

# Haken en ogen aan de ecotax

**In het onderstaande artikel bespreekt de auteur de voor- en nadelen van produktheffingen als instrument van milieubeleid. Produktheffingen zijn minder efficiënt dan emissiereducties bij de bron. De effectiviteit is afhankelijk van de mate waarin de heffingen af te wentelen zijn en van de kans op ongewenste substitutie. Als aanpak bij de bron te duur is, is een produktheffing een goede second-bestoplossing. Aanwending van de opbrengst van de heffingen voor additioneel beleid vergroot de kans dat gewenste substitutie-effecten zullen optreden.**

**DRS. A.F. DE SAVORNIN LOHMAN\***

Met de toenemende politieke belangstelling voor milieubeleid en het daarbij hanteren van economische prikkels is het instrument van de regulerende produktheffing, de 'ecotax', in verschillende landen politiek en wetenschappelijk op de agenda gekomen. In West-Duitsland is een levendige discussie ontbrand naar aanleiding van een rapport waarin een omvattend stelsel van produktheffingen werd voorgesteld<sup>1</sup>. De SPD is voorstander van een 'ecologische ombouw van het belastingstelsel'. In Nederland heeft de politieke formatie Groen Links de 'groentax' tot hoeksteen van haar milieubeleid gemaakt<sup>2</sup>. In Italië is een aantal milieuheffingen op producten ingesteld.

Reden genoeg om de mogelijkheden, de voorwaarden en de economische gevolgen van een stelsel van regulerende produktheffingen te bestuderen. De voetangels en klemmen lijken te liggen op de volgende terreinen:

- de gemeenschappelijke (Europese) markt;
- fiscale aanvaardbaarheid;
- effectiviteit en efficiëntie als instrument van milieubeleid;
- macro-economische gevolgen.

Tenslotte zullen kanttekeningen worden geplaatst bij de vraag waaraan de opbrengsten te besteden.

## De gemeenschappelijke markt

Welke mogelijkheden laat een gemeenschappelijke Europese markt en de tendens tot fiscale harmonisatie, voor nationale milieuheffingen op producten? Nationaal produktbeleid kan in strijd zijn met het opruimen van handelsbelemmeringen. Maar op milieugebied schept de Europese Akte wel degelijk ruimte voor verdergaand nationaal beleid (met name art 130T). Recente uitspraken van het Europese Hof lijken dit te bevestigen. Het Deense 'bierblikken-arrest' heeft de aandacht getrokken en recentelijk is aan enkele Italiaanse gemeenten(!) introductie van produktheffingen toegestaan.

Naar het zich laat aanzien hanteert het Europese Hof bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van nationale milieuheffingen als criteria:

- er mag geen sprake zijn van verkapte bescherming van de eigen industrie;

- de maatregel moet onderdeel zijn van het nationale milieubeleid; overwegingen van effectiviteit en efficiëntie spelen daarbij een rol<sup>3</sup>;
- de maatregel mag geen grenscontroles met zich mee brengen;
- er is op het desbetreffende terrein geen EG-beleid in voorbereiding.

Deze criteria zijn beperkend, maar laten niettemin de nodige ruimte voor nationaal produktbeleid. Ook de tendens tot fiscale harmonisatie sluit nationaal produktbeleid via heffingen niet uit. Uiteindelijk is de harmonisatie een politieke aangelegenheid: richting en tempo zijn en blijven object van besluitvorming in de Raad van Ministers. Zo is de Nederlandse fiscale bevoordeling van de schone auto in juni 1989 door een besluit van de Raad gered van een door de 'paid officials' (Thatcher) van de Europese Commissie aan te spannen procedure voor het Europese Hof. Er staat nergens geschreven dat een volledige harmonisatie tot stand moet komen; de inzichten van de lidstaten daarover verschillen tot op de dag van vandaag. Technisch is, ook na het verdwijnen van grenscontroles, 100% harmonisatie evenmin noodzakelijk<sup>4</sup>. Tevens zit er nog de nodige speelruimte in het uiteindelijke niveau van de harmonisatie. Zo zijn voor de btw en bestaande accijnzen door de Europese Commissie vooralsnog niet meer dan bandbreedtes vastgesteld.

\* De auteur is verbonden aan de interfacultaire vakgroep Milieukunde van de Universiteit van Amsterdam.

1. Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg (UPI), *Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz*, Heidelberg 1988. Naar aanleiding van de discussies verscheen UPI, *Ökosteuervorschlag des UPI-Instituts; Reactionen, Argumente, Diskussionen*, Heidelberg, 1989.

2. B. van Ojik en A. de Roo, *Groentax, de prijs voor een schoner milieu*, Amsterdam, 1989. Deze publikatie steunt in sterke mate op het bovengenoemde UPI-rapport.

3. Bij het Deense bierblikkenarrest is door het Europese Hof getoetst of de voorgestelde maatregel (een verplicht stategie-systeem) voor het gestelde milieudoel niet alleen bevorderlijk, maar ook noodzakelijk geacht kon worden (*Sociaal Economische Wetgeving*, nr. 4, 1989, blz. 217 e.v.).

4. S. Crossen, *Belastingharmonisatie in de Europese Gemeenschap*, ESB, 6 december 1989, blz. 1204-1207.

Al met al zijn er juridisch en politiek geen doorslaggevende redenen om op het niveau van afzonderlijke lidstaten af te zien van milieubeleid via produktheffingen.

## Fiscale aanvaardbaarheid

Kunnen produktheffingen worden ingepast in het belastingstelsel? Met andere woorden: zijn produktheffingen praktisch uitvoerbaar en legitiem als fiscale maatregel?

Uitvoerbare regelingen zijn in de eerste plaats zo min mogelijk fraudegevoelig. Om fraude te vermijden dienen produkten in het economisch verkeer eenduidig definieerbaar en eenvoudig herkenbaar te zijn. Perceptiekosten zullen in verhouding moeten staan tot te verwachten opbrengsten. Weinig courante produkten komen dus niet voor een heffing in aanmerking. Overigens is de beoordeling van de perceptiekosten afhankelijk van het uitgangspunt. Als fiscale maatregel is een produktheffing, als verdere differentiatie van het belastingstelsel, in de uitvoering relatief duur; als milieumaatregel is een dergelijke heffing echter goedkoop, vergeleken met de perceptiekosten van andere vormen van milieubeleid.

## Fiscale legitimiteit

Al sinds jaar en dag woeden er verhitte discussies tussen fiscalisten en economen over de principiële vraag of het belastingstelsel gehanteerd mag worden om niet-fiscale doelstellingen te realiseren. Fiscalisten leggen de nadruk op de legaliteit en legitimiteit. De legaliteit van het belastingstelsel is gediend met eenduidige fiscale rechtsbeginselen ('neutrale' belastingheffing). De legitimiteit is gebaat bij het met mate en in samenhang hanteren van niet-fiscale beginselen, opdat het stelsel voor de belastingbetaler begrijpelijk en doorzichtig blijft. Het verkrijgen van staatsinkomsten is immers van permanent belang in tegenstelling tot de wisselende beleidsdoelstellingen van de interventiestaat. 'Politisering van de belastingheffing' is in deze zienswijze alleen onder strikte voorwaarden toelaatbaar<sup>5</sup>. Economen stellen dat neutrale belastingheffing een fictie is, omdat iedere belastingheffing allocatieve effecten heeft. Zo heeft de bestaande fiscale druk op arbeidsinkomen negatieve gevolgen voor de vraag naar arbeid. En wat is dan de bestaansreden van een belastingheffing die uitstoot van arbeid bevordert, in plaats van een heffing op produkten met negatieve externe effecten?

In feite is het hek al lang van de dam. Allerlei niet-fiscale beginselen hebben zich een plaats verworven in het belastingstelsel, zoals bij voorbeeld de bevordering van besparingen en de mogelijkheid om giften aan liefdadige instellingen af te trekken.

Fiscalisten hebben echter gelijk dat theoretisch te verwachten gunstige effecten op zich niet voldoende zijn. Volgens een dergelijke redenering zou het fiscale stelsel namelijk te hulp kunnen worden geroepen voor bijna iedere beleidsdoelstelling. Vanuit fiscaal gezichtspunt moeten eisen worden gesteld aan de effectiviteit en efficiëntie van produktheffingen als instrument van milieubeleid. Voortbordurend op de door Hofstra geformuleerde criteria (zie voetnoot 5) kunnen de volgende voorwaarden worden geformuleerd:

- aan de heffing moet een expliciet beleidsdoel ten grondslag liggen, zoals het tot een bepaalde grens terugbrengen van de emissie van een milieugevaarlijke stof;
- tussen het beleidsdoel en de (hoogte van de) heffing moet een duidelijk verband zijn (effectiviteit);
- andere manieren om het beleidsdoel te bereiken zijn onmogelijk of te kostbaar. Hier komen efficiëntie-overwegingen in het geding; de milieu-gulden moet zo goed mogelijk worden besteed.

## Effectiviteit en efficiëntie

Onder welke voorwaarden is de produktheffing een effectief en efficiënt instrument van milieubeleid? Wat voor produkten komen voor een produktheffing in aanmerking? In de eerste plaats moet een produktheffing met een regulerend doel worden afgewogen tegen een verbod. Direct giftige produkten en schadelijke produkten waarvoor in prijs vergelijkbare substituten voorhanden zijn, komen eerder voor een verbod in aanmerking. Een produktheffing is te verkiezen als de maatschappelijke schade van een verbod te hoog zou zijn, bij voorbeeld bij essentiële produkten als brandstoffen.

### Effectiviteit

De regulerende werking van een produktheffing is afhankelijk van drie factoren:

- doorberekening van de heffing in de marktprijs. Onvolledige doorberekening is een reële mogelijkheid, bij voorbeeld bij hoge vraagelasticiteit gecombineerd met een hoog aandeel van vaste kosten, of in het kader van een dumpingstrategie. Multi-produktbedrijven kunnen de druk van een heffing afwentelen op andere produkten met een lagere vraagelasticiteit<sup>6</sup>. Ook is mogelijk dat de druk wordt afgewenteld op toeleveranciers met een zwakke marktpositie;
- de elasticiteit van de vraag. De hoogte van de vraagelasticiteit verschilt van produkt tot produkt. De vraagelasticiteit zal hoger zijn als er substituten voorhanden zijn. Vooral op de korte termijn kan substitutie echter stuiten op rigiditeiten in niet-prijs attributen van substituten, zoals tekort schietende beschikbaarheid en marktdoorzichtigheid. Men denke aan de veel besproken problemen bij de inmiddels algemeen gewenste verschuiving van autogebruik naar openbaar vervoer. Als substitutie geen reële mogelijkheid is, valt primair afwenteling van de last van de heffing te verwachten, door het eisen van compenserende overheidsmaatregelen of via het proces van loonvorming. Het effect van de regulerende heffing kan hierdoor verloren gaan;
- de aard van de substitutieprocessen die door de heffing in gang worden gezet. Bij het opleggen van een regulerende heffing zal eerst grondig onderzocht moeten worden wat voor substitutieprocessen te verwachten zijn. Bij uitwijk van de vraag naar schadelijke substituten is het milieubeleid niet gebaat. Het kan teveel van het belastingstelsel vergen om alle schadelijke substituten door een heffing te treffen.

Aan de eerste en de derde effectiviteitsvoorwaarde kan worden voldaan door een zorgvuldige keuze van te belasten produkten. De tweede voorwaarde vergt complementaire beleidskeuzen om gewenste substitutieprocessen reëel mogelijk te maken.

### Efficiëntie

Het nadeel van produktheffingen is dat ze niet direkt aangrijpen op de bron van negatieve externe effecten: de emissies. De zogenaamde Pigouheffing op emissies, die gelijk is aan de marginale schade van de emissie, is welvaartstheoretisch Pareto-efficiënt. Voor produktheffin-

5. Hofstra (*Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1985, blz. 255) stelt de volgende voorwaarden:

- direkte (niet-fiscale) maatregelen zijn onmogelijk of omslachtig;
- het effect van de niet-fiscale maatregel binnen de belastingheffing is ongeveer gelijk aan het effect van een directe maatregel;
- de uitvoerbaarheid is zodanig dat de primaire taak niet in gevaar komt.

6. D. Ewringmann en F. Schafhausen, *Abgaben als Ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik*, blz. 65.

gen geldt dit alleen onder de voorwaarde dat er een eenduidige relatie is tussen de productie en/of het gebruik van het goed en de omvang van de externe (milieu-)effecten. In veel gevallen zijn er echter milieuvriendelijke alternatieven voor productie- en/of gebruiksprocessen<sup>7</sup>. Naarmate er binnen de keten van productie en gebruik meer alternatieven voorhanden zijn verliest een produktheffing aan efficiëntie. Het is dan volstrekt onzeker of de beoogde milieu-effecten tegen de laagste kosten worden verkregen. Daarnaast moet de mogelijkheid onder ogen worden gezien dat de productie van een goed met negatieve externe effecten niet noodzakelijk te hoog is. Het optimale productieniveau is een relatieve kwestie, afhankelijk van de externe effecten van productie en gebruik van andere goederen<sup>8</sup>. Een en ander betekent dat produktheffingen vooral in aanmerking komen voor producten met korte en eenvoudige productie- en verbruiksketens. Daarnaast moet telkens worden nagegaan of de beoogde milieu-effecten niet tegen lagere kosten verkregen kunnen worden.

### Optimale hoogte

De optimale hoogte van een produktheffing is nauwelijks wetenschappelijk vast te stellen. Voor de kwantificering van milieu-effecten moet immers de gehele productie- en gebruiksketen worden doorlopen, waarbij problemen rijzen bij het op een noemer brengen van diverse milieu-effecten, de keuze van technologie in de keten en het definiëren van systeemgrenzen.

Voor het bepalen van de hoogte van de heffing zal dus naar andere oplossingen moeten worden omgezien. De praktijk biedt hier voorbeelden van:

- overbrugging van het prijsverschil tot een milieuvriendelijk substituuat. Een voorbeeld hiervan is de bestaande regulerende heffing op gelode benzine. Een probleem kan zijn dat de hoogte van de heffing flexibel moet zijn, afhankelijk van de ontwikkeling van de relatieve prijzen van de substituten;
- de heffing wordt gebaseerd op een expliciete doelstelling voor afzetreductie. Dit type doelstelling wordt in het beleid al gehanteerd bij convenanten. De benadering is vooral te hanteren in situaties waarin het produkt direct schadelijke milieu-effecten met zich meebrengt, zoals bij chemische bestrijdingsmiddelen in de landbouw.

### Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten van produktheffingen zijn in vergelijking met andere instrumenten van milieubeleid laag. Het aanhaken bij een bestaand fiscaal apparaat is minder bewerkelijk dan het vaststellen en handhaven van vergunningen of het registreren en afrekenen van emissieheffingen. Dit is een belangrijk voordeel. Bij diffuse emissies kan een produktheffing de enige werkbare methode zijn om een (theoretisch optimale) emissieheffing te benaderen. In feite fungeren de bestaande brandstofheffingen al als zodanig.

## Macro-economische gevolgen

Aan het invoeren van een stelsel van produktheffingen zal een gedegen inschatting van de macro-economische gevolgen vooraf moeten gaan. De berekeningen van het Duitse Umwelt und Prognose Institut (UPI) en Groen Links zijn zuiver boekhoudkundig van aard en schieten derhalve tekort. Bovendien is een aantal van de gekozen heffingen zwak gefundeerd. De macro-economische implicaties van de NMP-voorstellen voor accijnsverhoging op brandstoffen en afschaffing van het reiskostenforfait zijn recentelijk doorgerekend met behulp van een algemeen evenwichtsmodel<sup>9</sup>. De resultaten wezen op niet te verwaarlozen secundaire effecten, hoewel de sector buitenland, de gevol-

gen voor de werkgelegenheid en effecten op de loonvorming (afwenteling) nog buiten beschouwing bleven. Het zou interessant zijn als het Centraal Planbureau, dat in zijn modellen hiermee wel rekening kan houden, de middellange en lange-termijnconsequenties van een realistisch pakket regulerende produktheffingen zou doorrekenen.

De invloed van produktheffingen op de sector buitenland is afhankelijk van de volgende factoren:

- het soort produkt: eindprodukt of intermediair. Bij eindproducten is er geen effect op de nationale concurrentiepositie, want de heffing wordt zowel geheven op binnenlands geproduceerde als op geïmporteerde produkten (aan de grens of bij de verkoop), terwijl er geen heffing rust op geëxporteerde produkten. Bij een halfafrikaat zijn er wel concurrentie-effecten. Zo leidt een brandstofheffing tot concurrentienadelen voor de energie-intensieve industrie;
- de mate waarin een produkt internationaal wordt verhandeld;
- het optreden van grenseffecten. De effectiviteit van een nationale produktheffing kan ondermijnd worden door directe import. Men denke aan de problematiek van het over de grens tanken;
- de mate waarin milieuproblemen grensoverschrijdend zijn. Bij sterk grensoverschrijdende problemen, zoals verzuring en atmosferische opwarming, is een internationaal gecoördineerde heffing meer op zijn plaats.

## Besteding van de opbrengsten

Economisch-theoretisch is de besteding van de opbrengsten van een stelsel regulerende produktheffingen indifferent. In de politieke realiteit zijn heffing en besteding echter nauw verbonden.

In de eerste plaats moet niet uit het oog worden verloren dat de besteding van de opbrengsten niet geheel vrij is, tenminste als het te bereiken milieu-effect voorop staat. De gewenste reallocatie van kapitaal en arbeid zal niet in alle gevallen vanzelf tot stand komen. Zo moet bij brandstofheffingen rekening worden gehouden met complementaire investeringen in openbaar vervoer en energiebesparing. Bovendien zal de gewenste reallocatie van arbeid niet zonder fricties verlopen; men denke aan de kosten van afvloeiingsregelingen, omscholing en dergelijke.

Pas nadat rekening is gehouden met de onvermijdelijke kosten van aanpassingsprocessen kan de discussie over de besteding van de opbrengsten beginnen. Er zijn twee alternatieven: compenserende verlaging van de collectieve lastendruk en financiering van additioneel milieubeleid. Deze alternatieven leiden tot een verschillend politiek 'discours'. Moeten regulerende produktheffingen worden gezien als een alternatief voor het huidige belastingstelsel? Of gaat het erom financieel beleid te voeren met een mes dat aan twee kanten snijdt?

7. Gebruiksprocessen kunnen van drieërlei aard zijn: consumptie, depositie of input in productie.

8. W.J. Baumol en W.E. Oates, *The theory of environmental policy*, 1975. De auteurs geven als voorbeeld het openbaar vervoer, dat weliswaar vervuilend is maar minder schade oplevert dan autoverkeer en (bij gegeven mobiliteitsvoorkeur) toch moet worden uitgebreid.

9. C. Zeelenberg, R.D. Huigen en H. van de Stadt, De gevolgen van belastingvoorstellen in het Nationaal Milieubeleidsplan, *Openbare Uitgaven*, nr. 5, 1989. De afschaffing van het reiskostenforfait is daarbij gemodelleerd als een produktheffing: verhoging van de kosten van autovervoer en openbaar vervoer.

## Belastingverlaging

Het voordeel van compenserende verlaging van de lastendruk is evident. Het regeerakkoord laat geen stijgende lastendruk toe. Het nadeel is dat de operatie het karakter heeft van (al weer) een belastingherziening, waarbij de praktijk leert dat in de discussie verdelingseffecten gaan overheersen. Bij de Oort-operatie is van meet af aan met een vergrootglas naar koopkrachteffecten gekeken, met als gevolg dat de principes van de belastingherziening steeds meer naar de achtergrond verdwenen. Bovendien zal het niet eenvoudig zijn om eventuele sectorale inkomenseffecten via het instrument van de belastingheffing te compenseren. Het verschaffen van fiscale douceurtjes aan bedrijfstakken komt de rechtvaardigheid en consistentie van het belastingstelsel immers niet ten goede. En last but not least blijft bij lastenverlaging het probleem liggen van de financiering van nog te voeren milieubeleid. In het NMP is nog een aantal omvangrijke operaties p.m. opgevoerd, zoals de sanering van land- en waterbodems.

Resteert een fiscale operatie, ondernomen om niet-fiscale redenen en zonder algehele oplossing van de onderliggende problematiek. De politieke kansen voor een "ecologische ombouw van het belastingstelsel" lijken al met al slecht.

## Additioneel milieubeleid

Het bestemmen van de opbrengst van produktheffingen voor additioneel milieubeleid brengt een koppeling tussen heffing en besteding aan, die politiek welkom is. Bij bestemming van heffingsopbrengsten voor milieubeleid is niet zozeer sprake van een fiscale operatie, als wel van een frontale aanval op de milieuproblematiek via het dubbele spoor van heffingen en overheidsbestedingen. De regulerende werking van produktheffingen krijgt in een dergelijke context meer reliëf. Eventuele instabiliteit van heffingsopbrengsten kan worden ondervangen door te kiezen voor een fondsconstructie. Naar gelang de inkomsten kunnen uit een milieufonds eenmalige uitgaven worden gefinancierd.

Aan discussie over verdelingseffecten zal het ook bij een koppeling tussen heffing en besteding niet ontbreken, maar het politieke kader is anders. Voor milieubeleid zullen immers hoe dan ook inkomensoffers gebracht moeten worden. Bij een budgettair-neutrale belastingoperatie zal daarentegen, vanwege het gesuggereerde 'no-losers' karakter, bij belangengroepen en inkomenscategorieën de bereidheid ontbreken om inkomensoffers te brengen: wie een offer brengt weet immers zeker dat daartegenover voor een ander een voordeel moet staan. Bovendien kunnen bij aanwending voor milieubeleid excessieve inkomenseffecten zo mogelijk via de baten van gericht milieubeleid (en niet via het mijnenveld van het fiscale stelsel) worden gecompenseerd. Zo kunnen bij voorbeeld landbouwers, getroffen door heffingen op kunstmest en bestrijdingsmiddelen, gesubsidieerd worden om op geïntegreerde landbouw over te gaan.

Ook in de sfeer van de personele inkomensverdeling is compensatie via de opbrengsten van milieuheffingen mogelijk. Bij een brandstofheffing zouden lagere inkomensstandaard een energiebesparingsteam aan de deur kunnen krijgen en gesubsidieerd worden in de kosten van energiebesparende maatregelen. Iets dergelijks gebeurt nu al in Amsterdam en Den Haag; in de Verenigde Staten is met een speciaal op lagere inkomensgroepen gerichte aanpak al heel wat ervaring opgedaan.

Bij al deze voordelen is uiteraard een belangrijk nadeel de verhoging van de collectieve lastendruk. Er gaan echter steeds meer stemmen op om regulerende heffingen niet tot de collectieve lasten te rekenen. Een nota over deze definitieproblematiek is door het kabinet aangekondigd in het kader van het NMP-plus. Alhoewel de argumenten voor

een niet-collectieve lasteninterpretatie van regulerende heffingen niet allemaal even sterk zijn, zou de groeiende maatschappelijke consensus over de noodzaak van verdergaand milieubeleid wel eens zwaarder kunnen wegen<sup>10</sup>. Het zou in Den Haag niet de eerste keer zijn dat een politiek probleem via de omweg van boekhoudkundige exegeese wordt opgelost. Waar kunnen koopman en dominee elkaar ten slotte beter ontmoeten?

## Conclusie

De mogelijkheden voor regulerende produktheffingen zijn vanuit vier gezichtspunten beschouwd: de gemeenschappelijke Europese markt, fiscale aanvaardbaarheid, effectiviteit als instrument van milieubeleid en macro-economisch. Milieu-accijnzen in afzonderlijke EG-lidstaten zijn onder een aantal voorwaarden (vooral: geen verkapte bescherming van de eigen industrie) niet in strijd met de Europese Akte.

Fraudegevoeligheid en perceptiekosten bepalen de uitvoerbaarheid. Fiscale legitimiteit stelt minimumvoorwaarden aan de effectiviteit en efficiëntie van produktheffingen als instrument van milieubeleid.

De effectiviteit is afhankelijk van de feitelijke doorberekening van de heffing in marktprijzen, de kans op ongewenste substitutie en de beschikbaarheid van minder schadelijke substituten. Deze kwalificaties maken een selectieve toepassing noodzakelijk. De efficiëntie van produktheffingen is niet gewaarborgd. Ze grijpen niet aan bij de bron en gaan dus voorbij aan eventuele milieuvriendelijke substitutiemogelijkheden binnen de keten van productie en gebruik. Daarnaast kunnen emissiereducties bij andere bronnen efficiënter zijn.

De hoogte van de heffing is gezien de complexiteit van productie- en gebruiksketens veelal niet wetenschappelijk te bepalen. De praktijk laat echter goed hanteerbare 'second-best' benaderingen zien: zoals overbrugging van het prijsverschil met een minder schadelijk substituuut en expliciete doelstellingen voor afzetreductie van schadelijke stoffen. Uitvoeringskosten zijn relatief laag. Produktheffingen zijn geschikt als benadering van emissieheffingen bij diffuse emissies.

Produktheffingen uit het NMP hebben volgens een recente publikatie niet te verwaarlozen macro-economische effecten. Ze hebben alleen effect op de concurrentiepositie als ze rusten op een produkt dat (mede) als halffabriekaat fungeert. Bij de afweging tussen milieu en economie spelen bovendien grenseffecten en het al of niet grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen een rol. Brandstofheffingen zouden daarom op EG-niveau geharmoniseerd moeten worden.

Bij de besteding van de opbrengsten moet rekening worden gehouden met aanpassingskosten in verband met reallocatie van arbeid en kapitaal. De politieke context van een discussie over aanwending van heffingsopbrengsten voor additioneel milieubeleid is veelbelovender dan die over compenserende belastingverlaging.

A.F. de Savornin Lohman

10. Ook de SER heeft in haar advies over het NMP unaniem uitgesproken dat bij de beoordeling van milieumaatregelen effectiviteit de norm moet zijn, en niet het effect op de collectieve lastendruk.