

Milieubeleid en budgettaire normen

A.L. Bovenberg*

De zorg voor het milieu heeft consequenties voor de budgettaire normen van de overheid. Een verlaging van de 'gemeten' collectieve-lastendruk is gewenst, vooral omdat de overheid een steeds groter beroep zal moeten doen op regulerende instrumenten die verborgen beleidskosten met zich brengen. Een verhoging van het financieringstekort lijkt niet verantwoord in het licht van de milieuschuld die de huidige generaties nog steeds creëren. Bovendien zal de samenstelling van de collectieve uitgaven moeten veranderen ten gunste van overheidsinvesteringen, waaronder die in het milieu, en ten gunste van overdrachten aan de armere landen, waar investeren in bescherming van het milieu een hoog rendement levert.

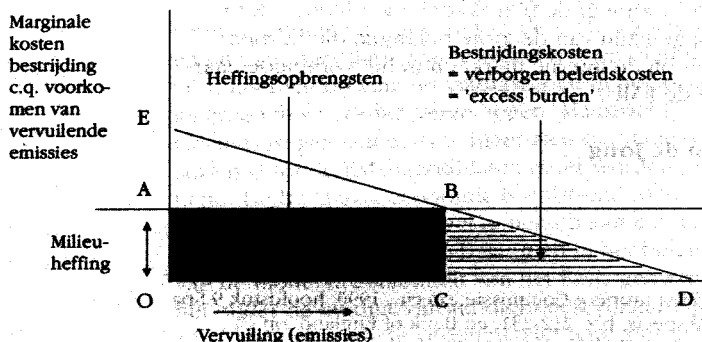
Het Nederlandse milieu is door de specifieke kenmerken van de dichtbevolkte Rijndelta bijzonder kwetsbaar. Een verscherpt milieubeleid in ons land is dan ook onontkoombaar. Dit artikel bespreekt de gevolgen van een dergelijk vergaand milieubeleid voor de twee belangrijkste normen voor de Nederlandse budgettaire politiek, te weten de collectieve-lastendruk en het financieringstekort. Dit is van belang voor de binnenlandse discussie over de gewenste budgettaire normen na 1994 en voor het budgettaire beleid in EMU-verband.

Milieuheffingen

In het kader van een verscherpt milieubeleid, wordt regelmatig gepleit voor een grotere rol voor milieuheffingen. Vandaar dat figuur 1 eerst wat dieper ingaat op de werking van een heffing op vervuiling. Op de horizontale as vinden we de vervuiling of emissies. De verticale as meet de kosten verbonden aan de bestrijding van de laatste eenheid vervuiling. De curve DE geeft aan hoe deze marginale bestrijdingskosten variëren met het niveau van de vervuiling. Hoe geringer de vervuiling, hoe duurder het wordt om de vervuiling terug te dringen. Een milieuheffing ter grootte van OA reduceert de vervuiling van D naar C. De totale kosten voor de vervuilers van een dergelijke heffing zijn gelijk aan de oppervlakte OABD. Deze kosten bestaan uit twee delen. Ten eerste is er de rechthoek OABC. Dit zijn de heffingsopbrengsten die in de schatkist vloeien. Daarnaast is er de driehoek BCD. Deze oppervlakte meet de kosten die de vervuilers maken om de heffing te ontgaan door de vervuiling te bestrijden. In tegenstelling tot de heffingsopbrengsten, komen deze bestrijdingskosten niet op de overheidsbegroting voor. Vandaar dat deze kosten ook wel de 'verborgen' beleidskosten worden genoemd. Of in het Engels: 'the excess burden', dat wil zeggen de kosten van de milieuheffing die uitgaan boven het door de overheid geïnde bedrag. De verborgen beleidskosten kunnen hoog oplopen. Een recentelijk door het Landelijk Milieuoverleg uitgewerkt pakket milieuheffingen illustreert dit. De verborgen beleidskosten van deze voorstellen zouden, naar ruwe schatting, tot de helft van de totale heffingsopbrengst van 22 mrd kunnen oplopen¹.

Hoge verborgen beleidskosten betekenen overigens niet dat heffingen altijd onaantrekkelijk zijn. Deze kosten zijn namelijk een kenmerk van alle milieu-instrumenten die het particuliere gedrag reguleren, dus

Figuur 1.
De werking van een milieuheffing



* De auteur is verbonden aan het Onderzoek Centrum voor Financieel en Economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan het CentER van de Katholieke Universiteit Brabant. Dit artikel is een verkorte versie van een bijdrage aan het symposium Milieubeleid en openbare financiën, van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven op 14 mei 1992. Een uitgebreide versie zal binnenkort verschijnen in de bundel *Milieubeleid en openbare financiën*. De auteur bedankt S. Cnossen, H.R.J. Vollebergh en E.W.M.T. Westerhout voor waardevol commentaar.
1. Zie H.R.J. Vollebergh en J.L. de Vries, Financiële gevolgen van regulerende milieuheffingen, *ESB*, 29 januari 1992, blz. 104-108.

ook van bij voorbeeld fysieke regulering. Verder staat tegenover de 'excess burden' een 'excess benefit' in de vorm van een minder vuil milieu

Milieuheffingen zijn in overeenstemming met het principe 'de vervuiler betaalt'. De overheid laat het daarbij aan de vervuilers zelf over of men betaalt via het afdragen van de heffing of via het aanpassen van het gedrag. Bijna elke heffing genereert wel enige opbrengsten en heeft daarnaast een regulerend gedragseffect. De prijselasticiteit van het milieubelastende gedrag, en niet de bedoeling van de wetgever, bepaalt daarbij het relatieve belang van het gedragsaspect. In eerste instantie maak ik dan ook geen onderscheid tussen, enerzijds, bestemmingsheffingen gericht op het genereren van overheidsinkomsten, en anderzijds, regulerende heffingen die beogen milieubelastend gedrag te veranderen.

Vijf visies

Hoe beïnvloedt een verscherpt milieubeleid, en het gebruik van milieuheffingen in het bijzonder, de gewenste budgettaire normen voor de collectieve-lastendruk (CLD) en het financieringstekort? Ik heb die vraag voorgelegd aan vijf denkbeeldige ambtenaren van verschillende departementen. De antwoorden samengevat in figuur 2 zijn uiteraard niet meer dan een stereotypen van de werkelijke visies van de betrokken departementen. Toch kunnen we hier het een en ander van leren. Laten we eerst het gloedvolle beoog van ambtenaar A beluisteren:

Ambtenaar A

"De opbrengsten van de milieuheffingen moeten apart gezet worden in een milieufonds ten behoeve van publieke milieu-uitgaven. Als milieuheffingen namelijk opbrengsten genereren, blijven er 'rest'-emissies bestaan die het milieu vaak zullen aantasten (OC in figuur 1). Om te voorkomen dat de milieuschuld verder oploopt, dienen de heffingsopbrengsten gebruikt te worden om deze restvervuiling te bestrijden. Als dat technisch niet mogelijk is, zal de aantasting van milieugebruiksruimte gecompenseerd moeten worden via andere collectieve uitgaven ten behoeve van het milieu. Een stijging van de collectieve-lastendruk is het onontkoombare gevolg van het principe 'de vervuiler betaalt'. Een hogere lastendruk nu is de prijs voor een lagere lastendruk in de toekomst. Bovendien is een goed lokaal milieu een belangrijke positieve vestigingsplaatsfactor voor bedrijven. Een ambitieus milieubeleid is dan ook een belangrijke investering in de aanbodzijde van de Nederlandse economie. Vanwege dit investeringskarakter van collectieve milieu-uitgaven, is een groter financieringstekort verantwoord".

Ambtenaar B

A pleit dus voor een hogere lastendruk en een hoger financieringstekort, zodat de collectieve milieu-uitgaven kunnen stijgen. Ambtenaar B valt A hierin bij. B vindt echter dat de rijke landen, waaronder Nederland, hun extra collectieve middelen beter in de arme landen kunnen besteden:

"Milieu-uitgaven hebben meestal een hoger rendement in het buitenland. Verder is de schrijnende armoede in de ontwikkelingslanden één van de fundamentele oorzaken van de aantasting van het mondiale milieu. Armoede resulteert nu eenmaal in een

Ambtenaar	Collectieve-lastendruk	Financieringstekort	Collectieve uitgaven
A	+	+	+
B	+	+	+
C	+	-	-
D	-	+	-
E	-	+	0

hoge discontovoet. De arme landen zullen de grensoverschrijdende vervuiling alleen dan aanpakken als ze hiervoor compensatie ontvangen van de rijke landen. Een schoon mondiaal milieu is nu eenmaal een luxe goed dat de rijke landen moeten betalen".

Figuur 2. Vijf visies op de gewenste relatie tussen milieubeleid en budgettaire normen

Ambtenaar C

Ambtenaar C heeft een andere visie:

"In het licht van de grote bedragen waar het bij milieuheffingen om gaat, is het onmogelijk om alle heffingsopbrengsten nu effectief te besteden aan collectieve uitgaven ten behoeve van het milieu, simpelweg ten gevolge van allerlei capaciteitsproblemen in de beleidsvoorbereidende en uitvoerende sfeer. Om toekomstige begrotingen niet te veel te belasten met de toekomstige kosten van huidige emissies, dient de overheid nu middelen te reserveren. Dit kan het beste via een versnelde terugdringing van het financieringstekort. Daar komt nog bij dat de opbrengsten van milieuheffingen grotendeels tijdelijk zijn. Op de wat langere termijn zullen de regulerende effecten van de milieuheffingen pas goed zichtbaar worden. Om toekomstige budgettaire problemen als gevolg van de met de regulering gepaard gaande uitholling van de belastingbasis te vermijden, dient de overheid de tijdelijke opbrengsten van milieuheffingen dan ook vooral te gebruiken om de staatsschuld te verlagen."

C verkiest dus een lager in plaats van een hoger financieringstekort. Bezuinigen op de collectieve uitgaven is de koninklijke weg om dit te bereiken. Toch is volgens C een hogere lastendruk onontkoombaar in het licht van de vele milieuproblemen die op de overheid worden afgeschoven.

Ambtenaar D

Ambtenaar D pleit, daarentegen, voor een lagere collectieve lastendruk:

"Regulerende instrumenten leggen de kosten van het milieubeleid bij de particuliere sector (in de vorm van de driehoek BCD in figuur 1). Een dergelijke 'privatisering' of 'debudgettering' van de milieu-uitgaven komt neer op een balansverkorting voor de overheid. Dit doet de economisch relevante collectieve-lastendruk, d.w.z. inclusief de 'verborgen' beleidskosten, uitgaan boven de lastendruk zoals we die meten via de geïnde belastingen en premies. Om een stijging van de totale lastendruk te voorkomen, dienen de hogere verborgen beleidskosten zich te verhalen in een lagere 'gemeten' collectieve-lastendruk en daarmee een kleinere overheid. Dit geeft de particuliere sector de ruimte om haar verantwoordelijkheid voor het milieu waar te maken. Zonder lastenverlichting schaden regulerende instrumenten onze kwetsbare economie via afwenteling en werkgelegenheidsverlies. Het grootste deel van de noodzakelijke lastenverlichting zullen we moeten verdienen via la-

gere collectieve uitgaven. In dit verband is van belang dat het milieu een collectief goed is. Wanneer de Nederlandse samenleving een beter milieugoed wenst, zal het zich met name beperkingen moeten opleggen bij de vraag naar andere collectieve goederen. Dit geldt te meer omdat ons land al een omvangrijke collectieve sector kent. Een gedeelte van de lastenverlichting kan eventueel worden gefinancierd uit een oplopend financieringstekort. Tegenover de huidige investeringen van de particuliere sector, staan namelijk lagere collectieve saneringsuitgaven in de toekomst".

Ambtenaar E

Ambtenaar E kan zich vinden in de lagere lastendruk en het hogere financieringstekort bepleit door D. Toch verschilt E op twee punten van mening met D. Ten eerste zijn volgens E lagere collectieve uitgaven niet verantwoord. Een tweede verschil betreft de manier waarop de opbrengsten van milieueffingen dienen te worden teruggesluisd. D geeft de voorkeur geeft aan het verlagen van de werkgeverspremies, de vennootschapsbelasting, en de hogere IB/LB tarieven. E, daarentegen, prefeert het verhogen van de tax credit die de commissie-Stevens wil introduceren. Hier volgt een citaat:

"Ik kies voor terugsluizen via een tax credit omdat zo de lagere inkomens worden ontzien. De kosten van het milieubeleid drukken namelijk nogal zwaar op deze inkomens. Bovendien is een schoon milieu een luxe goed waarvan vooral de hogere inkomens profiteren. Verder is er nog een meer principieel punt. Men kan het teruggesluisde bedrag interpreteren als het stukje milieu dat ieder individu bezit en dat men kan gebruiken zonder daarvoor te hoeven betalen. Wat ligt er meer voor de hand om ieder een gelijk stukje milieu te geven. Een gelijke verdeling van de milieugebruiksruimte versterkt bovendien het maatschappelijke draagvlak voor het milieubeleid. Ingrijpende bezuinigen op de collectieve uitgaven zouden dit broze draagvlak te zeer schaden. Vandaar dat ik geen mogelijkheden zie om verder op de collectieve uitgaven te bezuinigen".

E komt dus uit op gelijkblijvende collectieve uitgaven en een lagere lastendruk gefinancierd uit een hoger financieringstekort.

Vier relevante factoren

Deze paragraaf expliciteert de veronderstellingen die aan de verschillende zienswijzen ten grondslag liggen. Zo spelen intertemporele aspecten van de ecologische relaties tussen huidige emissies en de toekomstige milieukwaliteit een belangrijke rol. In het volgende ga ik er van uit dat er inderdaad dergelijke dynamische relaties bestaan. In dat geval, zijn er belangrijke intergenerationale aspecten die het financieringstekort en de staatsschuld raken. De andere factoren die de relatie bepalen tussen het milieubeleid en de budgettaire normen betreffen drie elementen, namelijk, de optimale vormgeving van het milieubeleid, het rendement op verschillende investeringen of 'intertemporele' transfers, en de intergenerationale verdeling van de kosten van het milieubeleid.

De optimale vormgeving van het milieubeleid

De gewenste norm voor de CLD hangt sterk samen met de optimale instrumentkeuze en met name het

relatieve belang van regulerende instrumenten ten opzichte van collectieve milieuitgaven. Naarmate het goedkoper is om de vervuiling via regulerende instrumenten aan de bron terug te dringen, zal een groter deel van de milieuzorg buiten de overheidsbegroting om dienen te gaan. Dit impliceert dat er sprake zal zijn van een forse 'privatisering' van collectieve lasten. De 'gemeten' CLD zal dan lager moeten liggen om een al te sterke stijging van de totale collectieve druk te voorkomen. Men kan ook redden dat de huidige generaties minder collectieve middelen hoeven te reserveren voor schoonmaak en sanering nu of in de toekomst naarmate ze hun milieubelastende gedrag meer ombuigen.

Verder speelt de vraag wanneer de overheid haar collectieve milieuitgaven het beste kan doen. A en B wensen de milieuitgaven nu al te doen omdat zij het milieu bijzonder kwetsbaar achten en geen risico's wensen te nemen ten aanzien van het regeneratieve vermogen van het milieu.

Rendement op intertemporele transfers

C en D, daarentegen, zijn minder optimistisch over het rendement op huidige collectieve milieuitgaven. Zij wensen een gedeelte van de heffingsopbrengsten dan ook op een andere manier te investeren. C ziet het meeste in het verlagen van de staatsschuld. D verwacht, daarentegen, veel van het investeren in het functioneren van de binnenlandse economie via lastenverlichting. E vraagt aandacht voor investeringen in het maatschappelijke draagvlak van het milieubeleid.

In dit verband is de kwetsbaarheid van de economie van belang alsmede hoe zwaar men tilt aan de verstorende invloed van een hoge CLD. D's pleidooi voor een lagere lastendruk hangt samen met zijn inschatting van een hoge internationale factormobiliteit, geringe mogelijkheden voor maatschappelijke overeenstemming over loonmatiging als prijs voor een schoner milieu, een grote invloed van de marginale wig op het arbeidsaanbod, en een geringe beschikbaarheid van alternatieve instrumenten om de arbeidsparticipatie te vergroten. Verder zijn ook ruimtelijke aspecten van de ecologische relaties van belang. Naarmate de vervuiling minder grensoverschrijdend is, wint het argument van A aan kracht dat het milieubeleid de concurrentiepositie kan versterken. Een ander relevant aspect is de inschatting van de kwetsbaarheid van het maatschappelijke draagvlak van het milieubeleid. Het is vooral E die zich daar zorgen over maakt.

De intergenerationale verdeling

Dit raakt een volgende belangrijke factor, namelijk de gewenste intergenerationale verdeling van de kosten van het milieubeleid. Hetzelfde milieuresultaat kan samengaan met verschillende effecten op de intergenerationale verdeling. Er bestaat dan ook een onderscheid tussen, enerzijds, het beschermen van het milieu en, anderzijds, het beschermen van toekomstige generaties. De overheid kan de effecten van haar beleid op het milieu namelijk scheiden van de consequenties voor de intergenerationale verdeling via beleidsinstrumenten zoals de schuldpolitiek. De intergenerationale verdeling hangt sterk samen met de meestal impliciete manier waarop de gebruiksrechten van het milieu worden verdeeld.

Ambtenaar C geeft de eigendomsrechten van het milieu aan de toekomstige generaties en stelt daarom de huidige generaties aansprakelijk voor alle milieuschade die ze aanrichten. Deze benadering sluit aan bij het 'vervuiler betaalt' principe en impliceert een laag financieringstekort, lage collectieve consumptieve uitgaven en een hoge lastendruk.

A, D en E delen een groter deel van de eigendomsrechten toe aan de huidige generaties, mede ook gezien hun inschatting van het maatschappelijke en economische draagvlak voor een vergaand milieubeleid. In een democratische samenleving gebaseerd op decentrale productie kan een vergaand milieubeleid alleen dan gevoerd worden wanneer er enig 'smeergeld' beschikbaar wordt gesteld voor de generaties die de kosten van het milieubeleid dragen. Binnen een dergelijke benadering past een hoger financieringstekort. Op deze manier betalen de toekomstige generaties, die profiteren van het huidige milieubeleid, voor de kosten die de huidige generaties zich getroosten. Door deze intertemporele toepassing van het profijtbeginsel kan men in principe een Pareto welvaartswinst boeken. Dit wil zeggen dat, uitgaande van de huidige intergenerationale verdeling, iedere generatie in principe beter kan worden van het milieubeleid. Wellicht is dit een van de, vooralsnog impliciete, gedachten achter het terugsluizen van de opbrengsten van milieueffingen naar de huidige generaties.

Conclusies

Voordat ik mijn eigen visie geef, onthul ik eerst de identiteit van de ambtenaren. A werkt voor het Ministerie van VROM. B komt bij Ontwikkelingssamenwerking voor de ontwikkelingslanden op, C helpt bij Financiën de schatkist beheren, D bedient de Minister van Economische Zaken, en E werkt bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wat is mijn visie? Wel, mijns inziens is het verlagen van de gemeten CLD gewenst, vooral ook omdat de overheid een steeds groter beroep zal moeten doen op regulerende instrumenten die verborgen beleidskosten met zich brengen. Zonder lastenverlichting dreigen deze extra collectieve lasten van regulerende instrumenten het draagvlak van de collectieve sector te ondergraven en de verstoringen die samengaan met onze hoge collectieve druk te versterken. Zo zouden de verborgen beleidskosten van milieueffingen de prikkel aantasten om te participeren in het arbeidsproces. Verder kan er via afwenteling verlies aan werkgelegenheid optreden. Terwijl de lastendruk dus omlaag moet, lijkt een verhoging van het financieringstekort niet verantwoord in het licht van de milieuschuld die de huidige generaties nog steeds creëren. Dit stelt de politiek voor zware opgaven. Wanneer het financieringstekort niet kan worden opgerekt, vereist een lagere CLD nu eenmaal een lagere collectieve uitgavenquote.

Daar komt nog bij dat de samenstelling van de collectieve uitgaven zal moeten veranderen ten gunste van overheidsinvesteringen, waaronder die in het milieu. Verder zullen de overdrachten aan de armere landen moeten stijgen. Mondiale milieuproblemen hebben de onderhandelingspositie van de armere landen namelijk ontegenzeggelijk versterkt. Al met al is het duidelijk dat de overdrachtsuitgaven en

de consumptieve subsidies onder druk zullen moeten komen te staan.

Er bestaat een aantal redenen waarom een verlaging van deze uitgaven ook voor een effectief en vergaand milieubeleid van eminent belang is. Ten eerste dreigt het koekoeksjong van de overdrachtsuitgaven de kuikentjes van de milieu-uitgaven te verdringen.

Ten tweede ontstaat er door de toenemende inzet van milieueffingen een conflict tussen de belangen van de fiscus en het milieu. Het ontwijken van milieueffingen via gedragsverandering is goed voor het milieu. De fiscus daarentegen vaart, althans op korte termijn, wel bij een brede belastingbasis en dus weinig gedragsverandering. Naarmate hogere collectieve uitgaven meer schatkistopbrengsten noodzakelijk maken, zal de afweging eerder ten nadele van het milieu uitvallen. Vervuiling genereert dan immers naast een negatief milieu-effect ook een niet onbelangrijk positief effect, namelijk opbrengsten voor de fiscus.

De toenemende internationale beleidsconcurrentie alsmede de vergrijzing vergroten dit gevaar. Ons land beschikt namelijk over steeds minder instrumenten om, ondanks de hoge collectieve druk en de omvangrijke overdrachtsuitgaven, de steeds mobiele factoren te blijven binden. In dergelijke omstandigheden is de verleiding groot om een slap milieubeleid te gebruiken om mobiele factoren aan te trekken. Dit om het draagvlak van de collectieve sector te behouden en de produktiviteit van de immobiele factoren op peil te houden. In feite gebruiken we dan het milieukapitaal om onze verzorgingsstaat te beschermen tegen de golven van de vergrijzing en de toenemende internationalisering van de economie, een verzorgingsstaat die we hebben opgebouwd met het kapitaal van het aardgas.

Hopelijk hebben we geleerd van het gebruik van het aardgas in de jaren zeventig. De milieuproblematiek vereist het afzien van consumptieve groei en meer investeren op drie fronten: in de particuliere sector via regulerende instrumenten die private investeringen stimuleren, in de publieke via meer overheidsinvesteringen, en in de armere landen, mede via overdrachten uit de rijke landen.

Het milieu, zoals veel goede dingen, heeft zo een hoge prijs en legt de samenleving beperkingen op. In een democratische samenleving gebaseerd op decentrale productie geldt dit vooral voor de overheid en haar uitgaven, en dit te meer wanneer de werkenden geen afstand wensen te doen van hun materiële inkomensgroei ten behoeve van het collectieve milieudoel. Het totale niveau van de collectieve uitgaven zal minder kunnen groeien naarmate het regulerende milieu-instrumentarium meer verborgen beleidskosten met zich meebrengt. Wanneer de regulerende effecten beperkt zijn, zal vooral de samenstelling van de collectieve uitgaven dienen te veranderen ten gunste van collectieve milieu-uitgaven. Linksom of rechtsom, de bezinning op de kerntaken van de overheid en de herijking van de verzorgingsstaat is van groot belang, ook voor het behoud van ons grote collectieve milieugoed.

A.L. Bovenberg