

# Aanpassen of achterblijven

D.J. Wolfson en C.C. Koopmans\*

**E**conomische en ecologische overwegingen vragen om een verschuiving van sterk vervuulende, materiaal-intensieve sectoren naar meer kennisintensieve en schonere activiteiten. Tijdig aansturen op een geleidelijke verschuiving voorkomt dat later zeer pijnlijke maatregelen nodig zijn. Energieheffingen zijn daarbij het meest efficiënte instrument. Hiermee kan het aanpassingsproces zowel tijdig als tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten worden ingezet.

In *Scanning the future* en *Nederland in drievoud* reduceert het CPB het economisch-politieke gedachtegoed tot drie paradigma's: het neoklassiek geïnspireerde evenwichtsparadigma, het meer op Keynesiaanse leest geschoede coördinatieparadigma en het als een vrijmoedige combinatie van Schumpeter en de Chicago-school geconstrueerde vrije marktparadigma<sup>1</sup>. De denkbare mondiale ontwikkeling wordt weergegeven door middel van drie scenario's: het voor Europa en Nederland ongunstige 'global shift'-scenario, het redelijk gunstige 'European renaissance'-scenario en het zeer gunstige scenario van 'balanced growth'. Opvallend is, dat bij ieder van die scenario's maar één paradigma (of combinatie van paradigma's) wordt verondersteld. Daarmee komen we bij een kernprobleem dat aan de gevolge van methodiek kleeft: de kip-en-ei vraag, die bij economen bekend is als het dilemma van de onafhankelijke en de afhankelijke variabele. Is het scenario dat werkelijkheid wordt het gevolg van de gebezigde 'policy mix' of vloeit een bepaalde policy mix voort uit een scenariosituatie? Wil de regering regeren of geregeerd worden? Op die hamvraag, op de vraag of een regering autonome impulsen kan en moet geven om de vrijheidsgrenzen van het beleid te verruimen, wordt aan het einde van dit artikel teruggekomen.

## Sectorstructuur, energie en milieu

Kijkend naar de sectorstructuur constateert het CPB dat de Nederlandse economie sterk is georiënteerd op activiteiten met zwakke groeivoorzichten, zoals de landbouw- en voedingsmiddelensector, laagwaardige procesindustrieën en energie. Hierdoor blijft zelfs onder gunstige omstandigheden de groei van de Nederlandse uitvoer vooralsnog achter bij de groei van de wereldhandel. Daarom acht het CPB het in alle scenario's noodzakelijk te komen tot een heroriëntering van het Nederlandse specialisatiepatroon in een meer kennisintensieve richting<sup>2</sup>. Onzerzijds willen we hier op aanvullen dat belangrijke delen van de genoemde sectoren gepaard gaan met omvangrijke stofstromen en/of een hoog energieverbruik. De intensieve veehouderij importeert een hoeveelheid veevoer die overeenkomt met een areaal waar Nederland verscheidene malen in past,

zet dit voor een klein deel om in vlees en dump de rest in de vorm van mest op (te) kleine stukken grond. De glastuinbouw verbruikt grote hoeveelheden energiedragers. Dat geldt ook voor de bulkchemie en de aluminiumindustrie. De kunstmestindustrie importeert daarbij bovendien fosfaaterts en loost de onbruikbare delen daarvan (gips met zware metalen) in rivieren. Juist in Nederland leiden grote stofstromen veelal tot aanzienlijke milieu-effecten, omdat de absorptiecapaciteit al is overschreden<sup>3</sup>. Meer in het algemeen draagt het hoge energieverbruik bij aan het broeikas-effect en aan de verzuring. Mede als gevolg hiervan zullen de doelstellingen van het NMP-(plus) in geen van de CPB-scenario's worden gehaald<sup>4</sup>.

Een interessante visie op succesfactoren voor economische ontwikkeling is afkomstig van Michael Porter<sup>5</sup>. Zijn denkbeelden vormden een belangrijke inspiratiebron voor de nota *Economie met open grenzen* van het Ministerie van Economische Zaken<sup>6</sup>. Porter benadrukt het belang van aanpassing van bedrijfstakken aan veranderende omstandigheden. Hij stelt dat een uitdagende, concurre-

\* De auteurs zijn respectievelijk lid en stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en waren nauw betrokken bij de voorbereiding van het in noot 8 genoemde WRR-rapport. Zij werkten daarnaast samen in de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven, ter voorbereiding van een bijeenkomst van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde op 4 september 1992.

1. Centraal Planbureau, *Nederland in drievoud*, SDU, Den Haag, 1992; Centraal Planbureau, *Scanning the future*, SDU, Den Haag, 1992; P.J.C.M. van den Berg, *Nederland in drievoud*, *ESB*, 19 augustus 1992, blz. 793-797. Een paradigma is een 'denkbeeld', oftewel "the entire constellation of beliefs, values, techniques and so on shared by the members of a given community", T.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, University Press, Chicago, 1970, blz. 175. Het CPB noemt deze paradigma's 'perspectieven'.

2. *Nederland in drievoud*, blz. 23/24 en 375.

3. Zie over het gevaar van niet-gesloten stofkringlopen ook het *Nationaal milieubeleidsplan*, blz. 61-62.

4. *Nederland in drievoud*, blz. 25.

5. M.E. Porter, *The competitive advantage of nations*, MacMillan Press, Londen, 1990.

6. Ministerie van Economische Zaken, *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer, 21 670, nr. 1, september 1990.

rende binnenlandse situatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het succes van bedrijven op buitenlandse markten. Eén van de taken van de overheid is een dergelijk binnenlands klimaat te bevorderen. De noodzaak voor bedrijven om zich aan te passen aan veranderende (markt- en andere) omstandigheden houdt de produktiviteit hoog en de kosten laag.

Uitgaande van deze gedachten kan het voor een land nuttig zijn om reeds vroeg in te spelen op toekomstige energie- en milieuschaarste. Als bedrijven zich daaraan aanpassen met andere produktiemethoden en/of nieuwe produkten, ontstaat een concurrentievoordeel ten opzichte van andere landen<sup>7</sup>. Deze overwegingen pleiten voor maatregelen die bedrijven prikkelen tot verandering (zonder hen met subsidies 'lui' te maken).

Uit deze verschillende invalshoeken blijkt dat er, grosso modo, geen tegenstelling is tussen de eisen die het milieu en de economische ontwikkeling aan het beleid stellen. Zowel economische als ecologische overwegingen leiden tot dezelfde conclusie: er is een verschuiving nodig van materiaal-intensieve en sterk vervuilende sectoren naar (nog) meer kennis-intensieve, relatief schone activiteiten. Vanaf nu aansturen op een geleidelijke verschuiving verdient verre de voorkeur boven doormodderen tot rigoureuze en zeer pijnlijke maatregelen nodig zijn.

Wat het CPB betreft zijn de beelden die het in *Nederland in drievoud* schetst van de noodzaak van beleidsombuigingen overtuigend en suggestief. Tussen de regels door worden ook duidelijke voorkeuren voor aanpassingsgerichte beleidsvarianten geventileerd, maar regelrechte aanbevelingen worden niet gedaan; dat gebeurt aan het eind van dit artikel wel.

### Instrumentkeuze

De constatering dat er een sectorale verschuiving nodig is roept de vraag op hoe een dergelijke aanpassing kan worden bereikt. In een recent rapport heeft de WRR benadrukt dat de effectiviteit van het beleid om een dubbele toetsing van instrumenten vraagt: enerzijds aan de eigen karakteristieken van het instrument, in termen van criteria van goed bestuur (effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit), en anderzijds aan de situatiekenmerken van het probleem dat om een oplossing vraagt. Bij die situatiekenmerken gaat het (1) om de vaststelbaarheid (meetbaarheid, dan wel benaderbaarheid) van emissies en effecten, (2) om de structuur van de doelgroep – het aantal bronnen of beleidssubjecten – als indicator van de toegankelijkheid van het probleem, en (3) om kenmerken die de psychologische weerstanden en kosten van de doelgroep bepalen<sup>8</sup>.

Bij toepassing van deze methode blijkt, dat oplossing van milieuproblemen met het traditionele instrumentarium van directe regulering veelal een te zware handhavingslast met zich brengt. In relatief veel gevallen blijkt marktconforme regulering via heffingen of verhandelbare vergunningen het geschiktst te zijn, omdat hierdoor optimaliseringsbeslissingen worden verlegd naar het punt waar de beste informatie beschikbaar is. Wanneer de technologische mogelijkheden voor derden moeilijk inschatbaar zijn, of de kostensituatie van bedrijf tot be-

drijf sterk verschilt en er veel beleidssubjecten in de markt zijn, blijken op transactie gerichte instrumenten effectief en efficiënt te zijn, omdat zij bevorderen dat bij voortdurend wordt gezocht naar oplossingen met de laagste maatschappelijke kosten. Dit geldt ook voor de handhavingslast van de overheid. Wanneer er te veel beleidssubjecten zijn om de emissies zelf kostenefficiënt te kunnen bestrijden, kunnen de heffingen aan de inputzijde van het productieproces (bij voorbeeld op energie) worden gelegd.

### Schaalproblemen en beleidsperspectieven

Juist bij het zo belangrijke energie/broeikasprobleem is er sprake van een groot aantal sterk uiteenlopende vervuilingbronnen, hetgeen dus wijst in de richting van energieheffingen als instrumentatie. Er doemt hier evenwel een dubbel schaalprobleem op. Gezien de mondiale schaal van de energieproblematiek is een Nederlandse 'Alleingang' niet effectief, en bovendien, in het licht van de concurrentiepositie van ons bedrijfsleven, hoogst inefficiënt. Het optimale beleid is dan ook afhankelijk van de schaal waarop het beleid kan worden gevoerd. De WRR beschrijft die schaalproblematiek in drie perspectieven<sup>9</sup>:

- in het nationale beleidsperspectief bevindt Nederland zich in een afwachtende omgeving, die sterk lijkt op de CPB-invulling van 'global shift'. De mogelijkheden voor succesvol milieubeleid zijn beperkt, en hebben door het niet van de grond komen van internationale coördinatie veelal een naast-best karakter: energieheffingen voor kleinverbruikers of liever nog uitsluitend op overmatig verbruik, verhoging van andere autokosten dan accijnzen om grenstanken te voorkomen, e.d;
- in het Europa-perspectief komt er een continentaal milieubeleid tot stand, waarbij ook de EVA, Oost-Europa en het GOS betrokken zijn; er is gelijkenis met het 'European renaissance'-scenario. De Europese schaal laat ruimte voor een sterk verhoogde accijnzen op motorbrandstoffen, die gerealiseerd wordt als vrucht van een weloverwogen milieudiplomatie. Daarnaast komt een meer algemene Europese energieheffing tot stand, met een flankerend beleid om de intercontinentale concurrentie-effecten te beperken;
- het mondiale beleidsperspectief, ten slotte, biedt de mogelijkheid om door middel van internationale samenwerking zowel hoge groeicijfers als een beperking van milieu-aantasting te bereiken, en komt sterk overeen met het 'balanced growth'-scenario. Een mondiale energieheffing en redding van de regenwouden, in ruil voor extra hulp en vrije toegang tot de OESO-markten voor de derde wereld, zijn hierin belangrijke aspecten.

7. Zie bij voorbeeld M.E. Porter, op.cit., 1990, blz. 642: "The upgrading of competitive advantage is served if a nation's domestic input costs are moving somewhat in advance of those in other nations, to give firms early warning of trends that will affect international competition".

8. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Rapporten aan de Regering, nr. 41, SDU, Den Haag, april 1992, blz. 128-148. Zie ook C.C. Koopmans en D.J. Wolfson, Een handhaafbaar milieubeleid, *ESB*, 3 juni 1992, blz. 536-540.

9. WRR, op. cit., 1992, blz. 169-175.

## Energieheffingen opnieuw bezien

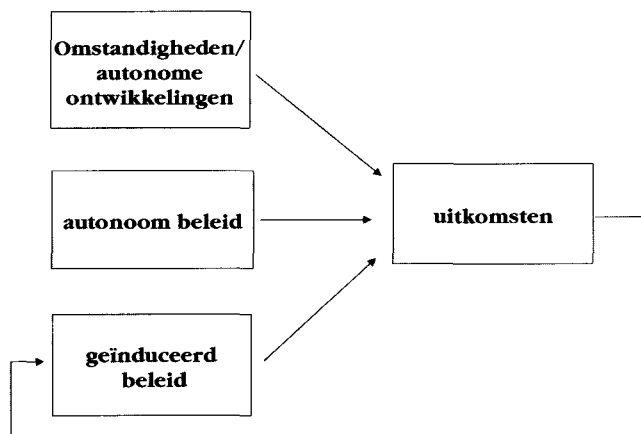
De regulerende energieheffing heeft een stormachtig jaar achter de rug, in de publieke discussie. Dat begon met het onderzoek van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen die, bijgestaan door het CPB, het speelveld moest verkennen<sup>10</sup>. De stuurgroep koos daartoe een beperkte opzet, met een A-variant (OESO-heffing; alle verbruikers) en een B-variant (Nederlandse heffing; alle verbruikers), beide zonder maatregelen om de concurrentiepositie te beschermen en bedrijfsverplaatsingen te voorkomen<sup>11</sup>. Daarnaast werd een C-variant (Nederlandse heffing op het zogenaamde kleinverbruik) onderzocht, als operationalisatie van een heffing die de concurrentiepositie ontziet<sup>12</sup>. Binnen het bestek van zijn 'balanced growth'-scenario ontwikkelde het CPB vervolgens als vierde variant een mondiale energieheffing (geen belangrijke verplaatsingseffecten), waarbij de medewerking van de ontwikkelingslanden wordt 'gekocht' met extra hulp, of afgedwongen met handelsbelemmeringen en stopzetting van hulp<sup>13</sup>. Deze variant levert bijzonder gunstige milieu-uitkomsten op, zonder de overige economische ontwikkeling noemenswaard te schaden.

De beleidsanalytische vraag is hoe geleidelijke implementatie van de gewenste eindsituatie kan worden gerealiseerd. Daartoe heeft de WRR een regulerende heffing met een vrijstelling aan de voet voor 'onvermijdbaar' gebruik in overweging gegeven<sup>14</sup>. Deze heffing lost de rechtvaardigheidsproblemen op die in de C-variant ontstaan, waarin kleine en grote bedrijven voor een zelfde bedrag worden aangeslagen (dat de groten over een grote omzet kunnen uitsmeren). Bovendien wordt de milieu-effectiviteit versterkt: de versmalling van de specifieke heffingsbasis laat, in combinatie met terugsluizing van de opbrengst op niet-specifieke directe of indirecte belastingen, een hoger heffingspercentage toe, terwijl de heffing wordt geheven over het elastische deel van de vraag.

Het CPB verwacht ook zonder energieheffingen voor de komende vijftig jaar een aanzienlijke stijging van de reële energieprijzen<sup>15</sup>. Een bijkomend maar niet onbelangrijk voordeel van op grote schaal doorgevoerde energieheffingen is dat de resulterende verbruiksdeling van de af-bronprijzen drukt; hiermee kunnen netto energie-importeurs aanzienlijke ruilvoetvoordelen behalen, blijkens de berekeningen van het Planbureau<sup>16</sup>.

## Regeren of geregeerd worden?

Afrondend willen wij wijzen op een saillant verschil in benadering van de schaalproblematiek tussen het CPB en de WRR, dat samenhangt met beider plaats in het Haagse bestel. Het CPB presenteert zijn scenario's als 'gesloten': uitgaande van bepaalde veronderstellingen worden toekomstbeelden ontworpen, die intern zoveel mogelijk consistent zijn. De WRR, daarentegen, denkt in "dynamische en meer dynamisch te maken beleidsperspectieven" (...) "waar het om gaat, is te onderzoeken dat deze perspectieven door doelbewuste actie in elkaar kunnen overgaan"<sup>17</sup>. Die actie kan bestaan uit relatief beperkte, eenzijdig of in kleiner internationaal verband genomen maatregelen, aangevuld met een actieve milieudiplomatie, waarbij de beperking de flank dekt zolang de diplomatie geen resultaten boekt<sup>18</sup>.



Het CPB verkent de consequenties van geregeerd worden, de WRR roept vanuit zijn horzelfunctie op tot regeren, tot het voeren van autonoom beleid om de verstarring van een te kleinschalig scenario te doorbreken (zie figuur 1). Door met gedekte flanken regulerende energieheffingen in te voeren kan Europa, en Nederland daarbinnen, inlopen op Japan (dat al veel energie-extensiever is) en de voor-sprong op de VS vergroten. De industriële herstructurering die we te zinnertijd toch moeten onder-nemen, vindt dan eerder plaats, en in een (nog) niet door de omstandigheden afgedwongen tempo. Aanpassen, accelereren en minder vervuilen, of achter-blijven, dat is inderdaad de kwestie.

**Dik Wolfson**  
**Carl Koopmans**

**Figuur 1.**  
**De cirkelgang**  
**doorbreken**  
**met autonoom**  
**beleid**

10. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrappor-tage*, Den Haag, 1992 en Centraal Planbureau, *Economi-sche gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, werkdocument nr. 43, Den Haag, februari 1992.

11. Een verkennend onderzoek dient gestoeld te zijn op een uitgangspunt van 'ongewijzigd (overig) beleid', en moet niet speculeren over flankerend beleid om neven-effecten te dempen die nu juist in het licht gesteld moeten worden.

12. In tegenstelling tot de desinformatie die daarover in de media is verspreid deed de C-variant dat ook in zeer belangrijke mate.

13. *Nederland in drievoud*, blz. 20.

14. WRR, op. cit., blz. 171 en 172. De term onvermijdbaar is tussen aanhalingstekens geplaatst, omdat de mate waarin energieverbruik zonder grote verplaatsingseffecten kan worden teruggedrongen afhangt van de schaal waarop het beleid kan worden gevoerd. De omvang van de vrijstelling aan de voet kan afnemen naarmate de coördinatie op Euro-pese en mondiale schaal voortgang vindt.

15. *Nederland in drievoud*, blz. 263. Zie ook de waarschu-wing in D. Julius, Scenario's voor milieu en energie, *ESB*, 5 augustus 1992, blz. 757-759. Het zal duidelijk zijn dat Julius' categorieën 'geen spijt'-beleid en 'CO<sub>2</sub>-heffingen' voor Nederland samenvallen. Zie ook 'Carbonated growth', *The Economist*, 8 augustus 1992, blz. 59.

16. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, op. cit., blz. 70-72.

17. WRR, op. cit., blz. 174 en 175.

18. Geen pleidooi voor een 'Alleingang' dus, zoals er door sommigen van gemaakt is.