn voor de interpretatie van de resultaten van de WRR-studie:

- a. de tijdschaal waarop de term 'duurzaam' in beide studies betrekking heeft, loopt sterk uiteen: van één decennium in de WRR-studie tot verschillende decennia in het WCED-rapport. Men kan zich afvragen of over de duurzaamheid van de economische groei zinvolle uitspraken kunnen worden gedaan wanneer de tijdshorizon beperkt blijft tot tien jaar. Dit punt spreekt des te meer wanneer men de produktiestijging met bijna 60 procent in tien jaar extrapoleert over een substantieel langere tijdsspanne;
- b. de in a. impliciet uitgesproken zorg wordt des te groter naarmate men de door de WRR niet verdisconteerde milieu-effecten van economische groei toch probeert te schatten. Daarbij gaat het niet alleen om aantasting van het milieu wat de consumptieve mogelijkheden betreft, maar ook om de omvang en kwaliteit van de produktiefactor milieu en de onderliggende reproductiemogelijkheden;
- c. de WRR-studie houdt weliswaar rekening met een aantal milieuhygiënische doeleinden voor Nederland, maar deze komen niet overeen met de randvoorwaarden behorend bij een op duurzaamheid gericht milieubeleid. Een van deze randvoorwaarden heeft betrekking op de indirecte effecten van economische groei -via import en export- op de duurzaamheid van de voorraad milieu elders;
- d. de cumulatieve effecten op het milieu van een internationale of mondiale economische groei à la de WRR-voorstellen voor Nederland zijn door de WRR niet bestudeerd. Tot dergelijke interdependenties strekt het WCED-rapport zich wel uit (al kan men zich afvragen of die daar in kwalitatieve zin voldoende op hun consistentie zijn getoetst);

- e. de WRR hanteert in de berekende periode grotendeels constante depreciatie-, kapitaal- en technische coëfficiënten (1980 respectievelijk 1983 als basis). Voor de WCED staat daarentegen een heroriëntatie van de technologie centraal. Een dergelijke heroriëntatie zal moeten leiden tot minder en ander materiaalgebruik, meer hergebruik, relatief meer dienstverlening, meer microtechnologie en op dit moment nog onbekende technieken. Deze WCED-benadering betekent dus een wijziging van bovengenoemde coëfficiënten.

De conclusie hieruit is dat de WRR-studie weliswaar een uitermate nuttige (en methodisch interessante) verkenning is van marges en voorwaarden voor economische groei (gemeten volgens de BNP-maatstaf) in Nederland, maar dat deze in termen van duurzaamheid van economische groei zoals omschreven in het WCED-rapport, geen voldoende verstrekkende analyse biedt. Redenen hiervoor zijn de beperkingen in termen van tijdsschaal, de consumptieve en produktieve functie van het milieu, de indirecte effecten van economische groei op de duurzaamheid van het milieu elders en cumulatieve milieuproblemen bij een aanzienlijke mondiale economische groei. De WRR-studie had overigens ook niet die reikwijdte. Zonder de studie op dit punt te kort te doen kan worden opgemerkt dat zelfs een partiële opheffing van de genoemde beperkingen al snel zou leiden tot vraagtekens bij de voorgestelde ruimte voor groei van het BNP.

Daarentegen biedt de opheffing van de vijfde beperking van de WRR-studie -de door de WCED voorgestane heroriëntatie van de technologie- een zeker optimisme over de toekomstige groeimogelijkheden en de met deze groei gepaard gaande milieubelasting.

In een meer recente studie komt de WRR terug op de door haar genoemde bereikbare groeipercentages. Bij de berekening van laatstgenoemde percentages heeft de WRR gebruik gemaakt van de normstelling zoals die door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt gehanteerd. De normering is gebaseerd op de volgens het Indicatief Meerjarenprogramma Lucht 1985-1989 maximaal haalbare reductiepercentages voor de emissies van SO_2 , NO_x en NH_3 .

In oktober 1987 heeft de CRMH een advies over de bestrijding van zure regen uitgebracht. In dit advies wordt op basis van de laatste inzichten en gegevens gesteld dat de geldende normering volstrekt onvoldoende is om (onderdelen van) het milieu afdoende te beschermen. Gepleit wordt voor een aanscherping van de streefcijfers voor de uitstoot van potentieel verzurende stoffen.

Door de WRR zijn de door de CRMH voorgestelde streefcijfers gebruikt bij enkele aanvullende berekeningen met het ten behoeve van het rapport 'Ruimte voor groei' ontwikkelde model. Een vergelijking tussen de sectoraanpassingen en inspanningen die voortvloeien uit het 'afgewogen groeiscenario' uit 'Ruimte voor groei' en die uit het ontwikkelde 'CRMH-scenario' leert dat voor bijna alle sectoren het 'CRMH-scenario' in een lagere produktiegroei uitmondt. In het 'CRMH-scenario' is een gemiddelde groeivoet van 1,8 procent bereikbaar tegenover 4,6 procent in het 'afgewogen scenario' uit 'Ruimte voor groei'.

Aldus geeft de WRR op basis van stringenter streefcijfers in een aanvullende studie belangrijke informatie over technisch-econo-

misch mogelijke groeipaden voor de verschillende sectoren van de Nederlandse economie 1).

2.2.4 Duurzaamheid en groei

Het WCED-rapport gaat niet in op de (on)verenigbaarheid van de door haar voorgestelde (hoge) groeicijfers met de ecologische inpasbaarheid daarvan. Hoge groeicijfers zijn mogelijkwerwijs niet ecologisch inpasbaar.

Allereerst kan er sprake zijn van een tegenstelling op korte termijn tussen 'milieu' en 'groei', indien milieumaatregelen beslag leggen op schaarse produktiefactoren. Zo kan worden gedacht aan de noodzaak tot natuurconserverende maatregelen in ontwikkelingslanden, tot uiting komend in een lager exportvolume van grondstoffen enerzijds en een gewenste hoge economische groei anderzijds die bereikt kan worden door hogere exportopbrengsten van diezelfde grondstoffen 2).

Ten tweede kunnen milieumaatregelen via een verslechtering van de internationale concurrentiepositie invloed hebben op de economische groei.

Ook bestaan er macro-economische studies ten behoeve van een OESO-conferentie over economie en milieu die geen substantiële effecten in termen van groei van het bruto nationaal produkt, inflatie en arbeidsproductiviteit van het omstreeks 1980 gevoerde en voorgenomen milieubeleid van lidstaten aangeven 3). Genoemde studies wijzen tevens uit dat in sommige gevallen positieve effecten op werkgelegenheid en technologische innovatie zijn gebleken. Hoewel de macro-economische effecten van milieubeleid in een aantal OESO-landen gering zijn, kunnen de kosteneffecten op het niveau van het individuele bedrijf of van de bedrijfstak substantieel zijn. De OESO stelt dan ook dat milieubeleid geen macro-economisch probleem maar een sectorprobleem is.

Door de OESO-conferentie is verder nog geconcludeerd dat een voortdurende verbetering van het milieu en economische groei verenigbaar zijn. Milieu en economie kunnen volgens de conferentie elkaar -bijvoorbeeld via technologische innovatie- wederzijds versterken. Tevens werd op basis van de voor de conferentie ingebrachte studies geconcludeerd dat de door milieumaatregelen voortgebrachte opbrengsten (inclusief de vermeden maatschappelijke kosten) in het algemeen de hiermee gemoeide kosten overtreffen.

Gelet op de huidige omvang van de (soms specifiek Nederlandse) milieuproblemen, vraagt de raad zich af of deze conclusies van de OESO (gebaseerd op analyses van een omstreeks 1980 in een aantal westerse landen gevoerd milieubeleid) ten aanzien van de invloed van de beleidsintenties van de Nederlandse overheid anno 1989 op de nationale economie gehandhaafd kunnen worden. Verwacht moet worden dat wel degelijk een merkbare invloed zal uitgaan van het milieubeleid op onder meer het consumptie- en produktiepatroon. Nader macro-economisch onderzoek zal hier meer inzicht moeten brengen.

1) WRR, Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988, voorstudies en achtergronden, V 63, 's-Gravenhage, 1988, p. 45.

2) Opgemerkt wordt dat de in de komende jaren te verwachten ontwikkelingen op de grondstoffenmarkten weinig hoopvol zijn (zie SER/ISEA-advies over UNCTAD VII).

3) Organisation for Economic Co-operation and Development, Environment and Economics. Results of the International Conference on Environment and Economics, Parijs, 1984.

2.3 Heroriëntatie van technologie

Ten aanzien van de doelstelling 'heroriëntatie van de technologie' stelt de WCED met name dat:

- landen moeten overgaan op niet-verontreinigende technologieën;
- de capaciteit voor technologische innovatie in ontwikkelingslanden zodanig vergroot moet worden dat effectiever op de uitdagingen van duurzame ontwikkeling kan worden gereageerd;
- het overheidsbeleid door middel van economische prikkels moet verzekeren dat bedrijven bij de ontwikkeling van technologieën meer rekening met het milieu gaan houden.

Het verder bevorderen van niet-verontreinigende technologieën is van groot belang voor het bereiken van een duurzame ontwikkeling. De raad is echter van mening dat duurzame ontwikkeling meer vergt dan alleen een verdere ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie. Vereist is een algehele heroriëntatie van de in de productieprocessen toe te passen technologieën.

Milieutechnologie is in Nederland een ingeburgerd begrip en wordt gedefinieerd als alle technieken, processen en producten, welke van belang zijn ter voorkoming of beperking van de belasting van het milieu. Het is gebruikelijk de milieutechnologie op te delen naar de volgende gebieden 1) :

- saneringstechnologie;
- zuiveringstechnologie ('end of pipe');
- hergebruikstechnologie;
- schone(re) technologie.

De sanerings- en zuiveringstechnologie wordt aangeduid als de schoonmaaktechnologie. Het begin van het milieubeleid kenmerkte zich door een grote aandacht voor de verdere ontwikkeling van de schoonmaaktechnologie. Deze technologie levert echter geen bijdrage aan het voorkomen van uitputting van grondstoffen. Verder beperkt de schoonmaaktechnologie zich tot het bestrijden van de verontreiniging. In de toekomst zal bij voortzetting van de huidige produktiewijzen deze bestrijding grote financiële offers vergen. In toenemende mate komen daardoor de hergebruik- en schone technologieën op de voorgrond te staan. Doel van hergebruikstechnologie is te komen tot gesloten ketens van grondstoffengebruik. Kenmerkend voor de schone technologie is het preventieve karakter van de technologie en de volledige integratie van deze preventie in het productieproces. Voorbeelden van schone technologie zijn biofiltratie, de productie van oplosmiddelarme verf en mineraalarm veevoer 2) .

Doordat hergebruik- en schone technologieën de vervuiling werkelijk bij de bron aanpakken, kan een structurele bijdrage aan duurzame ontwikkeling worden geleverd. Uitputting van niet-vernieuwbare grondstoffen (zoals mineralen en fossiele brandstoffen) en verontreiniging worden tegengegaan, meer gebruik wordt gemaakt van vernieuwbare grondstoffen, en de bestrijdingskosten via zuivering en sanering worden verlaagd.

Naast een verdere ontwikkeling van de milieutechnologie (en dan met name gericht op hergebruik en procesgeïntegreerde oplossingen) vraagt een heroriëntatie van de technologie ook meer aandacht

1) Landelijk milieu-overleg, Op zoek naar goede daden. Nota milieu en technologische ontwikkeling, Utrecht, 1988, p. 37.

2) Voor een verdere bespreking van deze technologieën zie: Instituut voor Milieuvraagstukken, Emissiereductie door schone technologie, Amsterdam, 1988.

voor de ontwikkeling van nieuwe basistechnologieën. Hierbij kan worden gedacht aan de nieuwe informatie-, bio- en materialentechnologieën die een economische groei kunnen genereren die een geringere belasting van het milieu met zich brengt en waarbij het beslag op schaarse -al dan niet vernieuwbare- grondstoffen beperkter van omvang kan zijn. De nieuwe informatietechnologie bijvoorbeeld maakt gebruik van grondstoffen die nog maar een beperkt percentage uitmaken van de totale produktiekosten van een microchip. De toepassing van fiberglaskabels in de telecommunicatie leidt tot een aanzienlijke besparing op het gebruik van koper en de produktie van fiberglas vereist aanzienlijk minder energie dan de koperproduktie. Een voorbeeld van een mogelijk nieuwe ontwikkeling in de materialentechnologie is keramiek in verbrandingsmotoren ter verhoging van de verbrandingsefficiëntie en de duurzaamheid van de motoren. In dit kader dient ook gewezen te worden op de mogelijkheden die de landbouwsector biedt. Bijvoorbeeld voor de produktie van afbreekbare plastics, het vervangen van bepaalde petrochemische stoffen in wasmiddelen, het gebruik van natuurlijke oliën en vetten in smeermiddelen en coatings en ten slotte het gebruik van biomassa voor energiedoeleinden.

Heroriëntatie van technologie vraagt tevens om een uitbreiding van de technologische capaciteit in ontwikkelingslanden, zodat in deze landen aan de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling kan worden voldaan. Gedacht kan worden aan diverse vormen van onderzoeksamenwerking en overeenkomsten om technologie over te dragen (bijvoorbeeld op het terrein van de biotechnologie en energiebeheer). Gewaakt moet worden voor ondoordachte overdracht aan ontwikkelingslanden van in geïndustrialiseerde landen verouderde en overbodig geraakte technologieën.

De mate waarin de samenleving er uiteindelijk in zal slagen om een duurzame technologie te ontwikkelen, zal van grote invloed zijn op het kunnen realiseren van groei van het BNP onder handhaving van milieudoelstellingen.

2.4 Integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming

De integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming wordt door de WCED als zevende doelstelling genoemd van het te voeren milieu- en ontwikkelingsbeleid, gericht op duurzame ontwikkeling.

Over bovengenoemde doelstelling zegt de WCED :

- economische en ecologische belangen hoeven niet tegengesteld te zijn;
- de verenigbaarheid van milieu- en economische overwegingen gaat vaak verloren bij het nastreven van individuele of groepsbelangen;
- het belang van het leggen van verbanden tussen ontwikkelingen in de diverse sectoren wordt vaak niet onderkend;
- duurzame ontwikkeling vereist het overwinnen van de versnippering van belangen;
- milieudoelstellingen moeten worden ingebouwd in het belastingstelsel, in de beoordeling van investeringsprogramma's, in de buitenlandse handelsbetrekkingen en in het ontwikkelingsbeleid;

- de integratie van economische en ecologische factoren in de nationale besluitvorming en de wetgeving moet worden afgestemd op internationaal niveau.

Het integreren van milieudoelstellingen in de besluitvorming komt neer op het internaliseren van milieukosten in de kostprijs van een produkt. Een dergelijke internalisatie kan geschieden via overheidsbeleid (zie hoofdstuk 3), via vrijwillig beleid door het bedrijfsleven alsmede via het handelen van de consument (zie hoofdstuk 4).

Daarnaast betekent integratie van milieudoelstellingen in de besluitvorming van de overheid zelf dat deze besluitvorming moet passen binnen ecologische randvoorwaarden.

2.5 De WCED-doelstellingen: enkele open vragen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden enkele open vragen gesteld, waarin een zekere twijfel wordt uitgesproken over de mate van haalbaarheid van enkele WCED-doelstellingen en de verenigbaarheid van enkele doelstellingen.

Allereerst kan de vraag worden gesteld in hoeverre hoge groeicijfers door het toepassen van milieubesparende innovaties verenigbaar blijven -zowel in de geïndustrialiseerde landen als in de ontwikkelingslanden- met het streven naar behoud van de natuurlijke hulpbronnen. Treedt er -en zo ja, in welke mate- een negatief effect op de economische groei op bij een versterking van het milieubeheer? Met andere woorden: klopt het optimisme van de WCED dat economische en ecologische belangen niet tegengesteld zijn?

Een exact antwoord op deze vraag kan de raad niet geven. Wel zal de raad in dit advies nagaan onder welke voorwaarden het vermijden van deze belangentegenstelling haalbaar is.

De WCED merkt op dat het voor de ontwikkelingslanden van belang is de export van niet-traditionele produkten op te voeren. Verwacht wordt waarschijnlijk dat dit een geringer beslag op de natuurlijke hulpbronnen met zich zal brengen. Mede gelet op de weinig hoopvolle ontwikkelingen op de grondstoffenmarkten in de komende jaren lijkt diversificatie, weg van de traditionele grondstoffenuitvoer, een goede zaak.

De vraag is nu of op de korte (of middellange) termijn de financiering van een dergelijke omschakeling niet juist een extra beslag zal gaan leggen op de natuurlijke hulpbronnen.

Wat de geïndustrialiseerde landen betreft kan de vraag worden gesteld of het wegwerken van de hypotheken uit het verleden (met name door bodemsanering) gefinancierd moet worden door 'vuile' economische groei of door een (tijdelijke) verlaging van de consumptie(groei).

Indien op langere termijn een zodanig ontwikkelingspad voor de productie- en consumptiestructuur kan worden gevonden dat de ecologische inpasbaarheid van economische groei veilig gesteld wordt, kan vervolgens de cruciale vraag worden gesteld of dit ontwikkelingspad moet worden gevonden via internalisatie van externe effecten door overheidsmaatregelen dan wel of het vinden

van dit pad aan het vrijwillige beleid van de marktpartijen kan worden overgelaten.

Ook op bovengenoemde vragen zal de raad in dit advies nader ingaan.

Als slot van dit hoofdstuk wordt de vraag die reeds in een eerder SER-advies is gesteld, herhaald: '... De vraag waar het uiteindelijk op aankomt is, welke mogelijkheden er zijn om aan de beschikbare beroepsbevolking kwantitatief en kwalitatief voldoende werkgelegenheid te waarborgen zonder dat het milieu onaanvaardbaar wordt belast, zonder dat roofbouw op eindige natuurlijke hulpbronnen wordt gepleegd en waarbij de arme landen in staat worden gesteld zich te ontwikkelen...' 1).

1) SER, Advies inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980, *publikatiernr. 76/17*, 's-Gravenhage, 1976, p. 6.

3. Het internaliseren van milieukosten door de overheid en mogelijke economische gevolgen

3.1 Inleiding

Veel beslissingen inzake productie en consumptie gaan gepaard met externe effecten. Dat wil zeggen: beïnvloeding van de welvaartsniveaus van anderen dan degene die de desbetreffende beslissingen neemt. Anders gezegd: er is sprake van maatschappelijke kosten (of baten) die bij het desbetreffende besluit geen rol spelen en die niet worden gecompenseerd. De milieuproblematiek is grotendeels een kwestie van externe effecten, van afwenteling van een deel van de maatschappelijke kosten van productie en consumptie.

Een (negatief) extern effect is bijvoorbeeld de emissie van verzurende stoffen: de aan de natuur, gebouwen en drinkwater aangebrachte schade wordt niet in rekening gebracht bij de automobilist, de boer of de olieraffinaderij die deze schade heeft veroorzaakt.

Externe effecten leiden tot een verkeerde aanwending van middelen. Dit kan worden gecorrigeerd door het internaliseren van de externe effecten in de kostprijs van een produkt, waardoor de maatschappelijke kosten (of baten) in de normale bedrijfseconomische afwegingen worden betrokken.

Deze internalisatie kan op vrijwillige basis plaatsvinden en kan door de overheid worden opgelegd. De overheid staat hiervoor in principe een aantal instrumenten ter beschikking.

3.2 Instrumenten

De instrumenten die beleidsmakers ter beschikking staan om de internalisatie op te leggen, worden ruwweg ingedeeld in twee categorieën, te weten:

- administratieve voorschriften,
- economische instrumenten 1).

Kort samengevat kan het onderscheid tussen economische instrumenten enerzijds en administratieve voorschriften anderzijds als volgt worden weergegeven. Bij economische instrumenten is vervuilen in principe toegestaan, maar wordt de verontreiniging belast, terwijl bij administratieve voorschriften -met doorgaans eveneens economische gevolgen- de verontreiniging niet (dan wel tot op zekere hoogte) is toegestaan. Bij beide categorieën van instrumenten wordt een internalisatie van de externe effecten bewerkstelligd.

Administratieve voorschriften

Hierbij legt de overheid (gedrags)normen op aan de vervuilers. Indien deze normen niet worden nageleefd, worden sancties opgelegd (dus vervuilen mag niet, dan wel tot op zekere hoogte). Deze

1) Bij de beschrijving van de diverse instrumenten is hier met name gebruik gemaakt van M. de Clercq, Economische aspecten van het vervuiliingsbeleid, Leiden, 1983, en J.B. Opschoor en J.B. Vos, The Application of Economic Instruments for Environmental Protection in OECD Member Countries, Report for the group of economic experts of the Environment Committee, Parijs, 1988.

categorie instrumenten wordt ook wel betiteld als fysieke of directe regulering

Voorschriften bestaan uit verbods-, gebods- en contractuele bepalingen. Gebodsbepalingen verplichten de vervuilers om binnen bepaalde tijd adequate maatregelen te treffen. Verbodsbepalingen geven de grenzen aan waarbinnen economische activiteiten mogen worden voortgezet met het oog op de beheersing van de verontreiniging. Bij contractuele normen worden de verplichtingen in principe via een algemene overeenkomst vrijwillig door bedrijven of andere contractpartners (bijvoorbeeld consumentenorganisaties) op zich genomen. Het kan hierbij gaan om een overeenkomst tussen bedrijven onderling en om een overeenkomst tussen bedrijven en overheid. Een dergelijke overeenkomst kan ook sancties bevatten.

De normen bestaan uit brongerichte en effectgerichte normen.

Brongerichte normen worden ingedeeld naar:

- activiteit,
- produkt,
- lozing,
- emissie.

Door middel van activiteitenvoorschriften gebiedt de overheid de vervuilers hun activiteit op een bepaalde manier uit te voeren ofwel verbiedt zij hen op een bepaalde manier te consumeren of te produceren. Produktvoorschriften reguleren de kwalitatieve samenstelling van goederen. Lozings- en emissienormen leggen kwalitatieve en kwantitatieve voorschriften op aan de lozing en emissie door verbodsbepalingen. Men laat de vervuiler vrij de methode van emissie- en lozingsbeperking te kiezen die hem het meest geschikt lijkt.

Effectgerichte normen geven aan welke doeleinden met betrekking tot de kwaliteit van het milieu als geheel worden nagestreefd. Dergelijke normen worden onderverdeeld naar:

- grenswaarden,
- richtwaarden,
- streefwaarden.

In het algemeen vormen brongerichte normen een afgeleide van effectgerichte normen. Daarbij zijn voor een vergunningverlening met name de grenswaarden van belang.

Beleidsmakers kunnen gebruik maken van algemene of van gedifferentieerde administratieve voorschriften. In het eerste geval moeten alle vervuilers aan dezelfde normen voldoen. In het tweede geval worden de voorschriften aangepast al naar gelang de categorie waartoe de vervuilers behoren, hetgeen een flexibilisering van de fysieke regulering betekent. Zo beschikt de vergunningverlenende instantie in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren over een grote vrijheid om de inhoud van de vergunning te laten afhangen van de stand van de technologie en de kwaliteitsdoeleinden voor het oppervlaktewater.

Om te kunnen voldoen aan de overheidsvoorschriften moet de vervuiler vaak additionele voorzieningen treffen die geld kosten.

Hierdoor wordt de prijs uiteindelijk aangepast aan de totale offers die de productie vergt en worden de externe effecten geïnternaliseerd.

Economische instrumenten

Een overzicht van mogelijke economische instrumenten levert onderstaande indeling op.

1. Heffingen

Naar gelang de functie die de heffing in het beleid vervult, wordt onderscheid gemaakt tussen regulerende, kostenegaliserende en bestemmingsheffingen.

- Bij regulerende heffingen staat het verwezenlijken van milieudoelstellingen voorop. De heffing beoogt het gedrag van de vervuilers zodanig te beïnvloeden dat zij hun verontreiniging terugdringen. In principe levert de regulerende heffing dus weinig financiële middelen op: wanneer deze heffing het doel bereikt, zal de opbrengst grotendeels verdwijnen. In Nederland worden geen regulerende heffingen toegepast.
- Kostenegaliserende heffingen beogen de financiële inspanningen die verschillende vervuilers moeten dragen als gevolg van de hun opgelegde milieumaatregelen, gelijkmatig te verdelen. Het gaat hier om een omslag van de kosten, waarbij er minder of geen rekening mee wordt gehouden of door de betrokkene veel of weinig wordt vervuild.
- Bestemmingsheffingen dekken de overheidsuitgaven ter bestrijding van de verontreiniging. Deze uitgaven kunnen betrekking hebben op de beheerskosten (bijvoorbeeld de algemene mestheffing met name ter financiering van de Mestbank of de brandstoffenheffing ten dele ter financiering van apparaatskostenvergoedingen aan provincies en gemeenten) of op kosten van collectieve maatregelen (reinigingsrechten). Een belangrijke bestemmingsheffing met een sterk regulerend neveneffect (ten aanzien van de zuurstofbindende stoffen, maar niet voor de zware metalen) is de heffing ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De hoogte van de heffing bracht een aantal vervuilers ertoe de zuivering zelf uit te voeren. Bestemmingsheffingen kunnen ook dienen om de door de milieuverontreiniging veroorzaakte schade te vergoeden. De schade wordt hierbij geheel of gedeeltelijk op de vervuilers verhaald, naar rato van bijvoorbeeld de geloosde hoeveelheid afval. De opbrengst van de heffing verdeelt men onder de gehinderden volgens een bepaald criterium (dat verband houdt met de geleden schade). Als voorbeeld geldt het uit de brandstoffenheffing gefinancierde Fonds luchtverontreiniging. Daarnaast kunnen bestemmingsheffingen worden aangewend om maatregelen te financieren die de vervuilers treffen om schade te voorkomen, te beperken of op te heffen. Zo wordt de opbrengst van de brandstoffenheffing ook aangewend ter financiering van schadevergoedingen aan individuele bedrijven in het kader van de Wet inzake de luchtverontreiniging in verband met bedrijfsaanpassingen voortvloeiend uit stringenter voorschriften. Het gaat hier om schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de vergunninghouder behoort te blijven.

2. Subsidies

Door middel van een subsidie kan de overheid meehelpen de kosten van anti-vervuilingsmaatregelen voor een vervuiler te verlagen. Hoewel de subsidie 'om niet' wordt verstrekt, betekent dit niet dat de vervuiler geen enkele verplichting heeft. Meestal moet hij rekening houden met de beperkingen die de overheid aan zijn vervuilende activiteiten oplegt.

Een subsidie gericht op het behoud van landschappelijke diversificatie en behoud van weidevogelbroedgebieden is de vaste vergoeding die boeren ontvangen bij het sluiten van beheersovereenkomsten met de overheid in het kader van het Relatienotabeleid. Bij ontvangst van de subsidie verplicht de boer zich tot bepaalde beheersmaatregelen, zoals het niet maaien en weiden tijdens een bepaalde periode om zodoende weidevogels te sparen.

Een andere subsidie is de stimuleringsregeling ter bevordering van schone technologie.

In het algemeen worden subsidies aan bedrijven uit de algemene middelen gefinancierd. In dit opzicht bestaat een duidelijk verschil met de schadevergoedingen gefinancierd uit bestemmingsheffingen.

3. Verhandelbare emissierechten

Bij toepassing van dit instrument legt de overheid allereerst de aanvaardbaar geachte hoeveelheid vervuiling per jaar vast. Deze totale hoeveelheid vervuiling per jaar wordt uitgedrukt in emissierechten (een soort obligaties). Vervolgens verkoopt de overheid deze emissierechten aan de vervuilers, die daarmee recht krijgen op een zekere hoeveelheid vervuiling. Emissie is slechts toegestaan voor zover men de nodige emissierechten heeft.

De emissierechten zijn verhandelbaar. De prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. Komt er een nieuwe vervuiler bij, dan kan hij trachten van de bestaande vervuilers emissierechten te kopen. Ook bestaande vervuilers die hun productie willen uitbreiden, kunnen trachten van anderen emissierechten te kopen. Vervuilers die door technologische vernieuwing er in slagen de kosten van anti-vervuilingsmaatregelen (eliminatiekosten) te drukken, zullen bereid zijn een deel van hun emissierechten te verkopen. Ook kan de mogelijkheid worden geïntroduceerd om de overheid een rol te laten spelen. Door het voeren van een open-marktpolitiek kan de overheid het aantal in omloop zijnde emissierechten beïnvloeden (met name in het kader van het anti-vervuilingsbeleid van de overheid).

Door de toezichthoudende autoriteiten (niet noodzakelijkerwijs de overheid) worden de transacties op de markt in een register bijgehouden. Hierdoor is het mogelijk te controleren of een vervuiler zijn rechten al dan niet overschrijdt.

Wat de relatie tussen prijs en hoeveelheid van een emissie betreft werken verhandelbare emissierechten exact omgekeerd aan regulerende heffingen. Bij een regulerende heffing bepaalt de overheid de prijs van een emissie en reageren de vervuilers daarop door de hoeveelheid emissie aan te passen. Bij het systeem van emissierechten daarentegen bepaalt de overheid de toegestane hoeveelheid emissie en reageren vervuilers vervolgens daarop door

tegen een door hen bepaalde prijs hun rechten op de markt aan te bieden.

Een Nederlandse variant op het systeem van verhandelbare emissierechten is het door de commissie-Boorsma voorgestelde anti-verzuringfonds.

4. Retoursystemen

Door het koppelen van een financiële vergoeding aan het terugbrengen van (de verpakking of delen van) gebruikte produkten kan vervuiling worden voorkomen dan wel worden beperkt. De toepassing van dit instrument beperkt zich tot duidelijke herkenbare produkten die verspreid worden in goed georganiseerde distributiekanaalen.

5. Aansprakelijkheid

De mogelijkheid bedrijven civielrechtelijk aansprakelijk te stellen voor milieuschade zal -door de vrees voor het moeten betalen van schadevergoedingen, en door de voorwaarden van en de premiestelling door verzekeraars- leiden tot extra aandacht voor het voorkomen van milieuschade. Deze preventieve werking zal groter worden naarmate de aansprakelijkheidsstelling eenvoudiger is.

Een te grote aansprakelijkheid (dus zonder vrijwaringsmogelijkheden) kan in de praktijk niet verzekeraar blijken te zijn. Het gevolg kan zijn vermindering van milieupreventie binnen een bedrijf dan wel een noodzaak tot drastisch ingrijpen in het productieproces (bijvoorbeeld stopzetting van een bepaalde productie).

Aansprakelijkheid kent twee vormen: risicoaansprakelijkheid en schuldaansprakelijkheid. Bij schuldaansprakelijkheid is van belang dat onrechtmatigheid van de daad wordt aangetoond. Bij risicoaansprakelijkheid moet alleen de causale relatie tussen de daad en de opgetreden milieuschade worden aangetoond. In het huidige Nederlandse recht bestaat, behoudens op enkele deelgebieden, geen risicoaansprakelijkheid. Wel wordt een risicoaansprakelijkheid voorbereid voor alle consumentenprodukten ten aanzien van de schade door daad, lichamelijk letsel dan wel schade door het produkt toegebracht aan een andere zaak die gewoonlijk voor gebruik of verbruik in de privé-sfeer is bestemd 1). Tevens wordt op dit moment de invoering van risicoaansprakelijkheid in het Nieuw Burgerlijk Wetboek voorbereid voor bezitters van gevaarlijke stoffen, gebrekkige zaken en opstallen en voor exploitanten van stortplaatsen (boek 6). Tevens wordt risicoaansprakelijkheid voorbereid voor vervoerders van gevaarlijke stoffen (boek 8) 2). Overigens blijkt in de rechtspraak het verschil tussen schuldaansprakelijkheid en risicoaansprakelijkheid niet altijd even duidelijk. Soms worden al dermate zware eisen gesteld, onder andere de zorgvuldigheid die een bedrijf in het maatschappelijk verkeer in acht dient te nemen, dat een vorm van risicoaansprakelijkheid dicht wordt benaderd.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het voldoen aan overheidsbepalingen een op het privaatrecht gebaseerde aansprakelijkheid niet zonder meer uitsluit.

Slot

Ter afsluiting van deze bespreking van instrumenten die als doel hebben milieukosten te internaliseren wordt nog het volgende op-

1) *Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken*. Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 19 636, nr. 11 (gewijzigd voorstel van wet 13 februari 1989).

2) *Milieuprogramma voortgangsrapportage 1988-1992*, Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 803, nrs. 1 en 2, p. 96.

gemerkt. Elke vervuiler zal voor zichzelf de afweging maken tussen de prijs verbonden aan de toepassing van een instrument (bijvoorbeeld de prijs van een te betalen heffing) en de prijs verbonden aan het verminderen of zelfs geheel elimineren van een bepaalde vervuiling. Welke keuze de vervuiler ook maakt, in ieder geval worden de externe milieukosten betrokken in het besluitvormingsproces 1).

Bij de beoordeling van de gekozen instrumenten (zowel administratieve voorschriften als economische instrumenten) is echter wel van belang in hoeverre wordt voldaan aan belangrijke uitgangspunten zoals stimulering van technologische innovatie. Hoofdstuk 5 gaat nader op deze uitgangspunten in.

3.3 Het principe 'de vervuiler betaalt'

Het principe 'de vervuiler betaalt' vormt de beleidsmatige vertaling van de doelmatigheidsgedachte milieukosten te internaliseren om een optimale allocatie van beschikbare middelen te bereiken. Tevens komt in dit principe de rechtvaardigheidsgedachte tot uiting, aangezien het billijk is dat de milieuschade aan de verantwoordelijke partij wordt toegerekend.

Het principe dat degene die verantwoordelijk is voor een bepaalde vervuiling de kosten die verbonden zijn aan het opruimen of het voorkomen van de verontreiniging dient te financieren, is momenteel algemeen aanvaard. Wel is het toerekenen van de verantwoordelijkheid een probleem.

In 1975 merkte de OESO hierover op dat afgezien van die gevallen waarin het samenvallen van de directe vervuiling en de economische verantwoordelijkheid duidelijk is, het vaststellen van de vervuiler een delicate zaak is en dat het in bepaalde gevallen verkeerd is de kosten geheel bij de directe vervuilers te leggen 2).

Soms is het zelfs niet mogelijk de verantwoordelijkheid vast te stellen. Zo heeft de regering bij de bodemsanering (bij de zogenoemde 'erfenissen' uit het verleden, ook wel aangeduid als openstaande rekeningen zonder verhaalsmogelijkheid) gekozen voor een benadering waarbij de financiering plaatsvindt uit de algemene middelen. Deze benadering vloeit voort uit de gedachte dat voor een periode waarin milieubeleid geen gemeengoed was, alle actoren een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Wel tracht de overheid in aantal van deze saneringsgevallen de gemaakte kosten te verhalen op (een) mogelijke vervuiler(s).

Bij besluit van 26 mei 1972 is het principe 'de vervuiler betaalt' door de landen van de OESO aanvaard. De door de OESO gehanteerde omschrijving van het principe houdt in, dat vervuilers de kosten moeten dragen van maatregelen ter reductie van de verontreiniging waartoe de overheden hebben besloten teneinde te verzekeren dat het milieu in een aanvaardbare toestand verkeert.

Strikte toepassing van dit principe kan moeilijkheden opleveren voor bepaalde bedrijven of regio's. In zo'n geval is een overgangsbeleid toegestaan om zodoende bepaalde aanpassingen gericht op reductie van de vervuiling mogelijk te maken door middel van bijvoorbeeld directe subsidies, belastingvoordelen of zachte leningen. Deze steun moet echter tijdelijk zijn en mag niet leiden tot significante distorsies

1) Voor een prijstheoretische beschouwing over de toepassing van economische instrumenten in het milieubeleid zie onder meer William J. Baumol, Wallace E. Oates, *The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment*, in P. Bohm, V.E. Kneese (red.), *The Economics of Environment*, London, 1971; A. Nentjes, Marktconform milieubeleid, *ESB*, april 1988; J. Schuurman, De prijs van water. Een onderzoek naar de aard en omvang van de regulerende nevenwerking van de verontreinigingsheffing op pervlaktewateren, Arnhem, 1988; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 474, Herziening financiële structuur milieubeleid, nr. 6.
2) Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Polluter Pays Principle. Definition, Analysis and Development*, Parijs, 1975., p. 26.

in de internationale handel. Een andere uitzondering op het principe wordt gerechtvaardigd geacht indien een consequente toepassing van het principe zou leiden tot een negatieve invloed op de regionale ontwikkeling en/of de arbeidsmarkt. Daarnaast is het door middel van subsidies bevorderen van onderzoek en ontwikkeling gericht op een schoner milieu -waardoor een aanpassing van een bedrijf aan de norm versneld kan plaatsvinden- niet strijdig met het principe. Afgezien van deze uitzonderingen is het principe 'de vervuiler betaalt' duidelijk een anti-subsidiebeginsel en gericht op het tegengaan van distorsies in de internationale concurrentieverhoudingen en op het volledig tot uiting laten komen van comparatieve kostenvoordelen. Afhankelijk van de marktstructuur en de prijselasticiteit van de vraag zal het kosteneffect voor de consument nul, partieel of totaal zijn. Te stellen dat de vervuiler de betaler is, betekent in feite dat hij de eerste betaler is ofte wel het punt waar de externe effecten worden geïnternaliseerd. Het doorgeven van de kosten aan de consument maakt het principe niet ongeldig.

Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het principe 'de vervuiler betaalt' zoals aanvaard door de landen van de OESO, niet beoogt om alle kosten van vervuiling te internaliseren. Het principe heeft geen betrekking op door vervuiling veroorzaakte schade waartegenover geen overheidsmaatregelen staan. In dit opzicht blijft het mogelijk bepaalde concurrentievoordelen te behouden (bijvoorbeeld doordat ten gevolge van de hoge stroomsnelheid van een rivier uitmondend in een nabijgelegen zee, de overheid geen noodzaak aanwezig acht om normen voor op deze rivier geloosd industrieel afvalwater op te stellen).

Naast de OESO heeft ook de Europese Gemeenschap zich uitgesproken voor toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. In een aanbeveling van de Raad voor ministers van 3 maart 1975 wordt in lijn met de verklaring van de OESO gesteld dat indien de vervuilers de kosten van de strijd tegen de door hen veroorzaakte vervuiling betalen, dit beperking van de vervuiling en het zoeken naar schonere produkten en technieken zal aanmoedigen. Tevens wordt volgens de Raad van ministers hierdoor voldaan aan de criteria van billijkheid en doelmatigheid. Het principe 'de vervuiler betaalt' is formeel neergelegd in het EEG-verdrag (artikel 130R).

Met dit principe als uitgangspunt hebben ook de Europese Commissie en het Europese Hof zich bezig gehouden met de medefinanciering door de overheid bij het oplossen van milieuproblemen van bedrijven. De vraag hierbij was en is nog steeds in hoeverre dergelijke nationale steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Sinds 1974 heeft de Europese Commissie onder bepaalde voorwaarden steunmaatregelen toegestaan met als argument dat deze het algemeen Europees belang dienen (zie ook paragraaf 4.3.1).

Ook de Nederlandse overheid gaat sinds het begin van de jaren zeventig uit van het principe 'de vervuiler betaalt', waarbij de OESO- en EG-interpretatie wordt gevolgd. Zo wordt in de Urgentienota milieuhygiëne gesteld dat de kosten van preventieve en curatieve voorzieningen welke uit beleidsmaatregelen voortvloeien voor rekening komen van de gebruikers van het milieu ¹⁾. In de Nota instrumenten milieuhygiënisch beleid, heffingen en fysieke reguleringen wordt uitgesproken dat de aan het milieu toegebrachte

1) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 906, p. 23.

schade moet worden verdisconteerd in de diverse economische activiteiten 1). De nota omschrijft de toegebrachte schade vervolgens als die externe kosten die ingevolge de kwaliteitsdoelstelling dienen te worden geëlimineerd.

3.4 Economische gevolgen van milieumaatregelen

De economische gevolgen van milieumaatregelen kunnen op zowel micro-, meso- als macroniveau worden onderzocht. Onder micro-niveau wordt in dit verband verstaan het individuele bedrijf. Het mesoniveau heeft betrekking op het niveau van de bedrijfstak of sectoren (een aantal bedrijfstakken), terwijl het macroniveau het niveau van de nationale economie omvat.

Microniveau

Milieumaatregelen kunnen voor bedrijven zowel lasten als baten met zich brengen.

Mogelijke baten zijn:

1. overschakeling op nieuwe produkten of nieuwe productieprocessen kan winstgevend zijn of de winstgevendheid verhogen doordat minder grondstoffen vereist zijn (bijvoorbeeld minder energie, afvalprodukten en verdampingsverliezen), afvalprodukten opnieuw worden gebruikt (bijvoorbeeld bij ferrometalen, biogas), dan wel doordat kwalitatief betere grondstoffen worden gebruikt (bijvoorbeeld minder zilt water);
2. door overschakeling op milieuvriendelijke produkten (bijvoorbeeld ozon-vriendelijk) kan worden ingespeeld op gewijzigde consumentenpreferenties. Dit kan -ten gevolge van een (meestal tijdelijk) concurrentievoordeel op het gebied van goed milieubeheer- leiden tot omzetvergroting, terwijl tegelijkertijd een verbetering van het imago van het bedrijf wordt bewerkstelligd;
3. een goede milieuzorg binnen het bedrijf kan uit efficiency-overwegingen zodanig worden ingevuld dat naast milieu-aspecten ook rekening wordt gehouden met de aspecten betreffende veiligheid en arbeidsomstandigheden 2). Het resultaat kan zijn een verlaging van het ziekteverzuim en dus een verlaging van de productie-uitval;
4. een goede milieuzorg beperkt de te betalen milieuheffingen, eventuele schadevergoedingen en derhalve de verzekeringspremies tegen schadeclaims en saneringskosten van het eigen bedrijfsterrein.

Naast economische baten kunnen milieumaatregelen voor een bedrijf ook kosten met zich brengen. Hierbij kan aan het volgende worden gedacht:

1. Goed milieubeheer vereist investeringen. Deze investeringen brengen jaarlijks kosten met zich, te weten kapitaalkosten en exploitatiekosten. (De kapitaalkosten worden bepaald door de wijze waarop de investeringen zijn gefinancierd, de levensduur en de hoogte van de rentestand. De exploitatiekosten bestaan uit de kosten van benodigde grond- en hulpstoffen, arbeidskosten en verzekeringspremies.)
2. Milieumaatregelen kunnen inhouden dat gezocht zal moeten worden naar nieuwe produktietechnieken en produkten. Deze overschakeling brengt kosten van onderzoek en ontwikkeling met zich mee.

1) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 100, bijlage 1 bij hoofdstuk XVII van de Rijksbegroting 1975, p. 142.

2) VNO, Milieuzorg in bedrijven. Leidraad voor de opzet van een milieuzorgsysteem in bedrijven, 's-Gravenhage, 1986.

3. Afhankelijk van de mate van concurrentie welke het bedrijf op zijn afzetmarkt (nationaal/internationaal) -per produkt-markt-combinatie- ondervindt en de prijselasticiteit van de vraag naar de door de betrokken bedrijfstak voortgebrachte produkten kan het bedrijf het onder 1. genoemde kosteneffect geheel, gedeeltelijk dan wel niet doorberekenen in de prijs. In het ongunstigste geval kan een afzet- en produktie-inkrimping en een daling van het bedrijfsresultaat optreden.
4. Het nemen van milieumaatregelen door de overheid kan inhouden dat een bedrijf heffingen moet betalen.

Alhoewel het niet mogelijk is op bedrijfsniveau een eenduidige kosten-baten-analyse te maken, is het wel mogelijk nader in te gaan op mogelijke reacties ten gevolge van gevoerd of te voeren milieubeleid. Door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) is in 1983 een theoretische studie gemaakt over de werkgelegenheidseffecten van milieumaatregelen op het niveau van het individuele bedrijf ¹⁾. In deze studie wordt ervan uitgegaan dat het op de milieuproblematiek gerichte handelen van individuele bedrijven -hier aangeduid met de term milieumaatregelen- voornamelijk tot stand komt als reactie op het door de overheid gevoerde milieubeleid, doch dat het ook mogelijk is dat dit handelen plaatsvindt op initiatief van het bedrijf zelf, hetzij als anticipatie op toekomstig beleid, hetzij op grond van andere overwegingen.

De studie classificeert de grote verscheidenheid van mogelijke milieumaatregelen naar de mate waarin deze maatregelen een ingreep inhouden in de produktietechnische en arbeidsorganisatorische opzet van het bedrijfsproces. Indien de milieumaatregelen volgens dit criterium in opklimmende mate van ingreep in de bedrijfsorganisatie worden gerangschikt, ontstaan de volgende typen van milieumaatregelen:

1. milieu'maatregelen' met een overhead-karakter, waarbij ingrepen in de organisatie minimaal zijn, aangezien milieumaatregelen in eigenlijke zin achterwege (kunnen) blijven en slechts volstaan wordt met het betalen van vereiste milieuheffingen en het verwerven van de noodzakelijke milieuvergunningen, inclusief het betalen van de daaraan verbonden leges; het voldoen aan de eventuele vergunningvoorschriften valt in het algemeen niet onder dit type;
2. het nemen van maatregelen waarbij relatief weinig investeringen zijn vereist en de nadruk ligt op een betere procesbewaking, tijdelijke stillegging van (delen van) het productieproces, een zuiniger omgaan met energie, grond- en hulpstoffen, een zorgvuldiger beheer van afval en dergelijke. Het betreft hier dus voornamelijk arbeidsorganisatorische maatregelen;
3. investeringen in apparatuur -met de vereiste complementaire arbeid- die hetzij als toegevoegde, hetzij als procesgeïntegreerde milieutechnologie beschouwd kunnen worden. In het eerste geval zijn de investeringen vooral gericht op de rechtstreekse bestrijding van emissies of vervuiling en blijft het productieproces zelf grotendeels ongewijzigd. In het tweede geval staat wijziging van het productieproces op de voorgrond, waarbij hetzelfde produkt met een andere produktiemethode en eventueel ook met andere grondstoffen wordt voortgebracht.

De effecten van deze door het bedrijf getroffen typen milieumaatregelen worden volgens de studie van het NEI in sterke mate

¹⁾ Nederlands Economisch Instituut, Werkgelegenheidseffecten van milieumaatregelen. Een economisch-theoretische verkenning op het niveau van het individuele bedrijf, Rotterdam, 1983.

beïnvloed door de volgende kenmerken van het betrokken bedrijf:

1. de emissie-intensiteit van de produktie;
2. de marktpositie van het bedrijf;
3. de kapitaalintensiteit van de produktie;
4. de schaalgrootte van het bedrijf;
5. de rentabiliteit van het bedrijf, in de tijd gezien;
6. de ruimtelijke situatie van het bedrijf;
7. de lengte van de produktcyclus van het door het bedrijf voortgebrachte produkt en de fase van die cyclus waarin het bedrijf zich bevindt;
8. het al of niet innovatieve karakter (technisch en/of commercieel) van het bedrijf;
9. de flexibiliteit van het grondstoffenassortiment van het bedrijf;
10. het al of niet behoren van het bedrijf tot een groter geheel (onderneming, concern, multinational).

Opgemerkt wordt dat de gekozen kenmerken niet alle geheel onafhankelijk van elkaar zijn, terwijl het relatieve belang van de kenmerken niet in alle gevallen even groot zal zijn.

Een analyse van de per type milieumaatregel per bedrijfskenmerk mogelijk optredende bedrijfsreacties geeft vervolgens inzicht in bijvoorbeeld de werkgelegenheidseffecten (positief/negatief, bedrijfsintern/bedrijfsextern, direct/indirect, korte/middellange/lange termijn, incidenteel/duurzaam). Wat de bedrijfsreacties betreft kan onder meer worden gedacht aan:

- inschakeling van de voor het treffen van het onderhavige type milieumaatregelen benodigde arbeid;
- permanente verhoging van de bezettingsgraad;
- afstel van een voorgenomen investeringsproject;
- produktie-inkrimping op langere termijn;
- kostenafwenteling op toeleverende bedrijven;
- kostenbesparing door rationalisatie;
- liquidatie op korte termijn;
- vervanging van een onderdeel van het produktieproces door import of binnenlandse uitbesteding;
- verplaatsing.

Volgens deze door het NEI beschreven systematiek kan op micro-niveau bijvoorbeeld het werkgelegenheidseffect van milieumaatregelen vallend onder type 1 (onder meer het betalen van heffingen) voor wat kenmerk 2 betreft (de marktpositie van het bedrijf) worden nagegaan. In het geval van een monopolioide situatie -ten gevolge van een groot aandeel in het relevante marktsegment- zal bij een relatief geringe prijselasticiteit van de vraag het afzet- en werkgelegenheidseffect relatief gering zijn. Daarentegen zullen de werkgelegenheidsconsequenties sterker zijn naarmate het bedrijf zich in een concurrentiepositie bevindt, waarbij tevens aan buitenlandse concurrentie en aan concurrentie van buiten de bedrijfstak via mogelijke produktsubstitutie moet worden gedacht.

Mesoniveau

In het WRR-rapport 'Ruimte voor groei' wordt een analyse op sectorniveau (bestaande uit een of meer bedrijfstakken) uitgevoerd van een aantal van overheidswege voorgenomen milieumaatregelen 1). Het rapport signaleert dat de vervuiling en daarmee de lasten in eerste instantie zeer ongelijk over de diverse sectoren van de Nederlandse economie zijn verdeeld als wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt'.

1) WRR, Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar, nr. 29, 's-Gravenhage, 1987, p. 68.

Rekening houdend met het feit dat de reacties op milieumaatregelen op microniveau binnen een sector of bedrijfstak op milieumaatregelen kunnen verschillen, wordt hieronder ingegaan op hetgeen de WRR over de lastenverdeling voor een aantal vervuilende sectoren opmerkt.

Uitgaande van een viertal maatregelen die alle betrekking hebben op de bestrijding van de ammoniakemissie, komt de WRR in de sector landbouw voor de rundveehouderij tot een kostprijsverhoging voor het jaar 1984 van zo'n 1,5 procent. Voor de varkensmestrijen wordt een kostprijsverhoging van 3,3 procent berekend. Opgemerkt wordt dat de landbouwprijzen voor een deel door de EG worden vastgesteld en voor het overige afhankelijk zijn van het aanbod op de wereldmarkt. Gezien het kleine aandeel van Nederland op deze wereldmarkt is van prijsstelling door aanbodbeperking geen sprake. Volgens de WRR betekent dit dat de hier gepresenteerde kostenverhoging in eerste aanleg volledig voor rekening komt van de landbouwbedrijven zelf.

In de sector elektriciteit en waterleiding zal een aantal milieumaatregelen zoals de installering van rookgasontzwavelingsapparatuur bij kolengestookte centrales voor 1985 een kostenstijging van bijna 2 procent inhouden. Gelet op het feit dat in de elektriciteitsvoorziening sprake is van prijsstelling, kan volgens de WRR deze kostenstijging worden doorberekend in de eindprijs van elektriciteit. Soortgelijke milieumaatregelen in de sector aardolie-industrie betekenen een kostenstijging van 0,6 procent. Rekening houdend met het grote aandeel van de intermediaire leveringen in de produktiewaarde komt dit percentage neer op ongeveer 10 procent van de toegevoegde waarde in deze sector. In deze sector kan de eindprijs in beperkte mate door de producent worden vastgesteld. Op de binnenlandse markt is volgens de WRR bij afwezigheid van een scherpe buitenlandse concurrentie namelijk sprake van een oligopolistische prijszetting. Daarentegen is de producent voor wat de exportprijs betreft afhankelijk van de prijsontwikkeling op de internationale markt.

Over de sector chemie merkt de WRR tot slot op dat de lastenverhoging van additionele milieumaatregelen in verhouding tot de totale produktiewaarde marginaal is, alhoewel voor individuele bedrijven of bedrijfstakken de extra kosten wel een probleem kunnen vormen.

Verder cijfermatig inzicht in de kosten van milieumaatregelen voor de diverse sectoren van de Nederlandse economie biedt een publicatie van het Ministerie van VROM 1). In deze studie is onder meer per doelgroep de netto-kostenontwikkeling van ongeveer honderd tachtig milieumaatregelen geraamd. Deze omvatten maatregelen die voortvloeien uit voor 1985 genomen beleidsbeslissingen ('lopend beleid') en na 1985 te effectueren maatregelen ('nieuw beleid'). De jaarlijkse netto-milieukosten per doelgroep zijn hierbij gedefinieerd als de bruto-milieukosten gesaldeerd met ontvangen en afgedragen overdrachten. De jaarlijkse bruto-milieukosten zijn de jaarlijkse kosten (kapitaallasten en operationele kosten) van milieuvoorzieningen die in eigen beheer door de doelgroep en overheid worden getroffen. De overdrachten betreffen heffingen en subsidies tussen de doelgroepen en overheden onderling. In tabel 1 worden de uitkomsten weergegeven. Ook daaruit blijkt

1) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, De kosten van het milieubeheer 1988 tot en met 1992, 's-Gravenhage, 1988.

dat de milieukosten en de daaraan ten grondslag liggende vervuiling ongelijk over de sectoren zijn verdeeld.

Tabel 1 — Geraamde netto-milieukosten per doelgroep

doelgroepen	Jaarlijkse kosten				
	1988	1989	1990	1991	1992
	miljoenen gulden				
landbouw	352	361	374	402	432
voedings- en genotmiddelenindustrie	314	346	367	381	392
aardolie-industrie	175	180	181	184	190
chemische industrie	547	551	569	589	587
metaalindustrie	370	387	401	387	381
overige industrie	256	262	267	274	281
openbare nutsbedrijven	440	472	476	477	478
overige bedrijven	619	667	719	755	800
wegverkeer	429	532	625	726	820
huishoudens	1200	1257	1343	1428	1532
directoraat-generaal voor de milieu- hygiëne	322	322	315	321	307
Ministerie V&W	234	184	148	115	117
Ministerie L&V	294	299	301	288	287
Ministerie Defensie	24	25	25	25	25
overige rijksoverheid	105	106	107	108	109
provincies	125	131	133	135	139
waterkwaliteitsbeheerders	(37)	(17)	(3)	10	24
gemeenten	801	803	799	799	777
totaal	6572	6868	7148	7403	7679

N.B.: de tussen haakjes geplaatste getallen zijn netto-milieubaten.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, *Kosten van het milieubeheer 1988 tot en met 1992*, 's-Gravenhage, 1988, p. V.

Overigens leidt het huidige en voorgenomen milieubeleid van de overheid ook tot positieve economische effecten op mesoniveau, namelijk de opkomst van de zogenoemde milieuproductiesector 1). Hieronder wordt verstaan aanbieders van milieuprodukten en milieudiensten. Onder het aanbod van milieuprodukten vallen: fabricage, levering en/of installatie van produkten (apparaten/machines, eindprodukten en halffabrikaten) ter bestrijding of voorkoming van milieuverontreiniging. Onder het aanbod van milieudiensten wordt verstaan: ontwerp- en adviesdiensten op milieugebied. Indien de afvalverwijdering, de commerciële hergebruiksector en de rioleeringswerken tot de milieuproductiesector worden gerekend, bedraagt de totale omzet

op deze markt op dit moment circa 5 miljard gulden per jaar. Zonder laatstgenoemde drie groepen van activiteiten bedraagt de huidige jaarlijkse omzet circa 1,7 miljard gulden. De omzet in de milieuproductiesector vertoont de laatste jaren een aanzienlijke stijging.

1) Voor een nader inzicht in de omvang en samenstelling van deze sector zie onder meer Economisch Instituut voor het Mid-den- en Kleinbedrijf, Informatieoverdracht en informatiebehoefte in de milieuproduktiesector in Nederland, Zoetermeer, 1988.

Macroniveau

Tot slot kan op het niveau van de nationale economie (dat wil zeggen de som van alle gezins- en bedrijfshuishoudingen en de overheid) het effect van milieumaatregelen worden bestudeerd.

Volgens een CPB-studie uit 1986 1) zullen de netto-milieukosten van bedrijven in 1990 circa 2685 miljoen gulden bedragen. De totale netto-milieukosten van bedrijfstakken, gezinnen en overheid in 1990 zijn geschat op 5282 miljoen gulden. Het betreft kosten van maatregelen die in grote lijnen ontleend zijn aan het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1986-1990. Het CPB merkt hierbij op dat alleen de milieukosten van het toen reeds uitgewerkte beleid zijn meegenomen (het CPB-manuscript werd afgesloten in oktober 1985), zodat de raming als een benedengrens van de kostenontwikkeling kan worden beschouwd. Dit kan een verklaring zijn voor het verschil tussen de geraamde netto-milieukosten in 1990 in de hiervoor genoemde VROM-publikatie (7148 miljoen gulden) en de CPB-studie (5282 miljoen gulden).

Bij de vaststelling van de genoemde netto-milieukosten van bedrijven ad 2685 miljoen gulden heeft het CPB allereerst de milieukosten berekend die door de verschillende bedrijfstakken worden gemaakt in de milieucompartimenten water, bodem, lucht, afval, geluid en externe veiligheid. De bestrijding van lucht- en waterverontreiniging vormt verreweg het grootste deel van de kosten. Deze milieukosten bestaan uit (tot jaarlijkse kosten herleide) investeringen, kosten van grondstoffen, diensten, energie en personele kosten. Voorts wordt rekening gehouden met overdrachten. Zo ontvangen bedrijven van de overheid subsidies en schadevergoedingen, en betalen zij aan de overheid bedragen voor bijvoorbeeld de inzameling en behandeling van afvalwater en vast afval.

Het CPB heeft op basis van de geraamde netto-milieukosten per bedrijfstak vervolgens berekeningen gemaakt van de gevolgen van het voorgenomen milieuprogramma voor de produktiekosten van binnenlandse goederenpakketten die bestemd zijn voor respectievelijk consumptie, goederenuitvoer, investeringen in outillage en investeringen in gebouwen. Daaruit blijkt dat dit programma tot ongelijke kostenverhogingen leidt voor de onderscheiden binnenlandse afzetcategorieën. Bij een gemiddelde kostenstijging van één procent van de finale afzet uit binnenlandse produktie horen de volgende procentuele kostenstijgingen per afzonderlijke afzetcategorie:

- consumptie van gezinnen	1,05 procent,
- goederenuitvoer	1,17 procent,
- investeringen in outillage	0,94 procent,
- investeringen in gebouwen	0,45 procent.

Hieruit blijkt dat de kosten van het uitvoerpakket het meest gevoelig zijn voor de drukverzwaring van het milieubeleid. Daarbij zijn vooral de directe kostenstijgingen in de landbouw, de chemie en de aardolie-industrie van betekenis, en de indirecte kostenstijging (via de landbouw) in de voedingsmiddelenindustrie.

Met betrekking tot de macro-economische gevolgen van het milieuprogramma merkt het CPB verder op dat de traditionele investeringen van het bedrijfsleven voor een gedeelte door milieu-

1) Centraal Planbureau, Economische gevolgen van voorgenomen milieumaatregelen (1985-1990), Werkdocument nr. 5, 's-Gravenhage, 1986.

investeringen zullen worden verdrongen. Daarbij kan een directe en een indirecte verdringing worden onderscheiden.

Bij directe verdringing worden milieu-investeringen gefinancierd door het niet door laten gaan van de reguliere investeringen. Indirecte verdringing kan optreden wanneer vanwege de concurrentie de investeringskosten slechts ten dele in de prijzen kunnen worden afgewenteld waardoor het rendement op geïnvesteerd vermogen daalt. Dit kan leiden tot alternatieve aanwending van financiële middelen, bijvoorbeeld een belegging op de kapitaalmarkt.

Samenvatting

Kort samengevat kan ter afsluiting worden gesteld dat het effect van milieumaatregelen op microniveau afhankelijk is van een veelheid van bedrijfskenmerken. Op mesoniveau zullen de Nederlandse milieumaatregelen in de vervuilende sectoren duidelijk herkenbare kosteneffecten hebben. Op macroniveau ten slotte zullen op basis van de thans voorliggende berekeningen van het CPB de effecten betrekkelijk gering zijn.

Alhoewel het CPB-model -een geactualiseerde versie van een Vintaf-milieu-model- rekening houdt met technologische vernieuwing doordat bij de vaststelling van de arbeid/output-parameter wordt uitgegaan van een arbeidsbesparing van 5 procent per jaar, ontbreekt in het model een terugkoppeling naar nieuwe productiesectoren en technologische vernieuwing specifiek geïndiceerd door milieubeleid. Het ontbreken van deze specifieke terugkoppeling kan een zekere negatieve invloed hebben op de uitkomst van de CPB-berekeningen. In dit opzicht moet wat de middellange termijn betreft een zekere nuancering op de CPB-cijfers worden aangebracht.

Bovenstaande conclusie ten aanzien van de macro-economische effecten sluit aan bij de conclusie van de OESO-conferentie in 1984, waar werd gesteld dat het milieubeleid niet zozeer een macro-economisch probleem is, maar eerder een sectorprobleem ¹⁾. Reeds in het vorige hoofdstuk is -gelet op de huidige omvang van de Nederlandse milieuproblemen- opgemerkt dat deze conclusie ten aanzien van de beleidsintenties van het toekomstige Nederlandse milieubeleid zonder nadere macro economische analyse van de economische gevolgen niet zonder meer gehandhaafd kan blijven.

Bovenstaande macro-economische effecten betreffen de te kwantificeren kosteneffecten van milieumaatregelen. De CPB-studie laat de niet direct in geld waardeerbare maatschappelijke effecten van milieumaatregelen (zoals de baten ten gevolge van een beter leefmilieu) buiten beschouwing. De raad realiseert zich dat een dergelijke kwantificering problematisch is, met name omdat niet alle milieuveranderingen op eenvoudige wijze in geld waardeerbaar zijn ²⁾. Zij dienen echter wel bij de beoordeling betrokken te worden.

1) Organisation for Economic Co-operation and Development, *op.cit.*, 1984, p. 11.

2) Zie bijvoorbeeld David Pearce, Anil Markandya, Pricing the Environment, in *OECD Observer*, no. 151, 1988, en J.B. Opschoor, Monetary Valuation of Environmental Changes: a Review of Dutch Case Studies (and Proposals for Methodological Research), Paper prepared for the Conference on Environmental Policy in a Market Economy, Wageningen, 8-11 september 1987.

3.5 Relatie tussen nationaal en internationaal milieubeheer

In paragraaf 2.4 is onder meer opgemerkt dat de WCED bij het nastreven van de doelstelling om economische en ecologische belangen in de besluitvorming te integreren als kanttekening heeft gemaakt dat deze integratie moet worden afgestemd op internationaal niveau. De groei in het gebruik van energie en grondstoffen bepaalt dat de directe fysieke banden tussen ecosystemen van

verschillende landen zullen toenemen. Eveneens zullen de economische interacties groeien door handel, financiële transacties, investeringen en reizen, aldus de WCED.

Met betrekking tot de afstemming van overheidsmaatregelen op internationaal niveau wordt hier de aandacht gevraagd voor een tweetal economische aspecten.

Verschuivingseffecten

Allereerst wordt gewezen op de noodzaak de verschuivingseffecten in de handelsstromen zo beperkt mogelijk te houden. Voorkomen moet worden dat bedrijven die een voortvarend milieubeleid gaan voeren dan wel daartoe door regelgeving worden verplicht, worden geconfronteerd met marktverlies in het buitenland omdat aan buitenlandse concurrenten niet dezelfde maatregelen worden opgelegd. Een dergelijke situatie zou voor de desbetreffende bedrijven in Nederland aanleiding kunnen zijn te sluiten dan wel hun heil elders te zoeken, namelijk in die gebieden met minder stringente milieu-eisen. In een dergelijk geval zou het milieubeleid averechts werken. Overigens worden de motieven voor vestiging van een bedrijf door een scala van overwegingen bepaald, waaronder milieuvoorschriften. Andere overwegingen zijn vestigingsregels, infrastructuur, beschikbaarheid werknemers/neemsters met adequate opleiding, arbeidsinzet, overheidssubsidies, nabijheid van de afzetmarkt, hoogte van de loonkosten en andere produktiekosten. Ter illustratie van een mogelijk verschuivingseffect kan de volgende case-study dienen.

In 1987 heeft het Nederlands Economisch Instituut te zamen met het raadgevend ingenieursbureau Comprimo in opdracht van het voormalig Openbaar Lichaam Rijnmond een onderzoek uitgevoerd met als doel de eventuele effecten op de (Rijnmond-)economie van mogelijke milieumaatregelen gericht op de raffinagesector in kaart te brengen. In deze studie 1) zijn door middel van een comparatief-kostenmodel de integrale kostenverschillen (inclusief transportkosten) tussen de raffinaderij in de Rijnmond en het buitenland doorgerekend bij verschillende milieuscenario's. Nagegaan is in hoeverre de concurrentiepositie van een raffinaderij in Rijnmond ten opzichte van een raffinaderij in het buitenland (in casu België of de Bondsrepubliek Duitsland) door kostenverhogende milieumaatregelen kan worden aangetast.

De studie heeft als conclusie dat de ruimte voor een nationale -en dus ook regionale- overheid voor het voeren van een eigen milieubeleid met betrekking tot de raffinagesector beperkt is. Met de mogelijkheid van verplaatsing van produktie en uiteindelijk ook van installaties naar vestigingsplaatsen met een soepeler milieubeleid moet volgens deze studie rekening worden gehouden. Deze verplaatsing heeft nadelige effecten voor de eigen economie, onder meer voor de werkgelegenheid. Gezien het grensoverschrijdend karakter van de bij de raffinage veroorzaakte emissies, behoeft verplaatsing van de produktie daarentegen niet te resulteren in een corresponderende vermindering van de aantasting van het milieu.

Ter aanvulling wordt nog opgemerkt dat raffinaderijen onder invloed van vraagveranderingen ook kunnen kiezen voor investeringen in nieuwe technieken, waardoor de bestrijdingskosten kunnen worden

1) Voor een samenvatting zie J. van der Vlies, J.A. van der Vlist, Milieumaatregelen en olieraffinaderijen, ESB, januari 1988.

gereduceerd en de economische nadelen van een stringenter milieubeleid lager kunnen uitvallen 1).

Milieubeheer in ontwikkelingslanden

Een goed milieubeheer in ontwikkelingslanden gericht op een duurzaam aanbod van grondstoffen komt deze landen zelf ten goede. Daarnaast kan een dergelijk milieubeheer ook ten voordeel strekken van afnemers in de geïndustrialiseerde landen.

Een dergelijk beleid houdt in dat de kosten van het regenereren van grondstoffen tot uiting moeten komen in de kostprijs. Het initiatief om tot een dergelijke verrekening te komen vraagt om internationale afstemming tussen overheden. Immers, een individuele leverancier dan wel land plaatst zich bij eenzijdige maatregelen in een ongunstige positie ten opzichte van concurrenten. In dit opzicht bepaalt de internationale prijsconcurrentie de grens voor het voeren van een eigen milieubeleid door een land of bedrijf.

Ter illustratie wordt gewezen op het verzoek van de Nederlandse Houtbond aan de Nederlandse overheid om te bevorderen dat de Europese Gemeenschap een heffing zal leggen op de import van tropisch hardhout. De opbrengst van die heffing zou volgens de Houtbond rechtstreeks ten goede moeten komen aan de Internationale Tropisch Houtorganisatie (ITHO), die een goed beheer van tropische regenwouden nastreeft om de snelle achteruitgang van deze wouden een halt toe te roepen 2).

Inmiddels heeft de overkoepelende organisatie van Europese verenigingen voor de handel in tropisch hout zich achter het Nederlandse initiatief geschaard.

Bovengenoemde twee voorbeelden illustreren dat een goed milieubeheer door de overheid in Nederland alsook door de overheden in ontwikkelingslanden om internationale coördinatie vraagt.

1) Op deze mogelijkheid wordt gewezen door D. Wiersma en M.P.J. Pulles in Milieukosten van oliaffinaderijen, ESB, juni 1988.

2) Concreet wordt daarbij geacht aan een heffing tussen 3 en 5 procent van de waarde van het geïmporteerde hout. De Europese Gemeenschap of de afzonderlijke lidstaten zouden de inningskosten voor hun rekening moeten nemen. De Onderneming, 13 september 1988, p. 7.

4. Het huidige milieubeleid

4.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat de zorg voor het milieu enerzijds tot stand gebracht kan worden door overheidsoptreden en anderzijds op basis van vrijwilligheid. Dit hoofdstuk schetst de huidige stand van zaken met betrekking tot beide vormen van milieubeleid. Eerst komt het overheidsbeleid aan de orde, uitgesplitst naar het Nederlandse beleid, het EG-beleid en het internationaal gerichte milieu- en ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse overheid. Ten aanzien van het EG-beleid wordt ingegaan op relevante aspecten van het EEG-verdrag inclusief de Europese Akte.

Vervolgens komt het vrijwillig milieubeleid ter sprake.

Ten slotte wordt het in dit hoofdstuk beschreven milieu- en ontwikkelingsbeleid kort gezien in het licht van de in hoofdstuk 2 besproken doelstellingen van de WCED.

4.2 Het milieubeleid van de Nederlandse overheid

4.2.1 Inleiding

De aard van de milieuproblematiek is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. De gesignaleerde milieuproblematiek was in eerste instantie lokaal en regionaal van aard met slechts beperkte effecten. Nu heeft de milieuproblematiek een (inter)nationaal en zelfs mondiaal karakter, met verstreckende effecten die voor een belangrijk deel moeilijk omkeerbaar zijn ¹⁾. Deze veranderde problematiek heeft zijn weerslag gevonden in het Nederlandse milieubeleid. Het huidige milieubeleid is voor het eerst duidelijk verwoord in het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1985-1989 (IMP). De daar uitgezette koers is in de latere IMP's doorgezet en verder uitgewerkt. Deze koers houdt in dat het beleid de nadruk legt op het voorkomen van milieuvervuiling. Daarnaast benadrukt het Nederlandse milieubeleid het belang van een integrale benadering van de milieuproblematiek. Centraal in het milieubeleid staat het streven naar een gezamenlijke inspanning van overheden, bedrijven en huishoudens om de kwaliteit van onze leefomgeving te verbeteren.

4.2.2 De thema's van het milieubeleid

Het Nederlandse milieubeleid onderscheidt een aantal centrale nationale alsook internationale thema's ²⁾ :

- verzuring als gevolg van met name de uitstoot van SO₂, NO_x, NH₃;
- vermesting ofte wel de ongecontroleerde toename van voedingsstoffen in het milieu, waaronder fosfaten en nitraten;
- verspreiding van milieugevaarlijke stoffen;

1) Zie bijvoorbeeld: P. Winsemius, Gast in eigen huis, *Alphen aan de Rijn*, 1986.

2) Voor een meer uitgebreide weergave wordt verwezen naar het Indicatieve Meerjaren Programma Milieubeheer 1985-1989 en latere edities, het Milieuprogramma voortgangsrapportage 1989-1992, *Tweede Kamer, zitting 1988-1989*, 20 803, nrs. 1 en 2 en het (binnenkort te verschijnen) Nationale Milieubeleidsplan.

- verwijdering van afvalstromen, het voorkomen en verminderen van afvalstromen en het verwijderen van in het verleden veroorzaakte milieuvervuiling;
- verstoring van het milieu, schade en overlast door geluid, stank en de risico's verbonden aan transport, opslag en verwerking van chemische al dan niet radioactieve stoffen.

Naast deze centrale thema's onderscheidt het beleid de zogenaamde 'gesignaleerde milieuvraagstukken'. Hiertoe worden gerekend:

- mondiale luchtverontreiniging, met name de klimaatverandering (broeikaseffect als gevolg van de CO₂-toename in de atmosfeer) en de aantasting van de ozonlaag;
- verdroging door overmatig gebruik en verbruik van (grond)water;
- binnenmilieu (een gezond leefmilieu in woningen);
- milieuproblematiek in ontwikkelingslanden;
- waterbodems (de problematiek die samenhangt met de (sanering van) vervuilde waterbodems).

Ten slotte worden in het milieubeleid 'bijzondere gebieden' aangeduid, dat wil zeggen een aantal gebieden die vanwege hun ecologische -en soms ook economische- waarde bijzondere aandacht vereisen, zoals de Noordzee en de Waddenzee (en op mondiaal niveau de oceanen en Antarctica).

4.2.3 De vormgeving van het overheidsbeleid

Om de doelstellingen met betrekking tot de centrale thema's, deesignaleerde milieuvraagstukken en de bijzondere gebieden te bereiken, wordt een twee-sporenbeleid gevoerd, een effectgericht beleid en een brongericht beleid. Verder is het streven naar 'verinnerlijking' een kenmerk van het overheidsbeleid.

Effectgericht beleid

Het effectgerichte beleid heeft als doel het opheffen en verminderen van de effecten van milieuvervuiling. Een onderdeel van dit beleid is het aanwijzen van beschermingsgebieden. Beschermingsgebieden zijn onder meer de zogenaamde stiltegebieden, de bodembeschermingsgebieden en de grondwaterbeschermingsgebieden. Een ander onderdeel van dit beleid betreft de sanering van de droge en de onderwaterbodems.

Brongericht beleid

Het brongerichte beleid beoogt het voorkomen van milieuvervuiling. Brongerichte maatregelen zijn met name gericht op het verkleinen van emissies, het verminderen van het verbruik en gebruik van grondstoffen en het ontwikkelen van milieutechnologie, gericht op het verminderen van verbruik, emissie en afval.

Het brongerichte beleid wordt geformuleerd voor een aantal doelgroepen. Onderscheiden worden onder andere (zie ook tabel 1 in hoofdstuk 3) landbouw, verkeer, raffinaderijen, elektriciteitscentrales, overige industrie en particuliere huishoudens. In overleg met de betrokken doelgroep en eventueel andere overheden komen milieumaatregelen tot stand. Door dit overleg is het voor de doelgroepen mogelijk de milieubeleidsontwikkelingen te incorporeren in hun eigen beleidsontwikkelingen.

In het brongerichte beleid voor de doelgroep landbouw staat met name centraal het gebruik van soorten veevoeder, de aanwending van dierlijke meststoffen en de vermindering van de ammoniakemissie. Ten aanzien van de doelgroep raffinaderijen richt het overheidsbeleid zich op emissie-eisen voor stookinstallaties (bijvoorbeeld de vermindering van de SO₂-uitworp) en het zwavelgehalte van te gebruiken gasolie (verlagen van het maximaal toegestane zwavelgehalte). Aan de kunstmeststoffenindustrie zijn eisen gesteld ten aanzien van de vermindering van cadmiumlozingen.

'Verinnerlijking'

Een belangrijk aspect van het milieubeleid is het streven naar 'verinnerlijking'. 'Verinnerlijking' houdt in dat bedrijven en consumenten hun eigen verantwoordelijkheid voor het milieu onderkennen en hiernaar handelen.

Instrumenten van het overheidsbeleid

De uitvoering van het overheidsbeleid geschiedt via wetgeving, stimulering en communicatie.

Voorbeelden van wetgeving zijn de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO), de Wet chemische afvalstoffen (WCA) en de Hinderwet 1). Voor een uitvoerige beschouwing over de in de diverse wetten neergelegde instrumenten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Stimulerende maatregelen beogen dat de doelgroepen zelf verantwoordelijkheid nemen voor het milieu. Deze verantwoordelijkheid uit zich onder andere in onderzoekverplichtingen, milieu-effectrapportage en risico-analyse. Ook kunnen worden genoemd de convenanten (zie paragraaf 4.5.3). Een andere stimulerende maatregel betreft de medefinanciering van de ontwikkeling van milieutechnologie. Gewezen wordt op de Stimuleringsregeling milieutechnologie, het Nationaal onderzoekprogramma kolen en het Nationaal onderzoekprogramma hergebruik van afvalstoffen.

Onder communicatie worden gerekend voorlichting en educatie. Beide zijn gericht op het bewerkstelligen van een milieuvriendelijker houding van de bevolking en de doelgroepen.

4.3 Het EG-milieubeleid

4.3.1 Het EEG-verdrag, de Europese Akte en milieubeleid (artikel 130R tot en met T)

Van belang voor het Nederlandse milieubeleid is de competentie van de EG tot het voeren van communautair milieubeleid. Tot de Europese Akte die op 1 juli 1987 in werking is getreden, was die bevoegdheid formeel gering. Het tot stand brengen van een milieubeleid behoorde zelfs niet tot de in het EEG-verdrag aangegeven activiteiten van de Gemeenschap. Wel is op de topconferentie van oktober 1972 door de staatshoofden en regeringsleiders verklaard dat: 'de economische expansie, ... tot uitdrukking moet komen door een verbetering zowel van de kwaliteit van het bestaan als van de levensstandaard. Overeenkomstig het Europese vernuft moet bijzondere aandacht worden besteed aan de onstoffelijke waarden en aan de bescherming van het leefmilieu ...'. Als gevolg hiervan zijn verschillende milieuactieprogramma's opgezet, zoals het pro-

1) Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 803, nr. 2, Milieuprogramma voortgangsrapportage 1989-1992, pp. 97 en volgende.

gramma van 1973, het programma van 1977, het programma van 1983 en het programma van 1987 (zie paragraaf 4.3.3 voor een beschrijving van dit laatste programma). Daarnaast zijn -mede op basis van de genoemde programma's- onder andere maatregelen genomen ter bestrijding van de milieuvervuiling, maatregelen voor een rationeel beheer van de natuurlijke hulpbronnen en maatregelen ter ondersteuning en versterking van een actief milieubeleid. Ook heeft de Gemeenschap actief samengewerkt met derde landen en internationale organisaties om de milieuvraagstukken dichter tot een oplossing te brengen.

Met de Europese Akte heeft het communautaire beleid met betrekking tot het milieu een constitutionele basis gekregen in artikel 130R tot en met T. De drie doelstellingen volgens de Europese Akte zijn ten eerste de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren, ten tweede bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens, en ten slotte zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.

Voor de verwezenlijking van de drie doeleinden wordt van drie beginselen uitgegaan, te weten preventief handelen, milieu-aantasting bij voorrang aan de bron bestrijden en de vervuiler betaalt. Daarnaast geldt het zogenoemde integratieprincipe: milieubeschermingseisen vormen een bestanddeel van de andere takken van het gemeenschapsbeleid. Een belangrijke vraag voor het onderhavige advies is de juridische betekenis van deze beginselen 1). Zijn het algemene politieke beginselen die pas effect sorteren na uitwerking door de Raad in instrumenten of zijn het rechtsbeginselen die al direct betekenis hebben? Enerzijds lijkt er, gelet op het feit dat de beoogde milieudoelstellingen verwezenlijkt dienen te worden in een voltooide interne markt of in een markt die op weg naar voltooiing is -ter voorkoming van concurrentievervalsingen tussen lidstaten-, veel voor te zeggen om met name het vervuiler-betaalt-principe te zien als een rechtsbeginsel. Dit zou kunnen betekenen dat de Europese Commissie niet langer gerechtigd is nationale steunmaatregelen op milieubeleidsterrein toe te staan 2). De nieuwe verdragsartikelen zouden in dit geval een breuk inhouden met de door de Europese Commissie aangehouden lijn dat voor een overgangperiode steunmaatregelen van deze aard worden beschouwd als maatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen (volgens artikel 92 lid 3b) 3). Anderzijds kan beweerd worden dat het vervuiler-betaalt-beginsel geen rechtsprincipe is. Volgens de Europese Commissie werpen de beginselen, waartoe gezien de verslechterde milieusituatie in de Europese Akte besloten is, een ander licht op de gedachte dat zuiver sprake zou zijn van overgangsregelingen die gericht zijn op het inhalen van een grote achterstand binnen een beperkte periode 4). Geconcludeerd wordt dat thans duidelijk is dat de verbetering van het milieu en de noodzaak vervalsingen van de mededinging als gevolg van nationale maatregelen op dit gebied te vermijden, voor onbepaalde tijd nog een hoogst belangrijke taak zullen blijven. In dat kader heeft de Europese Commissie een herziening ter hand genomen van de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt. In afwachting van deze herziening heeft de Europese Commissie besloten het bestaande communautaire kader voor nationale steunmaatregelen voor milieubescherming te verlengen tot 1992.

1) Vergelijk J.H. Jans, *Recente ontwikkelingen in het Europese milieurecht, Milieu en Recht*, 1988 (5), p. 167.

2) Vergelijk P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, 1987, vierde druk, pp. 429 en 430.

3) Voor deze gedragslijn, die als het ware een verzoening is tussen de algemeen erkende noodzaak van een versnelde investering in urgente milieubeschermingsprojecten en de vereisten van een onvervalste mededinging op de eenheidsmarkt, kan worden verwezen naar het zestiende verslag over het mededingingsbeleid. Aldaar wordt gesteld dat steunregelingen voor het milieu in aanmerking komen voor de afwijking van artikel 92 lid 3b indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze luiden dat de steun is gericht op het vergemakkelijken van de toepassing van nieuwe milieunormen, dat de steun niet meer bedraagt dan 15 procent van de waarde van de gesteunde investering, dat alleen ondernemingen met installaties die ten minste twee jaar voor het van kracht worden van de onderhavige normen in bedrijf waren voor steun in aanmerking kunnen komen en dat de betrokken onderneming alle kosten van normale vervangingsinvesteringen en de produktiekosten zelf moet dragen.

4) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Zestiende verslag over het mededingingsbeleid*, Brussel, 1987, punt 259.

Gelet op bovenstaande argumentatie kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan over de aard van de beginselen. Wel geldt dat milieu als een doel van algemeen belang is erkend. Lidstaten of de Europese Commissie kunnen derhalve bij het Hof van Justitie een beroep doen op artikel 173 indien er sprake is van schending van het Verdrag in casu niet voldoende rekening is gehouden met de eisen van het milieu. In dit verband dient tevens te worden opgemerkt dat in het gehele Verdrag geen met het milieu vergelijkbaar integratiebeginsel voorkomt voor andere takken van gemeenschapsbeleid.

Hiermee komen de rol van de Gemeenschap en die van lidstaten zelf aan de orde. De Gemeenschap dient (volgens artikel 130R lid 4) alleen dan op te treden wanneer de doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt. Met andere woorden, wanneer de doelstellingen beter door de lidstaten (afzonderlijk of in samenwerking met een of meer andere lidstaten of derde landen) bereikt kunnen worden, is optreden van de Gemeenschap niet strikt noodzakelijk. Opvallend is dat in artikel 130R lid 4 geen juridische norm wordt gegeven. Dit betekent dat het desbetreffende artikel als politiek richtsnoer is bedoeld voor de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Volgens Krämer is de bevoegdheidsverdeling dynamisch en flexibel en is een telkens terugkerende afweging van voor- en nadelen van EG-optreden vereist 1). Op de noodzaak c.q. mogelijkheid van eigen beleid ter aanvulling op de maatregelen met een communautair karakter dan wel andere nationale maatregelen zal in de hoofdstukken 5 en 6 worden ingegaan.

De Gemeenschap heeft, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om met derde landen of internationale organisaties overeenkomsten te sluiten op milieuterrein. Deze akkoorden worden na raadpleging van het Europees Parlement door de Raad gesloten en zijn verbindend voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de lidstaten. Het voorgaande is volgens de Europese Akte niet van invloed op de bestaande bevoegdheid van lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en overeenkomsten te sluiten. In combinatie met de verklaring in de slotakte inzake artikel 130R van het EEG-verdrag, is de betekenis hiervan dat 'zolang de Gemeenschap haar interne milieubevoegdheden niet of slechts ten dele uitoefent, de lidstaten hun verdragsluitende bevoegdheden behouden' 2).

De besluitvorming over het communautair milieubeleid in de Raad krachtens artikel 130S geschiedt op basis van unanimiteit. Daarnaast kan de Raad, op basis van unanimiteit, aangeven welke besluiten met meerderheid worden genomen. De op deze wijze bepaalde beschermende maatregelen houden niet in dat een lidstaat geen maatregelen voor een verdergaande bescherming kan handhaven en treffen welke verenigbaar zijn met het Verdrag (artikel 130T). Deze bevoegdheid geeft lidstaten niet elke vrijheid om eigen milieubeschermende maatregelen te treffen. Nationaal verdergaande maatregelen kunnen immers in strijd komen met onder andere de artikelen 9, 12, 30, 92 en 95 van het EEG-verdrag zonder een rechtvaardiging te vinden in het nieuwe artikel 100A (zie paragraaf 4.3.2) 3).

1) L. Krämer, *The Single European Act and environment protection: reflections on several new provisions in Community law*, CMLR, 1987 (4).

2) J.H. Jans, *op.cit.*, 1988, p. 169.

3) P.J.G. Kapteijn, P. VerLoren van Themaat, *op.cit.*, 1987, p. 431.

Dit laat onverlet dat krachtens de bestaande jurisprudentie, nog eens bekrachtigd door het arrest inzake Denemarken/Europese Commissie 1), bepaalde belemmeringen inzake het vrije handelsverkeer wel degelijk gerechtvaardigd kunnen zijn om te voldoen aan dwingende eisen van het gemeenschapsrecht zoals bescherming van het milieu. Een dergelijke maatregel is echter, in tegenstelling tot de uitzondering op grond van artikel 130T, alleen geoorloofd bij afwezigheid van een communautaire regeling inzake het op de markt brengen van de in het geding zijnde produkten. Daarnaast gelden nevenvoorwaarden voor de nationale regeling:

1. geen onderscheid mag worden gemaakt tussen nationale en geïmporteerde produkten;
2. er dient proportionaliteit te zijn tussen het middel en het beoogde doel;
3. bij keus uit verschillende maatregelen dient die maatregel gekozen te worden die de minste belemmeringen voor het vrije verkeer geeft.

4.3.2 EG-milieubeleid en de interne markt (artikel 100A)

Ten behoeve van harmonisatie van nationale maatregelen in het kader van de verwezenlijking van de interne markt geeft de Europese Akte een nieuw artikel. In afwijking van artikel 100 kan nu op basis van meerderheid besluitvorming plaatsvinden. Op twee wijzen raakt het nieuwe artikel 100A het milieu. In de eerste plaats wordt in lid 3 gesteld dat de Europese Commissie bij haar voorstellen inzake de interne markt van een hoog beschermingsniveau uitgaat op het gebied van onder andere de milieubescherming. In de tweede plaats wordt in lid 4 de mogelijkheid geboden aan lidstaten om ook *na* harmonisatie maatregelen toe te passen die onder andere te rechtvaardigen zijn vanuit het oogpunt van milieubescherming. Hiermee wordt het milieu op gelijke voet gesteld met de gewichtige eisen van artikel 36, zoals de openbare veiligheid en de gezondheid.

De vraag is nu hoe bovengenoemd 'na harmonisatie' geïnterpreteerd moet worden. De jurisprudentie geeft immers aan dat geen beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 36 mag worden gedaan zodra de Gemeenschap haar bevoegdheid heeft gebruikt.

De Europese Commissie heeft in deze stelling genomen door aan te geven dat een beroep op artikel 100A lid 4 onder andere alleen mogelijk is indien het maatregelen betreft die reeds (in ontwerp) bestonden tijdens de aanneming van de harmonisatiemaatregel 2). Nieuwe stringenter maatregelen komen derhalve niet in aanmerking. Ter ondersteuning hiervan kan worden gesteld dat het introduceren van nieuwe nationale maatregelen ook ingaat tegen de zienswijze van de ongedeelde interne markt zoals gedefinieerd in artikel 8A van de Europese Akte. Als additionele argumenten kunnen nog worden genoemd artikel 100B en het onderscheid tussen de woorden 'toepassen' in artikel 100A lid 4 en 'handhaven en treffen' in artikel 130T 3). Artikel 100B stelt dat de Europese Commissie in de loop van 1992 een inventarisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die onder artikel 100A vallen, dient op te stellen die nog geen voorwerp van harmonisatie zijn geweest. Op basis daarvan kan de Raad besluiten dat een in een lidstaat geldende bepaling moet worden erkend als zijnde gelijkwaardig aan die welke door een andere lidstaat wordt toegepast. Krämer leidt hieruit af, vooropgesteld dat de Europese Raad hiertoe besloten heeft, dat vanaf 1 januari 1993 geen enkele lidstaat meer

1) Hof van Justitie, Libre circulation des marchandises-emballages de bières et boissons rafraichissantes, 302/86, 1988, punt 6. Op de aard van de belemmeringen wordt hier niet ingegaan; zie hiervoor Commissie van de Europese Gemeenschappen (1988), *Research on the 'cost of non-Europe', Basic Findings*, Vol. 12, part A.

2) M. Berk en G. van der Klis, De gevolgen van de Europese Akte voor het Europese milieubeleid en het milieubeleid van de lidstaten, AA 37, 1988, 11, p. 736.

3) L. Krämer, *op.cit.*, 1987, p. 680.

de bevoegdheid heeft om het vrije verkeer te belemmeren op grond van onder andere milieubescherming. Uit het verschillend woordgebruik tussen de bovengenoemde artikelen zou, ten slotte, te concluderen zijn dat nieuwe stringenter maatregelen *niet* kunnen vallen onder artikel 100A. In hoofdstuk 5 zal de raad nader ingaan op de in deze alinea besproken vraag.

4.3.3 Het vierde milieu-actieprogramma van de Gemeenschap

Op 19 oktober 1987 heeft de Gemeenschap een resolutie aangenomen inzake de voortzetting en uitvoering van een communautair milieubeleid en een milieu-actieprogramma voor de periode 1987-1992. In dit vierde milieu-actieprogramma spreekt de Gemeenschap uit dat het opstellen van strenge normen voor de milieubescherming niet langer een vrijblijvende aangelegenheid is gefet op de voortdurende -en in veel gevallen erger wordende- aantasting van het milieu. Deze opvatting is inmiddels in het gewijzigd EEG-verdrag tot uiting gekomen (artikel 130R tot en met T). Verder wordt de overtuiging uitgesproken dat de ontwikkeling van hoge milieunormen strookt met en soms nodig is voor de bescherming en de verbetering van de toekomstige concurrentiepositie van de industrie in de Gemeenschap.

Teneinde te bevorderen dat de communautaire milieuwetten ook daadwerkelijk door de lidstaten ten uitvoer worden gelegd, zal de Europese Commissie onder andere het overleg hierover met de nationale instanties van de lidstaten intensiveren, bezien of milieucontroleurs van de Gemeenschap moeten worden aangesteld, overgaan tot het inleiden van inbreukprocedures krachtens artikel 169 van het Verdrag tegen lidstaten en de publiciteit voor het milieubeleid van de Gemeenschap en de gevolgen van dit beleid verbeteren.

Naast de noodzaak van naleving van communautaire milieuwetgeving besteedt het vierde milieu-actieprogramma uitvoerig aandacht aan de integratie van het milieubeleid in andere takken van het Gemeenschapsbeleid¹⁾. Gesteld wordt dat van blijvende economische en sociale vooruitgang geen sprake kan zijn als er geen rekening wordt gehouden met milieuaspecten. Deze opvatting sluit aan bij die van de WCED volgens welke een dergelijke integratie ('merging environment and economics in decision making') noodzakelijk is om duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen.

Wat de concrete uitwerking van dit beginsel betreft zal de Europese Commissie bij de financiering van projecten en programma's rekening houden met milieu-eisen. Daarnaast zijn in bepaalde beleidstakken specifieke acties nodig. Genoemd worden onder meer de landbouw (bescherming van het milieu bij toepassing van landbouwmethoden), de industrie (rekening houden met het milieu bij de bepaling van de vestigingsplaats, het ontwerp van industriële installaties, de keuze van producten en procédés door de industrie en de industriële aanpak van het afvalbeheer), het mededingingsbeleid (onder bepaalde voorwaarden toestaan van steunmaatregelen ter bevordering van milieubescherming), de energievoorziening (beperking uitstoot schadelijke stoffen door de elektriciteitscentrales) en de voltooiing van de interne markt (harmonisatie van productnormen uitgaande van een hoog beschermingsniveau).

¹⁾ De integratie van het milieubeleid in de andere takken van het gemeenschapsbeleid wordt ook geregeld in de Europese Akte. In artikel 130R lid 2 wordt gesteld: 'De eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van gemeenschapsbeleid'.

In het vierde milieu-actieprogramma is -naast bovengenoemd meer algemeen beleid- besloten het communautaire optreden te concentreren op de volgende gebieden:

1. voorkoming van en controle op verontreiniging, aangevuld met maatregelen in specifieke sectoren. Het betreft hier met name het beperken aan de bron van bodem-, lucht- en waterverontreiniging en geluidshinder, de beheersing van chemische stoffen en produkten en maatregelen inzake het gebruik van biotechnologie;
2. het beheer van milieurijsdommen. De te nemen maatregelen hebben onder andere betrekking op bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten en kwetsbare natuurgebieden, de bescherming van bossen, erosiebestrijding, waterbeheer en een algehele milieubescherming van het Middellandse- Zeegebied;
3. ontwikkeling van passende instrumenten. Hieronder worden onder andere gerekend verbetering van de wetenschappelijke grondslagen van het milieubeleid, het doen toepassen van milieu-effectbeoordeling, het ontwikkelen van doeltreffende economische instrumenten en milieu-educatie;
4. werkzaamheden in internationaal verband. Het gaat hier onder andere om samenwerking met ontwikkelingslanden op milieugebied, bijvoorbeeld met betrekking tot woestijnvorming, watervoorziening en tropische wouden.

4.4 Internationaal gericht milieu- en ontwikkelingsbeleid

Voor het Nederlandse milieu(beleid) is niet alleen het communautaire kader van belang. Ook afspraken in breder internationaal verband zoals in de VN (UNEP, ECE, WHO en FAO) de OESO, het IMF en de Wereldbank hebben invloed op het Nederlandse beleid. Tevens kan Nederland het milieubeleid van, of het milieubewustzijn binnen, deze organisaties beïnvloeden. Enkele voorbeelden van de verwevenheid van het Nederlandse beleid met het internationale milieu- en ontwikkelingsbeleid zijn hieronder beschreven.

Afspraken in VN-verband

Te noemen is de Nederlandse deelname aan het UNEP. In dit verband wordt onderzoek verricht naar het broeikas-effect. Het UNEP speelt ook een rol bij het opstellen van richtlijnen en verdragen op het gebied van handel in chemische stoffen en grensoverschrijdend transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast besteedt het UNEP aandacht aan de ozonproblematiek. Deze aandacht heeft geresulteerd in de Conventie van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en het Protocol van Montreal met afspraken over de vermindering van cfk's en halonen. Conventie en protocol zijn in 1988 door de EG geratificeerd.

In de ECE vindt over milieuproblemen overleg plaats tussen 'oost' en 'west', zoals over het beperken van luchtverontreiniging over lange afstand. Resultaten van dit overleg zijn het Verdrag van Genève, het SO₂-protocol van Helsinki en het NO_x-protocol dat recent (november 1988) in Sofia is ondertekend.

Afspraken in OESO-verband

Voor ons land is met betrekking tot het internationale overleg over milieu en ontwikkeling naast de VN ook de OESO een overlegforum. In dit kader vindt onder andere onderzoek plaats op basis waarvan standpunten geformuleerd worden door de ledenlanden. Dit heeft

tot resultaten geleid voor onder andere chemische stoffen, industriële risico's, milieu-effectrapportage en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt in het kader van de OESO getracht het milieu te integreren in andere beleidsterreinen. Voorbeelden hiervan zijn de projecten 'landbouw en milieu', 'energie en milieu' en 'transport en milieu'.

Overleg in ander kader

Realisatie van een aantal doeleinden van het Nederlandse milieu-beleid kan vooral bereikt worden door afspraken te maken met bepaalde lidstaten van de EG en/of met andere landen. Dergelijke afspraken zijn gemaakt over het tegengaan van de verontreiniging van de Rijn (het Rijn-actieprogramma) en over de bestrijding van de vervuiling in de Noordzee (Noordzeeministersconferentie).

Binnen de Internationale Tropische Hout Overeenkomst voert Nederland overleg over behoud van de tropische regenwouden.

Een zeer belangrijk internationaal kader waarbinnen Nederland aandacht voor het ontwikkelings- en milieubeleid vraagt en verder kan vragen is de Wereldbank en het IMF. Zo kan steun worden gegeven aan het betrekken van milieu-aspecten in de beoordeling van door de Wereldbank te financieren projecten.

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Een aparte positie in het internationale beleid wordt gevormd door de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de aandacht voor het milieu daarin (zowel bilateraal als multilateraal). In het huidige beleid, dat wat dit betreft een paar jaar geleden in gang is gezet, speelt bij de identificatie, de formulering, de beoordeling, de uitvoering en ten slotte bij de evaluatie van projecten de milieutoetsing een belangrijke rol. Verder wordt in het kader van de ontwikkelingssamenwerking steun verleend aan institutionele versterking op het milieugebied en worden specifiek op milieubeheer gerichte projecten uitgevoerd. Van enige regio's in landen waarmee Nederland een intensief samenwerkingsprogramma heeft, zijn reeds milieuprofielen gemaakt, van andere regio's zullen deze nog gemaakt worden. De profielen maken het mogelijk de regionale milieuproblematiek van het desbetreffende land in kaart te brengen en daar bij de besluitvorming over de projecten rekening mee te houden.

4.5 Het vrijwillige milieubeleid door bedrijven

4.5.1 Inleiding

Onder de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven ten aanzien van het milieu wordt verstaan de interne milieuzorg, codes, richtlijnen en convenanten. In de afgelopen jaren is in de bedrijven in toenemende mate aandacht ontstaan voor het milieu en voor de naleving en handhaving van overheidsregels op milieugebied. De brochure 'Milieuzorg in bedrijven' ¹⁾ heeft onder meer als leidraad gediend voor het opzetten van milieuzorgsystemen in bedrijven. Daarnaast zijn bedrijven in bepaalde gevallen overgegaan tot het afsluiten van convenanten met de overheid op het terrein van de milieuzorg.

1) VNO, NCW, Milieuzorg in bedrijven, 's-Gravenhage, 1986.

4.5.2 Bedrijfsinterne milieuzorgsystemen

Milieuzorg in bedrijven of interne milieuzorg heeft als doelstelling het naleven van overheidsregels en bedrijfsinterne regels. Basis-elementen van interne milieuzorg zijn: integratie van de milieuzorg in de bedrijfsvoering, een milieuprogramma, een meet- en registratieprogramma, een intern controlesysteem en interne voorlichting en opleiding. Met name de integratie van de milieuzorg in de bedrijfsvoering en het opstellen van een milieuprogramma worden gezien als een vrijwillige bijdrage aan het milieubeleid, waarmee het bedrijf verder wil gaan dan de eisen gesteld in vergunningen en wetten. Naast de bedrijfsinterne organisatie van het milieubeleid is bij de opzet van een milieuzorgsysteem de relatie tussen bedrijf en overheid van belang. Indien een milieuzorgsysteem is opgezet, kan de overheid controleren of het bedrijf zichzelf goed controleert. Daartoe zal het nodig zijn dat de overheid inzicht heeft in het systeem en dat de nodige afspraken zijn gemaakt.

In het verlengde van de interne milieuzorg wordt genoemd de milieu-auditing. Milieu-auditing betreft het, met een zekere regelmaat (door onafhankelijken), systematisch doorlichten van de organisatorische en administratieve maatregelen die in een bedrijf zijn getroffen ter beheersing respectievelijk vermindering van de beïnvloeding van het milieu door bedrijfsactiviteiten 1). Opgemerkt moet worden dat milieu-auditing nog minder verbreid is dan interne milieuzorg.

Verder kan de evaluatie van het milieuprogramma van een bedrijf tot uiting komen in het sociaal jaarverslag.

4.5.3 Richtlijnen, codes en convenanten

Naast milieuzorgsystemen kunnen bedrijven of (inter)nationale brancheorganisaties codes of richtlijnen opstellen, dan wel convenanten afsluiten.

Een voorbeeld hiervan zijn de 'Milieurichtlijnen voor de industrie', die zijn opgesteld door de Internationale Kamer van Koophandel (IKvK) en van toepassing zijn op alle industriële en zakelijke activiteiten in alle landen en sectoren. Ter illustratie worden hier enkele van die richtlijnen weergegeven.

- 'Zowel op milieugebied als op andere terreinen moet de industrie, ..., er voortdurend naar streven op verantwoorde wijze te werk te gaan en alle redelijke voorzorgen treffen dat haar activiteiten en producten aanvaardbaar zijn uit overwegingen van gezondheid, eigendom, voorzieningen die het leven veraangamen, en het milieu. Voor zover de wet hierin niet voorziet, is het aan de industrie om zelf op basis van haar kennis, ervaring en technologie maatregelen te treffen teneinde binnen redelijke economische grenzen tot milieubescherming te komen'.
- '... De industrie dient overleg te plegen met de toeleveranciers om ervoor te zorgen dat, voor zover kan worden voorzien, de benodigde grondstoffen ook in de toekomst beschikbaar zullen zijn en dat passende maatregelen worden getroffen om bij de grondstoffenwinning het milieu te beschermen en de hulpbronnen waar mogelijk te hernieuwen'.

1) Met betrekking tot interne milieuzorg en milieu-auditing zie onder andere Commissie bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, Milieuzorg in samenspel, 's-Gravenhage, 1988. Zie ook Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Een verkenning van de mogelijkheden van milieu-auditing voor de handhaving van de milieuwetgeving. Serie handhaving milieuwetgeving, nr. 29, 's-Gravenhage, 1988. Het Ministerie van VROM zal dit jaar een notitie over milieuzorg en milieu-auditing aan het parlement toezenden, naar aanleiding van toezeggingen daartoe tijdens een UCV op 3 november 1986.

Daarnaast wijzen de richtlijnen van de IKvK op de bedrijfseconomische en concurrentieaspecten van milieuwetten. Gesteld wordt dat wet- en regelgeving niet tot handelsbelemmeringen mogen leiden.

In het doelgroepenbeleid van de overheid wordt overleg gevoerd met bedrijven en brancheorganisaties, onder andere om zo goed mogelijk rekening te houden met de economische en technische mogelijkheden in een sector. Een bijzondere vorm van een dergelijke samenwerking zijn de vrijwillige beleidsovereenkomsten of convenanten, waarin de afspraken tussen de verschillende partners formeel worden vastgelegd 1).

Tussen overheid enerzijds en bedrijven en brancheorganisaties anderzijds zijn inmiddels de volgende convenanten afgesloten:

- reductie van fosfaatgebruik in wasmiddelen;
- beheersing van totale hoeveelheid drankenverpakkingsmateriaal;
- beperking chloorfluorkoolwaterstoffen in spuitbussen;
- gedragscode voor zowel het transport van afvalstoffen binnen Nederland als voor het transport naar het buitenland;
- vermindering kwikgehalte in batterijen;
- niet meer in Nederland op de markt brengen van kwikoxyde-batterijen voor hoortoestellen;
- uitvoer van bestrijdingsmiddelen;
- beheersbaar houden van de afvalstroom van PETP-flessen;
- vermindering van de uitstoot van stikstofoxyden, koolwaterstoffen en koolmonoxyde door vrachtwagens en bussen;
- vervanging cadmiumhoudende door cadmiumvrije kratten;
- lozing van zware metalen door twee kunstmeststofbedrijven in het Rijnmond-gebied;
- inzameling van restanten en lege verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw;
- terugdringing van asbest in remvoeringen van personenauto's en lichte vrachtwagens.

Ter illustratie wordt het convenant over de chloorfluorkoolwaterstoffen kort toegelicht. Dit convenant is afgesloten tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse Aerosolvereniging (als vertegenwoordiger van de bij haar als lid geregistreerde fabrikanten van spuitbussen). Volgens het convenant verplichten de fabrikanten zich tot een beperking van het gebruik van volledig gehalogeneerde chloorfluorkoolwaterstoffen ten opzichte van het gebruiksniveau over het jaar 1976. De beperking in het gebruik voor de Nederlandse markt bedraagt ten minste 95 procent. De beperking van het totale gebruik in Nederland bedraagt ten minste 80 procent, terwijl gestreefd wordt naar een beperkingspercentage van 85 procent, zodat ook het gebruik voor de export verminderd wordt. Iedere fabrikant afzonderlijk beperkt het gebruik met ten minste 50 procent. De beperkingen van het gebruik dienen over het jaar 1990 gerealiseerd te worden. Deze afspraken gaan verder dan hetgeen in het Protocol van Montreal overeengekomen is. In hoofdstuk 5 zal nader op het instrument 'convenant' en op mogelijk nieuwe convenanten -bijvoorbeeld in de landbouwsector- worden ingegaan.

4.6 Het milieu en de consument

In dit hoofdstuk is tot dusver de rol van de actoren 'overheid' en 'bedrijfsleven' aan de orde geweest. De derde groep actoren in

1) Zie ook: E.R.C. van Rossum, Milieuconvenanten. Achtergrondstudie, Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, 88/7, 's-Gravenhage, 1988.

dit advies vormen de consumenten. Van genoemde actoren vertonen de consumenten de meest heterogene samenstelling.

De milieubewustheid van de consument is afhankelijk van en wordt beïnvloed door voorlichting en educatie. De bereidheid van de consument om rekening te houden met het milieu blijkt met name bepaald te worden door de mogelijkheden die hem daartoe worden geboden. Daarnaast wordt milieubewustheid en milieubewust gedrag beïnvloed door financiële prikkels en het ervaren van milieu-aantasting en door milieurampen 1).

Milieubewustheid

De toegenomen milieubewustheid wordt deels veroorzaakt door de toegenomen berichtgeving over de aantasting van het milieu. Deze berichtgeving is afkomstig van overheid, milieuorganisaties, politieke partijen, de vakbeweging, de kerken, consumentenorganisaties en vanzelfsprekend de media. Deze grote diversiteit in informatiebronnen heeft tot gevolg dat niet gesproken kan worden van een duidelijk, eenduidig milieubeleid door de consument. Wel is er sprake van een milieubeleid door groepen consumenten en een milieubeleid dat zich richt op de consument.

Geconstateerd kan worden dat milieu- en consumentenorganisaties naast algemene voorlichting over milieuaantasting en milieubehoud hun aandacht met name op specifieke onderwerpen richten. Een voorbeeld van specifieke beïnvloeding van de consument vormt de informatie over fosfaatvrije wasmiddelen, spuitbussen en het cadmiumgebruik in bepaalde produkten. Een ander voorbeeld betreft de bio-industrie, waar onder andere consumentenacties hebben geleid tot het op de markt komen van scharreleieren, scharrelkippen en recent scharrelvarkens.

Milieubewust handelen

Een belemmering voor de overgang van milieubewustheid naar milieubewust handelen kan de produktbeoordeling zijn. De consument is niet altijd in staat de milieuaspecten van een bepaald produkt te beoordelen, onder andere door gebrek aan kennis over het produkt zelf en over mogelijke alternatieven. De consumentenorganisaties voorzien, sinds kort, voor een deel in deze lacune door in de door hen uitgevoerde vergelijkende warenonderzoeken expliciet aandacht te besteden aan de milieuaspecten van het (gebruik van het) onderzochte produkt.

Inmiddels komt milieubewust handelen tot uiting bij aankoop van bovengenoemde scharrelprodukten. In deze gevallen is de consument bereid voor milieuvriendelijke produkten een hogere prijs te betalen. Een ander terrein waar consumenten blij geven van milieubewustheid betreft het huishoudelijke afval. De laatste jaren vormt de glasbak een vast onderdeel van het straatmeubilair. Via deze glasbakken wordt ongeveer de helft van het eenmalige glas hergebruikt. Een nieuwe ontwikkeling op dit terrein is het apart inzamelen van klein chemisch afval en batterijen. Uit deze acties blijkt dat de consument bereid is zich in te spannen voor een goed milieubeheer. Wel is het voor het succes van de acties van groot belang dat deze inspanning zo klein mogelijk gehouden wordt. De opstelling van de lokale overheid bij de bevordering van milieubewust handelen door de consument is van groot belang.

1) Zie bijvoorbeeld C. Rosendaal en T. Poiesz, Milieu en consumentengedrag, een literatuur onderzoek, SWOKA, onderzoeksrapport nr. 50, 's-Gravenhage, 1987.

Slot

Op de vraag in welke mate de Nederlandse consument milieubewust en milieuvriendelijk is, valt geen eenduidig antwoord te geven 1). Uit onderzoek van Nelissen 2) blijkt dat milieubewustheid niet automatisch leidt tot milieuvriendelijk gedrag. Verder blijkt dat een vrij grote bereidheid bestaat om financiële offers te brengen. Tegelijkertijd is slechts een geringe bereidheid aanwezig om via acties bij te dragen aan een goed milieubeheer. Een van de conclusies van laatstgenoemd onderzoek is dat het milieubesef en het milieuvriendelijke gedrag de laatste jaren iets zijn afgenomen.

Tegenover deze conclusie staat het in toenemende mate op de markt verschijnen van milieuvriendelijke(re) produkten. Ook duidt het benadrukken van positieve milieuaspecten van produkten op een toenemende aandacht bij de consument voor milieuaspecten en op een toenemende bereidheid dit tot uiting te brengen in het koopgedrag. Ook de resultaten met de glasbak en de resultaten van andere experimenten met betrekking tot gescheiden inzameling van huisvuil wijzen in deze richting.

4.7 Het huidige milieubeleid en de doelstellingen van de WCED

In dit hoofdstuk is ingegaan op het milieubeleid zoals dat door de Nederlandse overheid en de Europese Gemeenschap wordt gevoerd en is aandacht besteed aan de rol die het bedrijfsleven en de consument als actoren in het milieubeleid spelen. De vraag is nu hoe dit beleid zich verhoudt tot de doelstellingen zoals deze zijn geformuleerd door de WCED, en dan met name de doelstellingen 'veranderen van de kwaliteit van de groei', 'heroriëntatie van technologie' en 'integratie van economische en ecologische belangen in de besluitvorming'.

Geconstateerd kan worden dat in het huidige beleid van de Nederlandse overheid en (zij het in de praktijk in mindere mate) in dat van de EG en ook in de opstelling van bedrijfsleven en consument, een groot aantal elementen van genoemde WCED-doelstellingen in beginsel is terug te vinden.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat, om de WCED-doelstellingen te realiseren, het milieubeleid van nationale, supranationale en multilaterale overheden moet worden uitgebreid en geïntensiveerd. Daarbij dient sprake te zijn van een goede coördinatie van het milieubeleid tussen de verschillende overheden maar ook met het milieubeleid door bedrijven en consumenten. Ook het gevoel van eigen verantwoordelijkheid bij de diverse economische actoren kan nog aanmerkelijk worden versterkt.

1) Rosendaal en Poiesz, op.cit. pp. 16 en volgende, wijzen op de grote invloed die de vraagstelling heeft op de uitkomsten van onderzoek naar milieubewustheid en milieubesef.

2) Nelissen et al., De Nederlanders en hun milieu; een onderzoek naar het milieubesef en milieugedrag van vroeger en nu, Zeist, 1987, en Nelissen et al. Nederlanders zetten milieubesef niet om in daden, *Natuur en Milieu*, juli/augustus 1987, pp. 9 tot en met 13.

5. De ontwikkeling van een beleid richting duurzame ontwikkeling

5.1 Inleiding

5.1.1 Ernst milieuproblemen

Steeds duidelijker wordt de ernst van de milieuproblemen. Het betreft zowel mondiale, continentale als ook fluviale problemen. Daarnaast is sprake van aanzienlijke regionale en lokale milieuvraagstukken. Het Brundtland-rapport geeft op bijzonder indringende wijze weer met welke problemen de wereld wordt geconfronteerd. Met name blijkt uit dit rapport dat armoede en de wereldmilieuproblematiek nauw met elkaar zijn verbonden en dat milieubeleid niet los gezien kan worden van het ontwikkelingsbeleid. Bij ongewijzigd beleid nemen niet alleen de milieuproblemen in de westerse landen sterk toe, maar zal dit ook het geval zijn in de ontwikkelingslanden. Zo zullen de ontwikkelingslanden in de komende jaren steeds meer bijdragen aan het broeikaseffect.

Het rapport 'Zorgen voor morgen' geeft eveneens een helder beeld van de huidige en -uitgaande van toekomstscenario's- van de te verwachten milieuproblemen 1). Uitgesproken wordt dat een drastische vermindering van de uitstoot van tal van stoffen nodig is. Om klimaatverandering in de volgende eeuw tot een temperatuurstijging van minimaal 1,5 tot mogelijk 4,5 graden Celcius te beperken, zal per wereldburger maximaal 0,6 ton koolstof per jaar uitgestoten mogen worden. Voor Nederland betekent dit een vermindering met 80 procent. Thans is niet duidelijk hoe dit gerealiseerd moet worden. Om de ernstigste schade aan bos, heide en vennen te voorkomen, moet in Nederland en in onze buurlanden de uitstoot van zwaveldioxide en stikstofoxiden met respectievelijk 90 procent en 70 procent dalen ten opzichte van 1980. Met de thans beschikbare technische bestrijdingsmaatregelen zijn deze reducties niet haalbaar. Voorts blijkt dat voor het in stand houden van de natuurlijke ecosystemen een nog verdergaande reductie van zure deposities noodzakelijk is tot maximaal 400-700 zuur-equivalenten potentieel zuur (zie ook Additioneel programma verzuringsonderzoek van het RIVM van 18 november 1988). Hetgeen een noodzakelijke emissiebeperking van ten minste 90 procent respectievelijk 70 procent van genoemde verzurende stoffen inhoudt. Verder constateert 'Zorgen voor morgen' dat -ondanks aanzienlijke verminderingen tot dusverre- de lozingen van huishoudelijk en industrieel afvalwater drastisch omlaag moeten, wil het watermilieu zich kunnen herstellen. Het storten van afvalstoffen bedreigt de kwaliteit van zowel bodem als grondwater. Gezien dit totale beeld concludeert 'Zorgen voor morgen' dat drastische maatregelen noodzakelijk zijn. De huidige aanpak met 'end-of-pipe'-maatregelen is niet alleen zeer kostbaar, maar op den duur ook onvoldoende. Zelfs de meest vergaande technische maatregelen zijn veelal niet toereikend voor een zodanige vermindering van de

1) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010, Alphen aan den Rijn, 1988.

vervuiling als is vereist om binnen de bestaande normen te blijven. Verdergaande maatregelen gericht op structurele verandering van productie- en consumptiestructuren en mogelijk zelfs verkleining van bepaalde sectoren zijn dan onvermijdelijk.

Een continentaal probleem met grote effecten op het Nederlandse milieu is de verzuring. De zure depositie in Nederland is voor circa 40 procent afkomstig uit nationale bronnen, waaronder met name de landbouw, het wegverkeer en de energievoorziening. Nederland is overigens wel een netto-exporteur van verzurende stoffen. Ten aanzien van de exacte stand van de verzuring geeft de tussentijdse evaluatie van het verzuringsbeleid door het Ministerie van VROM een goed beeld 1).

Uit deze evaluatie blijkt dat de natuur gevoeliger is voor verzuring dan tot dusverre werd aangenomen. Gesteld wordt dat om het doel van het Nederlandse verzuringsbeleid (het voorkómen van de meest ernstige schade) te bereiken strengere waarden voor de zure depositie van zwaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak nodig zijn dan de tot nog toe gehanteerde voorlopige emissiereductiedoelstellingen. Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat de tot dusverre in Nederland genomen maatregelen ter bestrijding van de verzuring, ontoereikend zijn om de oorspronkelijk beoogde emissiereductie te realiseren. Met name een grotere economische groei dan verwacht en meer inzet van kolen, een grotere groei van de automobiliteit dan verwacht alsmede een grotere toename van de veestapel dan verwacht zijn oorzaken van de tegenvallende reducties.

De raad erkent dat de milieuproblematiek in Nederland alsook daarbuiten zorgwekkend is en dat een aanzienlijke intensivering van het tot dusverre gevoerde overheidsbeleid en vrijwillige beleid door het bedrijfsleven alsmede een aanpassing van het consumentengedrag noodzakelijk zijn. Tevens onderkent de raad dat een dergelijke intensivering van beleid en aanpassing van gedrag niet voldoende zijn om te komen tot een duurzame ontwikkeling.

5.1.2 Belang economische groei voor duurzame ontwikkeling

Een belangrijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling vormt voor de WCED economische groei in zowel de geïndustrialiseerde landen alsook in de ontwikkelingslanden. De relatie tussen economische groei en milieu is tweeledig.

Eenzijds kan economische groei ertoe bijdragen dat een goed milieubeleid wordt gevoerd, zonder dat dit leidt tot aantasting van werkgelegenheid of reële inkomens. Verder stelt economische groei bedrijven gemakkelijker in staat de uitgaven voor R&D-inspanningen ten behoeve van schone technologie te verhogen. Ook de toepassing van milieuvriendelijke technieken kan bij economische groei sneller geschieden. Door economische groei kunnen meer in het algemeen gesproken de gewenste wijzigingen in de productie- en consumptiepatronen sneller en minder pijnlijk tot stand komen. Ook zal er meer financiële ruimte bestaan voor het wegwerken van de hypotheek uit het verleden (met name de bodemsanering). In het algemeen kan economische groei de maatschappelijke acceptatie van een stringenter milieubeleid vergroten. Wel meent de raad dat ook bij een -onverhoopt- tegenvallende economische groei in

1) Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 18 225, nr. 22. De problematiek van de verzuring. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Nederland het toch nodig is door te gaan met een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

Anderzijds dient vermeden te worden dat economische groei gepaard gaat met een verdere aantasting van het milieu, waardoor een structurele economische groei zelf onmogelijk wordt. In de gemeenschappelijke verklaring over het milieubeleid van VNO en FNV van 10 januari 1989 (zie bijlage 4) is uitgesproken dat economische groei duurzaam moet zijn en onlosmakelijk verbonden is met een daadwerkelijke aanpak van de milieuproblematiek. Deze uitspraak houdt naar de mening van de raad in dat randvoorwaarde voor de economische groei dient te zijn, dat het uiteindelijke effect van het gezamenlijke economische handelen op het milieu blijft binnen de begrenzings van wat het milieu (inclusief de daarin gegeven hulpbronnen) duurzaam kan verdragen. Daar waar de raad in dit advies spreekt over duurzame ontwikkeling, wordt derhalve een duurzame economische groei bedoeld in die zin dat het gaat om een ecologisch verantwoorde of inpasbare groei.

5.1.3 Kenmerken duurzame ontwikkeling

Om tot een duurzame ontwikkeling te komen is -naast bovengenoemde intensivering van het tot dusver gevoerde overheidsbeleid en vrijwillige beleid, alsmede bovengenoemde gedragsaanpassing van de consument- een vergaande heroriëntatie nodig in de richting van:

- exploitatie van vernieuwbare hulpbronnen binnen de grenzen houden van wat de reproductie ervan toelaat 1) ;
- gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen zoveel mogelijk vervangen door gebruik van vernieuwbare hulpbronnen;
- zuinig energieverbruik met zoveel mogelijk gebruikmaking van duurzame of vernieuwbare energiebronnen;
- voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige producten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffengebruik, afvalpreventie en -verwerking);
- verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen en strijdigheid met andere beleidsterreinen;
- zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen;
- toepassing van schone technologie.

De raad meent dat de vorengenoemde beleidsintensivering, gedragsaanpassing en heroriëntatie te zamen kunnen leiden tot duurzame ontwikkeling.

5.1.4 Internaliseren van maatschappelijke kosten

Een dergelijke duurzame ontwikkeling vereist een voldoende integratie van ecologische en economische belangen in de besluitvorming door overheid, producent en consument. Zoals is aangegeven in hoofdstuk drie houdt dit voor de producent in het internaliseren van alle relevante maatschappelijke kosten in de kostprijs van een produkt. Voor de overheid betekent dit dat de besluitvorming op alle beleidsterreinen moet passen binnen de ecologische randvoorwaarden. De raad wil nogmaals benadrukken dat een doelstelling als het handhaven van het evenwicht in het ecologische systeem van hogere orde is en uitgaat boven de vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid 2) .

1) Voor een nadere beschouwing over het belang van dit kenmerk van duurzame ontwikkeling zie: J.B. Opschoor, *Duurzaamheid en verandering. Over ecologische inpasbaarheid van economische ontwikkelingen*, Amsterdam, 1987, pp. 5 tot en met 11.
2) SER, Advies inzake emancipatie als zesde doelstelling, publikatienr. 89/02, 's-Gravenhage, 1989.

Gerealiseerd moet worden dat het internaliseren gericht op het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling kan leiden tot structurele veranderingen in de diverse sectoren van de samenleving. Overigens zal het voortgaan op de huidige wijze van produceren en consumeren ook leiden tot veranderingen in diverse sectoren van onze economie. Gedacht kan worden aan de effecten van een mondiale stijging van het zeewaterpeil, de verschuiving van de Europese klimaatzones en de afnemende kwaliteit van de bodem, de lucht en het water in Nederland op tal van sectoren in onze maatschappij.

5.1.5 Bijdrage Nederlandse actoren aan duurzame ontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke mogelijkheden voor diverse actoren in Nederland -in dit advies uitgesplitst naar overheid, bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) en consument- aanwezig zijn om een duurzame ontwikkeling in Nederland en daarbuiten mogelijk te maken dan wel verder te bevorderen. Daartoe wordt per actor nagegaan welke mogelijkheden bestaan om het huidige milieubeleid te intensiveren, het consumentengedrag aan te passen en welke mogelijkheden aanwezig zijn om bovengenoemde heroriëntatie gestalte te geven.

5.1.6 Energievraagstuk

In dit advies komt het energievraagstuk -dat in het Brundtland-rapport een prominente plaats inneemt- niet aan de orde. Hierover heeft de minister van VROM advies gevraagd aan de Algemene Energieraad. De raad volstaat hier met de opmerking dat het vinden van een veilig en duurzaam energiep pad cruciaal is voor een duurzame ontwikkeling. Het kiezen van een dergelijk pad heeft grote consequenties zowel voor de keuze van de energietechnologie als voor het energiegebruik zelf. Wel merkt de raad alvast op dat een actief overheidsbeleid gericht op energiebesparing van groot belang is. Het realiseren van de noodzaak tot energiebesparing betekent tevens dat het bedrijfsleven zich op dit terrein actief opstelt. In een volgend advies over het milieubeleid zal de raad nader op het energievraagstuk ingaan.

5.2 Overheidsbeleid

5.2.1 Inleiding

Rol overheid

Alhoewel de verantwoordelijkheid voor het milieu een zorg voor een ieder is, geldt voor de overheid een speciale verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een goed leefmilieu is als sociaal grondrecht expliciet geformuleerd in de Grondwet. Zo stelt artikel 21 (hoofdstuk Grondrechten) dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, waarbij niet alleen dient te worden gedacht in termen van bestrijding van verontreiniging van de omgeving maar ook aan andere factoren zoals verstedelijking die de leefmogelijkheden in het land rechtstreeks beïnvloeden. Het in genoemd grondwetsartikel toedelen van de overheidsverantwoordelijkheid voor het milieu sluit aan bij de

verantwoordelijkheid van de overheid voor het algemeen maatschappelijk belang.

Zowel gelet op de taak van de overheid om -naast voldoende werkgelegenheid, bestaanszekerheid, volksgezondheid en onderwijs- ook een goed leefmilieu als sociaal grondrecht te handhaven en gelet op de ernst van de (soms typisch Nederlandse) milieuproblemen alsmede gelet op de noodzaak om tevens op internationaal niveau tot een gezamenlijke aanpak van complexe problemen als het broeikaseffect en de aantasting van de ozonlaag te komen, meent de raad dat op milieugebied een centrale rol voor de overheid blijft weggelegd. Zo zal de overheid de te bereiken milieudoelstellingen -in en na overleg met de samenleving en voor zover van toepassing na internationale afstemming- moeten blijven formuleren. Uitgaande van deze algemene doelstellingen zal vervolgens in overleg met de relevante doelgroepen over de concrete vormgeving van het toekomstige overheidsbeleid en de -mogelijk gefaseerde- invoering hiervan moeten worden gesproken.

Toekomstig overheidsbeleid

Het toekomstig overheidsbeleid dient de volgende kenmerken te hebben: sterk preventief, brongericht georiënteerd, passend binnen een kader van aangescherpte kwaliteitseisen en passend binnen EG-ruimte voor het voeren van zelfstandig beleid.

Wanneer nationaal beleid

Bij het voeren van een dergelijk overheidsbeleid moet worden gerealiseerd dat in toenemende mate de milieuproblemen in Nederland een grensoverschrijdend karakter krijgen. Dit betekent dat internationaal overleg de meest zinvolle weg is om deze problemen op te lossen. Indien grensoverschrijdende problemen niet adequaat in gemeenschapsbeleid kunnen worden opgelost, kan het noodzakelijk zijn een eigen beleid te overwegen. Indien het EEG-verdrag een dergelijk beleid zou toelaten, dient daarbij aan een aantal -verderop te bespreken- voorwaarden te worden voldaan.

Daarnaast is ook sprake van Nederlandse milieubelasting met hoofdzakelijk Nederlandse oorzaken, waardoor -mede gezien de bevolkingsdichtheid en de bodemgesteldheid- nationale actie zinvol is. Voorbeelden hiervan zijn de automobiliteit, de (bodem)verontreiniging door de industrie, het consumentengedrag dat tot afvalproblemen leidt, de elektriciteitscentrales en de vermessing en de ammoniakuitstoot door de landbouw. Onder die omstandigheden kan nationale actie zinvol zijn wanneer de ernst van de situatie niet toelaat dat eerst het resultaat van internationaal overleg wordt afgewacht. Onder die omstandigheid dient de overheid haar eigen verantwoordelijkheid te nemen onder afweging van de hierna te formuleren uitgangspunten.

5.2.2 Prioriteiten: intensivering en heroriëntatie

Het toekomstig te voeren overheidsbeleid houdt in een intensivering van het tot dusverre gevoerde beleid. Gerealiseerd moet worden dat om de voor duurzame ontwikkeling noodzakelijke reductiepercentages te verwezenlijken een intensivering van het huidige beleid onvoldoende resultaten zal opleveren. Nodig is daarom tevens een vergaande heroriëntatie in het beleid gericht op het realiseren van

essentiële kenmerken van duurzame ontwikkeling. Zo zal prioriteit moeten worden gegeven aan het stimuleren van hergebruik van afvalstoffen met als doel het (zoveel mogelijk) sluiten van de hergebruiksketen. Daarnaast zal de aandacht zich moeten richten op het bevorderen van de toepassing van schone technologie. Op beide terreinen heeft de overheid inmiddels een aanzet gegeven.

Wanneer de overheid kiest voor een intensivering van het huidige beleid alsook voor een vergaande heroriëntatie dan zullen -gelet op de beschikbare financiële middelen- prioriteiten gesteld moeten worden. Gezien de ernst van het probleem meent de raad dat de hoge mobiliteit in het wegverkeer, de afvalproblematiek in samenhang met het sluiten van de hergebruiksketen en de aanpak van de ammoniakuitstoot en de vermessing in de landbouw hoge prioriteit dienen te hebben. Tevens verdient de ontwikkeling van schone technologie hoge prioriteit. Daarnaast vraagt de energiebesparing en het aanpakken van bepaalde vormen van bodemverontreiniging grote aandacht.

Alvorens op bovengenoemde prioriteiten in te gaan (met uitzondering van de energiebesparing en het aanpakken van bepaalde vormen van bodemverontreiniging) wordt hier eerst nog in het algemeen over de verzuring in Nederland opgemerkt dat de gemeten waarden ver uitstijgen boven hetgeen wenselijk is. Uit de tussentijdse evaluatie van het verzuringsbeleid blijkt dat de gemiddelde zure depositie in Nederland in 1985 4900 equivalenten potentieel zuur per hectare per jaar is geweest. Het beleid was erop gericht de depositie naar de streefwaarde van 3000 equivalenten potentieel zuur per hectare per jaar terug te brengen. Op basis van nieuwe wetenschappelijke gegevens geeft het Ministerie van VROM de bandbreedte aan waarbinnen de nieuwe depositiedoelstelling vermoedelijk zal komen te liggen: namelijk 700-2100 equivalenten potentieel zuur per hectare per jaar. Voor het doen van uitspraken over de exacte hoogte van de definitieve emissiedoelstelling acht de raad zich niet de eerst aangewezen instantie. Wel is het duidelijk dat momenteel de uitstoot van verzurende stoffen (zwaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak) veel te hoog is en dat hier dringend maatregelen vereist zijn. De uitstoot van ammoniak komt hoofdzakelijk voor rekening van de landbouw. In dit geval is niet zozeer sprake van grensoverschrijdende verontreiniging maar is de verzuring te wijten aan typisch Nederlandse vervuilingbronnen. Een nationale aanpak is dus mogelijk. Een dergelijke aanpak zou zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de landbouw, ook voor de agrarische uitvoer.

Ook de aanpak van de vermessing van bodem, grondwater en klein oppervlaktewater heeft naar de mening van de raad een hoge prioriteit. Naast kunstmestfabrieken, waterzuiveringsinstallaties en de afvoer van bepaalde rioleringen is de landbouw een belangrijke veroorzaker van de vermessing.

Landbouw

Een verscherping van het overheidsbeleid ten aanzien van de ammoniakuitstoot en de vermessing komt met name neer op het terugdringen van het mestoverschot. De oorzaak van de vermessing ligt in een onevenwichtigheid in de totale toevoer van stikstof en fosfor aan de Nederlandse bodem. De raad meent dat vooral nog

de drie sporen gevolgd moeten worden zoals die zijn aangegeven in het Mestactieprogramma, te weten:

1. het verminderen van het mest- en mineralenoverschot (fosfaat en stikstof) door middel van het treffen van maatregelen in de diervoeding en in de mineralenbalans;
2. het wegnemen van belemmeringen bij de mestafzet (logistiek en acceptatie);
3. de be- en verwerking van mest in mestfabrieken.

Technische middelen kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de oplossing van het probleem van de mestoverschotten. Zo wordt door de landbouwsector zelf gewerkt aan fabrieksmatige verwerking van mestoverschotten. Een aanzienlijk knelpunt zal zijn de financiële haalbaarheid van deze oplossingen. Mocht blijken dat de technische oplossingen onvoldoende resultaat hebben, dan accepteert de raad uiteindelijk een volumebeleid in de landbouw. Gerealiseerd moet worden dat een dergelijke stap grote financiële consequenties zal hebben en zal leiden tot verlies van arbeidsplaatsen.

Doel van het milieubeleid ten aanzien van de landbouw moet zijn een duurzame landbouw waarbij en de boeren een aanvaardbaar bestaan kunnen hebben en vernieuwbare hulpbronnen worden ingezet, uitputbare grondstoffen met overleg worden aangewend en natuur en milieu in stand worden gehouden.

Personenautomobiliteit

De raad meent dat er belangrijke redenen zijn voor een nationale aanpak van de door personenautomobiliteit veroorzaakte (milieu) problemen. Hierbij denkt de raad aan problemen als luchtverontreiniging en hinder (geur, geluid) in met name de stedelijke gebieden, het door deze mobiliteit veroorzaakte ruimtebeslag alsmede de met dit ruimtebeslag samenhangende vervoerproblemen. Alhoewel de door het wegverkeer veroorzaakte verzuring (depositie NOx) een grensoverschrijdend karakter heeft en hierdoor een nationale aanpak van deze vervuiliingsbron minder zinvol is, kan een nationale aanpak van de hoge personenautomobiliteit toch bijdragen aan vermindering van de verzuring in Nederland wanneer zeker is dat vooruitstrevend Nederlands beleid ten aanzien van emissienormen van personenauto's aansluitend gevolgd zal worden door ons omringende landen.

Om zeer ernstige schade door verzuring te voorkomen moet volgens het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer de uitstoot van stikstofoxiden door het autoverkeer in het jaar 2010 met 75 procent zijn gedaald ten opzichte van 1986 ¹⁾. Zelfs bij optimistische veronderstellingen over de technische emissievermindering (door het uitrusten van de auto's met driewegkatalysatoren) zal door de groei van het autopark en het autogebruik deze doelstelling niet gehaald worden.

Om de doelstellingen toch te verwezenlijken zal de overheid naar de mening van de raad de personenautomobiliteit moeten beperken ten gunste van het openbaar vervoer. Het rechtstreeks ingrijpen in het autobezit zelf ziet de raad als een ultimatum remedium.

¹⁾ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer, Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 922, nrs. 1 en 2, pp. 23, 24, 67, 68 en 69.

Afvalproblematiek en sluiten hergebruiksketen van industrieproducten

Sluiting van de hergebruiksketen (productie, gebruik, afdanken, afvalverwerking en hergebruik) betekent aandacht voor alle schakels van deze keten. Momenteel is nog sprake van tal van belemmeringen: technisch, juridisch, economisch, bestuurlijk, organisatorisch en ook de mentaliteit van de consument. Om te komen tot hergebruik van afval moeten deze belemmeringen zoveel mogelijk verwijderd worden. Allereerst betekent dit dat de maatschappelijke kosten en baten in de prijs van een produkt geïnternaliseerd moeten worden. Opheffen van organisatorische belemmeringen betekent effectief scheiden van afval en een goede afvalinzameling. Verder moet de consument zich meer bewust worden -bijvoorbeeld door retoursystemen (waaronder statiegeldsystemen)- van de baten van hergebruik. Opheffen van de technische belemmeringen is wellicht het moeilijkst. Dit komt namelijk neer op het produceren in gesloten energie- en grondstofzuinige cycli, het hergebruik van afval en het niet produceren van niet-afbreekbare stoffen. Verder moeten producten die door hun aard in het milieu belanden afbreekbaar zijn. Gerealiseerd moet worden dat een opbouw van productieprocessen die voldoen aan het principe van een gesloten hergebruiksketen dan wel afbreekbare producten voortbrengen veel tijd en kosten zal vergen.

Op 10 oktober 1988 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in een notitie zijn visie op de preventie en het hergebruik van afvalstoffen aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt 1). Deze notitie wordt door de minister beschouwd als een start van een proces om over het afvalbeleid met doelgroepen na te gaan welke taakstellingen, maatregelen en activiteiten nodig zijn om tot meer preventie en hergebruik van afvalstoffen te komen. De minister is van mening dat een dergelijke aanpak meer rendement zal opleveren dan een eenzijdig gebruik van regelgeving. Benadrukt wordt dat het overleg met doelgroepen zal kunnen leiden tot aanpassingen in de richtinggevende doelstellingen. Tot slot merkt de minister op dat tussen de notitie en de in het Nationaal Milieubeleidsplan beschreven lange-termijnkoers een nauwe relatie bestaat.

Over de voornemens van de minister van VROM op het terrein van de afvalpreventie en het hergebruik merkt de raad het volgende op.

Ingestemd wordt met de constatering dat het volledig sluiten van de hergebruiksketen in de praktijk niet gerealiseerd kan worden. Het streven dient er dan ook op gericht te zijn de keten zoveel mogelijk te sluiten en de nadelige gevolgen van de in de productie- en consumptieketen optredende verliezen zo klein mogelijk te houden. Een goede manier om verliezen uit de keten zo beperkt mogelijk te houden is het verlengen van de levenscyclus van een produkt, voor zover niet leidend tot energie- en afvalproblemen.

Het brongerichte afvalbeleid dient volgens de notitie gericht te zijn op een verdergaand voorkomen en beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het verbeteren van de kwaliteit van deze stoffen. Verder zal in toenemende mate het afvalstoffenaspect geïntegreerd moeten worden in het beleid inzake producten, bedrijven en

1) Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 877, nr. 2, Preventie en hergebruik van afvalstoffen, notitie van de minister van VROM.

consumenten. Dit houdt volgens de minister in dat voorafgaand aan het formuleren van maatregelen door de overheid, de afweging zal moeten worden gemaakt of het acceptabel is dat bepaalde afvalstoffen ontstaan of op een bepaalde wijze ontstaan. Bij de vergunningaanvraag zou de producent verplicht moeten aangeven hoe hij denkt de problemen op te lossen die met het afval zouden kunnen rijzen. Bij een dergelijk produktenbeleid kunnen volgens de minister van VROM in uiterste instantie produkten verboden worden als vaststaat dat ze in het afvalstadium een onoplosbaar probleem opleveren.

Met de preventieve aspecten van het afvalstoffenbeleid door de overheid kan de raad in grote lijnen instemmen. Wel wordt nadrukkelijk gewezen op de technische onmogelijkheden om op korte of middellange termijn de doelstellingen ten aanzien van diverse soorten afval te kunnen realiseren. Een gefaseerde realisatie van doelstellingen kan daardoor onvermijdelijk zijn. Daarnaast verwijst de raad naar hetgeen in hoofdstuk drie over de internationale concurrentiepositie is opgemerkt. Concreet betekent dit dat bovengenoemd produktenbeleid internationaal moet worden afgestemd. Op het expliciet in het afvalstoffenbeleid toe te passen instrumentarium gaat de raad niet in. Verderop in dit hoofdstuk maakt de raad een aantal meer algemene opmerkingen over het beleidsinstrumentarium dat de overheid ter beschikking staat.

Schone technologie

Met betrekking tot de bevordering van schone technologie wordt gewezen op de conclusies van de minister van Economische Zaken ten aanzien van het eindrapport van de 'Projectgroep inzake de uitwerking van de beleidsaanbevelingen van het Milieuproduktieplan' 1).

In dit plan wordt een analyse gegeven van de ontwikkelingen in de vraag naar apparatuur, technieken en diensten ter bestrijding van de milieuverontreiniging. Tevens wordt inzicht verschaft in het Nederlandse aanbod van dergelijke apparatuur, technieken en diensten. Ten slotte worden aanbevelingen gepresenteerd gericht op het verbeteren van de aansluiting van vraag en aanbod.

Ook is op voordracht van de projectgroep een Nationaal Milieu Centrum (NMC) opgericht. In dit centrum zijn vragers en aanbieders verenigd. De functies van het centrum liggen op het vlak van:

1. informatieverschaffing;
2. opzet gezamenlijke exportactiviteiten;
3. stimulering gezamenlijke research-activiteiten;
4. training en opleiding;
5. bemiddeling tussen vraag en aanbod van reststoffen.

De minister van Economische Zaken wijst er in zijn brief aan de Kamer nadrukkelijk op dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de door de projectgroep aangegeven kansrijke thema's binnen de milieutechnologie en het programmatische beleid op technologiebeleid (programmatische bedrijfsgerichte technologie stimulering (PBTS) met het subthema milieubiotechnologie).

Verder bestaan de Stimuleringsregeling milieutechnologie (per 1 januari 1989) ten behoeve van ontwikkeling van milieuapparatuur

1) Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 17 386, nr. 16, Milieu en technologie in Nederland, brief van de minister van Economische Zaken.

voor eigen gebruik en de Regeling technische ontwikkelingskredieten ten behoeve van produkten voor commerciële verkoop. Daarnaast zijn de Ministeries van VROM en Economische Zaken gestart met het Innovatief onderzoeksprogramma milieutechnologie.

Slotopmerking met betrekking tot hergebruik en schone technologie

De raad constateert dat ten aanzien van een tweetal essentiële kenmerken van duurzame ontwikkeling -een gesloten hergebruiksketen en een schone technologie- de overheid reeds enkele goede aanzetten heeft gegeven. Om echter de in het rapport 'Zorgen voor morgen' beoogde emissiereducties te realiseren zijn procesgeïntegreerde technologieën vereist die momenteel merendeels niet aanwezig zijn. Hoewel in een aantal sectoren reeds wordt gewerkt aan de ontwikkeling van schone technologie (zie paragraaf 2.3 voor wat de landbouwsector betreft) zal daarom een aanzienlijke verhoging van de technologische innovatie noodzakelijk zijn. Deze innovatie kan het Ministerie van Economische Zaken bevorderen door hieraan in het kader van het technologiebeleid nog meer aandacht te schenken.

5.2.3 Uitgangspunten voor te hanteren instrumenten

5.2.3.1 Inleiding

Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling vergt inzet van instrumenten. Veelal zal in concrete situaties sprake zijn van de aanwending van combinaties van instrumenten, zoals ook nu reeds het geval is. Bij het kiezen van instrumenten dient steeds zorgvuldig te worden overwogen welke configuratie van instrumenten het meest zinvol is. Daarbij zullen elementen als kosteneffectiviteit, doelmatigheid en internationale afstemming in geval van grensoverschrijdende vervuiling een belangrijke rol spelen. Verder spelen een rol de toetsingspunten die genoemd zijn in de Aanwijzingen inzake terughoudend met regelgeving, zoals deze zijn vastgesteld bij besluit van de minister-president 1). Deze toetsingspunten komen terug -zij het in een meer toegespitste vorm- in de verderop genoemde uitgangspunten.

5.2.3.2 Wanneer inzet overheidsinstrumenten

Indien sprake is van Nederlandse vervuiling met een belangrijk Nederlandse oorzaak en de Nederlandse overheid onder die omstandigheid meent dat de realisatie van haar milieudoelinden in onvoldoende mate gewaarborgd is door vrijwillig beleid door het bedrijfsleven en door internationale maatregelen, dan zal zij eigen instrumenten dienen in te zetten. De raad meent dat in te zetten overheidsinstrumenten moeten voldoen aan de onderstaande uitgangspunten.

Indien grensoverschrijdende problemen niet adequaat in gemeenschapsbeleid kunnen worden opgelost, kan het noodzakelijk zijn een eigen beleid te overwegen. Indien het EG-verdrag een dergelijk beleid zou toestaan, moeten compensatiemogelijkheden uit de algemene middelen voor wezenlijk optredende concurrentienadelen aanwezig zijn. Verder zijn ook bij Nederlands beleid ten aanzien van grensoverschrijdende problemen onderstaande uitgangspunten van belang.

1) Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 17 931, nr. 46, Aanwijzingen inzake terughoudend met regelgeving. Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad van 5 november 1984.

5.2.3.3 Uitgangspunten

1. Brongericht en bijdragen aan duurzame ontwikkeling
Het in te zetten instrument moet bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Dit betekent met name dat hergebruik en toepassing van schone technologie moet worden gestimuleerd. Verder moet een hoge mate van repareerbaarheid worden bevorderd. Daarnaast moet het in te zetten instrument het zorgvuldig omgaan met uitputbare hulpbronnen stimuleren. Tot slot hebben preventieve en brongerichte instrumenten de voorkeur omdat op deze manier degene die de milieubelasting veroorzaakt direct kan worden aangesproken, onomkeerbare effecten vermeden worden en in het algemeen uiteindelijk minder maatschappelijke kosten optreden.
2. Passen binnen EG-ruimte voor voeren van zelfstandig beleid
Het in te zetten instrument moet passen binnen de ruimte die Nederland heeft voor het voeren van een zelfstandig milieubeleid binnen de Europese Gemeenschap. Gelet op het grote belang van dit uitgangspunt wordt in een aparte paragraaf in dit hoofdstuk ingegaan op de formele beleidsvrijheid voor Nederland. In deze paragraaf (5.2.7) wordt geconcludeerd dat een zekere ruimte voor eigen beleid bestaat. Tevens wordt gesteld dat het benutten van deze ruimte zorgvuldig dient te geschieden. Steeds zal een afweging dienen te worden gemaakt tussen de voor- en nadelen van eigen ingrijpen.
3. Principe 'de vervuiler betaalt'
Het in te zetten instrument moet voldoen aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Dit principe is in hoofdstuk 3 besproken. Kern is dat degene die verantwoordelijk is voor vervuiling, financieel verantwoordelijk wordt gesteld voor de kosten van de veroorzaakte vervuiling. Deze kosten vloeien voort uit overheidsmaatregelen die nodig zijn om de vervuiling te stoppen, te voorkomen of teniet te doen. Het principe heeft geen betrekking op door vervuiling veroorzaakte schade waartegenover geen overheidsmaatregelen staan.
4. Juiste verhouding tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid
Uitgaande van het principe 'de vervuiler betaalt' dienen bij de inzet van een instrument doelmatigheid enerzijds en rechtvaardigheid anderzijds in een juiste verhouding tot elkaar te staan. De raad is van mening dat bij beleidsvoornemens de rechtvaardigheid uitgangspunt dient te zijn. Zo vereist rechtvaardige toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' een internalisatie bij degene die de vervuiling veroorzaakt. Het kan doelmatig zijn op een zeker moment over te gaan tot fondsvorming, waarbij vervuilers naar rato van hun bijdrage aan de vervuiling een heffing betalen voor de kosten die de overheid moet maken om die verontreiniging collectief te elimineren (vergelijk de WVO-heffing voor zuurstofbindende stoffen).
Ter wille van de doelmatigheid kan een zekere onrechtvaardigheid soms onvermijdelijk zijn bij de uitvoering van het beleid. Dit geldt met name voor die gevallen waarin sprake is van grote aantallen geringe emissies die ter wille van de doelmatigheid onder één noemer kunnen worden gebracht.

-
5. Uitzonderingen op het principe 'de vervuiler betaalt'
- Hoewel de raad het principe 'de vervuiler betaalt' volledig onderschrijft en van mening is dat bij de uitwerking van dit principe de toerekening niet zover mag gaan dat kosten worden omgeslagen over niet-vervuilers (zie ook uitgangspunt 4) meent de raad dat in specifieke gevallen het mogelijk moet zijn uitzonderingen te maken (mits dit binnen het steunverleningsbeleid van de Europese gemeenschap is toegestaan). Van een dergelijke uitzondering kan sprake zijn indien een individueel bedrijf in wezenlijke problemen komt vanwege de verzwakking van de internationale concurrentiepositie voortvloeiend uit eenzijdig door Nederland opgelegde maatregelen. De uitzondering betreft dus een specifieke tegemoetkoming. Per bedrijf zal moeten worden nagegaan wat de concrete nadelige effecten zijn. Zoals is gebleken uit hoofdstuk drie kunnen de effecten van milieumaatregelen op micro-niveau per bedrijf verschillend uitvallen. Bij de steunverlening moet zijn voldaan aan de in paragraaf 4.3.1 opgesomde voorwaarden van de Europese Commissie, te weten vergemakkelijking van toepassing van nieuwe milieunormen, de steun mag niet meer bedragen dan 15 procent van de waarde van de gesteunde investering, alleen ondernemingen met installaties die ten minste twee jaar voor het van kracht worden van de onderhavige normen in bedrijf waren kunnen voor steun in aanmerking komen en de betrokken onderneming moet alle kosten van normale vervangingsinvesteringen en de produktiekosten zelf dragen.
- Naast bovengenoemde specifieke uitkeringen voor een individueel bedrijf meent de raad dat ook sectorsteun uit de algemene middelen -bijvoorbeeld in de vorm van een 'matching-fonds'-mogelijk moet zijn als compensatie voor wezenlijk optredende concurrentienadelen. Ook een dergelijke steun behoeft uiteraard instemming van de Europese Commissie.
6. Omvang collectieve lasten als mogelijke randvoorwaarde voor te voeren milieubeleid
- Met betrekking tot de huidige omvang van de collectieve lasten als mogelijke randvoorwaarde voor het te voeren milieubeleid merkt de raad op dat voorkomen dient te worden dat nu geen adequate maatregelen genomen kunnen worden, waardoor in de toekomst hogere (bestrijdings)kosten gemaakt moeten worden. Denkbaar is dat dan in ieder geval financiering uit de collectieve middelen nodig zal zijn. Zo ligt de financiering uit de algemene middelen voor de hand in het geval dat het principe 'de vervuiler betaalt' moeilijk is toe te passen bij gebrek aan bewijsvoering en verhaalsmogelijkheden (zie de financiering van de uitvoering van de Interimwet bodemsanering). De raad is van mening dat een dergelijke verschuiving naar toekomstige collectieve financiering voorkomen moet worden door een tijdige inzet van preventieve instrumenten (zoals bijvoorbeeld regulerende heffingen).
7. Voorspelbare normstelling
- Het in te zetten instrument moet aan de producent op de milieumarkt duidelijkheid verschaffen ten aanzien van toekomstige normen. De capaciteit van bedrijven (zowel vragers als aanbieders) om innovatief te kunnen reageren op nieuwe normen is mede afhankelijk van de gestelde deadlines om aan deze normen te voldoen, de mate waarin toe te passen technieken

worden voorgeschreven alsmede de algemene voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. Zo blijkt uit een onderzoek van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf ¹⁾ dat 51 procent van de ondervraagde bedrijven de onvoorspelbaarheid van het overheidsbeleid als een algemene belemmering ziet bij het (gaan) aanbieden van milieuprodukten in de milieusector. Deze belemmering knelt sterk aangezien de vraag op de markt voor produkten of diensten uit de milieuproduktiesector voor het merendeel rechtstreeks afgeleid kan worden van het overheidsbeleid op milieugebied. Uit bovengenoemde enquête blijkt dat het aankoopmotief op deze markt in 80 procent van de gevallen het gevolg is van wettelijke verplichtingen. De raad pleit daarom voor eenduidige en overzichtelijke richtlijnen en normen. Deze normen moeten niet te vaak wijzigen. Overigens kan het vastleggen van normen voor een te lange termijn de innovatie juist weer ontmoedigen. De voorkeur van de raad gaat uit naar het nu vastleggen van de veranderingen in de normen voor een zekere toekomstige periode. Immers, het veranderen van normen tijdens het normstellingsproces zelf leidt ertoe dat markten zich niet kunnen ontwikkelen en steeds weer een andere techniek nodig blijkt te zijn. Het gevolg is een ondoorzichtige markt zonder standaardisatie van produkten en componenten, waardoor onderlinge uitwisseling van componenten wordt bemoeilijkt. Gerealiseerd moet worden dat de overheid met wetten en regels de normen aangeeft voor de hele produktketen, van grondstof tot afval. De overheid is daardoor marktbepalend voor milieutechnologiebedrijven.

Overigens wordt opgemerkt dat de overheid zich terdege van deze problematiek bewust is en via de jaarlijkse milieuprogramma's inzicht probeert te geven in de in voorbereiding zijnde eisen.

8. Beperkte administratiekosten

De met de inzet van een instrument samenhangende administratiekosten dienen beperkt te blijven. In dit verband kan worden gedacht aan kosten van vergunningverlening, perceptiekosten van opgelegde heffingen, kosten verbonden aan controle van feitelijke emissies en kosten verbonden aan sancties richting overtreders ²⁾.

9. Kosteneffectief en gefaseerde invoering

Maatregelen dienen kosteneffectief te zijn. Daarnaast dient vooraf inzicht te bestaan in de kosten van een maatregel en de sociaal-economische gevolgen daarvan (bedrijfseffectenrapportage, bijvoorbeeld aan de hand van de in paragraaf 3.4 beschreven NEI-systematiek). Dit inzicht kan nopen tot een eventuele fasering van de invoering van de maatregel waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering gewaarborgd blijft en al te grote schokeffecten voor bedrijfsleven en consumenten worden voorkomen. De kosten voor een bedrijf kunnen verder gaan dan de extra investerings- en exploitatiekosten om aan de nieuwe normen te kunnen voldoen. Ook moet rekening worden gehouden met mogelijke kosten verbonden aan het optreden van een verslechterde concurrentiepositie.

10. Samenhang met overig overheidsbeleid respectievelijk vrijwillig beleid door het bedrijfsleven

Het in te zetten instrument moet passen binnen het algemeen voorgestane milieubeleid. Tevens moet het instrument in sa-

¹⁾ Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Informatieoverdracht en informatiebehoefte in de milieuproduktiesector in Nederland, Zoetermeer, 1988.

²⁾ Een argument om over te gaan tot de brandstofheffing ter vervanging van de diverse andere heffingen is geweest het zo laag mogelijk houden van de perceptiekosten.

menhang worden gehanteerd met het overige overheidsbeleid. Hierbij wordt met name gedacht aan het verkeersbeleid (bereikbaarheid economische centra), energiebeleid (diversificatie energiedragers) en industriebeleid (concurrerende electriciteitsprijzen). Tevens dient zoveel als mogelijk afstemming plaats te vinden met initiatieven van het bedrijfsleven op milieugebied.

11. Maatschappelijke acceptatie

De maatregel moet op een grote maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen. De acceptatie van een maatregel wordt verhoogd door het zoveel mogelijk betrekken van het bedrijfsleven bij het formuleren van de milieudoelstellingen en de ontwikkeling en uitvoering van een maatregel. In een dergelijk overleg moet worden getracht een zo goed mogelijke inschatting te maken van de potentiële kosten van maatregelen. Overigens tracht de overheid via de jaarlijkse milieuprogramma's een inzicht te geven van kosten van toekomstige milieumaatregelen. Tevens is het van belang de milieu- en consumentenorganisaties -voor zover hun betrokkenheid nodig is- op zoveel mogelijk terreinen te laten deelnemen aan de algemene beleidsformulering en uitvoering.

12. Handhaving en fraudebestendigheid

De wettelijke maatregel moet te handhaven zijn. Dit vereist een adequaat controle-apparaat. Dit betekent dat de milieu-inspectie de extra taken aan moet kunnen. De wetenschap dat een regeling niet te handhaven valt, kan immers fraude in de hand werken.

De raad acht het nodig dat de overheid bij de toekomstige beleidsformulering rekening houdt met bovenstaande uitgangspunten.

5.2.4 *Het internaliseren van milieukosten door de overheid*

5.2.4.1 Inleiding

Uitgaande van de in de vorige paragraaf neergelegde uitgangspunten voor toekomstige overheidsmaatregelen en gelet op het in hoofdstuk drie gegeven overheidsinstrumentarium gaat de raad in deze paragraaf na welke instrumenten naar zijn mening het meest geschikt zijn. Korthedshalve wordt niet elk afzonderlijk in hoofdstuk 3 genoemd instrument getoetst aan de hierboven genoemde uitgangspunten.

Duurzame ontwikkeling vergt een sterk preventief beleid. Het in te zetten instrument moet brongericht zijn, dat wil zeggen verontreiniging dient te worden voorkomen. In de toekomst zullen daarom in toenemende mate de preventieve instrumenten, zoals de regulerende heffingen, de plaats dienen in te nemen van de financieringsheffingen zoals de bestemmingsheffingen. Deze op zich zinvolle heffingen -zie de aanpak van de waterverontreiniging- komen daarom niet in deze bespreking voor.

In civiele procedures is de overheid de laatste jaren in toenemende mate -met name bij schade ten gevolge van bodemverontreiniging- het aansprakelijkheidsinstrument gaan hanteren. Hierbij gaat het om kostenverhaal voor verwijdering van aangerichte milieuverontreiniging. In dit geval staat de financieringsfunctie van dit instrument centraal. De discussie in vakkringen omtrent het door de overheid hanteren van civiele aansprakelijkheidsprocedures ter behartiging

van het algemeen belang (artikel 21 Grondwet) is momenteel volop gaande en naar de mening van de raad nog onvoldoende uitgekristalliseerd om reeds in dit advies een rol te kunnen spelen. Nader onderzoek naar mogelijke toepasbaarheid van het aansprakelijkheidsinstrument is daarvoor nodig. Aan dit instrument wordt daarom hier verder geen aandacht besteed.

5.2.4.2 Instrumenten

1. Administratieve voorschriften

Voor- en nadelen

Het grote voordeel van administratieve voorschriften oftewel directe regulering is dat op een rechtstreekse en effectieve wijze de verontreiniging kan worden aangepakt.

Bezwaren van administratieve voorschriften daarentegen kunnen zijn een minder efficiënte en flexibele bestrijding van de verontreiniging. Zo kunnen administratieve voorschriften wel bijdragen aan een effectieve bestrijding van een bepaalde verontreiniging wanneer via middelvoorschriften het gebruik van bepaalde technieken verplicht wordt gesteld, maar een dergelijke verplichting hoeft niet efficiënt te zijn. Dit geldt met name als er een goedkopere techniek met hetzelfde effect op de markt zou zijn. Ook vergt een uitbreiding van een bedrijfsactiviteit soms diverse los van elkaar te verstrekken vergunningen. Tevens kan een bezwaar van directe regulering zijn een geringere stimulans voor het ontwikkelen van schone technologie. Immers, waarom zou een bedrijf zich inspannen om nieuwere eliminatietechnieken te vinden wanneer reeds aan de bestaande voorschriften wordt voldaan.

Ondervangen van bepaalde bezwaren

Enkele van de bovengenoemde nadelen van directe regulering kunnen worden ondervangen zonder over te gaan tot de inzet van economische instrumenten.

Zo is het mogelijk via doelvoorschriften bedrijven meer vrijheid bij de keuze van de bestrijdingstechniek te geven en zo de ontwikkeling van schone technologie te bevorderen. Inmiddels is de overheid deze weg reeds opgegaan in de Hinderwet waarin de voorkeur van middelvoorschriften boven doelvoorschriften is komen te vervallen. Gerealiseerd moet worden dat het zowel voor de overheid als voor het desbetreffende bedrijf soms moeilijk is vooraf bij het ontwerpen van alternatieve technieken te beoordelen of de verontreiniging effectief wordt bestreden. In dit opzicht geven middelvoorschriften voor beide meer zekerheid, aangezien het bedrijf door installatie van de voorgeschreven techniek automatisch aan de wettelijke verplichting heeft voldaan. Mede gelet op de noodzaak ontwikkeling van schone technologie sterk te bevorderen meent de raad dat het opleggen van doelvoorschriften de voorkeur moet hebben. Aldus wordt meer ruimte geschapen voor een verdere ontplooiing van de milieuproduktiesector. Het grote effect van overheidsvoorschriften op de ontwikkeling van deze sector werd reeds genoemd in paragraaf 5.2.4. Ter toelichting op het uitgangspunt 'voorspelbare normstelling' werd daar opgemerkt dat volgens een enquête in 80 procent van de gevallen het aankoopmotief in de milieuproduktiesector het gevolg is van wettelijke verplichtingen.

Een algemene uitspraak over de wenselijkheid van een stroomlijning van de vergunningverlening is niet mogelijk. Met name zal de vergunningverlenende instantie bij het verlenen van de vergunning moeten inspelen op de aanwezigheid van een intern milieuzorgsysteem. Het bedrijf kan een beschrijving van een milieuzorgsysteem geven waardoor minder gedetailleerde gegevens over een bedrijf hoeven te worden vastgelegd in de vergunning en deze dus minder gedetailleerd kan worden opgesteld.

Uiteraard zal het milieuzorgsysteem zelf een beter en gedetailleerder inzicht in de samenhang van de milieuactiviteiten binnen het bedrijf geven.

Aldus kan worden aangesloten bij een dynamische bedrijfsvoering, kan het ontstaan van overzichtelijke situaties worden bevorderd en het aantal gedoogsituaties worden verminderd. Een goede controle door bedrijf en overheid moet uiteraard blijven. In een beperkt aantal gevallen is het mogelijk over te gaan op een integrale vergunningverlening.

Bij bovengenoemde aanpassingen blijft een goede informatiever-schaffing richting controlerende overheid van belang. De informa-tiever-schaffing richting publiek is onder meer mogelijk via het jaarverslag 1).

Volumemaatregelen

Een uiterste vorm van directe regulering zijn de zogenoemde volumemaatregelen. Het gaat hier om het direct verminderen van vervuiliingsbronnen. In het huidige beleid geldt als voorbeeld de reductie van het aantal autosloopplaatsen. Naast inkrimping kunnen volumemaatregelen bestaan uit bevrozing van het aantal vervuiliingsbronnen dan wel uit overplaatsing. Zo geldt in de landbouw voor bepaalde bedrijven een uitbreidingsverbod. Hoewel de effectiviteit van dergelijke volumemaatregelen niet ontkend kan worden zijn aan deze maatregelen hoge kosten verbonden (verlies werk-gelegenheid, schadevergoeding in geval van kapitaalvernietiging). Wanneer volumemaatregelen niet tijdig worden aangekondigd en in onvoldoende mate in een gefaseerde invoering van deze maatregelen is voorzien, kan de animo bij doelgroepen om een bijdrage te leveren aan de bevordering van hergebruik en schone technologie verminderen.

De raad is -gelet op het bovenstaande- van mening dat een (gefaseerd in te voeren) volumebeleid beschouwd moet worden als een ultimatum remedium. Daarbij dient vast te staan dat technische maatregelen onomstotelijk niet tot het beoogde doel leiden.

2. Regulerende heffingen

Regulerende heffingen kunnen een goede bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de kenmerken van duurzame ontwikkeling, zoals een schone technologie en het zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen, en voldoen aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Sommige -op zich door de wetgever niet bedoelde- effecten van de WVO-heffing illustreren dit.

Heffingen voor de consument

Ter stimulering van hergebruik en schone technologie zijn in bepaalde gevallen door de consument te betalen regulerende produktheffingen zinvol. Gedacht kan worden aan die gevallen waarin:

1) VNO en NCW, Milieuzorg in bedrijven, 's-Gravenhage, 1986, p. 12.

- a. een absoluut verbod van het desbetreffende produkt niet vereist is;
- b. (milieuvriendelijke) alternatieven voorhanden zijn of door de heffing kunnen worden gestimuleerd;
- c. administratiekosten beperkt zijn;
- d. de met de produkten verbonden milieuproblemen in hoge mate onbetwist zijn, terwijl door het publiek de link tussen produkt en milieuprobleem duidelijk wordt gelegd.

Heffingen voor de producent

Ook kan in bepaalde gevallen worden overwogen (bijvoorbeeld als hergebruik niet of nauwelijks plaatsvindt en er op vrijwillige wijze geen zicht is op een gewenst hergebruik) de storttarieven zodanig vast te stellen dat een stimulans voor hergebruik binnen het bedrijf zelf of elders ontstaat. Aldus kan de hoeveelheid afval als restprodukt van het productieproces worden verminderd.

Ook in de landbouw wordt gesproken over mogelijke toepassing van regulerende heffingen.

3. *Kostenegaliserende heffingen*

Kostenegaliserende heffingen beogen de kosten van een vaak naar categorieën van vervuilers gedifferentieerd beleid gelijkmatig te verdelen over de vervuilers. Dit type heffingen kan gewenst zijn wanneer het milieubeleid vanwege de urgentie van een bepaald milieuprobleem in een versneld tempo tot een effectieve aanpak wil komen. De opbrengsten van de heffingen worden verdeeld onder degenen die vergaande maatregelen moeten treffen. De administratiekosten kunnen beperkt worden gehouden door de omslag te baseren op een globale bijdrage aan de verontreiniging (binnen de doelgroep dan wel tussen de doelgroepen).

Een nadeel van kostenegaliserende heffingen zijn de onbillijkheden die al snel aan een dergelijke omslag kleven. Hoe meer doelgroepen ter financiering van bepaalde milieumaatregelen kostenegaliserende heffingen moeten betalen, des te minder wordt voldaan aan het principe 'de vervuiler betaalt' (en des te geringer het maatschappelijk draagvlak voor het toekomstige beleid kan worden).

4. *Verhandelbare emissierechten*

Aan de instelling van een systeem van verhandelbare emissierechten zijn diverse bezwaren verbonden. Allereerst zal een dergelijk systeem aanzienlijke administratiekosten met zich brengen (opzetten van emissieregistratie- en transactiesystemen, eventuele inschakeling van bemiddelaars bij transacties, en juridische vormgeving van transacties). Ervaringen in de Verenigde Staten bevestigen de aanzienlijke administratieve complicaties van een systeem van verhandelbare emissierechten. Indien de overheid rechten uit de markt wil nemen zal een nieuwe overheidsinstantie in het leven moeten worden geroepen. Verder moet duidelijk worden afgebakend tussen wie emissiehandel is toegestaan, zowel sectoraal als regionaal.

Daarentegen kunnen verhandelbare emissierechten een dynamische werking hebben op de ontwikkeling van meer duurzame technologieën. Immers, wenst een bedrijf uit te breiden en is de prijs van een emissierecht opgedreven door marktinterventies (bijvoorbeeld door de overheid), dan zal voor het bedrijf een stimulans ontstaan om minder vervuilend te produceren, zodat de beschikbare

emissierechten voldoende zijn om de uitbreidende activiteiten te dekken. Verder voldoet het systeem van verhandelbare emissierechten aan het principe 'de vervuiler betaalt'.

Slechts wanneer de voordelen van een meer doelmatige verdeling van de inspanningen over de verschillende vervuilers en de stimulans tot technologische vernieuwing opwegen tegen de hoge administratiekosten is invoering van een systeem van verhandelbare emissierechten verantwoord.

5. Retoursystemen

Een retoursysteem (waaronder een statiegeldsysteem) is een goed instrument om de consument te stimuleren om waardevolle verpakkingen en restprodukten te retourneren.

Aan een retoursysteem zijn administratiekosten verbonden (perceptie- en inzamelingskosten). De retourpremie moet voldoende hoog zijn zodat voor de consument een prikkel aanwezig is om de verpakking of het restprodukt na gebruik weer in te leveren. De premie moet voor de producent voldoende hoog zijn om de inzamelingskosten te kunnen dekken. Dus ook in het geval van een hoog inleverpercentage (waardoor het verschil tussen de van de consument ontvangen en later weer door de consument geclaimde en uitbetaalde premies geringer wordt), moet het systeem kostendekkend zijn. Indien het vooraf door de consument te betalen bedrag gelijk is aan de retourpremie moet dit bedrag zo hoog zijn dat het inzamelende bedrijf de 'handling'-kosten kan dekken uit het rendement op het vooraf ontvangen bedrag.

Daarnaast moet het technisch en organisatorisch mogelijk zijn om eenmalige verpakkingen te vervangen door retourverpakkingen. Een voorwaarde voor een retoursysteem is daarom in elk geval een goede organisatie van de distributiekanaalen.

Een retoursysteem sluit redelijk aan bij het principe 'de vervuiler betaalt' en draagt bij aan het zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen.

6. Subsidies

Subsidies vormen onder bepaalde voorwaarden een zinvol instrument, hetgeen onder meer is gebleken bij de evaluatie van het WIR-instrumentarium. Doel van milieusubsidies moet zijn het verlagen van de drempels voor introductie van schone technologie en het ondervangen van wezenlijke concurrentienadelen indien het Nederlandse beleid ten aanzien van grensoverschrijdende problemen vooruitloopt op gemeenschapsbeleid (subsidies vereisen de instemming van de Europese Commissie). Wel dient het subsidie-instrument kritisch te worden gehanteerd. Subsidies aan bedrijven om te voldoen aan nieuwe normen moeten tijdelijk zijn. Erkend wordt dat subsidies het maatschappelijk draagvlak voor toekomstig beleid kunnen verbreden.

Subsidieverlening kent als groot bezwaar dat inbreuk wordt gemaakt op het principe 'de vervuiler betaalt'. Verder leidt subsidieverlening uit de algemene middelen ceteris paribus tot een verhoging van de collectieve lastendruk.

5.2.4.3 Keuze van de instrumenten

Uitgaande van de in paragraaf 5.2.4 neergelegde uitgangspunten is de raad nagegaan welke overheidsinstrumenten naar zijn mening het beste bijdragen aan de ontwikkeling van schone technologie en het bevorderen van hergebruik.

De voorkeur van de raad gaat dan uit naar toepassing van -in bepaalde gevallen gestroomlijnde- administratieve voorschriften. Ook regulerende heffingen en retoursystemen komen in beginsel in aanmerking. In gevallen waarin de instrumenten onvoldoende zijn om de milieudoelinden binnen gestelde termijnen te realiseren, kan het ten slotte -vaak tijdelijk- nodig zijn om andere instrumenten in te zetten zoals subsidies. Kostenegaliserende heffingen kunnen in de praktijk tot te grote onbillijkheden leiden. Inzet van dit instrument ligt daarom nu niet voor de hand. Gelet op de te verwachten administratieve complicaties komt een systeem van verhandelbare emissierechten vooralsnog niet voor toepassing in aanmerking. Tot slot ziet de raad het volumebeleid als een ultimatum remedium.

5.2.5 Integratie milieu in het Nederlandse beleid en de rol van het Ministerie van VROM daarbij

Door de WCED wordt in de zevende doelstelling van het milieu- en ontwikkelingsbeleid de noodzaak van integratie van ecologische en economische belangen in de besluitvorming benadrukt. Een dergelijke noodzaak is niet alleen aanwezig voor consumenten en producenten, maar ook voor de overheid. In de inleiding van dit hoofdstuk is opgemerkt dat dit inhoudt dat de besluitvorming op alle beleidsterreinen moet passen binnen de ecologische randvoorwaarden. Een dergelijk principe wordt aangeduid als het integratieprincipe.

Voor de positie van de minister van VROM betekent deze integratie dat meer dan voorheen de opvattingen over duurzame ontwikkeling door de minister van VROM op beleidsterreinen van andere ministers naar voren moeten worden gebracht, opdat in de uiteindelijke besluitvorming milieudoelstellingen qua gewicht op voet van gelijkheid met de meer gangbare sociaal-economische doelstellingen worden gesteld. Het is in dit opzicht een goede ontwikkeling dat ook in de memorie van toelichting bij de Begroting 1989 van het Ministerie van Economische Zaken en in die van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aandacht wordt geschonken aan de duurzame ontwikkeling en tevens dat het Nationaal Milieubeleidsplan door de minister van VROM in nauw overleg met die van Economische Zaken, Landbouw en Visserij, en Verkeer en Waterstaat wordt opgesteld. Naast de hiergenoemde ministers is het wenselijk dat ook alle overige ministers de versterking van de integratie van het milieubeleid onderschrijven.

Verder dient te worden bevorderd dat bij -voor het parlement bestemde- departementale beleidsnota's met belangrijke milieuaspecten de minister van VROM als tweede ondertekenaar optreedt. Beleidsvoornemens dienen vergezeld te gaan van een apart milieu-effectrapport, zodat de Kamer snel geïnformeerd is over de milieuconsequenties. Daarnaast is het gewenst dat het parlement meer dan nu reeds het geval is, ertoe overgaat gecombineerde

commissievergaderingen te houden (waaronder dan in elk geval de Vaste Commissie voor Milieubeheer) wanneer de beleidsvoor-nemens met milieuaspecten tussen parlement en betrokken be-windslieden worden besproken.

Voor zover aan het buitenlandse beleid milieuaspecten verbonden zijn, houdt het integratieprincipe in dat het Ministerie van VROM bij de beleidsvoorbereiding nadrukkelijk betrokken is. Verder is het een goede zaak wanneer de milieu-expertise bij de permanente Nederlandse vertegenwoordiging te Brussel wordt versterkt. Het bepleiten van een follow-up van het Brundtland-rapport in EG-verband lijkt zinvol.

5.2.6 *Nederland en de EG*

5.2.6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is ingegaan op enkele institutionele en inhoudelijke aspecten van het communautaire milieubeleid. Tevens is paragraaf 5.2.4 bij de bespreking van het uitgangspunt 'Passen binnen EG-ruimte voor voeren van zelfstandig beleid' opgemerkt dat in een afzonderlijke paragraaf nader zal worden ingegaan op de formele beleidsruimte die Nederland heeft binnen de Europese Gemeenschap om zelfstandig beleid te voeren.

Mede op basis van de in hoofdstuk 4 gemaakte opmerkingen zal nu worden ingegaan op de (formele) mogelijkheid om in de toekomst eigen beleid te voeren. Daarnaast wordt de wenselijkheid van een eigen beleid besproken.

5.2.6.2 De juridische mogelijkheden voor eigen beleid

Wat de formele beleidsruimte betreft moet in de eerste plaats onderscheid worden gemaakt tussen eigen beleid bij specifieke milieumaatregelen (genomen krachtens artikel 130S) en eigen beleid bij interne marktmaatregelen waarbij milieuaspecten in het geding zijn (de harmonisatiemaatregelen krachtens artikel 100 of artikel 100A).

Specifiek milieubeleid

De mogelijkheid tot het voeren van met name een eigen specifiek milieubeleid 1) is afhankelijk van twee factoren:

1. de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en lidstaten; zoals eerder gesteld treedt de Gemeenschap (zowel intern als extern) op wanneer de beoogde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van lidstaten kunnen worden verwezenlijkt (het subsidiariteitsbeginsel) 2) ;
2. de mate waarin de Gemeenschap van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt.

Combinatie van deze twee factoren levert het volgende beeld op:

- a. de Gemeenschap heeft geen bevoegdheid c.q. de beoogde doelstellingen kunnen beter op het niveau van de lidstaten worden verwezenlijkt; in dat geval zijn lidstaten volledig vrij om eigen beleid te voeren (afzonderlijk dan wel met één of meer andere lidstaten en/of derde landen). De enige (algemene) beperking hier is dat de desbetreffende maatregelen niet mogen indruisen tegen de regels van het Verdrag (zie ook b. en c.);

1) Hieronder wordt verstaan alle milieubescherpende maatregelen met inbegrip van nationale steunmaatregelen. Tot 1992 geldt dit in ieder geval. Voor de periode na 1992 is dit afhankelijk van de invulling door onder andere de Europese Commissie van het principe 'de vervuiler betaalt'.

2) Uitgezonderd hiervan is het nationale beleid inzake de exploitatie van energiebronnen.

- b. de Gemeenschap heeft wel bevoegdheid, maar oefent deze niet of niet volledig uit; eigen beleid is mogelijk (afzonderlijk dan wel met een of meer andere lidstaten en/of derde landen) voor zover de bevoegdheid door de Gemeenschap niet is uitgeoefend. Voorts geldt voor het eigen beleid dezelfde beperking als bij a. Deze beperking moet echter tevens worden gezien in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie van 20 september 1988 in de zaak Europese Commissie/Denemarken waarin is vastgesteld dat zolang milieuwetten in de EG niet zijn geharmoniseerd de lidstaten hun eigen milieuwetgeving kunnen hanteren, ook al gaat die tegen de vrijhandelsregels van de EG in. Wel gelden voor dit beleid bepaalde voorwaarden (zie paragraaf 4.3.1);
- c. de Gemeenschap heeft bevoegdheid en oefent deze ook uit; eigen beleidsruimte is in dit geval beperkt zij het dat de mogelijkheid (volgens artikel 130T) bestaat om maatregelen te handhaven en te nemen voor een verdergaande bescherming. Deze maatregelen mogen niet in strijd komen met de algemene regels van het Verdrag zoals die ten aanzien van het vrije goederenverkeer. Zoals eerder aangegeven is een verdergaande bescherming slechts mogelijk als voldaan is aan bepaalde voorwaarden (zie paragraaf 4.3.1).

Interne marktmaatregelen met milieuaspecten

Eigen beleidsruimte bij zogenoemde interne marktmaatregelen met milieuaspecten is afhankelijk van de mate waarin de Gemeenschap van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt.

Zolang de Gemeenschap de desbetreffende bevoegdheid niet heeft gebruikt, hebben lidstaten dezelfde vrijheid als boven bij b. is aangegeven. Wanneer er echter wel harmonisatierichtlijnen tot stand komen, kunnen lidstaten een beroep doen op artikel 100A lid 4 en daarmee op vitale nationale milieubelangen. In dat geval kunnen lidstaten nationale bepalingen toepassen die verband houden met de bescherming van het milieu ¹⁾. Dergelijke maatregelen mogen geen middel tot willekeurige discriminatie zijn noch een verkapte beperking van de handel tussen lidstaten vormen.

Van belang voor de vraag naar de feitelijke omvang van de formele beleidsruimte is of ook nieuwe stringentere milieumaatregelen -op basis van artikel 100A lid 4- hieronder kunnen vallen. In hoofdstuk 4 is een aantal argumenten gegeven dat deze mogelijkheid uitsluit c.q. beperkt (ongedeelde interne markt, artikel 100B en onderscheid tussen 'toepassen' en 'handhaven en treffen'). Als contra-argumenten om ook nieuwe maatregelen onder artikel 100A lid 4 te laten vallen nadat harmonisatie ten aanzien van de interne markt heeft plaatsgevonden, kunnen worden genoemd:

1. de achtergrond waartegen in de Europese Akte is overgegaan van besluitvorming bij unanimiteit naar die bij meerderheid. De ontstaansgeschiedenis van artikel 100A geeft aan dat lid 4 als palliatief moet worden gezien voor de gewijzigde besluitvorming. Deze overgang houdt in dat alsnog het vitaal belang kan worden ingeroepen door middel van artikel 100A lid 4;
2. beperking van artikel 100A lid 4 tot bestaande nationale maatregelen die (in ontwerp) bestonden, impliceert vooral dat de bestaande inzichten ten tijde van de aanname van de harmonisatiemaatregel inzake de interne markt over de verhouding economie en milieu voor de toekomst 'vastliggen'. Nieuw beleid met stringentere eigen normen, op basis van ofwel nieuwe inzichten inzake de doorwerking van geharmoniseerde interne marktmaatregelen op milieu ofwel nieuwe inzichten over de

1) Zoals in hoofdstuk 4 opgemerkt is deze mogelijkheid contrair aan de tot de Europese Akte geldende jurisprudentie. Nationale maatregelen waren -op voorwaarden- toegestaan in afwachting van harmonisatie van nationale wetgeving.

milieuproblematiek, zou dan niet of moeilijk ingevoerd kunnen worden.

Beseft dient te worden dat de argumentatie pro en contra in feite neerkomt op een bepaald evenwicht tussen de voltooiing van de interne markt en de milieubescherming die men wenst te geven. Aangezien zowel de interne markt als het milieu als een dynamisch proces moet worden opgevat, en wat het milieu betreft een grote achterstand dient te worden ingehaald, lijkt er veel voor te zeggen om dit proces en de dynamische dwarsverbanden tussen milieu en economie niet te blokkeren door alleen bestaande milieumaatregelen onder artikel 100A lid 4 te laten vallen. In dat geval kan rekening worden gehouden met het feit dat nieuwe problemen en inzichten een nieuwe aanpak kunnen vergen. Vanuit de gedachte van de interne markt is dan wel sprake van distorsies ad infinitum.

Bovenstaande opmerkingen over de formele beleidsruimte in totaliteit overziende, dringt zich de conclusie op dat een zekere ruimte bestaat. De feitelijke omvang hiervan is echter onduidelijk en hangt met name af van de interpretatie in de praktijk van artikel 100A lid 4 en van eventuele jurisprudentie van het Hof. De raad is van mening dat het gewenst is dat die formele ruimte voldoende groot is voor het voeren van naar nationaal inzicht noodzakelijk beleid. Hierbij dient er wel van te worden uitgegaan dat de gemeenschap dan wel de ons omringende landen zo snel mogelijk aansluiting vinden bij in dit kader gevoerd Nederlands beleid. Dit laat onverlet dat de raad meent dat de Nederlandse regering zich maximaal dient in te spannen voor een krachtig en afdwingbaar Europees milieubeleid.

5.2.6.3 De materiële mogelijkheden voor eigen beleid

Hoe de mogelijkheden voor eigen milieubeleid nu en in de nabije toekomst ook mogen zijn, onverlet blijft dat het uit concurrentie- en doelmatigheidsoverwegingen vereist kan zijn de problematiek aan te pakken op het niveau van de Gemeenschap. Bovendien geldt dat continuering van het nemen van eigen beleidsmaatregelen een (zij het legitieme) belemmering voor het vrije handelsverkeer kan vormen waardoor de facto de interne markt onvoltooid blijft. In eerdere adviezen heeft de SER de spoedige en volledige voltooiing van de interne markt benadrukt. Deze lijn doortrekkend is de raad van oordeel dat het mogelijke spanningsveld tussen economie (interne markt) en ecologie in eerste aanleg op het niveau van de Europese Gemeenschap dient te worden beslecht. Alleen op dat niveau kan een zodanige afstemming plaatsvinden dat één markt resulteert met zo min mogelijk distorsies.

Aansluitend bij het eerder gemaakte onderscheid tussen artikel 100A en artikel 130S is de raad van oordeel dat ten aanzien van interne marktmaatregelen met milieuaspecten de harmonisatie, in beginsel, uniform dient te zijn. Eigen, nationaal beleid op basis van de gecreëerde mogelijkheid krachtens artikel 100A lid 4 past daarbij feitelijk niet. Een beroep op artikel 100A lid 4 is in de visie van de raad alleen geoorloofd indien de noodzaak van het eigen beleid evident is; derhalve bij Nederlandse milieuproblemen met een Nederlandse oorzaak en bij grensoverschrijdende milieuproblemen die niet adequaat door gemeenschapsbeleid kunnen worden opgelost. In dit laatste geval is de raad van mening dat de mogelijkheid van compensatie voor het optreden van wezenlijke

concurrentienadelen uit de algemene middelen aanwezig moet zijn. Bij het voeren van eigen beleid -uitgaande van de in paragraaf 5.2.4 neergelegde uitgangspunten- dient wel nadrukkelijk een afweging plaats te vinden inzake de mogelijke negatieve politieke druk op lidstaten en de mogelijke negatieve invloed op de concurrentiepositie waaronder zelfs het wegtrekken van bedrijven dankzij een beperkter milieubeleid elders. Genoemde negatieve factoren kunnen qua invloed worden verminderd door de vorming van gelegenheidscoalities tussen lidstaten en eventuele andere Europese landen. Voordeel daarvan is dat een omvattender aanpak tot stand komt met een grotere doeltreffendheid. Daarnaast zal door dergelijke coalities de druk op de EG-autoriteiten kunnen toenemen om op een hoog niveau van bescherming te harmoniseren.

Wat het specifieke milieubeleid betreft is de raad van oordeel dat de mogelijkheden voor gedifferentieerd beleid tussen lidstaten groter zijn aangezien in dit geval de interne marktvoltooiing niet direct in het geding is. Toch zal ook hier door lidstaten nadrukkelijk een afweging moeten worden gemaakt zoals eerder aangegeven.

Inzake het principe 'de vervuiler betaalt' is de raad, tegen de achtergrond van de in paragraaf 4.3.1 gegeven argumentatie, van oordeel dat met name de achterstand ten aanzien van het milieu zodanig groot is, dat ook na 1992 uitzonderingen ten aanzien van steun gerechtvaardigd zijn, zij het met (de) gemeenschappelijk bepaalde criteria.

5.2.7 Beleid via internationale instellingen

Met instemming heeft de raad kennis genomen van de mededeling van de overheid dat de Wereldbank -via een speciaal daartoe opgericht milieudepartement- in toenemende mate aandacht schenkt aan de gevolgen voor het milieu bij de beoordeling van projecten. Concreet kan daarbij worden gedacht aan het vroegtijdig inbouwen van milieucriteria in planningprocedures van landen waaraan wordt geleend. Beoogd wordt aldus verrekende vergis-singen die onomkeerbaar zijn dan wel slechts tegen hoge kosten kunnen worden teruggedraaid, te voorkomen.

Een recent project van de Wereldbank op Haïti illustreert de nieuwe benadering 1). Haïti ging op een gegeven ogenblik de export van koffie belasten. Boeren vervingen daarop hun koffiestruiken voor andere 'cash crops'. Deze gewassen hadden onvoldoende wortelen om de grond vast te houden waarop de bodem snel erodeerde. De koffiebelasting is nu ingetrokken en de opbrengsten zijn ver-vangen door geld van de Wereldbank. De boeren worden geholpen om de koffiestruiken op de heuvels te herplanten.

Aanbevolen wordt om via de Nederlandse vertegenwoordiging in deze organisaties zowel de hulpverlening door de Wereldbank alsmede de korte-termijnaanpassingsprogramma's van het IMF te (blijven) toetsen aan de mogelijke bijdrage aan duurzame ontwik-keling. Met name wordt aandacht gevraagd voor mogelijke bot-singen tussen gestelde voorwaarden aan beide vormen van steun-verlening.

Verder kan Nederland bij de vaststelling van een mandaat voor de Europese Commissie voor de verdere besprekingen in de Uruguay-ronde er voor pleiten dat het onderhandelingsresultaat

1) *The Economist*, 1 oktober 1988, p. 91.

moet bijdragen aan een duurzame ontwikkeling in zowel de geïndustrialiseerde landen alsook in de ontwikkelingslanden. Ook kan Nederland binnen de OESO meewerken aan bepaalde exportgedragscodes.

In de wereldwijde discussie over duurzame ontwikkeling kan Nederland wijzen op de nuttige rol die UNEP speelt bij de opstelling van een verdrag over striktere regels voor de export van chemisch afval dan wel kan gaan spelen bij bijvoorbeeld de opstelling van conventies over de export van chemische bestrijdingsmiddelen. Verder zou UNEP milieudata kunnen verzamelen en analyses maken. Via internationale conferenties zouden de resultaten vervolgens kunnen worden besproken en zou dit kunnen leiden tot meer samenwerking op milieugebied.

Ook kan Nederland bevorderen dat actief gebruik wordt gemaakt van bestaande of denkbare, praktische mogelijkheden om via maatregelen in de handelssfeer (grondstoffenovereenkomst) of internationale samenwerkingssfeer de effectiviteit van het nationale milieubeleid in ontwikkelingslanden te versterken. In de volgende paragraaf wordt op deze mogelijkheid nader ingegaan.

5.2.8 Nederlands beleid richting ontwikkelingslanden

De raad vindt het een goede ontwikkeling dat -zoals aangekondigd in de memorie van toelichting van de Begroting 1989 van Ontwikkelingssamenwerking- bij de besluitvorming door de overheid over ontwikkelingsprojecten een milieuprofiel wordt gemaakt om aldus -naast de gangbare toetsing op ecologische effecten- bij ontwikkelingsplannen meer rekening te kunnen houden met sterke en zwakke milieukanten van een regio en zo meer bedacht te zijn op eventuele milieugevolgen van ontwikkelingsprojecten. Een dergelijke integratie van het milieubeleid in het ontwikkelingsbeleid is een positieve ontwikkeling.

Momenteel ondersteunt de overheid in circa dertig landen specifieke bosbouwprogramma's die gericht zijn op duurzame ontwikkeling. In programma's in het kader van de plattelandsontwikkeling wordt in toenemende mate aandacht gegeven aan de draagkracht van het milieu en aan geïntegreerde gewasbescherming.

Daarnaast vindt al enige jaren overdracht van milieutechnologie plaats in programmalanden als India en Colombia. Ook in de toekomst dient de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voorwaarden te scheppen in de vorm van financiële middelen om het bedrijven mogelijk te maken op een efficiënte manier milieutechnologie over te brengen naar ontwikkelingslanden. Verder kan Nederland deze landen terzijde staan bij het ontwerpen van nieuwe milieuwetgeving en bij andere vormen van kennisoverdracht, zodat de ontwikkelingslanden zelf over een beter instrumenteel kader ten behoeve van milieubeheer kunnen gaan beschikken.

Gerealiseerd moet worden dat niet alleen in Nederland en andere Westerse landen de milieuproblemen bij ongewijzigd beleid sterk zullen toenemen, maar dat dit ook het geval zal zijn in de ontwikkelingslanden. Zo zullen in de komende jaren de ontwikkelings-

landen via CO₂ uitstoot steeds meer bijdragen aan het broeikaseffect. Gelet op de huidige en nog te verwachten milieuproblemen is de raad van mening dat in het toekomstige ontwikkelingsbeleid de overdracht van milieutechnologie en andere kennis op het gebied van milieubeheer een bijzonder belangrijke plaats dient in te nemen.

Verder kan Nederland via het beleid van de EG aandacht vragen voor integratie van milieubeleid in het ontwikkelingsbeleid. Gewezen wordt op de lopende besprekingen over de inhoud van het nieuwe Lomé-verdrag alsmede via het overige ontwikkelingsbeleid van de EG. Bij de onderhandelingen over de verlenging van het Lomé-verdrag kan de Europese Gemeenschap speciale aandacht vragen voor een aantal WCED-doelstellingen zoals aangegeven in hoofdstuk 2, bijvoorbeeld het belang van een goed bevolkingsbeleid en van een strategie tot bescherming van de natuurlijke hulpbronnen. Binnen het Lomé-raamwerk kan overleg worden geopend over het beheer van de tropische regenwouden.

Een goed voorbeeld van integratie van Europees milieubeleid en ontwikkelingssamenwerking onder Lomé-III betreft een lening uit het Sysmin-mijnbouwfonds aan Togo. Deze lening vloeit voort uit de aanscherping van Europese milieuregels ten aanzien van het fosfaatgebruik. Fosfaat is goed voor de helft van de Togolese exportopbrengsten. De Togolese export van fosfaat naar de EG is echter recentelijk sterk gedaald, omdat het cadmiumgehalte in het Togolese fosfaat veel hoger ligt dan de nieuwe EG-limiet toestaat. Europese importeurs zijn overgeschakeld op fosfaat met een lager cadmiumgehalte, onder andere uit de Sovjet-Unie en Marokko. Voorwaarde voor de Sysmin-lening is een goed investerings- en onderhoudsplan van het Togolese staatsbedrijf dat de fosfaat produceert. Terugdringing van het cadmiumgehalte zal -momenteel vindt nog overleg met de Europese Commissie plaats- hiervan een onderdeel zijn 1).

Naast hetgeen wordt overeengekomen in de nieuwe Lomé-overeenkomst kan in EG-verband duurzame ontwikkeling worden bevorderd door gebruik te maken van gerichte handelsmaatregelen 2). Concreet kan worden gedacht aan het stellen van ecologische randvoorwaarden in speciale bi- of multilaterale handelsovereenkomsten in ruil voor sociaal-economische of andere compensaties (in de sfeer van afzetmogelijkheden, tariefstructuur en prijzen). Een dergelijk handelsgericht beleid kent beperkingen. Zo zullen de gevolgen van een overeen te komen productiebeleid per ontwikkelingsland moeten worden bekeken. Het stellen van ecologische randvoorwaarden in multilaterale handelsovereenkomsten is moeilijk indien de effecten op het milieu van een bepaalde exportproductie per land verschillen. Daarnaast is het mogelijk dat bij maatregelen gericht op één land een handelsverschuiving optreedt, terwijl het productiebeleid niet verandert. Tot slot moet een EG-handelsbeleid, gericht op het bevorderen van duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden, passen binnen de voorwaarden opgelegd door de GATT. Gewaakt moet worden voor (onterecht) gebruik van ecologische argumenten om protectionistische redenen.

1) Vereniging voor een Nieuw Internationaal Ontwikkelingsbeleid, Lomé-IV: ontwikkeling onder druk, onderhandelingen tussen de EG en 66 ontwikkelingslanden over handel en hulp, Amsterdam, 1988.

2) Voor een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van een dergelijk beleid zie: A.R. van Amstel en anderen, Exportlandbouw in de Derde Wereld en de effecten op natuur en milieu, IVAM-onderzoeksreeks 25, IVAM-rapport R 87/1, Amsterdam, 1987.

5.3 Vrijwillig beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven

5.3.1 Inleiding

Het vrijwillige beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven kan diverse vormen aannemen. Allereerst kan worden gedacht aan een verdere intensivering van het tot op heden gevoerde vrijwillige milieubeleid. Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 zal een dergelijke intensivering onvoldoende soelaas bieden. Daarnaast is een vergaande heroriëntatie nodig in de richting van onder meer het zo veel mogelijk vervangen van niet-vernieuwbare hulpbronnen door vernieuwbare hulpbronnen, zuinig energieverbruik met zo veel mogelijk gebruikmaking van vernieuwbare energiebronnen, sluiting van de hergebruiksketen en toepassing van schone technologie.

De raad is van mening dat -met behulp van voorwaardenscheppende overheidssteun- met name bij de ontwikkeling van schone technologie en het bevorderen van hergebruik een taak voor het bedrijfsleven ligt. Daarnaast zal het bedrijfsleven zich vooral moeten gaan richten op het voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige produkten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffen-gebruik, afvalpreventie en -verwerking). Ook is van belang een verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen.

Concreet betekenen deze taken dat een bedrijf binnen de daarvoor beschikbare economische en technische mogelijkheden reeds in het ontwerpstadium rekening moet houden met de mogelijkheden van hergebruik, dan wel met andere invloeden op het milieu. Het is immers de ontwerper die de materialen kiest, de productieprocessen en uiteindelijk de technische levensduur en mate van repareerbaarheid bepaalt. Een verlenging van de produktlevenscyclus en verhoging van reparatiemogelijkheden kan bijdragen aan een vermindering van het afvalprobleem door terugdringing van 'weggooiprodukten'.

Verder zal een bedrijf -meer dan nu het geval is- aan de consument informatie moeten verschaffen over de milieuhygiënische gevolgen van het gebruik en de afdanking van produkten.

5.3.2 Instrumenten

5.3.2.1 Verdere ontwikkeling milieuzorgsystemen, richtlijnen en codes

1. Milieuzorgsystemen

In de afgelopen jaren zijn binnen het bedrijfsleven activiteiten ontplooid ter versterking van de aandacht voor milieuzaken in de bedrijven. Gewezen kan worden op de publicatie van de VNO/NCW-brochure 'Milieuzorg in bedrijven' in 1986. In deze brochure worden uitgangspunten en doelstellingen voor een systematische milieuzorg in bedrijven behandeld en worden basiselementen van een milieuzorgsysteem gerelateerd aan categorieën van bedrijven weergegeven.

De Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen (commissie-Smit) heeft de in deze brochure voorgestelde aanpak getoetst in het rapport 'Milieuzorg in samenspel'. De commissie kwam tot de conclusie dat een goed opgezet en goed functionerend milieuzorgstelsel een voorwaarde is voor:

- de naleving van overheidsregels op milieugebied;
- de beheersing van de belasting van het milieu door bedrijfsactiviteiten;
- de beperking van de milieurisico's;
- een goede relatie met overheden en derden.

Ook werd een standaard milieuzorgstelsel ontwikkeld, overeenkomstig bovengenoemde brochure. Elementen hiervan zijn onder andere een schriftelijke milieubeleidsverklaring, inpassing van de milieuzorg in de bedrijfsvoering, opstelling van een milieuprogramma, aandacht voor metingen, interne controles, rapportages en dergelijke.

De genoemde commissie onderstreept het belang van toezicht en controle voor zowel overheidsinstanties als bedrijven. Zonder de aanwezigheid van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen zal voor een effectief toezicht en controle door overheidsinstanties naar verwachting aanzienlijk meer menskracht nodig zijn dan wanneer dergelijke systemen er wel zijn. De commissie acht de koppeling tussen milieuzorgsystemen en vergunningen van groot belang omdat hier vele voordelen aan zijn verbonden: bijvoorbeeld de mogelijkheid van een dynamische bedrijfsvoering, het ontstaan van een overzichtelijkere situatie en een vermindering van de gedoogsituaties. Taak van de overheid is het aangeven van het kader (de normstelling) waarbinnen bedrijfsactiviteiten mogen plaatsvinden. Bij deze werkwijze krijgt de relatie tussen bedrijf en overheidsinstanties meer het karakter van een proces en minder een ad hoc karakter. De milieuvergunningen moeten daartoe wel in de toekomst beter aansluiten en inspelen op het milieuzorgstelsel van het desbetreffende bedrijf om het statische karakter van de vergunningverlening op te heffen en recht te doen aan het dynamische proces van de bedrijfsvoering.

Een milieuzorgstelsel zoals weergegeven in de brochure 'Milieuzorg in bedrijven' biedt een onderneming de mogelijkheid op ontwikkelingen in het milieubeleid in te spelen, zoals bij het concept van duurzame ontwikkeling. Hieraan kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed in een milieubeleidsverklaring die door de leiding van het bedrijf wordt vastgesteld. Concreet kan dit inhouden dat bij het opstellen van investeringsplannen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de duurzame ontwikkeling. In het ontwerpstadium van nieuwe produktietechnieken zal een bedrijf niet alleen moeten kijken naar de gevolgen voor het Nederlandse milieu, maar ook de effecten elders in beschouwing moeten nemen. Gedacht kan worden aan de gevolgen voor het milieu van het land van waaruit de grondstoffen voor het nieuwe produktieproces worden betrokken. Overigens verdient het de voorkeur dergelijke initiatieven op internationaal niveau te coördineren.

2. Richtlijnen

Wat de aard van richtlijnen betreft moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- richtlijnen welke door overkoepelende kaders binnen het bedrijfsleven aan de bedrijven worden gegeven;
- richtlijnen die een bedrijf voor zichzelf opstelt.

Wat het eerste type richtlijnen betreft kan worden gewezen op de in hoofdstuk vier genoemde richtlijnen van de Internationale Kamer van Koophandel. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat genoemde richtlijnen moeten worden opgevat als een verzoek om medewerking van de leden en een beroep doen op het verantwoordelijkheidsgevoel. Met betrekking tot duurzame ontwikkeling kan over deze richtlijnen nog het volgende worden opgemerkt.

De inhoud van de richtlijnen legt een duidelijke koppeling tussen het bedrijfsbeleid en de gevolgen daarvan voor de duurzame ontwikkeling elders, bijvoorbeeld in de landen die optreden als grondstoffenleverancier. Zo wordt de industrie aanbevolen maatregelen te treffen gericht op de toekomstige beschikbaarheid van de hulpbronnen. Ook wordt het belang benadrukt dat de industrie toekent aan het in stand houden van het regeneratieve vermogen van het milieu.

Opgemerkt moet worden dat hoewel de richtlijnen een globale strekking hebben en vanzelfsprekend niet in iedere situatie kunnen voorzien, ze van toepassing zijn verklaard op zowel de ontwikkelingslanden als de hoog geïndustrialiseerde landen. Ook in dit opzicht wijzen de richtlijnen op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Daar waar de wet lacunes vertoont, is het aan de industrie zelf om maatregelen te treffen.

Tevens blijkt uit de richtlijnen dat de bereidheid van het bedrijfsleven om maatregelen te treffen, economische grenzen kent. Zo handelt een richtlijn over te treffen maatregelen binnen redelijke economische grenzen.

Tot slot blijkt uit deze richtlijnen dat beslissingen van een individueel bedrijf om zo goed mogelijk rekening te houden met de gevolgen van een proces- of produktontwikkeling voor het milieu, niet los van de internationale concurrentieverhoudingen kunnen worden gezien. In deze richtlijnen wordt dan ook gepleit voor een harmonisatie van de milieuprogramma's van de afzonderlijke landen. Initiatieven van de Europese Commissie teneinde te komen tot een communautair milieubeleid -zoals aangegeven in de Europese Akte en het vierde milieuactieprogramma- komen dan ook goed overeen met het gestelde in deze richtlijn.

Het tweede type richtlijnen betreft specifieke voorschriften die een bedrijf voor zichzelf opstelt, mogelijkerwijs in combinatie met een milieuzorgsysteem. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een voorschrift ten behoeve van het hoofd van de grondstoffeninkoopafdeling om periodiek aan de directie te rapporteren over de omstandigheden waaronder de grondstoffen door de grondstoffenproducent worden gewonnen en het effect van dit productieproces op de duurzame ontwikkeling.

3. Codes

Een code is een stelsel van overeenkomsten waaraan de deelnemers zich (vrijwillig) verplicht hebben zich te zullen houden 1).

1) Het onderscheid tussen gedragscodes en de verderop genoemde convenanten is niet eenduidig. In de CRMH-studie over milieuconvenanten wordt het volgende gesteld. 'Wat vorm en inhoud betreft is ... geen duidelijk verschil tussen die overeenkomsten, die als 'convenant' worden aangeduid en de overeenkomsten, die 'gedragscodes' heten. Wellicht hebben de gedragscodes meer het karakter van een afspraak tussen bedrijven, waarbij de overheid niet echt betrokken is. Ook bij de convenanten is het echter zo, dat het bedrijfsleven het merendeel van de verplichtingen op zich neemt. De term 'gedragscode' zou ... moeten worden gebruikt voor afspraken waarbij de overheid geen partij is, in de gevallen dat tussen bedrijven ... een regeling wordt getroffen. 'Convenanten' zijn dan de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven'. E.R. van Rossum, Milieuconvenanten. Achtergrondstudie, Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, 88/7, 's-Gravenhage, 1988.

Een gedragscode ten aanzien van een zorgvuldig milieubeheer gericht op duurzame ontwikkeling vormt een waardevol instrument voor het vrijwillige milieubeleid. Ter illustratie wordt hier ingegaan op de code voor een zorgvuldig beheer van afvalstoffen 1).

De afvaltransportsector heeft verklaard orde op zaken te willen stellen in eigen huis. Daarbij wordt gedacht aan een gedragscode en een witte lijst van vervoerders. Reeds enige tijd wordt gesproken over de opstelling van gedragscodes voor de milieuaspecten bij het nationale en internationale transport van afval. Eind 1987 heeft dit geleid tot de zogenoemde gemeenschappelijke verklaring, ondertekend door de Ministeries van VROM en V&W, de provincie Zuid-Holland, de Vereniging van Nederlandse particuliere reinigingsbedrijven, de Federatie afvalstoffenverwijdering, het Interprovinciaal overleg en het NOB-wegtransport deelmarkt afvalstoffen. Belangrijkste bepaling in de gemeenschappelijke verklaring is het voornemen om te komen tot de opstelling van gedragscodes voor de milieuaspecten bij het nationale en internationale transport van afval. Bedrijven die de gedragscode onderschrijven worden geplaatst op een witte lijst. De internationale gedragscode is inmiddels gereed. De nationale code zal waarschijnlijk eind 1989 zo ver zijn.

De internationale code ziet toe op het overbrengen van afval naar de ons omringende landen. Naast de wettelijke eisen is er de zogenoemde zorgvuldigheidseis. De ballotage bij de internationale code beperkt zich tot administratieve en registratiezaken, zoals bijvoorbeeld accountantsverklaring met betrekking tot de afvalstoffenadministratie. De nationale code gaat daarenboven ook nog kwaliteitseisen stellen aan het bedrijf, waarbij zelfs de opvolging van de directeur ter sprake kan komen. Het toezicht op de naleving van de voorschriften wordt ondergebracht bij een stichting Beheersing overbrenging afvalstoffen (BOA), waarvan het secretariaat berust bij een particulier adviesbureau. De stichting staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter; het bestuur wordt gevormd door de vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. De overheid heeft zitting in een Raad van Toezicht. Ballotage van bedrijven door de witte lijst wordt uitgevoerd door een vrouwenscommissie van de stichting BOA. Deze commissie, bestaande uit onafhankelijke deskundigen, beslist ook over eventuele sancties bij overtreding van de voorschriften van de gedragscode. Een consultant zal de stichting per geval adviseren en controleren.

Bovengenoemde code vereist -gelet op de mededingingsbeperkende effecten- toetsing aan de nationale en Europese mededingingswetgeving.

De raad pleit voor een zorgvuldige afweging door bevoegde autoriteiten van een zekere beperking van de concurrentie enerzijds en de daaruit voortvloeiende baten op milieugebied anderzijds.

5.3.2.2 Samenwerking met de overheid: convenanten

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de huidige ervaringen met betrekking tot een aantal afgesloten convenanten tussen overheid en sectoren van het bedrijfsleven. In de afgelopen drie jaar werden ongeveer tien convenanten afgesloten.

1) *De Werkgever*, nr. 16, september 1988.

Convenanten kunnen diverse voordelen hebben in vergelijking met een wettelijke regeling. Genoemd kan worden de snellere totstandkoming en het slagvaardiger kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Verder levert handhaving op vrijwillige basis minder problemen op dan bij wetgeving. Ook doet een convenant recht aan verschillen per bedrijfstak, legt het minder beslag op het overheidsapparaat en maakt het wetgeving overbodig. Convenanten kunnen dienen ter vervanging van regelgeving maar ook als overbruggingsmaatregel. Naast deze voordelen moeten ook enkele beperkingen van het convenant worden genoemd, zoals de geringere directe betrokkenheid van het parlement en de handhaving. Zo maken sancties richting niet-ondertekenende bedrijven geen deel uit van een convenant. Aan de inhoud van het convenant zijn laatstgenoemde bedrijven niet gebonden, al kan van het convenant in de richting van niet-aangesloten bedrijven een normerende werking uitgaan.

Gelet op ervaringen tot dusverre alsmede ook gelet op het feit dat ten aanzien van de afvalpreventie en hergebruik alsmede met betrekking tot de verzuring ingrijpende veranderingen nodig zijn, beveelt de raad aan -ter aanvulling op dan wel uitwerking van publiekrechtelijke regelgeving- op de weg van tussen overheid en sectoren van het bedrijfsleven af te sluiten convenanten als vorm van vrijwillig milieubeleid verder voort te gaan. In dit opzicht is het verheugend om te constateren dat de minister in de notitie over afvalpreventie voor het convenant een belangrijke rol ziet weggelegd.

In de land- en tuinbouw uit de aandacht voor de milieuproblematiek zich door het opstellen van milieu-actieplannen. In deze plannen wordt het beleid uitgezet om de per sector geïnventariseerde milieuknelpunten gefaseerd te kunnen oplossen. Milieu-actieplannen gelden of zijn in bespreking voor de akkerbouw, de bloembollenteelt, de fruitteelt, de glastuinbouw, de champignonteelt en ammoniakemissiebeperking. Doordat de milieu-actieplannen zich richten op (delen van) sectoren wordt in deze plannen aandacht besteed aan zeer specifieke sectorproblemen. Voorbeelden van actiepunten zijn: het verminderen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen (akkerbouw, glastuinbouw, fruitteelt), verbetering van spuitapparatuur (akkerbouw, fruitteelt), verbetering en vermindering aanwending meststoffen (akkerbouw, bloembollenteelt, glastuinbouw), het testen van waterzuiveringsinstallaties onder andere in verband met de afvalwaterproblematiek van champignonbedrijven en het aanleggen van bezinkputten, de samenstelling van veevoeders.

De samenwerking met de overheid vindt plaats door middel van convenanten (het eerste betreft de verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen) en door middel van voorlichting en onderzoek.

5.3.2.3 Milieu-informatiesystemen ten behoeve van de consument

Naast de hierboven beschreven mogelijkheden van vrijwillige milieuzorg in bedrijven bestaan nog meer mogelijkheden van vrijwillige milieuzorg.

De raad denkt hierbij onder andere aan het instellen van een milieu-informatiesysteem ten behoeve van de consument. Dit betekent dat bedrijven die in hun bedrijfstak producten op de markt brengen

controleerbare produktinformatie geven over een aantal aspecten van het produkt. Gedacht kan worden aan aspecten zoals hergebruik van het produktafval.

In geval van vrijwilligheid is van belang het motief voor individuele bedrijven om een dergelijk systeem toe te passen. Het bedrijfs-economische belang zal moeten opwegen tegen de kosten die zij voor het aanbrengen van bovenbedoeld informatiesysteem plus de kosten van de onafhankelijke toetsing van de juistheid van de verstrekte informatie moeten maken.

De waarde van een dergelijk systeem voor een bedrijf kan voortvloeien uit de wens zich op de markt ten opzichte van bijvoorbeeld concurrenten te profileren met een 'schoon' produkt, hetgeen tot een vergroting van het marktaandeel in het desbetreffende segment van de markt zou kunnen leiden. Duidelijk is dat een dergelijk initiatief sterk afhankelijk is van de belangstelling van consumenten naar 'schone' produkten (dus voorzien van milieu-informatie). Naast de bedrijven zelf is hier ook voor de overheid en milieu- en consumentenorganisaties een taak weggelegd, namelijk het via voorlichtingscampagnes bevorderen dat de markt rijp wordt voor 'schone' produkten. Op den duur is een milieu-informatiesysteem dan een voor bedrijven geëigend marketinginstrument.

Door het Ministerie van VROM is inmiddels een haalbaarheidsstudie gestart naar de mogelijkheden van een informatiesysteem in de vorm van een 'milieuvignet'. Alhoewel de raad in beginsel positief staat tegenover een dergelijk onderzoek, worden wel de nodige vraagtekens geplaatst bij de uitvoerbaarheid van genoemd vignet.

5.3.3 *Versterking invloed werknemer op duurzame ontwikkeling*

Het vermijden van voor het milieu risicovolle productieprocessen en produkten is een direct werkgevers- en werknemersbelang. Om de continuïteit van de produktie niet in gevaar te brengen, zullen milieubedreigende produkties moeten worden bekeken op hun mogelijkheden voor milieuvriendelijke aanpassing. Naar de mening van de raad kan een duurzame werkgelegenheid alleen bereikt worden door duurzame economische ontwikkeling in een duurzaam leefmilieu.

Bij dit streven naar een duurzame ontwikkeling is het inschakelen van de werknemer essentieel. Zo is voor het welslagen van elk milieuzorgsysteem een actieve betrokkenheid van de werknemer een noodzakelijke voorwaarde. Binnen het bedrijf kan de werknemer vooral nagaan in hoeverre de gehanteerde produktietechnieken en de afvalstoffen verenigbaar zijn met een duurzame ontwikkeling. Dit houdt in dat de organisatie binnen het bedrijf zodanig dient te zijn, dat de op de werkvloer gesignaleerde milieuknelpunten of potentiële milieurisico's zonder problemen aan de orde kunnen worden gesteld. Eventueel kan gedacht worden aan (een) aanmeldpunt(en) voor zover dit niet geregeld is in het milieuzorgsysteem 1). Deelname van de werknemer aan de bedrijfsinterne milieuzorg wordt door de raad ten eerste ondersteund.

1) Voor een nadere beschouwing over de rol van de werknemer in de organisatie van de milieuzorg, zie: FNV, Een vakbondsbasis voor milieubeleid, Amsterdam, 1988.

Vanuit het gemeenschappelijk belang dat werkgevers- en werknemersorganisaties dienaangaande hebben, wordt naar aanleiding van het eerdergenoemde initiatief van voorzitters van VNO en FNV

(gemeenschappelijke verklaring van 10 januari 1989) inmiddels door de diverse centrale organisaties nagegaan welke aspecten van de milieuproblematiek zich lenen voor gezamenlijk overleg. De toenemende betrokkenheid van werkgevers- en werknemerszijde met betrekking tot het milieu kan eveneens tot uitdrukking komen in overleg tussen de werkgevers en werknemers op sectorniveau. Tevens kan in de onderneming aan de orde komen welke rol werknemers kunnen spelen bij het inhoud geven aan de interne milieuzorg (zie ook de gemeenschappelijke verklaring van VNO en FNV, die als bijlage bij dit advies is opgenomen).

5.3.4 De relatie met de ontwikkelingslanden

Een groot deel van het Brundtland-rapport is gewijd aan de ontwikkelingsproblematiek. Een belangrijk aspect daarbij is het leveren van grondstoffen en intermediaire produkten door ontwikkelingslanden aan de geïndustrialiseerde landen. De delving en produktie van deze goederen kan leiden tot een ernstige aantasting van de natuurlijke omgeving in de desbetreffende landen. Overeenkomstig de in hoofdstuk 4 en in dit hoofdstuk besproken internationale richtlijnen wordt hier gepleit voor een goede en milieubewuste keuze voor grondstoffen en intermediaire produkten door Nederlandse bedrijven.

Concreet betekent dit dat in de opzet voor een bedrijfsintern milieuzorgsysteem een grondstoffentoets wordt aanbevolen. Eventueel zal overgeschakeld moeten worden op een leverancier die wel bereid is afspraken te maken over een verantwoord milieubeheer. Het getuigt namelijk niet van een werkelijke milieubewustheid als een bepaald produkt in Nederland zo schoon mogelijk wordt geproduceerd terwijl de grondstof betrokken wordt van een land/maatschappij dat zich bij de produktie of delving van de grondstof niets aan het milieu gelegen laat liggen. Ook hier zal een bedrijf moeten letten op de door de internationale concurrentiepositie geboden ruimte voor eigen handelen.

Naast een dergelijke grondstoffentoets kan het Nederlandse bedrijfsleven ook op een andere wijze een bijdrage leveren aan een goed milieubeheer in de ontwikkelingslanden. Gelet op de inmiddels opgebouwde know-how op het gebied van de milieutechnologie (bijvoorbeeld biologische waterzuiveringstechnieken) kan Nederland hier -naast de zinvolle bijdragen die thans reeds op het terrein van de anaerobe waterzuiveringsprojekten worden geleverd- nuttig werk verrichten.

5.4 Aanpassing van het consumentengedrag

5.4.1 Inleiding

Voor een duurzame ontwikkeling is bewustwording, kennis en het wijzen op ieders verantwoordelijkheid noodzakelijk. Verantwoordelijkheid voor het milieu en rekening houden met dat milieu is echter niet alleen een zaak van de overheid en het bedrijfsleven maar ook van de consument. De consument kan door de eisen die hij stelt aan produkten en door zijn gedrag bijdragen aan milieuvervuiling en overbelasting van het milieu.

Daarentegen kan de consument door een andere produktkeuze en door zorgvuldiger om te gaan met afval een bijdrage leveren aan een schoner milieu. Een dergelijk gedrag van de consument vereist wel een bereidheid om voor milieuvriendelijke produkten -voor zover dit het geval is- een hogere prijs te betalen. In het algemeen zal de consument moeten accepteren dat meer zorg voor het milieu minder groei van de traditionele particuliere bestedingen mogelijk zal maken.

5.4.2 Mogelijkheden om milieubewust consumentengedrag te versterken

5.4.2.1 Inleiding

Voorlichting en educatie zijn van groot belang bij het bewerkstelligen van milieubewustzijn bij de consument. Voor de overheid zal hier met name een rol zijn weggelegd voor voorlichting met een algemeen karakter en het scheppen van randvoorwaarden voor educatie. Ook bewustwordingscampagnes, zoals de door de overheid gevoerde campagne over 'zure regen', behoren tot de mogelijkheden. Zo valt te denken aan een beleid van de overheid ter stimulering van onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en milieugroepen te organiseren milieubewustwordingscampagnes.

5.4.2.2 Rol milieu- en consumentenorganisaties

Voor de milieuorganisaties zal met name de meer specifieke voorlichting -waaronder het signaleren van (nieuwe) milieuproblemen- en het aandragen van educatief materiaal zijn weggelegd (waarbij door verdergaande onderlinge samenwerking alsmede door samenwerking met de overheid de effectiviteit van bewustwordingscampagnes vergroot kan worden).

De consumentenorganisaties hebben een belangrijke en speciale taak in de voorlichting. Vanuit hun specifieke kennis kunnen zij aandacht besteden aan de milieuaspecten van produkten en het gebruik van die produkten. Daarbij kunnen milieuvriendelijke produkten worden aanbevolen en aanvaardbare alternatieven voor 'vuile' produkten worden aangedragen. Ook kan worden aangedrongen op het milieuvriendelijker maken van specifieke produkten en kunnen consumenten worden opgeroepen bepaalde produkten niet te gebruiken.

Opgemerkt dient te worden dat milieu- en consumentenorganisaties de hiergenoemde functies voor een belangrijk deel al vervullen. Om een duurzame ontwikkeling te bereiken is verdergaande inspanning vereist.

5.4.2.3 Rol overheid

Naast bovengenoemde voorlichtings- en bewustwordingscampagnes beschikt de overheid over verschillende andere instrumenten om het consumptiepatroon milieuvriendelijker te maken.

Produkteisen

Een mogelijkheid vormt het stellen van milieu-eisen aan (de samenstelling van) produkten, overeenkomstig bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften.

Financiële prikkels

Een andere mogelijkheid is het leggen van een (regulerende) heffing op vervuilende produkten met het oogmerk de consumptie terug te dringen. Een voorbeeld van een dergelijke heffing is de in Italië ingevoerde heffing op (niet-afbreekbare) plastic tassen.

Daarnaast kan het gebruik van milieuvriendelijke produkten gestimuleerd worden door het verlagen van de kosten. Een voorbeeld hiervan is de korting op de Bijzondere Verbruiksbelasting (BVB) bij aankoop van schone auto's (waarbij deze korting wordt gefinancierd uit een algemene verhoging van de BVB) en de lagere accijns op ongelode benzine.

Ook het uitbreiden van retoursystemen kan bijdragen aan een schoner milieu. Retourpremies kunnen worden ingevoerd voor bijvoorbeeld batterijen en koelkasten.

Afvalinzameling

Een volgende categorie maatregelen betreft het scheppen van aanvaardbare en beproefde faciliteiten. Met name het uitbreiden en verbeteren van systemen van gescheiden afvalinzameling is van belang.

De raad is van mening dat in een beleid dat zich ten doel stelt het milieugedrag van de consument te beïnvloeden, bovengenoemde instrumenten een rol dienen te spelen.

Voorbeeldfunctie

Tot slot wijst de raad er op dat de overheid door middel van haar eigen consumptie een voorbeeldfunctie kan vervullen. Daarbij kan de overheid als grote afnemer eisen stellen aan de producenten met betrekking tot de milieuaspecten van de af te nemen produkten.

5.4.2.4 Rol bedrijven

Aan het bewerkstelligen van milieubewust consumentengedrag kan ook een bijdrage geleverd worden door de bedrijven (via marketing van milieuvriendelijke produkten). Door het introduceren van een milieu-informatiesysteem kan de consument de consequenties van zijn produktkeus voor het milieu herkennen.

Eventueel kunnen bedrijven in overleg treden met milieu- en consumentenorganisaties om zodoende milieuvriendelijke produktontwerpen te stimuleren.

6. De vragen uit de adviesaanvraag

6.1 Inleiding

In het rapport van de commissie-Brundtland neemt het begrip 'duurzame ontwikkeling' een centrale plaats in. Duurzame ontwikkeling is daarbij gedefinieerd als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generaties zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Duurzame ontwikkeling wordt niet gezien als een te bereiken statisch evenwicht maar als een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel huidige, als toekomstige behoeften.

Om te komen tot duurzame ontwikkeling is het nodig dat de armoede in de wereld wordt verminderd (en -beter nog- opgeheven) en dat de benodigde economische groei binnen de ecologische mogelijkheden plaats heeft.

Over het rapport van de commissie-Brundtland heeft de minister van VROM een adviesaanvraag aan de raad gestuurd. In deze adviesaanvraag worden de volgende vragen aan de raad voorgelegd:

- wat betekent duurzame ontwikkeling voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon;
- hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven bijdragen aan duurzame ontwikkeling, en
- hoe kan 'verinnerlijking' bevorderd worden.

In dit hoofdstuk zullen deze vragen, elk in een eigen paragraaf, beantwoord worden op basis van de informatie en standpunten uit de voorgaande hoofdstukken. De raad beperkt zich daarbij, zoals ook in de inleiding van dit advies is opgemerkt, tot die aspecten die een directe relatie hebben tot het sociaal-economische beleid (waaronder de effecten van een te voeren milieubeleid op de nationale economie).

De raad wil benadrukken dat de keuze voor de sociaal-economische invalshoek niet identiek is aan een eenzijdige benadering van de door de commissie-Brundtland aan de orde gestelde problematiek. Dit mag blijken uit de doelstellingen van sociaal-economisch beleid zoals deze door de raad zijn geformuleerd ¹⁾. Deze doelstellingen betreffen: optimale economische groei, volledige werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, een stabiel prijsniveau en een redelijke inkomensverdeling. Bij verschillende gelegenheden heeft de raad aangegeven dat bij het realiseren van deze doelstellingen milieuaspecten van belang zijn. Korthedshalve wordt ter illustratie hiervan verwezen naar het Advies inzake emancipatie als zesde doelstelling dat de raad in januari 1989 heeft uitgebracht. In dit advies wijst de raad op de hiërarchie die tussen doelstellingen bestaat. Met betrekking tot ecologisch evenwicht, dat binnen duurzame ontwikkeling zo'n belangrijke plaats inneemt, stelt de raad:

1) D.B.J. Schouten, De sociaal-economische doelstellingen en hun ontwikkeling, in C. de Galan en anderen (red.), *Economische orde en beleid*, 's-Gravenhage, 1985.

'een doelstelling als het handhaven van het evenwicht in het ecologische systeem is van hoger orde en gaat uit boven de vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid' 1).

Dit standpunt houdt in dat het invullen van de vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid plaats moet hebben binnen de mogelijkheden van het ecologisch evenwicht.

In dat kader is het noodzakelijk dat een set van indicatoren wordt ontwikkeld waaraan kan worden afgelezen in welke mate de economische ontwikkeling het milieu belast. Daarnaast zouden de indicatoren ook dienst moeten kunnen doen om te bezien of het gebruik van het milieu in voldoende mate aan de economische actoren in rekening wordt gebracht.

Voordat de voorgelegde vragen beantwoord worden wil de raad er op wijzen dat hij met dit advies een eerste stap zet naar een grotere betrokkenheid bij duurzame ontwikkeling. De raad is van mening dat het georganiseerde bedrijfsleven ook in de toekomst betrokken moet worden bij de invulling van het beleid zoals dat in het NMP zal worden aangegeven.

6.2 Duurzame ontwikkeling en het Nederlandse productie- en consumptiepatroon

6.2.1 Inleiding

De eerste vraag van de adviesaanvraag luidt: 'Wat betekent naar het oordeel van de raad sustainable development, zoals in het rapport gedefinieerd, voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon?'

Om te komen tot een duurzame ontwikkeling is naar de mening van de raad allereerst een aanzienlijke intensivering noodzakelijk van het tot dusverre door de overheid gevoerde milieubeleid en van het vrijwillige beleid door het bedrijfsleven terwijl bovendien een aanpassing van het consumentengedrag vereist is.

De raad onderkent echter dat een dergelijke intensivering van beleid en aanpassing van het gedrag onvoldoende zal zijn om te komen tot een duurzame ontwikkeling. Om deze te bereiken is een vergaande heroriëntatie van het beleid en het gedrag van overheid, producenten en consumenten nodig in de richting van:

- exploitatie van vernieuwbare hulpbronnen binnen de grenzen houden van wat de reproductie ervan toelaat;
- gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen zoveel mogelijk vervangen door gebruik van vernieuwbare hulpbronnen;
- zuinig energieverbruik met zoveel mogelijk gebruikmaking van duurzame of vernieuwbare energiebronnen;
- voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige produkten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffengebruik, afvalpreventie en -verwerking);
- verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen en strijdigheid met andere beleidsterreinen;

1) SER, Advies inzake emancipatie als zesde doelstelling, publikatienr. 89/02, 's-Gravenhage, 1989, p. 9.

- zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen;
- toepassing van schone technologie.

De raad meent dat de genoemde beleidsintensivering, gedragsaanpassing en heroriëntatie te zamen kunnen leiden tot een duurzame ontwikkeling.

6.2.2 Duurzame ontwikkeling en productie- en consumptiepatronen

Het veilig stellen van het Nederlandse milieu en in breder verband dat van het Europese en mondiale milieu zal offers vragen. Deze (korte termijn) offers maken echter een blijvend gebruik van het milieu ten behoeve van welvaartsontwikkeling op lange termijn mogelijk. In het rapport 'Zorgen voor morgen' wordt gesteld dat doorvoering van de meest stringente maatregelen, waarvan nu wordt gedacht dat ze technisch mogelijk zijn, de milieukosten zullen doen stijgen tot 3-3,5 procent van het BNP in het jaar 2010. In macrotermen betekent dit dat de zorg voor het milieu relatief geringe kosten vergt, zeker als er in de desbetreffende periode sprake zal zijn van economische groei. Eerder in dit advies is er echter op gewezen dat de kosten van milieubeleid zich met name uiten op sector- en ondernemingsniveau.

Productiepatronen

De kosten van het milieubeleid voor bedrijven en sectoren zullen voortvloeien uit de milieukwaliteitseisen die aan een ecologisch verantwoorde productie gesteld moeten worden en de consequenties daarvan voor produkten en productieprocessen. De extra aandacht voor het milieu zal de positie van bepaalde bedrijven of sectoren bemoeilijken maar tegelijkertijd mogelijkheden scheppen voor andere (nieuwe) sectoren, zoals bijvoorbeeld de milieuproduktiesector. Ook de invloed van de -door het toerekenen van milieukosten- gewijzigde prijsverhoudingen op de consumptie en de zich wijzigende preferenties van de consument zullen nadelig zijn voor bepaalde sectoren maar daarbij voordelen bieden voor andere sectoren. Ten slotte is voor de ontwikkeling van de Nederlandse productie- en consumptiepatronen van belang hoe de Nederlandse milieumaatregelen zich verhouden ten opzichte van de buitenlandse. Die verhouding zal, wellicht meer dan nu het geval is, een rol gaan spelen in de allocatie van productiecapaciteit. Daarbij dient volgens de raad wel bedacht te worden dat specifieke milieuomstandigheden in ons land een extra inspanning ten opzichte van de omringende landen kunnen vereisen. Te wijzen valt op onze situering in de delta van drie grote rivieren, de zeer specifieke bodem- en grondwaterkenmerken, de zeer hoge niveaus van bevolking en activiteiten gerelateerd aan de oppervlakte 1).

Consumptiepatronen

Het veilig stellen van alleen al het Nederlandse of het Europese milieu voor toekomstig productief en consumptief gebruik vraagt offers en zal leiden tot een andere samenstelling van het consumptiepakket. Dit kan het gevolg zijn van rechtstreeks ingrijpen door de overheid, of van reacties van consumenten op door het beleid veroorzaakte prijseffecten. Gerealiseerd moet worden dat het achterwege laten van een dergelijk beleid tot grotere (toekomstige) kosten zal leiden. Zo gezien kan per saldo en op langere termijn naar de mening van de raad een gunstige economische ontwikkeling haalbaar blijven.

Voor zover een op duurzaamheid gericht beleid tot offers leidt in de zin van meer kosten, minder welstand of een ander productie-

1) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010, Alphen aan den Rijn, 1988.

en consumptiepakket, dient naar de mening van de raad scherp te worden gelet op de inkomensgevolgen van dat beleid.

Meer specifieke uitspraken

Meer specifieke uitspraken over de effecten die het streven naar een duurzame ontwikkeling zal hebben op de Nederlandse productie- en consumptiepatronen zijn volgens de raad op dit moment niet goed te doen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat een aantal milieukwaliteitsdoelstellingen nog niet geformuleerd is. De raad voelt zich niet de eerst aangewezen voor het doen van uitspraken over deze kwaliteitsdoelstellingen. Een andere oorzaak betreft de moeilijkheid uitspraken te doen over de economische en technologische reacties op wezenlijke beleids- en omgevingswijzigingen.

Als illustratie van hoe moeilijk het is uitspraken te doen over hoe bepaalde veranderingen doorwerken naar de sectoren kan gewezen worden op de 'oliecrises' van begin en eind jaren zeventig. Ten gevolge van de schaarste, de zeer sterke prijsstijgingen, de voorlichting, de onderzoeksinspanningen, het overheidsbeleid en de mentaliteitsverandering ten opzichte van energieverbruik is indertijd in relatief korte tijd het verbruik verminderd. Efficiencyverbetering, verandering van produkt- en procestechnologie, toename van recycling en verandering van de 'consumptie' maakten dit mogelijk in een mate en tempo die voor de energiecrises niet voor mogelijk werden gehouden. Het verminderde energieverbruik en de veranderde productie- en consumptiepatronen werden toen niet als negatief ervaren. Wel moet worden opgemerkt dat deze vermindering een tijdelijk verschijnsel is geweest; momenteel is weer sprake van een (licht) stijgend energieverbruik per eenheid BNP.

6.2.3 Verzuring en productie en consumptie

Met betrekking tot de verzuring van Nederland is het de raad wel duidelijk dat momenteel de uitstoot van verzurende stoffen (zwaaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak) veel te hoog is en dat dringend maatregelen vereist zijn. Ook voor deze maatregelen zal een intensivering en heroriëntatie van het huidige beleid nodig zijn. Wat de precieze effecten van een stringent anti-verzuringsbeleid op de voor de verzuring verantwoordelijke sectoren in onze economie zullen zijn, kan nu niet worden voorspeld. Veel zal afhangen van de snelheid waarmee schoner geproduceerd kan gaan worden. Mocht deze termijn te lang zijn, dan zal direkt overheidsingrijpen in deze sectoren onvermijdelijk zijn.

Als voorbeeld kan hier genoemd worden de uitstoot van stikstofoxiden door het autoverkeer. Om zeer ernstige schade door verzuring te voorkomen moet de uitstoot van stikstofoxiden door het autoverkeer dalen met 75 procent ten opzichte van 1986. Zelfs bij optimistische veronderstellingen over de technische emissievermindering zal door de groei van het autopark en het autogebruik deze doelstelling niet gehaald worden ¹⁾. Om de doelstellingen toch te verwezenlijken zal de overheid de automobiliteit dus moeten verschuiven in de richting van het openbaar vervoer. Mocht ook dat niet voldoende soelaas bieden dan zal een inperking van de vrijheid van autogebruik nodig zijn. Ook de uitstoot van ammoniak en de vermisting door de agrarische sector kunnen, gezien de daarvoor geldende doelstellingen en de verwachte mogelijkheden aan die doelstellingen te voldoen, de overheid aanleiding geven

¹⁾ Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 922, nrs. 1 en 2, pp. 23, 24 en 67, 68, 69.

CRMH, Advies naar aanleiding van de Notitie Verkeer en Milieu. (raadsconcept), 1988. AER, Jaaradvies 1988, p. 10. RIVM, Zorgen voor morgen, 1988.

tot uiteindelijk ingrijpen in de produktie, door een volumebeleid in de landbouw voor te schrijven.

6.2.4 *Resumé*

Produktie- en consumptiepatronen veranderen door economische groei, de technologische ontwikkeling en wijzigingen in consumptievoorkeuren. Het zich bewust worden van de verslechterende situatie van het milieu kan dit proces sturen en versnellen. Een duurzame ontwikkeling kan hierdoor dichterbij komen.

Het bereiken van een duurzame ontwikkeling is daarnaast sterk afhankelijk van de wijze waarop de overheid op nationaal en op internationaal niveau concreet invulling geeft aan het begrip duurzame ontwikkeling en van het tijdpad dat daarbij gekozen wordt.

De invulling van duurzame ontwikkeling en het noodzakelijk geachte tijdpad kan voor de overheid reden zijn om direct in te grijpen in het produktie- en consumptiepatroon. Dit zou nodig geacht kunnen worden als de technologische ontwikkeling, het consumentengedrag en de 'bijsturing' door de overheid niet tot het noodzakelijke resultaat leiden.

De raad is van mening dat het streven naar duurzame ontwikkeling het nodig kan maken direkt de produktie- en consumptievrijheid te beperken. Een dergelijk ingrijpen dient niet lichtvaardig te geschieden maar moet niet op voorhand worden uitgesloten.

Duurzame ontwikkeling kan en zal leiden tot wijziging van de produktie- en consumptiepatronen, ook in Nederland. Hoe deze patronen precies zullen wijzigen is niet aan te geven. Zij zullen echter gepaard moeten gaan met minder schadelijke emissie, minder grondstofgebruik en minder afval. Om dit te bereiken zullen aanpassingen nodig zijn waarvan de kosten waaarschijnlijk niet gelijkelijk over de maatschappij verdeeld zullen zijn.

Bedacht dient echter te worden dat het voortgaan met het veronachtzamen van de ecologische grenzen *ook* tot aanpassing van de produktie- en consumptiepatronen zal leiden. Daarbij zijn de kosten van verdergaande milieuvervuiling -aantasting van de gezondheid, vermindering van de landbouwopbrengsten, verdere reiniging van water en lucht, vernietiging van landschap- ook ongelijk over de maatschappij verdeeld.

6.3 De bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan duurzame ontwikkeling

6.3.1 *Inleiding*

De tweede vraag van de adviesaanvraag luidt: 'Hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor sustainable development ook in zijn internationale activiteiten waar maken en daarop aangesproken worden? Binnen deze vraag wordt speciaal aandacht gevraagd voor de grondstoffenproblematiek, de handelsactiviteiten, de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de interne markt in het kader van de EG in 1992'.

De vraag hoe het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling ook in zijn internationale acti-

viteiten kan waarmaken, kan niet beantwoord worden als niet duidelijk is hoe het bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid in zijn nationale handelen tot uitdrukking brengt en kan brengen. Daarom zal eerst worden ingegaan op de mogelijkheden voor het bedrijfsleven in eigen land een bijdrage te leveren aan het bereiken van duurzame ontwikkeling. Om deze mogelijkheden te kunnen onderzoeken dient beseft te worden dat het bedrijfsleven niet in een vacuüm opereert maar in een ruimte die begrensd wordt door onder andere wetgeving en concurrentie. De wetgeving bepaalt wat een bedrijf mag, de concurrentie bepaalt voor een belangrijk deel wat een bedrijf kan. Voordat zal worden ingegaan op de eigen verantwoordelijkheid zal aandacht worden besteed aan de hiervoor genoemde wetgeving in casu de taak en de rol van de (nationale) overheid. Daarna zal de vraag met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven -bedrijven en werknemers- beantwoord worden. Ten slotte zal op de deelvragen worden ingegaan waarbij steeds ook taak en rol van de overheid betrokken zullen worden. Het grondstoffenvraagstuk, de internationale handel en de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking worden slechts kort behandeld; verwezen wordt naar het Advies UNCTAD VII 1).

6.3.2 Duurzame ontwikkeling en de overheid

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat de zorg voor een schoon milieu als overheidstaak in de grondwet vastligt. Daarnaast zijn er ook van uit de economische theorie redenen om aan de overheid een belangrijke taak toe te kennen met betrekking tot het bewaken van het ecologisch evenwicht. Gedoeld wordt op de externe effecten en de internalisatie daarvan (zie ook hoofdstuk 3).

De raad meent dat als de overheid de inzet van wettelijke instrumenten overweegt daarbij voortdurend moet worden gezien of vrijwillig beleid door het bedrijfsleven niet zinvoller is. Tevens dient de overheid, gelet op een mogelijke verzwakking van de concurrentiepositie in bepaalde sectoren, zoveel mogelijk te streven naar internationaal gecoördineerd en geharmoniseerd milieubeleid. Indien de overheid op grond van de ernst van de milieuproblemen in Nederland niet kan of wil wachten op de resultaten van vrijwillig gevoerd beleid door het bedrijfsleven of op de resultaten van internationaal overleg en kiest voor de inzet van het wettelijke instrumentarium dan meent de raad dat de in te zetten instrumenten moeten voldoen aan de uitgangspunten, zoals opgesomd in hoofdstuk 5. Deze uitgangspunten (die ook van toepassing zijn op in internationaal verband in te zetten instrumenten) betreffen onder andere: brongerichtheid, passen binnen het EG-verdrag, 'de vervuiler betaalt', kosteneffectief, beperking van de administratieve en overige perceptiekosten en handhaafbaarheid.

Uitgaande van bedoelde uitgangspunten en gelet op het grote belang om in de toekomst over te gaan van instrumenten met een financieringsfunctie naar instrumenten met een preventiefunctie is de raad nagegaan welke beleidsinstrumenten in zijn optiek zinvol zijn.

De voorkeur gaat dan uit naar toepassing van -in bepaalde gevallen gestroomlijnde-administratieve voorschriften voor bedrijven. Daarnaast kunnen regulerende heffingen voor zowel producent als consument in bepaalde gevallen zinvol zijn, evenals de invoering van retoursystemen. De raad meent dat ook het verlenen van

1) SER, Commissie ISEA, Advies UNCTAD VII, mei 1987.

subsidies een bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling, met name met betrekking tot onderzoek en introductie van nieuwe technologie. Kostenegaliserende heffingen kunnen in de praktijk tot te grote onbillijkheden leiden. Inzet van dit instrument ligt daarom nu niet voor de hand. Gelet op de grote administratieve complicaties vindt de raad dat een systeem van verhandelbare emissierechten vooralsnog niet in aanmerking komt als instrument van het milieubeleid. Tot slot ziet de raad volumebeleid als een ultimum remedium.

6.3.3 Duurzame ontwikkeling en de bedrijven

Wetgeving en concurrentie zijn voor bedrijven belangrijke aspecten van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

Ten aanzien van wetgeving is het van belang dat bedrijven het milieubeleid niet als bedrijfsvijandig zien maar als een beleid dat -zeker op termijn- ook in het voordeel van bedrijven is. Systemen van interne milieuzorg, die in de hoofdstukken vier en vijf zijn besproken, zijn een uitstekend instrument om de bedrijfsactiviteiten in lijn met de wetgeving te laten verlopen. Het is dan ook wenselijk dat milieuzorgsystemen een brede verspreiding vinden in de bedrijven. Naast de grotere bedrijven, waar de milieuzorgsystemen nu vooral op zijn toegespitst, zullen ook de vele kleinere en kleine bedrijven overtuigd moeten worden van het belang van milieuvriendelijk produceren, een goede afvalverwerking en dergelijke. De overheid kan aan de ontwikkeling van milieuzorgsystemen een bijdrage leveren door -vooropgesteld dat een goede controle mogelijk is- een duidelijke relatie aan te brengen tussen milieuvergunningen en de aanwezigheid van een goed milieuzorgsysteem.

Naast wetgeving worden de mogelijkheden van een bedrijf voor een groot deel bepaald door de concurrentie. Als milieubewust gedrag de concurrentiepositie verbetert zal dit gedrag over het algemeen wel in de bedrijven worden ingevoerd.

Veelal zal milieubewustgedrag, zeker op korte termijn, echter leiden tot extra kosten, nieuwe investeringen, inperking van de beleidsvrijheid, aandacht voor bedrijfsvreemde activiteiten en dergelijke. Milieubewust produceren legt daarmee beslag op een deel van de ruimte binnen de concurrentiepositie.

Door de concurrentie zijn de mogelijkheden voor bedrijven om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu beperkt, zij zijn echter niet afwezig. Bedrijven kunnen door middel van milieubeleidsverklaringen hun stellingname kenbaar maken en in de richting van de consument kan informatie verschaft worden over de milieuaspecten van de geproduceerde goederen. Ook het, afzonderlijk of met andere bedrijven, opstellen en naleven van richtlijnen en codes ten aanzien van het milieu past in het streven naar duurzame ontwikkeling. Daarnaast kan de medewerking van bedrijven aan het opstellen van zogenoemde convenanten een bijdrage leveren tot duurzame ontwikkeling. Ook door een selectief gebruik van grondstoffen en een bewuste handelspolitiek kan een belangrijke bijdrage geleverd worden aan duurzame ontwikkeling. Een belangrijke bijdrage kan geleverd worden door milieuoverwegingen een belangrijke rol te laten spelen in investeringsbeslissingen en in beslissingen met betrekking tot research en development. Juist in dat stadium kan de meeste winst voor duurzame ontwikkeling geboekt worden. Bij nieuwe producten en produktielijnen is het toepassen (en ontwikkelen) van schone en efficiënte tech-

nologie, het inbrengen van mogelijkheden tot terugwinning en hergebruik en het beperken van afval (bij productie en gebruik) eenvoudiger en minder kostbaar dan bij bestaande producten en processen. De toegenomen belangstelling voor het milieu maakt het bovendien waarschijnlijk dat in het koopgedrag van de consument milieuaspecten een steeds belangrijker rol zullen gaan spelen. Het tijdig onderkennen van deze trend kan tot een concurrentievoordeel leiden.

De raad wil benadrukken dat concurrentieoverwegingen een belangrijke leidraad zijn voor het handelen van bedrijven maar dat dit de bedrijven niet ontslaat van een eigen verantwoordelijkheid voor hun handelen met inbegrip van hun handelen ten opzichte van het milieu. De raad gaat er dan ook van uit dat de bedrijven de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu erkennen en tot uiting laten komen in het handelen. Door produceren en investeren te laten plaats hebben binnen de ecologische randvoorwaarden leveren de bedrijven een belangrijke bijdrage aan het ontstaan van een duurzame ontwikkeling.

6.3.4 Duurzame ontwikkeling en de werknemers

Ook de werknemers hebben een taak in het bereiken van een duurzame ontwikkeling. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de centrales en de verschillende bonden van de vakbeweging. Zij zullen hun leden moeten voorlichten over de noodzaak van duurzame ontwikkeling en de consequenties daarvan voor het sociaal-economische beleid en meer specifiek voor het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Daarnaast kan aan de betrokkenheid van de werknemer ook vorm gegeven worden door het milieubewustzijn op bedrijfsniveau te vergroten en werknemers duidelijk te maken wat hun bijdrage aan duurzame ontwikkeling kan zijn. Daarbij dient dan wel gewaarborgd te zijn dat de op de werkvloer gesignaleerde milieuknelpunten of potentiële milieurisico's zonder problemen aan de orde kunnen worden gesteld. Deelname van de werknemer aan de bedrijfsinterne milieuzorg wordt door de raad ten zeerste ondersteund.

6.3.5 Grondstoffenproblematiek, handelsactiviteiten, ontwikkelings-samenwerking en duurzame ontwikkeling

Aan een goed beheer van de grondstoffen kunnen bedrijven meewerken door in hun ondernemingsbeleid hieraan speciale aandacht te schenken. Zo kan het grondstoffenaankoopbeleid regelmatig op de agenda staan van de directievergaderingen. Speciale aandacht kan dan worden besteed aan de omstandigheden waaronder de grondstoffen gewonnen worden en in hoeverre -voor zover het gaat om exploitatie van herwinbare grondstoffen- de grondstoffenproducent aandacht besteedt aan de reproductie. Voor zover dit niet het geval is kan worden gekozen voor een andere handelspartner die wel bereid is de reproductie te garanderen. Eventueel kan het bedrijf in samenwerking met de grondstoffenproducent maatregelen treffen om een toekomstige beschikbaarheid van grondstoffen te garanderen.

In dit verband kan worden gewezen op de bijdrage die Nederlandse bedrijven leveren en kunnen leveren bij de overdracht van milieu-

technologie aan ontwikkelingslanden. Deze overdracht kan plaatsvinden via de handelskanalen maar ook doordat Nederlandse bedrijven de milieutechnologie die ze in Nederland gebruiken ook toepassen in hun vestigingen in ontwikkelingslanden. Van belang voor de zekerstelling van grondstoffen is ook het voorstel van de Nederlandse Houtbond om een heffing op ingevoerd hardhout te leggen waarmee bewerkstelligd kan worden dat het gebruik van tropisch hardhout niet ten koste gaat van de regenwouden 1).

Verder kan een bedrijf reeds in het ontwerpstadium van produkten en produktechnieken rekening houden met het belang van de toekomstige beschikbaarheid van grondstoffen door speciaal aandacht te besteden aan terugwinning en het hergebruik van afvalstoffen, de verlenging van de produktlevenscyclus, verhoging van de repareerbaarheid van het produkt en vermindering van de hoeveelheid benodigde grondstoffen. In dit verband is het ook van belang dat in de productie het aandeel van secundaire grondstoffen toeneemt.

6.3.6 De invoering van de interne markt en duurzame ontwikkeling

Met betrekking tot de relatie tussen duurzame ontwikkeling en de interne markt wordt een centrale plaats ingenomen door de vraag welke mogelijkheden de EG laat voor nationaal beleid.

De raad komt, op basis van de Europese Acte en de jurisprudentie, tot het oordeel dat de lidstaten op basis van artikel 100A en artikel 130S een zekere ruimte hebben voor het voeren van een eigen beleid. De raad is van mening dat het gewenst is dat die ruimte voldoende groot is voor het voeren van naar nationaal inzicht noodzakelijk beleid. Hierbij dient er wel van te worden uitgegaan dat de gemeenschap dan wel de ons omringende landen zo snel mogelijk aansluiting vinden bij in dit kader gevoerd Nederlands beleid. Dit laat onverlet dat de raad meent dat de Nederlandse regering zich maximaal dient in te spannen voor een krachtig en afdwingbaar Europees milieubeleid.

Het benutten van bovengenoemde -gezien de toekomstige ontwikkelingen zowel ten aanzien van de interne markt als het milieudynamische ruimte dient, in de visie van de raad, met grote prudentie gepaard te gaan. Steeds weer zal overwogen moeten worden het mogelijk nadelige effect van eigen milieubeleid op de voltooiing van de interne markt.

In eerdere adviezen heeft de raad de spoedige en volledige voltooiing van deze interne markt benadrukt. Deze lijn doortrekkend is de raad van oordeel dat het spanningsveld tussen economie en milieu bij voorkeur op het niveau van de EG dient te worden beslecht. Alleen daar kan een zodanige afstemming plaatsvinden dat één markt resulteert met zo min mogelijk distorsies.

De bovengenoemde visie laat onverlet dat eigen beleid ten aanzien van milieu noodzakelijk kan zijn. Dit geldt met name indien de noodzaak van nationale maatregelen evident is (bijvoorbeeld in het geval dat de 'vervuiling' vooral nationaal wordt bepaald en gemeenschapsbeleid in geval van grensoverschrijdende problemen niet adequaat voor de eigen situatie wordt geacht).

Ten slotte is de raad van mening dat bij het voeren van eigen beleid -uitgaande van de eerder neergelegde uitgangspunten-

1/ Nederlandse houthandel wil betalen voor behoud regenwoud, *Onderneming*, 13 september 1988, p. 7.

nadrukkelijk in de afweging rekening dient te worden gehouden met de mogelijke negatieve politieke druk op andere lidstaten bij de verdere besluitvorming over milieuaangelegenheden en de mogelijke negatieve invloed op de internationale concurrentiepositie.

6.4 Het bevorderen van 'verinnerlijking'

De derde en laatste vraag van de adviesaanvraag luidt: 'Hoe en in hoeverre kan de overheid c.q. kunnen internationale organisaties het proces van 'verinnerlijking' positief beïnvloeden'.

Onder verinnerlijking wordt in het Nederlandse beleid verstaan dat de verschillende actoren -bedrijven, werknemers, consumenten- het belang van het milieu c.q. duurzame ontwikkeling gaan inzien, hun eigen verantwoordelijkheid voor het milieu onderkennen en vervolgens hun gedrag daarop afstemmen. Verinnerlijking maakt dat 'handelen in het belang van het milieu of duurzame ontwikkeling' minder hoeft te worden afgedwongen en de controle op naleving minder intensief behoeft te zijn.

Voorlichting en educatie zijn belangrijk voor het milieubewustzijn en de zorg voor het milieu. De burger leert hierdoor de waarde van de natuurlijke omgeving kennen en leert ook onderkennen welke schade zijn gedrag veroorzaakt en welke mogelijkheden er zijn dit gedrag meer in overeenstemming met 'duurzame ontwikkeling' te brengen. Door voorlichting kunnen de noodzakelijke veranderingen en mogelijke oplossingen aan een breed publiek worden gepresenteerd. Door voorlichting en educatie kan een maatschappelijk draagvlak ontstaan voor het te voeren beleid.

De raad is van oordeel dat de overheid een belangrijke taak heeft in het proces van voorlichting en educatie. De effectiviteit ervan kan vergroot worden door met andere, op dit terrein werkzame, organisaties samen te werken.

Daarnaast dient de overheid aan deze voorlichting en educatie een vervolg te geven door in te spelen op de bereidwilligheid van de burger rekening te houden met het milieu. Als mogelijkheden daartoe kunnen worden genoemd het organiseren van gescheiden afvalinzameling, maar ook het introduceren van retoursystemen voor of heffingen op milieuschadelijke producten.

Ook met betrekking tot bedrijven is voorlichting en educatie van belang om te komen tot 'verinnerlijking'. Door Nelissen 1) is onderzoek gedaan naar de opvattingen over het verinnerlijkingsbeleid bij bedrijven. Op grond van de resultaten wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Deze kunnen als volgt worden samengevat: 'Het huidige verinnerlijkingsbeleid moet bijgesteld worden. Het moet specifiek, duidelijker, concreter en integraler zijn. Van belang is met name het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen overheid en doelgroepen en het opheffen van onderling wantrouwen' 2).

De raad met wil name het belang benadrukken van overleg tussen overheid en bedrijven op alle niveau's. Onderwerp van dit overleg -dat in een vroege fase dient plaats te hebben- moet zijn het doel en de aard van het beleid, de keuze van instrumenten en dergelijke. Door overleg en voorlichting kunnen voor de bedrijven dan duidelijke kaders ontstaan waarbinnen zij met betrekking tot het milieu dienen te opereren. Een dergelijk overleg is met 'de consument' niet

1) N. Nelissen et al., Het milieu; vertrouw, maar weet wel wie je vertrouwt. Een onderzoek naar verinnerlijking en verinnerlijkingsbeleid op het gebied van het milieu, 1988.

2) Ibid., p. 215.

mogelijk. Maar ten aanzien van op de consument gericht beleid is overleg mogelijk en wenselijk met consumentenorganisaties en milieuorganisaties.

Gezien de ernst van de milieuproblematiek zal niet volstaan kunnen worden met een beleid gericht op 'verinnerlijking' en overreding. De overheid zal door middel van wet- en regelgeving het gedrag in de richting van duurzame ontwikkeling moeten sturen. In het voorgaande is aangegeven welke voorwaarden volgens de raad dienen te gelden voor de te hanteren instrumenten. In het kader van de verinnerlijking is daarbij van belang de handhaafbaarheid van voorschriften, een goede controle en consequente bestraffing bij overtreding. Daarnaast is van belang dat het door de overheid voorgestane beleid consistent is (zowel tussen de verschillende departementen als tussen de verschillende overheden) en dat het zo duidelijk mogelijk wordt gepresenteerd. In dit kader kan een speciale rol worden vervuld door het aankoopbeleid van de overheid. De bovenstaande opmerkingen zijn gericht op de Nederlandse overheid. Zij gelden echter ook voor internationale organisaties. De internationale organisaties zullen naast voorlichting en educatie (toegesneden op hun niveau) een bijdrage kunnen leveren aan 'verinnerlijking' door duurzame ontwikkeling tot een hoeksteen van hun beleid te maken en een duidelijk en consequent beleid ten opzichte van het milieu te voeren.

Daarnaast kan de vraag van de minister ook worden opgevat als betrekking hebbend op de mogelijkheden van Nederland bij te dragen aan de 'verinnerlijking' door en in internationale organisaties.

De Nederlandse overheid wordt aangeraden ook op EG-niveau te trachten de verinnerlijking te bevorderen door aandacht te vragen voor het Brundtland-rapport en voorstellen te doen voor een uitwerking op EG-niveau. Dit klemmt te meer daar de raad vernomen heeft dat de aandacht van het concept van 'duurzame ontwikkeling' nogal verschilt van land tot land. Ook kan Nederland via het beleid van de EG aandacht vragen voor integratie van milieubeleid in het ontwikkelingsbeleid. Gewezen wordt in dat verband op de lopende besprekingen over de inhoud van het nieuwe Lomé-verdrag. Bij de onderhandelingen over de verlenging van het Lomé-verdrag kan de Europese Gemeenschap speciale aandacht vragen voor een aantal WCED-doelstellingen zoals aangegeven in hoofdstuk twee, bijvoorbeeld het belang van een goed bevolkingsbeleid en van een strategie tot bescherming van de natuurlijke hulpbronnen.

Nederland kan verder via de Nederlandse vertegenwoordiging in de Wereldbank en het IMF de hulpverleningsprogramma's en de korte-termijnaanpassingsprogramma's (blijven) toetsen aan de bijdrage die zij leveren aan het bereiken van een duurzame ontwikkeling. Met name wordt aandacht gevraagd voor mogelijke botsingen tussen de voorwaarden die aan beide vormen van steunverlening worden gesteld.

Ook kan Nederland bij de vaststelling van het mandaat voor de Europese Commissie voor de komende besprekingen in de Uruguay-ronde er voor pleiten dat het onderhandelingsresultaat moet bij-

dragen aan een duurzame ontwikkeling in zowel de geïndustrialiseerde landen alsook in de ontwikkelingslanden.

Verder kan Nederland binnen de OESO aandacht vragen voor duurzame ontwikkeling door bijvoorbeeld mee te werken aan bepaalde exportgedragcodes.

In de wereldwijde discussie over duurzame ontwikkeling kan Nederland wijzen op de rol die UNEP kan spelen bij bijvoorbeeld het opstellen van conventies over de export van chemische bestrijdingsmiddelen. Verder zou UNEP milieugegevens kunnen verzamelen en analyses maken. Via internationale conferenties zouden de resultaten vervolgens kunnen worden besproken en zou dit kunnen leiden tot meer samenwerking op milieugebied.

7. Samenvatting

7.1 Inleiding

7.1.1 Adviesaanvraag van de minister van VROM

Over het Brundtland-rapport heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 29 februari 1988 een adviesaanvraag aan de SER gestuurd (zie bijlage 1). De adviesaanvraag bevat de volgende vragen:

- wat betekent naar het oordeel van de raad sustainable development 1) voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon;
- hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor sustainable development ook in zijn internationale activiteiten waar maken en daarop aangesproken worden. Binnen deze vraag wordt speciale aandacht gevraagd voor de grondstoffenproblematiek, de handelsactiviteiten, de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de interne markt in het kader van de EG in 1992;
- hoe en in hoeverre kan de overheid c.q. kunnen internationale organisaties het proces van 'verinnerlijking' positief beïnvloeden 2).

7.1.2 Invalshoek SER bij advisering

Om duurzame ontwikkeling te realiseren moet volgens het Brundtland-rapport een zevental doelstellingen worden gerealiseerd. Van deze doelstellingen bespreekt de raad de volgende:

1. veranderen van de kwaliteit van de economische groei;
2. heroriëntatie van de technologie;
3. integratie van economische en ecologische belangen.

Laatstgenoemde doelstelling loopt als een rode draad door het advies.

1) 'Sustainable development' (duurzame ontwikkeling) wordt in het rapport gedefinieerd als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van huidige generaties zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

2) Onder 'verinnerlijking' wordt in het Nederlandse beleid verstaan dat de verschillende actoren -werkgevers, werknemers, consumenten- het belang van het milieu c.q. duurzame ontwikkeling gaan inzien, hun eigen verantwoordelijkheid voor het milieu onderkennen en vervolgens hun gedrag daarop afstemmen. 'Verinnerlijking' maakt dat handelen in het belang van het milieu of 'duurzame ontwikkeling' minder hoeft te worden afgedwongen en ook de controle op naleving minder intensief hoeft te zijn.

Het advies richt zich vooral op de bijdrage die verschillende actoren in Nederland -te onderscheiden in overheid, bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) en consumenten- hebben geleverd en nog kunnen leveren om bovengenoemde drie doelstellingen te realiseren. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de sociaal-economische aspecten van het te voeren beleid (waaronder de effecten van een te voeren milieubeleid op de nationale economie).

De raad is zich ervan bewust dat de milieuproblematiek naast een nationale een sterk internationale component kent. De zorg voor het milieu moet daarom op zowel nationaal als internationaal niveau vorm krijgen.

Met dit advies zet de raad een eerste stap naar een grotere betrokkenheid bij een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. De raad is van mening dat het georganiseerde bedrijfsleven ook in de toekomst betrokken moet worden bij de invulling van het beleid zoals dat in het Nationaal Milieubeleidsplan zal worden aangegeven.

7.2 Veranderen van de kwaliteit van de groei

De beschikbare 'voorraad milieu' moet gezien worden als een productiefactor in onze maatschappij. Momenteel krijgt het proces dat deze voorraad -via kringlopen, zelfreiniging en aanwas- in stand houdt (reproductieproces) nog te weinig aandacht. De gevolgen van het gebruiken van de voorraad milieu komen niet dan wel onvoldoende tot uiting in het BNP (als maatstaf voor onze welvaart). De reden hiervoor is het niet dan wel onvolledig doorberekenen van de natuurlijke reproductiekosten in de kostprijs van een produkt. Bij toekomstige besluitvorming zal uitgegaan moeten worden van een kader dat meer omvat dan alleen de BNP-maatstaf en zal het milieu een belangrijke rol moeten spelen.

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.

7.3 Vergaande heroriëntatie van de technologie

Door hergebruik en schone technologie wordt de vervuiling werkelijk bij de bron aangepakt en wordt een structurele bijdrage geleverd aan duurzame ontwikkeling. Uitputting van niet-vernieuwbare grondstoffen (zoals mineralen en fossiele brandstoffen) en verontreiniging worden tegengegaan. Tevens wordt aldus meer gebruik gemaakt van vernieuwbare grondstoffen, terwijl de bestrijdingskosten via zuivering en sanering verlaagd worden. Een vergaande heroriëntatie van de technologie heeft niet alleen betrekking op een verdere ontwikkeling van de milieutechnologie, maar omvat ook de ontwikkeling van nieuwe basistechnologieën. Hierbij kan worden gedacht aan de nieuwe informatie-, bio-, en materialentechnologieën. Deze technologieën kunnen een economische groei genereren die een geringere belasting van het milieu met zich brengt, terwijl het beslag op schaarse al dan niet vernieuwbare grondstoffen beperkter van omvang kan zijn.

7.4 Integratie van economische en ecologische belangen

7.4.1 Inleiding

De mondiale, continentale alsook fluviale milieuproblemen worden steeds duidelijker. Daarnaast is sprake van aanzienlijke regionale en lokale milieuvraagstukken. Bij ongewijzigd beleid zullen niet alleen de milieuproblemen in de Westerse landen sterk toenemen, maar dit zal ook het geval zijn in de ontwikkelingslanden. Wat de Nederlandse milieuproblemen met een duidelijke Nederlandse oorzaak betreft wordt gewezen op de automobiliteit, de ernstige bodemverontreiniging, de verschillende vormen van vervuילend consumentengedrag die tot afval- en hergebruikproblemen leiden en de vermisting en de ammoniakuitstoot in de landbouw.

De raad erkent dat de milieuproblematiek in Nederland alsook daarbuiten zorgwekkend is, en dat een aanzienlijke intensivering van het tot dusverre gevoerde overheidsbeleid en het vrijwillige beleid door het bedrijfsleven alsmede een aanpassing van het consumentengedrag noodzakelijk is.

Tevens onderkent de raad dat een dergelijke intensivering van beleid en aanpassing van gedrag nog onvoldoende is om te komen tot een duurzame ontwikkeling.

7.4.2 Belang economische groei voor duurzame ontwikkeling

Een belangrijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling vormt voor de WCED economische groei in zowel de geïndustrialiseerde landen alsook in de ontwikkelingslanden. De relatie tussen economische groei en milieu is tweeledig.

Enerzijds kan economische groei ertoe bijdragen dat een goed milieubeleid wordt gevoerd, zonder dat dit leidt tot aantasting van werkgelegenheid of reële inkomens. Verder stelt economische groei bedrijven gemakkelijker in staat de uitgaven voor R&D-inspanningen ten behoeve van schone technologie te verhogen. Ook de toepassing van milieuvriendelijke technieken kan bij economische groei sneller geschieden. Door economische groei kunnen meer in het algemeen gesproken de gewenste wijzigingen in de productie- en consumptiepatronen sneller en minder pijnlijk tot stand komen. Ook zal er meer financiële ruimte bestaan voor het wegwerken van de hypotheek uit het verleden (met name voor de bodemsanering). In het algemeen kan economische groei de maatschappelijke acceptatie van een stringenter milieubeleid vergroten. Wel meent de raad dat ook bij een -onverhoopt- tegenvallende economische groei in Nederland, het toch nodig is door te gaan met een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

Anderzijds dient vermeden te worden dat economische groei gepaard gaat met een verdere aantasting van het milieu, waardoor een structurele economische groei zelf onmogelijk wordt. In de gemeenschappelijke verklaring over het milieubeleid van VNO en FNV van 10 januari 1989 (zie bijlage 4) is uitgesproken dat economische groei duurzaam moet zijn en onlosmakelijk verbonden is met een daadwerkelijke aanpak van de milieuproblematiek. Deze uitspraak houdt naar de mening van de raad in dat randvoorwaarde voor de economische groei dient te zijn, dat het uiteindelijke 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. Daar waar de raad in dit advies spreekt over duurzame ontwikkeling wordt derhalve een duurzame economische groei bedoeld in die zin, dat het gaat om een ecologisch verantwoorde of inpasbare groei.

7.4.3 Duurzame ontwikkeling en offers

Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling kan gevolgen hebben voor de productie- en consumptiepatronen. Gerealiseerd moet worden dat het achterwege laten van een dergelijk beleid tot grotere (toekomstige) kosten zal leiden. Zo gezien kan per saldo en op langere termijn naar de mening van de raad een gunstige economische ontwikkeling haalbaar blijven.

Voor zover een op duurzaamheid gericht beleid tot offers leidt in de zin van meer kosten, minder welstand of een ander productie- en consumptiepakket, dient scherp te worden gelet op de inkomensgevolgen.

7.4.4 Kenmerken duurzame ontwikkeling

Om tot een duurzame ontwikkeling te komen is -naast een intensivering van het tot dusver gevoerde overheidsbeleid en vrijwillige beleid, alsmede bovengenoemde gedragsaanpassing van de consument- een vergaande heroriëntatie nodig in de richting van:

- exploitatie van vernieuwbare hulpbronnen binnen de grenzen houden van wat de reproductie ervan toelaat;
- gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen zoveel mogelijk vervangen door gebruik van vernieuwbare hulpbronnen;
- zuinig energieverbruik met zoveel mogelijk gebruikmaking van duurzame of vernieuwbare energiebronnen;
- voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige produkten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffengebruik, afvalpreventie en -verwerking);
- verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen en strijdigheid met andere beleidsterreinen;
- zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen;
- toepassing van schone technologie.

De raad meent dat de vorengenoemde beleidsintensivering, gedragsaanpassing en heroriëntatie te zamen kunnen leiden tot duurzame ontwikkeling.

7.4.5 Instrumentarium

Veel beslissingen inzake productie en consumptie gaan gepaard met maatschappelijke kosten (of baten) die bij het desbetreffende besluit geen rol spelen en niet worden gecompenseerd. Deze externe effecten leiden tot een verkeerde aanwending van middelen. Dit kan worden gecorrigeerd door het internaliseren van de externe effecten, waardoor de maatschappelijke kosten (of baten) in de normale economische afwegingen worden betrokken. De internalisatie kan op vrijwillige basis plaatsvinden en kan door de overheid worden opgelegd.

De overheid heeft twee typen instrumenten ter beschikking:

- administratieve voorschriften (gebods-, verbods- en contractuele bepalingen) en
- economische instrumenten (heffingen, subsidies, retoursystemen, verhandelbare emissierechten en aansprakelijkheid).

Het vrijwillig beleid omvat met name de interne milieuzorg, codes, richtlijnen en convenanten. Ook spelen de werknemers een belangrijke rol in het vrijwillige beleid.

De raad is van mening dat de vorenbedoelde intensivering, gedragsaanpassing en heroriëntatie internalisatie van de milieukosten vereist. Deze internalisatie moet geschieden via overheidsbeleid alsmede door vrijwillig beleid.

7.5 Internalisatie van milieukosten door de overheid

7.5.1 Inleiding

Gelet op de taak van de overheid om zowel een goed leefmilieu als het sociaal grondrecht te handhaven, gelet op de ernst van de (soms typisch Nederlandse) milieuproblemen en gelet op de noodzaak om ook op internationaal niveau tot een gezamenlijke aanpak van complexe problemen te komen, zoals het broeikaseffect en de aantasting van de ozonlaag, meent de raad dat op milieugebied een centrale rol voor de overheid blijft weggelegd. De overheid zal de te bereiken milieudoelstellingen -zoveel mogelijk via internationaal overleg en in overleg met betrokken doelgroepen- moeten blijven formuleren.

7.5.2 Wanneer nationaal beleid

In toenemende mate krijgen de milieuproblemen in Nederland een grensoverschrijdend karakter. Dit betekent dat internationaal overleg de meest zinvolle weg is om deze problemen op te lossen. Indien grensoverschrijdende problemen niet adequaat in gemeenschapsbeleid kunnen worden opgelost kan het noodzakelijk zijn een eigen beleid te overwegen. Indien het EG-verdrag een dergelijk beleid zou toelaten dient aan een aantal -verderop te bespreken- voorwaarden te worden voldaan, waaronder compensatiemogelijkheden uit de algemene middelen voor wezenlijk optredende concurrentienadelen.

Daarnaast is ook sprake van Nederlandse milieubelasting met hoofdzakelijk Nederlandse oorzaken, waardoor -mede gezien de bevolkingsdichtheid en de bodemgesteldheid- nationale actie zinvol is. Hierbij moet worden gedacht aan de automobiliteit, de (bodem) verontreiniging door de industrie, het consumentengedrag dat tot afvalproblemen leidt, de elektriciteitscentrales en de vermessing en de ammoniakuitstoot door de landbouw. Onder die omstandigheden kan nationale actie zinvol zijn wanneer de ernst van de situatie niet toelaat dat eerst het resultaat van internationaal overleg wordt afgewacht. Onder die omstandigheid dient de overheid haar eigen verantwoordelijkheid te nemen onder afweging van de hierna te formuleren uitgangspunten.

7.5.3 Prioriteiten: intensivering en heroriëntatie

Het toekomstig te voeren overheidsbeleid houdt in een intensivering van het tot dusverre gevoerde beleid. Gerealiseerd moet worden dat om de voor duurzame ontwikkeling noodzakelijke reductiepercentages te verwezenlijken, een intensivering van het huidige beleid onvoldoende resultaten zal opleveren. Nodig is daarom tevens een vergaande heroriëntatie in het beleid gericht op het realiseren van essentiële kenmerken van duurzame ontwikkeling. Wanneer de overheid kiest voor een verdere aanscherping van het huidige beleid alsook voor een vergaande heroriëntatie, dan zullen -gelet op de beschikbare financiële middelen- prioriteiten gesteld moeten worden. Gezien de ernst van het probleem meent de raad dat de hoge mobiliteit in het personenvervoer, de afvalproblematiek in samenhang met het sluiten van de hergebruiksketen van industrieprodukten en de aanpak van de vermessing en de ammoniakuitstoot in de landbouw, hoge prioriteit dienen te hebben. Tevens

verdient de ontwikkeling van schone technologie hoge prioriteit. Daarnaast vraagt de energiebesparing en het aanpakken van bepaalde vormen van bodemverontreiniging grote aandacht.

Personenautomobiliteit

De raad meent dat er belangrijke redenen zijn voor een nationale aanpak van de door personenautomobiliteit veroorzaakte (milieu) problemen. Hierbij denkt de raad aan problemen als luchtverontreiniging en minder (geur, geluid) in met name de stedelijke gebieden, het door deze mobiliteit veroorzaakte ruimtebeslag alsmede de met dit ruimtebeslag samenhangende vervoersproblemen. Alhoewel de door het wegverkeer veroorzaakte verzuring (depositie NO_x) een grensoverschrijdend karakter heeft en hierdoor een nationale aanpak van deze vervuiliingsbron minder zinvol is, kan een nationale aanpak van de hoge personenautomobiliteit toch bijdragen aan vermindering van de verzuring in Nederland wanneer zeker is dat vooruitstrevend Nederlands beleid ten aanzien van emissienormen van personenauto's aansluitend gevolgd zal worden door ons omringende landen.

Sluiten hergebruiksketen

Het sluiten van de hergebruiksketen komt neer op het produceren in gesloten energie- en grondstofzuinige cycli, het hergebruik van afval en het niet produceren van niet-afbreekbare stoffen. Verder moeten producten die door hun aard in het milieu belanden afbreekbaar zijn. Een opbouw van dergelijke productieprocessen zal veel tijd en geld vergen. Inmiddels heeft de overheid een goede aanzet gegeven via de notitie over preventie en hergebruik van afvalstoffen.

Schone technologie

Ter bevordering van schone technologie heeft de overheid een aantal voorwaardenscheppende maatregelen getroffen. Om echter de in het rapport 'Zorgen voor morgen' beoogde emissiereducties te realiseren zijn procesgeïntegreerde technologieën vereist die momenteel merendeels niet aanwezig zijn. Een aanzienlijke verhoging van de technologische innovatie -via onder meer het technologiebeleid van de overheid- zal daarom noodzakelijk zijn.

7.5.4 Uitgangspunten voor overheidsbeleid

Een overheidsbeleid gericht op duurzame ontwikkeling vergt inzet van instrumenten. Veelal zal in concrete situaties sprake zijn van de aanwending van combinaties van instrumenten, zoals ook nu reeds het geval is.

Indien sprake is van Nederlandse vervuiling met een hoofdzakelijk Nederlandse oorzaak en de Nederlandse overheid onder die omstandigheden meent dat de realisatie van haar milieudoeleinden in onvoldoende mate is gewaarborgd door vrijwillig beleid door het bedrijfsleven en internationale maatregelen, dan zal zij eigen instrumenten dienen in te zetten. De raad meent dat de dan in te zetten overheidsinstrumenten moeten voldoen aan onderstaande uitgangspunten. Ook bij Nederlands beleid ten aanzien van grensoverschrijdende vervuiling zijn deze uitgangspunten van belang.

1. Het instrument moet in beginsel brongericht zijn en bijdragen aan duurzame ontwikkeling.

2. Het in te zetten instrument moet passen binnen de ruimte die Nederland heeft voor het voeren van een zelfstandig milieubeleid binnen de Gemeenschap.
3. Het instrument moet voldoen aan het principe 'de vervuiler betaalt'.
4. Uitgaande van bovengenoemd principe dienen bij de inzet van het instrument doelmatigheid en rechtvaardigheid in een juiste verhouding tot elkaar te staan.
5. Uitzonderingen op het principe 'de vervuiler betaalt' moeten zijn toegestaan (mits passend binnen het steunverleningsbeleid van de Europese Gemeenschap).
6. Voorkomen moet worden dat nu geen adequate maatregelen genomen kunnen worden, waardoor in de toekomst hogere (bestrijdings)kosten gemaakt moeten worden. Een verschuiving naar toekomstige collectieve financiering moet voorkomen worden door een tijdige inzet van preventieve instrumenten.
7. Het in te zetten instrument moet aan de producent op de milieumarkt duidelijkheid verschaffen ten aanzien van toekomstige normen.
8. De met de inzet van een instrument samenhangende administratiekosten en overige perceptiekosten dienen beperkt te blijven.
9. Maatregelen dienen kosteneffectief te zijn. Daarnaast dient vooraf inzicht te bestaan in kosten van de maatregel en de sociaal-economische gevolgen daarvan (bedrijfseffectenrapportage). Dit inzicht kan nopen tot een eventuele fasering van de invoering van de maatregel zodat de continuïteit van de bedrijfsvoering gewaarborgd blijft en al te grote schokeffecten voor bedrijfsleven en consumenten worden voorkomen.
10. Het instrument dient in samenhang met overig overheidsbeleid te worden gehanteerd (met name energie-, industrie- en verkeersbeleid) respectievelijk in samenhang met vrijwillig beleid door bedrijfsleven.
11. De maatregel moet op een grote maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen. De acceptatie van een maatregel wordt verhoogd door het zoveel mogelijk betrekken van het bedrijfsleven en -voor zover hun betrokkenheid nodig is- milieu- en consumentenorganisaties bij het formuleren van de milieudoelstellingen en de uitvoering van de maatregel.
12. De maatregel moet te handhaven zijn (adequaat controle-apparaat).

Alle punten worden door de raad in het advies toegelicht. Ten aanzien van 2. merkt de raad op dat het van belang is dat de ontwikkeling van de interne markt ook gepaard gaat met de ontwikkeling van een krachtig en afdwingbaar Europees milieubeleid. Dit houdt in dat de Nederlandse regering zich maximaal dient in te spannen voor een dergelijk Europees beleid. Wanneer dit beleid naar het inzicht van de Nederlandse regering onvoldoende tot stand komt, is het wenselijk dat zij over voldoende ruimte beschikt voor het voeren van naar nationaal inzicht noodzakelijk milieubeleid. Hierbij dient er wel van te worden uitgegaan dat de gemeenschap dan wel de ons omringende landen zo snel mogelijk aansluiting vinden bij in dit kader gevoerd Nederlands beleid. Uiteraard dient het daadwerkelijk benutten van een dergelijke ruimte van geval tot geval zorgvuldig afgewogen te worden aan de hand van de overig vastgestelde uitgangspunten en voorwaarden.

Inzake het principe 'de vervuiler betaalt' is de raad van oordeel dat de achterstand ten aanzien van het milieu zodanig groot is, dat ook na 1992 (afloop huidig EG-steunverleningsbeleid) uitzonderingen gerechtvaardigd zijn, zij het met gemeenschappelijk bepaalde criteria.

7.5.5 Meest geschikte overheidsinstrumenten

Uitgaande van bovengenoemde uitgangspunten is de raad nagegaan welke overheidsinstrumenten naar zijn mening het meest geschikt zijn om bij te dragen tot duurzame ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van schone technologie en het bevorderen van hergebruik.

De voorkeur gaat dan uit naar toepassing van -in bepaalde gevallen gestroomlijnde- administratieve voorschriften. Ook regulerende heffingen en retoursystemen komen in aanmerking. In gevallen waarin deze instrumenten onvoldoende zijn om de milieudoelinden binnen gestelde termijnen te realiseren, kan het ten slotte -vaak tijdelijk- nodig zijn om andere instrumenten in te zetten, zoals subsidies. Kostenegaliserende heffingen kunnen in de praktijk tot te grote onbillijkheden leiden. Inzet van dit instrument ligt daarom nu niet voor de hand. Gelet op de te verwachten administratieve complicaties komt een systeem van verhandelbare emissierechten voorts nog niet voor toepassing in aanmerking. Tot slot ziet de raad het volumebeleid als een ultimatum remedium.

7.6 Internalisatie van milieukosten door vrijwillig beleid

7.6.1 Vrijwillig beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven

Het vrijwillige beleid gericht op duurzame ontwikkeling door het bedrijfsleven kan diverse vormen aannemen. Allereerst kan worden gedacht aan een verdere intensivering van het tot op heden gevoerde vrijwillige milieubeleid. Daarnaast is een vergaande heroriëntatie nodig in de richting van onder meer het zo veel mogelijk vervangen van niet-vernieuwbare hulpbronnen door vernieuwbare hulpbronnen, zuinig energieverbruik met zo veel mogelijk gebruikmaking van vernieuwbare energiebronnen, sluiting van de hergebruiksketen en toepassing van schone technologie. Bij investeringsbeslissingen moeten bedrijven rekening houden met deze milieuaspecten.

Met name bij de ontwikkeling van schone technologie en het bevorderen van hergebruik ligt -met behulp van voorwaardenschepende overheidssteun- een taak voor het bedrijfsleven. Daarnaast zal het bedrijfsleven zich vooral moeten gaan richten op het voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige producten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffengebruik, afvalpreventie en -verwerking. Ook is van belang een verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen.

7.6.2 Instrumenten van vrijwillig beleid

Om een vrijwillig beleid gestalte te geven staan de bedrijven (werkgevers en werknemers) instrumenten ter beschikking zoals

met name interne milieuzorg, codes, convenanten, richtlijnen en milieu-informatiesystemen.

7.6.3 Versterking invloed werknemer op duurzame ontwikkeling

Het vermijden van voor het milieu risicovolle productieprocessen en produkten is een direct werkgevers- en werknemersbelang. Om de continuïteit van de productie niet in gevaar te brengen, zullen milieubedreigende produkties moeten worden bekeken op hun mogelijkheden voor milieuvriendelijke aanpassing. Naar de mening van de raad kan een duurzame werkgelegenheid alleen bereikt worden door duurzame economische ontwikkeling in een duurzaam leefmilieu.

Bij dit streven naar een duurzame ontwikkeling is het inschakelen van de werknemer essentieel. Zo is voor het welslagen van elk milieuzorgsysteem een actieve betrokkenheid van de werknemer een noodzakelijke voorwaarde. Binnen het bedrijf kan de werknemer vooral nagaan in hoeverre de gehanteerde produktietechnieken en de afvalstoffen verenigbaar zijn met een duurzame ontwikkeling. Dit houdt in dat de organisatie binnen het bedrijf zodanig dient te zijn, dat de op de werkvloer gesignaleerde milieuknelpunten of potentiële milieurisico's zonder problemen aan de orde kunnen worden gesteld. Eventueel kan gedacht worden aan (een) aanmeldpunt(en) voor zover dit niet geregeld is in het milieuzorgsysteem 1).

Deelname van de werknemer aan de bedrijfsinterne milieuzorg wordt door de raad ten zeerste ondersteund.

Vanuit het gemeenschappelijk belang dat werkgevers- en werknemersorganisaties dienaangaande hebben, wordt naar aanleiding van het initiatief van voorzitters van VNO en FNV (gemeenschappelijke verklaring van 10 januari 1989) inmiddels door de diverse betrokken centrale organisaties nagegaan welke aspecten van de milieuproblematiek zich lenen voor gezamenlijk overleg. De toenemende betrokkenheid van werkgevers- en werknemerszijde met betrekking tot het milieu kan eveneens tot uitdrukking komen in overleg tussen de werkgevers en werknemers op sectorniveau. Tevens kan in de onderneming aan de orde komen welke rol werknemers kunnen spelen bij het inhoud geven aan de interne milieuzorg (zie ook de gemeenschappelijke verklaring van VNO en FNV, die als bijlage bij dit advies is opgenomen).

7.6.4 Internationaal gericht vrijwillig beleid

Ook dient het bedrijfsleven aan de totstandkoming van duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden aandacht te schenken, met name door overdracht van milieutechnologie en een milieubewuste keuze van grondstoffen.

7.7 Aanpassing consumentengedrag

De consumenten zijn belangrijke actoren in het milieubeleid. Belangrijk voor de milieubewustheid van de consument zijn voorlichting en educatie. Daarnaast wordt milieubewustheid sterk beïnvloed door het ervaren van milieuaantasting en door milieurampen. Het omzetten van milieubewustheid in daadwerkelijk handelen wordt

1) Voor een nadere beschouwing over de rol van de werknemer in de organisatie van de milieuzorg, zie: FNV, Een vakbondsbasis voor milieubeleid, Amsterdam, 1988.

met name bepaald door de beschikbare faciliteiten en alternatieven en aanwezigheid van financiële prikkels.

De raad meent dat een versterking van een milieubewust consumentengedrag bevordert dient te worden via voorlichting, educatie, specifieke produktinformatie, meer afvalinzamelingssystemen en financiële prikkels.

7.8 Slotbeschouwing: beantwoording van de vragen van de minister van VROM

1. 'Wat betekent naar het oordeel van de raad sustainable development, zoals in het rapport gedefinieerd, voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon?'

Het vermijden van een tegenstelling op korte termijn tussen milieu en economie is afhankelijk van de omvang van de negatieve externe effecten per sector en de snelheid waarmee de internalisatie wordt doorgevoerd. De omvang van de externe effecten wordt bepaald door de van overheidswege te stellen kwaliteitsdoelstellingen, de snelheid van de internalisatie door de ernst van de situatie, de technische en economische mogelijkheden en de voortgang van een internationale aanpak.

Op lange termijn kan bovengenoemde tegenstelling worden vermeden wanneer de volgende kenmerken van duurzame ontwikkeling worden gerealiseerd:

- exploitatie van vernieuwbare hulpbronnen binnen de grenzen houden van wat de reproductie ervan toelaat;
- gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen zoveel mogelijk vervangen door gebruik van vernieuwbare hulpbronnen;
- zuinig energieverbruik met zoveel mogelijk gebruikmaking van duurzame of vernieuwbare energiebronnen;
- voortbrengen van kwalitatief hoogwaardige produkten met een innovatief karakter (toetsing aan grondstoffengebruik, afvalpreventie en -verwerking);
- verlenging van de levenscyclus van een produkt (onder meer via een hoge mate van repareerbaarheid) voor zover niet leidend tot afvalproblemen en strijdigheid met andere beleidsterreinen;
- zoveel mogelijk sluiten van de hergebruiksketen;
- toepassing van schone technologie.

Meer specifieke uitspraken over de effecten van duurzame ontwikkeling op de Nederlandse productie- en consumptiepatronen zijn naar de mening van de raad op dit moment moeilijk te doen, met name aangezien een aantal milieukwaliteitsdoelstellingen nog niet zijn geformuleerd en de raad zich niet de eerst aangewezen acht voor het doen van uitspraken over deze kwaliteitsdoelstellingen.

Wel meent de raad dat het veiligstellen van alleen al het Nederlandse of het Europese milieu voor toekomstig productief en consumptief gebruik offers vraagt en kan leiden tot een andere samenstelling van het productie- en consumptiepakket. Dit kan het gevolg zijn van rechtstreeks ingrijpen door de overheid of van reacties van consumenten op door het beleid veroorzaakte prijseffecten. Gerealiseerd moet worden dat het achterwege laten van een dergelijk beleid tot grotere (toekomstige) kosten zal leiden. Zo gezien kan per saldo en op langere termijn naar de mening van de raad een

gunstige economische ontwikkeling haalbaar blijven. Overigens meent de raad dat ook bij een -onverhoopt- tegenvallende economische groei in Nederland, het toch nodig is door te gaan met een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

Voor zover een op duurzaamheid gericht beleid tot offers leidt in de zin van meer kosten, minder welstand of een ander produktie- en consumptiepakket, dient naar de mening van de raad scherp te worden gelet op de inkomensgevolgen van dat beleid.

Ook voor het bedrijfsleven zal een op duurzaamheid gericht beleid merkbare gevolgen hebben. Zo zal de ontwikkeling van schone technologie, het produceren in zoveel mogelijk gesloten energie- en grondstofzuinige cycli, hergebruik van afval en het ervoor zorgen dat alle produkten die door hun aard in het milieu belanden afbreekbaar zijn, een grote inspanning van de Nederlandse bedrijven vergen. Gerealiseerd moet worden dat een opbouw van produktieprocessen die voldoen aan het principe van een gesloten hergebruiksketen dan wel afbreekbare produkten voortbrengen, veel tijd en geld zal vergen. Een -mogelijk tijdelijke- herallocatie van voor het bedrijf beschikbare middelen ten behoeve van meer onderzoek en investeringen zal hiervoor vereist zijn. De keuze van een bedrijf voor verhoging van de hergebruiksmogelijkheden en repareerbaarheid van het produkt zelf zal ook effecten hebben op de researchinspanningen.

2. 'Hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor sustainable development ook in zijn internationale activiteiten waar maken en daarop aangesproken worden? Daarbij zou de minister van VROM het op prijs stellen als in ieder geval aandacht wordt besteed aan de grondstoffenproblematiek, de handelsactiviteiten, de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de interne markt in het kader van de EG in 1992'.

Alvorens op deze vraag van de minister in te gaan, merkt de raad op dat het bedrijfsleven niet in een vacuüm opereert maar in een ruimte die begrensd wordt door onder andere wetgeving en concurrentie. De wetgeving bepaalt wat een bedrijf mag, de concurrentie bepaalt wat een bedrijf kan. Ten aanzien van de invulling van het overheidsbeleid gericht op duurzame ontwikkeling -alsmede het vrijwillige beleid en de versterking van het consumentengedrag- wordt verwezen naar hetgeen hierover in 5. en 6. van deze samenvatting is opgemerkt.

Op de deelvragen met betrekking tot het grondstoffenvraagstuk, de internationale handel en de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking wordt slechts kort ingegaan. Verwezen wordt naar het SER-advies over UNCTAD VII van 1987.

Aan een goed beheer van de grondstoffen kunnen bedrijven meewerken door in hun ondernemingsbeleid hieraan speciale aandacht te schenken. Zo kan een bedrijf speciale zorg besteden aan de omstandigheden waaronder de grondstoffen gewonnen worden en in hoeverre -voor zover het gaat om herwinbare grondstoffen- de grondstoffenproducent aandacht besteedt aan de reproductie. Voor zover dit niet het geval is, kan gekozen worden voor een andere handelspartner die wel bereid is de reproductie

te garanderen. Eventueel is het mogelijk voor het bedrijf in samenwerking met de grondstoffenproducent maatregelen te treffen om een toekomstige beschikbaarheid van grondstoffen te garanderen. Ook kan het bedrijfsleven door overdracht van milieutechnologie een duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden bevorderen.

In de relatie duurzame ontwikkeling en interne markt staat de vraag centraal welke mogelijkheden de EG laat voor nationaal beleid. De raad komt tot het oordeel dat de lidstaten op basis van artikel 100A en artikel 130S een zekere ruimte hebben voor het voeren van eigen beleid. Het benutten van deze -gezien de toekomstige ontwikkelingen zowel ten aanzien van de interne markt als het milieudynamische ruimte dient, in de visie van de raad, met grote prudentie gepaard te gaan. Steeds weer zal overwogen moeten worden het mogelijke nadelige effect van eigen milieubeleid op de voltooiing van de interne markt. Bij voorkeur dient de afweging tussen ecologie en economie op het niveau van de EG beslecht te worden. Alleen dan kan een interne markt resulteren met zo min mogelijk distorsies. Eigen beleid ten aanzien van het milieu kan echter noodzakelijk zijn. Dit geldt bij Nederlandse milieuproblemen met een Nederlandse oorzaak. Indien verder grensoverschrijdende problemen niet adequaat in gemeenschapsbeleid kunnen worden opgelost kan het noodzakelijk zijn een eigen beleid te overwegen. Dit beleid dient uiteraard aan de eerder genoemde uitgangspunten te voldoen. Compensatie uit de algemene middelen in verband met het optreden van wezenlijke concurrentienadelen moet in dit geval aanwezig zijn.

3. 'Hoe en in hoeverre kan de overheid c.q. kunnen internationale organisaties het proces van 'verinnerlijking' positief beïnvloeden?'

De overheid kan het proces van 'verinnerlijking' positief beïnvloeden via voorlichting en educatie. De effectiviteit hiervan kan worden vergroot door met andere, op dit terrein werkzame, organisaties samen te werken. Daarnaast dient de overheid voldoende faciliteiten voor de milieubewuste consument te scheppen (bijvoorbeeld gescheiden afvalinzameling). Milieubewust handelen kan de overheid verder bevorderen door het introduceren van retoursystemen voor of heffingen op milieuschadelijke producten. Ook is verdere voorlichting richting bedrijven van belang.

Verder kan de Nederlandse overheid bijdragen aan de 'verinnerlijking' door en in internationale organisaties. Zo kan in EG-verband bij de besprekingen over Lomé-IV aandacht worden gevraagd voor integratie van milieubeleid in ontwikkelingsbeleid. Via de Nederlandse vertegenwoordiging in de Wereldbank en het IMF kan Nederland de hulpverlenings- en aanpassingsprogramma's toetsen aan de bijdrage die deze programma's leveren aan duurzame ontwikkeling. Andere mogelijkheden bestaan via bijvoorbeeld OESO, GATT en UNEP.

's-Gravenhage, 17 maart 1989.

Th. Quené,
voorzitter.

B.N.J. Pompen,
algemeen secretaris.



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postbus 20951, 2500 EZ 's-Gravenhage
Telefoon (070) 26 42 01, van Alkemade laan 85
Telex 34429 voro nl

Bijlage 1

De voorzitter van de
Sociaal Economische Raad
Prof. ir. Th. Quené
Postbus 90405
2509 LK 's-GRAVENHAGE

Uw kenmerk	Uw briel van	Kenmerk	Datum
		DGM/IMZ/ 2628701	29 februari 1988
Onderwerp			
rapport WCED			

Op 27 april 1987 heeft de World Commission on Environment and Development haar rapport "Our Common Future" uitgebracht. De commissie is in 1983 ingesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De discussies in de Algemene Vergadering over het rapport zijn voorlopig afgesloten met aanvaarding van een resolutie (bijgevoegd). Het rapport vormt ook onderwerp van bespreking in diverse andere internationale fora.

De Nederlandse regering heeft ten behoeve van de bespreking in o.a. de AVVN een voorlopig standpunt over het rapport opgesteld en aan het parlement doen toekomen. Met het oog op de verdere standpuntbepaling zou ik gaarne het advies van Uw Raad ontvangen. Met name ben ik geïnteresseerd in het antwoord van de Raad op de volgende vragen:

Wat betekent naar het oordeel van de Raad sustainable development, zoals in het rapport gedefinieerd, voor het Nederlandse productie- en consumptiepatroon?

Hoe kan het Nederlandse bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor sustainable development ook in zijn internationale activiteiten waar maken en daarop aangesproken worden?

Daarbij zou ik het op prijs stellen als in ieder geval aandacht wordt besteed aan de grondstoffenproblematiek, de handelsactiviteiten, de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de interne markt in het kader van de EG in 1992.

Bijlagen



Kenmerk

Datum

Bladnummer

Hoe en in hoeverre kan de overheid c.q. kunnen internationale organisaties dit proces van "verinnerlijking" positief beïnvloeden ?

Ik zou het op prijs stellen indien ik het advies van de Raad vóór 1 januari 1989 kan ontvangen.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs. E.H.T.M. Nijpels

(j) To co-operate with the United Nations Development Programme and other United Nations agencies, the World Bank and regional development banks to strengthen the environmental dimensions of their programmes and technical assistance projects, *inter alia*, through training and personnel secondments.

118. Specialized agencies, organizations and bodies of the United Nations system should more speedily assume full operational and financial responsibility for UNEP-supported environmental programmes in their sectors included in the System-wide Medium-Term Environment Programme and the Environment Fund. The human and financial resources which will become available to UNEP as a result, should be concentrated on the priority areas listed above.

119. Environmentally sound development cannot be assured solely by actions of governmental, intergovernmental or international organizations. It requires participation of other entities, particularly industry, non-governmental environmental and development organizations and the scientific community. Non-governmental organizations have important contributions to make in various areas, including environmental education and awareness, design and implementation of programmes at the grass-roots levels. The scientific community should continue to play an important role in environmental research and risk assessment and international scientific co-operation.

120. Regional and continental co-operative arrangements are being established to deal with common environmental problems. For example, the Cairo Ministerial Conference on the African Environment in 1985 agreed on a Programme of Action and modalities to implement it. ^{113/} Governments and development co-operation agencies should support such institutional arrangements and programmes.

42/187. Report of the World Commission on Environment and Development

Date: 11 December 1987
Adopted without a vote

Meeting: 96
Report: A/42/87/Add.5

The General Assembly,

Concerned about the accelerating deterioration of the human environment and natural resources and the consequences of that deterioration for economic and social development,

Believing that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises,

Recognizing, in view of the global character of major environmental problems, the common interest of all countries to pursue policies aimed at sustainable and environmentally sound development,

Convinced of the importance attached to a reorientation of national and international policies towards sustainable development patterns,

Recalling that, in its resolution 38/161 of 19 December 1983 on the process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond to be prepared by the Governing Council of the United Nations Environment Programme, it welcomed the establishment of a special commission, which later assumed the name World Commission on Environment and Development, to make available a report on environment and the global problématique to the year 2000 and beyond, including proposed strategies for sustainable development,

Recognizing the valuable role played in the development of the report of the World Commission by the Intergovernmental Inter-sessional Preparatory Committee of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, as envisaged by the General Assembly in its resolution 38/161,

^{113/} UNEP/GC.14/17, annex II.

Recalling that in resolution 38/161 it decided that, on matters within the purview of the United Nations Environment Programme, the report of the World Commission should in the first instance be considered by the Governing Council of the Programme, for transmission to the General Assembly, together with its comments, and for use as basic material in the preparation of the Environmental Perspective, for adoption by the Assembly, and that on those matters which were under consideration or review by the Assembly itself, it would consider the relevant aspects of the report of the World Commission,

Noting Governing Council decision 14/14 of 19 June 1987 114/ transmitting the report of the World Commission to the General Assembly,

Noting further that the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond 115/ has taken account of the main recommendations in the World Commission's report,

Recognizing the instrumental role of the Commission in revitalizing and reorienting the discussion and deliberation on environment and development and in enhancing the understanding of the causes of present environmental and development problems, in demonstrating the ways in which they transcend institutional frontiers and in opening new perspectives on the interrelationship between environment and development as a guide to the future,

Emphasizing the need for a new approach to economic growth, as an essential prerequisite for eradication of poverty and for enhancing the resource base on which present and future generations depend,

1. Welcomes the report of the World Commission on Environment and Development entitled Our Common Future; 116/

2. Notes with appreciation the important contribution made by the Commission to raise the consciousness of decision-makers in Governments, intergovernmental and non-governmental international organizations, industry and other forms of economic activity, as well as of the general public, in regard to the imperative need for making the transition towards sustainable development, and calls upon all concerned to make full use in this regard of the report of the Commission;

3. Agrees with the Commission that, while seeking to remedy existing environmental problems, it is imperative to influence the sources of those problems in human activity, and economic activity in particular, and thus to provide for sustainable development;

4. Agrees further that an equitable sharing of the environmental costs and benefits of economic development between and within countries and between present and future generations is a key to achieving sustainable development;

5. Concurs with the World Commission that the critical objectives for environment and development policies which follow from the need for sustainable development must include preserving peace, reviving growth and changing its quality, remedying the problems of poverty and the satisfaction of human needs, addressing the problems of population growth and of conserving and enhancing the resource base, reorienting technology and managing risk, and merging environment and economics in decision-making;

6. Decides to transmit the report of the World Commission to all Governments and to the governing bodies of the organs, organizations and programmes of the United Nations system, and invites them to take account of the analysis and recommendations contained in the report of the World Commission in determining their policies and programmes;

7. Calls upon all Governments to ask their central economic and sectoral agencies to ensure that their policies, programmes and budgets encourage sustainable development and to strengthen the role of their environmental and natural resource agencies in advising and assisting central and sectoral agencies in that task;

114/ Official Records of the General Assembly, Forty-second Session, Supplement No. 25 (A/42/25 and Corr.1), annex I.

115/ Ibid., annex II.

116/ A/42/427, annex.

8. Calls upon the governing bodies of the organs, organizations and programmes in the United Nations system to review their policies, programmes, budgets and activities aimed at contributing to sustainable development;

9. Calls upon the governing bodies of other relevant multilateral development assistance and financial institutions to commit their institutions more fully to pursuing sustainable development in setting their policies and programmes in accordance with the national development plans, priorities and objectives set by the recipient Governments themselves;

10. Requests the Secretary-General, through the appropriate existing mechanisms, including the Administrative Committee on Co-ordination, to review and co-ordinate on a regular basis the efforts of all the organs, organizations and bodies of the United Nations system to pursue sustainable development and to report thereon to the General Assembly through the Governing Council of the United Nations Environment Programme and the Economic and Social Council;

11. Stresses the essential role of the United Nations Environment Programme within its mandate in catalysing the sustainable development efforts of the United Nations system, while fully taking into account the co-ordinating responsibilities of the Economic and Social Council, and agrees with the World Commission that that role should be strengthened and that the resources of the Environment Fund should be substantially enlarged, with greater participation;

12. Considers that the Governing Council of the United Nations Environment Programme, within its mandate and with participation, when appropriate, at the ministerial level, should keep under examination the long-term strategies for realizing sustainable development on a periodic basis, and should include the results of its examinations in its reports to be submitted to the General Assembly through the Economic and Social Council;

13. Agrees that the catalytic and co-ordinating role of the United Nations Environment Programme in the United Nations system should be reinforced in its future work on environmental and natural resource issues;

14. Reaffirms the need for additional financial resources from donor countries and organizations to assist developing countries in identifying, analysing, monitoring, preventing and managing environmental problems in accordance with their national development plans, priorities and objectives;

15. Reaffirms the need for developed countries and appropriate organs and organizations of the United Nations system to strengthen technical co-operation with the developing countries to enable them to develop and enhance their capacity for identifying, analysing, monitoring, preventing and managing environmental problems in accordance with their national development plans, priorities and objectives;

16. Invites Governments, in co-operation with the regional commissions and the United Nations Environment Programme and, as appropriate, intergovernmental organizations, to support and engage in follow-up activities, such as conferences, at the national, regional and global levels;

17. Calls upon Governments to engage non-governmental organizations, industry and the scientific community more fully in national and international activities to support efforts towards sustainable development;

18. Invites the governing bodies of the organs, organizations and programmes of the United Nations to report, as appropriate, to the General Assembly, not later than at its forty-fourth session, through the Economic and Social Council, on progress made in their organizations towards sustainable development, and to make such reports available to the Governing Council of the United Nations Environment Programme at its next regular session;

19. Also invites the Governing Council of the United Nations Environment Programme to provide comments on matters concerning progress on sustainable development that fall within its mandate, on these reports and other developments for submission to the Economic and Social Council at its second regular session of 1989 and to the General Assembly at its forty-fourth session;

20. Requests the Secretary-General to submit to the General Assembly at its forty-third session, through the Economic and Social Council, a progress report on the implementation of the present resolution and to the Assembly at its forty-fourth session a consolidated report on the same subject;

21. Decides to include in the provisional agenda of its forty-third session a sub-item entitled "A long-term strategy for sustainable and environmentally sound development" under the agenda item entitled "Development and international co-operation".

42/188. Countries stricken by desertification and drought in Africa

Date: 11 December 1987
Adopted without a vote

Meeting: 96
Report: A/42/871/Add.6

The General Assembly,

Recalling its resolutions 39/208 of 17 December 1984 and 40/175 of 17 December 1985, and its decision 41/454 of 8 December 1986,

Aware that the prime responsibility in the struggle against desertification and the effects of drought rests with the countries concerned, and that such action is an essential component of their long-term development,

Aware also that the problems of desertification and drought are increasingly assuming a structural and endemic character, and that real and permanent solutions must be found in a global effort based on concerted action by the stricken countries and the international community,

Noting the commitment of African Governments, as expressed in the United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development 1986-1990, 117/ to undertake and to continue as soon as possible measures to combat drought and desertification,

Recalling the Plan of Action to Combat Desertification adopted by the United Nations ... Conference on Desertification, 118/ and taking note of decisions 14/15 A and 14/15 B of 18 June 1987 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme concerning desertification, 119/

Noting with satisfaction the active support and the commitment to action expressed forcefully by the international community, including the United Nations system, at the thirteenth special session of the United Nations General Assembly on the critical economic situation in Africa,

Welcoming the initiative of the Government of Senegal in convening a Ministerial Conference for a joint policy to combat desertification in the countries of the Permanent Inter-State Committee on Drought Control in the Sahel and the Economic Community of West African States, in the Maghreb countries and in Egypt and the Sudan (COMIDES), held at Dakar, and noting with satisfaction the conclusions and resolutions adopted by the first Conference in July 1984 120/ and by the second Conference in November 1985, which set up the COMIDES as a ministerial consultation mechanism, 121/

117/ Official Records of the General Assembly, Thirteenth Special Session, Supplement No. 2 (A/S-13/6).

118/ Report of the United Nations Conference on Desertification, Nairobi, 29-7 September 1977 (A/CONF.74/36), chap. I.

119/ Official Records of the General Assembly, Forty-second Session, Supplement No. 25 (A/42/25 and Corr.1), annex I.

120/ See A/39/530, annex.

121/ See A/C.7/40/10, annex.

Samenstellingslijst Werkgroep Brundtland

Leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. L. B. M. Mennes (voorzitter)
prof.dr.ir. J. de Hoogh
prof.dr. J. B. Opschoor

Werkgeversleden

drs. J. W. Gunster (VNO)
drs. P. J. G. Janssen (VNO)
ir. M. P. H. Korten (NCW)
drs. W. A. Zuidhof (NCW)

Werknemersleden

A. J. M. van den Biggelaar (FNV)
drs. F. J. M. Crone (FNV)
K. van der Meer (CNV)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. D. Bark (BuZa)
drs. P. J. M. Hofhuis (VROM)
M. Kok (BuZa)
drs. A. W. de Vries (EZ)
mevr. drs. J. H. Waller (VROM)

Secretariaat:

drs. H. van der Meer
drs. H. Merkus
drs. J. W. Nelson
mevr. C. A. van Zutphen

Samenstellingslijst Commissie Internationale Sociaal-
Economische Aangelegenheden

Leden

Onafhankelijke leden

ir. Th. Quené (voorzitter)
mr. C.A. Bos
prof.dr.ir. J. de Hoogh
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.mr. H.G. Schermers
dr.mr. J.G.W. Simons
dr. A. Szász
R.S.L.M. de Vilder
prof.dr. M. Weisglas
E.R. Wieldraaijer

Werkgeversleden

mr. L. Antonini (VNG)
drs. A.J. Basoski (VNO)
mr. M.H.P. Braakman (KNOV)
mr. R.C.M. Chorus (NCW)
drs. W.J.J. van Diepenbeek (NVO)
dr. L. Doorn (VNO)
G.J. Doornbos (3 CLO' S)
drs. A.A. Jaarsma (3 CLO' S)
jhr. ir. W. Laman Trip (NVO)
J. Poot (VNO)
drs. J.J. Schouten (3 CLO' S)
prof.dr. P.H.A.M. Verhaegen (VNO)
drs. H.A. Vos (EVO)
drs. R. Walthuis (NVO)
mr. L.J.C. van der Ziel (AGV)
drs. W.A. Zuidhof (NCW)

Werknemersleden

H. van Eekert (FNV)
drs. T. Etty (FNV)
K. van der Meer (CNV)
W.W. Muller (MHP)
mr. B. Pronk (CNV)
drs. P.J.G.M. van Rens (FNV)
Th. Swart (CNV)
drs. W.W.M. Wagenmans (FNV)

Adviserende leden

mr. G.C. van Dam
drs. G.H.E. Hilkens
mr. C.W.M. Lustenhouwer
ir. J. Nieuwenhuize
mr. Ph.H. Noordwal
P.A.A. Spijkers
U. Tukker

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. D. Bark (BZ)
J. R. v. Blankenstein (SZW)
drs. A. Bogaard (L&V)
E. J. Bosch (Fin)
drs. F. A. Engering (EZ)
mr. J. H. W. Fietelaars (BZ)
drs W. Kok (V&W)
mr. L. Kuiper (EZ)
mr. J. P. M. H. Merckelbach (AZ)
ir. E. Pierhagen (L&V)
prof. dr. F. W. Rutten (EZ)
drs. P. Stek (Fin)
drs. L. M. P. M. van Ulden (BZ)
drs. A. Vervaet (SZW)

Secretariaat:

drs. G. de Jong
drs. J. W. Nelson
mevrouw C. A. van Zutphen

BIJLAGE

VAN ÉÉN AARDE NAAR ÉÉN WERELD

Een studie van de Mondiale Commissie voor Milieu en Ontwikkeling

1. In het midden van de 20ste eeuw hebben wij onze planeet voor het eerst vanuit de ruimte gezien. Misschien zullen historici ooit tot de slotsom komen dat dit beeld een ingrijpende invloed op ons denken heeft gehad dan de omwenteling die Copernicus in de 16e eeuw heeft veroorzaakt met zijn ideeën die het beeld dat de mensen van zich zelf hadden totaal wijzigden. Doordat hij aantoonde dat de Aarde niet het middelpunt van het universum is. Vanuit de ruimte zien wij een kleine broze bol, we zien niet de menselijke activiteiten en de bouwwerken, maar een patroon van wolkenformaties, oceanen, begroeiing en verschillende soorten grond. Doordat de mensheid niet in staat is zijn activiteiten in dat patroon in te passen, ondergaan de ecosystemen ingrijpende veranderingen. Een groot aantal van deze veranderingen gaat gepaard met levensbedragende gevaren. Deze onontkoombare realiteit moeten wij onder ogen zien – en weten te beheersen.

2. Gelukkig valt deze nieuwe realiteit samen met geheel nieuwe, positievere ontwikkelingen. Wij kunnen tegenwoordig gegevens en goederen sneller rond de aarde zenden dan ooit tevoren; wij kunnen meer voedselen en meer goederen produceren met een geringere investering van hulpbronnen; onze wetenschap en technologie bieden ons althans de mogelijkheid diepgaander te onderzoeken wat er zich in de natuur afspeelt en hierin een beter inzicht te krijgen. Vanuit de ruimte kunnen wij de aarde zien en bestuderen als een organisme dat voor zijn gezondheid afhankelijk is van de gezondheid van alle samenstellende delen. Wij beschikken over de mogelijkheden menselijke aangelegenheden in overeenstemming te brengen met de wetten van de natuur en hierbij te gedijen. Bij dit alles legt ons cultureel en geestelijk erfgoed ons verplichtingen op wat ons economisch handelen en de zorg voor de aarde aangaat.

3. Deze Commissie is ervan overtuigd dat mensen een voorspoediger, rechtvaardiger en veiliger toekomst kunnen opbouwen. Ons rapport «Onze gemeenschappelijke toekomst» behelst niet een voorspelling van een steeds verder voortschrijdend verval van ons milieu, van toenemende armoede en groeiende problemen in een steeds sterker vervuilde wereld te midden van steeds verder slinkende hulpbronnen. Integendeel, wij zien de mogelijkheid van een nieuw tijdperk van economische groei, uitgaande van een beleid dat de in de natuur beschikbare hulpbronnen in stand houdt en uitbreidt. En wij zijn van oordeel dat die groei absoluut essentieel is om de bittere armoede te bestrijden die in grote delen van de ontwikkelingswereld alleen maar ernstiger vormen aanneemt.

4. Deze toekomstverwachting van de Commissie is echter alleen maar gerechtvaardigd wanneer men zich op het politieke vlak vastberaadt inzet om onverwijld een begin te maken met een goed beheer van de hulpbronnen in de natuur om zo te waarborgen dat de mensheid zich niet alleen voortdurend verder kan ontwikkelen, maar dat zij ook kan overleven. Wij geven geen toekomstvoorspellingen; wij doen alleen een mededeling – een dringende mededeling, gebaseerd op de jongste en beste wetenschappelijke gegevens –; wij wijzen er nadrukkelijk op dat het de hoogste tijd is om passende besluiten te nemen om de hulpbronnen zeker te stellen voor deze en komende generaties. Wij geven geen gedetailleerde blauwdruk voor maatregelen die moeten worden getroffen, maar wij wijzen een weg voor een bredere samenwerking tussen de verschillende volkeren.

I. DE MONDIALE UITDAGING**1. Successen en mislukkingen**

5. Wie zoekt naar succes en tekenen van hoop, vindt er vele: de kindersterfte daalt, de verwachte levensduur van mensen stijgt; het aantal volwassenen in

de wereld dat kan lezen en schrijven neemt toe; het aantal kinderen dat naar school gaat breidt zich uit; en de mondiale voedselproductie groeit sneller dan de bevolking.

6. Maar dezelfde processen die deze vooruitgang teweeg hebben gebracht, hebben ook geleid tot ontwikkelingen die deze planeet en zijn bewoners niet lang kunnen verdragen. Deze ontwikkelingen zijn altijd onderverdeeld in gebrek aan «ontwikkeling» en gebrek aan een goed beheer van ons menselijk leefmilieu. Wat de «ontwikkeling» betreft, kan worden opgemerkt dat er hedentendage meer mensen in de wereld honger lijden dan ooit tevoren en dat dit aantal alleen maar stijgt. Hetzelfde geldt voor het aantal mensen dat niet kan lezen of schrijven, het aantal mensen dat het moet stellen zonder veilig water of veilige, gezonde huisvesting en het aantal mensen dat geen hout heeft om vuur te stoken waarop zij kunnen koken en waarbij zij zich kunnen warmen. De kloof tussen rijke en arme landen wordt steeds breder – niet smaller – en gezien de huidige ontwikkelingen en institutionele regelingen is er ook weinig vooruitzicht op een kentering.

7. Ook ten aanzien van het milieu voltrekken zich ontwikkelingen die de planeet drastisch dreigen te veranderen, die het leven van vele plante- en diersoorten op aarde bedreigen, en ook dat van de mens. Ieder jaar opnieuw verwordt 6 miljoen hectare produktieve grond tot waardeloze woestijn. Berekend over een periode van dertig jaar, komt dit neer op een gebied met een oppervlak dat ruwweg even groot is als Saoedi-Arabië. Elk jaar wordt meer dan 11 miljoen hectare bos vernietigd en dat komt, berekend over een periode van dertig jaar, neer op een gebied met ongeveer de omvang van India.

Een groot deel van deze bosgebieden wordt getransformeerd in slechte landbouwgrond die zo weinig opbrengt dat de boeren er niet van kunnen leven. In Europa sterven bossen af door zure regen en die regen vervuult meren en verwoest het artistiek en bouwkundig erfdeel van de landen. Vermoedelijk zijn hierdoor al grote stukken grond zo zeer verzuurd dat er weinig hoop is dat die grond ooit nog hersteld kan worden. Door verbranding van fossiele brandstoffen komt er kooldioxide in de atmosfeer, waardoor het geleidelijk warmer op aarde wordt. Dit «broeikas-effect» zou wel eens kunnen maken dat tegen het begin van de volgende eeuw de gemiddelde temperaturen over de gehele wereld voldoende zijn gestegen dat landbouwgebieden komen te verschuiven, het niveau van de zee stijgt, kuststeden overstromen en nationale economieën volledig ontwricht raken. Andere industriële gassen dreigen de beschermende ozonlaag van onze planeet zo zeer aan te tasten dat het aantal gevallen van kanker bij mensen en dieren sterk zal kunnen toenemen en de voedselketen in de oceanen zou worden ontwricht. Industrie en landbouw voegen giftige stoffen toe aan de menselijke voedselketen en het grondwater op diepten waarop dit onmogelijk kan worden gezuiverd.

8. De nationale regeringen en multilaterale instellingen realiseren zich in toenemende mate dat economische ontwikkeling niet los te zien is van milieu-aangelegenheden; vele vormen van ontwikkeling tasten de hulpbronnen in de natuur aan waarop zij moeten zijn gebaseerd, en de achteruitgang van het milieu kan de economische ontwikkeling ondergraven. Armoede is een belangrijke oorzaak, maar ook een gevolg van de mondiale milieuproblematiek. Het heeft dan ook weinig zin te proberen milieuproblemen aan te pakken, zonder deze in breder verband te zien en hen te plaatsen tegen de achtergrond van de factoren die aan de armoede in de wereld en de ongelijkheid tussen de verschillende landen ten grondslag liggen.

9. Op grond van al deze overwegingen werd in 1983 de Mondiale Commissie voor Milieu en Ontwikkeling in het leven geroepen door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties. De Commissie is een onafhankelijk orgaan, dat banden heeft met regeringen en het stelsel van de VN, die er echter geen zeggenschap over hebben. Krachtens haar mandaat heeft de Commissie drie doelstellingen: opnieuw de cruciale vraagstukken in verband met milieu en ontwikkeling bestuderen en reële voorstellen doen om hiervoor een oplossing te vinden; nieuwe vormen van internationale samenwerking inzake deze problemen voorstellen, die het beleid en de gang van zaken in de richting van

de benodigde veranderingen zullen helpen sturen, en meer begrip en een grotere inzet bewerkstelligen bij individuele personen, vrijwilligersorganisaties, bedrijven, instellingen en regeringen om daadwerkelijk iets te ondernemen.

10. Naar aanleiding van onze besprekingen en van de verklaringen van mensen tijdens de openbare hoorzittingen die wij op vijf continenten hebben gehouden, zijn alle commissieleden zich gaan concentreren op één centraal thema: op het gebied van ontwikkeling valt er tegenwoordig veelal een tendens waar te nemen van toenemende armoede en een groeiend aantal kwetsbare mensen, terwijl tegelijkertijd het milieu achteruitgaat. Hoe valt het ontwikkelen te rijmen met het vooruitzicht dat de wereld in de volgende eeuw twee keer zoveel mensen zal tellen, die het moeten doen met hetzelfde milieu? Dit besef gaf ons een bredere kijk op ontwikkeling. Wij zijn ontwikkeling niet alleen gaan zien in de beperkte context van economische groei in ontwikkelingslanden, maar het is ons duidelijk geworden dat er een nieuwe koers moet worden uitgezet, dat moet worden gestreefd naar aanhoudende vooruitgang van de mens. Hierbij gaat het niet alleen maar om enkele plaatsen en enkele jaren, maar om de gehele planeet tot in de verre toekomst. Zo wordt «aanhoudende ontwikkeling» een doel dat niet alleen de «ontwikkelingslanden» maar ook de geïndustrialiseerde landen moeten nastreven.

2. De onderling samenhangende crises

11. Tot voor kort was onze planeet een grote wereld waarin menselijke activiteiten en de gevolgen hiervan keurig waren ingedeeld in landen, sectoren (energie, landbouw, handel) en meer algemene aandachtsgebieden (milieu, economie, sociale problematiek). Die indeling is begonnen te vervagen. Dit geldt met name voor de verschillende mondiale «crises» die iedereen met zich vervullen, in het bijzondere gedurende de afgelopen tien jaar. Deze crises staan niet los van elkaar: een milieucrisis, een ontwikkelingscrisis, een energiecrisis, ze vormen een geheel.

12. Onze planeet maakt een periode van enorme groei en ingrijpende veranderingen door. De 5 miljard mensen die erop wonen moeten in een eindig milieu ruimte maken voor een nieuwe samenleving. De omvang van de bevolking zou zich volgens de VN-prognoses ergens in de volgende eeuw kunnen stabiliseren op tussen 8 en 14 miljard. Meer dan 90% van de bevolkingsaanwas zal plaatsvinden in de armste landen en 90% van die groei concentreert zich dan bovendien in steden die reeds overbevolkt zijn.

13. De economische activiteit is verveelvoudigd, waardoor een wereld economie van \$ 13 biljoen is ontstaan, die in de komende vijftig jaar vervijf- of vertienvoudigd kunnen worden. De industriële productie is in de afgelopen eeuw vervijftigvoudigd, waarbij moet worden opgemerkt dat viervijfde van die groei zich heeft voltrokken sedert 1950. Deze cijfers weerspiegelen en voorspellen ingrijpende gevolgen voor de biosfeer, aangezien de wereld investeert in huizen, vervoer, boerderijen en industrieën. Voor een groot gedeelte van de economische groei worden grondstoffen gewonnen uit bossen, de bodem, de zee en verschillende wateren.

De Mondiale Commissie voor Milieu en Ontwikkeling kwam voor het eerst bijeen in oktober 1984. 900 Dagen later, in april 1987, bracht zij haar rapport uit. In dat korte tijdsbestek:

- Escaleerde de door droogte ontstane milieu-ontwikkelingscrisis in Afrika, waardoor 35 miljoen mensen gevaar lopen en er misschien al een miljoen zijn gestorven.

- Heeft een lek in een verdelgingsfabriek in Bhopal in India meer dan 2000 mensen het leven gekost en bij nog eens meer dan 200.000 mensen het gezichtsvermogen vernietigd en verwondingen veroorzaakt.

- Zijn in Mexico City tanks met vloeibaar gas ontploft, waardoor 1000 mensen het leven hebben verloren en nog eens duizenden dakloos werden.

* Is een kernreactor in Tsjernobyl ontploft, waardoor de fallout zich verspreidde over heel Europa en mensen in de toekomst grotere kans hebben op kanker.

* Zijn er tijdens een brand in een opslagplaats in Zwitserland landbouwchemicaliën, oplosmiddelen en kwik in de Rijn terechtgekomen, waardoor miljoenen vissen zijn gestorven en het drinkwater in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland besmet dreigde te raken.

* Zijn naar schatting 60 miljoen mensen overleden aan ingewandstoornissen die te maken hebben met onveilig drinkwater en ondervoeding; de meeste slachtoffers waren kinderen.

14. Nieuwe technologie is een belangrijke bron van economische groei en deze technologie biedt weliswaar de mogelijkheid het gevaarlijk snelle gebruik van eindige hulpbronnen te vertragen, maar brengt ook grote risico's met zich, waaronder nieuwe vormen van verontreiniging en ook de invoering van nieuwe vormen van leven op onze planeet, die het verloop van de evolutie ingrijpend zouden kunnen veranderen. Intussen groeien de industrieën die het sterkst afhankelijk zijn van de hulpbronnen in de natuur en de ernstigste verontreiniging veroorzaken het snelst in de ontwikkelingswereld, waar niet alleen de grootste behoefte bestaat aan groei, maar ook de minste mogelijkheden zijn om de schadelijke neveneffecten in te dammen.

15. Deze onderling samenhangende veranderingen hebben de wereldeconomie en de wereldecologie op nieuwe manieren gekoppeld. In het verleden hebben wij ons zorgen gemaakt over de gevolgen van economische groei voor het milieu. Thans moeten wij ons bezighouden met de gevolgen van de overbelasting van het milieu – verslechtering van de bodem, achteruitgang van de kwaliteit van de waterhuishouding, de atmosfeer en de bossen – voor onze economische vooruitzichten. In het meer recente verleden zijn wij geconfronteerd met het feit dat de landen in snel tempo sterker economisch afhankelijk worden van elkaar. Nu moeten wij wennen aan een versnelling van de onderlinge afhankelijkheid tussen landen op ecologisch gebied. Ecologie en economie raken steeds nauwer met elkaar verbonden – op plaatselijk, regionaal, nationaal en mondiaal niveau – zodat een ononderbroken reeks van oorzaken en gevolgen ontstaat.

16. Verarming van plaatselijke hulpbronnen kan leiden tot verarming in een bredere omtrek: ontbossing door boeren in het hoogland leidt tot overstroming van boerenbedrijven in het laagland; verontreiniging door fabrieken ontnemt plaatselijke vissers hun vangst. Dit soort cirkelgang doet zich thans zowel nationaal als regionaal voor. Door de achteruitgang van de landbouwgronden worden thans miljoenen mensen tot vluchtelingen gemaakt. De ontbossing in Latijns-Amerika en Azië veroorzaakt meer overstromingen en leidt daardoor tot grotere vernielingen in laag gelegen, benedenstroomse landen. Zure regen en radioactieve neerslag komen ook buiten de grenzen van Europa steeds vaker voor. Vergelijkbare verschijnselen doen zich al op mondiaal niveau voor, zoals een algehele stijging van de temperatuur en de aantasting van de ozonlaag. Internationaal verhandelde gevaarlijke chemische stoffen komen ook in ons voedsel dat zelf weer internationaal verhandeld wordt. In de volgende eeuw zou, onder de druk van de milieugesteldheid, de bevolkingstrek snel grotere vormen kunnen aannemen, terwijl hieraan striktere grenzen wordt gesteld dan thans het geval is.

17. In de afgelopen decennia zijn in de ontwikkelingswereld levensbedreigende milieuproblemen gerezen. Er ontstaat druk op het platteland doordat er steeds meer boeren en landarbeiders komen. De steden vullen zich met mensen, auto's en fabrieken. Toch moeten deze ontwikkelingslanden tegelijkertijd functioneren in een wereld waarin de kloof ten aanzien van de beschikbare hulpbronnen tussen de meeste ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde landen steeds breder wordt, waarin de geïndustrialiseerde wereld de dienst uitmaakt bij de regelgeving in

bepaalde belangrijke internationale organisaties en waarin de geïndustrialiseerde wereld reeds een groot deel van het ecologisch kapitaal van onze planeet heeft verbruikt. Deze ongelijkheid is het belangrijkste «milieuprobleem» van deze planeet; het is ook het belangrijkste «ontwikkelingsprobleem».

18. De internationale economische betrekkingen vormen voor het milieubeleid in vele ontwikkelingslanden een probleem op zich. Landbouw, bosbouw, energieproductie en mijnbouw leveren in vele ontwikkelingslanden minstens de helft van het nationaal produkt op en zorgen voor een nog groter percentage van de bestaansmiddelen en de werkgelegenheid. De uitvoer van natuurlijke hulpbronnen blijft voor hun economieën een belangrijke factor, met name waar het de minst ontwikkelde landen betreft. De meeste van deze landen staan onder zware, zowel internationale als nationale economische druk, om hun natuurlijke rijkdommen uit te buiten.

19. De recente crisis in Afrika vormt de beste en meest tragische illustratie van de manieren waarop economie en ecologie kunnen leiden tot destructieve interactie en uiteindelijk tot een ramp. De oorsprong van die crisis ligt in droogte, maar de werkelijke oorzaken liggen dieper. Deze zijn deels terug te voeren tot nationaal beleid, dat te laat, te weinig aandacht schonk aan de behoeften van kleine boeren en aan de bedreigingen die het gevolg zijn van de snelle bevolkingsaanwas. Die oorzaken liggen zelfs in het mondiale economische stelsel dat meer aan een arm werelddeel onttrekt dan het erin stopt. Doordat zij hun schulden niet kunnen aflossen, zijn Afrikaanse landen die afhankelijk zijn van de verkoop van grondstoffen genoodzaakt hun toch al kwetsbare grond zo te exploiteren dat deze uitgeput raakt, waardoor goed land in woestijn verandert.

Handelsbelemmeringen in rijke landen – en in vele ontwikkelingslanden – maken het voor Afrikaanse landen moeilijk hun goederen met een redelijke winst te verkopen, waardoor de ecologische systemen nog weer zwaarder onder druk komen te staan. De hulp van donorlanden is niet alleen ontoereikend geweest, maar was ook maar al te vaak zo gestructureerd dat het belang van de hulpverlenende landen meer nadruk kreeg dan de behoefte van de ontvangende landen.

De Commissie heeft gezocht naar mogelijkheden om te komen tot duurzame mondiale ontwikkeling, ook in de 21ste eeuw. Tussen de publikatie van ons rapport en de eerste dag van de 21ste eeuw liggen nog ongeveer 5000 dagen. Wat voor milieurampen staan ons in die 5000 dagen nog te wachten?

Gedurende de jaren zeventig werden jaarlijks tweemaal zoveel mensen getroffen door «natuurrampen» als in de jaren zestig. De rampen die het meest direct verband hielden met wanbeheer van milieu en ontwikkeling – droogte en overstromingen – eisten verreweg de meeste slachtoffers en dit aantal is sterk gestegen. In de jaren zestig werden jaarlijks ongeveer 18,5 miljoen mensen getroffen door droogte; in de jaren zeventig waren dit er 24,4 miljoen. In het begin van de jaren zestig werden 5,2 miljoen mensen per jaar getroffen door overstromingen; in 1970 was hun aantal gestegen tot 15,4 miljoen. Ook het aantal slachtoffers van cyclonen en aardbevingen vloog omhoog, omdat steeds meer armen onveilige huizen op gevaarlijke grond zijn gaan bouwen.

Over de jaren tachtig hebben wij nog geen gegevens. Maar wij weten wel dat er tot nu toe al 35 miljoen mensen zijn getroffen, alleen al door de droogte in Afrika en dat tientallen miljoenen het slachtoffer zijn geworden van droogte in India, waar men de situatie beter in de hand heeft en het geheel minder in de publiciteit komt. Uit de ontboste delen van de Andes en de Himalaya stroomt het water met steeds groter geweld naar beneden. Het ziet er naar uit dat de rampzalige ontwikkelingen in de jaren tachtig zich zullen voortzetten in door talloze crises geplaagde jaren negentig.

20. Ook de produktie in andere ontwikkelingsgebieden ondervindt soortgelijke gevolgen van zowel fouten op plaatselijk niveau als het functioneren van de internationale economische stelsels. Als gevolg van de

«schulden crisis» in Latijns-Amerika, worden de natuurlijke hulpbronnen van dat continent thans niet gebruikt voor ontwikkeling, maar voor aflossing van financiële verplichtingen aan schuldeisers elders in de wereld. Deze benadering van het schuldenprobleem is vanuit verschillende oogpunten gezien kortzichtig: economisch, politiek en milieutechnisch. Door deze benadering moeten betrekkelijk arme landen accepteren dat de armoede toeneemt, terwijl tegelijkertijd toenemende hoeveelheden schaarse hulpbronnen worden uitgevoerd.

21. De meeste ontwikkelingslanden hebben thans een lager inkomen per hoofd van de bevolking dan aan het begin van dit decennium. Toenemende armoede en werkloosheid hebben de druk op de in de natuur beschikbare hulpbronnen verzwakt, omdat meer mensen werden gedwongen hierop directer terug te vallen. Vele regeringen hebben hun inspanningen om het milieu te beschermen en ecologische overwegingen te betrekken bij ontwikkelingsplanning sterk verminderd.

22. De steeds ernstiger, zich steeds verder uitbreidende milieucrisis zou wel eens een grotere bedreiging voor de nationale veiligheid – en zelfs voor het voortbestaan van de mensheid kunnen vormen dan goedgewapende kwaadwillende buurlanden en vijandige bondgenootschappen. In bepaalde delen van Latijns-Amerika, Azië, het Midden-Oosten en Afrika begint de achteruitgang van het milieu al politieke onrust en internationale spanningen te veroorzaken. Toen onlangs een groot deel van de agrarische productie in de Afrikaanse droge akkerbouwgebieden verloren ging, had dit ernstiger gevolgen dan wanneer een binnentrekend leger de tactiek van de verschroeide aarde had toegepast. Toch besteden de meeste getroffen regeringen veel grotere bedragen aan het beschermen van hun mensen tegen binnendringende legers dan tegen de oprukkende woestijn.

23. Over de gehele wereld belopen de militaire uitgaven \$ 1 biljoen per jaar en dit bedrag blijft groeien. In vele landen gaat een zo groot gedeelte van het bruto nationaal produkt op aan militaire uitgaven, dat hierdoor op zichzelf al grote schade wordt toegebracht aan de ontwikkelingsinspanningen van die landen. Regeringen hebben de neiging «veiligheid» te benaderen vanuit een traditionele zienswijze. Dit blijkt wel het duidelijkst uit de pogingen om veiligheid te bereiken door het ontwikkelen van nucleaire wapensystemen die de hele planeet zouden kunnen vernietigen. Studies wijzen uit dat de koude, donkere nucleaire winter, die volgt op zelfs een beperkte kernoorlog het planten- en dierenecosysteem zouden kunnen vernietigen en eventuele overlevenden zou achterlaten op een totaal verwoeste planeet die er heel anders uitziet dan de planeet die hun erfdel was.

24. De bewapeningswedloop – overal ter wereld – legt beslag op hulpbronnen die productiever zouden kunnen worden gebruikt ter vermindering van de dreigingen voor de veiligheid die ontstaan door tegenstrijdige belangen ten aanzien van het milieu en de wrokgevoelens die worden aangewakkerd door de wijdverbreide armoede.

25. De inspanningen die men zich hedentendage getroost om de vooruitgang van de mens veilig te stellen en te handhaven, teneinde in behoeften van mensen te voorzien, en om ambities van mensen te verwezenlijken, zijn veelal niet vol te houden – en dit geldt voor zowel de rijke als de arme landen. Zij plunderen hun natuurlijke rijkdommen en dit zal niet lang kunnen voortduren zonder een algehele uitputting daarvan. Als we de rekening opmaken, vertoont de balans van onze generatie misschien een batig saldo, maar onze kinderen zullen de verliezen erven. Wij lenen van toekomstige generaties, zonder dat wij van plan zijn of het vooruitzicht hebben die lening te zullen aflossen. Zij zullen ons misschien vervloeken om onze spijzucht, maar de schuld die wij aan hen hebben zullen zij nooit kunnen incasseren. Wij handelen zoals wij dat doen omdat niemand ons op de vingers tikt: toekomstige generaties stemmen niet; zij hebben geen politieke of financiële macht; zij kunnen onze beslissingen niet bestrijden.

26. Maar de resultaten van onze lichtzinnigheid zullen de keuzemogelijkheden voor toekomstige generaties snel elimineren. Van

degenen die thans beslissingen nemen zijn de meesten dood voordat de planeet echt ernstige gevolgen begint te voelen van zure regen, algemene temperatuurstijging, aantasting van de ozonlaag of de wijdverbreide woestijnvorming en het verloren gaan van allerlei soorten planten en dieren. De meeste jonge stemgerechtigden van vandaag zullen dan nog in leven zijn. Tijdens de hoorzittingen van de Commissie waren het de jongeren, degenen die het meest te verliezen hebben, die de grootste kritiek hadden op de manier waarop wij thans onze planeet beheren.

3. Aanhoudende ontwikkeling

27. De mensheid beschikt over de mogelijkheden om te zorgen dat de ontwikkeling steeds voortgaat – om te zorgen dat deze voorziet in de behoeften van vandaag, zonder daarbij het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien, in gevaar te brengen. Het begrip aanhoudende ontwikkeling impliceert dat er grenzen zijn – geen absolute grenzen maar begrenzingen, die door de huidige stand van de technologie en de organisatie van de samenleving worden opgelegd aan de rijkdommen van de natuur; begrenzingen die ook worden bepaald door het vermogen van de biosfeer om de gevolgen van menselijke activiteiten te absorberen.

Technologie en organisatie van de samenleving kunnen echter niet alleen worden beheerst, maar ook verbeterd om zo de weg te effenen naar een nieuw tijdperk van economische groei. De Commissie gelooft dat armoede op grote schaal niet langer onvermijdelijk is. Armoede is niet alleen een kwaad op zich, maar aanhoudende ontwikkeling impliceert ook dat in de basisbehoeften van alle mensen moet worden voorzien en dat iedereen de kans moet krijgen zijn streven naar een beter leven te verwezenlijken. Een wereld waarin armoede endemisch is, zal altijd een prooi zijn voor ecologische en andere rampen.

28. Om in essentiële behoeften te kunnen voorzien, is niet alleen een nieuw tijdperk van economische groei nodig voor landen waarin de meeste mensen arm zijn, maar ook een bepaalde waarborg dat deze armen eerlijk zullen de en in de middelen die nodig zijn om die groei te dragen. Deze vorm van bijdrage zou te zijn bevorderen door politieke stelsels die waarborgen bieden voor daadwerkelijke deelneming van de burgers aan de besluitvorming en door een ruimere mate van democratie bij de internationale besluitvorming.

29. Aanhoudende mondiale ontwikkeling impliceert dat degenen die ruimer bedeed zijn zich in hun leefwijze aanpassen aan het ecologisch potentieel van onze planeet – bij voorbeeld in hun energiegebruik. Bovendien kan een snelle bevolkingsaanwas de beschikbare hulpbronnen nog sterker onder druk zetten en een stijging van de levensstandaard vertragen; aanhoudende ontwikkeling kan dan ook uitsluitend worden nagestreefd als de omvang en de groei van de bevolking in de pas blijven met de verandering van het productiepotentieel van het ecosysteem.

30. Toch is aanhoudende ontwikkeling al met al niet het bereiken van een statisch evenwicht, maar eerder een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige, als huidige behoeften. Wij willen niet beweren dat dit een gemakkelijk of ongecompliceerd proces is. Er zullen pijnlijke keuzen moeten worden gemaakt. Aanhoudende ontwikkeling moet dan ook in laatste instantie steunen op politieke bereidheid.

4. De Kloof tussen de verschillende instellingen

31. Aanhoudende ontwikkeling en de mondiale uitdagingen van milieu en ontwikkeling, die niet los van elkaar zijn te denken, bezorgen zowel nationale als internationale instellingen, die werden opgericht met beperkte doelstellingen en een nauwkeurig afgebakend terrein hebben, de nodige problemen. De regeringen hebben in het algemeen niet voldoende willen inzien dat zij zichzelf zullen moeten veranderen om te kunnen inspelen op de

snelheid en de omvang van mondiale veranderingen. De uitdagingen hangen onderling samen en vormen een geïntegreerd geheel; dit vergt een brede aanpak, gesteund door brede lagen van de bevolking.

32. Toch werken de meeste instellingen die zich voor deze uitdagingen gesteld zien veelal onafhankelijk en weinig gecoördineerd; zij hebben een betrekkelijk beperkt mandaat en een gesloten besluitvormingsproces. Degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het beschermen van het milieu behoren tot andere instellingen dan degenen die verantwoordelijk zijn voor het besturen van de economie. De werkelijke wereld van onderling samenhangende economische en ecologische systemen zal niet veranderen; het beleid en de instellingen die zich hiermee bezighouden moeten dit wel.

33. Er ontstaat steeds grotere behoefte aan doeltreffende internationale samenwerking om ecologie en economie in hun onderlinge afhankelijkheid daadwerkelijk te sturen. Toch is tegelijkertijd het vertrouwen in internationale organisaties tanende en de steun waarop zij kunnen rekenen neemt af.

34. De andere institutionele leemte bij het pareren van de uitdagingen waarvoor milieu en ontwikkeling ons stellen, is het feit dat regeringen degenen wier beleidsmaatregelen het milieu schade berokkenen, niet verplichten hun beleid zodanig om te buigen dat die achteruitgang van het milieu wordt voorkomen. De bezorgdheid over het milieu is ontstaan door de schade die werd veroorzaakt door de snelle economische groei na de Tweede Wereldoorlog. De regeringen werden onder druk gezet door hun burgers om de rommel op te ruimen en zij stelden ministeries en instanties voor milieuzaken in die hiermee werden belast. Vele hiervan hebben – binnen de grenzen van hun bevoegdheden – zeer goede resultaten bereikt ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van lucht en water en de verruiming van andere hulpbronnen. Maar een groot gedeelte van hun werkzaamheden kwam per definitie als mosterd na de maaltijd: de aangerichte schade moest worden hersteld. De milieu-instanties zetten zich in voor *herbossing*, *herwinning* van land dat tot woestijn geworden was, *herstel* van natuurlijke leefgebieden en *herstel* van ongerepte gebieden.

35. Door het bestaan van dit soort instanties kregen vele regeringen en hun burgers ten onrechte de indruk dat deze instanties zelf in staat zouden zijn de rijkdommen in de natuur te beschermen en te verbeteren. Toch gaan vele geïndustrialiseerde landen – en ook de meeste ontwikkelingslanden – zwaar gebukt onder de economische last van problemen die in het verleden zijn ontstaan, zoals lucht- en waterverontreiniging, uitputting van grondwater, en de steeds verdergaande verspreiding van giftige chemische stoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Sinds kort komen daar nog andere problemen bij – erosie, woestijnvorming, verzuring, de toepassing van nieuwe chemische stoffen en ook nieuwe vormen van afval – die rechtstreeks verband houden met beleid en activiteiten op het gebied van landbouw, industrie, energievoorziening, bosbouw en vervoer.

36. De ministeries van economische zaken en de vakministeries ontbreekt het vaak aan visie: ze houden zich te zeer bezig met de omvang van produktie of groei. De ministeries van industrie letten wel op produktiecijfers, maar de bijbehorende verontreiniging valt onder de competentie van de ministeries van milieuzaken. Elektriciteitsmaatschappijen produceren energie, terwijl de zure verontreiniging die zij ook teweeg brengen, moet worden bestreden door andere instanties. Wat er thans moet gebeuren, is dat de nationale ministeries van economische zaken en de vakministeries de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor de kwaliteit van die delen van het menselijk leefmilieu die de gevolgen ondervinden van hun beslissingen; milieu-instanties moeten ruimere bevoegdheden krijgen om de gevolgen van niet-duurzame ontwikkelingen op te vangen.

37. Hetzelfde soort veranderingen zou zich moeten voltrekken in internationale instanties die zich bezighouden met leningen voor ontwikkelingsdoeleinden, met handelsvoorschriften, ontwikkeling van de landbouw enz. Het heeft lange tijd geduurd eer zij rekening gingen houden met de uitwerking van hun activiteiten op het milieu, hoewel sommige op dit punt van goede wil zijn.

38. Schade aan het milieu kan alleen maar tevoren worden beoordeeld en worden voorkomen als het beleid niet alleen wordt beoordeeld op zijn economische, handels- en energietechnische, agrarische en andere aspecten maar ook op zijn ecologische aspecten. Al deze aspecten moeten op dezelfde agenda staan in dezelfde nationale en internationale instellingen.

39. Deze heroriëntatie is een van de belangrijkste institutionele hindernissen die in de jaren negentig en daarna moeten worden genomen. Hiertoe zijn belangrijke institutionele ontwikkelingen en hervormingen vereist. Vele landen die te arm of te klein zijn of die gebrek hebben aan leidinggevende capaciteit zullen het moeilijk vinden dit zonder hulp te doen. Zij hebben financiële en technische hulp, maar ook opleiding nodig. De noodzaak tot verandering geldt evenwel voor alle landen, groot en klein, rijk en arm.

II. BELEIDSLIJNEN

40. De Commissie heeft haar aandacht gericht op vraagstukken met betrekking tot de bevolking als zodanig, het veilig stellen van de voedselvoorziening, het verloren gaan van rassen en soorten en genetische hulpbronnen, energie, industrie en menselijke nederzettingen – zij is zich daarbij volledig bewust van het feit dat al deze gebieden onderling verband houden en niet los van elkaar zijn te bezien. Dit gedeelte bevat slechts enkele van de vele aanbevelingen van de Commissie.

1. Bevolking en menselijk potentieel

41. In vele delen van de wereld groeit de bevolking zo snel dat de beschikbare natuurlijke rijkdommen hierop niet zijn berekend en dat zij voorbaat geen redelijke kans bestaat op verbetering in huisvesting, gezondheidszorg, voedsel- en energievoorziening.

42. Het gaat niet alleen maar om aantallen mensen, maar ook om hoe die aantallen zich verhouden tot beschikbare hulpbronnen. Daarom moet het «bevolkingsvraagstuk» dan ook ten dele worden aangepakt door te trachten de massale armoede uit te bannen, om zo te komen tot een billijker verdeling van hulpbronnen, en door het geven van voorlichting om te zorgen dat mensen beter in staat zijn deze hulpbronnen te beheren.

43. Er moeten dringend maatregelen worden genomen om de veel te sterke bevolkingsaanwas in te dammen. De keuzen die wij thans maken zullen mede bepalen op welk niveau de bevolking zich in de loop van de komende eeuw zal stabiliseren binnen de marge van 6 miljard. Het gaat hier echter niet uitsluitend om demografie als zodanig; het gaat ook om faciliteiten en voorlichting om zelf de omvang van een gezin te kunnen bepalen op zodanige wijze dat – met name voor vrouwen – inhoud wordt gegeven aan het fundamentele recht van de mens op zelfbeschikking.

44. Regeringen van landen waarin hieraan behoefte bestaat, moeten een bevolkingsbeleid in de breedste zin ontwikkelen voor de lange termijn en moeten een campagne opzetten om dit beleid ten uitvoer te leggen; om de sociale, culturele en economische motivatie voor gezinsplanning te versterken en aan iedereen die dit wenst, voorlichting te geven, voorbehoedsmiddelen te verschaffen en de benodigde diensten te verlenen.

45. De ontwikkeling van het menselijk potentieel is van essentieel belang, niet alleen om de technische kennis en vaardigheden op te bouwen, maar ook om nieuwe waarden te scheppen om mensen en volken te helpen, het hoofd te bieden aan de snel veranderende realiteiten ten aanzien van maatschappelijke structuren en verhoudingen, milieu en ontwikkelingen. Als alle mensen ter wereld over dezelfde kennis beschikken, zouden zij elkaar begrijpen en een grotere bereidheid hebben om de in de wereld beschikbare hulpbronnen eerlijk te delen.

46. Mensen die leven in stamverband en inheemse bevolkingen verdienen speciale aandacht, aangezien de economische ontwikkeling hun traditionele leefwijze verstoort – een leefwijze die de moderne samenlevingen heel wat

lessen kan leren op het gebied van het beheer van hulpbronnen in de complexe ecosystemen in bossen, bergen en niet bevoelde landbouwgronden. Sommige van deze bevolkingsgroepen dreigen vrijwel uit te sterven door de niets ontziende ontwikkelingen waarover zij geen zeggenschap hebben. Hun traditionele rechten dienen te worden erkend en zij moeten een doorslaggevende stem hebben in het formuleren van het beleid over de ontwikkeling van hulpbronnen in de gebieden waar zij wonen.

2. Het veilig stellen van de voedselvoorziening: het potentieel in stand houden

47. De mondiale graanproductie is gestadig sneller gegroeid dan de wereldbevolking. Toch stijgt ieder jaar het aantal mensen in de wereld dat niet voldoende te eten krijgt. De landbouw in de hele wereld kan voldoende voedsel opleveren voor iedereen, maar vaak is er geen voedsel beschikbaar waar het nodig is.

48. De productie in geïndustrialiseerde landen wordt doorgaans sterk gesubsidieerd en beschermd tegen internationale concurrentie. Deze subsidies hebben gestimuleerd tot overbebouwing van de grond en tot het gebruik van chemische stoffen, waardoor zowel water als voedsel verontreinigd raken en het landschap wordt bedorven. Deze activiteiten hebben veelal geleid tot overschotten en de bijbehorende financiële lasten. Een gedeelte van dit overschot is op gunstige voorwaarden naar de ontwikkelingswereld gestuurd, waar het het landbouwbeleid van de ontvangende landen heeft ondergraven. Sommige landen zijn zich echter in toenemende mate bewust van de milieutechnische en economische gevolgen van deze aanpak en het agrarisch beleid legt de nadruk op bescherming van de natuur.

49. Anderzijds hebben vele ontwikkelingslanden met het tegenovergestelde te kampen gehad: boeren krijgen niet voldoende ondersteuning. In sommige landen heeft de verbetering van de technologie, in combinatie met prijsgaranties en verlening van diensten door de overheid een belangrijke doorbraak in de voedselproductie teweeggebracht. Maar elders is aan de kleine, voedsel verbouwende boeren voorbijgegaan. Velen van hen, die vaak niet over voldoende technologische kennis beschikken en weinig economische stimulansen krijgen, moeten het uiteindelijk doen met marginaal bruikbare grond: het land is vaak te droog, te steil en het heeft gebrek aan voedingsstoffen voor de gewassen. Dan worden bossen gekapt en wordt produktieve niet-bevoelde landbouwgrond onvruchtbaar.

50. De meeste ontwikkelingslanden hebben doeltreffender stimuleringsystemen nodig om de productie aan te moedigen, met name waar het voedingsgewassen betreft. Kortom: de «handelsvoorwaarden» moeten zo worden veranderd dat de kleine boer ermee gebaat is. Anderzijds moeten de meeste geïndustrialiseerde landen hun huidige systeem veranderen, teneinde de overschotten te verminderen, de oneerlijke concurrentie met landen die over werkelijk relatieve voordelen beschikken, een halt toe te roepen en ecologisch verantwoorde landbouwtechnieken te bevorderen.

51. Om de voedselvoorziening veilig te stellen, moet aandacht worden geschonken aan de verdeling van het nationaal inkomen aangezien het vaker voorkomt dat mensen honger lijden door gebrek aan koopkracht dan door gebrek aan voedsel. Hieraan kan iets worden gedaan door landhervormingen en door een beleid om de kwetsbare groepen – boeren die uitsluitend in eigen onderhoud kunnen voorzien, veefokkers en landlozen – te beschermen; tegen het jaar 2000 zal het hierbij gaan om 220 miljoen huishoudens. Hun positie kan alleen maar verbeteren door geïntegreerde ontwikkeling van het platteland, waardoor er zowel binnen als buiten de landbouw meer werkgelegenheid ontstaat.

3. Dier- en plantensoorten en ecosystemen: hulpbronnen voor ontwikkeling

52. De dier- en plantensoorten van deze planeet staan onder zware druk. In wetenschappelijke kringen is men het er in toenemende mate over eens dat steeds sneller dier- en plantensoorten uitsterven, hoewel er verschillen van mening bestaan over het tempo waarin dit plaatsvindt en over de gevolgen hiervan. Toch is er nog tijd om dit proces een halt toe te roepen.

53. De verscheidenheid van dier- en plantensoorten is nodig voor het normaal functioneren van ecosystemen en van de biosfeer als geheel. Het genetisch materiaal van wilde soorten draagt jaarlijks miljarden dollars bij aan de wereld economie in de vorm van verbeterde soorten gewassen, nieuwe geneesmiddelen en grondstoffen voor de industrie. Maar het gaat niet alleen om het nut: er zijn ook morele, ethische, culturele, esthetische en zuiver wetenschappelijke redenen om wilde planten en dieren te behouden.

54. Allereerst is het zaak het probleem van het uitsterven van soorten en bedreiging van ecosystemen op de politieke agenda te plaatsen, als een belangrijke kwestie, zowel in economisch opzicht als wat het beheer van natuurlijke rijkdommen betreft.

55. De regeringen kunnen de verwoesting van tropische wouden en van andere bronnen van biologische verscheidenheid tegengaan en deze zelfs economisch ontwikkelen. Door hervorming van de stelsels voor bosexploitatie met winst oogmerk en door hervorming van de concessievoorwaarden zouden miljarden dollars extra aan inkomsten kunnen worden verworven, zou een basis kunnen worden gelegd voor efficiënter gebruik van de bossen op de langere termijn en zou de ontbossing kunnen worden afgeremd.

56. Het netwerk van beschermde gebieden dat de wereld in de toekomst nodig zal hebben, moet veel grotere gebieden gaan omvatten die op een of andere manier worden beschermd. Daarom zullen de kosten van het behoud van natuurlijke rijkdommen stijgen, zowel direct als gemeten in gemiste ontwikkelingskansen. Maar op de lange duur zullen er meer mogelijkheden voor ontwikkeling ontstaan. Daarom moeten internationale ontwikkelingsinstellingen over de gehele linie systematisch aandacht schenken aan de problematiek en de mogelijkheden ten aanzien van het behoud van rassen en soorten.

57. Regeringen moeten onderzoeken of het mogelijk is een «overeenkomst inzake rassen en soorten» te sluiten, in dezelfde geest en met eenzelfde reikwijdte als andere internationale overeenkomsten met betrekking tot de beginselen van «mondiale hulpbronnen». Zij zouden tevens kunnen overwegen internationale financiële regelingen te treffen om de uitvoering van een zodanige overeenkomst te steunen.

4. Energie: keuzen voor milieu en ontwikkeling

58. Een veilig, consistent energiebeleid is essentieel voor aanhoudende ontwikkeling; zo'n beleid hebben wij nog niet. Het energiegebruik stijgt thans niet meer zo snel als voorheen. Voor de industrialisatie, de agrarische ontwikkeling en de snel groeiende bevolking in de ontwikkelingslanden zal echter veel meer energie nodig zijn. De gemiddelde persoon in een industriële markteconomie verbruikt thans 80 keer zoveel energie als iemand in Afrika ten zuiden van de Sahara. Een realistisch mondiaal energie-scenario moet dus voorzien in een aanzienlijk hoger primair energieverbruik door ontwikkelingslanden.

59. Willen de ontwikkelingslanden in het jaar 2025 evenveel energie kunnen gebruiken als geïndustrialiseerde landen, dan zou dit betekenen dat het huidige mondiale energiegebruik zou worden verviervoudigd. Het ecosysteem van onze planeet zou hier niet tegen bestand zijn, met name niet als die toename zou zijn gebaseerd op eindige fossiele brandstoffen. Met het oog op het gevaar dat de temperatuur op de gehele planeet zal stijgen en dat het milieu zal verzuren kan zelfs een verdubbeling van het energieverbruik op basis van de huidige combinatie van primaire hulpbronnen niet worden overwogen.

60. Daarom moet er in elk nieuw tijdvak van economische groei telkens minder energie nodig zijn dan in het voorgaande. Een beleid voor zuinig gebruik van energie moet de hoeksteen vormen van nationale energie-strategieën voor aanhoudende ontwikkeling en er valt in die richting nog heel wat te verbeteren. Moderne apparaten zijn zo te ontwerpen dat zij hetzelfde rendement leveren met slechts tweederde of zelfs de helft van de primaire energietoever die traditionele apparaten nodig hebben. Energiebesparende oplossingen zijn bovendien ook vaak kostenbesparend.

61. Na bijna vier decennia van immense technologische inspanningen wordt kernenergie thans op grote schaal gebruikt. Gedurende deze ontwikkelingsfase is echter steeds duidelijker gebleken wat de kosten, wat de gevaren en wat de voordelen ervan zijn en zijn hierover grote verschillen van mening ontstaan. Verschillende landen overal ter wereld nemen verschillende standpunten in ten aanzien van kernenergie. Die uiteenlopende opvattingen en standpunten bleken ook duidelijk bij de bespreking van dit onderwerp in de Commissie. Toch waren allen het erover eens dat het opwekken van kernenergie uitsluitend gerechtvaardigd is als er gedegen oplossingen zijn voor de bestaande problemen die kernenergie teweegbrengt. De hoogste prioriteit moet worden toegekend aan onderzoek en ontwikkeling op het gebied van ecologisch uitvoerbare en voor het milieu niet schadelijke alternatieven, alsook ten aanzien van middelen om de veiligheid van kernenergie te vergroten.

62. Een zuinig energiegebruik kan alleen de tijd rekken voor de wereld, zodat zij een beleid kan ontwikkelen voor een laag energiegebruik op basis van vervangbare hulpbronnen, dat de grondslag moet vormen voor de mondiale energiestructuur in de 21ste eeuw. De meeste energiebronnen leveren thans problemen op, maar gegeven de innoverende ontwikkelingen zouden zij dezelfde hoeveelheid primaire energie kunnen leveren als de planeet thans verbruikt. Om dit gebruiksniveau te bereiken zal echter een gecoördineerd programma van onderzoek, ontwikkeling en demonstratieprojecten moeten worden opgezet dat over voldoende geldmiddelen beschikt om in snel tempo vervangbare energiebronnen te kunnen ontwikkelen. De ontwikkelingslanden zullen moeten worden geholpen om hun energieverbruik aan te passen en in die richting te ontwikkelen.

63. Miljoenen mensen in de ontwikkelingswereld hebben gebrek aan brandhout, de voornaamste bron van energie voor huishoudelijk gebruik voor de helft van de mensheid, en het aantal mensen voor wie dit geldt, neemt toe. Landen met weinig bossen moeten hun agrarische sector zo organiseren dat zij grote hoeveelheden hout en andere plantaardige brandstoffen produceren.

64. De ingrijpende veranderingen die nodig zijn in de huidige mondiale energievoorziening zullen, gezien de overheersende rol van regeringen als energieproducenten en gezien hun belang als consumenten, niet alleen maar te bewerkstelligen zijn door druk vanuit de markt. Als het energieverbruik even snel – en zelfs sneller – zuiniger moet gaan worden dan thans het geval is, zullen regeringen dit een expliciet doel moeten maken van hun beleid inzake de vaststelling van de energieprijzen voor de consument. De prijzen die nodig zijn om tot energiebesparende maatregelen te komen, zijn op verschillende manieren te bereiken. De Commissie heeft op dit punt weliswaar geen voorkeur, maar een «op behoud gerichte prijsstelling» impliceert wel dat regeringen een koers voor de lange termijn moeten uitzetten om de kosten en baten van de verschillende maatregelen tegen elkaar af te wegen. Gezien het belang van de olieprijs voor een internationaal energiebeleid, moet worden gezocht naar nieuwe mogelijkheden om de dialoog tussen consumenten en producenten te stimuleren.

65. Er is duidelijk dringend behoefte aan een veilig, milieuvriendelijk en economisch haalbaar energiebeleid dat de vooruitgang van de mensheid tot in de verre toekomst zal ondersteunen. Dit is niet alleen wenselijk, maar ook mogelijk. Het zal echter nieuwe vormen van politieke wil en samenwerking tussen de verschillende instellingen vergen.

5. Industrie: meer produceren met minder

66. De wereld produceert thans zevenmaal zo veel goederen als een klein aantal jaren geleden – in 1950. Gegeven de snelheid waarmee de bevolking groeit, zal er vijf tot tien keer zoveel moeten worden gefabriceerd, alleen al om het verbruik van fabrieksgoederen in de ontwikkelingswereld op hetzelfde niveau te brengen als in de geïndustrialiseerde wereld tegen de tijd dat de bevolkingsgroei zich in de volgende eeuw zal stabiliseren.

67. De ervaring in de geïndustrialiseerde landen heeft geleerd dat anti-verontreinigingstechnologie rendabel is doordat schade aan de gezondheid, aan gebouwen en aan het milieu werd vermeden en vele industrieën zo meer winst zijn gaan maken doordat zij hun hulpbronnen zuiniger zijn gaan gebruiken. De economische groei is voortgegaan, terwijl het gebruik van grondstoffen stabiel bleef of zelfs is teruggelopen, en nieuwe technologieën bieden mogelijkheden voor nog grotere doelmatigheid.

68. Landen moeten altijd tol betalen voor misplaatste industrialisatie en vele ontwikkelingslanden realiseren zich dat zij noch de middelen, noch – gegeven de snelle technologische veranderingen – de tijd hebben om nu hun milieu te schaden en het later weer te zuiveren. Maar zij hebben ook steun en informatie nodig van geïndustrialiseerde landen om de technologie zo goed mogelijk te benutten. Multinationale ondernemingen hebben wel een speciale verantwoordelijkheid als het erom gaat in de landen waarin zij werkzaam zijn de weg te effenen voor industrialisatie.

69. Nieuwe technologieën bieden uitzicht op hogere produktiviteit, grotere doelmatigheid en minder verontreiniging, maar zij brengen ernstige gevaren met zich in de vorm van nieuwe giftige chemische stoffen en afvalstoffen en zij vergroten het gevaar van ongevallen van een aard en omvang waartegen wij niet zijn opgewassen. Er is dringend behoefte aan nauwlettender toezicht op de export van gevaarlijke industriële en agrarische chemische stoffen. De huidige controle op het dumpen van gevaarlijke afvalstoffen moet strenger worden gemaakt.

70. In vele essentiële behoeften van de mens kan uitsluitend worden voorzien met behulp van door de industrie geleverde goederen en diensten en de verschuiving naar aanhoudende ontwikkeling moet krachtig worden ondersteund door een voortdurende stroom van rijkdom vanuit de industrie.

6. De aantrekkingskracht van de steden

71. Tegen de eeuwwisseling zal bijna de helft van de mensheid in de steden wonen. In de 21ste eeuw zal de wereld goeddeels zijn verstedelijkt. In een tijdsbestek van slechts 65 jaar is de stedelijke bevolking in de ontwikkelingswereld vertienvoudigd van ongeveer 100 miljoen in 1920 tot 1 miljard nu. In 1940 woonde slechts 1 op de 100 mensen in een stad van 1 miljoen inwoners of meer. Tegen 1980 woonde 1 op de 10 mensen in een dergelijke stad. Tussen 1985 en 2000 zouden de steden in de derde wereld zich wel eens kunnen uitbreiden met nog driekwart miljard mensen. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de ontwikkelingswereld in de komende paar jaar haar vermogen om haar infrastructuur, dienstverlening en huisvesting in de steden tot stand te brengen en te beheren met 65% zou moeten uitbreiden, alleen al om de huidige vaak uiterst slechte situatie te kunnen handhaven.

72. Er zijn in de ontwikkelingswereld slechts weinige stadsbesturen die de macht, de middelen en het goed opgeleide personeel hebben om hun snel groeiende bevolking de grond, de diensten en de faciliteiten te bieden die nodig zijn voor een menswaardig bestaan: schoon water, hygiënische voorzieningen, scholen en vervoer. Dit onvermogen resulteert in een wildgroei van illegale onderkomens met primitieve voorzieningen, toenemende overbevolking en voortwoekerende ziekten als gevolg van de ongezonde leefomstandigheden. Vele steden in industrielanden hebben ook hun problemen – achteruitgang van de infrastructuur en het milieu, verval van de binnensteden en verpaupering van hele wijken. Maar waar de middelen en

mogelijkheden aanwezig zijn om dit verval aan te pakken, gaat het hier voor de meeste industriële landen uiteindelijk om een politieke en sociale keuze. De ontwikkelingslanden verkeren niet in dezelfde situatie. Daar neemt de groei van de steden rampzalige vormen aan.

73. De regeringen zullen uitdrukkelijke vestigingsstrategieën moeten ontwikkelen om het verstedelijkingsproces in banen te leiden, de grootste steden te ontlasten en kleinere stadjes en steden op te bouwen en deze sterker te integreren in het omliggende platteland. Dit impliceert dat het beleid op andere gebieden – belastingen, voedselprijzen, vervoer, gezondheidszorg, industrialisatie –, dat haaks staat op de doelstellingen van de vestigingsstrategieën, zal moeten worden bestudeerd en omgebogen.

74. Goed stadsbestuur noopt tot decentralisatie, tot overdracht van gelden, politieke macht en personeel aan plaatselijke autoriteiten, die het best in staat zijn de plaatselijke behoeften te beoordelen en daarop in te spelen. Maar de aanhoudende ontwikkeling van de steden zal afhankelijk zijn van nauwere contacten met het merendeel van de armen in de steden die het gezicht van de stad werkelijk bepalen. Het is van groot belang de vaardigheden, de energie en de talenten van groepen mensen in de verschillende buurten en in de «informele sector» te benutten. Er valt veel te bereiken door programma's voor «grond en infrastructuur», die gezinnen de basisvoorzieningen, zoals waterleiding en riolering e.d. bieden en hen helpen rond die voorzieningen betere huizen te bouwen.

III. INTERNATIONALE SAMENWERKING EN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

1. De rol van de internationale economie

75. Voordat alle betrokkenen profijt kunnen hebben van het internationale handelsverkeer moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Het voortbestaan van de ecosystemen waarvan de mondiale economie afhankelijk is, moet worden gewaarborgd. En de economische partners moeten ervan overtuigd zijn dat in het handelsverkeer billijke principes worden gehanteerd. Voor vele ontwikkelingslanden wordt aan geen van deze voorwaarden voldaan.

76. In vele ontwikkelingslanden wordt de groei belemmerd door het lage peil van de grondstoffenprijzen, door protectionisme, onverdraaglijke schuldenlasten en door het verminderen van de stroom van ontwikkelingsfinanciering. Wil het levenspeil stijgen zodat de armoede wordt verlicht, dan moet deze tendens worden omgebogen.

77. Een bijzondere verantwoordelijkheid ligt bij de Wereldbank en de Internationale Ontwikkelingsassociatie, de voornaamste kanalen voor multilaterale financiële steun aan ontwikkelingslanden. In het kader van de voortdurende groei van geldstromen, kan de Wereldbank milieuvriendelijke projecten en beleidsplannen steunen. Bij het financieren van de structurele aanpassing moet het Internationale Monetair Fonds ruimere ontwikkelingsdoelstellingen op de langere termijn steunen dan thans gebeurt: groei, maatschappelijke doelstellingen en gevolgen voor het milieu.

78. Het huidige niveau van de schuldenlast van vele landen, in het bijzonder in Afrika en Latijns-Amerika, strookt niet met aanhoudende ontwikkeling. Van schuldenaren wordt verlangd dat zij handelsoverschotten gebruiken om schulden af te lossen en hiervoor trekken zij een zware wissel op eindige hulpbronnen. Er moeten met spoed maatregelen worden genomen om de schuldenlast zodanig te verlichten dat een eerlijker verdeling ontstaat tussen schuldenaren en geldschietters ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de lasten.

79. De huidige regelingen voor grondstoffen zouden aanzienlijk kunnen worden verbeterd: door ruimere compensatoire financiering om economische tegenslagen op te vangen zouden producenten worden aangemoedigd om verder vooruit te kijken en geen te grote hoeveelheden te produceren: ook zou

meer steun kunnen worden gegeven aan diversificeringsprogramma's. Er zouden voor de verschillende grondstoffen specifieke regelingen kunnen worden getroffen naar het voorbeeld van de Internationale Overeenkomst inzake Tropisch Hout, een van de weinige overeenkomsten waarin uitdrukkelijk naar de ecologische aspecten wordt verwezen.

80. Multinationale ondernemingen kunnen een belangrijke rol spelen bij aanhoudende ontwikkeling, in het bijzonder naarmate ontwikkelingslanden sterker afhankelijk worden van buitenlands aandelenkapitaal. Maar als deze ondernemingen een positieve invloed willen hebben op ontwikkeling, dan moet de onderhandelingspositie van ontwikkelingslanden ten opzichte van multinationals worden versterkt zodat zij voorwaarden kunnen bedingen die eerbiediging van hun milieu waarborgen.

81. Deze specifieke maatregelen moeten echter geplaatst worden in het ruimere verband van doeltreffende samenwerking om te komen tot een internationaal economisch systeem dat is gericht op groei en op uitbanning van de armoede in de wereld.

2. Het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed

82. Traditionele vormen van nationale soevereiniteit brengen in het bijzonder problemen met zich waar het gaat om het beheren van «het mondiale gemeenschappelijke erfgoed» en de gezamenlijke ecosystemen – de oceanen, de ruimte en Antarctica. Op alle drie terreinen is vooruitgang geboekt, maar er valt nog heel wat te doen.

83. De VN-Conferentie inzake het recht van de zee was de meest ambitieuze poging die ooit werd ondernomen om te voorzien in een internationaal overeengekomen stelsel voor het beheer van de wereldzeeën. Alle landen zouden het Zeerechtsverdrag zo spoedig mogelijk moeten bekrachtigen. Ook de visserijovereenkomsten moeten verder worden uitgewerkt om de huidge overbevissing te voorkomen; dit zelfde geldt voor overeenkomsten om het storten van gevaarlijke afvalstoffen op zee te controleren en te reguleren.

84. Er is sprake van een toenemende bezorgdheid omtrent het beheer van de ruimte, waarbij de nadruk ligt op het gebruik van satelliettechnologie voor het observeren van planetenstelsels; op zo doeltreffend mogelijke benutting van de beperkte capaciteiten van een aardstationaire omloopbaan voor communicatiesatellieten; en op het beperken van wrakstukken in de ruimte. Door het in een baan om de aarde brengen en het testen in de ruimte van wapens zou het aantal wrakstukken sterk toenemen. De internationale gemeenschap moet trachten een beheersstructuur voor de ruimte te ontwerpen om te zorgen dat daar vrede blijft heersen, in ieders belang.

85. Het beheer van Antarctica wordt geregeld in het Verdrag inzake Antarctica van 1959. Vele landen die hierbij geen partij zijn vinden het Verdragsstelsel te beperkt, zowel wat het aantal ondertekenaars betreft als ten aanzien van de reikwijdte van de maatregelen tot bescherming van dit gebied. De aanbevelingen van de Commissie beogen de tot nu toe bereikte resultaten veilig te stellen, de winning van mineralen in te passen in een beheersregeling, en verschillende keuzemogelijkheden open te houden voor de toekomst.

3. Vrede, Veiligheid, Ontwikkeling en het Milieu

86. Van de gevaren die het milieu bedreigen, is de kans op een kernoorlog wel het ernstigst. Bepaalde aspecten van vrede en veiligheid zijn rechtstreeks van invloed op de gedachte van aanhoudende ontwikkeling. Het gehele begrip veiligheid in traditionele zin – in termen van politieke en militaire bedreiging voor de nationale soevereiniteit – moet tevens worden uitgebreid tot de steeds ernstiger wordende gevolgen van druk op het milieu – zowel op plaatselijk, als op nationaal, regionaal en mondiaal niveau. «Onveiligheid van het milieu» kan niet langs militaire weg worden opgelost.

87. Regeringen en internationale instellingen moeten bezien in hoeverre het geld dat wordt besteed aan bewapening werkelijk rendement oplevert, in de

zin dat hiermee veiligheid wordt bereikt, vergeleken met geld dat wordt besteed aan vermindering van de armoede of voor het herstel van een vernietigd milieu.

88. Maar het meest urgent is het tot stand brengen van verbeterde betrekkingen tussen de grote mogendheden die in staat zijn wapens voor massale vernietiging te gebruiken. Dit is nodig om overeenstemming te bereiken omtrent strikter toezicht op de verspreiding en het testen van de verschillende soorten wapens voor massale vernietiging – zowel nucleair als niet nucleair – met inbegrip van wapens waarvan het gebruik gevolgen heeft voor het milieu.

4. Veranderingen van instellingen en wetten

89. Het hierna volgende rapport bevat overal (en wel met name in hoofdstuk 12) vele specifieke aanbevelingen voor institutionele en juridische verandering. Het voert te ver deze hier allemaal op te noemen. De voornaamste voorstellen van de Commissie liggen evenwel op zes gebieden waaraan bij voorrang aandacht moet worden geschonken.

4.1. *Beginnen bij de bron*

90. De regeringen moeten thans beginnen de voornaamste nationale economische en sectorale instanties rechtstreeks verantwoordelijk en aansprakelijk te stellen voor het waarborgen dat hun beleid, hun programma's en hun begrotingen steun geven aan economisch en ecologisch aanhoudende ontwikkeling.

91. Zo moeten ook de verschillende regionale organisaties meer doen om milieu-aangelegenheden volledig te integreren in hun doelstellingen en activiteiten. De ontwikkelingslanden onderling hebben met name behoefte aan regionale afspraken om grensoverschrijdende milieuproblemen aan te pakken.

92. Alle belangrijke internationale organisaties en instanties moeten ervoor zorgen dat hun programma's aanmoedigen tot en steun verlenen aan aanhoudende ontwikkeling en zij moeten hun coördinatie en samenwerking ingrijpend verbeteren. De Secretaris-Generaal der Verenigde Naties dient een leidinggevend centrum van topfunctionarissen in te stellen, dat de voortgang in de richting van dit doel kan evalueren en bijstaan en daarover kan adviseren en rapporteren.

4.2. *Opvang van de gevolgen*

93. De regeringen moeten de rol en het handelend vermogen van de instanties voor milieubescherming en beheer van hulpbronnen vergroten. In vele geïndustrialiseerde landen is dit nodig, maar het is het meest dringend ontwikkelingslanden, die hulp nodig hebben bij het versterken van hun instellingen. Het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) dient te worden versterkt als primaire bron van gegevens, evaluaties en verslaglegging over het milieu en als voornaamste pleitbezorger voor en initiatiefnemer tot verandering en internationale samenwerking met betrekking tot belangrijke problemen rond de bescherming van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen.

4.3. *Evalueren van mondiale gevaren*

94. Het vermogen om de kans op onherstelbare schade aan natuurlijke systemen en bedreigingen voor het voortbestaan, de veiligheid en het welzijn van de wereldgemeenschap te onderkennen, te evalueren en daarover te rapporteren, dient met spoed te worden uitgebreid. De regeringen zijn hiervoor afzonderlijk en gezamenlijk primair verantwoordelijk. Het «Earthwatch»-programma van het UNEP dient binnen de V.N. een centrale functie te vervullen ten aanzien van de beoordeling van gevaren.

95. Gegeven het feit dat de meest kritieke gevaren veelal politiek het meest gevoelig liggen, bestaat er tevens behoefte aan een onafhankelijke, maar complementaire instantie om kritieke mondiale gevaren te evalueren en daarover te rapporteren. Tot dit doel moet dan ook een nieuw internationaal programma worden opgezet voor samenwerking tussen voornamelijk niet-gouvernementele organisaties, wetenschappelijke organen en groepen uit de industrie.

4.4. Weloverwogen keuzen maken

96. De moeilijke keuzen die moeten worden gemaakt ter verwezenlijking van aanhoudende ontwikkeling, zullen worden bepaald door de brede steunen en betrokkenheid van een goed geïnformeerd publiek en van de niet-gouvernementele organisaties, de wetenschappelijke wereld en de industrie. Hun rechten, de rol die zij spelen en de deelneming in de ontwikkelingsplanning, de besluitvorming en de uitvoering van projecten dienen te worden uitgebreid.

4.5. Voorzien in wettelijke middelen

97. Het nationale en het internationale recht worden snel achterhaald doordat gebeurtenissen steeds sneller en op grotere schaal gevolgen hebben voor de ecologische ontwikkeling. De regeringen moeten thans grote leemten vullen in het bestaande nationale en internationale recht met betrekking tot het milieu, zij moeten methoden vinden om de rechten van huidige en toekomstige generaties op een voor hun gezondheid en hun welzijn adequaat milieu te erkennen en te beschermen, zij moeten onder auspiciën van de V.N. een Universele Verklaring inzake bescherming van het milieu en aanhoudende ontwikkeling opstellen, gevolgd door een overeenkomst hieromtrent en zij moeten de procedures ter voorkoming of oplossing van geschillen met betrekking tot het beheer van milieu en hulpbronnen verbeteren.

4.6. Investeren in onze toekomst

98. In de afgelopen tien jaar is aangetoond dat investeringen in het tegengaan van verontreiniging rendabel zijn. De steeds verder stijgende kosten van economische en ecologische schade doordat niet wordt geïnvesteerd in milieubescherming en -verbetering, zijn eveneens bij herhaling aangetoond — vaak werd tol betaald in de vorm van overstromingen, en hongersnood. Maar dit alles heeft ook ingrijpende financiële gevolgen: er is geld nodig voor de ontwikkeling van vervangbare energiebronnen, de bestrijding van verontreiniging en de invoering van landbouwmethoden waarvoor minder hulpbronnen nodig zijn.

99. Multilaterale financiële instellingen vervullen een essentiële rol. De Wereldbank is thans haar programma's aan het heroriënteren, zodat meer rekening wordt gehouden met het milieu. Daarnaast dient de Bank zich in de eerste plaats in te zetten voor aanhoudende ontwikkeling. Ook de Regionale Ontwikkelingsbanken en het Internationale Monetair Fonds dienen soortgelijke doelstellingen in hun beleid en hun programma's op te nemen. In bilaterale hulpverleningsinstanties moeten eveneens nieuwe prioriteiten worden gesteld en nieuwe doelstellingen worden ontwikkeld.

100. Gegeven de beperkingen ten aanzien van uitbreiding van de huidige stromen van internationale hulpverlening, moeten de regeringen zich thans ernstig beraden over voorstellen om extra inkomsten te verwerven uit het gebruik van het internationaal gemeenschappelijk erfgoed en de natuurlijke hulpbronnen.

IV. TIJD VOOR MAATREGELEN

101. In de loop van deze eeuw is de verhouding tussen de mensheid en de planeet waarop wij wonen ingrijpend veranderd.

102. Aan het begin van de eeuw was noch het aantal mensen, noch de stand van de technologie van dien aard dat ecosystemen hierdoor ingrijpend konden worden veranderd. Nu, tegen het eind van de eeuw, kan dat wel, niet alleen door de snelle toename van het aantal mensen en hun activiteiten, maar ook door onbedoelde veranderingen die zich voltrekken in de atmosfeer, de bodem, het water, onder planten en dieren en in de betrekkingen tussen dit alles. Die veranderingen voltrekken zich sneller dan de ontwikkelingen in de wetenschap en dan ons vermogen om de situatie te beoordelen en hierin te adviseren. Dit belemmert de inspanningen van politieke en economische instellingen, die zich hebben ontwikkeld in een andere, meer versnipperde wereld, om zich aan te passen en de problemen het hoofd te bieden. Vele mensen zijn hierover zeer ongerust en zoeken naar mogelijkheden om deze zorgpunten op de politieke agenda van belangrijke instanties te plaatsen.

103. De last rust niet op de schouders van een bepaalde groep landen. De ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met duidelijk levensbedreigende problemen – woestijnvorming, ontbossing en verontreiniging – en dragen de zwaarste last van de armoede die veroorzaakt wordt door de achteruitgang van het milieu. De gehele mensheid zou moeten lijden onder het verdwijnen van de tropische regenwouden, het teloor gaan van dier- en plantensoorten en veranderingen in het patroon van de regenval. De industrielanden stuiten op andere levensbedreigende problemen – giftige chemische stoffen, giftige afvalstoffen en verzuring. Alle landen hebben mogelijk te lijden van het vrijkomen van kooldioxide en van gassen die reageren op de ozonlaag, die in geïndustrialiseerde landen vrijkomen, en van een eventuele toekomstige oorlog, die wordt uitgevochten met door die landen beheerste kernwapens. Voor alle landen is een rol weggelegd, als het erom gaat die ontwikkelingen om te buigen en een internationaal economisch stelsel te corrigeren dat de ongelijkheid niet minder, maar erger maakt, dat het aantal armen en hongerigen niet doet afnemen, maar doet toenemen.

104. De eerstkomende decennia zijn van vitaal belang. Het is tijd om het oude patroon te doorbreken. Pogingen om het maatschappelijk en ecologisch evenwicht te handhaven door middel van de klassieke benadering van ontwikkeling en milieubescherming zullen de onstabiliteit alleen maar vergroten. Veiligheid moet worden nagestreefd door middel van veranderingen. De Commissie heeft de aandacht gevestigd op een aantal maatregelen die moeten worden genomen om de gevaren die het voortbestaan bedreigen, te verminderen en ontwikkeling in de toekomst in zulke banen te leiden dat deze kan voortduren. Maar wij zijn ons ervan bewust dat een dergelijke voortdurende oriëntering eenvoudigweg niet in het vermogen ligt van de huidige structuren voor besluitvorming en institutionele regelingen, zowel op nationaal, als op internationaal vlak.

105. Deze Commissie is bij haar aanbevelingen uitdrukkelijk uitgegaan van de realiteit van bestaande instellingen, op wat er thans kan en moet worden gedaan. Maar om keuzemogelijkheden voor toekomstige generaties open te houden, moet de huidige generatie, nu, samen, een begin maken.

106. Om de benodigde veranderingen te bewerkstelligen, denken wij dat een actieve follow-up van dit rapport een absoluut vereiste is. Hiervan uitgaande doen wij een beroep op de Algemene Vergadering der Verenigde Naties om, na een en ander grondig te hebben bestudeerd, dit rapport om te zetten in een VN-Programma inzake Aanhoudende Ontwikkeling. Er zouden speciale follow-up-conferenties kunnen worden georganiseerd op regionaal niveau. Binnen niet al te lange tijd na de voorlegging van dit rapport aan de Algemene Vergadering zou een internationale conferentie kunnen worden belegd om de voortgang te bezien en om de follow-up-regelingen te stimuleren, die nodig zijn om referentiepunten te bepalen en de vooruitgang van de mensheid te handhaven.

107. Allereerst is deze Commissie vervuld van zorg voor mensen – van alle landen en ongeacht hun leefwijze. En ons rapport is tot mensen gericht. De door ons bepleite mentaliteitsveranderingen moeten worden teweeggebracht door groots opgezette voorlichtingscampagnes, discussies en de

betrokkenheid daarbij van het publiek. Als de mensheid aanhoudend wil vooruitgaan, zal deze campagne nu van start moeten gaan.

108. De leden van de Mondiale Commissie voor Milieu en Ontwikkeling zijn afkomstig uit 21 sterk verschillende landen. Tijdens onze besprekingen waren wij het vaak oneens over details en prioriteiten. Maar ondanks onze grote verschillen in achtergrond en onze sterk uiteenlopende nationale en internationale verantwoordelijkheden, wisten wij overeenstemming te bereiken over de lijnen waarlangs de veranderingen zich moeten voltrekken.

109. Wij zijn er unaniem van overtuigd dat de veiligheid, het welzijn en zelfs het voortbestaan van onze planeet afhankelijk zijn van dit soort veranderingen en dat daarmee nu een begin moet worden gemaakt.

Gemeenschappelijke verklaring van VNO en FNV over het milieubeleid

Algemeen is in de samenleving het besef doorgedrongen dat ieders inspanning is vereist om een verdere verslechtering van de leefbaarheid van onze omgeving te voorkomen en een proces van verbetering op gang te brengen. Duurzame economische groei en duurzame werkgelegenheid zijn onlosmakelijk verbonden met een daadwerkelijke aanpak van de milieuproblematiek. FNV en VNO zijn zich ervan bewust dat de inspanningen daartoe gevolgen zullen hebben voor de overheid en voor bedrijven, werknemers en consumenten.

Het is de taak van de overheid hierbij aan te geven welke doeleinden langs welke wegen moeten worden bereikt en de noodzakelijke middelen daartoe zoveel mogelijk beschikbaar te krijgen uit economische groei. Het is de taak van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties vanuit hun situatie en verantwoordelijkheid bij te dragen aan de formulering van die doeleinden en te stimuleren dat hun leden daadwerkelijk inhoud geven aan de verwezenlijking daarvan. Het is daarbij in het bijzonder hun taak ervoor op te komen dat de milieu-inspanningen mede ook in de internationale context gezien effectief zijn, alsook dat de sociaal-economische gevolgen aanvaardbaar zijn.

Vanuit het gemeenschappelijke belang dat werkgevers- en werknemersorganisaties dienaangaande hebben, willen de voorzitters van VNO en FNV het initiatief nemen om in samenspraak met de meest betrokken centrale organisaties aan hun kant na te gaan welke aspecten van milieuproblematiek zich lenen voor gezamenlijk overleg. De toenemende betrokkenheid van werkgevers- en werknemerszijde met betrekking tot het milieu kan eveneens tot uitdrukking komen in overleg tussen werkgevers en werknemers op sectorniveau. Tevens kan in de onderneming aan de orde komen welke rol werknemers kunnen spelen bij het inhoud geven aan de interne milieuzorg.

De voorzitters komen tot dit initiatief vanuit hun gemeenschappelijke zorg voor milieu, duurzame groei en werkgelegenheid, welke laatste op korte en lange termijn kan worden geschaad, als het proces van aanpassing niet met de noodzakelijke zorgvuldigheid wordt begeleid.

Voorbeelden van punten van overleg:

- suggesties ten aanzien van de wijze waarop en het tijdsplan waarlangs een evenwichtig samengaan van (toekomstig) milieubeleid en economisch beleid kan worden bewerkstelligd;
- het vergroten van de effectiviteit van het in te zetten milieubeleid zowel wat de nationale alsook de internationale componenten betreft;
- het aanduiden van de meest geëigende financieringsmethodieken met betrekking tot de wijze waarop overheid, burger (als belastingbetaler), gebruiker of consument en onderneming hun aandeel in de kostenconsequenties moeten dragen;
- het aanreiken van suggesties op welke wijze het aanpassingsproces (financieel, arbeidsmarkt) in concrete situaties kan worden vergemakkelijkt;
- het aanreiken van stimuleringsmaatregelen om de beschikbare technologische mogelijkheden te vergroten;
- het aanduiden langs welke weg een financiële compensatie onder ogen moet worden gezien ingeval sprake is van ten opzichte van het buitenland afwijkende milieu-eisen die tot gevolg hebben dat de concurrentiepositie wezenlijk wordt geschaad;
- het aanduiden van de bijdragen die -bezien vanuit het bedrijfsleven- ook van anderen in de samenleving mogen worden verwacht, waar het gaat om verwezenlijking van gestelde milieudoelen.

10 januari 1989