

Energieheffing: melkkoe of krachtvoer?

De Nederlandse belangengroependemocratie laat zich de laatste weken van veel kanten bewonderen. Naast de WAO-heroïek en enkele schermutselingen rond de hervorming van de gezondheidszorg, vond ook een opwarmertje plaats in verband met het van regeringszijde geopperde voornemen de energielasten via publieke heffingen te verhogen. De messen worden geslepen, zo blijkt uit brandbrieven aan regering en parlement. In nauwelijks verholen dreigende bewoordingen ageren industriële grootverbruikers van energie en in het kielzog daarvan de werkgeversorganisatie VNO tegen de voorgestelde verhoging en bestedingsverruiming van de huidige, in het kader van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) ingestelde heffing op minerale oliën. Zodoende is een broeierige sfeer ontstaan rond de mogelijke invoering van een regulerende energieheffing, nog voordat de adviescommissie hierover, de commissie-Wolfson, ook maar één letter op papier heeft gezet.

Stellingname bedrijfsleven

Wat is nu precies het bezwaar? Allereerst is het bedrijfsleven beducht voor lastenverzwaring in Nederland als gevolg van een al te voortvarend unilateraal milieubeleid via de fiscus. Gesteld wordt dat deze lastenverhoging een inbreuk pleegt op het door het Ministerie van Economische Zaken in de nota *Economie met open grenzen* verkondigde uitgangspunt van internationaal concurrerende energieprijzen. Daarnaast geldt het bezwaar dat het kabinet de tering naar de nering moet zetten en niet zijn fors oplopende lasten op een specifieke groep bedrijven af moet wentelen. Door verhoging van de opbrengsten en een gelijktijdige bestedingsverruiming in het kader van de WABM zou niet langer aan het 'vervuiler betaalt'-principe worden voldaan. Het bedrijfsleven wordt nu met dubbele milieulasten geconfronteerd: milieu-inspanningen in het kader van het zogenaam-

de 'doelgroepenoverleg' en als beloning nog eens een hogere heffing waarmee de overheidstaken voor het milieubeleid worden bekostigd. Doordat geen lastenverlaging elders plaatsvindt, wordt als het ware bijgedragen aan verlaging van het financieringstekort. Energie verwordt hiermee tot een melkkoe van de overheid. Tot zover de ondernemers.

Zijn de bezwaren terecht?

De aanleiding voor het geleidelijk verhogen van publieke heffingen in het kader van het milieubeleid van de overheid is het rechtstreekse verband tussen vele milieuproblemen en de aard van het huidige energiegebruik. Zure regen en het opwarmingseffect door de uitstoot van kooldioxide bij verbranding zijn de twee belangrijkste problemen. Gegeven de verwachting dat de energiebehoefte in 2010 wereldwijd zal zijn gegroeid met zo'n 50 à 60% terwijl nog steeds zo'n 90% van die behoefte uit fossiele brandstoffen zal worden gedekt, verklaart dit de alleszins redelijke zorg omtrent de energievoorziening op lange termijn. De publieke heffingen met energie als grondslag zijn in Nederland, ten opzichte van veel andere OESO-landen, zeker niet hoog. Eerder blijkt het tegendeel. Uit een recent overzicht kan worden opgemaakt dat Nederland zich qua energieprijzen in de middenmoot ophoudt. Nadere berekeningen weerspiegelen zelfs een ronduit lage heffing op koolstof¹. Waarschijnlijk wordt hierop ook geïndiceerd met de verwijzing naar 'internationaal concurrerende energieprijzen'. Die vormen immers te zamen met andere gunstige vestigingsplaatsfactoren juist bij uitstek de bestaansreden van de florerende energie-intensieve sector in Nederland. Heffingen spelen verder een belangrijke rol bij de bekostiging van het milieubeleid. De WABM-heffing is een heffing op minerale oliën. Deze wordt over bijna alle gebruikers van energieproducten geheven en bracht in 1988 nog slechts f 315 mln. op. In 1991 bedraagt de opbrengst hiervan naar verwachting al bijna een miljard gulden, terwijl deze nu in het kader van een verschuiving van de bekostiging via de algemene middelen naar

1. Vergelijk P. Hoeller en M. Wallin, *Energy prices, taxes and carbon dioxide emissions*, OECD Working Paper nr. 106, Parijs, 1991 en ook S. Clossen en H.R.J. Vollebergh, *Towards a global excise on carbon*, IIPF-paper, 1991.

Overzicht van de additionele milieu-inspanningen en opbrengst van de WABM-heffing ten opzichte van 1988

	Tot. geschatte additionele inspanning in 1994 (f mln.)			Extra opbrengst WABM-heffing 1994		Additionele middelen en herschikking	
	markt	overheid	totaal	a	b	a	b
NMP	3.452	3.198	6.650	430	13	607	19
NMP-Plus	4.081	4.342	8.423	750	17	1.399	32
Milieu Progr. '92-'95 ^c	4.209	5.240	8.449	1.894	36	160	3

a. In mln. guldens. b. In procenten van de totale extra inspanning door de overheid.

c. Cijfers hebben betrekking op 1995.

Bronnen: *Nationaal Milieubeleidsplan*, *Nationaal Milieubeleidsplan-plus*, *Milieuprogramma 1992-1995*, Tweede Kamer 1991-1992, 22 302, nrs. 1-2.

de WABM-heffing in 1995 naar verwachting f 2.209 mln. moet opbrengen. In de tabel is een overzicht opgenomen van de opbrengstontwikkelingen rond de WABM-heffing in relatie tot de totale extra milieu-inspanningen ten opzichte van 1988. De tabel weerspiegelt zowel de intensivering van het milieubeleid als ook de opmerkelijke groei van de bekostiging van de overheidsinspanning via de WABM-heffing. De achtergrond is de redenering van het kabinet dat heffingen met een milieugrondslag beter recht doen aan het 'vervuiler betaalt'-principe dan bekostiging via de algemene middelen. Zodoende geldt hier in steeds sterkere mate dat het 'vervuiler betaalt'-beginsel niet langer gekoppeld wordt aan specifieke milieu-uitgaven door het bedrijfsleven in het kader van een of andere milieumaatregel. Meer en meer wordt een *globale* relatie gelegd tussen vervuiling, heffing en door de heffing te bekostigen maatregelen tegen deze vervuiling. Het is ongetwijfeld deze aan kracht winnende visie die het van goedkope energie afhankelijke deel van het bedrijfsleven zorgen baart. Die zorgen worden nog vergroot omdat nu sprake is van lastenverzwaring, dat wil zeggen extra lasten zonder compensatie elders. Niettemin heeft de industrie weinig reden tot klagen aangezien zij slechts tussen de 25 en 35% van de totale heffingslasten voor haar rekening neemt². Maar de energie-intensieve sector is ongetwijfeld beducht voor een verhoging van de energieheffing in het kader van de door het kabinet beoogde lastenverschuivingsmaatregel van hogere heffingen op energie gecompenseerd door lagere heffingen op arbeid. Die operatie zal evenmin neutraal uitpakken voor het energie-intensief opererende bedrijfsleven, aangezien deze bedrijven meestal ook relatief kapitaal-intensief produceren.

De angst om tot melkkoe van het milieubeleid te worden verheven is derhalve niet geheel ongegrond. Men zal echter moeten beseffen dat net als bij de heffingen ten laste van het autobezit en autobedrijf er ook bij de energievoorziening sprake is van een aanzienlijk verschil tussen de maatschappelijke kosten en de in de marktprijzen verdisconteerde kosten. In dit verband bestaat er alle reden om het 'vervuiler betaalt'-beginsel in ruimere zin toe te passen dan in het verleden gangbaar was. De energie-intensieve sector moet de rekening gaan betalen van de vele door haar nu op de maatschappij afgewentelde kosten.

Prikkels

De discussie rond de vormgeving van de energieheffing gaat de kant op van een algemene, weinig specifiek gerichte heffing. De relatie tussen doel en instrument dreigt vager te worden, terwijl hier juist belangrijke kansen liggen voor het maximaal prikkelen van het bedrijfsleven in een milieuverantwoordelijker richting³. Dit vraagt echter wel om een zo helder en specifiek mogelijke relatie tussen milieuprobleem en brandstofgebruik. Het wekt zodoende verwondering dat energiebesparing zonder meer als doel van milieubeleid wordt gepostuleerd. Energiebesparing is ten hoogste een tussendoel in het kader van een op fossiele brandstoffen (zo men zou willen kernenergie) gericht milieubeleid. Substitutie naar milieuvriendelijker energietechnieken kan beter als het einddoel van een op duurzaamheid gericht energiebeleid worden genomen.

De operationalisatie van dit doel kan het beste plaatsvinden via het veranderen van de relatieve prijzen van de verschillende energiebronnen overeenkomstig de door hen veroorzaakte maatschappelijke kosten. Elke energiebron wordt zodoende slechts met

die heffingen op emissies geconfronteerd, waaraan deze bron ook een bijdrage levert. Dat geeft bovendien de ondernemer maximale vrijheid om het productieproces in overeenstemming met zijn of haar wensen aan te passen. Naast verandering van relatieve prijzen kan zo'n heffing bovendien zodanig hoog zijn, dat zij tevens een belangrijke impuls tot (gerichte!) energiebesparing geeft.

Dit brengt mij tot slot bij het andere bezwaar van de grootverbruikers, namelijk het unilateraal doorvoeren van een verhoging van de WABM-heffing. Gezien de in het voorgaande geconstateerde weinig opvallende positie van Nederland in internationaal verband, kan het kabinet enige ruimte voor een verhoging van de fiscale energielasten niet worden ontzegd. Niettemin verdient internationale coördinatie van de publieke heffingen op energie zeker de voorkeur. Zowel het grensoverschrijdende karakter van veel met energie verbonden vervuiling, als de grote verschillen tussen landen in de huidige behandeling van de energiesector, zijn beide argumenten voor internationale afstemming. In tal van landen bestaan nu impulsen die eerder energie-intensivering dan energie-extensivering bevorderen, zoals de vele subsidies en de marktmacht van ondernemingen in deze sector.

Besluit

Al met al dient dus de kritiek van de ondernemers niet al te zwaar genomen te worden. Nederland loopt nog lang niet voorop als het gaat om de bestrijding van energiegerelateerde vervuiling. Er is inderdaad geen behoefte aan een nieuwe melkkoe maar wel aan krachtvoer. Een goed vormgegeven energieheffing kan zo'n middel zijn. De vormgeving moet wel zodanig zijn dat deze een ondersteuning is en geen belemmering van het beoogde substitutieproces. Aan het bedrijfsleven komt vervolgens de taak toe om het krachtvoer om te zetten in verdergaande energie-extensivering en niet in lobby-intensivering.

Herman Vollebergh

De auteur is werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2. Zie notitie *Grondslag van brandstofheffingen van de WABM*, Tweede Kamer, 1990-1991, 21 137, nr. 77, Lijst van vragen en antwoorden, blz. 13.

3. Zie ook J.R.H. Vollebergh, Broeien op een Europese energieheffing, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 22 augustus 1991.