
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 22

Deelrapport 17

Studie naar baten en lasten milieuhygiënisch beleid

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De onderhavige studie is tot stand gebracht binnen het kader van de heroverwegingsprocedure. In de studie wordt een aanzet gegeven voor het heroverwegen van uitgaven op het terrein van de milieuhygiëne. De studie onderscheidt zich enigszins van de opzet van andere heroverwegingsrapporten, met name door het feit dat zowel baten als lasten van het beleid onderwerp van analyse zijn geweest. De korte termijn die de werkgroep ter beschikking stond heeft er evenwel toe geleid dat het terrein van de baten niet zo uitvoerig kon worden uitgediept als wenselijk is. Nadere studie op dit terrein wordt dan ook gewenst geacht.

Een zinvolle studie naar baten en lasten van het milieuhygiënisch beleid dient in beginsel betrekking te hebben op de totaliteit van dat beleid. In de onderhavige studie zijn, althans ten aanzien van de conclusies die tot heroverwegingsvarianten leiden, beperkingen aangebracht. Dit houdt o.a. verband met het feit, dat de studie in het kader van de heroverweging vóór 1 mei 1980 voltooid diende te zijn. Op deze beperkingen wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan. Het gevolg van een en ander is dat deze studie betrekking heeft op ca. 0,42% van het meerjarencijfer van de rijksbegroting 1982. Ondanks deze beperkingen is de werkgroep die de studie heeft uitgevoerd van mening, dat de voornaamste voor heroverweging in aanmerking komende onderdelen van het milieuhygiënisch beleid van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Verkeer en Waterstaat voor wat betreft de waterverontreiniging onderwerp van nader beraad geweest zijn en dat bovendien van een redelijk afgerond geheel kan worden gesproken.

In de studie is relatief veel aandacht gegeven aan het in verschillende beleidsnota's, indicatieve meerjarenprogramma's en memories van toelichting op de begroting aangekondigde beleid. De reden hiervan is gelegen in het feit dat voor de uitvoering van een belangrijk gedeelte van dit aangekondigde beleid in de meerjarencijfers geen middelen zijn opgenomen. Met het oog hierop wordt het ongewenst geacht om bij een heroverweging van het milieuhygiënisch beleid alleen te kijken naar de meerjarencijfers. Een belangrijk gedeelte van het in gang gezette beleid zou dan aan de aandacht ontsnappen.

In hoofdstuk 2 wordt het studiegebied nader omschreven. Relaties worden aangegeven met andere beleidsterreinen. Hoofdstuk 3 gaat in op de doelstellingen tot en met het jaar 1985. De instrumenten van het beleid worden in het kort in hoofdstuk 4 geschetst. Hoofdstuk 5 geeft een inzicht in het milieuhygiënisch beleid in andere landen. De kosten en macro-economische gevolgen komen in hoofdstuk 6 aan de orde. De baten worden in hoofdstuk 7 en meer uitvoerig in bijlage A behandeld. Hoofdstuk 8 geeft overwegingen voor het opstellen van ombuigingsvarianten. De varianten zelf worden in hoofdstuk 9 gegeven. Het laatste hoofdstuk bevat een beschrijving van de realisatiemogelijkheden van de diverse varianten. Bijlage B ten slotte gaat in op de mogelijkheden van verdere toepassing van het profijtbeginsel door de lagere overheden.

HOOFDSTUK 2. BESCHRIJVING BELEIDSTERREINEN EN TERREIN STUDIE

Ieder menselijk handelen is van invloed op het de mens omringende milieu. Dit gaf slechts op beperkte schaal problemen voor de kwaliteit van dat milieu zolang de aard en intensiteit van dat menselijk handelen zodanig waren, dat zij slechts weinig invloed op dat milieu uitoefenden. Dit is evenwel op vele plaatsen in de wereld en zo ook in Nederland niet meer het geval. De kwaliteit van het milieu in Nederland wordt reeds geruime tijd in hoofdzaak bepaald door het menselijk handelen. Milieuhygiënisch beleid ziet erop toe, dat dit handelen in goede banen wordt geleid. Dit beleid beoogt «de bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu»¹.

¹ Brief van Den Uyl dd. 3 oktober 1975 en brief van Van Agt dd. 9 april 1979.

Hoewel milieuhygiënisch beleid zich in beginsel richt op de totaliteit van het menselijk handelen, spreekt het vanzelf dat het zich in de praktijk concentreert op de meest belangrijke handelingen, dat wil zeggen op de handelingen die het meest van invloed zijn op mens en milieu. Dit in de praktijk gevoerde en te voeren milieuhygiënische beleid is onderwerp van het onderhavige rapport. Maar ook dan moet worden geconstateerd, dat de reikwijdte van het milieuhygiënisch beleid groot is en zich voor wat de rijksoverheid betreft uitstrekt tot het beleid van vele departementen. Slechts voor een deel geschiedt de uitvoering van het milieuhygiënisch beleid onder de primaire verantwoordelijkheid van de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, resp. van Verkeer en Waterstaat (voor wat betreft de waterverontreiniging).

Met het oog op het tot stand brengen van een goede afbakening van de studie richt deze zich in het bijzonder op het milieuhygiënisch beleid, zoals dat zijn neerslag heeft gevonden op de begrotingen van de Ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Verkeer en Waterstaat (voor wat betreft de waterverontreiniging). Daarbij bleven buiten beschouwing de niet via genoemde begrotingen gefinancierde uitgaven van lagere overheden, instanties of particulieren, alsmede de uitgaven met het oog op het bevorderen van een milieuhygiënisch verantwoorde situatie, zoals die door andere departementen bij voorbeeld op het terrein van luchtvaartlawaaï worden gedaan.

Overigens zijn ook niet alle uitgaven van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in verband met de milieuhygiëne in de studie betrokken. Zo zijn vooralsnog buiten beschouwing gebleven de uitgaven voor de drink- en industriewatervoorziening, kernenergie en stralenbescherming, uitgaven voor milieuhygiënisch onderzoek op de begroting van het RIV, milieuhygiënische aspecten in de Warenwet en in de Bestrijdingsmiddelenwet en voor het bevorderen van de woonhygiëne. Het mede in beschouwing betrekken van deze onderwerpen zou er ongetwijfeld toe geleid hebben, dat de studie niet binnen het beoogde tijdsbestek gereedgekomen zou zijn.

Waar zinvol, worden in deze studie uiteraard verbanden gelegd met de ontwikkeling van het beleid op andere gebieden. Belangrijke onderdelen van het milieuhygiënisch beleid zijn rechtstreeks verbonden met andere beleidsvoornemens, zij beogen immers die beleidsvoornemens zodanig te beïnvloeden, dat de onvermijdelijke aanslag op de kwaliteit van het milieu zoveel mogelijk wordt voorkomen of beperkt. Een ombuiging van het milieuhygiënisch beleid kan daarom gevolgen hebben voor de toelaatbaarheid of de wijze van uitvoering van andere beleidsvoornemens. Eveneens kan een ombuiging op andere beleidsterreinen leiden tot meer of minder kosten voor het milieuhygiënisch beleid. In tabel 2.1 wordt een globaal inzicht gegeven in de relaties tussen een aantal beleidsterreinen en het beleid ten aanzien van milieuhygiënische componenten.

In deze studie zal zowel worden ingegaan op baten en lasten van het milieuhygiënisch beleid voor de rijksoverheid als op baten en lasten voor de gehele maatschappij. Op deze wijze wordt getracht zoveel mogelijk een overzicht te geven van de gevolgen van de in hoofdstuk 9 nader uitgewerkte beleidsvarianten.

Tabel 2.1. Beleidsterreinen waaraan milieuhygiënische aspecten zijn verbonden

Beleidsterreinen	Milieu-aspecten											
	lucht	water	afval	chem. afval	geluid	bodem	MER	veiligh.	MH. bedr.	HW	Stof-fen	Straling
1. Aankoopbeleid RIB, Defensie, voertuigen t.b.v. wegaanleg	x		x		x							
2. Industriebeleid	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
— structuur												
— ontwikkeling												
— lokatie												
— WIR-SIR												
3. Energiebeleid	x	x		x			x	x			x	
— aard en omvang												
— besparing, isolatie												
4. Kernenergiebeleid		x					x					x
5. Stadsvernieuwing reconstructie en san.	x	x	x		x				x	x	x	
6. Verkeersbeleid			x	x	x		x	x				
— openbaar vervoer												
— doorstroming												
— wegaanleg en onderhoud												
7. Luchtvaartterreinen					x		x					
8. Gebruik bestrijdingsmiddelen en kunstmest				x		x					x	
9. Opsporings- en vervolgingsbeleid	x	x		x	x	x				x	x	
10. Gemeentefonds-rioleringen		x				x						
11. Arbeidsbescherming	x				x	x		x		x		
12. Infrastructurale werken					x	x	x	x			x	
13. Mijnwetgeving		x										

HOOFDSTUK 3. DOELSTELLINGEN

De in het voorgaande hoofdstuk weergegeven algemene doelstelling van het milieuhygiënisch beleid is voor de periode tot 1985 nader uitgewerkt. Deze uitwerking is geschied aan de hand van in het recente verleden vastgestelde en naar buiten gebrachte beleidsvoornemens in de vorm van wetsontwerpen, wettelijke regelingen en nota's. Zoveel mogelijk is daarbij aangesloten bij het «Overzicht van de fysieke prestaties van het milieubeleid 1978–1985» uit de nota Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid². Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar de beleidsvoornemens waarvan de financiële gevolgen wel resp. niet in de meerjarencijfers zijn verwerkt. In de genoemde nota is met het totaal van de financiële gevolgen rekening gehouden.

Bij de in het onderstaande nader gespecificeerde doelstellingen wordt tevens ingegaan op de actualiteit daarvan. In het algemeen kan worden gesteld, dat het milieuhygiënisch beleid nog in een beginfase verkeert. Slechts voor een beperkt aantal wetten geldt dat zij reeds voor enkele jaren in werking zijn. De ervaring daarbij is, dat het inzicht in de aard en omvang van de milieuhygiënische problemen tegelijkertijd met de uitvoering van de wetgeving en het daarvoor benodigde onderzoek groeit. Daarbij stuit men steeds weer op problemen en ontwikkelingen die aanvankelijk niet waren voorzien of waarvan de ernst werd onderschat. Wanneer in het onderstaande dan ook op de actualiteit van de doelstellingen wordt ingegaan, moet men bedenken, dat het daarbij gaat om een momentopname.

² Nota Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid, 26 november 1980, biz. 29, kamerstuk 16 495.

De in het milieuhygiënisch beleid van de rijksoverheid aan te wenden middelen worden besteed ten behoeve van de volgende categorieën uitgaven.

1. Ambtelijke kosten Rijk
 - beleidsvorming en uitvoering
 - vergunningverlening
 - overige
2. Ambtelijke kosten lagere overheden
 - vergunningverlening
 - overige
3. Beleidsonderbouwend onderzoek
4. Technologische ontwikkeling
5. Schadevergoedingen
6. Maatregelen
 - preventie
 - urgente sanering
 - sanering
 - verbetering
7. Overige.

Voor een overzicht van de kosten van het aangekondigde beleid en de meerjarencijfers over de gehele periode 1981–1985 wordt verwezen naar hoofdstuk 9. In hoofdstuk 9 wordt tevens aangegeven op welke wijze de middelen over deze verschillende bovengenoemde categorieën worden verdeeld.

Afval

Het doel is te komen tot een milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatige verwijdering van afvalstoffen. In de periode 1981–1985 ligt daarbij de nadruk op het opstellen, goedkeuren en doen uitvoeren van successieve provinciale plannen tot verwijdering van bepaalde categorieën afvalstoffen, namelijk:

- huishoudelijke afvalstoffen en daarmee te verwijderen afvalstoffen, grof huisvuil, bouw- en sloopafval;
- autowrakken, ziekenhuisafval;
- zuiveringsslib;
- afvalstoffen van kolenverbranding en -conversie.

Voor deze afvalstoffen zou een doelmatige verwijdering aan het einde van de eerste successieve provinciale planperiode (1986–1990) in belangrijke mate gerealiseerd moeten zijn. Met name zal dan het ongecontroleerde storten tot een minimum moeten zijn teruggebracht. Voor wat betreft autowrakken wordt ernaar gestreefd om 7 à 8 jaar na het tot stand komen van de autowrakken het slopen van auto's op een milieuhygiënisch aanvaardbare wijze te doen plaatsvinden, zodat dan aan de thans hierdoor veroorzaakte verontreiniging geen nieuwe verontreiniging meer wordt toegevoegd.

Het beleid is in hoofdzaak regelgevend. Alleen voor het autowrakkenbeleid zijn in belangrijke mate financieringsmiddelen nodig. Door het stimuleren van hergebruik wordt gepoogd de hoeveelheid te verwerken afvalstoffen te verminderen.

Chemisch afval

Het beleid op het terrein van het chemische afval is gericht op het voorkomen van het ontstaan van deze categorie afvalstoffen en het anderszins reduceren van deze afvalstroom door stimulering van hergebruik. Daarnaast wordt het verwezenlijken van een sluitend systeem van verwerking en opslag van chemische afvalstoffen nagestreefd. De recente inventarisatie van bodemverontreiniging veroorzakende stortplaatsen toont de noodzaak van een juiste verwerking en opslag in voldoende mate aan. Het beleid is regelgevend van aard. Voor de financiering van de voorzieningen zelf zijn geen middelen opgenomen.

Geluid

De doelstellingen van het beleid met betrekking tot geluidhinder zijn vastgelegd in het Indicatief Meerjarenprogramma Geluid 1981–1985³. Kort samengevat kunnen deze doelstellingen als volgt worden beschreven. .

In 1981 vindt de inwerkingtreding plaats van de onderdelen van de Wet geluidhinder betreffende «nieuwe situaties» met betrekking tot verkeerslawaai en industrielawaai. Voorkomen moet worden, dat door de uitvoering van op dat moment reeds geplande werken in de toekomst nieuwe geluidhinderknelpunten ontstaan. Daartoe zullen ten aanzien van verkeerslawaai jaarlijks bij ca. 10 000 woningen in enigerlei vorm geluidwerende maatregelen getroffen moeten worden.

Beoogd wordt in 1983/1984 de onderdelen van de wet betreffende «bestaande situaties» voor verkeerslawaai in werking te doen treden. Het beleid is er echter op gericht om reeds in de jaren daarvoor (interimperiode) financiële bijdragen toe te kennen in a saneringssituaties waar door combinatie van maatregelen (samenhang met thermische isolatie, renovatie/stadsvernieuwing) een belangrijke kostenbesparing kan worden gerealiseerd ten opzichte van sanering in latere jaren en b saneringssituaties die als zeer urgent kunnen worden aangemerkt.

Volgens de in het IMP 1981–1985 opgenomen opzet zullen in de periode tot 1985 geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen voor circa 60 000 woningen waarvan de geluidbelasting meer dan 65 dB(A) bedraagt.

Voor wat betreft het «grensoverschrijdend luchtvaartlawaai» (geluidhinderproblematiek in Noord- en Midden-Limburg) is zonevaststelling in 1983 voorzien. Reeds in de interimperiode zal bijdragetoekenning plaatsvinden ten behoeve van het treffen van geluidwerende voorzieningen in «nieuwe situaties» en sanering bij samenloop met andere gevallen en in urgente gevallen. In de periode tot 1985 zouden in totaal ca. 2000 ernstig gehinderde woningen moeten worden gesaneerd.

Naast genoemde beleidsvoornemens is in het beleid voorzien in een aanscherping van grenswaarden ten behoeve van motorvoertuigen en andere toestellen.

Hinderwet

De voor het beleid op rijksniveau benodigde middelen zijn in hun geheel bestemd voor het verlenen van schadevergoedingen bij de uitvoering van de gewijzigde Hinderwet. Deze wijziging ligt momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer.

Het overgrote deel van de hinderwetplichtige inrichtingen heeft momenteel geen adequate vergunning. Ter verbetering van die situatie is bij de wijziging van de Hinderwet een aantal voorzieningen getroffen. Eén daarvan is de mogelijkheid tot het verlenen van schadevergoedingen bij wijziging van de vergunning. Bij amendement is door de Tweede Kamer daaraan de mogelijkheid van schadevergoeding bij intrekking van de vergunning toegevoegd. Deze schadevergoedingen worden door het vergunningverlenend gezag toegekend. Zij worden door het Rijk betaald indien het verlenen van

³ Kamerstuk 16 400, XVII, nr. 7.

de schadevergoedingen is geschied met instemming van de Minister. De toekenning van schadevergoeding kan evenwel in sommige gevallen in beroep worden afgedwongen. Ook dan komen de kosten ten laste van het Rijk.

Door deze schadevergoeding worden de gemeenten (c.q. provincies) in staat gesteld financiële gevolgen voor de bedrijven als uitvloeisel van het voorschrijven van de benodigde milieumaatregelen in de vergunningen die redelijkerwijs niet ten laste van deze bedrijven behoren te blijven, te compenseren.

Indien besloten wordt tot het beëindigen of verplaatsen van inrichtingen waar LPG-autogas wordt geleverd, zal een deel van de middelen daarvoor dienen te worden aangewend. Een groot aantal van deze inrichtingen is gelegen op uit het oogpunt van veiligheid ontoelaatbare lokaties.

Externe veiligheid en herziening Hinderwet

In het beleid is een aantal onderzoeksprojecten opgenomen, gericht op de beleidsvoorbereiding van nieuwe c.q. herziene wetgeving op de terreinen van de externe veiligheid en Hinderwet.

Sanering milieuhinderlijke bedrijven

Het gaat hier om kleine tot middelgrote bedrijven die ernstige hinder in de woonomgeving veroorzaken. Het voorschrijven aan deze bedrijven van de benodigde milieuvorzieningen zonder aanvullende financieringsmaatregelen te treffen zou in het merendeel van de gevallen tot bedrijfsbeëindiging leiden. Het aangekondigde beleid beoogt een sanering van 1500–2000 milieuhinderlijke bedrijven in ca. 10 jaar.

Luchtverontreiniging

Het vergunningenbeleid, dat door de provincies en gemeenten wordt uitgevoerd, is erop gericht de emissies van de individuele bedrijven binnen milieuhygiënisch aanvaardbare grenzen te doen plaatsvinden.

Conform het SO₂-beleidskaderplan is de doelstelling van het SO₂-beleid gericht op het handhaven van een aanvaardbare buitenluchtkwaliteit en op terugdringen van de emissie van SO₂ tot maximaal 500 000 ton. In 1980 bedroeg de emissie ca. 515 000 ton, terwijl bij het niet tot stand komen van maatregelen in 1985 een niveau van ca. 595 000 ton zou worden bereikt. Effectivering van deze doelstelling kan worden nagestreefd via verlaging van het maximumzwavelgehalte van stookolie, een gerichte inzet van aardgas alsmede via bronbestrijdingstechnieken. Ter bevordering van de ontwikkeling van rookgasontzwaveling in Nederland ligt het in de bedoeling een tweetal installaties te subsidiëren.

Voor wat betreft het terugdringen van de emissies van NO_x is het beleid erop gericht de verkeersemissies terug te dringen via normstelling van nieuwe auto's.

Anderzijds wordt met behulp van het vergunningeninstrument gepoogd de emissies van stationaire bronnen te beperken. De mogelijkheden van dit laatste onderdeel zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van toepasbare bestrijdingstechnieken. Daartoe wordt de ontwikkeling van branders waarbij weinig stikstofdioxide gevormd worden en dergelijke bevorderd. Zo wordt een tweetal experimentele toepassingen van zogenaamde «denox-installaties» gesubsidieerd. Voor het overige beoogt het beleid de vermindering van het loodgehalte van benzines, het terugdringen van chloorfluor-koolwaterstoffen, het stimuleren van de ontwikkeling van schone technologie, alsmede het compenseren van bedrijven voor kosten van milieuvorzieningen met het oog op sanering van bestaande luchtverontreiniging die redelijkerwijs niet te hunnen laste behoren te blijven.

Bodembescherming

Het ontwerp van Wet bodembescherming ligt thans ter behandeling bij de Tweede Kamer. Het beleid is gericht op de opbouw van het benodigde ambtelijke apparaat bij het Rijk en de lagere overheden, het benodigde onderzoek, de preventie van nieuwe bodemverontreiniging alsmede in beperkte mate incidentele saneringsactiviteiten. De recent naar voren gekomen verontreinigingsgevallen van bodem en grondwater zullen via een afzonderlijke regeling in een Wet bodemsanering worden aangepakt.

Milieugevaarlijke stoffen

Het wetsontwerp milieugevaarlijke stoffen dient voor wat betreft de regeling van de toelating van nieuwe stoffen ter uitvoering van de EEG-richtlijnen 76/769 en 79/831. In de nabije toekomst zal het in de Ministerraad goedgekeurde wetsontwerp in uitvoering moeten komen. Volgens de EEG-richtlijn 79/831 zou de wet reeds september 1981 in werking dienen te zijn. Het wetsontwerp regelt behalve de toelating van nieuwe stoffen ook de sanering van bestaande stoffen. Op basis van het ontwerp kunnen produktieregulerende maatregelen voor milieugevaarlijke stoffen worden getroffen.

Heffing op fosfaten in wasmiddelen

In de Fosfatennota is aangegeven in welke mate activiteiten tot vermindering van het fosfaatgehalte van het oppervlaktewater tot 1985 zullen worden ondernomen. De kosten van defosfatering in zuiveringsinstallaties worden voor een deel veroorzaakt door fosfaten in wasmiddelen. Een bijdrage in het desbetreffende deel van defosfateringskosten zou in de periode tot 1985 beschikbaar kunnen komen uit een heffing op fosfaten in wasmiddelen. Indien na 1985 het fosfaatgehalte van wasmiddelen tot ca. 0 zal zijn gereduceerd, kan de heffing weer worden afgeschaft.

Rioleringen

Uitvoering van de Rioleringsnota zou leiden tot een verhoging van het aansluitpercentage van in 1975 aanwezige woningen van 87 tot ca. 92%. Het gaat hierbij om z.g. «onrendabele» aansluitingen, waarvan de gemeenten de kosten niet geheel voor hun eigen rekening kunnen nemen. Bovendien verkeren de rioleringsstelsels op een aantal plaatsen in een zodanig slechte staat, dat zij dringend moeten worden vernieuwd.

Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

Aan het parlement is een uitbreiding van deze kaderwet toegezegd, een uitbreiding met verscheidene hoofdstukken: vergunningstelsels, normstelling, milieubeleidsplannen en financiële bepalingen.

Een belangrijk gedeelte van deze uitbreiding zou in de periode tot 1985 tot stand kunnen worden gebracht. In de bedragen ten behoeve van de uitvoering van het aangekondigde beleid zijn de kosten van het daarvoor benodigde onderzoek opgenomen.

M.e.r.

Een wetsontwerp Milieu-effectrapportage is door de Ministerraad aangevaard en is om advies toegezonden aan de Raad van State. Momenteel wordt een interim-beleid opgesteld, dat zal worden gevoerd in de periode tot het in werking treden van de wet. Gedurende dit interim-beleid zal voor een aantal initiatieven van de rijksoverheid een milieu-effectrapport worden opgesteld. Op deze wijze kan ervaring worden opgedaan, die van belang is voor de uitvoering van de wet. Deze uitvoering is niet voor 1983 voorzien.

In het algemeen kan gesteld worden, dat het beleid ten aanzien van de niet-zuurstofbindende stoffen wordt gevoerd met behulp van het vergunningensysteem. Een belangrijk deel van de vergunningen is thans geactualiseerd. Voorzien is dat de vergunningverlening in de komende periode in belangrijke mate wordt voltooid. Hierdoor zal de lozing van niet-zuurstofbindende stoffen in 1985 in belangrijke mate zijn verminderd.

De zuivering van afvalwater dat op rijkswater wordt geloosd en die gericht is op zuurstofbindende stoffen, zal naar verwachting in 1987 zijn voltooid, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de meer omvangrijke lozingen al in 1985 gesaneerd zullen zijn. Deze zuivering wordt niet door het Rijk zelf uitgevoerd maar door derden, te weten bedrijven, lagere overheden en regionale waterkwaliteitsbeheerders. Het Rijk draagt uit de opbrengst van de heffingen bij in de investeringskosten van de installaties. Deze bijdrage staat op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij de regionale waterkwaliteitsbeheerders wordt een vergelijkbaar beleid gevoerd. Ten slotte is het voornemen om in 1985 jaarlijks ca. 5 mln. inwonerequivalenten in zuiveringsinstallaties te defosfateren.

HOOFDSTUK 4. INSTRUMENTEN

Bij de uitvoering van de milieuhygiënische wetgeving komen de volgende instrumenten aan de orde:

1. Planvorming

Deze planvorming geschiedt door of op initiatief van de overheid. In de plannen wordt aangegeven hoe en waar welke activiteiten zullen dienen te worden uitgevoerd. Het instrument wordt voornamelijk gehanteerd in de wetgeving met betrekking tot afvalstoffen, geluid, bodembescherming en water- en luchtverontreiniging. In de Wet algemene bepalingen zal het gebruik van dit instrument nader worden uitgewerkt.

2. Algemene regelgeving

Regels kunnen worden gesteld aan toestellen, produkten, stoffen, handelingen en zonering. Toepassingsgebieden zijn afvalstoffen (voor wat betreft hergebruik), geluid, lucht, bodembescherming, milieugevaarlijke stoffen, fosfaten.

3. Vergunningverlening

Dit instrument wordt vooral daar toegepast waar individuele omstandigheden sterk mede bepalend zijn voor de aard en omvang van de veroorzaakte verontreiniging en de gevolgen ervan. De vergunningverlenende activiteiten worden zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Door deze individuele benadering is het ook mogelijk rekening te houden met de financiële gevolgen van de vergunningvoorschriften. Waar nodig worden ongewenste financiële gevolgen door het verlenen van *schadevergoeding* gecompenseerd. Het instrument van vergunningverlening wordt vooral gehanteerd bij afvalstoffen (in het kader van de planuitvoering), geluid, lucht, Hinderwet en waterverontreiniging.

4. Ontwikkeling schone technologie

Het beleid is erop gericht te bevorderen dat produktietechnieken worden ontwikkeld en toegepast, die zo weinig mogelijk verontreiniging veroorzaken.

Dit geldt eveneens voor de bij de verwijdering van ontstane verontreiniging te hanteren verwijderingstechnieken. Een dergelijk beleid a bevordert het tot stand komen van betere en doelmatigere bestrijdingstechnieken en b het versterkt de marktpositie van het Nederlandse bedrijfsleven op de bestrijdingsmarkt. Financiële bijdragen in dergelijke ontwikkelingsprojecten worden vooral gegeven op de gebieden afvalstoffen, geluid, lucht en water.

5. Financiering

In een aantal gevallen moet worden geconstateerd, dat vermindering van verontreiniging alleen kan worden gerealiseerd als financiële middelen van de rijksoverheid ter beschikking komen. Dit is met name het geval indien de gene die de maatregelen tot stand zou dienen te brengen zich voor kosten gesteld ziet die redelijkerwijs niet geheel te zijnen laste dienen te blijven. De overheid bekostigt dan in een aantal gevallen een deel van de initiële investering. Exploitatiekosten en kosten van vervangingsinvesteringen blijven steeds voor rekening van de betrokkenen. Daarnaast treedt de overheid op als intermediaire financierder, nl. als de kosten worden omgeslagen over de betrokken veroorzakers.

Toepassing van het financieringsinstrument is voorzien bij de verwerking van autowrakken in sloperijen, sanering van geluidhinder, bodemsanering, defosfatering, rioleringen en sanering milieuhinderlijke bedrijven.

6. Voorlichting, educatie, e.d.

Voorlichting, educatie, e.d. kunnen een belangrijke ondersteuning geven aan het hanteren van andere instrumenten. De hiervoor uitgetrokken bedragen zijn relatief beperkt.

7. Heffingen

In een aantal milieuwetten is voorzien in het opleggen van heffingen. Over het algemeen gaat het daarbij om bestemmingsheffingen. In de Wet geluidhinder en de Afvalstoffenwet wordt het evenwel ook mogelijk gemaakt regulerende heffingen op te leggen. Dergelijke heffingen hebben primair tot doel het gebruik van verontreinigende produkten af te remmen. Momenteel worden heffingen alleen ingesteld als bestemmingsheffingen, zij hebben geen zelfstandige instrumentele functie. Uit de opbrengst van de heffingen worden veelal de kosten bestreden van de toepassing van de bovengenoemde instrumenten.

HOOFDSTUK 5. BELEID IN ANDERE GEÏNDUSTRIALISEERDE LANDEN

Internationale vergelijkingen van milieubeleid zijn in het algemeen moeilijk uitvoerbaar gebleken. Betrouwbare studies waarin het milieubeleid en de meer concrete uitwerking daarvan over de hele linie voor verschillende landen is vergeleken, zijn niet voorhanden. De moeilijkheden schuilen enerzijds in de omstandigheid dat «het» buitenland uiteraard niet bestaat, doch een samenstel is van een veelheid van landen met ieder eigen kenmerken en omstandigheden, waardoor vergelijkingen vaak moeilijk te maken zijn. Anderzijds blijkt de hoeveelheid bruikbare en vergelijkbare gegevens vrij schaars te zijn. Dit laatste is juist ook het geval voor de meeste uit bovengenoemd relatie-oogpunt interessante landen (met name betreft het hier landen als België, Frankrijk en Engeland). Alleen voor de Bondsrepubliek Duitsland en voor de Verenigde Staten konden vrij gedetailleerde en betrouwbare gegevens worden verkregen; voor enkele andere landen, zoals Noorwegen, Zweden, Oostenrijk en Japan, waren slechts globale schattingen uit het beschikbare materiaal te destilleren.

De informatie, welke beschikbaar is over milieubeleid in het buitenland, kan globaal in drie categorieën worden ingedeeld:

1. informatie over het wettelijke kader van het milieubeleid;
2. informatie over de concrete uitwerking van het milieubeleid in termen van emissie- en kwaliteitseisen en maatregelen;
3. informatie over kosten en andere economische gevolgen van het milieubeleid.

Wettelijk kader

Een globaal overzicht kan men krijgen aan de hand van het volgende. Van de 24 OECD-landen hadden 13 landen eind 1979 algemene milieuwetten, 18 landen hadden wetgeving op het terrein van de waterverontreiniging, 11 landen op het terrein van afvalstoffen, luchtverontreiniging eveneens 11 landen, milieu-effectrapportage 8 landen.

Emissie- en kwaliteitseisen en maatregelen

Ten einde een globaal beeld te verkrijgen van de positie van Nederland ten opzichte van andere landen, kan voor de milieusectoren water, lucht en geluid en voor afvalstoffen en milieugevaarlijke stoffen een aantal korte, meer kwalitatieve opmerkingen worden gemaakt.

Waterverontreiniging

Ter bestrijding en voorkoming van waterverontreiniging zijn in vele landen maatregelen genomen in de vorm van het installeren van zuiveringsinstallaties welke het afvalwater uit de rioleringen reinigen voordat lozing op het oppervlaktewater plaatsvindt. In Nederland was in 1977 bijna 70% van de bevolking aangesloten op een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Uit een door de OESO opgestelde vergelijking van zeventien landen blijkt dat Nederland zich daarmee in een middenpositie ten opzichte van vele landen bevindt.

Deze vergelijking geeft op zich nog geen beeld van de mate van zuivering van deze installaties. De indruk is dat deze in Nederland op een relatief hoog peil ligt. Voor wat betreft het bedrijfsleven kan worden gesproken van een meer uiteenlopend beeld, waarin in het afgelopen decennium een groot aantal voorzieningen tot stand zijn gekomen. De maatregelen hebben daarbij vooral gestalte gekregen in de bouw van collectieve zuiveringsinstallaties, welke worden gefinancierd uit heffingen, opgelegd aan de vervuilers. Komend vanuit een zekere achterstandsituatie is de sanering in een relatief hoog tempo tot stand gekomen.

Voor lozingen van industrieel afvalwater dat zware metalen en cyanide bevat, wordt onderscheid gemaakt naar lozingen op rioleringen en lozingen op oppervlaktewater. De lozingseisen geven een enigszins genuanceerd beeld te zien. Over het geheel genomen zijn de eisen in België voor wat betreft de lozing op rioleringen minder streng dan die in Nederland en West-Duitsland, welke globaal op hetzelfde niveau liggen. De eisen voor lozing van afvalwater op oppervlaktewater liggen in deze landen (en ook in Frankrijk) in het algemeen redelijk dicht bij elkaar. Van Zwitserland is bekend dat daar de strengste en meest uitgebreide eisen worden gehanteerd. Vergelijking van Amerikaanse eisen met die in Europa is in het algemeen moeilijk. De indruk is dat de EPA-normen ongeveer tussen die van West-Duitsland en Nederland enerzijds en die van Zwitserland anderzijds liggen.

Luchtverontreiniging

Bij luchtverontreiniging kan onderscheid worden gemaakt tussen eisen die aan producten of toestellen en eisen die aan productieprocessen en bedrijven worden gesteld.

De produkteisen zijn internationaal gezien redelijk vergelijkbaar. Voor een aantal gevallen kent de EG richtlijnen op dit gebied. Ook overwegingen met betrekking tot concurrentieverhoudingen zullen hier hun invloed doen gelden. Aangetekend kan daarbij worden dat voor wat betreft eisen welke worden gesteld aan auto's, de voorschriften in Japan en in de Verenigde Staten aanmerkelijk strenger zijn dan die in Europa.

Ook ten aanzien van het gebruik van chloorfluormethanen in spuitbussen zijn de voorschriften in de VS, Noorwegen en Zweden aanmerkelijk strenger dan in de EG-landen: een volledig verbod versus een gebruiksbeperking. In de EG-landen is een gebruiksbeperking van ten minste 20% overeengekomen. Enkele landen kennen een grotere verbruiksbeperking. In Denemarken bedraagt deze 50%. Ook in Nederland is een vrijwillige verbruiksbeperking door de industrie van 50% overeengekomen. Daarnaast kent Nederland een verplichte waarschuwing op etiketten van spuitbussen.

De eisen met betrekking tot produktieprocessen en bedrijven, veelal gesteld in het kader van vergunningenbeleid, zijn moeilijker vergelijkbaar.

Voor verschillende soorten inrichtingen en bedrijven kunnen de gestelde eisen sterk uiteenlopen. Verschillen in nationale omstandigheden kunnen deels als verklaring voor optredende verschillen worden aangevoerd. Evenals in Nederland wordt in vele landen in de praktijk uitgegaan van toepassing van het beginsel de «best practicable means». In tegenstelling tot de VS, West-Duitsland en Frankrijk kent Nederland geen wettelijk vastgestelde procedénormen. Wel worden er voorschriften opgesteld in het kader van het handboek modelvoorschriften luchtverontreiniging met het doel enige harmonisatie aan te brengen in de vergunningvoorschriften. De modelvoorschriften hebben echter geen verplichtend karakter.

Met betrekking tot de SO₂-uitworp zijn de omstandigheden in Nederland nauwelijks vergelijkbaar met die in ons omringende landen. Ons land heeft zich enige jaren in de ogenschijnlijk comfortabele positie bevonden waarin, als gevolg van het bezit van aardgas, een aantal maatregelen ter bestrijding van SO₂ achterwege zijn gebleven. De ons omringende landen zijn reeds eerder aangevangen met een beleid gericht op het omlaagbrengen van SO₂-concentraties in zwaar belaste gebieden.

De omschakeling op andere brandstoffen leidt er in Nederland toe dat als nog maatregelen dienen te worden genomen, hetgeen gepaard zal gaan met relatief hogere kosten en, althans gedurende enkele jaren, hogere emissies dan wenselijk geoordeeld.

In 1979 is in de EG-milieuraad overeenstemming bereikt over de richtlijn betreffende kwaliteitsnormen voor SO₂ en zwevende deeltjes. De in Nederland gehanteerde normen zijn evenwel strenger, terwijl de richtlijn geen benadering kent via een emissieplafond. Een gezamenlijk beleid ten aanzien van het zwavelgehalte in brandstoffen, zoals bij voorbeeld neergelegd in het Nederlandse Zwavelbesluit, is nog niet tot stand gekomen, uitgezonderd de richtlijn betreffende gasolie ingaande 1 oktober 1980.

Geluidhinder

In de geïndustrialiseerde wereld heeft in de laatste jaren een toenemende bewustwording plaatsgehad met betrekking tot de geluidhinderproblematiek. In verschillende landen zijn maatregelen genomen of nog in voorbereiding. Voor verschillende deelaspecten van het beleid kan de situatie in verschillende landen uiteenlopen:

- ten aanzien van vliegtuiglawaai zijn in een aantal landen (Japan, VS, Duitsland, Frankrijk) heffingen of tariefdifferentiaties in landingsgelden tussen stille en minder stille vliegtuigen ingevoerd;
- ten aanzien van industrielawaai kan worden gesteld dat in sommige landen op dit terrein reeds beleid gevoerd wordt (Duitsland, Scandinavische landen); dit loopt vaak samen met maatregelen ter bescherming van de arbeidsplaats. In andere landen is men nog niet zover. Nederland is als eerste land gekomen met een integrale wettelijke regeling;

– ten aanzien van toestellen (bij voorbeeld machines in de bouw) kennen Duitsland en Frankrijk reeds grenswaarden voor het toelaatbare geluidniveau. In Nederland (en ook in België) is het voorschrijven van dergelijke grenswaarden in voorbereiding op grond van EG-richtlijnen;

– ten aanzien van verkeerslawaaï is in Nederland per 1 december 1980 een heffing ingesteld welke gelijktijdig met de brandstofaccijns wordt geïnd. Naar verwachting zal in 1982 een saneringsheffing worden ingevoerd, die o.a. bedoeld is ter financiering van geluidwerende voorzieningen langs wegen.

In Frankrijk en de Scandinavische landen wordt reeds vrij veel aandacht besteed aan geluidwerende voorzieningen langs wegen. In West-Duitsland zijn nieuwe wettelijke maatregelen ter bestrijding van verkeerslawaaï in voorbereiding.

Afvalstoffen

De bodemgesteldheid en de hoge bevolkingsdichtheid maken dat in Nederland de opslag van afval grote problemen met zich meebrengt. Het beleid is daarom gericht op het tot stand komen van goede verwijderingsmethoden voor de verschillende afvalsoorten. Ter beperking van de totale afvalstroom worden daarbij aspecten van hergebruik en gescheiden inzameling van onder meer papier en glas betrokken. Ongecontroleerd storten dient te worden beëindigd. De eisen en daarmee ook de kosten voor de verwijdering van afvalstoffen zijn in Nederland vrij hoog. Deze tendens is ook in het buitenland merkbaar. Daar doet deze tendens zich evenwel vooral voor in de buurt van grotere stedelijke agglomeraties. Buiten deze agglomeraties komt ongecontroleerd storten nog regelmatig voor, aangezien de gevaren daarvan voor de verontreiniging van grondwater en daarmee de drinkwatervoorraden nog niet manifest zijn geworden.

In Nederland zijn de kosten van verbranden of gecontroleerd storten vergelijkbaar met de kosten van verwijdering in stedelijke agglomeraties in andere landen.

In vele landen getroost men zich inspanningen om de hoeveelheid huishoudelijke en ook industriële afvalstoffen te beperken. Zo zijn in Duitsland vrijwillige akkoorden gesloten tussen overheid en industrie, die ertoe leiden dat op het gebied van verpakkingen een zekere stand-still is opgetreden. In Frankrijk zou op basis van eveneens vrijwillige overeenkomsten de verpakking van vloeibare levensmiddelen in het huishoudelijke afval in 1984 met 40% moeten zijn verminderd. Eenmalige verpakking in de horecasector zal geleidelijk worden verminderd. In Denemarken bestaat er een verbod op eenmalige verpakking van frisdranken. Eind 1981 zal geen bier in blik meer worden toegestaan. Er is bovendien een heffing op vloeibare levensmiddelen ingesteld afhankelijk van de gebruikte verpakking; verdere Deense maatregelen zijn in voorbereiding.

Ten einde tot een zekere harmonisering te komen in EG-landen heeft de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn drankverpakkingen opgesteld.

Uitgewerkte regelingen met betrekking tot de verwijdering van autowrakken bestaan vooral in Noorwegen en Zweden.

Milieugevaarlijke stoffen

In een aantal landen zijn wettelijke maatregelen genomen ten einde gevaren voor mens en milieu, welke verbonden kunnen zijn aan het gebruik van chemische stoffen, te kunnen beteugelen. Zo bestaat er een meldingsplicht en een toelatingsregeling (zij het in verschillende vormen) voor nieuwe en, in beperkte mate, voor bestaande chemische stoffen in Japan, de VS, Frankrijk, Canada, Noorwegen, Zwitserland, Groot-Brittannië en Denemarken. Ingevolge een EG-richtlijn (richtlijn 79/831/EEG van 18 september 1979) dienen de lid-staten wettelijke regelingen te treffen ten aanzien van nieuwe chemische stoffen.

In internationaal verband is een toenemende belangstelling ontstaan om in besluitvormingsprocessen betreffende belangrijke activiteiten rekening te houden met de mogelijke gevolgen van de voorgestelde activiteiten voor het milieu. In de VS en Canada zijn reeds wettelijke regelingen op dit gebied in werking. In 1979 hebben de lid-staten van de OESO een aanbeveling aanvaard met betrekking tot de uitvoering van milieu-effectrapportage. De Nederlandse Regering heeft haar standpunt hierover neergelegd in een nota (houdende het regeringsstandpunt inzake de milieu-effectrapportage, 30 augustus 1979). Inmiddels is een wetsontwerp Milieu-effectrapportage door de Ministerraad aanvaard en om advies aan de Raad van State toegezonden.

Kosten milieubeleid

Cijfers over de kosten van het milieubeleid in diverse landen zijn slechts door samenvoeging uit verschillende bronnen te verkrijgen. De nodige voorzichtigheid bij de interpretatie en de vergelijking van de aldus verkregen gegevens is dan ook geboden. Een aantal redenen kan daarvoor worden aangegeven. Allereerst kunnen kostenverschillen optreden als gevolg van verschillen in emissie-eisen en maatregelen in diverse landen. Daarnaast kunnen nog worden genoemd:

- verschillen in definiëring van de kosten en de methodieken van berekening van de kosten en de daarbij gemaakte veronderstellingen;
- kostengegevens zijn vaak niet voor dezelfde jaren beschikbaar;
- kostenverschillen kunnen mede worden toegerekend aan allerlei verschillen in nationale omstandigheden;
- cijfermateriaal, nodig om verschillende kostengegevens tot vergelijkbare grootheden te herleiden, ontbreekt veelal.

Samenvoeging vanuit een aantal verschillende bronnen afkomstige kostengegevens kan niet anders leiden dan tot vrij ruwe indicaties van het kostenniveau van milieumaatregelen in enkele landen.

In het navolgende wordt in tabel 5.1 de weerslag van deze samenvoeging gepresenteerd. Met betrekking tot deze tabel geldt dat de cijfers voor een groot deel zijn gebaseerd op ruwe schattingen als gevolg van verschillen in definities en verschillen in representativiteit van het basismateriaal.

Tabel 5.1. De kosten van milieumaatregelen in enkele OESO-landen in % van het BNP

Periode	W.-Dld.	VS	Japan	Zweden	Nederland
	1975–1976	1975–1976	1975	1974	1978
Tot. jaarlijkse kosten	1 à 1,2	1,1	1,7 à 2,2	0,8	0,75
Tot. investering	0,5	0,9	1,8	1,0	0,4

Uit de door de diverse landen verstrekte informatie blijkt dat de kosten en investeringen voor milieuvorzieningen ongeveer gelijk verdeeld zijn tussen overheid en bedrijfsleven.

Het verzamelde materiaal biedt op zich nauwelijks een kwantitatieve basis voor conclusies met betrekking tot de relatieve positie van de verschillende sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven, voor wat betreft de kosten van het milieubeleid, ten opzichte van die in andere landen. Gelet op de wetgeving en op wat in internationale kaders bekend is over de uitvoering van beleidsprogramma's kan worden gesteld dat het milieubeleid in de verschillende landen belangrijke overeenkomsten kent.

In dit verband zij gewezen op het algemeen toegepaste beginsel van de standaardtechnieken, alsmede de «vervuiler betaalt». Voor zover er verschillen tussen Nederland en andere geïndustrialiseerde landen bestaan inzake de kostenniveaus en daarmee samenhangende economische effecten, zullen deze dan ook meer hun oorsprong vinden in verschillen in tempo en fasering van het milieubeleid dan in verschillen met betrekking tot de daadwerkelijke eisen en verdeling van de lastendruk. Om die reden mag worden verwacht dat op termijn de kostenniveaus van de verschillende landen meer naar elkaar toe zullen groeien, uiteraard met uitzondering van die kostenfactoren welke samenhangen met specifieke nationale omstandigheden zoals onder meer de industriële structuur.

HOOFDSTUK 6. KOSTEN EN MACRO-ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN HET VOORGENOMEN MILIEUHYGIËNISCH BELEID 1978–1985

1. Inleiding

In 1975 bracht het CPB een eerste analyse uit van de macro-economische gevolgen van het milieugehygiënisch beleid. Deze studie werd in december 1980 gevolgd door de «Nota kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid 1978–1985». Het navolgende is gebaseerd op genoemde nota. Waar mogelijk zijn de «witte plekken» in de nota opgevuld aan de hand van gegevens die sinds de afronding van de berekeningen voor de nota beschikbaar zijn gekomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de kosten met betrekking tot het te voeren beleid inzake bodembescherming, externe veiligheid en milieugevaarlijke stoffen.

2. Kosten

Onder kosten van het milieubeleid worden verstaan zowel de kosten die ten laste komen van individuele verontreinigers (bedrijven, gezinshuishoudingen) ten gevolge van het opleggen van voorschriften aan verontreinigende activiteiten, als de kosten van collectieve voorzieningen en andere overheidsuitgaven ten behoeve van de bestrijding van de milieuverontreiniging.

Bij schatting van de kosten van het in de periode van 1978–1985 te voeren beleid is ervan uitgegaan dat de kosten in 1978 in de orde van grootte van ca. f 2,1 mld. lagen. Dit bedrag is in tabel 6.1 nader gedetailleerd.

Tabel 6.1. Geschatte jaarlijkse lasten van het milieubeleid 1978 (mln. glds., prijsniveau 1978, afgerond)

Waterverontreiniging	f	874
Luchtverontreiniging	f	461
Afvalverwerking	f	290
Overige ¹	f	490
	f	2115 (ca. 0,75% van het BNP tegen marktprijzen)

¹ Hierin zijn begrepen de jaarlijkse lasten van bedrijfsinvesteringen in het kader van de Hinderwet, (chemisch) afval, geluid en overige lucht- en waterverontreinigingsvoorzieningen.

De ontwikkeling van de geraamde kosten als gevolg van het milieubeleid in de periode 1978–1985 is weergegeven in tabel 6.2. Het milieubeleid is hierbij opgebouwd uit de geraamde kosten van te nemen maatregelen als gevolg van lopende beleidsprogramma's en beleidsvoornemens zoals deze in beleidsnota's, memories van toelichting, indicatieve meerjarenprogramma's e.d. zijn beschreven.

Tabel 6.2. Ontwikkeling jaarlijkse lasten van het milieubeleid, 1978–1985 (mln. glds. prijsniveau 1978)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Waterverontreiniging	1032	1188	1275	1379	1491	1574	1642
Luchtverontreiniging	619	743	864	981	1161	1221	1487
Afvalstoffen	342	349	374	445	382	505	531
Geluidhinder	61	86	121	216	250	270	324
Sanering mil. hind. bedrijven	8	45	125	150	166	197	220
Hinderwet ¹	627	660	657	715	729	745	749
Milieu-effectrapportage	1	3	8	9	10	18	18
Bodembescherming ²	—	—	5	8	11	14	28
Externe veiligheid ²	—	—	6	6	6	6	6
Milieugevaarlijke stoffen ²	—	—	4	6	10	16	20
	2690	3074	3439	3915	4326	4566	5025

¹ Met inbegrip van de geschatte financiële gevolgen van het amendement met betrekking tot de mogelijkheid tot intrekking van Hinderwetvergunningen.

² Cf. de met name bij de behandeling in de Ministerraad vermelde gegevens met betrekking tot de te verwachten uitgaven van de centrale overheid. Exclusief bijdragen van het Rijk in het opruimen van recent geconstateerde bodemverontreinigingssituaties. Voor het oplossen van deze problematiek zijn bedragen van meer dan f 1 mld. genoemd.

In genoemde cijfers is, mede door gebrek aan exacte gegevens, geen rekening gehouden met kosten uit hoofde van recent geconstateerde bodemverontreinigingen.

De bij bodembescherming, externe veiligheid en milieugevaarlijke stoffen vermelde getallen zijn beperkt tot de geschatte uitgaven van de centrale overheid. Afhankelijk van het tijdstip van de inwerkingtreding resp. effectuering van de desbetreffende wetsontwerpen kan hierdoor een zekere onderschatting van de kosten ontstaan.

Tegenover een mogelijke onderschatting van de geraamde kosten uit hoofde van bovengenoemde factoren moet worden gewezen op een factor in omgekeerde richting als gevolg van de veronderstelling van constante vuilbestrijdingstechnologie.

Ten grondslag aan de geraamde kostenontwikkeling ligt een geheel van fysieke prestaties van het milieuhygiënisch beleid welke in de periode 1978–1985 gerealiseerd zouden moeten worden. In hoofdstuk 3 is hiervan een overzicht gegeven. De ontwikkeling in de tijd van de jaarlijkse lasten zoals in tabel 6.2 vermeld moet tegen die achtergrond gezien worden.

3. Macro-economische gevolgen

De uitvoering van een investerings- en activeringsprogramma van de in de nota geschetste omvang leidt tot een aantal wijzigingen in de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Benadrukt zij dat hier de gevolgen van het additionele programma worden besproken, zijnde de gevolgen van het verschil tussen oplopende en constante kostendruk (niveau 1978) voor bedrijven en gezinnen.

Voor de tijdpadanalyse van macro-economische gevolgen is gebruik gemaakt van het operationele model van het CPB voor de Nederlandse economie op middellange termijn, dat uitgebreid is met twee sectoren, namelijk een sector met zuiveringsactiviteiten in beheer bij bedrijven en een sector met zuiveringsactiviteiten in overheidsbeheer. Bij de berekeningen zijn een

aantal uitgangspunten gekozen. De milieukosten worden betaald door bedrijven en gezinnen, zoals gezegd, op basis van het principe «de vervuiler betaalt».

In een aantal gevallen ontvangt de milieu-investeerder, zowel in eigen beheer als in overheidsbeheer, een bijdrage, die rechtstreeks betrekking heeft op een bepaalde milieuvoorziening, hetgeen resulteert in lagere kapitaalkosten en minder bestedingsmogelijkheden voor de verstrekkers van die bijdragen. Ook bij financiering uit algemene middelen is de bestedingsvermindering deels aan bedrijven en deels aan gezinnen toegerekend. Met andere woorden, er wordt uitgegaan van een sluitende financiering, zodat er geen gevolgen, althans geen directe, voor het financieringssaldo van de overheid zijn.

Bij een analyse van de economische gevolgen van bestrijding van milieuverontreiniging in Nederland dient de omvang van de bestrijding in het buitenland in de beschouwing te worden betrokken. De wederzijdse beïnvloeding betreft ten eerste de volumina van uitvoer en invoer en ten tweede de uitvoer- en invoerprijzen. Bij het eerstgenoemde is van belang dat bij de data niet expliciet rekening is gehouden met exportmogelijkheden van milieutechnische apparatuur of diensten op het gebied van de milieubescherming. Ten tweede gaat het om de gevolgen voor prijsverhoudingen en om uitwijzigingen in deze verhoudingen voortvloeiende volume-effecten. Ook hier lijkt het maken van een raming van de prijsstijgingen ten gevolge van milieumaatregelen in de verschillende landen die de wereldhandel bepalen niet goed mogelijk en resteert het maken van een veronderstelling. Bij een dergelijke benadering is van belang een bereik te kiezen voor de veranderingen der buitenlandse prijzen dat de gevoeligheid voor en de uitwerking van de effecten van deze veranderingen in de Nederlandse economie voldoende tot uitdrukking brengt. Gekozen is voor een aantal alternatieven. In het eerste alternatief is ervan uitgegaan, dat deze buitenlandse prijsstijging niet optreedt. In de overige drie alternatieven wordt verondersteld, dat van de stijging van het prijsniveau in de periode 1979–1987 resp. 1½, 3 en 4½ procentpunt mag worden toegeschreven aan additionele milieumaatregelen. Deze percentages zijn niet in concreto te onderbouwen en dienen daarom als zui-vere veronderstellingen te worden beschouwd.

In dit licht bezien en ter bepaling van de gedachten kan over de relevantie en plaatsbepaling van het bedoelde viertal alternatieven het volgende worden opgemerkt. Het eerste alternatief, waarin is verondersteld dat in het buitenland geen prijsstijging als gevolg van additionele milieuprogramma's optreedt, kan in tweeërlei zin worden opgevat: of het buitenland entameert zulke programma's niet, of het doet dit wél, maar er zijn geen prijseffecten. Beide interpretaties illustreren de vrij geringe actualiteitswaarde van dit alternatief in het licht van de in het buitenland tot uitdrukking gebrachte beleidsvoornemens, zowel qua bereik als qua omvang. Wat dit betreft sluiten de overige drie alternatieven beter aan bij een ook in het buitenland te verwachten intensivering van het milieubeleid.

De macro-resultaten van de vier alternatieven zijn vermeld in tabel 6.3. Daarbij is volstaan met het aangeven van de bandbreedte, waarbinnen de uitkomsten voor de vier alternatieven liggen. Het eerstgenoemde getal van de bandbreedte komt overeen met het eerste alternatief, het laatstgenoemde getal correspondeert met het vierde alternatief. Opgenomen zijn de effecten na 3 en 7 jaar. Daar de bestudering van de macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid betrekking had op de periode 1978–1985 valt het derde jaar samen met 1981 en het zevende jaar met 1985.

Een tweetal varianten is opgenomen. In de eerste variant wordt uitgegaan van volledige prijscompensatie bij de loonindexering voor optredende prijsstijgingen die rechtstreeks aan het milieuprogramma kunnen worden toegeschreven. De tweede variant veronderstelt dat de prijscompensatie wordt geschoond voor de prijseffecten die rechtstreeks aan het binnenlandse milieuprogramma kunnen worden toegeschreven. Voor berekeningsmethoden en de uitkomsten van alternatieven met andere veronderstellingen wordt verwezen naar genoemde nota.

Tabel 6.3. Economische gevolgen van additionele milieumaatregelen 1978-1985

Niveaueverschillen over de gehele periode vanaf 1978

		Volledige prijscompensatie		Schoning prijscompensatie	
		na 3 jaar (1981)	7 jaar (1985)	3 jaar (1981)	7 jaar (1985)
Vol. part. consumptie	Proc.	-0,3 - -0,5	-0,7 - -1,0	-0,5 - -0,7	-1,1 - -1,4
Vol. inv. outillage A	Proc.	-0,3 - -0,6	-1,2 - -1,3	-0,4 - -0,7	-0,5 - -0,6
Vol. goed. uitvoer	Proc.	-0,5 - -0,2	-1,1 - -0,7	-0,4 - -0,1	-0,6 - -0,2
Vol. goed. invoer	Proc.	0,5 - 0,3	0,5 - 0,4	0,4 - 0,2	0,3 - 0,2
Prod. vol. bedr. A	Proc.	-0,6 - -0,5	-1,3 - -1,3	-0,5 - -0,4	-1,1 - -1,1
Prod. vol. bedr. B	Proc.	-0,4 - -0,3	-0,9 - -0,9	-0,4 - -0,3	-0,7 - -0,7
Productievolume C	Proc.	-0,2 - -0,1	-0,6 - -0,5	-0,2 - -0,1	-0,4 - -0,3
Productiecapaciteit	Proc.	-0,2 - -0,2	-0,5 - -0,3	-0,1 - -0,1	-0,3 - -0,1
Werkg. bedrijven A	1000 MJ ¹	-6,9 - -2,8	-17,8 - -9,8	-3,9 - 0,2	-7,1 - 0,9
Werkg. bedrijven B	1000 MJ	-5,3 - -1,1	-14,2 - -6,0	-2,4 - 1,8	-3,5 - 0,9
Werkgelegenheid C	1000 MJ	-3,6 - 0,6	-10,3 - -2,3	-0,7 - 3,5	0,2 - 8,5
Werkloosheid	1000 MJ	2,4 - -0,4	6,9 - 1,5	0,4 - -2,4	-7,4 - -2,0
Loonsom werkn. bedr.	Proc.	0,4 - 1,2	0,5 - 3,5	0,0 - 0,8	-0,5 - 2,5
Overige inkomen A	Proc.	-0,2 - 1,1	-0,5 - 3,2	-0,2 - 1,1	-0,3 - 3,4
Prijspeil part. cons.	Proc.	0,5 - 1,6	0,8 - 4,3	0,3 - 1,4	0,3 - 3,8
Prijspeil goed. uitv.	Proc.	0,4 - 1,7	0,7 - 4,4	0,2 - 1,5	0,4 - 4,1
Prijspeil inv. outil.	Proc.	0,3 - 1,5	0,4 - 4,2	0,2 - 1,4	0,2 - 4,0
Reële arbeidskost. D	Proc.	0,2 - -0,0	0,2 - -0,2	0,1 - -0,1	-0,1 - -0,5
Bezettingsgraad	Proc. punt	0,1 - 0,1	0,0 - -0,1	0,1 - 0,1	0,1 - -0,0
Uitvoersaldo	mld. gld.	-0,9 - -0,5	-1,7 - -1,7	-0,7 - -0,3	-1,1 - -0,4
Kostendruk in bedr.	Proc. punt	0,5 - 0,5	1,0 - 1,0	0,5 - 0,5	1,0 - 1,0
Fin. tekort overh. E	Proc. punt	0,1 - -0,0	0,3 - -0,0	0,1 - -0,0	0,1 - -0,2

¹ MJ = Manjaren.

A Excl. zuiveringsactiviteiten in eigen beheer

B Incl. zuiveringsactiviteiten in eigen beheer

C Incl. zuiveringsactiviteiten in eigen beheer, D Traditioneel gedefinieerd

gecombineerd met activiteiten in overheidsbeheer

E Transact. basis, in proc. van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen.

In het voorgaande blijkt een dalende tendens voor uitvoer, particuliere consumptie en investeringen, terwijl de invoer stijgt. Voor het productievolume van de bedrijven zal derhalve eveneens een lager niveau kunnen worden verwacht. Een tegenwicht wordt geboden door de afzet aan en van de milieusector, dat wil zeggen de onderlinge leveringen en het deel van de milieu-investeringen dat door de binnenlandse productiesector wordt geleverd. Niettemin blijft er per saldo een productieverlies bestaan.

Gezien de lagere productie en het verminderd aantal arbeidsplaatsen (ook de capaciteit is geringer) is een daling van de werkgelegenheid in de bedrijvensector niet verwonderlijk. Daartegenover staat een geringere stijging van de werkgelegenheid in de kapitaalintensieve milieusector.

De daling van het uitvoersaldo ontstaat voor een belangrijk deel door een lager volume van de uitvoer en een hoger volume van de invoer, mede veroorzaakt door de invoer van milieu-investeringen. Een grotere omvang van export van milieu-apparatuur zou verlichting kunnen brengen in deze betalingsbalansproblematiek.

De belastingopbrengsten worden beïnvloed door de neerwaarse tendens in de volume-ontwikkeling, terwijl de overheidsuitgaven in volume min of meer gelijk blijven. Het financieringstekort van de overheid verandert in het begin nauwelijks en neemt pas later in de periode toe.

Samenvattend kan men zeggen dat bij het voorgenomen milieubeleid de prijseffecten nogal hoog zullen uitvallen, waartegenover betrekkelijk geringe, maar negatieve effecten in de volumesfeer zullen optreden. De werkgelegenheid zal afnemen en zowel de betalingsbalans als het financieringssaldo van de overheid zullen onder druk komen te staan. De negatieve effecten worden in belangrijke mate teruggedrongen, indien de prijscompensatie voor milieukosten bij de loonindexering niet zou worden toegepast. Met name treedt dan een vermindering op van de werkloosheid alsmede van het financieringstekort.

HOOFDSTUK 7. BATEN VAN HET MILIEUHYGIËNISCH BELEID

1. Inleiding

Onder baten van het milieuhygiënisch beleid worden verstaan alle positieve effecten van dit beleid op het milieu en daarbuiten, al dan niet in geld uitdrukbaar. Vier categorieën baten kunnen worden onderscheiden:

1. vermeden schade ten gevolge van gevoerd milieubeleid;
2. toegevoegde baten; positieve welzijnseffecten;
3. toegevoegde baten; positieve (macro-)economische gevolgen;
4. toegevoegde baten; positieve technologische baten (innovatie).

In tabel 7.1 is een schema weergegeven met kwalitatieve positieve effecten van het milieubeleid op andere sectoren van het overheidsbeleid. Er is hier sprake van een aantal voorbeelden, niet van een limitatieve opsomming. De in dit schema opgenomen positieve effecten van het milieubeleid hebben in het algemeen tot gevolg dat zij de kosten op de onderscheiden beleidsterreinen zoals onder meer in de sfeer van de volksgezondheid, beperken en de behoefte, c.q. de noodzaak aan compenserende (beleids)maatregelen verminderen. Daarmee draagt het milieubeleid op indirecte wijze bij tot een beperking van de collectieve lastendruk. Daarnaast zullen ten gevolge van milieumaatregelen ook rechtstreeks baten aan de particuliere sector toevloeien in de vorm van verhoogde arbeidsproductiviteit, hogere opbrengsten van gewassen etc.

Voor een meer uitvoerig overzicht van de baten van het milieuhygiënisch beleid wordt verwezen naar bijlage A.

2. Vermeden schade

De vermeden schade omvat zowel de vermeden financiële schade ten gevolge van materiële schade als de vermeden financiële schade ten gevolge van negatieve welzijnseffecten. Het spreekt voor zich dat kwantificering van de eerste categorie minder problemen met zich meebrengt dan de tweede categorie.

Bij de kwantificering van de baten van milieumaatregelen kunnen de volgende vier stappen worden onderscheiden:

1. het effect van de maatregel op het nagestreefde doel, bij voorbeeld emissiebeperking;
2. de gevolgen hiervan voor de beoogde verbetering van het milieu;
3. het bepalen van de dosis-effectrelatie;
4. waardebeoordeling van dit effect.

Tabel 7.1. Positieve effecten van het milieubeleid per sector, op andere beleidsterreinen

	Volksgezondheid	Economische Zaken	CRM	Landbouw en Visserij	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Lucht	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit (verbetering longfunctie) — verminderde mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde arbeidsproductiviteit — minder schade materialen 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan monumenten, bossen, meren 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde landbouwproductie — minder schade aan gewassen, kassen 	<ul style="list-style-type: none"> — minder stankoverlast in woongebieden — minder schade en onderhoud aan monumenten en huizen e.d.
Water	<ul style="list-style-type: none"> — minder door water verspreide ziekten — betere kwaliteit drinkwater — lagere kosten drinkwaterbereiding 	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde zuiveringskosten indien lozing niet of minder plaatsvindt — grotere beschikbaarheid industrie-water — beperking van gebruik van duurder water van elders 	<ul style="list-style-type: none"> — behoud open zwembadwater — meer waterrecreatie — verbetering kwaliteit behouden natuur 	<ul style="list-style-type: none"> — meer sport- en beroepsvisserij — verbeterde landbouwproductie — minder schade aan veestapel 	<ul style="list-style-type: none"> — minder stankoverlast in woongebieden — meer gebruiksmogelijkheden
Geluid	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering morbiditeit door b.v. minder gehoorschade — minder psychische hinder 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde arbeidsproductiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> — meer landschappelijke rust in stille e.d. gebieden — behoud fauna in stiltegebieden — meer recreatiemogelijkheden 		<ul style="list-style-type: none"> — verbeterd wooncomfort — meer gebruiksmogelijkheden
Straling	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit — verminderde mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — minder radioactieve stoffen te verwerken 		<ul style="list-style-type: none"> — verbetering visvangst door verantwoorde verwerking stralingsafval — idem melk 	
Afval	<ul style="list-style-type: none"> — minder ziekte door verantwoorde afvalverwerking 	<ul style="list-style-type: none"> — beperking grond- en energiehelpstoffen door hergebruik 	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering landschap door b.v. sanering van vuilstortplaatsen en slootterreinen 	<ul style="list-style-type: none"> — meer landbouwgrond beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> — besparing bouwmaterialen door hergebruik
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit veroorzaakt door bodemverontreiniging 	<ul style="list-style-type: none"> — beperking opruimkosten — grotere beschikbaarheid en goedkoper industrie-water 	<ul style="list-style-type: none"> — behoud cultuurlandschap 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde landbouwproductie door verbetering bodemkwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — daling kosten bouwrijp maken gronden
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> — minder acute ongevallen, daardoor minder morbiditeit en mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade t.g.v. explosie 			<ul style="list-style-type: none"> — minder materiële schade aan huizen etc.
Ongedierte	<ul style="list-style-type: none"> — minder infectieziekten 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan materialen en voedingsmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> — toename recreatiemogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan gewassen 	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering wooncomfort — minder materiële schade

De grootste problemen bij de kwantificering van de baten als vermeden schade liggen bij de stappen 3 en 4. Het gaat daarbij om de beschikbaarheid van gegevens, de betrouwbaarheid en de opvattingen over gehanteerde uitgangspunten en methodologie. Hierdoor kunnen de uitkomsten van batenstudies in aanzienlijke mate verschillen. Een en ander neemt niet weg dat voor een deel van de milieu-effecten een redelijke indruk van de bekende en kwantificeerbare baten kan worden verkregen. Het best gekwantificeerd in geldelijke termen zijn de baten op het terrein van:

de luchtverontreiniging:

- schade aan gezondheid
- schade aan materialen
- schade aan gebouwen
- schade aan gewassen

de waterverontreiniging:

- schade aan drinkwatervoorziening
- schade aan recreatie en toerisme
- schade aan visvangst en gewassen

de geluidhinder:

- schade/hinder met betrekking tot luchtvaartlawaai en wegverkeerslawaai.

Tevens begint het laatste jaar meer inzicht te ontstaan in de schade die vermeden had kunnen worden, indien in de afgelopen tientallen jaren bij voorbeeld het chemisch afval op de juiste wijze zou zijn verwijderd en indien de vierde baan van Schiphol in de juiste richting zou zijn gelegd. Op andere terreinen is de kennis van vermeden schade beperkt tot hetgeen uit de gegevens van dosis-effectrelaties kan worden afgeleid. Buitenlands (vnl. Amerikaans) onderzoek naar de schade van milieuvervuiling is in ruimere mate beschikbaar dan Nederlands onderzoek. Het betreft voornamelijk de schade als gevolg van luchtverontreiniging met name door zwaveldioxide en stofdeeltjes. Het accent ligt veelal bij de schade als gevolg van effecten op gezondheid en mortaliteit.

In een OECD-rapport⁴ wordt een overzicht gegeven van batenstudies met betrekking tot lucht en water met name in de VS. Uit dit overzicht alsmede uit gegevens met betrekking tot de kosten van milieumaatregelen blijkt dat de baten, voor zover zij gekwantificeerd zijn, de kosten ervan te boven gaan.

Over de omvang van de totale baten in Nederland als gevolg van het hier gevoerde milieubeleid is thans nog weinig te zeggen. Er zijn echter tot nu toe geen aanwijzingen dat de gezondheidsbaten, mits op dezelfde wijze gewaardeerd, in Nederlandse essentieel zullen afwijken van de Amerikaanse cijfers en dat ook hier het totaal der baten de kosten niet te boven zal gaan.

De schade door verzilting van de Rijn is in 1973 door het CBS op ca. 30 mln. per jaar geraamd (prijspeil 1969). In deze situatie is geen enkele verbetering tot stand gekomen.

Een raming van de schade door luchtverontreiniging in Nederland in 1970 door het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit komt uit op f 2,6 mld. (prijspeil 1970) per jaar.

De huidige situatie met betrekking tot luchtverontreiniging verschilt ten gevolge van doorgevoerde saneringen aanmerkelijk van de toestand in 1970. Echter met een teruglopende inzet van aardgas kan een toenemende inspanning geboden zijn om een toenemende luchtverontreiniging ten gevolge van brandstofverbruik te voorkomen. Ook de bestrijding van industriële procesemissies, zoals carcinogene stoffen, mutagene stoffen en zware metalen, vormt een bron van voortdurende zorg. Voor geluidhinder zijn met name ramingen van de schade en hinder op het terrein van luchtvaartlawaai en wegverkeerslawaai beschikbaar. Als een van de benaderingen van de schade/hinder heeft onder andere in Nederland onderzoek plaatsgevonden met gegevens over de waardeverschillen van vergelijkbare woningen die blootgesteld worden aan verschillende geluidniveaus. Voor luchtvaartlawaai zijn daarbij waarderingen geraamd die voor de bewoners van eengezinswoningen lopen van f 9000 (40–45 KE) tot f 34 800 (55–65 KE) (prijzen 1973); voor verkeerslawaai is een raming van 25% van de waarde van woningen die blootgesteld worden aan 70 db (A) beschikbaar.

⁴ Zie: The benefit of air and water pollution control, a review and synthesis of recent estimates by Myrick Freeman, december 1979.

3. Toegevoegde baten

a. *Positieve welzijnseffecten*

Het gaat hier veelal om neveneffecten op terreinen die raakvlakken hebben met het milieuhygiënisch beleid zoals de natuur- en landschapsbescherming, recreatiemogelijkheden etc. Deze effecten, hoewel alom aanwezig, laten zich niet kwantificeren. Voor een indicatie zij naar schema 1 verwezen.

b. *Positieve macro-economische gevolgen*

Kwantificering van positieve (macro-)economische gevolgen heeft incidenteel plaatsgevonden, vooral wat betreft de effecten op de werkgelegenheid.

Uit de Nota kosten en economische gevolgen blijkt, dat als gevolg van de exploitatie van milieuvorzieningen (de milieusector) een werkgelegenheid resulteert, die door het CPB voor 1980 op ruim 13 000 en voor 1985 op 18 000 arbeidsplaatsen wordt geraamd. Tegenover die creatie van arbeidsplaatsen staat een verlies van werkgelegenheid ten gevolge van de stijging in de produktiekosten. Per saldo wordt in 1985 een negatief werkgelegenheidseffect geraamd van 2300–10 300⁶ arbeidsplaatsen in geval van volledige prijscompensatie. Worden de looninkomens geschoond van het prijseffect van milieumaatregelen, dan resulteert een netto toename van het aantal arbeidsplaatsen met 8500–200⁶.

c. *Positieve technologische baten*

Milieuverontreiniging is in belangrijke mate het gevolg van energie- en grondstoffen verbruikende productieprocessen en produkten. De ontwikkeling van het milieubeleid bevat in vele gevallen een sterke impuls tot de ontwikkeling en toepassing van energ grondstoffen (metalen, water, organisch materiaal) besparende technieken en levert daarmee een substantiële bijdrage aan zowel maatschappelijke kostenbesparingen als kostenbesparingen in de particuliere sector. Deze tendens zal zich ook in de komende jaren blijven voortzetten. Een ander aspect van de ontwikkeling van milieutechnologie is de opbouw van kennis en het ontstaan van produktiemogelijkheden en exportkansen op dit gebied voor de Nederlandse industrie. Over deze materie zal een z.g. nota milieuproduktieplan worden uitgebracht.

HOOFDSTUK 8. ENKELE OVERWEGINGEN TEN BEHOEVE VAN DE OP TE STELLEN BELEIDSARIANTEN

In dit hoofdstuk wordt in het kort aandacht gegeven aan de overwegingen die kunnen worden gevolgd bij het opstellen van beleidsvarianten. Het gaat daarbij met name om overwegingen die passen in de taakopdracht van de werkgroepen Heroverweging overheidsuitgaven, dat wil zeggen om overwegingen die leiden tot een verminderd beslag op de rijksbegroting. Er is dus niet expliciet aandacht gegeven aan het ontwikkelen van beleidsvarianten met het oog op het bereiken van andere beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid, zoals inkomensverdeling, decentralisatie of volksgezondheid. Bij iedere paragraaf wordt tevens vermeld of op basis van de desbetreffende overweging een variant is uitgewerkt en zo nee, waarom niet. De varianten zijn in hoofdstuk 9 opgenomen.

1. Toepassing profijtbeginsel

Overwogen kan worden om een variant op te stellen gebaseerd op een intensivering van de toepassing van het profijtbeginsel. Bij toepassing van het profijtbeginsel gaat het met name om de wijze van financiering van bepaalde uitgaven en niet zozeer om de omvang van de uitgaven zelf. Indien een

⁵ Kamerstuk 16 495.

⁶ Het tweede getal correspondeert met de – een geringe actualiteitswaarde bezittende – veronderstelling van het ontbreken van prijseffecten van het milieubeleid in andere landen.

overheidsprestatie kan worden geïndividualiseerd, kunnen de kosten in rekening gebracht worden bij degene voor wie de voorzieningen zijn getroffen. De kosten behoeven dan niet via de algemene belastingen of (milieu)heffingen te worden gefinancierd. Het gevolg van een dergelijke kostentoekening kan o.a. zijn een vermindering van de behoefte aan deze voorzieningen.

Het behoeft geen betoog, dat de interesse van de overheid in de toepassing van het profijtbeginsel vooral gelegen is in het financieringsaspect. Beide aspecten hebben in het begin van de zeventiger jaren een belangrijke rol gespeeld bij de bepaling van de wijze van financiering van de kosten van het milieuhygiënisch beleid. Als uitgangspunt werd daarvoor destijds gekozen het beginsel «de vervuiler betaalt», als het ware een omgekeerd profijtbeginsel. De realisatie van dit beginsel vond plaats via het instellen van heffingen.

In de Nota milieuheffingen⁷ is deze wijze van financiering van het milieu-beleid door middel van heffingen bevestigd. Wel werd daarbij aangetekend, dat dit beginsel te stringent werd toegepast en dat er enkele categorieën van uitgaven zijn, die uit algemene middelen zouden moeten worden bekostigd. Het gaat daarbij om onder andere de ambtelijke kosten van het Rijk.

De omschakeling naar financiering uit de algemene middelen heeft nog niet plaatsgevonden. Mede gezien deze recente regeringsuitspraak moet worden geconcludeerd, dat de toepassing van de profijtgedachte op het niveau van het Rijk reeds zover is voortgeschreden, dat gedachtenvorming over verdere toepassing zinvol lijkt. Op deze conclusie zou één uitzondering kunnen worden gemaakt. Het betreft daarbij de financiering van de vergunningverlening. Voor zover het daarbij gaat om recente milieuwetgeving wordt door het Rijk aan de lagere overheden een vergoeding verstrekt voor de kosten van vergunningverlening. Deze vergoeding wordt bekostigd uit de opbrengst van heffingen. In beginsel is een individuele toerekening van de vergunningverleningskosten mogelijk. De inning geschiedt dan via de leges. Toepassing van leges bij de lagere overheden leidt bij het Rijk tot vermindering van lasten (en van heffingen). Op basis van deze overweging is variant I opgesteld.

Behoudens een intensivering van de toepassing van het profijtbeginsel op het niveau van het Rijk zou een dergelijke intensivering ook bij lagere overheden kunnen worden bevorderd. In bijlage B wordt daarop nader ingegaan voor wat betreft de financiering van rioleringsvoorzieningen. Indien uit een oogpunt van toepassing van het profijtbeginsel op gemeentelijk niveau de financieringsproblematiek van rioleringsvoorzieningen zal worden bezien, zou als gevolg daarvan de structuur van de bemoeienis van het Rijk met deze problematiek eveneens nader aan de orde kunnen komen.

2. Regelgevend versus financierend beleid

In de tweede plaats kan worden overwogen een verminderd beslag op de rijksbegroting te bewerkstelligen door nadruk te leggen op regelgevend beleid. Een dergelijk beleid is erop gericht door middel van voorschriften de activiteiten van potentiële verontreinigers in voor het milieu gunstige zin om te buigen, om verontreiniging te voorkomen. De kosten van voorzieningen worden gedragen door degene door wiens handelingen de verontreiniging dreigt te ontstaan. Zulks leidt tot een geringer beslag op de rijksbegroting dan wanneer bepaalde voorzieningen rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. Het rechtstreeks bekostigen van overheidswege wordt wel het financierend beleid genoemd. Dit beleid kan aanvullend van karakter zijn. De toepassing ervan kan worden beperkt tot situaties waarbij de beoogde doelstellingen niet of niet op de gewenste wijze via regelgevend beleid alleen kunnen worden gerealiseerd.

Er is in dit rapport geen afzonderlijke variant opgenomen die erop gericht is een verschuiving tot stand te brengen van financierend naar regelgevend beleid (met behoud van de te realiseren doelstellingen). Daarbij is het volgende overwogen.

⁷ Kamerstuk 15 658, 1979.

De voornaamste instrumenten van het milieuhygiënisch beleid zijn vergunningverlening, algemene regelgeving en planvorming en deze leggen alle slechts een beperkt beslag op de begroting. In alle milieuwetten worden deze instrumenten gehanteerd. Gebleken is evenwel, dat onverkorte toepassing van dit instrumentarium in een aantal bestaande situaties (meestal saneringsituaties) op bezwaren kan stuiten, bezwaren van financiële aard. De redenen van deze financiële bezwaren kunnen van verschillende aard zijn. Zo kan het gaan om situaties, waarin een bedrijf vanwege zijn ligging stringenter maatregelen dient te treffen dan andere soortgelijke bedrijven. De extra kosten van deze maatregelen zouden dan een wijziging van zijn concurrentiepositie kunnen betekenen. Ook kan het bij voorbeeld een sanerings situatie betreffen. In zo'n situatie kunnen uit technische en financiële overwegingen niet alle voorzieningen tegelijk getroffen worden. Dit kan ertoe leiden dat soms tijdelijk de een wel maatregelen moet treffen en een ander niet, terwijl er toch geen reden is een ongelijke kostenverdeling te aanvaarden. Kostenegalitatie is dan gewenst.

Ten einde in dergelijke situaties toch de vereiste milieuhygiënische voorzieningen tot stand te brengen is de overheid ertoe overgegaan deels ook een financierend beleid te voeren. Dit geschiedde via het toekennen van schadevergoedingen, het bijdragen aan de kosten van saneringen en het mede financieel steunen van de ontwikkeling van de «schonere» producten, productieprocessen en zuiveringsprocessen. De oorsprong van het financierend beleid is dus juist gelegen in het feit dat de voorzieningen niet of niet op de gewenste wijze via het regelgevend beleid alleen tot stand gebracht konden worden.

Het thans bij het milieuhygiënisch beleid gehanteerde instrumentarium is grotendeels sedert het begin van de zeventiger jaren in de wetgeving opgenomen. Bij recente wetsontwerpen moet worden geconstateerd dat dit instrumentarium nog eens wordt bevestigd (wetsontwerpen milieugevaarlijke stoffen en bodembescherming). Uit de besluitvorming omtrent deze wetsontwerpen kan wellicht worden afgeleid, dat het in de milieuwetgeving opgenomen instrumentarium als doelmatig wordt beschouwd. De verdere evaluatie van dit instrumentarium dient op langere termijn synchroon met de uitvoering in de praktijk te geschieden.

3. Preventief versus sanerend beleid

Enigszins in het verlengde van het onderscheid tussen regelgevend en financierend beleid ligt het onderscheid tussen preventief beleid en sanerend beleid. Als een benaderingswijze voor het opstellen van een variant zou kunnen worden gesteld, dat bij eventuele ombuigingen het behoud van het preventief beleid voorrang dient te verkrijgen boven saneringsactiviteiten. Hiervoor kunnen verscheidene argumenten worden aangevoerd:

a. Preventief beleid richt zich op het voorkomen van toekomstige knelpunten. Het voorkomt toekomstige (en hogere) uitgaven om die knelpunten op te lossen.

b. Preventief beleid richt zich bovendien op nieuwe activiteiten. De kosten van maatregelen die op grond van het preventief beleid worden voorgeschreven, dienen bij de besluitvorming omtrent die activiteiten in aanmerking te worden genomen. Zij komen in het algemeen ten laste van degenen die die activiteiten uitvoeren en drukken niet op de rijksbegroting.

Preventief beleid is uit zijn aard slechts mogelijk met betrekking tot nog niet aanwezige verontreinigingen. Geconstateerd moet worden dat in Nederland tal van verontreinigingen aanwezig zijn, die uitgaan boven milieuhygiënisch aanvaardbare niveaus. De daarbij optredende effecten en risico's voor de gezondheid van de mens en de kwaliteit van het natuurlijk milieu zijn van dien aard dat het laten voortbestaan van deze verontreiniging aanzienlijke schade zou veroorzaken, zowel op korte als op langere termijn. Een sanerend beleid is daarom even essentieel als een preventief beleid. In beide gevallen gaat het om het voorkomen, c.q. beheersen van onaantvaardbare –

en in een aantal gevallen onomkeerbare – schadelijke effecten van potentieel verontreinigende activiteiten. Sanerend beleid is nodig daar, waar de mogelijkheden van preventief beleid te kort schieten, om binnen aanvaardbaar geachte termijnen tot een verantwoorde milieuhygiënische situatie te komen.

Op grond van bovenstaande overwegingen kan geen absolute prioriteit aan het preventief beleid ten koste van het sanerend beleid worden gegeven. Slechts kan worden geconcludeerd dat de mogelijkheden van preventief beleid maximaal dienen te worden benut vanuit kosten-effectiviteits-overwegingen.

Op dezelfde gronden ligt het voor de hand eventuele ombuigingsvarianten in eerste instantie te richten op het sanerend beleid, en wel voor zover dit via de rijksbegroting wordt gefinancierd. Bij de uitwerking van een dergelijke variant kan men zich laten leiden door de mogelijkheden van temporisering of opschorting met inachtneming van de milieuhygiënische consequenties, alsmede door de mogelijkheden om – zoals in het geval van schadevergoedingen – het beslag op de rijksbegroting te verminderen door het hanteren van stringenter financieerscriteria.

Of temporisering dan wel opschorting zal worden toegepast zal enerzijds afhangen van de nog beschikbare middelen, anderzijds van de vraag of met temporisering nog een geloofwaardig beleid kan worden gevoerd. Om nog geloofwaardig te zijn dient een saneringsbeleid effectief te zijn binnen een *realistische termijn*. Anders wordt het een uitzichtloos beleid van «pappen en nathouden», waarbij rechtsongelijkheid kan optreden tussen degenen, die in eerdere resp. in latere fasen saneringsmaatregelen dienen te treffen. Wanneer de sanering zich over een te lange periode zou gaan uitstrekken, zou het opschorten van het desbetreffende beleid ernstig moeten worden overwogen.

Overigens dient erop gewezen te worden dat de overheidsbijdragen aan saneringen in hoofdzaak worden bekostigd uit de opbrengst van heffingen. Bij een verlaging van de uitgaven zal in beginsel ook het bedrag aan te innen milieuheffingen in neerwaartse zin dienen te worden aangepast. Het voeren van een dergelijk ombuigingsbeleid leidt daarom niet rechtstreeks tot het terugdringen van het financieringstekort. Wel kan zo'n ombuigingsbeleid de collectieve lastendruk enigszins verlichten en zo op indirecte wijze een bijdrage leveren om het treffen van maatregelen tot het verminderen van het financieringstekort te vergemakkelijken.

Uitgaande van de hierboven geschetste gedachtengang kunnen in beginsel twee varianten worden ontwikkeld. Eén variant waarbij de ombuiging tot stand wordt gebracht door het totaal van de middelen bestemd om de financiering van het sanerende beleid te verlagen. Een andere variant, waarbij voor de verschillende milieusectoren wordt aangegeven in hoeverre de middelen voor die sectoren moeten worden verminderd. Beide varianten zijn in hoofdstuk 9 opgenomen, als de varianten II resp. III. In variant II is duidelijk vastgelegd, ten laste van welke uitgavencategorieën, temporisering van het sanerend beleid zou geschieden. In een latere fase kan op grond van meer verantwoorde afwegingen worden besloten op welke specifieke onderdelen van het sanerend beleid zal worden getemporiseerd en in welke mate. In variant III is een concrete invulling gegeven voor de verschillende

4. Het stellen van afgezwakte normen

In vervolg hierop is nagegaan of door in te grijpen in de regelgevende instrumenten beheersbare ombuigingen op de rijksbegroting tot stand gebracht zouden kunnen worden. Bezien is of het zinvol is een variant te ontwerpen, gebaseerd op het stellen van minder stringente normen, dat wil zeggen op het verlagen van de doelstellingen van het beleid. Hiertoe is het volgende overwogen.

Het milieuhygiënisch beleid is gericht op het bereiken resp. handhaven van een aanvaardbare milieukwaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om de bescherming van de mens, maar ook om de bescherming van het totale eco-

systeem waarvan de mens deel uitmaakt. Wetenschappelijk onderzoek, ten aanzien van dosis-effectrelaties en van risicofactoren, draagt de nodige basisgegevens aan om bij benadering te kunnen bepalen welke normen bij dit beleid dienen te worden gehanteerd.

Verskillende soorten normen kunnen worden onderscheiden⁸. Zo kan het gaan om een norm, die het nul-effectniveau aangeeft, het niveau waarbij de mens noch enig ander object een identificeerbaar effect van een bepaalde blootstelling ondervindt. Maar het kan ook gaan om een basis-beschermingsniveau. Dat is het minimumniveau van blootstelling waarboven een of meer functies van het beschouwde milieu niet meer naar behoren kunnen worden vervuld. Deze normen hebben een objectief karakter.

Voor wat betreft de mens zijn deze normen rechtstreeks gerelateerd aan de mate waarin blootstelling aan verontreiniging tot gezondheidseffecten leidt. De getalsnormen voor de bescherming van het ecosysteem worden daarentegen gekenmerkt door een zekere variabiliteit. Ecosystemen variëren immers van nature in opbouw, in samenstelling en in eigenschappen. Datzelfde geldt ook voor ecologische normen.

Wanneer nu in de praktijk voorschriften worden gesteld aan producten, toestellen of stationnaire bronnen, dan dienen bovengenoemde normen in feite als objectief referentiekader. Het beleid is erop gericht om onder alle omstandigheden overschrijding van het basis-beschermingsniveau te voorkomen en de verontreiniging tot onder het basis-beschermingsniveau terug te dringen. Gegeven het karakter van het basis-beschermingsniveau wordt ernaar gestreefd om binnen de technische en economische mogelijkheden zoveel mogelijk onder dit niveau te blijven en opvulling van een eventueel aanwezige ruimte te vermijden. Met inachtneming van genoemd referentiekader worden de voorschriften in de praktijk mede bepaald door technische en economische factoren, de haalbaarheid in de tijd, de dichtheid van de bronnen, de uniformiteit in de benadering, e.d. De uit dit afwegingsproces resulterende voorschriften worden ook wel aangeduid als produkt-, procédé- of uitworpnormen.

Voor zover het daarbij gaat om stationnaire bronnen, worden deze normen sterk door lokale en regionale omstandigheden bepaald. De invloed van de verontreiniging op de omgeving staat daarbij immers centraal. Landelijke normen voor stationnaire bronnen zouden nooit op een adequate wijze met de lokale en regionale omstandigheden rekening kunnen houden. De bevoegdheid tot het stellen van normen voor stationnaire bronnen is in Nederland om die reden dan ook sterk gedecentraliseerd.

Deze decentralisatie is functioneel, omdat daarmee aan het vergunningverlenend gezag een grote mate van flexibiliteit gegeven wordt tot het vaststellen van de normen. Daarbij kan dan niet alleen rekening gehouden worden met de condities van het milieu, maar ook met individuele omstandigheden van de bedrijven. Overigens zijn er ook grenzen aan deze flexibiliteit in verband met de billijkheid van de opgelegde voorschriften, de uniformiteit in behandeling van gelijke gevallen en de concurrentiepositie van de bedrijven. Voor zover het resultaat van de vergunningvoorschriften bij de vergunninghouder zou leiden tot kosten die redelijkerwijs niet te zijnen laste behoren te komen, is het instrument van de schadevergoeding in het leven geroepen.

Concluderend kan worden gesteld, dat een wijziging in dit systeem van normstelling voor stationnaire bronnen zeer aanzienlijke gevolgen zou hebben voor het bij het milieubeleid gehanteerde vergunningsinstrumentarium. Een dergelijke wijziging ligt niet in de rede, te meer daar in het huidige systeem waarborgen zijn opgenomen om tot een goede afweging van alle belangen te komen.

De normstelling ten aanzien van toestellen of producten vindt meer gecentraliseerd plaats. Deze normen worden veelal ook in internationaal kader vastgelegd. Voor zover dat het geval is, moet een herziening niet als reëel uitvoerbaar worden beschouwd. Maar ook op andere gronden is een herziening weinig zinvol met het oog op een beperking van de uitgaven die in het

⁸ Nota milieuhygiënische normen 1976, kamerstuk 14318.

onderhavige rapport aan de orde zijn. De (eventuele) kosten immers van de desbetreffende normen zijn veelal in de economie verwerkt. Het gaat dus niet meer om nieuwe normen die in de toekomst tot additionele kosten aanleiding geven. Bij het opstellen van nieuwe normen zal uiteraard wederom een afweging gemaakt worden, waarbij ook economische factoren een rol zullen spelen. Tot slot zij erop gewezen, dat de kosten van het voldoen aan de hier aan de orde zijnde produkt- of toestelnormen geen relatie hebben met de begrotingsposten waarop het onderhavige rapport betrekking heeft. Op grond van bovenstaande overwegingen is besloten om geen variant te ontwerpen op basis van wijzigingen in de normstelling.

5. Prioriteit naar schadelijkheid

Als een volgend punt van overweging bij het opstellen van een variant kan worden gedacht aan het onderkennen van een rangorde naar de mate van schadelijkheid van de verschillende vormen van milieuverontreiniging. Maatregelen tot het tegengaan van verontreiniging worden immers gebaseerd op de te verwachten – al dan niet omkeerbare – effecten van die verontreiniging voor de mens en het natuurlijk milieu. Deze effecten zijn voortdurend en op talloze gebieden onderwerp van studie. Indien daaruit conclusies getrokken zouden kunnen worden omtrent de relatieve schadelijkheid van de diverse verontreinigingen ten opzichte van elkaar, dan zou dat aanleiding kunnen zijn voor het toekennen van een prioriteitsvolgorde voor de bestrijdingsmaatregelen. Geconstateerd moet echter worden, dat op basis van informatie omtrent de omvang van de bestaande en te verwachten verontreiniging enerzijds en een onderzoek naar dosis-effectrelaties anderzijds geen rangorde naar schadelijkheid kan worden gegeven. Oorzaken die het opstellen van een dergelijke rangorde verhinderen zijn de volgende.

De verschillende verontreinigingen hebben geheel verschillende effecten op de mens en het ecosysteem. Dat geldt voor wat betreft het onderscheid tussen de verschillende soorten verontreiniging, zoals luchtverontreiniging, waterverontreiniging, geluidhinder enz. Maar het geldt evenzeer voor de verontreinigde componenten binnen een dergelijke soort verontreiniging zoals binnen de luchtverontreiniging SO₂, NO_x, aerosolen, CO, koolwaterstoffen, etc. Deze effecten zijn onderling niet vergelijkbaar. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de kennis over dosis-effectrelaties geheel wordt bepaald door het in het verleden uitgevoerde onderzoek, de daarvoor ter beschikking gestelde middelen en de kennis van onderzoeksmethoden. Geconstateerd moet worden dat uit recente onderzoeken veelal blijkt, dat sommige verontreinigingen veel ernstiger gevolgen hebben dan aanvankelijk werd aangenomen. Het kennisniveau ten aanzien van de effecten van verontreinigingen is op de diverse terreinen zeer verschillend.

In de derde plaats worden de effecten van verontreinigingen sterk bepaald door lokale of regionale omstandigheden. Hierdoor wordt een prioriteitenstelling op nationale schaal een zeer hachelijke zaak.

Ten slotte is er geen directe relatie tussen de mate van schadelijkheid van een bepaalde verontreiniging en de rijksbegroting te leggen. Zo kan het voorkomen dat een verbod of gebruiksbeperking van een zeer schadelijke stof in het ene geval wel en in het andere geval geen gevolgen heeft voor de begroting, afhankelijk van de vraag waar en voor welk doel de stof wordt gebruikt.

Op grond van het bovenstaande kan worden gesteld dat er theoretische en praktische bezwaren zijn om een variant op te stellen, gebaseerd op de mate van schadelijkheid van verontreinigingen.

Met erkenning van het feit, dat onze kennis over de effecten van de diverse vormen van milieuverontreiniging nog verre van volledig en veelal van kwalitatieve aard is, zou men van mening kunnen zijn, dat ook met de beperkte beschikbare informatie enige lijnen kunnen worden getrokken. Op deze wijze zou geprobeerd kunnen worden een variant op basis van de criteria schadelijkheid en onomkeerbaarheid op te stellen. Een poging daartoe is in de werkgroep ingebracht.

HOOFDSTUK 9. BELEIDSARIANTEN

In hoofdstuk 3 zijn zoveel mogelijk geconcretiseerd de doelstellingen van het voor de periode tot en met 1985 aangekondigde beleid weergegeven. De financiële gevolgen daarvan voor de rijksbegroting zijn neergelegd in tabel 9.1. Bij de tabel is een toelichting gevoegd met betrekking tot de verschillende posten. In deze toelichting zijn de door de Regering aanvaarde beleidsnota's, memories van toelichting, e.d. aangegeven waarin de desbetreffende bedragen zijn vermeld, dan wel waaruit zij voortvloeien.

Ten einde de financiële gevolgen van het aangekondigde beleid in het juiste perspectief te kunnen plaatsen zijn in de tabel eveneens de meerjarencijfers opgenomen, waarmee in de Miljoenennota 1981 is gerekend. Daarbij kan geconstateerd worden, dat er een sterke discrepantie bestaat tussen de kosten van het aangekondigde beleid en de vigerende meerjarencijfers. De oorzaak hiervan is gelegen in de wijze van samenstelling van de desbetreffende cijfers. Voor de vaststelling van de meerjarencijfers is uitgegaan van de aanvankelijke beleidsvoornemens en de daarop als gevolg van Bestek '81 en andere ombuigingsoperaties aangebrachte wijzigingen. In hoofdzaak zijn de daaruit resulterende meerjarencijfers voor 1982 en voor latere jaren geëxtrapoleerd met een beperkt percentage voor prijsstijgingen. De budgettaire gevolgen van in recente jaren aangekondigd beleid alsmede de uitgavengroei samenhangende met het destijds voorziene beleid na 1982 hebben hun doorwerking in de meerjarencijfers voor 1985 derhalve niet gehad.

Een dergelijke vaststellingsprocedure is voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet gevolgd. De meerjarencijfers voor de uitgaven van het Rijk op grond van de Uitkeringsregeling rijkswateren zijn gebaseerd op een reële prognose van de kosten in de resterende – als gevolg van Bestek '81 met twee jaar verlengde – saneringsperiode. Een discrepantie tussen de meerjarencijfers en de kosten van het vastgestelde beleid treedt daar niet op.

Het resultaat van deze opstelling van de meerjarencijfers is, dat de hier aan de orde zijnde uitgaven voor het milieubeleid zowel in 1982 als in 1985 ca. 0,42% van de rijksbegroting uitmaken.

In de toelichting op tabel 9.1 wordt tevens ingegaan op de aard van de aangekondigde beleidsvoornemens die niet in de meerjarencijfers zijn opgenomen.

Tabel 9.1. Milieuhygiëne, uitgaven (bedragen in f 10⁶)

Artikel	1981		1982		1983		1984		1985	
	rijks- begr.	uitvoe- ring aan- gek. be- leid	meerj.- cijf.	uitvoe- ring aan- gek. be- leid	meerj.- cijf.	uitvoe- ring aan- gek. be- leid	meerj.- cijf.	uitvoe- ring aan- gek. be- leid	meerj.- cijf.	uitvoe- ring aan- gek. be- leid
98 Riolerings	17	17	36	54	36	71	31	101	31	121
103 Luvo	93	93	101	134	98	143	100	150	103	160
104 Chem. afval	12	12	13	13	13	13	14	14	14	14
106 Afvalstoffen	9	9	22	56	23	57	24	58	24	58
107 Geluid	38	38	109	127	113	146	118	164	123	184
108 Wabmil.	4	4	5	6	5	6	6	8	6	8
109 Hinderwet	9	9	16	66	16	76	17	87	18	88
110 <i>Nieuwe m.w.</i>	15	15	9	28	10	37	10	46	11	64
Bodembescherm.	5	5	5	8	5	11	5	14	5	28
Mil. gev. st.	4	4	0	6	0	10	0	16	0	20
Fosfatennota	0	0	0	10	0	10	0	10	0	10
E.V. en H.w.	6	6	4	4	5	6	5	6	6	6
111 San. bedr.	33	45	24	50	24	50	25	50	26	50
	230	242	335	534	338	599	345	678	356	747
Compensaties										
105 AVR (rente WHVZ)			7.2	7.2	7.2	7.2			7.2	7.2
			7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
WVO										
– Rijk	122	122	168*	168	176	176	185	185	194	194

* Bedragen afgestemd op investeringsprogramma's.

Toelichting

Artikel 98. Rioleringen

De uitgangspunten van het beleid zijn gebaseerd op de Nota Rioleringen welke in 1979 in de Ministerraad is behandeld. Tegen de nota bestonden budgettaire bezwaren; de Ministerraad heeft de nota aangehouden. De totale kosten voor de overheid zullen volgens de nota ruim f 2 mld. bedragen en derhalve bij een voorgenomen saneringsperiode van 10–15 jaar uiteindelijk ca. f 150 mln. per jaar belopen. Daarmee kan een verhoging van het aansluitpercentage van in 1975 aanwezige woningen worden gerealiseerd van 87 tot ca. 92. Ook zullen momenteel volstrekt ontoereikende rioolstelsels kunnen worden gesaneerd. Het aangekondigde beleid voorziet in een aanloopperiode van circa vijf jaar naar het benodigde bedrag van f 150 mln. per jaar toe. Indien het bedrag van de meerjarencijfers zou worden aangehouden, impliceert dit een saneringsperiode van zo'n 50–75 jaar.

Artikel 103. Luchtverontreiniging

Bij de uitvoering van het aangekondigde beleid moet rekening worden gehouden met het gestelde in de Kolennota (o.a. met betrekking tot de rookgasreiniging) en het SO₂-beleidskaderplan. Voorts is in de kolom «uitvoering aangekondigd beleid» rekening gehouden met het in voorbereiding zijnde nog niet aan de Ministerraad aangeboden IMP-lucht. Voor 1982 is rekening gehouden met de aanwending van een heffingenoverschot uit voorgaande jaren. Bij het hanteren van de meerjarencijfers zouden voor het verlenen van schadevergoeding slechts in zeer beperkte mate middelen kunnen worden aangewend. Het in de afgelopen jaren in gang gezette schadevergoedingsbeleid zou dan drastisch moeten worden teruggeschroefd. Bovendien zou een gedeelte van het geplande onderzoek niet kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 106. Afvalstoffenwet

Het in de wet voorgeschreven autowrakkenbeleid is vanaf 1982 voorgenomen, waarbij dient te worden opgemerkt dat de Ministerraad in 1981 bij behandeling hiervan geen budgettaire ruimte voor dit doel heeft vrijgemaakt. Het is, gezien de huidige stand van zaken, niet uitgesloten, dat met de feitelijke uitvoering pas in 1983 een aanvang kan worden gemaakt.

Bij het hanteren van de meerjarencijfers zullen provinciale plannen voor de verwijdering van autowrakken niet kunnen worden uitgevoerd. De huidige toestand waarbij in de meeste autoloperijen autowrakken niet op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwerkt – als gevolg waarvan o.a. bodem- en luchtverontreiniging optreedt – zal daardoor blijven voortbestaan.

Artikel 107. Wet geluidhinder

De in de kolom «uitvoering aangekondigd beleid» vermelde bedragen corresponderen met de uitvoering van het beleid zoals voorzien in het IMP 1981–1985. Daarin zijn begrepen die kosten die niet uit heffingen kunnen worden gedekt.

Wanneer de meerjarencijfers worden aangehouden, zullen voor sanering van situaties met ernstige geluidhinder geen middelen beschikbaar zijn. Alleen voor de meest urgente situaties zullen dan in beperkte mate middelen ter beschikking staan. Bij de z.g. gecombineerde sanering zal niet meer helemaal kunnen worden aangesloten bij de plaatsvindende warmte-isolatie c.q. stadsvernieuwing, zodat slechts ten dele gebruik zal kunnen worden gemaakt van de bij dergelijke combinaties optredende voordelen.

Artikel 108. Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

De uit de kolom «uitvoering aangekondigd beleid» blijkende hogere kosten zijn het gevolg van het bij de Raad van State ingediende wetsontwerp Milieu-effectrapportage. Het regeringsstandpunt ter zake werd reeds in 1979 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Artikel 109. Schadevergoedingen Hinderwet

Uit kolom 2 blijken de financiële gevolgen van het amendement met betrekking tot de mogelijkheid om naast het aanscherpen van voorwaarden nu ook hinderwetvergunningen te kunnen intrekken. Deze financiële gevolgen zijn afhankelijk van het te voeren beleid. Hantering van de meerjarencijfers impliceert dat de gewijzigde Hinderwet niet zonder meer zal kunnen worden uitgevoerd. In de bedragen zijn geen bijdragen begrepen voor een stimuleringsregeling regionale milieudiensten.

Artikel 110. Nieuwe milieuwetten

– Wet bodembescherming

In de meerjarencijfers zijn geen bedragen opgenomen voor de uitvoering van deze wet.

– Wet bodemsanering

Het wetsontwerp bodemsanering is kort voor het gereedkomen van deze studie door de Ministerraad aanvaard. Opgemerkt zij, dat in de studie geen rekening is gehouden met de kosten van de sanering van de recent geconstateerde bodemverontreiniging. Als een eerste globale indicatie kan worden vermeld, dat met deze sanering in de eerstkomende drie jaar een bedrag kan zijn gemoeid in de orde van grootte van f 1 mld.

– Wet milieugevaarlijke stoffen

De in kolom 2 opgenomen bedragen zijn vermeld bij de aanbieding van het desbetreffende wetsontwerp aan de Ministerraad. In de meerjarencijfers zijn geen bedragen opgenomen voor uitvoering van deze wet.

– Fosfatenbeleid. Heffingen op fosfaathoudende wasmiddelen

Omdat nog niet duidelijk is onder welk regime dit beleid gevoerd gaat worden, is dit onderwerp afzonderlijk opgenomen. In kolom 2 zijn de geraamde bedragen uit de Fosfatennota vermeld. Inmiddels is gebleken dat deze kosten nader op f 7 mln. (1982), f 8 mln. (1983), f 9 mln. (1984) en f 6 mln. (1985) kunnen worden gesteld. In de meerjarencijfers is hiervoor geen voorziening getroffen.

– Externe veiligheid en herziening Hinderwet. Nieuwe milieuwetten algemeen

De voor dit doel vermelde bedragen zijn minimaal voor het betreffende beleid noodzakelijke meerjarencijfers, ten einde het milieubeleid op nu reeds bekende knelpunten – Hinderwet en Externe Veiligheid – te kunnen ontwikkelen. Bovendien mag verwacht worden dat in het algemeen in de toekomst nog nieuwe milieuknelpunten naar voren zullen treden.

Artikel 111. Sanering milieuhinderlijke bedrijven

De behoeftenraming steunt op de nota «Sanering milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving» die in 1979 aan het parlement is aangeboden. Hieruit blijkt dat volgens een globale inventarisatie in Nederland tussen de 1000 en 2000 bedrijven, die voldoen aan de in de nota vermelde criteria, in milieuhygiënisch opzicht gesaneerd dienen te worden, hetgeen conform de besluitvorming dienaangaande ten minste tien jaar in beslag zal nemen. Volgens een ruwe schatting zal dit ca. een half miljard gulden vergen, zijnde ca. f 50 mln. per jaar. Het meerjarencijfer bedraagt ca. f 25 mln. per jaar.

Compensaties

AVR. Dit betreft de door de Regering toegezegde bijdrage in de rentekosten (alleen V & M-deel) van de voor de AVR afgesloten leningen.

Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen

De noodzakelijk geworden verhoging van het Provinciefonds met f 2 mln. in verband met de financiële gevolgen van de wijziging van deze wet dient conform afspraak nog gecompenseerd te worden.

Slotopmerking

Vooralsnog is geen rekening gehouden met het in de Nota milieueffingen vastgestelde voornemen om «indirecte kosten» niet uit heffingen maar uit algemene middelen te financieren.

Uit het bovenstaande moge blijken, dat voor de uitvoering van een belangrijk deel van het aangekondigde beleid geen middelen in de meerjarencijfers zijn voorzien. Nog pregnanter wordt het tekort aan middelen, indien wordt gesignaleerd dat in het recente verleden een aantal knelpunten op milieuhygiënisch terrein naar voren zijn gekomen die dringend om een oplossing vragen. Daar het ten aanzien van deze knelpunten te voeren beleid nog niet is geformuleerd en vastgesteld, kon ook nog niet met de daarvoor benodigde middelen rekening gehouden worden. Wanneer een beperking wordt aangebracht tot die problemen, die de meest omvangrijke bedragen vergen, gaat het daarbij met name om de sanering van de bodemverontreiniging en het tot stand brengen van voorzieningen voor een adequate verwijdering van chemische afvalstoffen. Voor de oplossing van deze problemen zijn aanzienlijke bedragen nodig.

Te verwachten valt, dat ook na 1985 voor de oplossing van deze en andere milieuhygiënische knelpunten middelen benodigd zullen zijn. Bij het te zijner tijd daarvoor ter beschikking stellen van middelen zal wederom moeten worden nagegaan welke milieuhygiënische knelpunten dan met de meeste prioriteit zullen moeten worden behandeld. Daarbij zullen ook de milieuproblemen, die bij gebrek aan middelen in de periode 1982–1985 niet zullen kunnen worden aangepakt, in de beschouwing moeten worden betrokken. Het is niet uitgesloten, dat de oplossing van sommige problemen dan wederom verder zal moeten worden vooruitgeschoven.

Hoewel een sterke discrepantie kan worden geconstateerd tussen de kosten van het aangekondigde beleid en de meerjarencijfers, wordt in het onderstaande voldaan aan de opdracht tot ontwikkeling van enkele beleidsvarianten die corresponderen met lagere cijfers dan de meerjarencijfers. Bij het opstellen van deze beleidsvarianten zijn zoveel mogelijk de criteria toegepast die in het voorgaande hoofdstuk zijn weergegeven.

Met nadruk zij erop gewezen dat in deze studie alle in de werkgroep ingebrachte varianten zijn opgenomen. Vermelding van een ingebrachte variant betekent dan ook niet dat deze door alle leden van de werkgroep wordt onderschreven.

Met het oog op het weergeven van de financiële gevolgen van enkele varianten zijn de uitgaven voor het milieuhygiënisch beleid ingedeeld in zeven categorieën, als opgesomd in hoofdstuk 3. Aldus wordt een goed overzicht gegeven van de wijze waarop de besteding van de gelden plaatsvindt. Tabel 9.2 geeft deze indeling weer voor het jaar 1985.

Tabel 9.2. Uitgaven milieuhygiënisch beleid 1985. Indeling naar categorieën (x f mln.)

	Uitvoering aangekondigd beleid	Meerjarencijfers
1. Kosten Rijk ¹	23	17
2. Lagere overheden	74	71
3. Onderzoek ¹	56	45
4. Schone technologie	35	35
5. Schadevergoeding	157	47
6. Sanering WVO	194	194
Sanering overige ²	343	132
7. Overige	59	9
	941	550

¹ Deze kosten zouden volgens de Nota milieuheffingen ten laste van de algemene middelen moeten worden gebracht. Momenteel worden deze kosten uit de opbrengst van heffingen bekostigd.

² Geluid, autowrakken, milieuhinderlijke bedrijven, fosfaten in wasmiddelen, rioleringen. Wat betreft de geluidhinder is hierin een bedrag van f 16 mln. begrepen, dat betrekking heeft op bijdragen in overgangssituaties. Het gaat daarbij om het treffen van maatregelen bij verkeerslawaaï (o.a. stadsvernieuwing; financiering van voorzieningen aan nieuwe woningen opgenomen in reeds goedgekeurde bestemmingsplannen), grensoverschrijdend vliegtuiglawaaï en railverkeerslawaaï. Zie IMP-Geluid 1981-1985, blz. 64. Deze uitgaven hebben een preventief karakter.

Variant I. Toepassing profijtbeginsel

Zoals in hoofdstuk 8, par. 1 is weergegeven, bestaat deze variant uit het opleggen van leges door de provincies ter bekostiging van hun vergunningverlenende activiteiten. In deze variant wordt een verlaging gerealiseerd op de rijksbegroting van f 16 mln. Dit is het bedrag, dat in de meerjarencijfers is begrepen ten behoeve van de vergunningverlening op grond van de milieuhygiënische wetgeving door de lagere overheden. In beginsel is het mogelijk dat de provincies deze kosten via leges dekken. In deze variant wordt verondersteld, dat wanneer het Rijk deze bedragen niet meer (uit de heffingen) aan de provincies vergoedt, de provincies tot het instellen van leges zullen overgaan.

De variant past in een streven naar het toepassen van het profijtbeginsel. Wanneer het Rijk de kosten van vergunningverlening aan de provincies vergoedt, dan dienen deze kosten conform het in de Nota milieuheffingen⁹ neergelegde beleid uit de opbrengst van heffingen te worden bestreden. De kosten worden dan in feite gespreid over een zeer breed draagvlak. Een dergelijke diffuse spreiding is evenwel niet strikt noodzakelijk. Het nut van vergunningverlening is immers individualiseerbaar. Eerst na het hebben van een vergunning kan een bedrijf produceren. De kosten van de vergunningverlening zijn daarom aan het bedrijf toe te rekenen en ook de inning van de leges vormt in beginsel geen probleem.

Tabel 9.3 geeft de ontwikkelde variant weer:

⁹ Kamerstuk 15 658, 1979.

Tabel 9.3. Variant I. Resultaat voor het jaar 1985 (x f mln.)

	Meerjarencijfers	Variant I (-3%)
1. Kosten Rijk ¹	17	17
2. Lagere overheden	71	55 (-16)
3. Onderzoek ¹	45	45
4. Schone technologie	35	35
5. Schadevergoeding	47	47
6. Sanering WVO	194	194
Sanering overige ²	132	132
7. Overige	9	9
	550	534
Compensatie	-2	-2
	548	532

¹ en ² . Zie voetnoten bij tabel 9.2.

In deze variant zullen de provincies een gedeelte van hun kosten ter uitvoering van de milieuwetten via leges moeten verhalen op de vergunningaanvragen. De kosten van vergunningverlening zullen daardoor niet meer gespreid kunnen worden over alle verontreinigers, maar moeten door de individuele bedrijven worden opgebracht. Tegenover een geringere bijdrage door de totaliteit van verontreinigers staat dan een directe kostentoekening aan de vergunningaanvragers.

In sommige gevallen kan het voor individuele bedrijven leiden tot een belangrijke kostenpost. Dit bezwaar is te meer van belang omdat de provincies autonoom zijn in het vaststellen van legesverordeningen. Dit kan leiden tot een niet-uniforme aanpak, met als gevolg kostenverschillen naargelang de provincie waarin een bedrijf is gelegen. Bovendien is er geen waarborg, dat de legesbedragen geheel worden besteed ter dekking van de kosten van vergunningverlening.

Met het oog op genoemde nadelen van deze variant, alsmede met het oog op het feit dat de variant niet tot een reële verlaging van de totale kosten van het Rijk en de lagere overheden leidt, is in de werkgroep een vervangende variant ingebracht. In deze vervangende variant la wordt voorgesteld het totale in variant I opgenomen ombuigingsbedrag op een andere wijze te realiseren. Voor een deel (f 6 mln.) zou dit moeten geschieden door een verlaging van de uitkeringen aan de lagere overheden. Dit wordt mogelijk gemaakt, indien de saneringsactiviteiten aanzienlijk zouden worden beperkt (zoals in variant II is aangenomen). Hierdoor zouden ook de ambtelijke kosten van de lagere overheden kunnen worden verminderd. Voor het andere deel zou het moeten geschieden door de post onderzoek met f 10 mln. te verlagen.

Bij het inbrengen van deze variant werd aangetekend, dat de indruk bestaat dat het budget voor onderzoek vrij ruim is. De gestage stroom rapporten die verschijnen, doet de vraag rijzen of vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit hier niet tot een zekere beperking kan worden overgegaan. Door wat selectiever te werk te gaan zouden de werkelijke beleidsrelevante onderzoeken hieronder niet hoeven te lijden.

Variant la houdt dan, samenvattend, in een verlaging van de post lagere overheden met f 6 mln. en van de post onderzoek met f 10 mln.

Hieromtrent kan het volgende worden opgemerkt.

In de post lagere overheden zijn alleen uitgaven opgenomen voor continue activiteiten van de lagere overheden.

In verband met saneringsactiviteiten worden alleen in het kader van de Wet geluidhinder afzonderlijke bedragen aan de lagere overheden toegekend. Deze bijdragen vormen een vast onderdeel van de saneringsuitgaven en zijn in tabel 9.3 onder «sanering overige» opgenomen.

Door het verlagen van deze uitgaven in variant II worden automatisch ook de uitkeringen aan de lagere overheden voor saneringsdoeleinden vermindert. Op dit punt wordt de onderbouwing van variant I dus niet juist geacht.

Tegen de visie met betrekking tot het onderzoek is als argument aangevoerd dat het milieuhygiënisch onderzoek gericht is op de onderbouwing van het beleid en de doelmatigheid bij de uitvoering. Een vermindering van het onderzoek kan de kwaliteit van het beleid aantasten.

Variant II. Temporisering c.q. opschorting financiering sanerend beleid

In deze variant wordt aanvullend aan variant I een bedrag van f 94 mln. op de meerjarencijfers in mindering gebracht. Een totale verlaging van deze cijfers met 20% wordt daarmee bereikt. Genoemde f 94 mln. wordt in zijn geheel in mindering gebracht op de categorieën schadevergoeding en sanering. In totaal is voor deze categorieën in de meerjarencijfers f 373 mln. uitgetrokken. Na aftrek van f 94 mln. resteert nog f 279 mln.

Deze variant past in de in hoofdstuk 8, par. 3, van dit rapport neergelegde gedachte, dat verlaging van de beschikbare middelen in eerste instantie ten laste moet komen van de uitstelbare, temporeerbare sanering. Vervolgens dient de sanering die gezamenlijk met andere activiteiten wordt uitgevoerd, te worden verminderd. Preventieve maatregelen dienen zo lang mogelijk in stand te blijven.

Bij het verdelen van de vermindering van de totale uitgaven met f 94 mln. over de categorieën schadevergoeding en sanering zijn beide categorieën in evenredigheid verlaagd. De oorzaak hiervan is dat het onderscheid tussen beide categorieën enigszins kunstmatig is. In feite gaat het bij de schadevergoeding ook om sanering. Het verlenen van schadevergoeding is immers alleen toegestaan voor bestaande inrichtingen. Door wijzigingen in de vergunningverlening wordt bij dergelijke inrichtingen een sanering tot stand gebracht. Aan de wijziging (of intrekking) van de vergunning is de mogelijkheid van het verlenen van schadevergoeding gekoppeld.

In tabel 9.4 wordt het resultaat van deze variant weergegeven. Daarbij is dezelfde indeling aangehouden naar kostensoorten als in tabel 9.2.

Tabel 9.4. Variant II. Resultaat voor het jaar 1985 (x f mln.)

	Meerjarencijfers	Variant I (-20%)
1. Kosten Rijk ¹	17	17
2. Lagere overheden	71	55
3. Onderzoek ¹	45	45
4. Schone technologie	35	35
5. Schadevergoeding	47	35
6. Sanering WVO	194	145
Sanering overige ²	132	99
7. Overige	9	9
	550	440
	-2	-2
	548	438

¹ en ². Zie voetnoot bij tabel 9.2.

In de tabel is aangegeven ten laste van welke uitgavencategorieën het sanerende beleid in deze variant zou dienen te worden getemporiseerd, c.q. opgeschort. Daarbij is, behoudens voor wat betreft de waterverontreiniging, geen toerekening gemaakt naar de beleidsvelden waarop de uitgaven betrekking hebben. De reden daarvan is, zoals reeds in hoofdstuk 8, par. 3, is aangegeven, dat het op dit moment niet mogelijk is tot een verantwoorde afweging te komen om te bepalen welke specifieke onderdelen van het sanerende beleid in concreto voor temporisering, c.q. opschorting in aanmerking

zouden komen en in welke mate dat dan het geval zou zijn. Voor een verantwoorde afweging is het noodzakelijk een beter inzicht te hebben in:

- de invloed van temporisering van het rijksbeleid op het beleid van andere overheden;
- de invloed van temporisering op bepaalde onderdelen van het beleid op samenhangende beleidsterreinen (bij voorbeeld riolering en waterverontreiniging);
- de mogelijkheden om via aanpassingen op andere terreinen nadelige effecten van temporisering op te vangen (relaties tussen Hinderwet en Saneringsregeling milieuhinderlijke bedrijven enerzijds en Wet inzake de luchtverontreiniging en Wet geluidhinder anderzijds).

Desondanks kan wel globaal aangegeven worden welke de gevolgen zijn van een vermindering van de bedragen voor schadevergoeding en sanering. In het algemeen kan worden gesteld dat het daarbij deels gaat om een verlenging van de saneringsperiode, deels betreft het een verschuiving van lasten van de collectiviteit van veroorzakers van een bepaalde verontreiniging naar de individuele veroorzakers. Op het terrein van *de luchtverontreiniging* betekent de verlaging een verdere vermindering van de schadevergoedingen. Het zal daarbij noodzakelijk zijn zeer stringente criteria aan het verlenen van schadevergoedingen te verbinden. De schadevergoedingsregeling is evenwel een wettelijke regeling. Schadevergoeding kan via de rechter worden afgedwongen. Daarom dient nog nader te worden nagegaan of de resulterende scherpe beperking van het verlenen van schadevergoeding wettelijk zou moeten worden geregeld.

Gewijzigde Hinderwet en Saneringsregeling milieuhinderlijke bedrijven. Vermindering van de voor deze beide onderwerpen beschikbare bedragen doet de vraag rijzen of het zinvol is deze beide te laten voortbestaan. In aanmerking nemend dat het bij de wijziging van de Hinderwet en de daarin opgenomen schadevergoedingsregeling gaat om een permanente wettelijke regeling, terwijl de saneringsregeling meer een tijdelijk karakter draagt, zou bij een keuze tussen de beide onderwerpen de voorkeur aan de wijziging van de Hinderwet gegeven dienen te worden. De saneringsperiode van de wel aan te pakken beleidsonderdelen zal bovendien sterk worden verlengd.

Rioleringen. Bij het hanteren van de meerjarenramingen moet reeds gerekend worden met een saneringsperiode van 50–75 jaar. Een verdere vermindering van de beschikbare bedragen zou de saneringsperiode nog langer maken.

Waterverontreiniging. Verlaging van de uitkeringen in 1985 met f 49 mln. zou leiden tot een verlenging van de periode, waarin de sanering van de lozingen op rijkswateren wordt gerealiseerd. Deze periode zou dan in plaats van in 1987 ongeveer in 1990 aflopen. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat een verlenging van de saneringsperiode nog niet betekent dat de heffingen dan evenredig minder zullen behoeven te stijgen.

Variant III. Temporisering, c.q. opschorting financiering sanerend beleid, een invulling

In de werkgroep is een variant ingebracht, waarbij een invulling wordt gegeven van ombuigingen voor de onderscheiden begrotingsartikelen. Bij de invulling van deze variant is ervan uitgegaan, dat saneringsmaatregelen zo nodig temporeel uitstelbaar, c.q. uitstelbaar zijn. Ook speelde, althans als uitgangspunt, een rol, dat preventie belangrijker is dan sanering. In tabel 9.5 is de ingebrachte variant weergegeven.

Tabel 9.5. Variant III. Resultaat voor het jaar 1985 (x f mln.)

	Meerjarencijfers	Variant III (-19%)
Rioleringen	31	17 (-14)
Luchtverontreiniging	103	93 (-10)
Chemisch afval	14	14
Afvalstoffen	24	24
Geluid	123	73 (-50)
Wet algemene bep. mh.	6	6
Hinderwet	18	18
Nieuwe milieuwetten	11	11
Sanering mh.-bedr.	26	15 (-11)
	356	271 (-85)
Waterverontreiniging	194	174 (-20)
	550	445 (-105)

Bij de invulling zijn de overwegingen, die tot deze variant hebben geleid, als volgt geconcretiseerd.

Voor rioleringen is stabilisatie aangehouden op het niveau van de begroting 1981.

Voor luchtverontreiniging is een geringe beperking op het saneringsprogramma voorgesteld, waarbij het uitgavenniveau van 1981 min of meer wordt gehandhaafd.

De sanering voor geluidhinder is in ruimere omvang beperkt vanwege het feit dat het saneringsbeleid nog goeddeels moet aanvangen en bovendien met een groeiend bedrag is rekening gehouden in de meerjarencijfers.

De sanering milieuhinderlijke bedrijven wordt gezien als een zaak die vrijwel geheel temporiseerbaar is; derhalve wordt het in 1980 voor dit doel beschikbare bedrag aangehouden.

Het voor de sanering van rijkswateren opgenomen bedrag wordt met f 20 mln. verminderd. Ook bij Bestek '81 werd een verlaging van de meerjarencijfers van ongeveer die omvang gerealiseerd. De totale saneringsperiode zal hierdoor weer met twee jaar verlengd worden.

Met betrekking tot deze invulling wordt het volgende opgemerkt. Uit de nadere concretisering van de overwegingen, die tot deze variant hebben geleid, blijkt dat het hier om een budgettaire variant gaat waarin ook de beheersbaarheid een belangrijke rol speelt. Uitgavenposten, ten laste waarvan wordt bijgedragen in het treffen van voorzieningen tot het tegengaan van bestaande verontreiniging, worden over het algemeen teruggeschroefd tot het niveau van 1980 of 1981. Alleen geluidhinder en waterverontreiniging mogen na 1981 nog enigszins groeien. Het in gang zetten van reeds aangekondigde onderdelen van het beleid op die terreinen wordt evenwel onmogelijk gemaakt. Een afweging van de door deze besnoeiingen in de knel komende milieuvoorzieningen komt in het geheel niet tot uiting.

Deze variant leidt daarom tot de volgende bezwaren. Genoemd kunnen worden:

- rioleringen: Het huidige bedrag van f 17 mln. is alleen acceptabel voor zover het onderdeel vormt van een in de loop van de tijd in omvang groeiend patroon. Een structureel beschikbaar bedrag van deze omvang leidt tot een ongeloofwaardig beleid. De keuze moet dan worden gemaakt het rijksbeleid op dit terrein te beëindigen dan wel de beschikbare bedragen fors te verhogen;

- afgezien van de willekeurigheid van het bedrag dat resteert voor de luchtverontreiniging onderscheidt variant III zich voor dit beleidsonderdeel niet in belangrijke mate van variant II;

- op het terrein van de geluidhinder impliceert deze variant het niet tot uitvoering brengen van de wettelijke saneringsregelingen wegverkeer, industrieelawaai, grensoverschrijdend vliegtuiglawaai en railverkeer. Een be-

perkt bedrag zal nog beschikbaar zijn om ad hoc in te springen in situaties waarin nieuwe knelpunten dreigen te ontstaan. De indruk bestaat dat bij de invulling van de bedragen onvoldoende inzicht heeft bestaan in de gevolgen;

- sanering milieuhinderlijke bedrijven. Een saneringstermijn van ten minste tien jaar was aanvankelijk voorzien. Door de voorgestelde besnoeiing zou deze periode meer dan dertig jaar gaan omvatten. De regeling, zoals de Regering zich die in de Nota sanering milieuhinderlijke bedrijven voor ogen heeft gesteld, zou dan ingrijpend moeten worden gewijzigd;
- niet duidelijk is, welke overwegingen ertoe hebben geleid, dat een beleidsterrein waar de sanering relatief vergevorderd is in deze variant slechts een geringe bijdrage aan de ombuiging zou moeten leveren en beleidsterreinen die nog van de grond moeten komen sterk worden besnoeid. Een milieuhygiënisch argument is hiervoor niet aan te dragen.

Variant IV. «Schadelijkheidsvariant»

In de werkgroep is nog een vierde variant ingebracht. Deze variant is gebaseerd op hetgeen in hoofdstuk 8, par. 5, omtrent de (on)mogelijkheden om prioriteiten te stellen naar schadelijkheid is opgemerkt. Ten behoeve van een concrete invulling van deze variant is uitgegaan van het volgende.

Uit het oogpunt van schadelijkheid en onomkeerbaarheid van processen krijgen de sectoren waar geen accumulatie in de tijd optreedt, zoals bij geluidhinder en sanering milieuhinderlijke bedrijven, een lagere prioriteit.

Bij bepaalde categorieën geluidhinder kan binnen afzienbare tijd een aanmerkelijke vermindering worden verwacht door normstelling en technische ontwikkeling (vliegtuig-, verkeerslawaai). Bovendien accumuleert geluid niet in de tijd, zodat temporisering en zelfs normversoepeling ten aanzien van geluidhindersanering overweging verdient.

Ook aan het afvalstoffenbeleid kan een lagere rangorde worden toegedacht. Geconstateerd wordt, dat de provinciale plannen voor huishoudelijk, bouw- en bedrijfsafval moeizaam tot stand komen, terwijl de fasen twee en drie voor respectievelijk autowrakken en ziekenhuisafval weliswaar in voorbereiding zijn, doch door verschillende oorzaken eveneens vertraging ondervinden.

In deze opsomming komen de rioleringsplannen en sanering milieuhinderlijke bedrijven eveneens met een lagere prioriteit.

Op grond van recente ontwikkelingen wordt een hogere prioriteit toegekend aan de bodemverontreiniging en het chemisch afval. Hiermee hangen sectoren als milieugevaarlijke stoffen en waterverontreiniging nauw samen.

In tabel 9.6 is de ingebrachte variant weergegeven.

Tabel 9.6. Variant IV. Resultaat voor het jaar 1985 (x f mln.)

	Meerjarencijfers	Variant IV (–18%)
Rioleringen	31	16 (– 15)
Luchtverontreiniging	103	103
Chemisch afval	14	14
Afvalstoffen	24	12 (– 12)
Geluid	123	62 (– 61)
Wet algemene bep. mh.	6	6
Hinderwet	18	18
Nieuwe milieuwetten	11	11
Sanering mh. bedr.	26	13 (– 13)
	356	255
Waterverontreiniging	194	194
	550	449 (–101)

In aanvulling op hetgeen in hoofdstuk 8, par. 5, reeds is opgemerkt met betrekking tot de (on)mogelijkheid van een prioriteitenstelling naar schadelijkheid, wordt hierbij het volgende aangetekend.

Uit de gegeven argumentatie blijkt dat de accumulatie van verontreiniging als een maat van de schadelijkheid wordt gezien. Dit wordt onjuist geacht. Accumulatie is slechts een van de elementen die bij de bepaling van de schadelijkheid een rol spelen. Daarnaast gaat het bij voorbeeld om acute of chronische toxiciteit en persistentie. Bovendien is niet alleen de accumulatie van de verontreiniging van belang, maar vooral ook de accumulatie van de effecten. Een continue belasting waarbij geen accumulatie van verontreiniging optreedt, maar wel een voortdurende herhaling en opeenstapeling van het effect, zal in vele gevallen zelfs eerder tot onaantoonbare gevolgen voor de gezondheid leiden dan een eenmalige belasting met een potentieel accumulerende – maar niet erg toxische – stof.

Ook wordt het onjuist geacht om gehele beleidssectoren op deze basis over één kam te scheren. Binnen de sectoren bestaan grote verschillen in de accumulerende werking van verontreinigingen of effecten.

Terecht heeft in het verleden de accumulatie c.q. de schadelijkheid op basis van accumulatie-overwegingen niet ten grondslag gelegen aan de opstelling van de begrotings- of meerjarencijfers.

Tegen de bij het opstellen van deze variant in concreto gehanteerde uitgangspunten worden de volgende bezwaren aangevoerd.

1. Geenzins blijkt, op welke wijze met de schadelijkheid of de mate van schadelijkheid binnen de milieucomponenten of tussen de componenten rekening is gehouden. In het licht van de in hoofdstuk 8, par. 5, aangegeven (on)mogelijkheid om prioriteiten naar schadelijkheid aan te geven is dit niet verwonderlijk.

2. In deze variant wordt aan de bodemverontreiniging en de milieugevaarlijke stoffen een hogere prioriteit toegekend. Evenwel moet geconstateerd worden dat hiervoor in de meerjarencijfers nog geen middelen zijn voorzien, hetgeen dus ook niet tot ombuigingen kan leiden.

3. Het is juist dat de eerste reeks provinciale afvalstoffenplannen veelal niet in april 1981, maar later in datzelfde jaar en deels wellicht pas in begin 1982 gereed zullen komen. Het feit dat deze plannen thans voor de eerste maal worden opgesteld is daaraan debet. Dat neemt niet weg dat deze vertraging bezwaarlijk als argument kan worden gehanteerd om de uitvoering van deze plannen in de periode 1982–1985 en de opstelling van verdere plannen onmogelijk te maken.

4. In de meerjarencijfers zijn geen bedragen opgenomen voor de uitvoering van provinciale plannen tot het verwijderen van autowrakken. De vertraagde aanvang bij het opstellen van deze plannen is daarom een volstrekt onjuist argument tot verlaging van dezelfde meerjarencijfers.

5. Betwijfeld moet worden of de in deze variant verwachte aanmerkelijke verbeteringen ten gevolge van normstelling en technologische vooruitgang tot verminderingen kunnen leiden bij de uitgaven voor geluidhinder en sanering van milieuhinderlijke bedrijven. In de Wet geluidhinder is reeds rekening gehouden met een vermindering van geluidniveaus van onder andere verkeer met 5db(A) waarvan lang niet zeker is of die ook wordt gerealiseerd. En bij de milieuhinderlijke bedrijven gaat het juist om veelal verouderde bedrijven die de middelen missen om technologische vernieuwingen in hun bedrijfsactiviteiten te incorporeren. In dit licht is het bovendien onduidelijk waarom in de daaropvolgende zin wordt gezegd dat een afzwakking van dezelfde normstelling overweging verdient.

6. De posterioriteitsbepaling ten aanzien van riolering en sanering milieuhinderlijke bedrijven mist een onderbouwing.

Gezien deze kanttekeningen bij de uitgangspunten van de gepresenteerde variant IV is er verder van afgezien de gevolgen van deze variant aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Slotopmerking

De diverse varianten hebben ten opzichte van de meerjarencijfers weinig gevolgen voor het financieringstekort van de rijksoverheid. De overheidsbijdragen aan saneringen en schadevergoedingen op de terreinen van luchtverontreiniging, afvalstoffen, geluidhinder en waterverontreiniging worden in hoofdzaak bekostigd uit de opbrengst van heffingen. Bij een verlaging van uitgaven zal in beginsel ook het bedrag aan te innen milieuheffingen in neerwaartse zin dienen te worden aangepast. Wel betekent een en ander, dat degenen die maatregelen op de desbetreffende terreinen dienen te treffen, deze voor een groter gedeelte zelf zullen dienen te bekostigen. De mogelijkheden om bepaalde meerkosten te spreiden over de totaliteit van verontreinigers worden door een ombuiging beperkt. Een en ander wordt als een bezwaar gezien.

HOOFDSTUK 10. REALISATIE EN TIJDSFASERING

In dit hoofdstuk wordt in het kort ingegaan op de mogelijkheden tot realisering van de diverse varianten en op de fasering in de tijd die daarbij zou kunnen worden aangehouden. Hierop zal per variant en per beleidsonderdeel worden ingegaan.

1. Variant I (leges)

Voor het realiseren van deze variant zullen de provincies legesverordeningen moeten vaststellen. Het doorvoeren van deze variant kan dan ook pas geschieden als de provincies daarvoor gedurende enige tijd de gelegenheid hebben gehad, bij voorbeeld per 1 januari 1983.

Variant Ia

Een vermindering van het voor onderzoek beschikbare bedrag kan na afloop van lopende onderzoeksverplichtingen in beginsel tot stand gebracht worden.

2. Variant II (-20%)

Aanvullend op het bovenstaande kan het volgende worden opgemerkt. De vermindering van de schadevergoedingsgelden in het kader van de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder en de Hinderwet maakt een duidelijke beleidswijziging noodzakelijk. Formulering van en overleg over gewijzigde schadevergoedingscriteria zal enige tijd in beslag nemen. Dat geldt met name wanneer uit nader overleg zou blijken, dat een regeling van een en ander via wetswijziging zou dienen te geschieden, te meer daar de criteria voor alle relevante milieuwetten op uniforme wijze dienen te worden gehanteerd. Omdat bovendien rekening moet worden gehouden met reeds aangegane verplichtingen op het terrein van de luchtverontreiniging, zal een verlaging van de schadevergoedingsgelden in 1982/83 in ieder geval nog slechts gedeeltelijk kunnen plaatsvinden. Bij de beleidsonderdelen sanering geluidhinder en sanering milieuhinderlijke bedrijven gaat het om toezeggingen binnen toegestane bedragen. Een gelijkmatige afbouw daarvan tot het niveau in 1985 moet daarom in beginsel tot de mogelijkheden worden gerekend.

Voor wat betreft de waterverontreiniging geldt het volgende.

Men stuit bij het uitvoeren van deze ombuigingsexercitie op een belangrijke randvoorwaarde. Met de sanering van de rijkswateren is kort na inwerkingtreding van de WVO (1970) aangevangen; de thans nog voorziene einddatum is 1987. Dit betekent dat de zuiveringswerkzaamheden in volle gang zijn, waarbij het Rijk financiële verplichtingen heeft aangegaan ten opzichte van degenen die de feitelijke maatregelen treffen. Deze verplichtingen zijn van diverse aard:

- Een eerste categorie lozers is op grond van de Uitkeringsregeling verontreiniging rijkswateren schriftelijk een concreet subsidiebedrag beloofd: een deel van de betreffende installatie is in aanbouw. Hiermee ligt 41% van de voorziene rijksuitkeringen t/m 1987 vast.
- Een tweede categorie lozers heeft weliswaar nog geen individuele toezegging, doch is opgenomen op aan de Tweede Kamer toegezonden saneringslijsten. Daarbij is in de zin van de Uitkeringsregeling een rijksbijdrage toegezegd, zij het in meer collectieve vorm (27% van het financiële beslag t/m 1987).

Derhalve is in totaal 68% van de voor de periode 1981–1987 voorziene uitgaven verankerd. Dit percentage is een gemiddelde over het gehele tijdvak; op jaarbasis liggen de uitgaven aanvankelijk vrijwel geheel vast (vandaar dat verlaging van de meerjarencijfers voor 1981, 1982 en 1983 nauwelijks mogelijk is), terwijl later meer ruimte ontstaat.

In aansluiting hierop zij gesteld, dat een aantal lozers weliswaar geen feitelijke uitkeringstoezegging heeft gekregen, doch wel op grond van vergunningsvoorwaarden tot sanering is gehouden. Via een beroep op artikel 3 juncto artikel 5 van de uitkeringsregeling ontstaat aldus recht op een uitkering. Indien de vergunninghouder dit recht laat gelden – hetgeen om verschillende redenen niet onaannemelijk is – wordt op deze wijze nog eens 12% van de bovenbedoelde financiële ruimte in beslag genomen; in deze situatie zou een bezuiniging van f 40 mln. ten opzichte van het meerjarencijfer 1985 nog maar ten dele mogelijk zijn.

Een tweede factor die de uitvoerbaarheid van bovengeschetste bezuiniging bedreigt is de volgende. De overblijvende bedragen dienen volledig voor de dekking van reeds aangegane verplichtingen tot een procentuele bijdrage in de investeringskosten van zuiveringstechnische werken. Financiële tegenvallers bij de uitvoering van deze werken zullen de bezuinigingsruimte overeenkomstig verminderen.

Ten derde zij erop gewezen dat het actuele saldo tussen WVO-inkomsten en -uitgaven thans ca. f 500 mln. bedraagt; dit saldo kan op grond van de wet slechts worden aangewend om WVO-uitkeringen te financieren. Gegeven derhalve de «beschikbaarheid» van aanzienlijke middelen is het niet aanneemelijk dat een bezuiniging op de uitkeringen bij de heffingsplichtigen op veel begrip zal stuiten. Terzijde zij vermeld dat de aanwezigheid van voornoemd saldo in de Raad van de Waterstaat herhaaldelijk een punt van discussie is geweest; onlangs heeft de raad zelfs geadviseerd dat het Rijk op deze gelden rente zou dienen te vergoeden. Ook de Raad van State heeft op dit punt gewezen.

Wat de gevolgen voor de rijksheffing betreft kan ten slotte worden opgemerkt, dat het opschuiven van saneringsprojecten enerzijds leidt tot hogere kosten als gevolg van het prijsstijgingseffect, anderzijds zal het aantal belastbare inwonerequivalenten minder afnemen dan voorzien. Deze factoren werken elkaar in hun effect op de hoogte van het heffingsbedrag tegen.

3. Variant III

Deze variant zou voor wat betreft de rioleringen inhouden, dat de Bijdragenregeling Kostbare Rioleringswerken in minder gevallen zal kunnen worden toegepast. Realisatie kan in beginsel op korte termijn plaatsvinden.

Voor wat betreft de luchtverontreiniging, geluidhinder en saneringsregeling milieuhinderlijke bedrijven kan worden verwezen naar hetgeen daaromtrent bij variant II is opgemerkt. Datzelfde geldt voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, zij het dat de ombuiging van die wet in variant III lager is dan in variant II.

4. *Variant IV*

Realisatie en faseringsmogelijkheden op de terreinen rioleringen, geluid en sanering milieuhinderlijke bedrijven lopen parallel met vergelijkbare ombuigingen in de varianten II resp. III.

Voor wat betreft afvalstoffen moet worden opgemerkt, dat door de in deze variant opgenomen ombuiging de uitvoering van de provinciale afvalstoffenplannen in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt. De provincies zullen nl. de personele en materiële voorzieningen daartoe moeten ontberen. Dit gedeelte van de onderhavige variant wordt daarom niet realiseerbaar geacht.

1. Inleiding

In deze notitie zal achtereenvolgens ingegaan worden op:

1. het begrip baten zelf en de categorieën baten;
2. uitwerking van een matrix met kwalitatieve positieve effecten van het milieubeleid per sector, op andere sectoren van het overheidsbeleid;
3. de omvang van de baten, als gevolg van vermeden schade;
4. buitenlands onderzoek naar schade door milieuverontreiniging;
5. Nederlands onderzoek naar schade door milieuverontreiniging;
6. onderzoek van de overige baten van het milieubeleid.

2. Het begrip baten van het milieubeleid, een categorie-indeling

In de literatuur verschillen de opvattingen over de inhoud van het begrip. Sommige studies beperken zich tot de baten – al dan niet in monetaire termen – van gerealiseerd beleid, andere zien ook de positieve effecten van nog te voeren beleid als toekomstige baten. Soms wordt uitgegaan van vermeden schade, dan weer van vermijdbare schade. (In dit verband wordt de schade die in Lekkerkerk vermeden had kunnen worden, in de memorie van toelichting bij de begroting voor 1981 van het Ministerie van V en M als baten gezien van een verantwoord milieuhygiënisch beleid, dat gevoerd had kunnen worden.

In deze notitie zullen onder baten van het milieubeleid worden verstaan alle positieve effecten van dit beleid op het milieu (primair effect) en daarbuiten (secundair effect), al dan niet in geld uitdrukbaar.

Onder deze definitie vallen vier categorieën baten:

1. vermeden schade ten gevolge van gevoerd milieubeleid;
2. toegevoegde baten; positieve welzijnseffecten;
3. toegevoegde baten; positieve (macro-)economische gevolgen;
4. toegevoegde baten; positieve technologische baten (innovatie).

Deze vier categorieën zullen achtereenvolgens worden toegelicht.

Ad 1. *Vermeden schade*

Hieronder kan worden begrepen de vermeden financiële schade als gevolg van materiële schade en de vermeden financiële schade als gevolg van negatieve welzijnseffecten. Het spreekt voor zich dat kwantificering van de eerste categorie minder problemen met zich mee zal brengen dan de tweede categorie. De vraag is echter in hoeverre alle vermeden schade als baten gekarakteriseerd kunnen worden. Het stellen van voorwaarden aan de ligging van een LPG-tank zou een zeer aanzienlijke batenpost betekenen indien de vermeden schade bij explosie in een woonwijk als baten gedefinieerd zou worden.

Het milieuhygiënisch verantwoord afvoeren en verwerken van chemisch afval geeft wel baten, maar deze zijn redelijkerwijs niet gelijk aan de omvang van de kosten die gemaakt moeten worden om grond af te graven, waterleidingen te vernieuwen, huizen te slopen, medisch onderzoek te doen, omdat dit afval in eerste instantie in de grond gedeponneerd is. Welke vermeden schade wel en welke niet als baten gekenmerkt zullen worden, zal van geval tot geval vastgesteld moeten worden.

Ad 2. *Toegevoegde baten, positieve welzijnseffecten*

Hieronder worden de positieve neveneffecten van het milieubeleid verstaan, voor zover niet gerekend tot 3 (economische effecten) en 4 (technologische innovatie).

Voorbeeld: bescherming van een waterwingebied met positieve gevolgen voor natuur en milieu in dat gebied. Het gaat hier veelal om neveneffecten op terreinen die raakvlakken hebben met het milieuhygiënisch beleid, zoals de natuur- en landschapsbescherming, recreatie. etc.

Ad 3. *Toegevoegde baten positieve macro-economische gevolgen*

Ontwikkeling van de milieuproduktiesector, dat wil zeggen die sector waar produktie van goederen plaatsvindt die nodig zijn om metingen uit te kunnen voeren, schade aan het milieu te voorkomen, te beperken of op te heffen, reinigingsactiviteiten uit te voeren etc. gaat gepaard met economische gevolgen.

In het algemeen kan gesteld worden dat dit zowel gevolgen in positieve als in negatieve zin kunnen zijn. Het netto-effect is uiteindelijk interessant. Het betreft hier de directe effecten met betrekking tot de componenten van de effectieve vraag:

- consumptie
 - investeringen
 - overheidsuitgaven
 - in- en export, betalingsbalans
- maar ook de effecten op
- werkgelegenheid
 - produktie en
 - economische groei, als gevolg hiervan.

Ad 4. *Positieve technologische baten* (technologische innovatie)

Ontwikkeling en produktie van goederen door de milieuproduktiesector blijkt een stimulerende invloed te hebben op de technologische innovatie in het algemeen met inbegrip van de efficiency.

3. Uitwerking van een matrix met kwalitatieve positieve effecten van het milieubeleid per sector op andere sectoren van het overheidsbeleid

Onderstaand is een schema weergegeven met kwalitatieve positieve effecten van het milieubeleid op andere sectoren van het overheidsbeleid. Er is hier sprake van een aantal voorbeelden, niet van een limitatieve opsomming. De in dit schema opgenomen positieve effecten van het milieubeleid hebben in het algemeen tot gevolg dat zij de kosten op de onderscheiden beleidsterreinen, zoals onder meer in de sfeer van de volksgezondheid, beperken en de behoefte, c.q. de noodzaak van compenserende (beleids)maatregelen verminderen. Daarmee draagt het milieubeleid op indirecte wijze bij tot een beperking van de collectieve lastendruk. Daarnaast zullen ten gevolge van milieumaatregelen ook rechtstreeks baten aan de particuliere sector toevloeien in de vorm van verhoogde arbeidsproductiviteit, hogere opbrengsten gewassen, etc.

Tabel 1. Positieve effecten van het milieubeleid per sector, op andere beleidsterreinen

	Volksgezondheid	Economische Zaken	CRM	Landbouw en Visserij	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Lucht	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit (verbetering longfunctie) — verminderde mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde arbeidsproductiviteit — minder schade materialen 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan monumenten, bossen, meren 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde landbouwproductie — minder schade aan gewassen, kassen 	<ul style="list-style-type: none"> — minder stankoverlast in woongebieden — minder schade en onderhoud aan monumenten en huizen e.d.
Water	<ul style="list-style-type: none"> — minder door water verspreide ziekten — betere kwaliteit drinkwater — lagere kosten drinkwaterbereiding 	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde zuiveringskosten indien lozing niet of minder plaatsvindt — grotere beschikbaarheid industriewater — beperking van gebruik van duurder water van elders 	<ul style="list-style-type: none"> — behoud open zwemwater — meer waterrecreatie — verbetering kwaliteit behouden natuur 	<ul style="list-style-type: none"> — meer sport- en beroepsvisserij — verbeterde landbouwproductie — minder schade aan veestapel 	<ul style="list-style-type: none"> — minder stankoverlast in woongebieden — meer gebruiksmogelijkheden
Geluid	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering morbiditeit door b.v. minder gehoorschade — minder psychische hinder 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde arbeidsproductiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> — meer landschappelijke rust in stille e.d. gebieden — behoud fauna in stiltegebieden — meer recreatiemogelijkheden 		<ul style="list-style-type: none"> — verbeterd wooncomfort — meer gebruiksmogelijkheden
Straling	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit — verminderde mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — minder radioactieve stoffen te verwerken 		<ul style="list-style-type: none"> — verbetering visvangst door verantwoorde verwerking stralingsafval — idem melk 	
Afval	<ul style="list-style-type: none"> — minder ziekte door verantwoorde afvalverwerking 	<ul style="list-style-type: none"> — beperking grond- en energiehulpstoffen door hergebruik 	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering landschap door b.v. sanering van vuilstortplaatsen en slootterreinen 	<ul style="list-style-type: none"> — meer landbouwgrond beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> — besparing bouwmaterialen door hergebruik
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> — verminderde morbiditeit veroorzaakt door bodemverontreiniging 	<ul style="list-style-type: none"> — beperking opruimkosten — grotere beschikbaarheid en goedkoper industriewater 	<ul style="list-style-type: none"> — behoud cultuurlandschap 	<ul style="list-style-type: none"> — verhoogde landbouwproductie door verbetering bodemkwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — daling kosten bouwrijp maken gronden
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> — minder acute ongevallen, daardoor minder morbiditeit en mortaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade t.g.v. explosie 			<ul style="list-style-type: none"> — minder materiële schade aan huizen etc.
Ongedierte	<ul style="list-style-type: none"> — minder infectieziekten 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan materialen en voedingsmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> — toename recreatiemogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> — minder schade aan gewassen 	<ul style="list-style-type: none"> — verbetering wooncomfort — minder materiële schade

4. Omvang van de baten als gevolg van vermeden schade

Bij de kwantificering van de baten van milieumaatregelen kunnen de volgende vier stappen worden onderscheiden:

1. het effect van de maatregel op het nagestreefde doel, bij voorbeeld emissiebeperking;
2. de gevolgen hiervan voor de beoogde verbetering van het milieu;
3. het bepalen van de dosis-effectrelatie;
4. waardebeoordeling van dit effect.

Voor de eerste twee punten zal gemakshalve verondersteld worden dat een milieumaatregel leidt tot realisatie van het gestelde doel en tot een gegeven verbetering (dosis) van het milieu.

Uit de literatuur blijkt dat het de dosis-effectrelaties en de waardebeoordeling zijn die kunnen leiden tot zeer aanzienlijke verschillen in batenuitkomsten (verschillen van een factor 10 of meer). Hierop zal nader ingegaan worden onder 5.

De waardebeoordeling van het geschatte effect op de gezondheid (gezondheidsbaten) kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- a. uitgaande van de waarden van een «statistisch leven» van de mens, op basis van produktiviteit of inkomensverwachtingen;
- b. uitgaande van de marginale bereidheid te betalen voor milieumaatregelen (marginal willingness to pay);
- c. uitgaande van de opportunity-costs.

Ad a. Achterliggende gedachte hierbij is dat de schade veroorzaakt door mortaliteit of toegenomen morbiditeit gelijk is aan het gederfde inkomen. Er wordt van uitgegaan dat iemand waard is wat hij verdient en dat de schade gelijk is aan hetgeen hij niet (meer) verdient. Werklozen of anderszins niet produktieven zijn volgens deze redenering zonder waarde; toegenomen morbiditeit of mortaliteit bij deze groep is blijkbaar geen schadepost. Opleiding e.d. maar ook uitgaven aan gezondheidszorg beïnvloeden hier de omvang van de schade.

Ad b. De «marginal willingness to pay» (marginale offerbereidheid) kan in individuele gevallen groter zijn dan het gederfde inkomen. Probleem hierbij is dat de aard van de morbiditeit, eventueel leidend tot mortaliteit (doodgaan door een tumor of door een auto-ongeluk) de marginale offerbereidheid beïnvloedt en daarmee de omvang van de baten van (milieu)maatregelen die dit moeten voorkomen of beperken.

Ad c. Hier is de waarde van een milieumaatregel gelijk aan de kosten van het eerstvolgende alternatief (bij voorbeeld ziekenhuisopname).

In een recent OECD-rapport¹ wordt een overzicht gegeven van batenuitkomsten met betrekking tot lucht en water. Geschat wordt dat in de Verenigde Staten de baten als gevolg van vermindering van luchtvervuiling liggen tussen de 5 en 51 mld. dollar per jaar sedert 1970. De meest redelijke schatting hierbij bedraagt 21,4 mld. Gespecificeerd komt dit neer op een batenuitkomst van 17 mld. als gevolg van vermindering van mortaliteit en morbiditeit, 2 mld. als gevolg van verminderde reinigingskosten, 0,7 mld. als gevolg van produktiviteitsverbetering in de landbouw, 0,9 mld. verminderde aantasting van metalen en schade aan andere materialen, 0,8 mld. toegenomen bezitswaarde.

Grove schattingen omtrent de baten van het milieubeleid in de Verenigde Staten op het terrein van de watervervuiling schommelen tussen de 6,5 en 25 mld. met een bedrag van 6,7 mld. als gevolg van toegenomen mogelijkheden voor of verbeterde kwaliteit van recreatie. Dit bedrag is exclusief als gevolg van de verwijdering van chemische vervuiling van drinkwater².

Uit deze en andere Amerikaanse voorbeelden blijkt, dat de baten van het milieubeleid de kosten ervan te boven gaan³. Morbiditeits- en mortaliteits-

¹ Zie: *The Benefits of Air and Water Pollution Control*, a review and synthesis of recent estimates bij Myrick Freeman, december 1979.

² Zie ook: *Environmental Quality 1979*, 10de rapport van de CEQ, december 1979.

³ Kosten van maatregelen ter bestrijding van water- en luchtverontreiniging bedroegen in 1978 39,5 mld. dollar.

baten bepalen in sterke mate de hoogte van het totaal. De waarde van het z.g. statistisch leven – op produktiviteitsbasis of anderszins – is hierbij wel van erg grote invloed.

Over de omvang van de totale baten in Nederland als gevolg van het hier gevoerde milieubeleid is thans nog weinig te zeggen. Er zijn echter tot nu toe geen aanwijzingen dat de gezondheidsbaten, mits op dezelfde wijze gewaardeerd, in Nederland essentieel zullen afwijken van de Amerikaanse cijfers en dat ook hier het totaal der baten de kosten niet te boven zal gaan.

Onder 5 en 6 zal ingegaan worden op beschikbaar buitenlands en Nederlands onderzoek met name op het terrein van de gezondheidsbaten als gevolg van lucht- en waterbeleid.

5. Buitenlands onderzoek naar schade door milieuverontreiniging

5.1. *Onderzoek op het terrein van de luchtverontreiniging*

Er is ruwweg sprake van onderzoek op vijf deelterreinen:

- a. schade van gezondheid en invloed op mortaliteit;
- b. schade als gevolg van extra schoonmaakkosten;
- c. schade aan planten en gewassen;
- d. schade aan materialen;
- e. waarde onroerend goed.

In de al eerder genoemde studie van Freeman voor de OECD (1979) is een poging gedaan het voor de Verenigde Staten beschikbare materiaal met betrekking tot vermeden schade als gevolg van het luchtverontreinigingsbeleid samen te vatten en op een noemer te brengen. In tabel 2 is dit weergegeven.

Tabel 2. Samenvatting van baten a.g.v. luchtverontreinigingsbeleid in de Verenigde Staten (prijsniveau 1978, \$ x 10⁹)

<i>1. Gezondheid</i>		<i>4. Materialen</i>	
a. Stationaire bronnen		a. Stationaire bronnen	0,7
mortaliteit	13,9	b. Mobiele bronnen	0,2
morbiditeit	2,9		<hr/>
			0,9
totaal	16,8		
b. Mobiele bronnen	0,2	<i>5. Waarde onroerend goed</i>	
	<hr/>	a. Stationaire bronnen	2,3
	17,0	b. Mobiele bronnen	0,4
			<hr/>
			2,7
<i>2. Schoonmaakkosten</i>	2,0		
<i>3. Gewassen</i>			
a. Stationaire bronnen	0,0		
b. Mobiele bronnen	0,7		
	<hr/>		
	0,7		

Schade aan onroerend goed door luchtverontreiniging

Een onderzoek onder huishoudingen in Los Angeles (David Brooskire Universiteit van Wyoming) leert dat 30% van de waardestijging van het particuliere bezit het gevolg is van verbetering van de luchtkwaliteit. Hierbij is zowel naar de vraagprijs gekeken als naar de ten slotte gerealiseerde verkoopprijzen bij verkoop van huizen.

Schade aan landbouwgewassen door luchtverontreiniging

De EPA heeft in een studie (1979) de schade aan landbouwgewassen via de prijsverhogingen die er het gevolg van waren, berekend. De vraag kan hierbij gesteld worden welk deel van de prijsverhogingen het gevolg was van de ontstane schaarste en of schaarste op zich als maatstaf voor schade gehanteerd mag worden.

De schade aan planten, door SO₂ veroorzaakt, is aan de orde geweest tijdens de in 1978 gehouden OECD workshop «plant damage caused by SO₂».

Het meeste onderzoek is gedaan naar de gevolgen van SO₂ op de Schotse den en het Engelse ryegrass. Het verband tussen diverse SO₂-concentraties enerzijds en schade is hierbij aangetoond. Conclusies omtrent schade als gevolg van SO₂-concentraties afwijkend van de laboratoriumsituatie, en schade voor andere bomen, planten of gewassen kunnen niet getrokken worden.

Vervuiling aan gebouwen door luchtverontreiniging

Jackson (1976) berekende voor een aantal verschillende steden met een verschillende graad van luchtvervuiling het verschil in schoonmaakkosten. Totale reinigingskosten, veroorzaakt door luchtvervuiling in de VS bedroegen in 1978 12,2 mld. dollar. Deze studie kent een aantal vrij grove extrapolaties. Het is hierbij de vraag of een verschil in schoonmaakkosten tussen verschillende steden de baten weergeeft, die als gevolg van een vermindering van luchtvervuiling per stad zouden optreden.

Schade aan materialen door luchtverontreiniging

Onderzoek is gedaan naar de schade aan metalen als staal, aluminium, roestvrij staal, koper en lood. Voor een aantal materialen is een drempel, waaronder geen schade ontstaat, aanwezig.

Fink en Boyd (1971) onderzochten de corrosiekosten van metalen in de VS voor de negen metalen met de ernstigste schade als gevolg van luchtverontreiniging. Zij kwamen op 1,45 mld. dollar, d.w.z. ruim 7 dollar per persoon per jaar (zie: Air Management Group, room document nr. 22).

Gerhard en Haynie (1974) schatten de schade aan metalen in de VS tussen de 50 en de 100 mln. dollar.

Robbins (1970) schatte de schade aan elektrische verbindingen in de VS op 65 mln. dollar.

Raming van schade aan oppervlaktewater in Zweden

Door het Zweedse ministerie van landbouw zijn schattingen gemaakt van de schade veroorzaakt door luchtverontreiniging, in het bijzonder door SO₂, door

- vermindering van de visvangst
- vermindering van toerisme
- gemaakte kosten om verzuring tegen te gaan (kalk).

Het verlies aan inkomsten als gevolg van verminderde visproductie door verzuring van het water is geschat op 16,5 mln. dollar. Het verlies in de toekomst als gevolg van verminderde groei van de visstand werd voor de zalm geschat op 0,9 mln. De inkomstendaling veroorzaakt door minder (vis-)toerisme is geschat op 50 tot 100 mln. dollar. Het tegengaan van verzuring door middel van kalklozingen kost in Zweden jaarlijks 45 tot 70 mln. dollar.

5.2. *Watervervuiling*

De baten van milieubeleid met betrekking tot de watervervuiling zijn moeilijk te berekenen. Er spelen hier twee problemen:

1. Er zijn veel maatstaven voor waterkwaliteit.
2. Een belangrijke bijdrage aan watervervuiling wordt geleverd door «nietpunt-bronnen» (landbouw).

Grove schattingen omtrent de baten van het Amerikaanse milieubeleid op het terrein van de watervervuiling schommelen tussen de 6,5 mld. en de 25 mld. dollar per jaar (1985: 12,3 mld.).

De baten op het biologische en ecologische terrein zijn al erg moeilijk te kwantificeren en zijn hier niet meegenomen, evenmin als de effecten van zware metalen in het grondwater en het drinkwater.

5.3. *Risico's van chemische stoffen*

Een methodologische studie voor risico/batenanalyse milieugevaarlijke stoffen c.q. pesticiden is vervat in doc.ENV 80/4 van de OECD.

5.4. *Geluidhinder*

In een groot aantal landen hebben onderzoeken plaatsgevonden ten einde te komen tot een economische waardering van geluidhinder. Deze onderzoeken hebben in het bijzonder betrekking gehad op luchtvaartlawaai en, zij het in wat mindere mate, op wegverkeerslawaai.

Een veel gehanteerde methode betreft die waarbij de verschillen in de waarde van, overigens vergelijkbare, woningen bij verschillende geluidsniveaus wordt vergeleken («house price differential approach»). De waardevermindering vormt in deze methode een benadering van de negatieve waardering van de schade en hinder die van het geluid bij de betreffende woning wordt ondervonden. Bij deze methoden zijn voor luchtvaartlawaai waardenalingen gevonden welke kunnen oplopen tot 1,5% per KE (een verandering in het geluidniveau met 10 KE leidt tot een waardeverandering van 15%); voor wegverkeerslawaai lopen deze resultaten tot 2% waardeverandering per dB (A). Over de resultaten van deze methoden is o.a. uitgebreid melding gemaakt bij de OECD Noise Conference (1980).

De schade van luchtvaartlawaai is voor de Verenigde Staten in 1978 geschat op 6 tot 26,7 mld. dollar. Daarbij is o.a. gebruik gemaakt van bovengenoemde methode, alsmede van gegevens over schadevergoedingen aan eigenaren van gronden en huizen waarover wordt gevlogen. De kosten van verkeerslawaai werden geschat op 2,7 mld. dollar

6. **Nederlands onderzoek**

6.1. *In verband met een raming van de schade door luchtverontreiniging in Nederland in 1970 (1974)*

Naar analogie van de benadering van Lave & Seskin werd in 1974 door het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit van Amsterdam een raming gemaakt van de schade door luchtverontreiniging (SO₂, stof, roet, vliegast, C_xH_y) in Nederland in 1970. Deze schade werd geraamd op f 2,6 mld. (prijsniveau 1970), waarbij de volgende beïnvloedde categorieën werden onderscheiden: materialen, woongenot, landbouwgewassen en vee, gezondheid. Daarvan is ongeveer 1 mld. gezondheidsschade, welke geheel toegekend zou kunnen worden aan luchtverontreiniging door SO₂⁴.

⁴ In een recente OESO (1980) wordt globaal bij de hier gevonden uitkomsten aangesloten.

6.2. In verband met studie *Schade aan materialen door SO₂ (Olsthoorn 1979)*

Bij de studie van 1974 werd ingegaan op de schade door zwaveldioxide veroorzaakt aan gezondheid, materialen, landbouwgewassen en woongebouwen. De grove raming kwam voor materialen uit op f 110 mln. (prijzen 1970).

Voor wat betreft de schade aan materialen is bovengenoemde studie thans geactualiseerd voor het jaar 1978. De emissie van SO₂ in 1978 was 30 à 40% lager dan in 1970. Bovendien is de wijze waarop geëmitteerd wordt verschillend ten opzichte van 1970 (meer verspreid in de tijd).

Berekend werd de schade aan

geschilderd staal	f 8 mln.
verzinkt staal (tuinbouwkassen)	geen schade ⁵
verzinkt + geschilderd staal	f 10 000
duplexstaal	f 500 000
bladzink	f 2 mln.

Het totaal belooft de f 10 mln.

Deze schade is het gevolg van

- een verminderde levensduur
- extra onderhoud
- substitutiekosten (aanschaf van duurdere materialen).

Berekend is dat de schade met een factor *negentien* toeneemt bij een verdubbeling van de emissie van SO₂. Met het stijgen van de emissie van SO₂ neemt de schade dus exponentieel toe.

6.3. CBS (1973), *Waterverontreiniging ten gevolge van verzilting 1950–1970*

Onderzoek werd gedaan naar de bronnen die bijdroegen aan de verzilting van het Nederlandse zoete oppervlaktewater. De belangrijkste financiële schade als gevolg van de verzilting van het Nederlandse zoete oppervlaktewater. De belangrijkste financiële schade als gevolg van de verzilting blijkt op te treden bij de landbouw, met name de tuinbouw onder glas. Toename van het zoutgehalte in West-Nederland tussen 1950 en 1969 zou in 1969 in het Westland en Aalsmeer een opbrengstreductie hebben veroorzaakt van f 25 à 30 mln. (prijzen 1969). Van de maatregelen die genomen zouden kunnen worden om de gevolgen van het zoutgehalte te compenseren werd als de belangrijkste aangemerkt de vermindering van de zoutvracht van de Rijn. De baten daarvan zouden jaarlijks ca. f 30 mln. kunnen bedragen.

6.4. *Schade aan gezondheid door geluidhinder*

Op verschillende terreinen is onderzoek verricht naar de effecten van geluid op de gezondheid. Genoemd kunnen worden het onderzoek naar slaapstoring, non-auditieve fysiologische effecten, gehoorschade e.d. In bijlage I bij het Voorlopig IMP-Geluid 1980–1984 is een uitgebreid overzicht gegeven van de resultaten van deze onderzoeken.

In Nederland is voor de economische waardering van geluidhinder met name onderzoek verricht door het Instituut voor Milieuvraagstukken. Daarbij is eveneens met name de «house price differentials method» gehanteerd als benadering van de ondervonden schade en hinder.

Op basis van enquêtes rond Schiphol werden in 1973 waardeverminderingen gevonden die opliepen van f 9000 bij woningen in de 40–45 KE-zone tot f 34 000 in de 55–65 KE-zone.

Bij de kosten-batenanalyse met betrekking tot de aanleg van de tweede nationale luchthaven heeft o.a. waardering plaatsgevonden van de schade ten gevolge van geluidhinder bij vestiging op de verschillende lokaties. Voor deze ramingen zijn verschillende methoden gebruikt. De totale waardering

⁵ Veroorzaakt door de geringe economische levensduur van 20 jaar.

loopt uiteen van f 426 mln. voor de lokatie Dinteloord tot een schade van f 1,7 mld. bij vestiging op de lokatie Leerdam. In deze kosten-batenanalyse is naast de waardering van geluidhinder in de woonsituatie een waardering voor de hinder in natuur- en recreatiegebieden verwerkt.

Voor wegverkeerslawaaï is voor de Nederlandse situatie een schatting verricht welke leidt tot 25% waardedalingen bij flatwoningen die blootgesteld worden aan circa 70 dB (A).

6.5. *Overig onderzoek naar de gevolgen van geluid op de gezondheid*

Onderzoek is gedaan op het terrein van

- belevingsonderzoek
- slaapstoring
- gedragsbeïnvloeding
- fysiologische effecten
- gehoorschade
- geluidgevoelige groepen
- indirecte gevolgen
- effecten op de fauna
- de gevolgen van laagfrequentiegeluid.

7. **Onderzoek naar de overige baten van het milieubeleid**

Onder «overige baten» worden verstaan:

- toegevoegde baten (positieve welzijnseffecten)
- positieve macro-economische gevolgen
- positieve technologische baten e.d.

7.1. *Toegevoegde baten, positieve welzijnseffecten*

Het gaat hier veelal om neveneffecten op terreinen die raakvlakken hebben met het milieuhygiënisch beleid, zoals de natuur- en landschapsbescherming, recreatiemogelijkheden etc. Deze effecten, hoewel alom aanwezig, laten zich niet kwantificeren. Voor een indicatie zij naar schema 1 verwezen.

7.2. *Toegevoegde baten, positieve (macro-)economische gevolgen*

Kwantificering van (macro-)economische gevolgen heeft incidenteel plaatsgevonden, vooral wat betreft de effecten op de werkgelegenheid.

Werkgelegenheid

Kwantificering van positieve (macro-)economische gevolgen heeft incidenteel plaatsgevonden, vooral wat betreft de effecten op de werkgelegenheid.

Uit de Nota kosten en economische gevolgen⁶ blijkt dat als gevolg van de exploitatie van milieuvorzieningen (de milieusector) een werkgelegenheid resulteert, die door het CPB voor 1980 op ruim 13 000 en voor 1985 op 18 000 arbeidsplaatsen wordt geraamd. Tegenover die creatie van arbeidsplaatsen staat een verlies van werkgelegenheid ten gevolge van de stijging in de produktiekosten.

Per saldo wordt in 1985 een negatief werkgelegenheidseffect geraamd van 5100 arbeidsplaatsen, onder aanname van gelijke prijseffecten van milieumaatregelen in het buitenland en in geval van volledige prijskompensatie. Worden de looninkomens geschoond van het prijseffect van milieumaatregelen, dan resulteert een netto-toename van het aantal arbeidsplaatsen met 5700.

Een indicatie van de werkgelegenheidseffecten zoals die optreden in het buitenland wordt gegeven door de volgende cijfers die betrekking hebben op West-Duitsland.

⁶ Kamerstuk 16 495.

		Jaar	
		1975	1980
		x 1000 arbeidsplaatsen	
– milieu-investeringen	bij de industrie	42,0	47,2
	bij de overheid	64,2	97,9
– milieukosten	bij de industrie	17,0	–
	bij de overheid	4,7	–
– uitvoerende werkzaamheden op milieugebied			
– bij de industrie (controle-, meet- en regel-technieken)		17,8	21,5
– op bestuurlijk gebied bij zelfstandige organen		37,3	39,0
– bij planning en uitvoering van milieubeleid		20,0	25,2
		203,0 meer dan 230	

In een studie van de National Academy of Science uit 1977 wordt voor de Verenigde Staten de omvang van de werkgelegenheid in de milieusector reeds voor 1974 geraamd op 680 000 arbeidsplaatsen. Het CEO-rapport van 1979 vermeldt dat in de periode tot 1986 de werkloosheid ten gevolge van milieumaatregelen met 0,25% punt lager zal zijn dan zonder milieubeleid.

Eerdere OESO-studies kwamen voor de VS en Japan tot een zelfde positief resultaat op de werkgelegenheid.

7.3. Positieve technologische baten

In OECD-kader is hierover momenteel een onderzoek gaande.

Milieuverontreiniging is in belangrijke mate het gevolg van energie- en grondstoffenverbruikende productieprocessen en produkten.

De ontwikkeling van het milieubeleid bevat in vele gevallen een sterke impuls tot de ontwikkeling en toepassing van energie- en grondstoffen (metalen, water, organisch materiaal) besparende technieken en levert daarmee een substantiële bijdrage tot zowel maatschappelijke kostenbesparingen als kostenbesparingen in de particuliere sector. Deze tendens zal zich ook in de komende jaren blijven voortzetten.

Een ander aspect van de ontwikkeling van milieutechnologie is de opbouw van kennis en het ontstaan van produktiemogelijkheden en exportkanalen op dit gebied voor de Nederlandse industrie. Over deze materie zal een z.g. Nota milieuproduktieplan worden uitgebracht.

8. Constateringen

Het hierboven gegeven overzicht van buitenlands en Nederlands onderzoek is aanleiding tot de volgende constatering.

- Buitenlands (voornamelijk) Amerikaans onderzoek naar de schade van milieuvervuiling is in ruimere mate beschikbaar dan Nederlands onderzoek.
- Het betreft voornamelijk de schade als gevolg van luchtverontreiniging en met name door zwaveldioxyde en stofdeeltjes.
- Het accent ligt tevens bij de schade als gevolg van effecten op de gezondheid en mortaliteit.
- De verschillen in de gehanteerde dosis-effectrelaties worden met name veroorzaakt door:
 - het hanteren van verschillende uitgangspunten;
 - onderzoeken van verschillende regio's/populaties;
 - gebruiken van data die verschillende jaren betreffen.

- De methode die deze effecten in monetaire termen moeten vertalen leiden eveneens tot verschillende uitkomsten.
- De vermeden kosten evenaren of overtreffen veelal de kosten van bestrijdingsmaatregelen.
- De vermeden schade aan gezondheid als gevolg van het gevoerd milieuhygiënisch beleid maakt vermoedelijk het grootste deel uit van het totaal van baten.
- Voor wat betreft de toegevoegde baten is geen onderzoek bekend. Positieve welzijnseffecten worden wel vaak terloops genoemd.
- Onderzoek naar de positieve (macro-)economische gevolgen van het beleid beperkt zich voornamelijk tot Japan, de VS en West-Duitsland.
- Onderzoek naar de technologische baten en dergelijke van het milieubeleid is met name in OESO-kader gaande.
- Er bestaat een niet-lineaire relatie tussen schade aan materialen en de emissie van SO₂. De schade neemt toe met een factor 19 bij verdubbeling van de emissie.
- Ook preventief milieubeleid brengt baten met zich mee, kwantificering hiervan is vooralsnog niet goed mogelijk.

In hoofdstuk 9 is aangegeven, dat de rijksbegroting zou kunnen worden verlicht, indien overheden, met name de provincies, vergunningverlenende activiteiten zouden financieren uit de opbrengst van leges. Er zijn evenwel ook andere mogelijkheden aanwezig om door een intensivering van de toepassing van de profijtgedachte te komen tot een verlichting van de financieringsproblemen bij de lagere overheden. Het gaat daarbij met name om de bekostiging van de taken van de gemeenten op het terrein van de riolering op dit terrein wordt momenteel een gedeelte van de kosten (variërend tussen gemeenten) uit de algemene middelen betaald, althans niet via een rioolrecht op de bewoners c.q. eigenaren van woningen verhaald. In het onderstaande wordt op deze problematiek ingegaan.

Rioleringen (algemeen)

De gemeenten hebben een historisch gegroeide taak op rioleringsgebied. Ter financiering van deze taak worden de aansluitkosten voor nieuwe woningen ten laste van de eigenaar gebracht en leggen de gemeenten aan de aangeslotenen een heffing op (rioolrecht). De heffing dekt in het algemeen gedeeltelijk of geheel de jaarlijkse onderhoudskosten van het rioleringsstelsel. De afschrijvingskosten van de rioleringsstelsels zijn daarmee veelal niet of slechts ten dele in het rioolrecht begrepen. Indien gemeenten voor de situatie komen te staan, dat belangrijke delen in het rioleringsstelsel dienen te worden aangepast of vernieuwd, kan dit als gevolg van de gehanteerde financieringswijze op ernstige financieringsproblemen stuiten. Het resultaat hiervan is dan veelal, dat aanpassing of vernieuwing achterwege blijft.

Er zijn enkele redenen die ertoe hebben bijgedragen dat de rioolrechten niet alle kosten dekken. Veel rioleringen zijn in de eerste helft van deze eeuw aangelegd. Daar de levensduur 50 à 80 jaar bedraagt, wordt vernieuwing thans steeds meer actueel.

Zoals al gesteld komen de aansluitingskosten van nieuwe woningen ten laste van de eigenaar. Daardoor is, gezien de lange levensduur van rioleringen en het feit dat gebreken onder de grond verborgen blijven, een vertekend kosten beeld ontstaan.

Een derde reden is dat tegenwoordig op milieuhygiënische gronden strengere eisen aan rioleringsstelsels worden gesteld.

Samenvattend: door een te weinig bedrijfseconomische en planmatige aanpak is het kostenbesef bij de meeste gemeenten achtergebleven bij de feitelijke ontwikkeling.

De gemeenten kunnen geconfronteerd worden met zeer hoge investeringskosten per aansluiting, bij voorbeeld voor eerste aansluiting van bestaande huizen in geïsoleerde gebieden en sanering van het rioolstelsel in stadsvernieuwingsgebieden. Om het z.g. onrendabele gedeelte van dergelijke investeringen voor een deel op te vangen heeft het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een subsidieregeling. Daarnaast kent het Gemeentefonds een verfijning algemene uitkering riolering ten behoeve van de eerste aanleg van riolering voor bestaande woningen. Deze uitkering geschiedt op annuïteitenbasis gedurende 25 jaar. De op deze wijze aangegane nieuwe verplichtingen bedragen de laatste tijd rond f 15 mln. per jaar (die 25 jaar lang jaarlijks terugkeren).

Beide regelingen zijn opgezet vanuit de gedachte dat zonder een bijdrage aan de gemeenten de zeer hoge investeringskosten voor de gemeenten een beletsel vormen om wenselijke rioleringsprojecten ter hand te nemen. Ten einde te voorkomen dat in de toekomst wederom knelpunten ontstaan die met een bijdrageregeling van de rijksoverheid moeten worden opgelost, wordt het uitermate van belang geacht, dat de gemeenten op korte termijn komen tot een adequate bedrijfsmatige aanpak van het beheer van hun rioleringen. Slechts op die wijze kunnen tijdig en uitgesmeerd over een vol-

doende lange periode de nodige aanpassingen en vernieuwingen tot stand worden gebracht.

Indien uit een oogpunt van toepassing van het profijtbeginsel op gemeentelijk niveau de financieringsproblematiek van rioleringsvoorzieningen zal worden bezien, zou als gevolg daarvan de structuur van de bemoeienis van het Rijk met deze problematiek eveneens nader aan de orde kunnen komen.

In het onderstaande wordt ingegaan op de vragen die de Werkgroep profijtbeginsel heeft geformuleerd.

Vraag 1

De profijtgedachte kan toepassing vinden in die zin dat alle kosten voor de rioleringsstelsels inclusief die van rente en afschrijving omgeslagen worden over de aangeslotenen. Om een zodanige aanpak financieel draaglijker te maken zou bezien kunnen worden hoe de pieken in investeringskosten (inclusief die van de onrendabele projecten) meer gespreid kunnen worden. Te denken valt aan 1. een meer boven/intergemeentelijke aanpak waardoor – er zijn immers meer aansluitingen – het draagvlak groter wordt en 2. het meer uitsmeren van de kosten in de tijd o.a. door te anticiperen op te verrichten projecten.

Extra inningskosten zijn niet nodig, behalve voor een beperkt aantal gemeenten welke nog geen rioolheffing hebben.

Vraag 2

Het verwaarlozen of het niet aanleggen van goede rioleringen heeft schadelijke gevolgen voor het milieu (verontreiniging oppervlaktewateren en grondwater, ongedierte, stank, woonhygiëne). Bovendien wordt zonder adequate rioleringsstelsels de doelmatigheid van de aanpak van de zuivering in zuiveringsinstallaties aangetast. Andere, goedkopere maatregelen om te komen tot een goed functioneren van gemeentelijke rioolstelsels zijn er niet.

Vraag 3

Het gezondheidseffect van een goede riolering kan door aangeslotenen onderschat worden.

Vraag 4

Bij de bestaande rioolrechten wordt in het algemeen weinig rekening gehouden met inkomensverdelingsaspecten. Bij veel gemeenten speelt wel de wens om de eigen burgers matig te belasten.

Hierboven is aangegeven dat de rechten zijn achtergebleven bij de bedrijfs-economische kosten. Optrekking tot het laatste niveau zou forse verhogingen kunnen inhouden, hetgeen gemeentelijk politieke weerstand oproept. Een dergelijke verhoging wordt echter bepaald niet bevorderd door de wens om de stijging van overheidstarieven zo veel mogelijk te beperken.

Vraag 5

Indien de kosten van de rioleringen direct en aanwijsbaar doorberekend worden, is het mogelijk dat burgers en gemeenten scherper op de desbetreffende kosten gaan letten; een efficiënter en effectiever beheer kan worden gestimuleerd. Er is dan echter geen sprake van een werking van het prijsmechanisme in de gebruikelijke zin, daar de aangeslotenen niet (zonder meer) kunnen «afhaken». Volledige toepassing van de profijtgedachte, in die zin dat iedere aangeslotene de volle kosten van zijn aansluiting zou dienen op te brengen, zou leiden tot enorme verschillen en als gevolg daarvan tot onrechtvaardigheden. Daartegenover bestaat het risico, dat bij volledige toepassing van de profijtgedachte de gemeenten vanwege de kostenconsequenties de rioleringen juist onvoldoende aandacht zullen geven.

Vraag 6

In bij voorbeeld Duitsland, Zwitserland en de VS bestaan federale bijdrageregelingen voor onrendabele rioleringsprojecten welke samenhangen met zuiveringstechnische werken.

Vraag 7

De overwegingen welke hebben geleid tot openbare nutsbedrijven voor gas, elektriciteit en water, zijn grotendeels ook van toepassing voor de rioleringen. Met name gezien de externe effecten is het niet aanneembaar dat volledige privatisering hier juist zou zijn. Privatisering is wel mogelijk in de zin dat de gemeenten de rioleringsstelsels veel meer dan thans bedrijfsmatig gaan exploiteren. Tevens kunnen particuliere bedrijven veelvuldiger ingeschakeld worden bij de voorbereiding van nieuwe rioolstelsels en bij het onderhoud.