

Financiële gevolgen van regulerende milieuheffingen

J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh*

In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre de uitvoering van een pakket regulerende milieuheffingen de productievoorwaarden van bedrijfssectoren dan wel de inkomensverdeling zal beïnvloeden. Tevens wordt bezien op welke wijze de opbrengsten van dit heffingenpakket kunnen worden aangewend. De conclusie luidt dat er geen principiële belemmeringen bestaan die invoering van zo'n pakket in de weg staan. Natuurlijk zullen milieubelastende sectoren en huishoudens het hardst worden getroffen, een logisch gevolg van het principe 'de vervuiler betaalt'.

Er is sprake van een toenemende aandacht voor het gebruik van de regulerende werking van belastingen en heffingen bij de realisering van overheidsdoelinden in ruime zin. Niet het subsidiëren van gewenste activiteiten, maar het belasten van ongewenste activiteiten komt steeds meer centraal te staan. Deze ontwikkeling creëert ook ruimere toepassingsmogelijkheden voor regulerende milieuheffingen¹.

Het onderzoek naar regulerende heffingen richt zich onder meer op de doelmatigheid, effectiviteit, politieke en uitvoeringstechnische haalbaarheid en de ruimte voor toepassing van deze instrumenten op Nederlandse dan wel Europese schaal. Een belangrijke vraag is in hoeverre dergelijke instrumenten de productievoorwaarden van bedrijven dan wel de besteedbare inkomens van huishoudens zullen beïnvloeden. Op deze problemen zal hier dieper worden ingegaan. Verkend wordt welke financiële gevolgen bij invoering van een pakket regulerende heffingen te verwachten zijn. Dit pakket werd eerder door het LMO voorgesteld en beoogt voor een aantal van de belangrijkste heden-daagse milieuproblemen een zodanige financiële prikkel te introduceren dat de vanuit milieu-oogpunt benodigde reductie ook wordt gerealiseerd². Om al te grote complicaties te vermijden is een tamelijk eenvoudige berekeningsmethode gevolgd. Allereerst is de totale lastenstijging, gemoeid met de invoering van de regulerende heffingen, ingeschat. Vervolgens is het totaal van die lastenstijging toegevoerd aan bedrijfssectoren en huishoudens en wordt op grond van enkele eenvoudige kengetallen bezien in hoeverre deze lastenstijging tot onoverkomelijke problemen zou kunnen leiden. Tot slot wordt nagegaan op welke wijze de gerealiseerde heffingsopbrengst zou kunnen worden gebruikt voor compensatie.

De werkelijkheidswaarde van de hier gepresenteerde getallen dient met grote voorzichtigheid te worden bejegend, vanwege de gevolgde berekenings-

methode en het datamateriaal. Zo is er gerekend met een zeer ruwe inschatting van gedragsreacties. Ook is voorbijgegaan aan tal van relevante terugkoppelingseffecten, zoals eventuele sectorstructuurveranderingen.

Omvang regulerende heffingen

Hoewel de algemene aandacht voor het gebruik van regulerende heffingen groeiende is, is het aantal concrete uitwerkingen vooralsnog beperkt. Een uitzondering op deze regel vormt het door het LMO voorgestelde pakket regulerende financiële instrumenten. In het vervolg beperken we ons tot die instrumenten die tot de categorie van de zogenaamde regulerende publieke heffingen kunnen worden gerekend. Anders dan bij financieringsheffingen staat hierbij niet de bestemming voorop, maar de regulerende werking. Deze regulerende werking is afgeleid uit de beoogde emissiereductie zoals geformuleerd in *Zorgen voor Morgen*³ en uit een inschatting van de financiële aantrekkelijkheid van mogelijke alternatieven.

Dit betekent dat milieudoelstellingen als harde randvoorwaarde zijn gehanteerd, en verondersteld is dat het economische systeem zich daaraan dient aan te passen. Deze aanpassing komt pas tot stand indien alternatieven voldoende financieel rendement opleveren, dat wil zeggen zodanig aantrekkelijk zijn dat be-

* J.L. de Vries is werkzaam bij het Landelijk Milieu Overleg en H.R.J. Vollebergh bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een studie van het Landelijk Milieu Overleg door J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh, *Financiële gevolgen van regulerende milieuheffingen in het Nederlandse milieubeleid*, LMO, Utrecht, 1991.

1. Voor een theoretische beschouwing over dit uitgangspunt H.R.J. Vollebergh, *Vervuilen schaadt, betalen baat*, *ESB*, 20 november 1991, blz. 1156-1160.

2. Deze voorstellen zijn samengevat in H.R.J. Vollebergh en J.L. de Vries, *Financiële instrumenten voor het milieubeleid*, *ESB*, 26 september 1990, blz. 888-891.

3. RIVM, *Zorgen voor morgen*, 1988.

drijven of consumenten ook financieel gewin kunnen realiseren door gedragsaanpassing. In feite betreft het hier steeds specifieke heffingen, dat wil zeggen heffingen die aansluiten bij fysieke grootheden zoals een nader te bepalen hoeveelheid en soort metalen, kubieke meters grondwater of verreden autokilometers. Het regulerende karakter zit vooral in prijsverschillen waarvan wordt verondersteld dat deze tot substitutie bij producent en/of consument zullen leiden. De combinatie van grondslag en tarief bepaalt de uiteindelijke aard van de substitutie.

Het regulerende effect ondergraaft de heffingsgrondslag. In tegenstelling tot een regelmatig te beluisteren misverstand, is dit effect zelden 100%. Vandaar dat de heffingen over de zogenaamde 'restemissies' dan wel het voortdurende gebruik van bepaalde grondstoffen en produkten aanzienlijke opbrengsten voor de overheid zullen genereren. De totale lastenstijging als gevolg van de toepassing van regulerende heffingen bestaat echter niet alleen uit de gegenereerde extra heffingslasten voor de heffingsplichtigen maar evenzeer uit de bestrijdings- of vermijdingskosten. Deze ontstaan als gevolg van het vermijden van emissies door de introductie van bestrijdingstechnieken of andersoortige aanpassingen van het productieproces dan wel door grondstof- of produksubstitutie. Als gevolg van de heffingen zijn deze weliswaar rendabel geworden, maar niettemin duurder in vergelijking met de situatie waarin geen heffing wordt opgelegd.

De totale lastenstijging is zodoende de optelsom van heffingslasten voor resterende vervuilers en de bestrijdingskosten van ex-vervuilers. Aannemelijk is dat de bestrijdingskosten van ex-vervuilers per vermeden eenheid emissie, grondstof dan wel produkt maximaal gelijk zullen zijn aan het heffingstarief⁴. Op basis hiervan is de maximale bestrijdingsinspanning op *f* 11,5 mrd. geschat. De meerkosten van maatregelen die als gevolg van de heffing rendabel worden, zullen in werkelijkheid variëren tussen nul en het heffingstarief. Derhalve is deze raming te beschouwen als zeer conservatief. In de nota is een even simpele, doch alternatieve variant opgenomen. Daarbij zijn de bestrijdingskosten op 50% van het heffingstarief gesteld. In deze variant worden de kosten op *f* 6 mrd. geraamd.

Tabel 1 geeft een overzicht van de berekende maximale totale lastenstijging⁵. Tevens zijn de voor lastencompensatie via de overheidsbegroting beschikbare middelen vermeld. Bij de berekeningen is, zoals eerder gesteld, slechts rekening gehouden met de 'directe' financiële gevolgen voor de heffingsplichtigen. Een uitzondering op deze regel is de energieheffing op brandstoffen voor elektriciteitsopwekking, die is toegerekend aan de eindgebruikers van elektriciteit.

Volgens onze ramingen kan de opbrengst van de 'restvervuiling', dat wil zeggen de heffingsopbrengst voor de overheid in totaal zelfs zo'n 22 mrd. gulden in 2000 bedragen. Het leeuwedeel daarvan komt voor rekening van heffingen op energie (*f* 12 mrd.) en wegverkeer (*f* 8,6 mrd.). Een deel van de opbrengst van de wegverkeersheffing is volgens de LMO-voorstellen bestemd voor capaciteitsuitbreiding van vervoersalternatieven in het kader van een integraal verkeers- en vervoersbeleid. Zonder compenserende maatregelen elders op de overheids-

	Heffingslasten ^a	Maximale bestrijdingskosten ^b	Totaal
Mest/nutriënten	-	1.000	1.000
Grondwater	1.000	600	1.600
Bestrijdingsmiddelen	165	385	550
Wegverkeer	8.600	3.700	12.300
Energie	12.000	5.200	17.200
VOS	550	550	1.100
Metalen	100	50	150
Totaal	22.415	11.485	33.900

a. Aan de overheid afgedragen middelen over de restvervuiling

b. De maximale bestrijdingsinspanning van ex-vervuilers

Bron: J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh, *Financiële gevolgen van regulerende milieubeffingen in het Nederlandse milieubeleid*, Utrecht, 1991, tabellen 2-5.

begroting zal dit overigens tot stijging van de collectieve-lastendruk leiden. De overige heffingsopbrengsten (*f* 18 mrd.) zijn in principe beschikbaar voor compenserende lastenverlagingen. Overigens dient bij de beoordeling van de totale lastenstijging natuurlijk wel uitdrukkelijk bedacht te worden dat toepassing van andere milieubeleidsinstrumenten zoals vergunningverlening eveneens tot kosten leidt. Naar verwachting zullen deze zelfs tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden. De extra lasten ontstaan in dat geval voornamelijk bij de doelgroepen zelf, zonder dat daaraan de overheidsbegroting te pas komt.

Tabel 1. Totale lastenstijging van enkele voorgestelde regulerende beffingen, in mln. gulden

Inschatting van financiële gevolgen

Om enig inzicht te verkrijgen in de potentiële gevolgen van de heffingen is een scherp onderscheid gemaakt in de directe effecten voor bedrijven enerzijds en voor huishoudens anderzijds.

Bedrijfssectoren

De directe financiële gevolgen van het maatregelenpakket voor de doelgroepen landbouw, industrie en overige bedrijven zijn allereerst nader gespecificeerd voor deelsectoren op basis van diverse prognoses omtrent productie-omvang, emissies en grondstoffengebruik. Vervolgens zijn de financiële gevolgen getoetst aan de hand van twee indicatoren, namelijk de (toekomstige) produktiewaarde en de (huidige) cash flow van de betreffende sectoren. Door een relatie te leggen tussen de maximale potentiële lastenstijging per deelsector en de geschatte produktiewaarde in die sector in 2000 is enig inzicht verkregen in de relatieve omvang van de heffing ten opzichte van de produktie-opbrengsten in deze sectoren. De tweede indicator, de beschikbare cash flow in de betreffende sector in 1988, vormt een indicatie van de middelen die in principe beschikbaar zijn voor het doen van investeringen dan wel voor het opvangen van mogelijk niet door te berekenen

4. Uitgewerkt in D.W. Pearce en R.K. Turner, *Economics of natural resources and the environment*, New York, 1990, blz. 85-101. De achterliggende redenering veronderstelt rationeel gedrag van de kant van de heffingsplichtigen en de afwezigheid van marktperfecties.

5. Zie voor een toelichting H.R.J. Vollebergh en J.L. de Vries, op.cit., bijlage 1, blz. 43-49.

Tabel 2. Sectoren en heffingen (opgelegd aan bedrijven) met maximale lastenstijging groter dan 1% van de produktiewaarde in 2000, in mln. guldens, als percentage van de produktiewaarde in 2000 en als percentage van de cash-flow in 1988

Sector	Heffing	Maximale lastenstijging		
		in f mln.	% prod.-waarde 2000	% cash-fl. 1988
Rundveehouderij	mestbeleid	560	3,5	n.b. ^a
Varkenshouderij	mestbeleid	300	3,8	n.b.
Pluimveehoud.	mestbeleid	130	4,5	n.b.
Tuinbouw	bestr. midd.	100- 150	1,2	n.b.
Akkerbouw	bestr. midd.	250- 380	8,8	n.b.
Glastuinbouw	energie	600- 720	9,1	n.b.
Tuinbouw/ rundveehouderij	grondwater	200- 240	3,4	n.b.
Papier/graf ind.	energie	250- 300	1,1	9
Aardolie	energie	700- 800	1,9	52
Chemie	energie	3.900- 4.600	5,2	58
Bouwmaterialen	energie	250- 300	1,9	14
Basismetaal	energie	1.200- 1.400	4,5	64
Handel/horeca reparatie	energie	1.300- 1.500	1,4	7
Goederenvervoer	wegverkeer	750- 900	5,7	n.b.
Waterzuivering	metalen	60- 70	5,4	n.b.
Totaal		10.550-12.350		

a. Voor landbouwsector als geheel bedroeg de lastenstijging 6% van de cash-flow.

Bron: J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh, op.cit., tabel 1.

lastenstijgingen. Tabel 2 geeft een overzicht van sectoren waar de totale lastenstijging als gevolg van een bepaalde heffing (maximumraming) meer dan 1% bedraagt van de verwachte produktiewaarde in 2000 in de betreffende sector⁶.

Als de lastenstijging beperkt blijft tot een enkel procent van de produktiewaarde mag ons inziens worden aangenomen dat het gemiddelde effect op het bedrijfsinkomen in die sector gering zal zijn, zeker indien in dezelfde sector een redelijke cash-flow beschikbaar is. Gemeten naar produktiewaarde, is in tabel 2 zo'n 40% van het bedrijfsleven vertegenwoordigd. In deze sectoren zouden eventuele risico's voor het bedrijfsinkomen kunnen ontstaan, met name indien doorberekening niet mogelijk is. Opvallend is echter dat heffingen met substantiële lastenstijgingen vrijwel niet cumuleren in bepaalde sectoren. Hoewel niet alle lastenstijgingen precies uitgesplitst konden worden, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de lastenspreiding over de sectoren bevredigend te noemen is. Alleen de sectoren aardolie, chemie en basismetaal worden relatief zwaar getroffen, alhans in termen van het gehanteerde cash-flowcriterium.

Beslissend voor de uiteindelijke effecten op de bedrijfsinkomens is de vraag in hoeverre producenten er in zullen slagen de initiële lastenstijgingen door te berekenen. Dit is afhankelijk van factoren als de concurrentiekracht op binnen- en buitenlandse markten, de schaal van de produktie, marktmacht en niet te vergeten de milieupolitiek in het buitenland. Doorberekening aan consumenten leidt waarschijnlijk tot omzetverlies, hoewel dit bij groeiende

inkomens geen vanzelfsprekendheid is. Doorberekening is overigens geheel in overeenstemming met het 'vervuiler betaalt'-beginsel. Ceteris paribus internationale effecten, is omzetverlies van vervuilende sectoren niet strijdig met het doel der heffing. De heffingen beogen immers relatieve prijzen van vervuilende sectoren te verhogen en die van schonere sectoren te verlagen. Hier is bij uitstek een plaats weggelegd voor Schumpeteriaanse milieu-entrepreneurs. Juist daarom moeten de problemen van unilaterale actie ook niet worden overdreven, aangezien hiervan een behoorlijke impuls op specifieke sectoren van de economie uit kan gaan, zoals producenten van milieutechnologie. Juist die sectoren kunnen vervolgens op diezelfde buitenlandse markten concurrentievoordelen behalen door de realisatie van goedkopere procesgeïntegreerde technieken dan wel door het beschikbaar hebben van technieken bij het verdraagd volgen van milieu-eisen in het buitenland.

Huishoudens

De huishoudens zullen met hogere productprijzen worden geconfronteerd als gevolg van de bij de bedrijven aangrijpende heffingen. Bovendien kunnen de inkomens dalen als gevolg van lagere winstinkomens. Daarentegen worden de lasten als gevolg van het terugsluizen van de heffingsopbrengsten weer lager. En tot slot zijn huishoudens direct heffingsplichtig voor enkele heffingen. In het vervolg zal alleen op dit laatste effect nader worden ingegaan. Zodoende worden louter directe gevolgen voor huishoudens besproken. De geraamde maximale lastenstijging voor huishoudens bedraagt f 8,9-10,5 mrd. in het jaar 2000.

Om een indruk te verkrijgen van de mogelijke effecten van deze heffingen voor huishoudens en de verschillen in uitwerking naar inkomensklasse is gebruik gemaakt van gebruiks- en bestedingscijfers per inkomensdeciel. De relatieve druk van de heffingen per inkomensdeciel kan worden bepaald aan de hand van de relevante consumptieve uitgaven aan de voor de heffing relevante 'produkten' per inkomensdeciel, aangenomen dat de inkomensverdeling en het bestedingspatroon in de verschillende decielen in het komende decennium weinig zullen veranderen. De resultaten zijn in tabel 3 weergegeven als promillage van het netto inkomen en van de totale consumptieve bestedingen per inkomensdeciel.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat twee van de relevante uitgavencategorieën een afnemend aandeel vormen van het netto inkomen naarmate dat inkomen hoger is. De heffingen op energie, inclusief doorberekening door de elektriciteitsbedrijven en vluchtige organische stoffen (VOS)-emissies (in de vorm van een heffing op VOS-bevattende verzorgings- en schoonmaakartikelen) zullen daardoor een deniverend effect hebben. De (variabele) uitgaven voor autoge-

6. Bij de berekening van de totale lastenstijging is rekening gehouden met een overgangstraject tot 2000 en is de lastenstijging gerelateerd aan de trendmatige ontwikkeling van de betreffende sector, dat wil zeggen de verwachte produktievolumina van die sector zonder additionele milieumaatregelen. Zie verder T. Oegema, *Macro-economische gevolgen van energieheffing en energiebesparing*, SEO, Amsterdam, 1991.

bruik nemen tot het vijfde deciel sneller toe dan het netto inkomen. Daarna vormen deze uitgaven een vrijwel constant promillage van het inkomen. Het gevolg daarvan is een nivellerende tot neutrale werking van de heffing op het wegverkeer.

In het algemeen zijn de consumptieve bestedingen van de lagere inkomensgroepen groter dan hun inkomen dank zij de opname van consumptief krediet en dergelijke die niet tot het inkomen wordt gerekend. Hogere-inkomensgroepen daarentegen sparen meer, waardoor hun bestedingen lager zullen zijn. Veel huishoudens maken in de loop van hun leven deel uit van verschillende inkomensgroepen, een veelal vergeten dynamiek in het inkomensbeleid. Met dit 'levensloopprincipe' kan rekening worden gehouden door de milieuheffingen te relateren aan de consumptieve bestedingen per decielgroep. Uit de tabel blijkt dat de energiekosten zo bezien in de hogere inkomensdecieën minder sterk dalen, de uitgaven voor schoonmaakartikelen een vrijwel constante fractie van de consumptieve bestedingen vormen en de autokosten sneller stijgen dan de berekeningen op basis van het inkomen. Zodoende heeft de energieheffing dus een beperkt denivellerend, VOS-heffing een neutraal en de heffing op wegverkeer een nivellerend effect.

Compenserende lastenverlichting

Eerder werd al geconstateerd dat de netto opbrengst van de heffingen voor de overheid aanzienlijk zal zijn. Vanwege de randvoorwaarde van een gelijke collectieve lastendruk bestaat de mogelijkheid om via de overheidsbegroting op verschillende wijzen te voorzien in lastenverlichting bij bedrijven dan wel huishoudens. Berekend is dat van de door het pakket maatregelen gegenereerde lastenstijging zo'n 50 tot 60% beschikbaar is voor compensatie. Grosso modo dienen zich drie mogelijkheden voor compensatie aan. Ten eerste het zoveel mogelijk individueel compenseren van betaalde heffingen en gemaakte bestrijdingskosten. Ten tweede specifieke compensatie, dat wil zeggen het per (deel-)sector of inkomensgroep terugsluizen van de heffingsopbrengsten. Ten derde generieke compenseren door niet zozeer de precieze afgedragen middelen per sector in het oog te houden, maar meer algemene overwegingen met betrekking tot de verschillende door de overheid aan de particuliere sector onttrokken middelen.

Zowel vanuit milieu- als verdelingsperspectief gaat de voorkeur uit naar generieke compensatie. Als essentiële voorwaarde voor compensatie dient namelijk te worden gesteld dat compensatie de prikkel voor gedragsverandering niet mag wegnemen. In dat geval zou namelijk de ratio achter deze belastinghervorming geheel vervallen. Derhalve moet de lastenverlichting evenzeer ten goede komen aan de betalende van heffingen – de vervuilers! – als aan de bedrijven en huishoudens die hun gedrag hebben aangepast en zo de heffing vermijden (de 'niet'-vervuilers). Het betalen van milieuheffingen door een deel van de heffingsplichtigen en compensatie ten gunste van allen is een herverdelingsmechanisme dat inherent is aan het systeem van regulerende heffingen⁷. Deze voorwaarde impliceert dat de grondslag voor compensatie een andere moet zijn dan de heffingsgrondslag.

Tabel 3. Bestedingen per inkomensdecieel, in promille van het netto inkomen respectievelijk van de consumptieve bestedingen per inkomensdecieel, in 1987

	Inkomensdecieën									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>in promille netto inkomen</i>										
Brandstoffen/elektr.	81	65	55	51	47	46	44	39	36	30
Schoonm./verzorg. art.	24	16	17	16	14	14	14	11	12	10
Autogebruik	16	25	30	29	33	34	35	34	33	26
<i>in promille bestedingen</i>										
Brandstoffen/elektr.	61	56	52	49	46	46	45	41	40	38
Schoonm./verzorg. art.	18	14	16	15	14	14	14	12	13	13
Autogebruik	12	21	28	28	32	24	36	36	36	33

Bron: J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh, op.cit., tabel 9.

Concreet betekent dit dat de veelvuldig in het milieubeleid gehanteerde 'doelgroepenindeling' geen basis voor compensatie dient te zijn. Evenmin geldt dit voor al te specifieke, individuele compensatieregelingen. Te verwachten is dat het 'correct' individueel of sectoraal compenseren veelal alleen mogelijk is door een ingewikkelde en kostbare compensatieregeling per heffing. Het huidige milieubeleid dreigt in deze richting te gaan door van geval tot geval te willen beslissen over de vormgeving van compenserende maatregelen⁸. Daarentegen acht de SER het "onjuist om degenen die een bepaalde heffing betalen, sector- of groepsgewijs min of meer automatisch een recht op de opbrengst van die heffing toe te kennen"⁹.

Juist in dit verband kan nog worden gewezen op het voordeel van een *pakket* regulerende heffingen, aangezien in zo'n geval – en hier door onze ramingen bevestigd – vele verschillende groepen worden getroffen die alle in meerdere of mindere mate wel op enigerlei wijze bijdragen aan enkele belangrijke vervuilingsvraagstukken¹⁰. Zeker indien bij de inrichting van deze heffingen aangesloten kan worden bij bestaande administratieve systemen zijn de transactie- of perceptiekosten bijzonder laag.

Generieke compensatie

Ook in geval van generieke compensatie dienen zich verschillende mogelijkheden aan. Generieke compensatie kan door verlaging van andere indirecte belastingen, zoals de btw of accijnzen, door verlaging van directe belastingen zoals de loon- en inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting, door verlaging van sociale-zekerheidspremies voor werkgevers of werknemers, of zelfs door vermindering van het financieringsstekort ten einde toekomstige generaties enigzins tegemoet te komen in verband met de door ons gecreëerde milieuschuld.

7. Doordat de band tussen milieu-uitgaven en milieuheffingen in de voorstellen zijn doorgesneden is er alles voor te zeggen om de toepassing van regulerende milieuheffingen onderdeel van het normale begrotingskader te laten zijn. 8. *NMP-Plus*, blz. 85.

9. SER, *Advies NMP-Plus*, 1990, blz. 15.

10. Met andere woorden, een milieubelastinghervorming op grond van de introductie van meerdere milieuheffingen biedt uitstekende mogelijkheden voor Pareto-optimale verbeteringen. Vergelijk bij voorbeeld M. Feldstein, On the theory of tax reform, *Journal of Public Economics*, 1976, blz. 77-104.

Argumenten voor de keuze tussen deze verschillende mogelijkheden voor compensatie kunnen grosso modo worden gebaseerd op twee verschillende invalshoeken. De eerste is, evenals bij de argumenten voor regulerende heffingen het geval was, gericht op versterking van de economische structuur. Meestal staat dan het versterken of beschermen van de positie van het huidige bedrijfsleven en het versterken van de werking van de arbeidsmarkt centraal. De tweede invalshoek sluit aan bij verdelingsmotieven, en zoekt naar mogelijkheden voor koopkrachtrepatriatie of terugdringing van een mogelijk optredende verslechtering van de inkomensverdeling.

In het eerste geval wordt uitgegaan van de noodzaak van een versterking van het bedrijfsleven door lagere collectieve lasten, die door datzelfde bedrijfsleven worden afgedragen, zoals de vennootschapsbelasting of de werkgeverspremies in de sociale zekerheid. Verlaging van de werkgeverspremies kan lagere arbeidskosten met zich mee brengen, maar betekent wel een vermenging van milieueffingen en sociale zekerheid. Een tweede mogelijkheid stelt de arbeidsaanbodbeslissing centraal, waarbij loonen inkomstenbelasting en werknemerspremies sociale zekerheid als teruggaveluik kunnen dienen. Onder bepaalde voorwaarden kan in dat geval een lagere marginale wig optreden, die de prikkel tot werken zou kunnen versterken. In hoeverre dergelijke ontwikkelingen per saldo als gunstig of ongunstig moet worden beoordeeld valt buiten het bestek van dit artikel. Het is geenszins zeker dat hier daadwerkelijk sprake zal zijn van een 'tweesnijdend zwaard' zoals wel wordt gesuggereerd in de *Miljoenennota 1992*¹¹.

Dit geldt ook voor de suggestie van een ander 'tweesnijdend zwaard', namelijk dat het milieu tweemaal van deze operatie zou profiteren: eenmaal door het betalen voor milieu-aantasting en vervolgens nogmaals door arbeidskostenverlaging. In dit geval ontstaat een relatief prijsvoordeel voor arbeidsintensievere sectoren, die zich met name in de relatief minder milieuvervuilende dienstensector waaronder de reparatie- en tweede handgoederensectoren zouden bevinden. De koppeling tussen arbeid en milieu is ten hoogste indirect, aangezien lagere arbeidskosten niet noodzakelijk samengaan met een lagere milieubelasting. Arbeidsintensievere produktie betekent lang niet altijd per saldo een betere milieuprestatie. Zo is arbeidsintensieve recycling van een energievretende oude koelkast misschien wel slechter dan vervanging door een energiezuinige nieuwe.

Een tweede invalshoek voor generieke compensatie kan op verdelingsmotieven worden gebaseerd. In dat geval wordt de huidige inkomensverdeling als gegeven genomen en bezien in hoeverre de door de regulerende heffingen veroorzaakte lastenstijging tot onoverkomelijke problemen voor bepaalde getroffen inkomensgroepen leidt. Er bestaan wederom tal van manieren om, indien gewenst, bepaalde inkomensgroepen via compenserende maatregelen te ontzien. Zo kan bij voorbeeld de bestaande progressie in de loon- en inkomstenbelasting en depressie in de sociale-zekerheidspremies desgewenst worden versterkt of afgezwakt, ter correctie van nivellerende of denivellerende tendensen als gevolg van het heffingspakket. Ook verlaging van de btw dan

wel de werknemerspremies sociale zekerheid kunnen hiervoor worden gebruikt.

Principieel punt is dat ieder van deze geldstromen naar en van de collectieve sector omvangrijk genoeg is om te voorzien in een of ander gewenst pakket herverdelende maatregelen. Wel dient opgemerkt te worden dat onze berekeningen geen inzicht geven in intradecielgroep- of intrasectorongelijkheid. Telkens zijn gemiddelde gevolgen voor bepaalde bedrijfsklassen of -groepen berekend. Als gevolg van de hier voorgestelde maatregelen zullen specifieke bedrijfspgroepen of huishoudens meer dan gemiddeld worden getroffen. Overwogen kan worden om in die gevallen toch specifieke compensatieregelingen te treffen.

Conclusie

De essentie van de toepassing van regulerende heffingen is een verandering van de relatieve producenten- dan wel consumentenprijzen. Geheel in overeenstemming met het 'vervuiler betaalt'-beginsel, is het uitdrukkelijk de bedoeling dat de relatieve prijzen van vervuilende activiteiten of produkten worden verhoogd en die van schonere substituten worden verlaagd. Hierdoor komen de werkelijke kosten van de vervuilende activiteiten en produkten beter tot uitdrukking in de prijzen die worden betaald. In hoeverre producenten er uiteindelijk in slagen eventuele kostenverhogingen door stijging van inputprijzen door te berekenen, dan wel omzetsdaling door hogere produktprijzen te compenseren is van tal van factoren zoals de concurrentiepositie, schaal dan wel marktmacht afhankelijk. Een soortgelijke situatie doet zich voor met betrekking tot de huishoudens, die in principe hogere prijzen via de loononderhandelingen kunnen afwentelen in hogere arbeidskosten.

Vanwege dit soort complicerende factoren is elkeraming van de financiële gevolgen van de voorgestelde heffingen met vele onzekerheden omgeven, zeker wanneer het om niet-marginale veranderingen gaat zoals een aantal van de hier voorgestelde heffingen. Door het ontbreken van enig inzicht in al deze terugkoppelingsmechanismen dienen de hier naar voren gebrachte ramingen met de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Dit doet evenwel aan de meer principiële kant van de zaak niets af: de vervuiler dient steeds meer geconfronteerd te worden met de maatschappelijke kosten van zijn of haar vervuiling. Het fiscale instrument is hiervoor weliswaar niet het enige, maar niettemin een uitstekend hulpmiddel.

Jan de Vries
Herman Vollebergh

11. Voor een negatief oordeel zie A.L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal fata morgana, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203 en idem, *ESB*, 8 januari 1992, blz. 39-42. Opgemerkt kan worden dat genoemde auteurs voorbijgaan aan enkele relevante maar complicerende factoren. Ten eerste wordt de positieve impuls van scherpere milieuregeling op de milieuproduktiesector verwaarloosd. Ten tweede wordt slechts ingegaan op de negatieve welvaartseffecten van de bekostiging van een collectieve sector en niet op de positieve effecten via de overheidsuitgaven. Zodoende is slechts sprake van een partiële welvaartsanalyse.