

Financiële instrumenten voor het milieubeleid

Ook het *Nationaal milieubeleidsplan plus* zal bij lange na niet de milieudoelstellingen bereiken die destijds in het rapport *Zorgen voor morgen* zijn voorgesteld. Om de aantasting van het milieu door schadelijke emissies, afval en grondstofuitputting tegen te gaan zou op veel grotere schaal van financiële instrumenten gebruik gemaakt kunnen worden. Deze instrumenten zijn op diverse wijzen inzetbaar bij de bestrijding van een reeks belangrijke milieuproblemen, uiteenlopend van vervuiling van het oppervlaktewater door lozingen tot de uitstoot van uitlaatgassen door het autopark.

DRS. H.R.J. VOLLEBERGH – DRS. J.L. DE VRIES*

In het *Nationaal milieubeleidsplan plus* (NMP-plus) heeft het kabinet zijn politieke voorkeursordening ten aanzien van het milieubeleid geopenbaard. Ondanks enkele aanscherpingen zijn de gekozen doelstellingen echter nog steeds onvoldoende om de reducties te bereiken die zijn bepleit in het rapport *Zorgen voor morgen*¹. Hetzelfde probleem deed zich voor bij het oorspronkelijke *Nationaal milieubeleidsplan* (NMP).

Naast het bepalen van de prioriteit van ecologische ten opzichte van economische doelstellingen is de keuze van het te hanteren beleidsinstrumentarium van minstens even groot belang. In dit opzicht mocht een kentering worden verwacht ten gunste van financiële regulering, gezien eerdere positieve uitlatingen van de minister van Milieubeheer en de meermalen aan de Kamer gedane toezegging dat het NMP-plus hieromtrent duidelijkheid zou verschaffen. Nu blijkt echter dat het NMP-plus slechts een zeer kleine opening creëert. Op korte termijn worden alleen regulerende heffingen overwogen voor enkele specifieke productgroepen zoals gelamineerde verpakkingen, weggooi-pvc, gloeilampen en verf op terpentijn-basis. Voor het overige is onderzoek opnieuw het toverwoord. Ondanks de wijdverbreide roep om meer regulerende financiële instrumenten² is van een werkelijke ommezwaai nog steeds geen sprake.

De Studiegroep Milieu en Economie van het Landelijk Milieu Overleg heeft voorstellen ontwikkeld voor toepassing van zulke instrumenten op ruime schaal³. Het zij op voorhand benadrukt dat deze instrumenten niet in de plaats komen van de huidige regulering, maar deze in een belangrijk opzicht aanvullen. Ze doen een beroep op het financiële eigenbelang van de betrokken marktpartijen.

De voorstellen

De kern van de voorstellen wordt gevormd door het ontwerp van een aantal regulerende financiële instrumenten voor negen belangrijke milieuproblemen van Nederland. De meeste ervan kunnen worden gerubriceerd als

regulerende heffing. Binnen deze categorie is een tweedeling gebruikelijk in emissieheffingen en produktheffingen⁴. De eerste kunnen aan inrichtingen worden opgelegd. Door de heffing zullen de bedrijven hun emissie beperken tot een niveau waarbij de kosten van het voortbrengen van het produkt geminimaliseerd zijn. Bij produktheffingen wordt meestal gedacht aan consumptiegoederen die tijdens het gebruik of in de afvalfase milieuvervuiling veroorzaken. Behalve voor producten in de consumptiesfeer stellen wij ook produktheffingen voor op grondwater, bestrijdingsmiddelen en nutriëntrijk veevoer. Dit zijn producten die geheel of hoofdzakelijk als grondstof of intermediair goed dienen.

De concrete vormgeving van een regulerende heffing hangt af van het nagestreefde doel. In de voorstellen is dit doel afgeleid uit de probleemanalyse in *Zorgen voor morgen*. De bepaling van het heffingstarief en de heffingsgrondslag is steeds cruciaal. Soms is een specifieke substitutie door een ander produkt wenselijk. Het tarief is in zulke gevallen gebaseerd op het onderlinge prijsverschil. Als het doel is volumevermindering van het gebruik van een produkt, dan is het heffingstarief afgeleid uit de gewenste mate van vermindering en de prijselasticiteit. De derde mogelijkheid is tariefstelling gebaseerd op de kosten van preventie- en bestrijdingsmaatregelen op (middel)lange termijn.

Regulerende heffingen vormen zeker niet het enige type financieel instrument dat voor toepassing in Nederland in aanmerking komt. In bepaalde situaties zijn ze niet effectief

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht (EUR) en coördinator van de Studiegroep Milieu en Economie (LMO).

1. RIVM, *Zorgen voor morgen*, Bilthoven, 1988.

2. SER, Advies over het rapport 'Our common future', rapport nr. 89/6; SER, *Advies inzake het Nationaal Milieubeleidsplan*, rapport nr. 89/17; Taskforce Environment and the Internal Market, '1992', *the environmental dimension*, Brussel, 1989.

3. A. Nentjes en J.L. de Vries, *Financiële instrumenten voor het Nederlandse Milieubeleid*, LMO, Utrecht, 1990.

4. SER, op.cit.; J. Schuurman, Het heffingsinstrument in het Nationaal Milieubeleidsplan, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 26 april 1990, blz. 593-601.

of moeten er negatieve gevolgen van worden gevreesd. Zo zullen de kosten van afvalverwerking in de komende jaren fors stijgen. Dit vormt een stimulans voor preventie en hergebruik, maar ook voor dumpingpraktijken en het ontduiken van milieuregels. Extra regulerende heffingen zouden hier dus averechts kunnen werken. In dit geval is het wenselijker om preventie en hergebruik middels inleverpremië financieel aantrekkelijk te maken. Het instrument van verhandelbare emissierechten wordt (opnieuw) bepleit voor verzurende emissies. Een bijkomend aspect van dit instrument is dat een geldstroom via de staatskas ontbreekt, zodat gevolgen voor de collectieve-lastendruk worden vermeden.

Tabel 1 geeft tentatieve schattingen weer van de opbrengsten en van de mate waarin het betreffende milieuprobleem wordt opgelost. Deze schattingen zijn van voorlopige aard. Er is onder meer afgezien van onderlinge overlappingsen en allerhande tweede- en derde-orde-effecten. Zoals altijd zijn de gebruikte elasticiteiten met tal van onzekerheden omgeven. In het navolgende worden de verschillende voorstellen kort besproken, gerangschikt naar emissieheffingen, produktheffingen en overige financiële instrumenten.

Emissieheffingen

Hoe effectief heffingen kunnen zijn blijkt uit de reeds bestaande heffing op metaallozingen. Voor lozing op binnenwateren bedraagt de heffing gemiddeld f 60 per kilo. De emissies zijn daardoor aanzienlijk teruggedrongen. Lozers op Rijkswateren zoals de grote rivieren, de Noordzee, de Deltawateren en de Waddenzee betalen echter geen heffing en veroorzaken 70% van de huidige industriële lozingen. Zogenaamde 'diffuse' bronnen en ook de metalen in het slib van waterzuiveringsinstallaties (waaronder de 'vangst' van luchtzuiveringsapparatuur) vallen nu evenmin onder een heffing. Dit slib vormt een duidelijk voorbeeld van probleemverplaatsing van het ene naar het andere milieucompartment. De emissie naar lucht en water vermindert weliswaar maar het slib raakt zo vervuild dat het onbruikbaar wordt. In dit geval is een integrale heffing op

Tabel 1. Tentatieve schattingen van opbrengsten en effecten van voorgestelde financiële heffingsinstrumenten

Milieuprobleem	Initiële opbrengst (in f mln.)	Opbr. na doorwerking heffing (in f mln.)	Reductie emissie c.q. volume (in %)
Meststoffen	110	0	100 ^a
Nutriënten	230	25	90
Grondwater	1.500	1.100-750	25-50
Bestrijdingsmiddelen	200	60	70
Personenverkeer:			
- belastingherziening	1.000	0	1,6-3,2
- variabilisatie autokst.	0	0	10
- rekeningrijden/ accijnsverhoging	13.200	10.600-7.900	20-40
Energie:			
- financieringsheffing	1.000	1.000	20
- regulerende heffing	18.500	9.000	50
Vluchtige org. stoffen	1.000	500	50
Metalen	150	100	30
Industrieel afval	-70	-43	onbekend
Zure regen (2000)	600	0	75

a. In combinatie met fysieke regulering.

Bron: Financiële instrumenten voor het Nederlandse milieubeleid, LMO, Utrecht, 1990.

alle emissies wenselijk. Dus niet alleen op de lozing van metalen in het oppervlaktewater, maar ook in het slib en liefst ook in de lucht. Zo'n heffing zal bestrijding aan de bron en hergebruik een sterke impuls geven en maakt een nuttige toepassing van zuiveringsslib wellicht opnieuw mogelijk. Het huidige tarief voor metaallozingen op niet-Rijks-water (f 60/kg) kan als uitgangspunt dienen. Dit geeft een initiële opbrengst van circa f 150 mln. Gelet op bestrijdings- en preventiekosten mag hiervan op korte termijn een reductie van 400 tot 500 ton (18%) worden verwacht, na acht jaar oplopend tot ongeveer 800 ton (30%).

De uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) is een voorname oorzaak van ozonvorming in de atmosfeer. Om deze emissies terug te dringen hanteert VROM een convenant-achtige aanpak (Project Koolwaterstoffen 2000). Een groot aantal bedrijfssectoren heeft aangekondigd hun lozingen vóór 2000 minstens te halveren. Daarbij zijn echter diverse clausules ingebouwd met betrekking tot de technische en financiële haalbaarheid en de internationale concurrentiepositie. De onzekerheid omtrent de haalbaarheid van de doelstellingen zou aanzienlijk kunnen verminderen door een financiële prikkel. Gezien de verwachte kosten van bestrijdingsmaatregelen lijkt vooralsnog een tarief van f 5 per kg VOS te kunnen volstaan. Daardoor wordt de grondstofprijs van oplosmiddelen overtroffen, zodat een krachtig motief voor grondstofbesparing ontstaat. De initiële opbrengst is aanzienlijk: circa f 1 mrd. Door het regulerende effect zal dit snel teruglopen tot de helft of minder.

Sinds een jaar of vijf wordt geprobeerd de mestoverschotten terug te dringen. Dit gebeurt met een stelsel van fysieke voorschriften, vooralsnog alleen gericht op fosfaat uit dierlijke meststoffen. Het Studiegroep-voorstel heeft betrekking op fosfaat en stikstof, dierlijke en kunstmest⁵. Een ander essentieel verschil met het huidige beleid is dat vanaf het begin onderscheiden wordt tussen nuttig en overmatig mestgebruik. Het overmatige of surplusgebruik moet in een beperkt aantal jaren tot nul worden teruggebracht. Een regulerende heffing, geheven over dit surplus, kan hieraan bijdragen. Een tarief van f 10 per ton surplus-mest bij voorbeeld heeft een duidelijk regulerend effect. Voor de boer wordt het aantrekkelijk om zijn totale meststoffengebruik te optimaliseren. Akkerbouwers zullen vooral hun gebruik van dierlijke mest beperken en veehouders hun kunstmestgebruik. De ammoniakemissie zal verminderen omdat het voordelig wordt ammoniak in de grond te brengen in plaats van nutteloos te laten verdampen⁶.

Produktheffingen

Ons energieverbruik op basis van fossiele brandstoffen is de grootste oorzaak van de uitstoot van kooldioxide, de hoofdverantwoordelijke voor de wereldwijde klimaataantasting. Voor energiegebruik is de werkzaamheid van financiële prikkels ondubbelzinnig bewezen. In de jaren na de eerste en tweede oliecrisis werd de trend doorbroken dat economische groei met groter energieverbruik gepaard gaat. Maar sinds de energieprijzen zijn teruggezakst tot het niveau van de jaren zestig, is het met deze trendbreuk gedaan. Het energieverbruik neemt absoluut en relatief opnieuw toe en energiebesparing wordt als onrendabel

5. Zie tevens F.J. Dietz en N.J.P. Hoogvorst, Naar een effectief en efficiënt meststoffenbeleid, *ESB*, 24 mei 1989, blz. 512.

6. Overigens kan niet worden volstaan met een surplusheffing als enig instrument. Fysieke regulering in de vorm van stapsgewijs aangescherpte toedieningsnormen blijft noodzakelijk om aan de mesttoediening een bovengrens te stellen. Aanvulling is mogelijk met andere financiële instrumenten, zoals een regulerende produktheffing op nutriënten in veevoer.

beschouwd. De laatste kabinetsplannen zijn erop gericht de investeringen in energiebesparing en stromingsenergie te stimuleren middels extra regelgeving, afspraken en een jaarlijkse subsidiestroom van f 450 mln. uit de algemene middelen. Het is echter zeer de vraag of deze voorstellen (afgezien van het nog onvoorspelbare Koeweit-effect) toereikend zijn om de beoogde f 3,5 mrd. investeringen per jaar uit te lokken.

Wij stellen hier een combinatie van subsidiëring en prijsverhoging voor. Met een financieringsheffing op fossiele brandstoffen die circa f 1 mrd. oplevert, vangt men twee vliegen in één klap: een bronbelasting op de veroorzaken-de stof en voldoende subsidiemiddelen om de benodigde investeringen uit te lokken.

Op langere termijn en in internationaal verband kan deze financieringsheffing worden omgebouwd tot een regulerende heffing⁷. Hiermee kan de prijs van fossiele brandstoffen (vóór de Koeweitcrisis: 2,6 ecu/GJ) worden afgestemd op de lange-termijnkosten van schone energie, die circa zes ecu per GigaJoule bedragen⁸. Op basis van een lange-termijn-prijselasticiteit van -0,5 mag hiervan een halvering van het energieverbruik en de CO₂-emissie worden verwacht. De heffingsopbrengst (initieel f 18,5 mrd., later f 9 mrd.) zal, anders dan de kartelwinsten in de jaren zeventig, terechtkomen in de overheidskas. Daar dient een overeenkomstige verlaging van andere belastingen tegenover te staan.

Beperking van het wegverkeer met behulp van financiële instrumenten is binnen het verkeers- en vervoersbeleid al enkele jaren in overweging, maar komt uiterst moeizaam op gang. De Tweede Kamer is reeds meermalen terugschrokken voor effectuering van prijsprikkels. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door gebrek aan overeenstemming over de doelstellingen van het verkeers- en vervoersbeleid maar vooral ook van specifieke instrumenten.

De Studiegroep-voorstellen zijn gericht op een zo groot mogelijke beperking van het wegverkeer en bestaan uit een combinatie van (bekende) financiële instrumenten. Op korte termijn kan worden begonnen met volledige afschaffing van belastinguitgaven ten behoeve van autorijders en met variabilisatie van autokosten. Hiervan mag een vermindering van het toekomstige wegverkeer met 11 à 13% worden verwacht. Dat is een duidelijk effect, maar onvoldoende om de groeitendens van het wegverkeer te doorbreken.

Het krachtigste financiële instrument is het verhogen van de variabele autokosten door algemene invoering van rekening rijden dan wel een aanzienlijke stijging van de brandstofaccijns⁹. Een verhoging van de variabele autokosten met gemiddeld 50% zal, uitgaande van een prijselasticiteit van -0,4, leiden tot 25 à 30 mrd. minder voertuigkilometers. Een deel van de opbrengst (initieel f 13 mrd., op termijn f 10 mrd.) kan worden gebruikt ter stimulering van openbaar vervoer, carpooling, fietsverkeer en dergelijke. Er mag dan een tweemaal zo groot regulerend effect worden verwacht, terwijl de opbrengst daalt tot f 8 mrd. Evenals bij energie dient deze aanzienlijke opbrengst gecompenseerd te worden door lastenverlichting elders.

De totale reductie bij gecombineerde toepassing van deze instrumenten is veel groter dan die waarin het overheidsbeleid nu voorziet, maar nog steeds kleiner dan op grond van *Zorgen voor morgen* noodzakelijk is. Om een absolute inkrimping van het wegverkeer te bereiken zijn naast financiële ook andere instrumenten noodzakelijk, zoals beperking van wegeaanleg en tunnelbouw en parkeermaatregelen.

De onttrekking van ongeveer 1300 mln. m³ grondwater per jaar veroorzaakt op omvangrijke schaal verdroging van natuurgebieden. Het is daarom wenselijk de benutting van grondwater zoveel mogelijk te vervangen door gebruik van oppervlaktewater en waar mogelijk het watergebruik als

zodanig terug te dringen. Financiële regulering zou alle gebruikers moeten betreffen, met de drinkwaterbedrijven (60%), industrie (20%) en landbouw (15%) als belangrijkste groepen. Benutting van oppervlaktewater vormt voor de drinkwatervoorziening en industriële toepassingen in het algemeen een goed alternatief, maar is veelal duurder vanwege extra zuiveringskosten. Een effectieve regulerende heffing moet dit prijsvoordeel wegnemen.

Grondwaterwinning door boeren vindt in Oost- en Zuid-Nederland op ruime schaal plaats, ook in situaties waar dit nauwelijks extra opbrengsten oplevert. De gratis beschikbaarheid van grondwater is hier debet aan. Een heffings-tarief van f 1/m³ zou op den duur in alle sectoren de grondwateronttrekking met 25 tot 50% kunnen terugdringen, deels door verschuiving naar gebruik van oppervlaktewater en deels door vermindering van (grond)watergebruik.

Met name in Zweden zijn recent gunstige ervaringen opgedaan met financiële regulering van de toepassing van chemische bestrijdingsmiddelen. Het gebruik is daar binnen enkele jaren met 40 à 50% teruggedrongen, grotendeels dank zij een heffing bestaande uit een vast bedrag per behandelde hectare (die op basis van de aanbevolen dosering wordt omgerekend in een prijs toeslag)¹⁰. Andere tariefvormen zijn een procentuele toeslag op de prijs of een heffing naar rato van de milieuschadelijkheid van ieder middel. Als de ministers van Landbouw en Milieubeheer hun toezegging gestand doen om de meest schadelijke stoffen binnenkort te verbieden, ligt de laatste vorm minder voor de hand. Het doel van een regulerende heffing is dan het terugdringen van het gebruik van de resterende middelen.

De kosten van bestrijdingsmiddelen bedragen in de akkerbouw momenteel ongeveer 10% van de geldelijke gewasopbrengst. Als deze kosten stijgen, wordt het aantrekkelijk het middelengebruik te beperken door toepassing van milieuvriendelijke gewasbeschermingsmethoden of andere teelttechnieken. Ook zouden akkerbouwers een zekere opbrengstvermindering kunnen accepteren. Voorlopige berekeningen wijzen uit dat een heffing van 100% op de verkoopprijs kan leiden tot 70% minder gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, dat is de volgens *Zorgen voor morgen* minimaal noodzakelijke reductie.

Overige financiële instrumenten

Voor industriële afvalstoffen stellen we een vorm van beloning middels een stelsel van inleverpremie voor. Deze categorie zal in de toekomst het grootste deel van de nog te storten afvalstoffen uitmaken. De inleverpremie worden uitgekeerd door op te richten regionale centra die kwaliteitscontroles uitvoeren en zorg dragen voor de eindverwerking, inclusief hergebruiksbestemmingen. Een basispremie van circa f 10 per ton kan dienen als prikkel om afval daar in te leveren waar het hoort (bij de regionale centra), zonder afvalimport uit te lokken of afvalpreventie te ontmoedigen. De premiehoogte moet fors oplopen voor

7. Hoewel de CO₂-emissie het voornaamste probleem veroorzaakt, wordt het gebruik van fossiele brandstoffen als heffingsgrondslag voorgesteld. Vandaar dat deze heffing onder de produktieheffingen gerangschikt is.

8. Emissieverschillen per brandstofsoort kunnen in tariefverschillen worden vertaald. Dan wordt elektriciteit 7-8 ct/kWh duurder en aardgas 20 ct/m³.

9. Beide instrumenten hebben hun specifieke voor- en nadelen (technische haalbaarheid, differentiatie naar tijd en plaats, uitvoerbaarheid op Nederlandse dan wel Europese schaal).

10. H. Hegeman en A. Vos, *Prikkel of pressie? Beleidsinstrumenten voor het terugdringen van bestrijdingsmiddelen*, VU, Amsterdam, 1989.

afval van betere kwaliteit. Dit creëert voor afvalproducenten en -distributeurs een reële stimulans hun afval zodanig af te leveren dat de mogelijkheden voor hergebruik worden vergroot. Te verwachten effecten zijn een betere scheiding van afvalstromen door de producenten, betere test- en controletechnieken bij de distributeurs en op den duur produktvernieuwingen, gericht op afvalpreventie en -hergebruik.

De kosten van de basispremie en het netwerk van regionale centra zijn geschat op f 70 mln. initieel, te dekken door bescheiden financieringsheffingen op enkele van de meest gangbare afvalstoffen. Aangenomen is dat de hogere kwaliteitspremies kunnen worden gedekt uit de opbrengst van de secundaire grondstoffen.

In 1988 heeft de Commissie-Boorsma voorstellen uitgewerkt voor een systeem van verhandelbare emissierechten voor verzurende emissies. Het stelsel leidt tot een lastenegalitatie over alle lozers door 'subsidiëring' van sommige maatschappelijke sectoren door andere. Dit bleek politiek niet haalbaar. Kostenegalitatie is echter niet noodzakelijk verbonden met het instrument van verhandelbare emissierechten. De Studiegroep bepleit heroverweging, te meer omdat recente studies bevestigen dat dit instrument meer efficiënte en brongerichte oplossingen kan uitlokken dan het huidige verzuringsbeleid¹¹.

Optimaliteit en haalbaarheid

In hoeverre de hier ontwikkelde voorstellen de toets der kritiek kunnen doorstaan is natuurlijk een open kwestie. Een aantal van de belangrijkste, veel gehoorde algemene bezwaren kan echter al op voorhand worden weerlegd. Enkele van deze bezwaren zijn:

- de overheid mag wel randvoorwaarden opleggen aan productie en consumptie in de vorm van fysieke regulering, maar dient zich verder te onthouden van bemoeienis met de prijsvorming op de markten ten einde de economie zo min mogelijk te verstoren;
- financiële regulering met behulp van sectorspecifieke heffingen die als subsidie worden teruggeploegd zijn het zoveelste voorbeeld van het schadelijke 'rondpompen van geld';
- meer financiële instrumenten ten behoeve van het milieubeleid frustreren een adequate afstemming in de algemene belasting- en uitgavenpolitiek;
- financiële bemoeienis op een dergelijke schaal verdraagt zich niet met randvoorwaarden die door de Europese Gemeenschap worden opgelegd.

Verschillende van de genoemde bezwaren miskennen in feite de invloed van fysieke regulering op de allocatie. Met name de verborgen beleidskosten verbonden aan fysieke regulering dienen integraal meegewogen te worden bij vraagstukken van optimale allocatie. Aan fysieke regulering is immers ook een prijskaartje verbonden, naar schatting zo'n f 3,7 mrd. in 1994¹². De vraag is gerechtvaardigd of op deze wijze de marginale milieugulden wel optimaal wordt besteed. Het zou verre te prefereren zijn bij ieder beleidsdoel te overwegen welk instrument dit doel het beste en tegen de laagst mogelijke kosten dichterbij brengt.

Een belangrijk argument vóór milieuheffingen is dat dergelijke door de overheid opgelegde heffingen een prijskaartje hangen aan het gebruik van (delen van) de opvangcapaciteit van het milieu¹³. Hetzelfde geldt voor andere regulerende financiële instrumenten. De inadequate weerspiegeling van de maatschappelijke kosten door de huidige prijzen rechtvaardigt actieve en directe bemoeienis van de overheid met de prijsvorming. Een dergelijke bemoeienis is inderdaad geenszins allocatief neutraal. Sterker nog,

zulk overheidsoptreden bedoelt juist een optimale allocatie te bevorderen.

Een adequate afweging van de voorgestelde instrumenten in het kader van de algemene belasting- en uitgavenpolitiek is zeker gewenst. De opbrengsten ervan zijn dusdanig hoog dat de collectieve sector zonder gelijktijdige belastingverlaging elders al te veel zou expanderen. Door bij voorbeeld de inkomsten- en vennootschapsbelasting of de btw te verlagen, kunnen bovendien de gevolgen rechtvaardiger worden verdeeld. Een gedeelte van de opbrengsten dient daarbij een aanvullende milieubestemming te krijgen om de ecologische modernisering daadwerkelijk van de grond te tillen.

Van geheel andere aard is de vraag waar de afstemming van de voorstellen in het kader van de algemene belasting- en uitgavenpolitiek het beste zou kunnen plaatsvinden. In principe pleiten wij voor afstemming op het Ministerie van Financiën, te meer daar ook allerhande fiscale haalbaarheidsvragen aan de orde zijn¹⁴. Anderzijds is tot op heden het klimaat op dit ministerie bepaald niet gunstig geweest als het ging om de inpassing van financiële milieubeleidsinstrumenten. Het is dus van het grootste belang dat de minister van Financiën een vertrouwenwekkend initiatief ontplooit. Ongetwijfeld zal dan de bereidheid bij VROM groeien een en ander beter af te stemmen. Nu missen beide partijen een uitmuntende kans om tot een meer integrale afweging te komen van de financiële en instrumentele aspecten van het milieubeleid.

Ten aanzien van het laatstgenoemde bezwaar lijkt sprake te zijn van overdreven preventieve angst. De beleidsontwikkeling op dit gebied is zowel in andere EG-lidstaten als bij de EG zelf nog niet afgerond. De precieze gevolgen van EG-regels voor de toepassing van financiële instrumenten in het milieubeleid zijn dus niet volledig te traceren. Wel is het van het grootste belang dat een aantal van de hier voorgestelde instrumenten in EG-verband een ruimere toepassing zou kunnen krijgen.

Ons uitgangspunt is dat publieke heffingen onvermijdelijk allocatieve effecten oproepen¹⁵. Zoals de hoge prijs voor arbeid arbeidsbesparende technologie heeft gestimuleerd, zo zal een hoge prijs voor milieu-inputs milieu-aantasting onaantrekkelijk maken. Het is niet te hopen dat teleurstelling over tekortschietende doelstellingen leidt tot een zeker zo vernietigende besluiteloosheid over adequate instrumenten. Het zou niet de eerste keer zijn dat voorgenomen beleid gesmoord wordt in oeverloze debatten, uitgeholde maatregelen of het zoveelste onderzoek naar hetzelfde. Aan kennis over milieumaatregelen is niet zoveel gebrek, wel aan de moed om deze aan te wenden.

Herman Vollebergh
Jan de Vries

11. P. Okken, Emissies bestrijden of energiehuishouding aanpassen? *Lucht en Omgeving*, maart 1989; D. Wiersma, *De efficiëntie van een marktconform milieubeleid*, Groningen, 1989.

12. Van de f 6,7 mrd. extra milieukosten in 1994 volgens het NMP bestaat f 3,5 mrd. uit verborgen beleidskosten. In het NMP+ liggen deze cijfers op f 7,7 respectievelijk f 3,7 mrd.

13. Vgl. J. Krozer en H.R.J. Vollebergh, Het failliet van de milieuheffing. *Leve de milieuheffing!*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 31 mei 1990, blz. 829-837.

14. J. Krozer en H.R.J. Vollebergh, op.cit.

15. A.B. Atkinson en J.E. Stiglitz, *Lectures on public economics*, Londen, 1980; T.R. Muzondo, K.M. Miranda, A.L. Bovenberg, *Public policy and the environment, A survey of the literature*, IMF, juni 1990.