



Ecologische belastingeenheden

Auteur(s):

Vollebergh, H.R.J.

*De auteur is verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant en aan het Onderzoekscentrum voor Financieel-economisch Beleid (Ocfbe).***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4087, pagina 15, 1 januari 1997

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

boekbesprekingen, belastingen, milieu

Het zou ideaal zijn als milieubelastingen op precies de juiste ruimtelijke schaal met bestemmingsheffingen konden worden geheven. Volgens het proefschrift van A. Paulus ⁽¹⁾ zijn er daarvoor nog teveel institutionele belemmeringen. Volgens Vollebergh moeten de voordelen van ecologische belastingeenheden niet worden overschat.

'Ecologische' belastingen worden sinds jaar en dag door economen omarmd als middel om milieu-externaliteiten te internaliseren. Toch heeft deze aandacht nog niet echt geleid tot een vooraanstaande plaats in de gereedschapskist van beleidsmakers. Ook politiek lijkt de aantrekkelijkheid van dit instrument na de aanvankelijke euforie over een ecotax begin jaren negentig sterk aan kracht te hebben ingeboet.

In dit licht spreekt het doel van het enige tijd geleden verschenen proefschrift van Paulus zeer aan. Zij onderzoekt namelijk "mogelijkheden, problemen en elementen die van ecologische belastingheffing een realistische beleids optie maken" (blz. 1).

Twee visies

Paulus typeert haar boek als een haalbaarheidsstudie en onderzoekt de rol van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het belastinginstrument. Zij constateert dat in de economische literatuur institutionele factoren onvoldoende aan bod komen. Daarnaast is er te weinig overeenstemming ('mismatch') tussen besluitvormingsniveaus en ecologische-ruimtelijke omstandigheden. Dit zou bij uitstek blijken uit de 'double dividend'-visie in het milieudebat. Deze zienswijze koppelt meerdere doeleinden, zoals opbrengst- en werkgelegenheidsmotieven, aan de ecologische belastingheffing en zou daardoor gebonden zijn aan bestaande institutionele structuren.

De andere visie, door haar de 'ecological concerns'-benadering genoemd, stelt ecologische systemen en doelen voorop. Doordat dan slechts milieudoelen centraal staan zou de haalbaarheid van ecologische belastingen beter zijn, ook al zijn hierbij institutionele en zelfs constitutionele veranderingen aan de orde.

Ecologische belastingeenheid

De tweede zienswijze wordt uitgewerkt aan de hand van de ruimtelijk-politieke dimensie. Het bereik van een gegeven politiek beslisniveau en de ruimtelijke schaal van milieuproblemen stemmen zelden overeen. Als ijkpunt voor aanbevelingen gericht op het versterken van de haalbaarheid van ecologische belastingen wordt daarom het concept 'ecologische belastingeenheden' geïntroduceerd. Kenmerkend voor deze functionele belastingeenheden is dat ecologische belastingen en heffingen worden opgelegd door een autoriteit waarvan de bevoegdheden zijn afgebakend op basis van ecologische omstandigheden. Binnen deze eenheden bestaat een nauwe band tussen degenen die de heffing moeten betalen, degenen die van het beleid van de autoriteit profiteren en degenen die het bestuur van deze autoriteit kiezen.

Een voorbeeld van een dergelijke ecologische belastingeenheid is, in de ogen van Paulus, het waterschap. Hier is duidelijk sprake van een functioneel-ruimtelijke scheiding van doelen binnen het overheidsapparaat aangezien waterschappen slechts de zorg hebben voor de watervoorziening. Dit sluit direct aan op een aantal met de waterhuishouding samenhangende milieuvraagstukken. De waterzuiveringsheffing is een voorbeeld van een heffing waarbij de gebruiker direct betaalt voor de geleverde dienst, namelijk het reinigen van vervuild afvalwater. Zodoende sluiten besluitvorming, taak en prijsstelling rond één bepaald thema direct op elkaar aan. Dat zou gezien het succes van deze heffingen het nut van dergelijke ecologische belastingeenheden aantonen. Versterking van de haalbaarheid van ecologische belastingen wordt daarom gezocht in een verdere ontwikkeling van ecologische belastingeenheden. Middelen daarbij zijn het vormen van consensus, het oormerken van belastingopbrengsten en het doorvoeren van constitutionele veranderingen.

Institutionele beperkingen

De auteur ontwikkelt vervolgens een kader aan de hand waarvan zij ontwikkelingen in belastingssystemen beoordeelt in termen van de eerder uiteengezette twee visies. In het tweede deel van het proefschrift past zij dit toe op de Nederlandse situatie. Allereerst wordt een uitgebreide karakterisering gegeven van de in Nederland opgelegde (milieu)belastingen naar bestuurslaag (gemeenten, provincies en waterschappen, Rijk). Paulus concludeert hier dat in Nederland inderdaad sprake is van beperkingen aan het schaalniveau waarop

belastingen van toepassing kunnen zijn en ten aanzien van het doel en het ontwerp van deze belastingen, waaronder de mogelijkheid tot regionale differentiatie. Wel zou ons land zich ontwikkelen in de richting van een meer gestructureerd systeem waarbinnen milieuheffingen langzaam gekoppeld worden aan relevante ecologische omstandigheden en zouden er meer mogelijkheden worden geschapen voor de introductie van ecologische relevante belastingen en heffingen die ook voor niet fiscale doeleinden kunnen worden gebruikt (hoofdstuk 6).

Verder constateert zij dat tal van institutionele restricties de verdere ontwikkeling van dit instrument belemmeren zoals "het equivalentie-principe op basis waarvan er weinig verschillen in belastingen en provisies tussen lagere overheden worden toegelaten" en de angst voor een "korting op de algemene en specifieke uitkering ... als reactie op de introductie van nieuwe lokale of regionale belastingen" (hoofdstuk 7).

Dit proefschrift maakt het belang van de politieke en institutionele context voor de versterking van de haalbaarheid van milieubelastingen goed duidelijk. Het pleidooi voor versterking van het draagvlak voor deze belastingen door een zo herkenbaar mogelijke band tussen belastinginning en bestemming van de middelen, sluit aan op soortgelijke aanbevelingen om de haalbaarheid van milieubelastinghervormingen te versterken². Paulus voegt hieraan de ruimtelijk-politieke dimensie toe. Dit past tevens in de literatuur over 'fiscal federalism', waar eveneens veel heil wordt verwacht van meer directe zeggenschap van de burger over zijn of haar belaste gulden.

Evaluatie

Ecologische belastingeenheden vormen mijns inziens geen panacee voor de versterking van ecologische belastinghervorming. Veel van de praktische discussies, bijvoorbeeld in het kader van het waterbeleid, gaan nu juist over het feit dat in deze zogenaamde ecologische belastingeenheden geen sprake is van eenduidige functionele doelen. Niet zelden staan hier waterkwaliteit- en waterkwantiteitsbeheer met elkaar op gespannen voet. Binnen het kwaliteitsbeheer zijn er ook problemen als de veroorzakers van de vervuiling niet te herleiden zijn tot één ecologische eenheid (bijvoorbeeld zware metalen en overige vervuiling)³.

Ook het debat over het karakter van de hier aan de orde zijnde heffingen maakt duidelijk dat doelen en middelen, in dit geval belasting en profijt, niet zo eenduidig zijn te koppelen als Paulus doet voorkomen. Sommige fiscalisten hebben met niet aflatende ijver gepoogd aan te tonen dat dergelijke bestemmingsheffingen, als in het kader van het waterzuiveringsbeleid, in de praktijk helemaal niet bestaan⁴. De opbrengsten uit deze heffing zouden namelijk niet in overeenstemming met het doel van de heffing worden besteed en dientengevolge zelfs strijdig zijn met het 'vervuiler betaalt'-principe. In deze visie wordt de vervuiler wel geacht te betalen voor de veroorzaakte schade, maar dan alleen voor de kosten van het opruimen van de schade en niet voor de resterende vervuiling.

Dit voorbeeld toont aan dat Paulus wat al te snel over complicaties die samenhangen met het door haar bepleitte model van ecologische belastingeenheden heenstapt. Het is jammer dat zij de fiscale discussie in dit verband niet in haar beschouwingen heeft betrokken, aangezien deze interessante praktische inzichten bevat voor haar fundamentele these.

Problematisch is mijns inziens de door Paulus gemaakte indeling in de 'double dividend'- en de 'ecological concerns'-benadering van belastingen, ook al stelt zij zelf vast dat de scheiding hiertussen niet altijd even scherp is. Deze indeling doet inderdaad nogal kunstmatig aan en gaat aan het fundamentele inzicht voorbij dat elke heffing nu eenmaal tegelijkertijd reguleert en geld in een of ander laatje brengt (met uitzondering van de lump sum belasting die per definitie niet reguleert). Dit is ook de centrale invalshoek om vanuit de economische optiek naar de rol van belasting te kijken. Los van het motief van de wetgever wordt nagegaan wat mogelijke (onbedoelde) inkomens- en gedragseffecten zijn. Het tegelijkertijd optreden van deze effecten maakt in principe elke belasting tot een reguleringsmiddel, of dit nu ten behoeve van de inkomens-, werkgelegenheids- of de ecologische politiek is.

Dergelijke indirecte effecten hebben het idee van een tweesnijdend zwaard in het leven geroepen, maar zijn nooit aan één enkele belasting gekoppeld. Het idee is hier dat zelfs regulerende milieubelastingen opbrengsten genereren, zodat deze kunnen worden gebruikt voor het verlagen van *andere* belastingen, zoals belastingen op arbeid.

Het criterium wanneer nu precies van "environmentally relevant levies" (blz. 149) gesproken kan worden, is mij niet duidelijk (is de accijs op benzine geen regulerende heffing?). Gezien de vele complicaties bij het vinden van een zinvol onderscheidend criterium, had de analyse simpelweg kunnen worden beperkt tot het beoordelen van de milieuregulerende effecten, of de verschillen daartussen, van de in Nederland geheven belastingen. De Werkgroep Van der Vaart, die de staatssecretaris van Financiën adviseert over de mogelijkheid van een meer ecologisch verantwoorde rol van het fiscale instrument, heeft dit onlangs gedaan. De auteur was dan bovendien in staat geweest de fiscale kritiek te weerleggen en alternatieven te toetsen, bijvoorbeeld aan het idee van ecologische belastingeenheden ontleende voorstellen.

Het proefschrift bevat wel een aantal interessante suggesties voor een verdere concretisering van het concept van de ecologische belastingeenheid. Hoewel, zoals gesteld, implementatie van dit idee minder eenduidig is dan Paulus doet voorkomen, schetst zij wel een aantal terreinen waar mogelijk meer ruimte voor ecologische belastingen zou kunnen worden gecreëerd door een meer functionele koppeling tussen belasting en opbrengst.

Een voorbeeld is de landbouw waar opbrengsten van ecologische belastingen, zoals een bestrijdingsmiddelenheffing of, nog beter, een nutriëntenheffing, ook binnen de sector in relatie tot de veroorzaakte milieubelasting zou kunnen worden besteed. Directe koppeling tussen betaling en profijt is hier echter evenmin haalbaar als in de watersector. Wel is deze koppeling op meer indirecte wijze mogelijk, bijvoorbeeld door het benutten van de opbrengst voor ecologische herstructurering. Hoewel zo mogelijk de belastingweerstand kan worden verminderd, moeten de mogelijkheden hiervan ook weer niet worden overdreven zoals blijkt uit de recente discussie over de oplopende lokale milieubelastingen. Zodoende biedt dit proefschrift wel een aantal interessante aanknopingspunten voor de derde, op de lange termijn gerichte rapportage van de Werkgroep Van der Vaart. In zo'n lange-termijnperspectief past immers bij uitstek de mogelijkheid van institutionele verandering

1 A. Paulus, *The feasibility of ecological taxation*, proefschrift, Maastricht, 1995, 302 blz.

2 A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij en G. Van Hagen, [Vergroening door verzoening](#), *ESB*, 1 mei 1996, blz 400-404.

3 Zie bijvoorbeeld H.P.A.M. van Arendonk, De vervuiler betaalt: een fiscale illusie?, *Maandblad voor Belastingbeschouwingen*, 1992, blz. 315-327.

4 Zie A.L.C. Simons, Milieuheffingen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 14/21 februari 1985, blz. 170-181 en idem, Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 28 september 1989, blz. 1159-1173.