

De voorzorg staat op een hellend vlak. Over de monetarisering van de natuur¹

Barbara Unmüßig

Als gevolg van de afnemende politieke wil om het milieu te beschermen treffen we in de milieubewuste gemeenschap nogal wat voorstanders aan van het monetariseren van de natuur. Door de economische bijdrage van de natuur en haar diensten te belichten, zou een monetarisering immers het publieke bewustzijn vergroten en een groter draagvlak creëren voor milieubescherpende initiatieven. Anderen gaan nog verder dan zulke algemene conceptuele becijferingen en pleiten voor marktprijzen voor ecosysteemdiensten. Ze beweren dat de markten kunnen bereiken wat de politiek niet heeft gekund. Zo'n benadering versmalt echter de complexe functies van de natuur tot een reeks koopwaren die van hun sociale, culturele en ecologische context worden ontdaan en aldus een bedreiging kunnen vormen voor de armen en de inheemse gemeenschappen die voor hun levensonderhoud van het land afhankelijk zijn.

Al is de weg van waardebeoordeling naar vermarkting geen onvermijdelijke, toch is het een hellend vlak. Om niet in de valkuil te lopen is het nodig dat het voorzorgsprincipe opnieuw bekrachtigd wordt en dat we ons engageren voor democratische besluitvorming en sociale rechtvaardigheid als de fundamenteën van een degelijk milieubeleid voor de 21^{ste} eeuw.

Beloften en risico's van het milieu-economisme

Is het nodig de diensten die de natuur levert een geldwaarde toe te kennen? In het voorbije decennium zijn hoe langer hoe meer leden van de milieubewuste gemeenschap hierop 'ja' gaan zeggen, want ze beweren dat milieubeschermend beleid gebaat is bij een economisch motief om van beleidsmakers en het publiek de nodige aandacht te krijgen. Bij de voorstanders van dit nieuwe milieu-economisme onderscheiden we twee stromingen.

De eerste wil de waarde van de natuur monetariseren, gewoon om haar immense economische bijdrage aan de maatschappij aan het licht te brengen. De voorvechters van deze aanpak stellen dat de omvangrijke waarde die de natuur en haar diverse diensten aan de mensheid leveren, vaak over het hoofd wordt gezien. De volle omvang ervan kwantificeren, zo beweren zij, zou helpen om de politieke wil te doen ontstaan om verdere vernietiging van de natuur te verhinderen en rehabilitatie te vergemakkelijken. Ze besluiten dat de beste manier om de waarde van de natuur duidelijk te maken, is haar voor te stellen in de taal die de beleidsmakers het best begrijpen, namelijk die van het geld.

Een tweede groep denkers gaat met dat soort economisme nog een stap verder. Zij redeneren dat monetarisering enkel zin heeft en effect ressorteert als er markten zijn om de prijs te bepalen van de ecosysteemdiensten in kwestie. De markten voor dergelijke verhandelbare ecosysteemdiensten kunnen volgens hen het conserveringsbeleid behoeden voor de wispelturigheid van de politieke wil. Schroef de bureaucratie terug en laat de markt zijn troeven gebruiken om de natuur te redden.

De grens tussen waardebeoordeling en vermarkting, hoewel in theorie duidelijk, wordt in de praktijk vaag. Let op, waardebeoordeling alleen brengt voor natuurbehoud niet onvermijdelijk de risico's mee die eigen zijn aan vermarkting. Toch verandert ze de manier waarop wij de natuur zien en ons tot haar verhouden, wat onbedoeld de weg kan banen voor de privatisering van de ecosysteemdiensten waar voorstanders van waardebeoordeling zich vaak tegen verzetten. Het is daarom nodig dat we de kwestie van het moneteriseren van de natuur met de uiterste voorzichtigheid benaderen en erover waken dat het voorzorgsprincipe niet wordt afgezwakt, evenmin als het principe van de democratie zelf, want we hebben ze allebei nodig voor een wetenschappelijk gefundeerd en sociaal rechtvaardig milieubeleid.

Waar geen wil is, kan daar wel een weg zijn?

Bij de natuurbeschermers overheerst een diepgewortelde frustratie. Hoewel het verlies aan biodiversiteit en het aftakelen van de ecosystemen op een nooit eerder geziene schaal verdergaan, blijft natuurbehoud politiek toch onpopulair. De uitvoering van de

politieke richtlijnen en van de multilaterale verbintenissen uit de *Convention on Biological Diversity* (de Conventie over de Biodiversiteit) is in het beste geval stilgevallen. De biodiversiteitsdoelen van de MOD's (Millennium Ontwikkelingsdoelen) zijn in de verste verte niet gehaald. Er ontbreken fondsen voor het in stand houden van oude, laat staan voor het toevoegen van nieuwe, beschermde gebieden. De politieke wil om voorrang te geven aan natuurbehoud boven het ontginnen van grondstoffen of het ontwikkelen van infrastructuur, is zelf in een snel tempo een bedreigde soort aan het worden.

Waardebeoordeling alleen brengt voor natuurbehoud niet onvermijdelijk de risico's mee die eigen zijn aan vermarkting. Toch verandert ze de manier waarop wij de natuur zien en ons tot haar verhouden, wat onbedoeld de weg kan banen voor de privatisering van de ecosysteemdiensten waar voorstanders van waardebeoordeling zich vaak tegen verzetten.

Bijgevolg hebben de natuurbeschermers een nieuwe strategie uitgedacht en zetten ze nu in

op moneterisering. Hoewel het concept van waardebeoordeling voor ecosysteemdiensten al teruggaat tot de jaren 70 van de vorige eeuw en in conserveringsdebatten sindsdien aanwezig is, heeft het in het voorbije decennium echt hernieuwde aandacht gekregen. In 2001 gaf Kofi Annan namens de Verenigde Naties de opdracht om het *Millennium Ecosystem Assessment* op te stellen om zo de onopgemerkte bijdragen van de natuur aan het menselijk welzijn duidelijk te maken.¹ Hoewel het rapport, dat vier jaar later werd uitgebracht, geen opmerkelijke politieke verschuiving heeft teweeggebracht ter ondersteuning van de milieubescherming, heeft het wel de interesse aangewakkerd om economische stimulansen in het milieubeleid op te nemen. Het jaar 2005 zag de lancering van het Europese systeem voor emissiehandel (de ETS : *Emission Trading Scheme*), waarbij marktprincipes worden toegepast om de klimaatverandering te beperken. Het Klimaatverdrag (UNFCCC : *United Nations Framework Convention on Climate Change*) ontwikkelde ook een systeem, REDD+ (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation*), om emissies door ontbossing te verminderen, en sommige beleidsmakers hebben getracht er een koolstofcompensatiemarkt van te maken. In 2008 ging de door de G8-landen bestelde TEEB-studie (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) met zijn aanbevelingen nog een stap verder in de economistische aanpak van het *Millennium Ecosystem Assessment*. Hun rapport poogde de economische waarde van

de natuur onder te brengen in de berekening van de nationale boekhouding en pleitte voor het opnemen van biodiversiteitscompensaties in het nationale en internationale milieubeschermingsbeleid.²

Milieuoactivisten, bedrijfsleiders en beleidsmakers hebben er allemaal naar gestreefd om van milieubescherming een economische in plaats van gewoon een politieke kwestie te maken. Het invoeren van een beleid van *no net loss* ofte ‘geen verliessaldo’, wat de economische ontwikkeling toelaat verder te gaan zolang de netto oppervlakte van een specifiek ecosysteemtype behouden blijft, heeft gezorgd voor een paradigmaverschuiving in de ontwikkeling van het milieubeleid. Compensatie negeert evenwel hoe uniek en onderling verbonden de biodiversiteit is, en heeft geen aandacht voor het belang van de natuur voor lokale gemeenschappen en de manieren waarop die nadeel ondervinden als hun ecosystemen worden geschaad. Een beleid van landgebruik dat gebaseerd is op de vraag of een bedrijf een compensatie kan betalen, en niet op wat de lokale gemeenschappen en de mensheid nodig hebben om te overleven, ondermijnt de basisrechten en de democratische principes.

Door de bomen het bos (en ook de mensen in het bos) niet zien

Zoals de voorstanders van waardebepaling van de natuur aangeven, blijven nationale boekhoudingen zoals het bnp blind voor de diensten die de natuur levert. Ze maken ook geen onderscheid tussen constructieve en destructieve economische activiteit wat het menselijk en ecologisch welzijn betreft. Het kappen van een woud draagt bij aan het bnp, terwijl de bescherming van dat woud – door het onaangeroerd te laten – dat niet doet. De volledige waarde van de natuur voor de economie duidelijk maken, zeggen deze pleitbezorgers, zou niet enkel bevorderlijk zijn voor een sterker beleid, maar ook de publieke mobilisering tegen milieudestructief beleid en voor milieuherstel een duw in de rug geven.

En dus zijn er een aantal verbeteringen voor de nationale boekhoudsystemen voorgesteld. De *Genuine Progress Indicator*, die in de VS en de EU de aandacht heeft getrokken van de beleidsmakers, trekt de kosten van de afbraak van de ozonlaag, van de effecten van vervuiling en het verlies aan landbouwgronden en draslanden af van het totale bnp om zo de werkelijke vooruitgang te meten.³ De Wereldbank heeft een nieuw initiatief gelanceerd, *Wealth Accounting and Valuation of Ecosystems Service* (WAVES,) voor het registreren en op waarde schatten van ecosysteemdiensten om hiermee het bereik en de toepasbaarheid van de herziene boekhoudsystemen uit te breiden.

Uiteraard is een beter begrip en een grotere bewustwording van het verband tussen samenleving en natuur vanzelf welkom, maar je kunt je vragen blijven stellen bij de grondigheid en het nut van bnp-informatie. Om de informatie over de door de natuur geleverde diensten om te zetten in een vorm die geschikt is voor de nationale boekhouding, moeten de analisten de gegevens van alle bestaande ecosystemen bijeenbrengen en hun vermeerderde of verminderde waarde voor elke natiestaat vastleggen. Daarbij komt nog dat het bepalen van economische waarde van ecosysteemdiensten vereist dat eerst alle diensten van een bepaald ecosysteem worden beschreven – een ontzaglijk werk.

Het afbakenen van een individueel ecosysteem in het complexe weefsel van de natuur levert behoorlijk wat moeilijkheden op. Een voorbeeld: de productie van de zuurstof die mensen en dieren inademen is een ecosystemedienst van mondiale omvang. Maar hoe meten we de bijdrage aan deze mondiale dienst door individuele subsystemen zoals een enkel bos? We zouden nog allemaal blijven ademen als er één bos wordt gekapt, maar niet als alle bossen worden gekapt. Op lokale schaal is het problematisch om de waarde van een boom te kwantificeren omdat een enkele boom een veelheid aan diensten levert. Zijn wortels zijn goed voor de grond, zijn bladeren leveren zuurstof, zijn stam kan dienen voor hout of papier ten behoeve van de industrie. Als het bepalen van de waarde van een duidelijk herkenbaar onderdeel van een ecosysteem al moeilijk is, dan is dat voor een regionaal ecosysteem zoals een grasland dat wilde dieren voedt en koolstof opslaat in de grond methodologisch nog een pak lastiger.

Als we ons begeven op het pad van waardebepaling zijn er niet alleen ontmoedigende technische obstakels, ook de manier waarop wij de natuur zien en begrijpen verandert erdoor. Om met het oog op een beleid de waarde van een ecosysteem te bepalen, zoals een kosten-batenanalyse voor een nieuw ontwikkelingsproject, moeten we alle aspecten van dat ecosysteem in rekening brengen. De waarde van het hele ecosysteem voor de samenleving is echter meer dan de som van de in geld uitgedrukte delen: de waarde herleiden tot louter geld, zelfs al zou dat technisch uitvoerbaar zijn, ontdoet het ecosysteem van zijn culturele en spirituele waarde. Een slecht beleid is te vervangen, maar de holistische functies van de natuur niet.

Met ecosystemen omgaan als economische entiteiten en ze versnipperen tot een reeks 'diensten' drijft ons aldus naar een beoordeling van deze diensten als louter koopwaar. De versnippering maakt dat we van elke dienst een afgelijnd 'pakket' kunnen maken dat in cash om te zetten is en dat zijn eigen markt en zijn eigen prijs kan krijgen. Deze benadering doet de beleidskeuzes overhellen ten gunste van de belangen van wie economisch sterk staat. De minst machtige actoren – vaak lokale gemeenschappen, inheemse volkeren, vrouwen, kleine landbouwers enzovoorts – worden aan de kant gezet en hun stem wordt niet gehoord.

Compensatiesystemen zijn in stijgende mate terug te vinden in de complexe omgeving van bos- en habitatbescherming. Zo heeft Brazilië onlangs, gesteund door de lobby van de agro-industrie, de *Bolsa Verde do Rio de Janeiro* gelanceerd, waarmee individuele grondbezitters en bedrijven door te betalen kunnen ontsnappen aan de eerdere wettelijke

verplichting om een bepaald percentage van hun land in bijna ongerepte staat te houden. Een stuk land in een bepaald gebied van Brazilië kan snel achteruitgaan zonder dat er een haan naar kraait, aangezien de betaling van kredietcertificaten – het beschermen van een 'equivalent' stuk grond elders in het land – gewoon een kost wordt die bij het zakendoen hoort. Er wordt zelfs melding gemaakt van louter speculatieve certificaataankopen waarbij bedrijven afgelegen Amazonegronden opkopen om dan bosbeschermingscertificaten te verkopen waarmee land en bossen moeten worden beschermd

Het opzetten van een markt voor verhandelbare certificaten veronderstelt het principe van privaat eigendom, wat een bedreiging vormt voor het beheer van de commons zoals we dat vaak in inheemse gemeenschappen aantreffen.

die vanzelf nooit verstoord zouden geworden zijn.⁴

Zulke verhandelbare certificaten doen ernstige vragen rijzen over het machtsonevenwicht tussen de actoren op de markt. Heel wat ecosystemen in nog redelijk intacte staat zijn het leefgebied van arme en inheemse gemeenschappen. In een handelsregeling kan een grote onderneming zo'n land opkopen als een compensatie en de bewoners verdrijven die er voor hun levensonderhoud al eeuwen van afhankelijk zijn. Zulke traditionele gemeenschappen hebben bovendien een heel ander idee van eigendom dan het westerse kapitalisme. Niet één persoon 'bezit' het land als de hulpbronnen beschouwd worden als *commons*, als gemeengoed. Het opzetten van een markt voor verhandelbare certificaten veronderstelt echter het principe van privaat eigendom, wat een bedreiging vormt voor het beheer van de *commons* zoals we dat vaak in inheemse gemeenschappen aantreffen. Het risico op misbruik wanneer compensatiecertificaten worden gebruikt in de context van gemeenschappelijk eigendom is dus enorm, vooral omdat die gemeenschappen de politieke, wettelijke en economische macht ontberen die de toekomstige koper wel geniet.

Terug naar de basisprincipes

Om te verhinderen dat monetarisering afglijdt naar vermarkting, moeten we terug naar een van de heilige principes van het milieubeleid, namelijk het voorzorgsprincipe. Dit bepaalt dat wanneer een ingreep of een beleidsmaatregel een aanzienlijk milieurijsico inhoudt, er een zware bewijslast ligt op de schouders van de voorstanders van die ingreep of die beleidsmaatregel. Zoals in de klassieke medische plichtenleer, dringt het voorzorgsprincipe aan op 'Gij zult niet schaden'.

Het voorzorgsprincipe laat heel duidelijk het verschil zien tussen een betaling voor behoud en een licentie om te vernietigen. Sommige beleidsmakers streven er bijvoorbeeld naar om voorrang te geven aan het *behoud* van de biodiversiteit boven de *ontwikkeling* van landbouw of infrastructuur in een bepaald gebied, waar dit gebrek aan ontwikkeling ten koste zou kunnen gaan van kansen voor de landbouwers of andere eigenaars van dat gebied. Om ze voor deze gemiste economische kans te compenseren voorziet de staat dan een rechtstreekse betaling aan de landeigenaren, wat in principe een betaling is voor de 'ecosysteemdienst' die beschermd wordt. Dit soort betalingen is eigenlijk typisch voor het landbouwbeleid in de VS en de EU. Er wordt geen nieuwe handelswaar of markt gecreëerd: de openbare (en niet de privé)sector is de enige actor die de compensatie levert, en het beleid streeft naar het *behouden* van de natuur in zijn huidige staat.

Dergelijke betalingen voor het behoud van ecosystemen zijn zowel conceptueel als in de praktijk sterk verschillend van de uitvoering van op de markt gebaseerde milieuhandel. In zo'n handelssysteem hoeven de investeerders geen economische ontwikkelingskansen voorbij te laten gaan. Nee, ze kunnen de gemeenschap compenseren voor de resulterende schade door te betalen voor het behoud van een 'equivalent' stuk land elders. Vanuit het perspectief van de ontwikkelaar krijgt dit nieuwe stuk land de vorm van een certificaat voor een ecosysteemdienst, maar het wordt losgemaakt van zijn fysieke realiteit.

Monetarisering kan ook van pas komen bij de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt', wat een sleutelement is in de internationale milieuwetgeving. Volgens dit

principe moet in het geval van *onvermijdelijke* milieuschade (zoals bij een milieuramp), de verantwoordelijke instantie een gepaste compensatie bieden voor de waarde van de schade. Als de schade al opgelopen werd, kan de eis tot vergoeding dienen als afschrikmiddel, waarbij de economische risico's voor toekomstige rampen stijgen. Nu ligt de focus niet meer op een raming van de waarde van de ecosystemen zelf, maar op de kosten van het nodige herstel. Naarmate het herstel vordert, kan de kostenraming bijgesteld worden, waardoor de behoefte aan een raming van de waarde van de natuur in abstracto irrelevant wordt.

Kijken we bijvoorbeeld eens naar de olieramp met de Deepwater Horizon in 2010. Toen het boorplatform ontplofte, stroomde in een aantal weken tijd zo'n 800 miljoen liter olie in zee. Het was een van de ergste milieurampen in zijn soort. De schade aan flora en fauna in de Golfregio en voor de visindustrie in de omgeving was immens. In 2012 werd BP, de eigenaar, bij wet verzocht om de openbare en private instanties in totaal 43 miljard US dollar te betalen als vergoeding voor de geleden schade. De schade aan de Golf van Mexico was echter grotendeels onomkeerbaar: geen enkel bedrag kan de schade helemaal ongedaan maken. De raad om het voorzorgsprincipe toe te passen blijft dus doorwegen: het boren had in de eerste plaats niet eens mogen beginnen.

De laatste decennia zien we niet enkel een stijgende milieuverloedering, er is ook een erosie gaande van het concept 'openbaar goed' en 'collectieve verantwoordelijkheid voor natuurbehoud'. Door de monetaire waardebeoordeling van de natuur te accepteren als een strategie om steun los te weken voor milieubehoud, beperken de milieuvrijwilligers zich tot een politiek status quo dat waarde enkel begrijpt als het als geld en als markten wordt verwoord. Door de ecosystemen en hun diensten door de bril van het geld te bekijken, verandert monetarisering onze relatie tot de natuur grondig, en als het zover komt dat de natuur handelswaar wordt, kan deze visie het broze evenwicht van de natuur prijsgeven aan de destructieve logica en de vluchtigheid van de markten. Zelfs al is de trend tot privatisering van publieke goederen de laatste decennia overal doorgedrongen, toch mogen we ons niet zo makkelijk neerleggen bij een poging tot privatisering van ons meest essentiële publiek goed: de natuur zelf. We moeten de grote milieuitdagingen van de 21^{ste} eeuw stoutmoedig en omzichtig tegemoet treden en daarbij het voorzorgsprincipe hanteren, samen met de principes van rechtvaardigheid en democratie, en zo grenzen vastleggen die ons menselijk handelen niet mogen overschrijden.

Bio

Barbara Unmüßig is voorzitter van de Heinrich Böll Stichting. Ze is verantwoordelijk voor het internationaal werk van de stichting met dertig buitenlandse kantoren. Haar werk focust op thema's als globalisering, internationaal klimaat-, grondstoffen- en landbouwbeleid, gender beleid, en het bevorderen van democratie.

Eindnoten

1. Deze tekst verscheen eerder in het Engels onder de titel Monetizing Nature. <http://www.greattransition.org/publication/monetizing-nature-taking-precaution-on-a-slippery-slope>
2. Voor een recente bespreking hiervan, zie Robert Costanza et al., 'Changes in the Global Value of Ecosystem Services', *Global Environmental Change* 26 (2014): 152-158, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378014000685>; Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Washington, DC: Island Press, 2005).
3. Naturkapital Deutschland—TEEB DE, *Der Wert der Natur für Wirtschaft und Gesellschaft—Eine Einführung* (Bonn: Federal Agency for Nature Conservation, 2012), 15, http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/oekonomie/teeb_de_einfuehrung_1seitig.pdf.
4. Zie hiervoor bijvoorbeeld het FRESH-project (Forwarding Regional Environmental Sustainable Hierarchies) in de EU (<http://freshproject.eu/index.php>) alsook recente inspanningen in Maryland (<http://www.dnr.maryland.gov/mdgpi/>) en Vermont (<http://vtgpi.org/about.html>) in de Verenigde Staten.
5. Jutta Kill, *Trade in Ecosystem Services: When 'Payment for Environmental Services' Delivers a Permit to Destroy* (Montevideo, Uruguay: World Rainforest Movement, 2014), <http://www.wrm.org.uy/html/wp-content/uploads/2014/04/Trade-in-Ecosystem-Services.pdf>.
Verder ook: <http://www.greattransition.org/publication/monetizing-nature-taking-precaution-on-a-slippery-slope#sthash.bo3OgPgt.dpuf>