

Het tweesnijdende zwaard

Is het opportuun om het tweesnijdende zwaard ter bescherming van het milieu en bevordering van de werkgelegenheid in te zetten? Zo ja, onder welke voorwaarden?

In hun discussiebijdrage van 10 februari houden Bovenberg en Keuzenkamp een pleidooi voor een gelijktijdige verlaging van de wig en verhoging van milieuheffingen¹. Ze vinden dat een milieuheffing, die een jaar geleden nog ongewenst werd geacht, nu wel zinvol is. Het tweesnijdende zwaard zou zijn aangescherpt.

Bovenberg en Keuzenkamp stellen het volgende. De lastendruk is te hoog en moet worden verlaagd. In het licht van de nu verwachte inflatie zijn de al afgesloten cao's aan de hoge kant, terwijl onderhandelaars voor cao's die nog afgesloten moeten worden, moeilijk kunnen achterblijven. Het is dan zinvol om directe lasten te verlagen en indirecte te verhogen. Niet gerechtvaardigde koopkracht kan dan worden afgeroomd. Hoewel er een jaar geleden te optimistische verwachtingen werden gekoesterd over het effect van milieuheffingen, zijn er nu redenen waarom het oordeel anders kan uitvallen. Een nationale energieheffing op huishoudens bewijst zowel het milieu een dienst, als de afweging tussen inkomen en werk.

Hoewel het plan aantrekkelijk klinkt, is het onvoldoende doordacht. De auteurs gaan voorbij aan de internationale context van het energiebeleid, ze miskennen het tijdsaspect en zien het structurele karakter van het milieubeleid over het hoofd.

Laat voorop staan, dat in het algemeen doorwerking van externe effecten in prijzen leidt tot een beter functioneren van markten, en eveneens dat een hogere energieprijs in beginsel besparing van gebruik zal bespoedigen. Hierover zal geen verschil van mening zijn. Dit bepaalt de richting waarin prijzen zich dienen te ontwikkelen.

Indien we ons beperken tot energie, zijn er twee redenen waarom besparing gewenst is: de (mondiale) kli-

maatproblematiek en de eindigheid van grondstoffen. Het laatste lijkt niet zo urgent, het eerste zou dat des te meer kunnen zijn. In het kader van de Europese Gemeenschap wordt dan ook gewerkt aan een regulerende energieheffing op grotere schaal. Ten tijde van het Wolfson-rapport was er van een Europese richtlijn nog geen sprake. De SER heeft dan ook terecht onlangs geadviseerd om voortvarend aan deze Europese heffing mee te werken². Eerder adviseerde ook de Algemene Energieraad in die richting. Nederland spant zich daar, vooral samen met Duitsland, België en Denemarken, hard voor in. Zo'n Europese heffing is echter een ingewikkelde materie. Men moet afspreken welke vrijstellingen er zullen gelden. De zeer energie-intensieve industrie mag immers geen concurrentienadeel ondervinden zolang men elders niet soortgelijke maatregelen heeft genomen. Ook de modaliteiten van de heffing zijn gecompliceerd: hoe wordt elektriciteit precies belast, wat gebeurt er met industrieën die zelf energie opwekken of met energie die als grondstof wordt gebruikt? Juist omdat Nederland zo actief aan de Europese heffing meewerkt, heeft het weinig zin in ons land een heel ander type heffing in te voeren. Men zou slechts een signaal naar Brussel geven dat we er kennelijk niet in geloven. En omdat we nog niet precies weten hoe de Europese heffing eruit gaat zien, zou wetgeving worden geïntroduceerd die binnen de kortste keren weer gewijzigd moet worden.

Vervolgens hebben we al een heffing op energie, de wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag (WABM). Deze WABM is vorig jaar verhoogd en de grondslag ervan is uitgebreid (naast brandstoffen ook afval en grondwater). Wijziging van de WABM heeft ongeveer een jaar geduurd en is nog niet afgerond. Ik kan me moeilijk voorstellen dat het intro-

duceren van een heel nieuwe heffing, deels op dezelfde grondslag maar met een ander doel (niet ten bate van algemene middelen maar om te reguleren), er erg snel zal zijn. De herverdelende invloed op de inkomensontwikkeling van de heffing zal zich doen gevoelen op een moment dat de koopkracht niet meer afgeroomd hoeft te worden. En dan staan we precies voor het dilemma dat Bovenberg ons eerder voorhield³. Er moet dan gekozen worden tussen koppeling, budgettaire ruimte, werkgelegenheid of milieu, en een instrument dat alle doelen tegelijk dient is niet voorhanden.

Daar komt nog bij dat Bovenberg en Keuzenkamp niet voor de kleinverbruikersvariant uit het Wolfson-rapport pleiten, maar voor een heel specifieke subvariant daarvan, een heffing op huishoudens. Dit is een categorie die in de energiewereld veel minder duidelijk is. Moet ik ook betalen als ik een adviesbureautje vanuit huis uitoefen?

Ik zie dan nog af van mogelijke afwentelingsproblemen. Immers, de lasten van de heffing zullen niet gelijk over verschillende verbruikers zijn verdeeld; degenen die er inclusief terugsluizing op vooruit gaan, zullen dat stilzwijgend incasseren, terwijl degenen die per saldo betalen dat terug zullen wensen. Het kan daarbij om effecten gaan die de inflatie op de oorspronkelijke verwachtingen terugbrengen.

Het is overigens opvallend dat Bovenberg en Keuzenkamp het ten principale over milieuheffingen hebben, maar halverwege hun betoog niet meer over een milieu-, maar over een energieheffing spreken. Wellicht is het slechts een illustratie, maar dat wordt niet gezegd. Is alle energieverbruik uit milieu-optiek verwerpelij⁴? En welk ander voorbeeld zou bedacht kunnen worden? Meer algemeen lijkt het milieubeleid met een ad-hoc beleid weinig gediend te zijn.

1. A.L. Bovenberg en H.A. Keuzenkamp, Het aangescherpte tweesnijdende zwaard, *ESB*, 10 februari 1993, blz. 134-136.

2. SER, *Advies over de invoering van regulerende energieheffingen*, februari 1993.

3. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, *Fiscaal fata morgana*, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.

4. Voor een voorbeeld over de relatie energie en milieu, zie OECD/IEA, *Energy and the Environment: Policy Overview*, Parijs 1989.

In het milieubeleid gaat het om een structurele aanpak die stap voor stap de economische ontwikkeling naar duurzaamheid moet bijbuigen. Daarvoor stelt men doelen en worden instrumenten gehanteerd. Periodiek worden doelstellingen en instrumenten geëvalueerd, zoals dit jaar zal gebeuren in het Nationaal Milieubeleidsplan 2. Vaak zullen de instrumenten zo zijn vormgegeven dat sommige groepen in de maatschappij er op korte termijn schade van ondervinden. Dat is niet erg, want het kan vanuit de milieudoelstelling beargumenteerd worden. In een dergelijke situatie stellen dat wat in het jaar t ongewenst was, dat in t+1 wel is – niet omdat er in het milieu iets is veranderd, maar omdat de inflatieverwachting wat lager is – zaagt op den duur de poten onder elk milieubeleid weg.

Kortom, het voorstel is zeer moeilijk uitvoerbaar en op dit moment ongewenst. Daarmee vervalt de charme van het betoog van Bovenberg en Keuzenkamp. Dit neemt niet weg dat minister De Vries groot gelijk had met zijn stelling dat er een wereld van verschil ligt tussen niets doen en loonmatiging. Het SER-advies over Europa en de overlegeconomie van eind vorig jaar illustreert nauwkeurig wat daar tussenin zit: arbeidsmarktbeleid, activering sociale zekerheid, goede scholing en onderwijs. Onze milieubelasting is in Europees kader al aan de hoge kant. Dat is logisch voor een dichtbevolkt, rijk land. Toch wijst dat erop dat eerder een verlaging van de collectieve-lastendruk dan verschuiving van het ene soort belasting naar het andere voor de hand zou moeten liggen.

Pieter Boot

De auteur is plv. directeur Algemeen Energiebeleid bij het Ministerie van Economische Zaken. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.



Milieu(ont)lasten

In Europees kader wordt ons milieu al aan de hoge kant belast. Dat is logisch voor een dichtbevolkt, rijk land. Een verschuiving binnen de collectieve lastendruk van het ene soort belasting naar het andere ligt dan ook voor de hand. Maar in zijn reactie lijkt Pieter Boot zich juist te verzetten tegen zo'n verschuiving naar energiebelasting ten behoeve van het 'ont'-lasten van het milieu.

Beleidsconsistentie

Boot vat in de opening van zijn bijdrage ons artikel uitstekend samen, op één essentieel punt na. Kern van ons verhaal is dat de beoogde verschuiving van belastingen *alleen dan* de werkgelegenheid ten goede komt wanneer de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit wordt losgelaten. Het is een misverstand dat wij milieuheffingen een jaar geleden niet gewenst zouden hebben geacht en dus een ad-hoc beleid zouden voorstaan. In onze optiek zijn goed gestructureerde milieuheffingen niet alleen in jaar t +1 maar ook in jaar t wel degelijk aan te bevelen ten behoeve van een lange-termijnaanpak gericht op duurzame ontwikkeling. Daar veranderen fluctuaties in de inflatie niets aan¹. Ook in Bovenberg en Cnossen gaat het om de *randvoorwaarden* waaronder de milieuheffingen worden ingevoerd². Milieuheffingen kunnen niet twee doelen tegelijk dienen (d.w.z. naast een schoner milieu ook een beter functionerende arbeidsmarkt) zolang wordt vastgehouden aan de randvoorwaarden van budgettaire en inkomensneutraliteit.

De crux van onze recente bijdrage is dat het nu een opportuun moment is om de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit los te laten. Er is immers een 'overkoopkracht' ontstaan door de reële appreciatie van de gulden. Hierdoor is de balans tussen inkomens en werk doorgeslagen ten koste van de werkgelegenheid. De door ons voorgestelde uitwisseling van lasten op bedrijven naar lasten op huishoudens, die neerkomt op een impliciete depreciatie van de gulden, beoogt deze verstoorde balans te herstellen. Deze overdracht van huishoudens naar bedrijven zou het

ministerie van Economische Zaken moeten aanspreken.

Terwijl op korte termijn de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit kan worden doorbroken, lijkt het op langere termijn gewenst om ook de budgettaire randvoorwaarde los te laten. Op de langere termijn neemt het regulerende effect van milieuheffingen immers toe waardoor de belastingbasis wordt uitgehold. Wanneer andere belastingtarieven worden verhoogd om het verlies aan opbrengsten te compenseren, bestaat het gevaar dat de werking van de arbeidsmarkt te zeer wordt belast.

Uitvoerbaarheid

Tot zover de hoofdgedachte. Is deze praktisch moeilijk uitvoerbaar en daarom ondoordacht? Boot klaagt dat wij voorbij gaan aan een keur van internationale, tijds- en structurele aspecten. Wij hadden de hoop dat alerte ambtenaren wel met dat bijltje zouden hakken. Alles is natuurlijk betrekkelijk, zo ook de alertheid van beleid. Een slagvaardige regering zal niet veel moeite hebben om, met een variant op het Kwartje van Kok, een prijsmaatregel voor electriciteit en gas af te roepen. Zelfs als deze maatregel niet onmiddellijk in werking treedt, wordt het lange termijn niveau-effect van de koopkrachtwinst ongedaan gemaakt. In een wat ruimer tijdsbestek (als de EG haar knopen heeft doorgehakt) kan de lastenverschuiving haar definitieve vorm krijgen. In wezen doen een paar maanden er niet zoveel toe, maar wachten op Brussel lijkt ons weinig voortvarend. Onze variant, een heffing op huishoudens, heeft juist als voordeel de relatief eenvoudige implementatie. Het is gewenst dat het kabinet, of de betrokken ambtenaren, structurele plannen op tafel

1. Zie naast ons artikel ook Bovenberg en Cnossen, Fiscaal fata morgana, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1203: "Goed gestructureerde milieuheffingen kunnen, in het kader van een verschuiving van de samenstelling de collectieve-lastendruk, een geschikt instrument zijn om een schoner milieu te bewerkstelligen."

2. Zie hiervoor vooral Bovenberg en Cnossen, Fiscale luchtspiegelingen, *ESB*, 8 januari 1992, blz. 40: "Onze pijlen zijn dan ook niet op het milieubeleid of op regulerende heffingen gericht, maar op de randvoorwaarden van inkomens- en budgettaire neutraliteit!"

hebben die klaar liggen zodra een geschikt moment voor uitvoering zich voordoet, zodat de lange-termijndoelen geloofwaardig en daadkrachtig worden gerealiseerd.

Hoewel Boot zegt voortvarend mee te willen werken aan het tot stand brengen van een Europese heffing, lijkt het juist met deze voortvarendheid nogal tegen te vallen. Veel van de bezwaren die Boot aandraagt tegen de door ons voorgestelde variant van de energieheffing gelden in nog heviger mate voor de Europese variant. Zo lijkt het discrimineren *binnen* het bedrijfsleven (i.p.v. tussen bedrijfsleven en huishoudens) met vrijstellingen voor de grootvervuilers, problematischer dan het maken van een onderscheid tussen zakelijk en huishoudelijk gebruik, waarmee ook andere belastingen (zoals de btw of de inkomstenbelasting) te maken hebben. Ook het argument dat een verschuiving van lasten tot afwentelingsproblemen aanleiding geeft, is evenzeer van toepassing voor heffingen in Europees verband. Al met al is het betoog van Boot nogal tweeslachtig als het om de wenselijkheid van een Europese energieheffing gaat. De slotopmerkingen van Boot doen vrezen dat zijn prioriteit minder sterk ligt bij het ontlasten van het milieu door middel van lastenverschuiving dan ons lief is.

Afronding

Boot pleit voor een lagere totale lastendruk en verwacht, blijkens zijn slotzin, weinig van een verschuiving van de lastendruk. Het oorspronkelijke idee van het tweesnijdende zwaard, daarentegen, verwachtte juist alle heil van het verschuiven van lasten zonder het niveau van de lastendruk aan te kaak te hoeven stellen. Wij kiezen voor zowel een lagere lastendruk als een verschuiving binnen die druk naar milieuheffingen. Op deze manier zetten we twee instrumenten in ten behoeve van de twee doelstellingen van een schoner milieu en een beter functionerende arbeidsmarkt.

Lans Bovenberg

Hugo Keuzenkamp