

De regulerende energieheffing is geen toverbal

H. Verbruggen*

Het rapport van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen¹ heeft bij de ijvervaarders voor regulerende heffingen tot teleurstellingen geleid, terwijl de verklaarde tegenstanders ogenschijnlijk hun gelijk bevestigd zien. Het gevaar dreigt dat de kampen zich ingraven, maar daar zijn zowel het milieu als de economische belangen allerminst mee gediend. De ijvervaarders voor een regulerende heffing dienen zich af te vragen waar er iets fout is gegaan. De tegenstanders dienen aan te geven hoe de CO₂-stabilisatie en de reductiedoelstellingen van het NMP-Plus en de EG dan wel gerealiseerd moeten worden. De kampen zouden bij de uitkomst van deze noodzakelijke, bij voorkeur internationale discussie weleens dichter bij elkaar kunnen komen te staan dan nu het geval lijkt. Het rapport is het startsein voor de discussie, niet het einde daarvan.

De voorstanders

Om te begrijpen hoe de ijvervaarders voor regulerende heffingen het heft uit handen hebben gegeven, is het goed terug te gaan naar het begin van de jaren tachtig toen in Duitsland in kringen van de Groenen het idee van de ecotax ontstond. Een belasting op het gebruik van het milieu in de vorm van heffingen zou het efficiëntste en effectiefste instrument zijn om de gewenste gedragsveranderingen bij producenten en consumenten af te dwingen. Milieuheffingen werden in de eerste plaats gezien als instrumenten om milieudoelstellingen te realiseren, niet om uit de opbrengst daarvan de milieuschade te compenseren. Met die opvatting werden de recente milieu-economische inzichten op de voet gevolgd. De opbrengst van de milieuheffing zou dan ook eventueel voor andere dan milieudoelen kunnen worden gebruikt. In verband met de economische crisis en de stijgende werkloosheid die de westerse wereld toen kende, lag het voor de hand de opbrengst aan te wenden voor een verlaging van de kosten van arbeid. Dat zou immers de werkgelegenheid stimuleren. De opbrengst gebruiken voor reparatie van het koopkrachtverlies had geen hoge prioriteit, gezien de in milieukringen heersende opvattingen over de consumptiemaatschappij. Zo werd de milieuheffing een ecotax, een tweesnijdend zwaard.

Aanvankelijk werd dit idee door de gevestigde economische en politieke belangen als niet-realistisch weggehoond. In de jaren tachtig werd het echter steeds duidelijker dat met het gangbare beleidsinstrumentarium de steeds stringenter geformuleerde milieudoelstellingen niet gerealiseerd zouden worden. Het milieubeleid vroeg om een nieuwe mix van efficiëntere en effectievere instrumenten. Economische instrumenten in het algemeen, en heffingen

in het bijzonder, kwamen dan ook steeds meer in de belangstelling. Vooral voor het verminderen van de CO₂-emissies ter beheersing van het proces van klimaatverandering zou een heffing dienstbaar kunnen zijn: er zijn immers vele diffuse bronnen met vele verschillende besparings- en onderlinge substitiemogelijkheden voor energie. Onder die omstandigheden garandeert de marktconforme werking van een heffing een efficiënte realisering van de doelstelling. En zo kwam de regulerende energieheffing steeds vaker ter spake in beleidsvoorbereidende en -adviserende instanties, zowel nationaal als internationaal in de EG en OESO. Ook politici in met name Europa zagen plotseling de voordelen in, al moet gezegd worden dat zij vooral oog bleken te hebben voor de hoge verwachte opbrengst van een regulerende energieheffing. Met die hoge opbrengst zouden economisch-politieke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Ook nu ging de gedachte uit naar verlaging van de belasting op arbeid, en meer specifiek voor Nederland, verkleining van de wig. Nadat de gedachte eenmaal door de politiek was omarmd, werden echter belangrijke randvoorwaarden aan de regulerende energieheffing verbonden. De maatschappelijke of economische sector die de heffing op moest brengen, zou recht hebben op de opbrengst daarvan. De opbrengsten zouden moeten worden teruggesluisd. Impliciet geeft de overheid

* De auteur is plaatsvervangend directeur en hoofd van de Afdeling Economie, Technologie en Sociale Wetenschappen van het Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam. Hij heeft geprofiteerd van discussies met A.F. de Savornin Lohman en T. van der Burg.

1. Stuurgroep regulerende energieheffingen, *Eindrappor-tage*, Den Haag, 1992 (rapport-Wolfson).

daarmee het eigendomsrecht van het milieu, dat ten grondslag ligt aan het recht het milieu te gebruiken, aan de betreffende sector. In het verlengde daarvan zou bovendien de heffingsopbrengst zoveel mogelijk inkomensneutraal naar de sector moeten worden teruggesluisd.

Het aanvankelijk al tweesnijdende zwaard is zo een driesnijdend zwaard geworden: het realiseren van een milieudoelstelling waar het allemaal om begonnen was, verlaging van de arbeidskosten ter stimulerend van de werkgelegenheid als bijproduct en dat alles onder de randvoorwaarde van sectorale terugsluizing en inkomensneutraliteit. Op dit punt hebben de voorstanders van regulerende heffingen het heft uit handen gegeven. Het rapport-Wolfson heeft ze uit de droom geholpen. Dat geldt met name ook voor de politiek, die wellicht even heeft gedacht niet te hoeven kiezen.

De stuurgroep stelt in haar aanbiedingsbrief niet te hebben gestreefd "naar het formuleren van haalbaar geachte beleidsafwegingen", maar slechts de uiterste consequenties van verschillende varianten te willen tonen. Het Centraal Planbureau concludeert in de achtergrondstudie² dat op lange termijn een energieheffing met teruggave van de heffingsopbrengst niet leidt tot meer werkgelegenheid, ongeacht de vorm waarin deze teruggave plaatsvindt. Dat suggereert een terreinverkenning waarbij de hoeken van het beleidsveld worden geïdentificeerd. Toch is dat niet helemaal waar. In de heffings- en terugsluisvarianten zitten alle drie bovengenoemde doelstellingen al ingebakken. De bedrijven krijgen de door hen afgedragen heffingen terug via verlaging van de werkgeverspremies volksverzekering, terwijl wat de huishoudens aan heffingsopbrengsten hebben gegenereerd teruggegeven wordt in de vorm van verlaging van de loon- en inkomstenbelasting.

Het relatief goedkoper maken van arbeid wordt vooral bewerkstelligd door verlaging van de werkgeverspremies. Verlaging van de loon- en inkomstenbelasting doet alleen het reëel besteedbaar loon toenemen, en verlaagt niet in de eerste plaats de arbeidskosten en vergroot daarmee niet de vraag naar arbeid. Verkleining van de wig en stijging van het reële loon kunnen wel een positief effect hebben op het arbeidsaanbod, hoewel dat in het geval van energieheffingen ook onzeker is³. In een CPB-variant waarbij de werkgeverslasten verder verlaagd worden, zijn de werkgelegenheidseffecten dan ook beduidend gunstiger⁴. Deze gunstige werkgelegenheidseffecten worden overigens aan het eind van het scenario in 2015 weer tenietgedaan doordat in het CPB-model de werkloosheid langzamerhand terugloopt tot het niveau van frictiewerkloosheid. Deze ontwikkeling oefent een neutraliserend, opwaarts effect uit op de bruto-loonvoet.

Het gaat er hier niet om dat de terugsluisvarianten niet realistisch zijn. Integendeel, het niet verlagen van de loon- en inkomstenbelasting zou de maatschappelijke acceptatie van een energieheffing zeker niet bevorderen en zodoende een desastreuze loon-prijsspiraal kunnen oproepen ter afwenteling van de lasten. Het punt is dat dit alles niet veel meer te maken heeft met de oorspronkelijke idee van de ecotax, waar het aanvankelijke optimisme op was gebaseerd. Het beleidsveld is door de politiek, en wellicht de maatschappelijke realiteit, wel erg klein gemaakt.

De tegenstanders

Op grond van het rapport-Wolfson kunnen de tegenstanders geen definitief oordeel vellen over de regulerende energieheffing. Een dergelijk oordeel is alleen mogelijk na een vergelijkende studie naar de efficiëntie en effectiviteit van verschillende milieubeleidsinstrumenten. En dat is ook de opgave voor de tegenstanders van de heffing. Zij dienen dan aan te geven met welk pakket maatregelen de CO₂-doelstellingen wel gerealiseerd kunnen worden, en wel tegen lagere maatschappelijke kosten dan bij de regulerende energieheffing. Geloven zij nu echt dat dit met het huidige, eventueel geïntensiveerde instrumentarium zal lukken? Dit is onwaarschijnlijk met alleen maar nog meer convenanten, nog meer regelgeving, nog meer vergunningen en nog meer subsidies. De maatschappelijke kosten van deze instrumenten worden altijd schromelijk onderschat. Het punt is natuurlijk dat voor het bedrijfsleven convenanten, regelgeving en subsidies aantrekkelijker zijn dan heffingen⁵. In tegenstelling tot heffingen betaalt het bedrijfsleven bij de eerste categorie van instrumenten maar zeer gedeeltelijk voor de vervuiling. Er wordt immers niet betaald over de restvervuiling en bovendien wordt het bedrijfsleven tijd gegund om aan de milieudoelstellingen te voldoen, wat veel investeringskosten kan uitsparen. Vaak worden vormen van marktbescherming en het subsidie-instrument nog ingezet door de overheid om medewerking van het bedrijfsleven te kopen. Dat alles is niet meer mogelijk bij een heffing. Als de heffing niet doorberekend kan worden, en dat geldt met name voor de internationaal opererende, energie-intensieve sectoren, dan wordt direct de winst verlaagd. Het verschijnsel dat bedrijven om die reden door verplaatsing van activiteiten de wijk nemen, wordt in het rapport-Wolfson dan ook 'fiscaal ontwijkingsgedrag' genoemd. De tegenstanders van de regulerende energieheffing mogen niet stoppen bij dit dilemma, maar zullen met goede alternatieven moeten komen.

Kanttekeningen bij de resultaten

De stuurgroep-Wolfson heeft de economische effecten en CO₂-reducties van verscheidene varianten bestudeerd van een energieheffing van 50 en 100% van de eindverbruikersprijs. In variant A wordt een algemene heffing op het verbruik van alle primaire energiedragers gelegd in het gehele OESOgebied. Variant B treft ook alle primaire energiedragers, maar dan uitsluitend in Nederland. In variant C wordt een heffing gelegd op het kleinverbruik in Nederland. De energie-intensieve internationale bedrijven worden zo ontzien. Ook motorbrandstoffen worden buiten de heffing gehouden. Er is ook nog een C-accent-variant doorgerekend, waarin de grote

2. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument nr. 43, Den Haag, 1992, blz. xvii.

3. Vergelijk A.L. Bovenberg en S. Cnossen, *Fiscaal fata morgana*, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.

4. Zie CPB, op. cit., 1992, blz. 45, tabel III.4.

5. H. Verbruggen, *Political economy aspects of environmental policy instruments*, in: F.J. Dietz, F. van der Ploeg en J. van der Straaten (red.), *Environmental policy and the economy*, North-Holland, Amsterdam, 1991.

Tabel 1. Procentuele verbetering van de energie-efficiëntie ten opzichte van het referentiep pad

Variant/jaar	A 2015	B 2015	C 2000	C 2015
Heffing 50%	5 à 10	5 à 10	3,5	3,5
Heffing 100%	5 à 10	10 à 15	7	5

Bron: *Eindrapportage stuurgroep regulerende heffingen*, blz. 6.

Tabel 2. Economische kerngegevens voor Nederland per variant, heffingshoogte 100% (gecumuleerde afwijkingen van het referentiep pad)

	A-variant		B-variant		C-variant	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Besteedbaar loon (%)	-5	-10	-12	-11	-0	-1
Productie van bedrijven ^a (%)	-5	-10	-10	-7	-0	-1
Werkgelegenheid (x1.000 personen)	-78	-250	-323	-140	15	-12

a. Exclusief delfstoffenwinning, woningbezit en kwartaire sector.

Bron: *Eindrapportage stuurgroep regulerende heffingen*, blz. 9.

energieverbruikers nog meer buiten schot worden gehouden. De resultaten van de varianten worden in de tabellen 1 en 2 samengevat.

De verbeteringen van de energie-efficiëntie, het besparingseffect, zijn vanzelfsprekend het grootst in de varianten A en B, en daarmee ook de negatieve economische effecten. In variant C wordt een aanzienlijk lagere energiebesparing gerealiseerd. De economische effecten in deze variant zijn verwaarloosbaar klein. Tabel 2 laat nog wel twee opvallende uitkomsten zien. Ten eerste presteert Nederland in variant B, dus Nederland alleen, in het jaar 2015 beter dan in variant A. Een 'Alleingang' is misschien toch zo slecht nog niet. Ten tweede laat variant C in het jaar 2000 een positief werkgelegenheidseffect zien van 15.000 banen.

Over het algemeen moet echter worden vastgesteld dat de negatieve economische effecten in de A- en B-variant ten opzichte van de gerealiseerde energiebesparing relatief omvangrijk zijn. In vergelijking met andere, internationale studies naar de macro-economische effecten van energieheffingen, zijn deze resultaten ronduit mager. Het is natuurlijk altijd problematisch de resultaten van verschillende studies met elkaar te vergelijken door verschillen in modelspecificaties, periodes, heffingshoogten en regionale dekking, maar een dergelijke vergelijking levert toch het volgende beeld op. Rekening houdend met een scenario tot het jaar 2015, komen andere studies met CO₂-reducties van 10 tot 30% uit op economische kosten van ruwweg 3% daling van het bnp⁶. Vele van deze studies hebben wel betrekking op een energieheffing op wereldschaal.

Er kunnen vele factoren verantwoordelijk zijn voor de ongunstige resultaten van het rapport-Wolfson, deels terug te voeren op de taakopdracht van de stuurgroep, deels te verklaren uit aannames en modelspecificaties. Zo tendeert het gehanteerde CPB-model naar volledige werkgelegenheid in het jaar 2015, waarmee in feite de werkgelegenheidsdoelstelling van de regulerende energieheffing wordt ondermijnd. In de berekeningen wordt de energiehef-

ving in één klap ingevoerd en in de tijd relatief afgebouwd, omdat de energieprijzen in het CPB-model sowieso al verdrievoudigt. Strikt wordt vastgehouden aan de geplande vermindering van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk van het referentiep pad. Op de mogelijkheid van flankerend beleid om zowel de effectiviteit van de heffing te vergroten als de economische effecten te verzachten, wordt wel gewezen, maar er wordt verder niets mee gedaan.

Al deze factoren zijn een nadere studie waard. Hier kan nog slechts gewezen worden op twee belangrijke eigenaardigheden, namelijk het sensationele verplaatsingsgedrag en de relatief lage elasticiteiten.

Internationale verplaatsing

De invoering van een energieheffing leidt in de varianten A en B tot aanzienlijke verplaatsing van de activiteiten van energie-intensieve bedrijven naar buiten het heffingsgebied. Deze verplaatsing is voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de negatieve economische effecten. In variant B, Nederland alleen, is dat goed voorstelbaar. Maar dat een OESO-brede heffing ook omvangrijke verplaatsingen zou oproepen, is toch verrassend. Aangetekend dient te worden dat de veranderingen in de concurrentiepositie en de verplaatsing van activiteiten niet endo-geen uit de CPB-berekeningen volgen, maar exo-geen 'aangestuurd' zijn, op grond van sectorspecifieke studies. Dit maakt het geheel nogal ondoorzichtig. De gevolgen van verplaatsing van activiteiten per sector staan in tabel 3.

In variant A is het vooral de chemische industrie die over de grenzen trekt. Maar waar moeten ze heen? Het Midden-Oosten is politiek gezien niet zo'n aantrekkelijke vestigingsplaats en allemaal naar Willemstad lijkt ook niet realistisch. In variant B pakken naast de chemische industrie ook de glastuinbouw en delen van de textiel en de metaalindustrie hun biezen. Overigens vermeldt het CPB dat "ook zonder regulerende energieheffing enkele energie-intensieve industrieën weinig zullen groeien dan wel moeten inkrimpen. Het betreft hier de kunststofindustrie, de chemische grondstoffenindustrie en de non-ferroindustrie. (...) De introductie van een energieheffing betekent dus dat deze inkrimpingen in de tijd naar voren worden gehaald" (blz. 56).

Het is bovendien zeer onwaarschijnlijk dat de OESO-landen een hoge energieheffing in hun gebied zouden invoeren ter beheersing van het mondiale proces van klimaatverandering zonder de rest van de wereld, die wel van de baten profiteert, daaraan te laten meebetalen. Dit zou kunnen in de vorm van handelsmaatregelen voor energie-intensieve producten. Als dat in een internationale overeenkomst zou worden besloten, heeft de GATT daar in beginsel geen moeite mee.

6. G. Boero, R. Clarke en L.A. Winters, *The macroeconomic consequences of controlling greenhouse gases: a survey*, Department of Economics, University of Birmingham, 1991; M. Mors, *A survey of recent CO₂ tax impact studies*, Commissie van de EG, DG Economie en Financiën, Brussel, 1991.

Elasticiteiten

Cruciale variabelen in alle berekeningen van de stuurgroep-Wolfson zijn de prijselasticiteiten van de vraag naar verschillende energie-soorten door verschillende sectoren. De door de stuurgroep gehanteerde elasticiteit voor het energieverbruik door bedrijven is relatief laag, namelijk tussen de -0,2 en -0,3 voor de lange termijn. In de eerder genoemde internationale studies liggen deze elasticiteiten tussen de -0,5 en -0,8. Een recente OESO-studie presenteert lange-termijnprijselasticiteiten voor olie, kolen en gas van respectievelijk -0,4, -1,2 en -0,9⁷.

Dat de door de stuurgroep gehanteerde elasticiteiten laag zijn wordt erkend onder verwijzing naar het gegeven dat slechts rekening kan worden gehouden met beschikbare technische besparingsmogelijkheden. Dat komt feitelijk neer op de bekende technische mogelijkheden tot het jaar 2000. Maar het scenario loopt tot 2015 en wat meer optimistische en dus hogere elasticiteiten zouden dan toch wel op hun plaats zijn geweest. Te meer daar een CPB-lid van de stuurgroep-Wolfson heeft laten optekenen dat de waarde van de CPB-berekeningen in dit opzicht beperkt is. "Een prijerverhoging voor energie stimuleert de technische ontwikkeling, en leidt zodoende tot energiebesparing die met behulp van macro-economische modellen niet is te voorspellen"⁸.

Hoe nu verder?

Het rapport-Wolfson geeft duidelijk aan dat door de invoering van een regulerende energieheffing de toch al onvermijdelijke prijsverhoging van energie in de tijd naar voren wordt gehaald. De kleinverbruikersvariant C kan daarvoor een begin zijn, al is het evident dat in internationaal verband moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijk toepassingsgebied: via de EG-EFTA naar de OESO en verder. In de tijd zouden bij vergroting van het toepassingsgebied de grootverbruikers van energie ook steeds minder ontzien moeten worden. Voor een homogeen produkt als energie mogen uiteindelijk geen verschillende prijzen gehanteerd worden. Nederland heeft met variant C in ieder geval iets in te brengen in de internationale onderhandelingen. Daarom dient Nederland met het rapport-Wolfson en de achterliggende CPB-studie internationaal de boer op te gaan⁹.

Maar ook voordat internationale coördinatie tot stand is gebracht kan met variant C van start worden gegaan. In internationaal-economisch opzicht is het goed om op vele terreinen een voorloper te zijn, en dat geldt ook voor de energie-extensivering van de Nederlandse economie. Dat betaalt zich terug in een beter milieu en een sterkere internationale concurrentiepositie op termijn. Immers, steeds weer blijkt dat een streng milieubeleid de concurrentiekracht van een economie niet schaadt. De economische realiteit wijst eerder op het tegenovergestelde. Zo heeft de Japanse auto-industrie haar concurrentiekracht niet verloren door de in de jaren zeventig opgelegde strenge milieunormen. De Japanse economie kenmerkt zich sowieso door een relatief hoge energieprijis en een lage energie-intensiteit. Evenmin is de machinebouwindustrie in Duitsland, Zwitserland en Zweden er onderdoor gegaan toen in die landen in de jaren tachtig de emissienormen wer-

Tabel 3. Exogene afzetzalingen per bedrijfstak als gevolg van verplaatsing van activiteiten in het geval van een algemene energieheffing (in procenten)

	50%-variant		100%-variant	
	Binnenland	Uitvoer	Binnenland	Uitvoer
Variant A: een heffing in het OESO-gebied				
Landbouw, bosbouw en visserij	0	6	3	9
Textiel-, kleding- en schoenenindustrie	5	6	8	9
Overige industrie	1	3	1	4
Chemische industrie	9	23	12	30
Metaalindustrie	2	6	2	6
Aardolie-industrie	0	1	0	1
Variant B: een heffing alleen in Nederland				
Landbouw, bosbouw en visserij	8	40	14	61
Voedings- en genotmiddelenindustrie	0	0	0	1
Textiel-, kleding- en schoenenindustrie	10	9	13	11
Overige industrie	4	24	7	35
Chemische industrie	13	30	20	44
Metaalindustrie	5	9	8	11
Aardolie-industrie	0	1	0	1

Bron: CPB, op. cit., 1992, blz. 53.

den verscherpt. En zo zijn nog veel voorbeelden te geven van een positief verband tussen milieubeleid en internationale concurrentiekracht. Vaak blijkt veel meer mogelijk dan aanvankelijk gedacht werd.

H. Verbruggen

7. P. Hoeller en J. Coppel, *The climate change issue and current distortions in energy markets*, OESO, Parijs, 1991.

8. Energieprijs stijgt ook zonder heffing, *Het Financieele Dagblad*, 27 februari 1992.

9. Een eerste vereiste daarvoor is een Engelse vertaling van de rapporten. Dat bevordert ook een internationale toetsing van de resultaten. In dit opzicht zijn de voortreffelijke CPB-analyses nog te provinciaals. Het Ministerie van Economische Zaken dient de CPB-middelen daartoe te verruimen. Dat zou een constructieve bijdrage zijn van dit ministerie aan de totstandkoming van een internationaal milieubeleid.