

# Gezocht: energieke energieheffingen

H.R.J. Vollebergh\*

**V**oorstellen om de belastingheffing te 'ecologiseren' zijn pas zinvol als de heffingen specifiek betrekking hebben op milieubelastende stoffen, als er voldoende substitutiemogelijkheden zijn en als het milieudoel tegen de laagste maatschappelijke kosten wordt bereikt. De heffingsopbrengsten zijn van secundair belang. Aan de hand van deze criteria worden de voorstellen van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen en de voorgestelde ombouw van de Wabm-heffing geëvalueerd.

In recente discussies komt nogal eens het beeld naar voren dat de publieke heffingen louter op de productiefactoren kapitaal en arbeid zouden drukken en niet op milieu. Dit is een te simpele voorstelling van zaken. Zo bestaan natuurlijk al sinds lange tijd expliciete milieuheffingen, zoals de heffing in het kader van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) en de waterzuiveringsheffing, maar ook impliciete milieuheffingen, zoals de brandstofaccijnzen. In hoeverre publieke heffingen ook zijn aan te merken als milieuheffingen of kunnen worden 'geëcologiseerd', kan het beste worden bepaald aan de hand van de vraag of en in hoeverre een heffing ook een of ander, nader te specificeren milieudoel dient. In het navolgende wordt eerst nagegaan hoe de roep om ecologisering van de belastingheffing het beste kan worden begrepen. Vervolgens worden enkele voorstellen onderzocht die deze roep nader concretiseren. Het betreft hier de momenteel in discussie zijnde ombouw en lastenverhoging van de Wabm-heffingen en de wenselijkheid van een regulerende energieheffing zoals onderzocht door de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen<sup>1</sup>. In het tweede deel van dit artikel worden de voorstellen getoetst aan de criteria: doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit.

## Ecologisering van de belastingheffing

Bij een doel-middelanalyse van de bekostigingssystematiek van de overheid vanuit milieuperspectief, zijn in principe alle publieke heffingen object van studie<sup>2</sup>. Onder publieke heffingen worden hier alle heffingen verstaan die op enigerlei wijze van overheidswege gedwongen aan de burgers worden opgelegd, hetgeen betekent dat zowel retributies, specifieke dan wel algemene bestemmingsheffingen alsook belastingen tot deze categorie worden gerekend. Ten einde het begrip ecologisering van de belastingheffing nader inhoud te geven, zal ik allereerst een drietal uitgangspunten specificeren. Het eerste uitgangspunt is milieukundig van aard. Onvermijdelijk worden in de productie en consumptie basisstoffen, zoals koolstof en stikstof, verbruikt

die bijna altijd wel ergens in de productie- en consumptieketen problemen veroorzaken. Niet voor niets kent het milieubeleid een operationalisering van milieudoelen in de vorm van reductiepercentages van dergelijke (combinaties van) stoffen. Voorbeelden in het kader van het energiebeleid zijn zure regenemissies (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>) en kooldioxide (CO<sub>2</sub>). Verder treedt vaak vervuiling op bij de winning en het transport van energiedragers en komen in het afvalstadium stoffen vrij, zoals vliegasslakken bij kolenverbranding<sup>3</sup>.

Het tweede, economische uitgangspunt is gebaseerd op de stelling uit de economische theorie dat vrijwel alle publieke heffingen behalve inkomenseffecten ook substitutie-effecten oproepen en daarvoor op enigerlei wijze het gebruik reguleren. Een fraai voorbeeld in dit verband is de tabaksaccijns waarvan uit onderzoek blijkt dat een hogere prijs – in tegenstelling tot de gangbare opvatting – wel degelijk invloed uitoefent op het gebruik van tabak, ondanks het verslavingskarakter wat het effect aanzienlijk mitigeert. Zo lijken ook de bestaande energieheffingen in de OESO-landen hun reguleringseffect te hebben, aangezien per saldo het energie-

\* De auteur is verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) en de vakgroep Economische Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een inleiding op een conferentie georganiseerd door de Wiardi Beckman Stichting/Anne Vondeling Stichting, 27 februari 1992. Met dank aan A.G.J. Haselbekke, A. Henderson en L.G.M. Stevens voor commentaar.

1. Zie *Wijziging van het hoofdstuk Financiële bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieubygiëne enz.*, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 405, in het bijzonder nrs. 1-2, 5, 10 en B; Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrapportage*, Den Haag, 1992.

2. Zie voor dit doel-middeperspectief met betrekking tot het milieubeleid H.R.J. Vollebergh, *Vervuilen schaaft, betalen baat*, *ESB*, 20 november 1991, blz. 1156-1160.

3. Een uitgebreid overzicht van de vele met de toepassing van met name fossiele brandstoffen gepaard gaande milieuproblemen geeft de OESO, *The state of the environment*, Parijs, 1991, blz. 230-237.

gebruik in landen met hoge heffingen, zoals Japan, per eenheid bnp aanzienlijk lager is dan in landen met lage heffingen, zoals de Verenigde Staten<sup>4</sup>. Van daar dat publieke heffingen in principe een goed aangrijpingspunt voor milieupolitiek zijn.

Tot slot dient nog het fiscale uitgangspunt in ogen-schouw te worden genomen. Het grootste probleem in dit verband is dat adequaat toezicht en controle mogelijk moeten zijn. Aangezien, zoals hiervoor be-toogd, in het milieubeleid veelal stofstromen van be-lang zijn, betekent dit dat idealiter een directe kop-peling gelegd zou moeten kunnen worden tussen de fysieke kringloop en de geldkringloop waar de heffingen op zijn gericht. Dit maakt met name ver-buiksbelastingen tot een bruikbaar instrument, in het bijzonder accijnsheffingen. Hiermee kan name-lijk, indien gewenst, zeer specifiek worden ge-stuurd. Bovendien bestaat een uitgebreide expertise op het gebied van de controle, zoals bij de tabaks-en alcoholaccijns.

Ecologisering van de belastingheffing kan zodoen-de worden geoperationaliseerd als het instrumen-teel gebruik van publieke heffingen voor milieudoelen. Dit impliceert dat bij de vormgeving van een publieke heffing zoveel mogelijk wordt getracht een relatie te leggen met een of ander na te streven mi-lieudoel. Dit vraagt om helderheid ten aanzien van de doelstelling en het beoogde regulerende effect, en daarnaast een afweging of met behulp van ande-re instrumenten het betreffende doel niet beter be-reikt zou kunnen worden. Kortom, ecologisering van de belastingheffing is geen doel op zich!

### **Naar een regulerende energieheffing?**

Zoals gesteld, wordt ecologisering van de belasting-heffing momenteel zowel in verband gebracht met de ombouw en lastenverhoging van de Wabm-hef-fingen als met de voorstellen van de Stuurgroep voor een regulerende energieheffing. In de tabel zijn zowel de bestaande Wabm-heffing als de be-langrijkste (wets)voorstellen gerangschikt naar hun belastingtechnische *vormgeving* skenmerken. Ge-meenschappelijk kenmerk is dat steeds op enigerlei wijze sprake is van belastingheffing op energie. Niet-temin bestaan er grote verschillen tussen de voor-stellen ten aanzien van grondslag, tarief en vrijstel-lingen waardoor steeds op andere wijze substitutie-effecten in het geding zullen zijn. In het navolgende zal ik de voorstellen bespreken tegen de achter-grond van bestaande inzichten in energiemarkten gekoppeld aan een viertal criteria die gangbaar zijn in het doel-middelperspectief, te weten doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en (wettelij-ke) legitimiteit<sup>5</sup>.

### **Doelgerichtheid**

De vraag naar de doelgerichtheid heeft betrekking op de beoogde substitutie-effecten, ofte wel de aard van het uiteindelijk te bereiken (milieu-)beleids-doel. Het antwoord op deze vraag bepaalt het belas-tingobject, de maatstaf van heffing en de belasting-grondslag (eerste drie rijen tabel 1). Grosso modo is er een tweetal mogelijke redenen voor sturing van het energieverbruik<sup>6</sup>. Sturing kan plaatsvinden van energieverbruik in het algemeen, bij voorbeeld van-wege de aanname dat energie uitputbaar is. Maar sturing is ook mogelijk op specifieke energiesoor-

ten, bij voorbeeld omdat een energiedrager uitput-baar is of omdat er emissies vrijkomen bij het ge-bruik ervan.

Als lange-termijndoel van duurzaam energiebeleid kan het beste het bevorderen van de overgang van het gebruik van fossiele naar niet-fossiele energie worden gepostuleerd. Het eerste argument hiervoor is dat uitputting van energie in het algemeen niet het belangrijkste probleem lijkt. Vooralnog is de (potentiële) omvang van de stromingsenergie van zon en wind dermate groot dat benutting hiervan tot in lengte van dagen een betrouwbaar alternatief voor de bestaande energiebronnen vormt<sup>7</sup>. Daaren-tegen veroorzaken de momenteel toegepaste ener-giedragers, in het bijzonder die van fossiele brand-stoffen, nu al vele problemen in de keten van win-ning tot verbranding.

Er is nog een tweede reden voor specifieke sturing. Indien werkelijk sprake zou zijn van energie als uit-putbare hulpbron dan zou men volgens de bekende regel van Hotelling mogen verwachten dat de reële energieprijis (zeg olieprijs) ook zou stijgen<sup>8</sup>. Volgens deze theorie zal een gegeven hoeveelheid schaarse hulpbron bij voortgaande uitputting een steeds ho-gere marktprijs met zich meebrengen. Dit is ook een belangrijke kernveronderstelling in het lange-termijnreferentiescenario van het CPB waarmee de (milieu-)effecten van de voorstellen van de Stuur-groep werden berekend. Hier wordt uitgegaan van een stijging van de reële olieprijs van 4% en van steenkool en gas van 3% per jaar voor een eenheid energie in de komende 25 jaar<sup>9</sup>.

Het is echter opvallend – en behoeft dus nadere ver-klaring – dat de reële olieprijs in de twintigste eeuw per saldo juist niet of nauwelijks is gestegen (zie fi-guur 1). De cruciale veronderstelling in de theorie van Hotelling is dat de hoeveelheid van een hulp-bron gegeven en bekend is en bovendien van een uniforme kwaliteit. Aan deze voorwaarde bleek niet voldaan. Met name niet omdat hogere prijzen diver-se terugkoppelingseffecten genereren. Zo is onder invloed van de hogere marktprijzen in de jaren ze-ventig en tachtig de aangetoonde wereldoliereserve alleen maar toegenomen, terwijl deze recentelijk, bij lagere prijzen weer is gedaald. Ten tweede veroor-zaakten de hoge energieprijzen een aanzienlijke prikkel tot toetreding. Nieuwe olieproducenten

4. Vergelijk S. Cossen en H.R.J. Vollebergh, Towards a glo-bal excise on carbon, *National Tax Journal*, jg. 45, 1992, blz. 23-36.

5. De laatste drie criteria komen ook naar voren in de *Eind-rapportage*, op.cit. Het doelgerichtheidsaspect blijft in dit rapport impliciet.

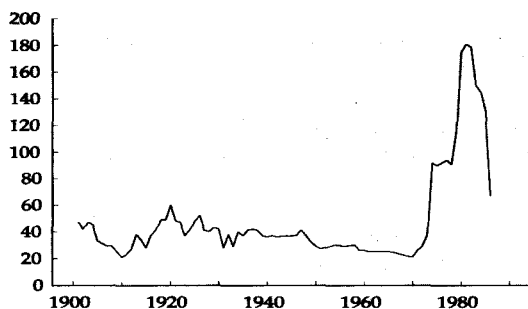
6. Nader hierover H.R.J. Vollebergh, Broeien op een Euro-pese energieheffing, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 22 au-gustus 1991, blz. 1173-1180.

7. Voor een uitstekend lange-termijnoverzicht van het ener-giegebruik zie L.A. Girifalco, *Dynamics of technological change*, New York, 1991, blz. 176-229.

8. Zie bij voorbeeld P. Neher, *Natural resource economics*, Cambridge, 1990. Radetzki gaat nader op dit vraagstuk in. Zie haar Long-run factors in oil price formation, in: L.A. Winters en D. Sapsford (red.), *Primary commodity prices: economic models and policy*, Cambridge, 1990, blz. 157-179.

9. CPB, *Economische gevolgen op lange termijn van heffin-gen op energie*, Werkdocument nr. 43, Den Haag, 1992, blz. 21-30.

**Figuur 1.**  
**Index van de**  
**reële olieprijs,**  
**1977-9 = 100**



Bron: M. Radetzki, Long-run factors in oil price formation, in L.A. Winters en E. Sapsford (red.), *Primary commodity prices: economic models and policy*, Cambridge, 1990, blz. 161.

(Mexico, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen) betraden de markt en ondergroeven het OPEC-kartel dat de olieprijsen zo had opgedreven. Ten derde bleek ook brandstofsubstitutie als gevolg van een expliciete diversificatiepolitiek in veel olie-importerende landen mogelijk. De relatieve inzet van nucleaire brandstof, waterkracht, gas en kolen is in vele landen dan ook belangrijk toegenomen.

Bij voorspellingen met betrekking tot toekomstige energieprijzen spelen verwachtingen een grote rol. Interessant genoeg blijkt uit enquêtes onder deskundigen dat er vooral sprake is van korte termijn adaptieve verwachtingen: hoe hoger de feitelijke (verandering) in de olieprijs, hoe hoger de 'projectieprijs' en vice versa<sup>10</sup>. Indien echter de ontwikkelingen in de gehele twintigste eeuw als uitgangspunt worden genomen lijkt de verwachte 3-4% groei van de reële fossiele brandstofprijs een nogal excentrieke aanname van het CPB<sup>11</sup>. Belangrijker nog is dat de aanname van uitputbaarheid kennelijk de nodige nuancering behoeft, te meer daar substitutiemogelijkheden op lange termijn veel groter zijn dan gewoonlijk wordt aangenomen. Concluderend meen ik dat niet zozeer de uitputbaarheid als het belangrijkste milieu-probleem moet worden gezien, maar veeleer de emissies die tot op zekere hoogte onvermijdelijk samengaan met het gebruik van met name fossiele energiedragers. Sturing kan dan ook het beste hierop worden gericht en niet op algemene energiebesparing.

Indien de voorstellen, zoals deze in de tabel zijn gerangschikt, op dit uitgangspunt worden beoordeeld, dan blijkt dat de beoogde substitutie kennelijk divers is. De voorgestelde heffingen hebben veelal een hybride karakter. De heffing in het kader van de Wabm en in de voorstellen van de Stuurgroep is vooral gericht op fossiele brandstoffen, respectievelijk zonder en met belast non-energetisch gebruik, en is dientengevolge specifiek met betrekking tot de energiebronnen. Ook creëert de voorgestelde grondslag – voor de helft gebaseerd op koolstofinhoud – mogelijkheden voor meer emissiegerelateerde sturing. Zeker in combinatie met een intelligente teruggaafregeling, zoals voor rookgasontzwaveling bij de bestaande Wabm-heffing, is het mogelijk dergelijke inputheffingen een emissiegebonden karakter te geven. Helaas zijn op dit punt maar zeer ten dele voorstellen gedaan, en blijft in sommige gevallen het regulerende karakter zelfs uitgesproken

zwak, zoals in het voorstel waarin belangrijke vormen van (fossiel) energieverbruik buiten de heffing vallen (C-variant Stuurgroep), dan wel waarin een hulpgrondslag wordt geïntroduceerd (notitievoorstel).

### **Doeltreffendheid**

Gegeven een veronderstelde overeenstemming over het gewenste doel, is een volgende vraag of het doel ook kan worden bereikt met het desbetreffende instrument. Met andere woorden, is een regulerende energieheffing in principe een doeltreffend instrument? Een antwoord op deze vraag valt in twee delen uiteen. Enerzijds of dit instrument als zodanig geschikt is, anderzijds of dit ook geldt voor een specifiek gekozen uitwerking. Gegeven de aannemelijkheid van een elastische, dat wil zeggen prijsgevoelige energieconsumptie, kan het antwoord op de eerste vraag bevestigend zijn. Uit figuur 2 valt af te lezen dat de (olie)prijsschok van de jaren zeventig onder meer heeft geleid tot een ont koppeling van productiegroei en energievraag. Kennelijk wordt thans energie-extensiever geproduceerd dan voorheen.

Het wekt dus weinig verwondering dat in dit verband met name aan de prijselasticiteit als informatievariabele een zeer grote waarde wordt gehecht. Bij het hanteren van (marginale) prijselasticiteiten is de nodige voorzichtigheid echter op zijn plaats. Zo bestaat er veelal een groot verschil tussen prijselasticiteiten voor het energiegebruik in het algemeen en voor de met specifieke energiedragers gepaard gaande emissies in het bijzonder. De gevonden waarde voor de eerste is veelal laag, variërend tussen -0,2 en -0,5, terwijl voor koolstof wel waarden van rond de -0,7 zijn gevonden<sup>12</sup>.

Een andere complicatie betreft verschillen in korte- en lange-termijnelasticiteiten. Op lange termijn is het veelal mogelijk om door middel van technologische aanpassingen en bij het doen van vervangingsinvesteringen aanzienlijk grotere reducties te bewerkstelligen dan op korte termijn, waarbij een veel groter deel van de produktietechnologie vastligt. En dit geldt in het bijzonder voor specifieke bestrijdingstechnologie. Ook dat valt uit figuur 2 af te lezen, waar voor SO<sub>2</sub>-emissies, met name als gevolg van specifieke bestrijdingstechnologie, aanzienlijk betere resultaten zijn bereikt dan bij de andere emissies. Juist de mogelijkheid tot inzet van bestrijdingstechnologie vergroot de effectiviteit van emissiereductie op een wijze die niet (ex ante) in de prijselasticiteit van energie in het algemeen tot uitdrukking komt.

Dergelijke onzekerheden zijn symptomatisch voor de toepassing van het heffingsinstrument en wor-

10. Zie A. Manne e.a., The 1991 International Energy Workshop; the poll results and a review of papers, *OPEC Review*, 1991, blz. 389-411.

11. Bijkomend gevolg is dat zodoende ook de inschatting van het rendement van emissiereductiedoelstellingen en dus de verwachte energiebesparing in het referentiescenario en de beleidscenario's twijfelachtig zijn (zie laatste regel tabel).

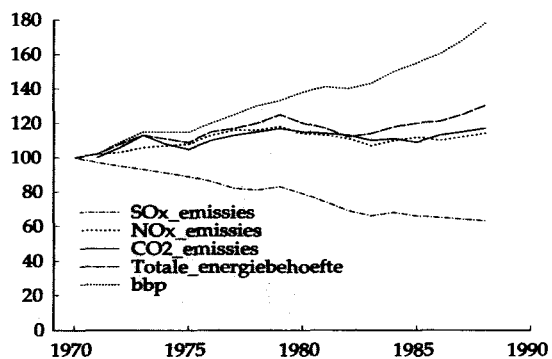
12. P. Hoeller en J. Coppel, *Energy taxation and price distortions in fossil fuel markets*, OESO, Parijs, 1992 vonden in een internationaal vergelijkend onderzoek een koolstofelasticiteit van -0,75.

den nog versterkt doordat veelal niet of slechts op indirecte wijze rekening wordt gehouden met de gevolgen van productiegroei. Inschatting van de effectiviteit van dit instrument op basis van louter ex post geschatte prijselasticiteiten is daarom aan grote beperkingen onderhevig, zeker indien niet marginale veranderingen van energieprijzen in het geding zijn zoals in de Stuurgroepvoorstellen. Bezien we de voorstellen uit de tabel op dit punt dan blijkt dat nog onvoldoende duidelijk is in hoeverre de heffingen de kansen voor regulering ook daadwerkelijk benutten. Een koolstofheffing of zelfs een hybride heffing, maar met een teruggaafregeling voor het koolstofdeel, kan bij voorbeeld het koolstofemissie-reducerendement aanzienlijk doen verbeteren, terwijl de prikkel tot brandstofreductie blijft bestaan<sup>13</sup>. De ad valorem grondslag van de C-variant van de Stuurgroep geeft nog de minste aanknopingspunten voor een specifiek sturingsbeleid, aangezien hier slechts substitutieprikkels worden gegeven ten aanzien van de omvang van het energiegebruik en niet naar de soort energiedrager.

### Doelmatigheid

Een belangrijke vraag is of een regulerende energieheffing als instrument ook het gestelde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten dichterbij brengt. Deze doelmatigheidsvraag is lastig te beantwoorden en wordt hier strikt beperkt tot de keuze van een instrument en zijn vormgeving om een gegeven doel te bereiken. De doelmatigheidsvraag betreft dan een partiële analyse, waarbij voorbij kan worden gegaan aan de baten van het te bereiken doel. Zodoende betekent het optreden van welvaartsverlies bij introductie of verhoging van een heffing nog niet dat ook per saldo, rekening houdend met de baten van deze heffing, een welvaartsverlies optreedt.

In verband met het energiegebruik lijkt het heffingsinstrument geen slechte keus<sup>14</sup>. De relatie tussen fossiele brandstofemissies en de aard van de milieuschade is niet extreem en vraagt derhalve niet om zeker resultaat. De effectiviteit van heffingen is immers altijd tot op zekere hoogte onzeker, omdat het aanpassingsgedrag geheel wordt overgelaten aan de calculaties van producenten en consumenten. Omdat de brandstofemissies meestal niet tot acute milieuproblemen leiden, is enige onzekerheid echter geen onoverkomelijk probleem. Zeker bij het klimaatveranderingsvraagstuk zijn juist de onzekerheden met betrekking tot het probleem zelf nog zeer groot. Een tweede punt van belang is dat energie weliswaar een noodzakelijk goed is, maar dat er substitutiemogelijkheden bestaan. Alternatieve brandstoffen zijn reeds beschikbaar, hoewel de marktpenetratie hiervan nog altijd gering is. Dat neemt niet weg, en in zekere zin is dat een contra-indicatie, dat er veelal sprake is van zeer hoge 'gezonken' kosten als gevolg van de bestaande inrichting van de fysieke infrastructuur voor bepaalde energiedragers, zoals het gasnet. Een heffing zal in dat geval, zeker op korte termijn, niet zozeer leiden tot substitutie als wel tot een lager verbruik, hetgeen overigens eveneens het te bereiken doel dichterbij brengt, zij het tegen een hoger tarief. Een echte complicatie is het bestaan van tal van marktverstoringen op de energiemarkt, met name



Figuur 2. Trends van luchtvervuilende emissies in G-7-landen

Bron: OESO, *The state of the environment*, Parijs, 1991, blz. 231.

aan de aanbodkant. Hierdoor is niet altijd even voorspelbaar hoe gereageerd wordt op invoering van een heffing. De mogelijkheid bestaat dat bepaalde energieproducenten hun marktmacht aanwenden om hun hogere kosten geheel door te berekenen, maar het is evenzeer denkbaar dat ze deze juist aanwenden om de nettoprijs, de prijs zonder heffing, te verlagen ten einde de afzet te garanderen. Complicerende factor is hier dat de overheid vaak de prijs vaststelt mede gebaseerd op andere motieven zoals overwegingen van concurrentiepolitiek (vrijstellingen voor glastuinbouw en energie-intensieve industrie) en inkomensverdeling. Waar precies de marktuitskomst zal liggen is daardoor op voorhand moeilijk voorspelbaar. Een laatste punt betreft de aansluiting op fiscale registratiesystemen, die van grote invloed zijn op de transactiekosten. Het grote voordeel van een energieheffing is dat er al een relatief omvangrijk controle-apparaat bestaat, zodat daarvoor niet een geheel nieuw systeem hoeft te worden opgezet.

### Internationale dimensie

Een aspect dat nog afzonderlijk vermelding behoeft is de internationale dimensie<sup>15</sup>. Gegeven een bepaalde beoogde emissiereductie (het einddoel) is de vraag van belang welk deel door welk land moet worden gereduceerd. Dit is een bijzonder netelig vraagstuk, aangezien de status quo per land verschillend is, zowel qua rijkdom als qua omvang van de emissie. Bovendien zijn niet alle energiegebonden milieuproblemen mondiaal van karakter. In dat geval is decentralisatie gewenst tot op het niveau of schaal waarop een specifiek milieuprobleem speelt. In geval van het koolstofbeleid, een mondiaal milieuprobleem, dient bij de beoordeling van de doelmatigheid van een 'alleengang' van Nederland (C-va-

13. Het beschikbaar komen van nieuwe technieken kan het reguleringseffect nog verder vergroten. Zie ook P. Okken, *De betekenis van nieuwe energietechnologie voor CO<sub>2</sub>-reductie*, ECN/Energie studies, 1991, mimeo.

14. Vergelijk de 'checklist' in A.L. Bovenberg e.a., *Instrumentkeuze in het milieubeleid*, Discussienota EZ/9102, blz. 53-54 en de WRR, op.cit., blz. 121-164.

15. Zie A.L. Bovenberg e.a., Instrumenten voor het energiebesparingsbeleid, *ESB*, 29 mei 1991, blz. 540-544 en ook S. Proost, *Beleidsvoorstellen voor de broeikasproblematiek*, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, 1992.

Tabel 1. Overzicht van enkele ecologische hervormingsplannen voor publieke heffingen

Belastingaspect	Voormalige Wabm-bestemingsheffing	Verbruiksbelasting gegeven naar milieugrondslag		Stuurgroep Regulerende Energieheffingen <sup>c</sup>	
		Bestaande wet <sup>a</sup>	Notitievoorstel <sup>b</sup>	A/B-variant	C-variant
Object	Brandstoffen	Brandstoffen	a) Brandstoffen b) Grondwateronttrekking c) Afval	Primaire energiedragers (inclusief uranium)	Leidinggebonden energieverbruik kleinverbruikers
Maatstaf	Brandstofverbruik (kolen, minerale oliën, gas, in ton, hl, m <sup>3</sup> ; exclusief non-energetisch verbruik)	Brandstofverbruik (kolen, minerale oliën, gas, in ton, hl, m <sup>3</sup> ; exclusief non-energetisch verbruik)	ad a) Brandstofverbruik (kolen, minerale oliën, gas, in ton, hl, m <sup>3</sup> ; exclusief non-energetisch verbruik) ad b) Grondwaterverbruik ad c) Storten en verbranden	Gebruik primaire energiedragers (inclusief non-energetisch gebruik) en elektriciteit	Aardgasverbruik (A- en B-schijf) <sup>d</sup> Elektriciteitsverbruik (laagspanning) Olieproducten (exclusief motorbrandstoffen)
Grondslag	Niet eenduidig	50% Energie-inhoud 50% Koolstof-inhoud	ad a) 50% Energie-inhoud 50% Koolstof-inhoud ad b) m <sup>3</sup> water ad c) ton	50% Energie-inhoud 50% koolstof-inhoud	Eindverbruikersprijzen
Tarief	Verschillend bedrag per energie-eenheid	Gewogen bedrag toegerekend naar grondslag	ad a) Gewogen bedrag toegerekend naar grondslag ad b) In Notitie alleen uitgewerkt voor prijsverschil met oppervlaktewater <sup>e</sup> ad c) Beoogde opbrengst gedeeld door volume <sup>f</sup>	Gewogen bedrag per energiesoort, toegerekend via verdubbeling Nederlandse energierekening (f 39 mrd. 1991) <sup>g</sup>	Verdubbeling marktprijs met degressief tarief <sup>h</sup>
Opbrengst (in mrd. gld.)	0,3 (1988)	1,5 (1992)	1,9 (1993); 2,2 (1994)	39,0 bij invoering	15,0 bij invoering
Bestemming opbrengst	Diverse 'directe' milieu-uitgaven	Algemene middelen,	Algemene middelen	Algemene middelen, terugsluizing via andere publieke heffingen	Algemene middelen, terugsluizing via andere publieke heffingen
Besparingseffect (%) <sup>g</sup>	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	A: 5 à 10 <sup>i</sup> ; B: 10 à 15 <sup>i</sup>	5 <sup>i</sup>

a. Wet Verbruiksbelasting Brandstoffen, *Staatsblad*, 1992, nr. 317.

b. *Wijziging van enz.*, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 405, nr. 5, bijlage 1 (onderzocht zijn grondwater, nutriënten, afval en bestrijdingsmiddelen). Het kabinet heeft thans voorstellen voor grondwater en afval in voorbereiding.

c. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrapportage*, 1992. De A- en B-variant komen wat betreft vormgeving van de heffing overeen. Steeds zijn de 100%-varianten als uitgangspunt genomen.

d. A-schijf betreft 0-0,17 mln. m<sup>3</sup> en B-schijf 0,17 - 1,0 mln. m<sup>3</sup> aardgas.

e. In kabinetsvoorstel 25 ct per m<sup>3</sup> voor waterleidingbedrijven en 12,5 ct voor andere onttrekkingen.

f. In kabinetsvoorstel f 14, in Notitievoorstel f 10 per ton afval.

g. Dit leidt bij voorbeeld tot een tarief van 18,3 gld/GigaJoule voor kolen (een prijsstijging van 461%), van 15,9 gld/GJ voor benzine (+35%) en van 36,8 gld/GJ voor elektriciteit van kleinverbruikers (+75%).

h. Voor aardgas geldt een heffing van 40,6 ct per m<sup>3</sup> over de A-schijf en 24,0 ct over de B-schijf (het meerdere is vrijgesteld); voor elektriciteit 18,2 ct per KWh over verbruik tot aan 1,25 mln KWh; en voor olieproducten 54,0 ct per liter tot 0,13 mln. liter en 32,0 ct per liter tussen 0,13 en 0,17 mln. liter.

i. Energie-efficiency-verbetering in 2015 ten opzichte van het CPB-referentiepad.

riant) dus niet uit het oog te worden verloren dat Nederland toch al een grote inzet van het relatief schone aardgas kent, zodat het gevaar van perverse effecten, zoals verplaatsingen naar het buitenland (verlies van werkgelegenheid en milieu-effectiviteit), niet denkbeeldig is. Dit betekent overigens niet dat Nederland niet toch iets extra's zou kunnen doen voor een milieuprobleem waarvan het mogelijk zelf toekomstig slachtoffer zal zijn, bij voorbeeld door koolstofdioxide-uitstoot van andere landen af te kopen. De milieugulden levert zo meer waar voor zijn geld.

Voor de voorstellen in de tabel betekenen deze doelmatigheidsoverwegingen dat het gebruik van een energieheffing als zodanig geen slechte keuze lijkt. Hogere energieprijzen prikkelen tot energie-extensivering zoals eerder is aangetoond en specifieke elementen in de vormgeving kunnen bovendien stimuleren tot extra emissiereductie. Niettemin getuigt de keuze van bij voorbeeld een C-variant niet van een (wereld-)wijde kijk op milieuproblemen. Zowel koolstofemissies als zure-regenemissies kunnen beter tegen lagere kosten in andere landen worden teruggedrongen, zodat het de vraag is of een heffing die louter binnenlands verbruik belast niet een veel te dure keuze is.

### Legitimiteit

De laatste hier te bespreken vraag betreft de kwestie of voorstellen voor een regulerende energieheffing passen in de huidige (belasting)wetgeving. Ook hier spelen tal van kwesties. Een daarvan betreft de veel besproken spanning tussen 'reguleren en incasseren'. Een belangrijk doel van de belastingheffing is het genereren van overheidsmiddelen. Andere doeleinden worden daarom soms wel als nevendoeleinden bestempeld<sup>16</sup>. Vandaar dat het dan weinig verwondering wekt dat deze nevendoeleinden ook als verstoring worden gezien en slechts toelaatbaar worden geacht indien andere wegen of instrumenten geen beter resultaat met zich meebrengen. Het is echter de vraag of daarmee wel voldoende recht wordt gedaan aan de, veelal door economen onderkende, regulerende werking van de meeste bestaande publieke heffingen. Ook al is het besparingseffect van de Wabm-heffing niet bekend, alleen al het aanzienlijke gebruik van de teruggaafregeling voor rookgasontzwaveling maakt duidelijk dat hier toch tal van gedragsaanpassingen bij de contribuabelen zijn opgetreden. Ook de verwachte energie-extensivering van de voorstellen van de Stuurgroep ondersteunen dit beeld. Dit betekent dat niet zozeer gesproken zou moeten worden van 'vervuiling' als wel van 'optimalisering' van de belastingheffing met milieumotieven<sup>17</sup>.

Nauw met het voorgaande samenhangend, is de vraag in hoeverre het 'vervuiler betaalt'-beginsel leidraad is bij de voorgestelde heffingen. Hier geldt – in tegenstelling tot de motivatie achter de Wabm-heffing en de Verbruiksbelasting – dat niet de bestemming van de opbrengst en het afdragen van lasten, maar de vormgeving van de heffing bepalend dient te zijn voor de vraag of al of niet aan dit beginsel is voldaan. Afdracht van een heffing en bestemming daarvan via specifieke overheids- c.q. milieu-uitgaven, is, vanuit economisch gezichtspunt, slechts van secundair belang<sup>18</sup>. Veeleer is de in dit

artikel eerder gestelde vraag aan de orde welk substitutie-effect precies wordt beoogd, met andere woorden welke externe effecten van vervuilende productie- en consumptieprocessen door middel van relatieve prijsveranderingen via publieke heffingen worden doorberekend.

Het laatste punt betreft de vraag in hoeverre de bestaande wetgeving afgestemd is op invoering van een regulerende energieheffing. Hierover valt in zijn algemeenheid geen uitspraak te doen, maar waarschijnlijk kan hier in redelijke mate aangesloten worden bij bestaande publieke heffingen, met name de accijnswetgeving. Het gaat wetstechnisch gezien niet om een volslagen nieuw heffingsinstrument. Dat neemt niet weg dat hier nog aanzienlijke aanpassingen nodig zullen zijn, indien daadwerkelijk tot een of andere vorm van een regulerende energieheffing wordt besloten<sup>19</sup>. Daarbij mag zeker niet uit het oog worden verloren dat al belangrijke voordelen te behalen zijn, indien aan de bestaande heffingen een meer regulerende grondslag wordt gegeven zoals in het Wetsvoorstel.

### Conclusie

De conclusie is dat ecologische belastingheffing het beste kan worden opgevat als het gebruik maken van de regulerende werking van publieke heffingen voor milieudoelen. Dit houdt in dat er bij de vormgeving van een publieke heffing zoveel mogelijk een relatie wordt gelegd met een na te streven milieudoel, bij voorbeeld zoals thans voorgesteld bij de verbruiksbelastingen. Ook de voorstellen van de Stuurgroep regulerende energieheffing leveren daarom in principe een bijdrage aan de ecologisering van het belastingstelsel. Toch is een van de problemen bij de huidige discussie over deze heffing nu juist dat het regulerende oogmerk onderbelicht en bovendien niet onbetwist is. Anderzijds liggen op dit terrein volop kansen om energieke energieheffingen een bijdrage te laten leveren aan een milieuverantwoordelijker samenleving.

### Herman Vollebergh

16. Als bekendste bron moge hier dienen H.J. Hofstra, *Inleiding in het Nederlandse belastingrecht*, Deventer, 1980, blz. 110 en ook L.G.M. Stevens, *Regulerende energieheffing: droombeeld of nachtmerrie?*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, blz. 5 maart 1992, blz. 315-329.

17. Vanzelfsprekend dient daarbij verabsolutering van het doel- middelen te worden voorkomen door in voldoende mate rekening te houden met bestaande rechtsoorden. Nader hierover 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.

18. Op deze kwestie wordt uitgebreid ingegaan in H.R.J. Vollebergh, *Het vervuiler betaalt beginsel en publieke heffingen*, *Milieu*, (Tijdschrift voor Milieukunde), 1992, te verschijnen.

19. *Eindrapportage*, op.cit, blz. 47-55 en L.G.M. Stevens, op.cit.