

Het speelveld van Wolfson

A.J.M. van den Biggelaar en P. van der Veer*

Eind februari presenteerde de stuurgroep-Wolfson de resultaten van een onderzoek naar de energetische en economische effecten van regulerende energieheffingen. Het rapport is in de maatschappelijke discussie aanvaard als een omlijning van het speelveld. Ten onrechte wordt voorbijgegaan aan de opmerkelijke vooronderstellingen in het rapport over de ontwikkeling van de energieprijzen, nieuwe besparingstechnieken en arbeidsmarktparticipatie. Neemt men deze in ogenschouw dan blijken veel gunstigere besparings- en werkgelegenheidseffecten mogelijk dan het rapport aangeeft, zeker als rekening wordt gehouden met aanvullend beleid.

De stuurgroep-Wolfson

Om het broeikaseffect te beperken, zal de wereldwijde uitstoot van kooldioxyde (CO₂) de komende decennia met 50 tot 60% ten opzichte van het huidige niveau moeten worden gereduceerd. Uitgaande van de huidige internationale verdeling van het gebruik van fossiele brandstoffen betekent dit voor de industrielanden een emissiereductie van 80 tot 90%. Een belangrijke bijdrage aan deze reductiedoelstelling zal moeten worden geleverd door vermindering van het verbruik van fossiele, niet-hernieuwbare brandstoffen zoals kolen, aardolie en gas.

De vraag is hoe een dergelijke energiebesparing kan worden bereikt. Na de tot nu toe weinig succesvolle inzet van fysieke instrumenten (normen en regels) en sociale regulering (vrijwillige overeenkomsten en voorlichting) is er de laatste jaren een groeiende aandacht voor de inzet van marktconforme instrumenten. Met name heffingen en verhandelbare emissie- of vervuilingrechten staan sterk in de belangstelling. Ten einde de effecten van regulerende energieheffingen te inventariseren, stelde de regering begin 1991 de stuurgroep-Wolfson in. Het doel van het onderzoek van de stuurgroep was "een antwoord te verkrijgen op de vraag in welke mate regulerende energieheffingen extra energiebesparing kunnen genereren en om inzicht te verwerven in de overige effecten van dergelijke instrumenten"¹. Conform de onderzoeksopzet heeft de stuurgroep drie heffingsvarianten onderzocht:

- variant A, een heffing op alle fossiele energiedragers voor alle eindgebruikers in de landen van de OESO;
- variant B, een heffing volgens variant A maar dan uitsluitend voor eindgebruikers in Nederland; en
- variant C, eveneens een nationale heffing maar voor een beperkt aantal energiedragers en alleen voor kleinverbruikers.

Voor elk van deze drie varianten heeft de stuurgroep twee heffingsniveaus onderzocht, namelijk een toename van de huidige prijs met globaal respectievelijk 50 en 100%.

Omdat de A-variant alleen geldig is indien alle OESO-landen de heffing invoeren en de B-variant als 'worst case'-scenario (momenteel) weinig politieke betekenis heeft, beperken wij ons in dit artikel voornamelijk tot de C-variant. Deze variant kan nationaal worden uitgevoerd terwijl de ermee gepaard gaande sociaal-economische effecten politiek niet onbespreekbaar lijken.

De C-variant

Nederland heeft als officiële doelstelling om de CO₂-uitstoot in het jaar 2000 met 3 tot 5% te reduceren ten opzichte van de uitstoot in 1989/1990. Voor de periode hierna wordt een verdere daling met gemiddeld 1 tot 2% per jaar nagestreefd. Uit berekeningen van het CPB² ten behoeve van de stuurgroep-Wolfson blijkt dat het bestaande beleid onvoldoende is om deze overheidsdoelstelling te realiseren. Het CPB voorziet dat met het huidige beleid het verbruik van fossiele brandstoffen in 2000 zo'n 7% hoger zal liggen dan in 1990. Ook voor de periode na 2000 wordt een verdergaande stijging van de uitstoot voorzien³. Aanvullend besparingsbeleid is dus noodzakelijk om daadwerkelijk een vermindering van de CO₂-uitstoot te verwezenlijken.

Tegen deze achtergrond dienen de uitkomsten van de stuurgroep-Wolfson te worden beoordeeld. De inzet van het instrument regulerende heffingen heeft primair tot doel de CO₂-uitstoot te verminderen. Eventuele positieve economische effecten zijn mooi meegenomen, maar zijn van secundair belang. Wanneer alle onderzoeksgegevens worden gecombineerd, dan blijkt voor de korte termijn met name de

* De auteurs zijn respectievelijk directeur en economisch medewerker van de Stichting Natuur en Milieu.

1. Stuurgroep regulerende energieheffingen, *Eindrapportage*, Den Haag, 1992, blz. 12.

2. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Den Haag, 1992.

3. Zie ook de voorspellingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), *Nationale milieuerkenning 1990-2010*, Bilthoven, 1991, blz. 22-23.

C-variant relevant te zijn. Met deze nationale variant kan de overheidsdoelstelling voor het jaar 2000 ruimschoots worden verwezenlijkt waarbij bovendien geen noemenswaardige verstoring van de economische ontwikkeling optreedt.

Een heffing van 100% volgens deze zogenoemde kleinverbruikersvariant leidt tot een extra besparing op het totale nationale energiegebruik van 7% in 2000. Deze besparing is additioneel ten opzichte van de veronderstelde verbetering van de energie-efficiëntie met gemiddeld 1,9% per jaar tot 2000 als gevolg van autonome ontwikkelingen, van een verschuiving naar een minder energie-intensief bedrijfstakkenpatroon en van het reeds bestaande beleid.

De extra reductie wordt bereikt door een heffing in te voeren op minder dan de helft van het totale Nederlandse energiegebruik. Voor alleen de kleinverbruikers bedraagt de voorspelde besparing dus minimaal 14%⁴. Op dit punt komen wij hierna nog terug. Relevante economische grootheden, zoals de groei van het nationaal produkt, de koopkracht, de werkgelegenheid en de concurrentieverhoudingen, worden door deze heffing van 100% niet of nauwelijks negatief beïnvloed. Zo daalt de groei van het nationaal produkt over de gehele periode tot aan het jaar 2015 volgens de berekeningen van het CPB maximaal met 0,7% ten opzichte van het referentiescenario waarin een groei van het bnp⁵ wordt voorzien van gemiddeld 2,8% per jaar. De in het referentiescenario aangenomen groei over de gehele periode (1993-2015) van ruim 88,7% wordt bij benadering 88% in het geval van een heffing van 100% volgens de C-variant.

De werkgelegenheidseffecten van deze heffingsvariant zijn op de korte termijn zonder meer positief. Ten opzichte van het referentiescenario stijgt de werkgelegenheid in 2000 extra met 15 tot 26.000 personen afhankelijk van de wijze waarop de opbrengst van de heffing wordt aangewend voor verlaging van overige belastingen en/of premies.

Kanttekeningen

Afnemend besparingseffect

Zoals gezegd, genereert een heffing van 100% volgens de C-variant in 2000 een additioneel besparingseffect van 7%. Opvallend is dat de stuurgroep, op basis van berekeningen van het CPB, voor de periode na 2000 een afname van het additionele besparingseffect van 7 naar 5% voorziet. Dit heeft vele critici er toe gebracht de doeltreffendheid van een regulerende energieheffing in twijfel te trekken. Er zijn echter drie redenen om bij deze voorspelde afname in de energie-efficiëntie kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste wordt in het onderzoek van het CPB een daling van de extra energiebesparing als gevolg van de heffing voorzien, omdat wordt verondersteld dat ook zonder de heffing de reële prijzen van fossiele brandstoffen sterk zullen stijgen. Het CPB gaat uit van een stijging van de reële prijs van ruwe olie tussen 1990 en 2015 met een factor 2,76. Deze veronderstelde prijsstijging zorgt er in het referentiescenario voor dat ook zonder energieheffing in toenemende mate wordt geïnvesteerd in besparings-technologie en dat de verschuiving in de bedrijfstakkenstructuur in energie-extensieve richting versterkt

wordt voortgezet. Bij dergelijke aannames is het logisch dat de relatieve betekenis van de in de C-variant gehanteerde heffing op basis van de huidige prijzen afneemt en dat daardoor ook het daaraan gerelateerde besparingseffect wegebt. Gelet op de sterke invloed van de veronderstelde energieprijswontwikkeling op de effecten van een heffing, is het niet onbelangrijk om vast te stellen dat diverse analisten voor de komende jaren een reële stabilisatie van de energieprijzen verwachten in plaats van een sterke stijging.

Ten tweede heeft het CPB in de berekening van het besparingseffect geen rekening gehouden met de invloed van de (extra) hoge energieprijzen op de ontwikkeling en introductie van nieuwe besparingstechnologieën⁶. Het CPB heeft weliswaar rekening gehouden met nieuwe besparingstechnologieën die het gevolg zijn van de energieprijsstijging volgens het referentiescenario, maar niet met die welke uit de extra prijsstijging voortvloeien⁷. Het argument dat een nationale heffing vanwege het beperkte heffingsgebied geen innovatie genereert, wordt door ontwikkelingen in het verleden tegengesproken. Zo heeft de nationale heffing in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (1975) een geweldige innovatie-impuls gegeven aan de ontwikkeling van waterzuiveringsinstallaties.

Ten derde is onvoldoende rekening gehouden met het besparingseffect dat wordt bereikt door het gebruik van andere producten en secundaire materialen. Zo kan door middel van voorschriften het laagwaardige gebruik van stoffen met een grote energie-inhoud (bij voorbeeld wegwerpverpakkingen van aluminium) worden tegengegaan terwijl het gebruik van secundaire materialen kan worden bevorderd. Met dergelijke maatregelen gericht op preventie en hergebruik kan bij voorbeeld het olieverbouw in de kunststofproductie per jaar met ten minste 800.000 ton worden vermindert.

Deze drie factoren verklaren waarom enkele andere deelstudies ten behoeve van de stuurgroep-Wolfson voor gezinnen en industrie in een aantal situaties op hogere reductiepercentages uitkomen dan het CPB⁸. Wat het besparingseffect van een honderd-procentheffing volgens de C-variant betreft, moet dan ook worden geconstateerd dat deze ten onrechte door velen wordt gebagatelliseerd. Dit geldt te meer indien rekening wordt gehouden met de hiervoor genoemde factoren.

4. Centraal Planbureau, op. cit., blz. 138.

5. Noodgedwongen is een vergelijking gemaakt tussen het bruto nationaal produkt uit het referentiescenario en het reële netto nationaal inkomen uit de berekeningen voor variant C.

6. Zie ook H. Verbruggen, De regulerende energieheffing is geen toverbal, *ESB*, 4 maart 1992, blz. 230-233.

7. Centraal Planbureau, op. cit., blz. 26-27 en blz. 56-57.

8. Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO), *Prijselasticiteit van het huishoudelijk energiegebruik*, Amsterdam, 1991; Idem, *Energiebesparing in Nederlandse produktiehuishoudingen*, Amsterdam, 1991; Centrum voor Energiebesparing en schone technologie (CE), *Onderzoek naar de prijselasticiteit van een brandstofheffing in de woningbouw*, Delft, 1991.

Werkgelegenheidseffecten

Een soortgelijke kanttkening als die bij het besparingseffect moet worden geplaatst bij het werkgelegenheidseffect van een heffing volgens de C-variant. Volgens de onderzoeksresultaten daalt het extra werkgelegenheidseffect, afhankelijk van de wijze waarop de opbrengst van de heffing wordt benut om andere belastingen en/of premies te verlagen, van 15 tot 26.000 personen in 2000 tot uiteindelijk min 12 tot plus 12.000 personen in 2015.

Hierbij moet allereerst worden aangetekend dat het extra werkgelegenheidseffect van de heffing komt bovenop een toename van de arbeidsmarktparticipatie volgens het referentiescenario met circa 1,7 miljoen personen tot aan 2015. Het referentiescenario gaat uit van een maar liefst een vier maal zo hoge groei van de werkgelegenheid gemiddeld per jaar als in de periode 1970-1990 het geval is geweest. Weliswaar is de toename van de werkgelegenheid de laatste paar jaren groter geweest dan het gemiddelde over de beide voorgaande decennia, maar de vraag is hoelang dit hoge niveau kan worden vastgehouden. Recente cijfers wijzen op een aanmerkelijk slechtere ontwikkeling.

Ook is van belang dat het referentiescenario voor 2015 evenwicht op de arbeidsmarkt veronderstelt. Deze verwachting is gebaseerd op de aanname van een hoge economische groei. Wanneer de in het referentiescenario veronderstelde groei van de werkgelegenheid inderdaad tot stand komt en er evenwicht op de arbeidsmarkt ontstaat, dan is het effect van de heffing op de werkgelegenheid per definitie uiteindelijk gering. De heffing leidt er dan 'slechts' toe dat de werkgelegenheid sneller toeneemt dan in het referentiescenario.

Opmerkelijk is ten slotte dat het gehanteerde rekenmodel uitgaat van een homogene factor arbeid. Dat betekent dat de effecten van om-, bij- en herscholing niet in de cijfers tot uitdrukking komen. Dat mitigeert het werkgelegenheidseffect van een heffing aanzienlijk tot aan het moment van het veronderstelde arbeidsmarktevenwicht.

Aanvullend beleid

Omdat dit geen deel uitmaakt van de taakopdracht, heeft de stuurgroep niet onderzocht welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de energetische en/of economische effecten van een heffing volgens de verschillende varianten te verbeteren. Ten aanzien van de C-variant is met name door de stuurgroep niet gekeken naar de mogelijkheden om ook de niet-heffingsplichtigen tot extra besparingen aan te zetten. Voor de hand ligt om met deze gebruikers bindende reductiepercentages overeen te komen, bij voorbeeld in de voor al deze gebruikers verplichte milieuvergunningen.

Het reguleren van het verbruik van grote energiegebruikers via afspraken sluit aan bij de wensen op dit gebied van het bedrijfsleven zelf. Voor deze gebruikers lijkt een reductiepercentage van minimaal 15% realistisch. In een artikel in *NRC Handelsblad* van 5 februari jl. noemt ir. De Wit, voorzitter van het SIGE (Samenwerkingsverband Industriële Grootverbruikers van Energie) een enquête onder de grootste chemische bedrijven in Nederland waaruit blijkt, dat tot het jaar 2000 een additionele besparing mogelijk is van 15 tot 20%.

Ook is onvoldoende rekening gehouden met flankerende maatregelen die kunnen bijdragen aan het gebruik van andere producten en secundaire materialen. Te denken valt aan heffingen op maagdelijke grondstoffen, verhoging van de stort- en verbrandingsstarieven en aan statiegeldregelingen waardoor kringloopgebruik ook financieel aantrekkelijker wordt.

Daarnaast zijn in de C-variant de motorbrandstoffen uitgezonderd van de heffing vanwege de verwachte grenseffecten. Door een samenloop van de vrijstelling en prijseffecten leidt een heffing volgens de C-variant er zelfs toe dat zonder aanvullend beleid het gebruik van motorbrandstoffen met 3 tot 4% stijgt ten opzichte van het referentiep pad. Ook hiervoor geldt dat flankerend beleid in de vorm van parkeermaatregelen, tolsystemen en stimulering van het openbaar vervoer, kan bijdragen aan het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Met een combinatie van financiële regulering voor de grote groep van kleinverbruikers, waarvoor directe regulering niet doelmatig is, directe regulering voor de kleine groep van grootverbruikers en een beperkt aantal flankerende maatregelen kan in Nederland een extra energiebesparing worden gerealiseerd van minimaal 15% in 2000 ten opzichte van de besparing zonder deze maatregelen.

Internationaal beleid

Uit het voorgaande blijkt dat de C-variant althans de middellange-termijndoelstelling voor het energieverbruik in Nederland veilig kan stellen zonder de voorspelde economische ontwikkeling negatief te beïnvloeden. Maar niet uit het oog mag worden verloren dat het broeikas effect uiteindelijk een mondiaal probleem is dat alleen door een internationale aanpak kan worden opgelost.

De internationale aanpak kan langs twee lijnen tot stand komen. Allereerst kan de C-variant ook door andere (OESO)-landen worden ingevoerd. In een aantal Noordwesteuropese landen wordt reeds nadrukkelijk aan invoering van een dergelijke kleinverbruikersheffing gedacht. Ook de voorlopige voorstellen van de Europese Commissie voor een heffing in de EG komen uiteindelijk neer op een internationale C-variant.

Naarmate meer landen deze C-variant volgen, komt echter de A-variant meer en meer in aanmerking. In de C-variant kan weliswaar door middel van flankerend beleid ook energiebesparing bij grootverbruikers worden afgedwongen, maar dat geschiedt via nationale regelgeving met alle kansen op concurrentievervalsingen van dien. Uiteindelijk is de A-variant, met voor alle gebruikers dezelfde heffing, doelmatiger omdat dan geen specifieke regelgeving of vergunningverlening meer nodig is.

Op het eerste gezicht lijken zowel de energetische als de economische uitkomsten van energieheffingen volgens de A-variant teleurstellend. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat bij de berekening van deze uitkomsten een aantal aannames is gemaakt die kwestius zijn en een verstrekkende invloed hebben op de resultaten⁹.

9. Vgl. H. Verbruggen, op. cit., 1992.

Een van deze aannames is dat energie-intensieve bedrijven zich in geval van een heffing zullen verplaatsen naar buiten het heffingsgebied. Op geen enkele wijze is onderzocht of er maatregelen kunnen worden getroffen om deze verplaatsingen tegen te gaan, bij voorbeeld via handelscorrecties aan de buitengrenzen van het heffingsgebied¹⁰. Wanneer het noodzakelijke milieubeleid negatieve gevolgen heeft voor de doelstellingen op andere beleidsterreinen, dan dienen deze gevolgen zo veel als mogelijk bestreden te worden door aanvullende maatregelen binnen de betreffende beleidsterreinen en niet door een verzwakking van het milieubeleid¹¹. Ook is geen rekening gehouden met de mogelijkheden van stijgende transportkosten, ontwikkelingen in de richting van 'just in time'-leveranties en andere voor de betrokken bedrijfstakken essentiële vestigingsfactoren.

Conclusie

De stuurgroep-Wolfson had niet tot taak concrete maatregelen uit te werken. De stuurgroep heeft met de onderzoeken uitersten geïnventariseerd, hoeken van het speelveld. Deze taakopdracht impliceert dat de stuurgroep op geen enkele wijze heeft onderzocht hoe via aanvullende maatregelen ongewenste economische effecten van de heffingen kunnen worden gemitigeerd of zelfs volledig worden vermeden. Ten onrechte lijkt in de discussie over de eindrapportage dit gegeven buiten beschouwing te worden gelaten. Evenzeer worden de gemaakte vooronderstellingen bij de diverse berekeningen onvoldoende in de discussie meegewogen en worden de uitkom-

sten van een aantal bouwsteenstudies onvoldoende of zelfs in het geheel niet in beschouwing genomen. Dit leidt tot onvolledige zo niet onjuiste conclusies over de noodzaak om een regulerende energieheffing in te voeren.

Uitgangspunt voor de discussie over het eindrapport van de stuurgroep-Wolfson dient te zijn dat de vastgestelde doelstellingen met betrekking tot het broeikaseffect moeten worden gerealiseerd. Met het bestaande beleid blijkt dit niet mogelijk. Aanvullend beleid is dus noodzakelijk. Het eindrapport van de stuurgroep-Wolfson laat zien dat energieheffingen een doelmatige en doeltreffende invulling vormen van dit additionele besparingsbeleid. Door de inzet van flankerend beleid, bij voorbeeld in de vorm van milieuvergunningen, voorschriften voor preventie en hergebruik en mobiliteitsbeperkende maatregelen, kan de werking van heffingen nog aanzienlijk worden versterkt. De energieheffingen tot een dood paard verklaren¹², betekent het opgeven van de CO₂-reductiedoelstellingen.

Ad van den Biggelaar
Peter van der Veer

10. Zie H. Verbruggen, op. cit., 1992; Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Economie en milieu*, Den Haag, 1991.

11. Vgl. Commissie Economische Deskundigen, op. cit., 1991, blz. 94-95.

12. D66-kamerlid D. Tommel in *de Volkskrant* van 18 februari 1992.