

Milieudilemma

Belast de activiteiten die het milieu vervuilen (verbranding van fossiele energie) en gebruik de opbrengst om de collectieve-lastendruk op arbeid te verminderen; daarmee sla je twee vliegen in één klap: het milieu wordt gespaard en de werkgelegenheid bevordert. Deze op het oog aantrekkelijke combinatie, die in de Miljoenennota nog een "tweesnijdend zwaard" werd genoemd, maar onlangs door minister Andriessen al tot "bot aardappelschilmesje" werd gedegradeerd, is nu door de commissie-Wolfson¹ en het Centraal Planbureau² volledig neergesabeld. "Op de lange termijn leidt een energieheffing met teruggave van de heffingsopbrengst – ongeacht de vorm waarin deze teruggave plaatsvindt – niet tot meer werkgelegenheid", aldus het CPB (blz. xvii). Het blijkt helaas niet mogelijk het ene gat (de milieuschuld) met het andere (de gebrekkige werking van de arbeidsmarkt) te vullen. Het primaire doel van een heffing op energie is de CO₂-uitstoot te verminderen, waardoor het broeikas-effect wordt beperkt. In hoeverre dit effect wordt bereikt, hangt af van de prijselasticiteit van de vraag naar energie. Op korte termijn is die elasticiteit zeer gering (-0,1 tot -0,3%), op langere termijn wat groter (-0,6 tot -0,8%), afhankelijk van het soort energieverbruik. Dat betekent dat vrij hoge heffingen nodig zijn om een substantiële vermindering van de CO₂-uitstoot te bereiken. Het gevolg van hoge heffingen is echter dat energie-intensieve productie zich verplaatst naar landen die geen of een lage energieheffing kennen. In die landen neemt de vraag naar energie toe. Het milieuvoordeel schrompelt weg en Nederland blijft met de herstructureringskosten zitten. Omdat de Nederlandse economie, zoals bekend, nogal energie-intensief is, zijn die kosten zeer hoog. Verlaging van de arbeidskosten uit de opbrengst van de heffingen biedt daarvoor niet voldoende compensatie, zo blijkt uit de berekeningen van het CPB. In alle gevallen komt het inkomen lager uit dan in de situatie zonder heffingen.

We zitten hier met het klassieke probleem van de onderinvestering in collectieve goederen. De investeringen in het collectieve goed (vermindering van het broeikas-effect) blijven achter bij de maatschappelijke behoefte omdat belanghebbenden de kosten daarvan proberen te ontwijken (uitvretergedrag). Een uitweg uit dat dilemma is de aanwezigheid van een autoriteit die de verdeling van de kosten dwingend kan opleggen of coördinatie door middel van bindende afspraken. In de context van het broeikasprobleem ontbreekt het aan een dergelijke internationale autoriteit. Ook is er nog weinig zicht op dat individuele landen zichzelf de benodigde verplichtingen opleggen en deze vervolgens nakomen. De coördinatie zou bovendien een wereldwijd karakter hebben omdat ook arme landen een belangrijke bijdrage aan de mondiale uitstoot van CO₂ leveren. De animo van deze landen om economische groei op te geven voor vermindering van het broeikas-effect is nog geringer dan die van rijke landen. Wanneer de energieheffing tot het OESO-gebied be-

perkt blijft, zo leert een variant van het CPB, dan helpt dat weinig om verplaatsing van activiteiten te voorkomen.

Kunnen overheden die toch graag hun beste milieubeentje willen voorzetten, maar niet de rekening van een kostbare economische herallocatie willen betalen, dan niets doen? Ja, zij kunnen de kosten van het milieubeleid eenzijdig leggen op die sectoren in de economie die moeilijk naar het buitenland kunnen wegllopen, dat wil zeggen de kleinverbruikers. Dit is variant C van het CPB. De vermindering van het energieverbruik en de CO₂-uitstoot is dan uiteraard een stuk geringer (slechts 3% bij een energieheffing van 50%), maar de inkomens- en werkgelegenheidseffecten zijn op lange termijn, als het aanpassingsproces voltooid is, te verwaarlozen. Het kost alleen een hoop onrust, in termen van koopkracht- en prijsveranderingen, in ruil voor een betrekkelijk gering resultaat.

Zou Nederland door voorop te lopen met regulerende energieheffingen geen voorsprong kunnen nemen op de internationale concurrentie die vroeg of laat ook voor de noodzaak van energiebesparing zal worden geplaatst? Dit punt is onder meer naar voren gebracht door de vroegere secretaris-generaal van de OESO, Jhr. E. van Lennep³. Volgens Van Lennep wijst de ervaring in de OESO uit dat landen die het snelst eenzijdig hun milieueisen verscherpen en daaraan kosten verbinden, economisch het best presteren. Het harde nationale beleid dwingt de industrie in die landen om betere produktietechnologie te gebruiken. Die technologie blijkt tot zoveel meer energiebesparing, minder afval en betere benutting van kapitaal te leiden dat de concurrentiekracht er juist door wordt versterkt. Hoewel er zeker een kern van waarheid in deze redenering zit, is het niet duidelijk hoe ver een land voorop kan lopen zonder zichzelf voorbij te rennen.

Het internationale, collectieve karakter van het broeikasprobleem veroorzaakt een economische patstelling. Niets doen leidt ertoe dat de schade aan het milieu steeds groter wordt, eenzijdige maatregelen veroorzaken hoge nationale kosten en hebben weinig effect. De commissie-Wolfson en het CPB bieden geen uitweg uit dat dilemma; dat was ook hun opdracht niet. Zij laten slechts zien dat er geen goedkope nationale oplossingen voor het probleem bestaan. Het is een illusie te denken dat men twee vliegen in één klap zou kunnen slaan; het is al een hele toer om één vlieg te vangen. De onverbidde conclusie is dat voor het behoud van het milieu een prijs moet worden betaald. Maar wie neemt de kosten op zich?

L. van der Geest

1. Stuurgroep regulerende energieheffingen, *Eindrapportage*, Den Haag, 1992.
2. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Den Haag, 1992.
3. E. van Lennep, Argumentatie tegen energieheffing is zwak, *NRC Handelsblad*, 4 februari 1992.