

# Naar een Europese regulerende energieheffing

E.A. Oskam, C.A. van der Wijst en S.T. Duursma\*

**E**en recent SER-advies roept de Nederlandse regering op om zich tot 1995 nadrukkelijk in te zetten voor een regulerende energieheffing in EG-verband. Een dergelijke heffing is een eerste stap naar een op wereldschaal gecoördineerd energiebesparings- en klimaatbeleid. Op enkele belangrijke punten zijn de Commissievoorstellen nog niet voldoende uitgewerkt. Gezocht moet worden naar een juiste balans tussen milieudoelstellingen en de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven. Als duidelijk wordt dat de EG-heffing niet binnen enkele jaren valt te realiseren, dient alsnog een regulerende energieheffing op nationaal of Noordwesteuropees niveau overwogen te worden.

De laatste jaren wordt in toenemende mate gepleit voor het gebruik van marktconforme instrumenten (waaronder regulerende heffingen) in het milieubeleid. Marktconforme instrumenten kunnen in vergelijking met andere instrumenten leiden tot een kosten-effectieve wijze van emissiereductie en daarnaast een voortdurende prikkel vormen tot onderzoek, ontwikkeling en installatie van schonere productietechnieken. Deze voordelen zijn met name van belang wanneer de bestrijdingskosten per vervuiler sterk uiteenlopen, het aantal vervuilers groot is en er bovendien materiële mogelijkheden voor gedragsaanpassing zijn. Een regulerende energieheffing lijkt dan ook aantrekkelijk, zeker als deze op een brede schaal wordt ingevoerd<sup>1</sup>.

In dit artikel worden de mogelijkheden van een regulerende energieheffing op Europese schaal onderzocht. Daarbij zal eerst kort worden ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van dit beleidsinstrument. Vervolgens zullen de voorstellen van de Europese Commissie worden besproken en commentarieerd, waarna wordt bezien welk beleid Nederland ten aanzien hiervan zou moeten voeren.

## Regulerende energieheffing

Een regulerende energieheffing maakt het gebruik van energie duurder en vormt daardoor voor bedrijven en huishoudens een prikkel tot energiebesparing. Dit is niet alleen van belang in verband met een beperking van het beslag op de uitputbare voorraden fossiele brandstoffen, maar vooral ook vanwege de uitstoot van allerlei schadelijke stoffen die met het verbruik hiervan gepaard gaat. Zo is het energieverbruik in belangrijke mate verantwoordelijk voor de uitstoot van CO<sub>2</sub>, de belangrijkste veroorzaker van het (versterkte) broeikaseffect.

Voor een optimale doelmatigheid dient de invoering van een regulerende energieheffing in een zo breed mogelijk geografisch gebied plaats te vinden. Een eenzijdige invoering door Nederland brengt het gevaar met zich dat bepaalde energiegebruikers uitwijken naar het buitenland of dat de produkten van de Nederlandse energie-intensieve industrie worden verdrongen door produkten van buitenlandse concurrenten. Daardoor worden de met de heffing beoogde milieudoelstellingen niet of slechts in geringe mate gerealiseerd, terwijl de nadelige economische gevolgen ingrijpend kunnen zijn<sup>2</sup>.

## Commissievoorstellen

Op 13 mei 1992, net voor de UNCED-conferentie in Brazilië, heeft de Europese Commissie het uiterst moeizaam overeengekomen pakket van maatregelen gepresenteerd dat moet leiden tot de stabilisatie van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2000 ten opzichte van 1990.

\* De auteurs voerden het secretariaat van de subcommissie die het SER-advies over de invoering van regulerende energieheffingen heeft voorbereid. Het artikel is gebaseerd op het desbetreffende advies (publikatienr. 93/01) en is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Rob Mulder voor zijn waardevolle commentaar.

1. Dit blijkt ook bij toepassing van de door de WRR ontwikkelde situatiekenmerkenmethode. Zie daarvoor: C.C. Koopmans en D.J. Wolfson, Een handhaafbaar milieubeleid, *ESB*, 3 juni 1992, blz. 536-540.

2. Zie bij voorbeeld de economische gevolgen van de door de stuurgroep-Wolfson en het CPB onderzochte A- en B-variant. Deze varianten waren echter nadrukkelijk bedoeld om de 'hoekpunten van het speelveld' te verkennen waarbinnen de eigenlijke keuzes moeten worden gemaakt en vormden geen aanzetten voor beleid. Zie ook: H. Verbruggen, De regulerende energieheffing is geen toverbal, *ESB*, 4 maart 1992, blz. 230-233.

Dit pakket omvat onder meer een voorstel, in de vorm van een ontwerp-richtlijn, voor een communautaire regulerende energieheffing. De Commissie heeft de invoering van de heffing afhankelijk gesteld van de invoering van maatregelen met vergelijkbare financiële gevolgen in andere OESO-landen (conditionaliteit).

### *Grondslag van de heffing*

In het Commissievoorstel is sprake van een specifieke heffing die voor de helft is gebaseerd op de energie-inhoud en voor de helft op het koolstofgehalte van de energiedrager. De heffing geldt voor alle vaste, olie- of gasvormige fossiele (primaire) energiedragers, alsmede voor de op basis hiervan geproduceerde warmte en elektriciteit. Het gebruik van energiedragers met hoge CO<sub>2</sub>-emissiecoëfficiënten (zoals kolen) wordt door de heffing afgeremd, terwijl het gebruik van energiedragers die niet of in geringe mate leiden tot CO<sub>2</sub>-emissies relatief wordt aangemoedigd. Voor zover fossiele energiedragers non-energetisch worden gebruikt als grondstof in industriële processen (bij voorbeeld bij de fabricage van plastics) wordt een heffingsvrijstelling voorgesteld.

### *Hoogte van de heffing*

Het voorstel van de Commissie komt neer op een heffingshoogte per vat olie van 3 dollar in 1993, oplopend met 1 dollar per jaar tot 10 dollar in het jaar 2000. De gemiddelde prijsstijging voor de Europese industrie zou in het jaar 2000 uitkomen op 45% voor zware stookolie en 34% voor aardgas. De gemiddelde prijsstijging waarmee de Europese consument in genoemde periode zou worden geconfronteerd, bedraagt 6% voor benzine en 14% voor aardgas. De voorgestelde tariefhoogtes zijn echter zelfs in 2000 aanzienlijk lager dan de heffingen die door de stuurgroep-Wolfson en het CPB zijn onderzocht.

### *Vrijstellingen*

Uitgangspunt van de Europese Commissie is dat voorkomen moet worden dat een regulerende heffing op energie een negatieve uitwerking heeft op de economische groei, de investeringen en de werkgelegenheid in de Gemeenschap. Daarom bevat de ontwerp-richtlijn een aantal elementen die er op gericht zijn een ongewenste verslechtering van de concurrentiepositie van de communautaire bedrijven ten opzichte van bedrijven buiten de EG te vermijden<sup>3</sup>. Met name moet worden voorkomen dat de invoering van een regulerende energieheffing in de EG ertoe leidt dat bedrijven (delen van) hun activiteiten verplaatsen van de EG naar andere landen zonder hun produktiewijze aan te passen.

De ontwerp-richtlijn bevat daartoe een aantal vrijstellingsmodaliteiten, die overigens nog niet allemaal voldoende zijn uitgewerkt. Zo is voorzien in een *specifieke* volledige vrijstelling voor zeer energie-intensieve bedrijven die voor de wereldmarkt produceren. Deze vrijstelling is tijdelijk; gewijzigde omstandigheden kunnen een heroverweging daarvan noodzakelijk maken. Bedrijven kunnen overigens slechts in aanmerking komen voor een dergelijke vrijstelling indien zij "krachtige pogingen tot energiebesparing

of vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissies in het werk hebben gesteld".

Daarnaast worden twee *generieke* gedeeltelijke vrijstellingen van bedrijven voorgesteld. De eerste koppelt het heffingspercentage aan de energie-intensiteit; het heffingsbedrag wordt op basis van een degressief schijventarief bepaald. De omvang van de korting is afhankelijk van de mate waarin de energiekosten de 8% overschrijden; hoe hoger de energiekosten, hoe lager de energieheffing<sup>4</sup>. De tweede betreft een 'vrijstelling' in de vorm van een investeringsaftrek. Het gaat hierbij om nieuwe investeringen die bedrijven doen met het oog op energiebesparing of reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

### **Beoordeling**

Zolang de heffing nog geen mondiaal karakter draagt, is het noodzakelijk deze zodanig vorm te geven dat enerzijds wordt voorkomen dat ongewenste effecten op de concurrentiepositie zich voordoen en anderzijds de gewenste effecten van de heffing zo min mogelijk worden beperkt. Als algemeen uitgangspunt geldt daarbij bovendien dat de vrijstellingen zo eenduidig mogelijk moeten worden geformuleerd. Voorkomen moet worden dat lidstaten deze elk op eigen wijze kunnen interpreteren en invullen, waardoor verstoringen van de concurrentieverhoudingen kunnen optreden. Tegen deze achtergrond dient het Commissievoorstel te worden beoordeeld.

### *Grondslag en tariefhoogte*

Het voordeel van de gekozen grondslag is dat deze – zoals aangegeven – direct gekoppeld is aan de met de heffing nagestreefde doelstellingen (respectievelijk energiebesparing en CO<sub>2</sub>-emissiereductie).

Het geleidelijk oplopen van de tariefhoogte heeft als positief effect dat producenten en consumenten op de groeiende energielasten kunnen anticiperen. Zij kunnen hun (investerings)gedrag hierop afstemmen. Overigens wordt het effect van de heffing gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de inflatie. Afhankelijk van het inflatietempo zou kunnen worden overwogen te kiezen voor een vorm van indexering.

### *Vrijstellingen*

Het is noodzakelijk een volledige vrijstelling te verlenen aan een beperkt aantal zeer energie-intensieve (en veelal) grote bedrijven die de heffing vanwege scherpe internationale concurrentie van buiten de Gemeenschap niet in hun afzetprijzen kunnen door-

3. Niet alle verschuivingen van de comparatieve kosten als gevolg van de introductie van een regulerende energieheffing zijn ongewenst. Voor zover de wijze van voortbrengen in landen buiten de EG minder energie-intensief is (bij voorbeeld vanwege andere klimatologische omstandigheden) of daarbij gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen, zal de invoering van een regulerende energieheffing in de EG leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie die geaccepteerd zal moeten worden.

4. Voor de schijf van de energiekosten van 8-12% zou een korting van 25% gelden; voor de hoogste schijf, energiekosten boven de 30%, zou sprake zijn van een marginale verlaging van het heffingsbedrag van 90%.

berekenen. Het is positief dat de EG deze vrijstelling voorwaardelijk heeft geformuleerd: door de inzet van andere instrumenten (als convenanten en directe regulering) wordt bereikt dat de voor genoemde vrijstelling in aanmerking komende bedrijven alsnog een maximale bijdrage aan de realisatie van de relevante beleidsdoelstellingen leveren.

Zowel het energie-intensieve grootbedrijf als het midden- en kleinbedrijf kunnen profiteren van de voorgestelde generieke regelingen: de koppeling van het heffingspercentage aan de energie-intensiteit en de investeringsafrek. Een nadeel van de eerstgenoemde regeling is dat door het hanteren van een dergelijk degressief tarief de prikkel tot energiebesparing geringer wordt naarmate de energie-intensiteit hoger wordt. Daarnaast kan de invoering van deze modaliteit uitvoeringsproblemen met zich meebrengen. Zo kan de omvang van het energieverbruik niet altijd goed worden vastgesteld en gecontroleerd. Ook is het denkbaar dat naar aanleiding van deze maatregel juridische constructies worden bedacht waarin energiegerelateerde activiteiten worden samengebracht met het oog op het in aanmerking komen voor lagere heffingspercentages.

De voorgestelde investeringsafrek kan een duidelijke stimulans vormen voor investeringen in energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie<sup>5</sup>. Wel zal de regulerende energieheffing hierdoor gedeeltelijk het karakter krijgen van een bestemmingsheffing. Ook hierbij kunnen problemen optreden in de uitvoeringssfeer, omdat dan onder andere moet worden vastgesteld of investeringen (in voldoende mate) leiden tot energiebesparing. Het lijkt daarom raadzaam het eindoordeel over deze beide elementen uit de ontwerp-richtlijn op te schorten tot meer duidelijkheid over de nadere uitwerking bestaat.

#### *Totaaloordeel*

Met inachtneming van de hierboven geplaatste kanttekeningen is het oordeel over het Commissievoorstel positief. Het gaat daarbij in feite om een voorlopig oordeel omdat het voorstel nog niet op alle punten voldoende is uitgewerkt. De gekozen grondslag maakt een directe koppeling met de nagestreefde doelstellingen mogelijk. Verder biedt de geleidelijke stijging van de tariefhoogte aan zowel producenten als consumenten de nodige ruimte om tijdig tot gedragsaanpassingen te komen. Verder lijken de vrijstellingsbepalingen voldoende mogelijkheden te bieden om de ongewenste effecten van een heffing op de concurrentiepositie van het communautaire bedrijfsleven te voorkomen. Het is daarom alleszins redelijk het (voorlopige) kabinetsstandpunt te onderschrijven, dat de conditionaliteit van het voorstel van de Europese Commissie kan vervallen. Daarbij moet worden bedacht dat het via een heffing verhogen van de communautaire energieprijzen de ontwikkeling en toepassing van energiebesparende technologische vooruitgang binnen de EG kan stimuleren en daardoor nieuwe afzetmarkten kan creëren voor Europese eindprodukten of kapitaalgoederen<sup>6</sup>. Bovendien zullen de EVA-landen zich waarschijnlijk ook zonder conditionaliteitseis bij een EG-initiatief op dit terrein willen aansluiten.

## **Uitvoering terugsluizing heffingsopbrengst**

Een regulerende heffing is in tegenstelling tot een bestemmingsheffing (die wordt afgezonderd voor een bepaald milieudoel) of een ecotax (een milieu-belasting die vloeit in de algemene middelen) niet bedoeld om overheidsuitgaven te bekostigen. Een regulerende energieheffing heeft tot doel maatschappelijk ongewenste effecten van energieverbruik terug te dringen. Om te vermijden dat de tariefstelling wordt beïnvloed door de bekostigingsbehoefte van de overheid, dient de opbrengst van een regulerende energieheffing volledig te worden teruggesluisd naar huishoudens en bedrijven. Daarbij is het van belang dat deze lastenverlichting (compensatie van het inkomenseffect) de gewenste gedragsaanpassing (substitutie-effect) niet doorkruist. Dit betekent dat de terugsluizing bij voorkeur door middel van generieke maatregelen dient plaats te vinden en dat bij de vormgeving van de terugsluizing geen rekening wordt gehouden met verschillen in energieverbruik die voortvloeien uit individuele keuzes.

#### *Uitvoering door nationale overheden*

De terugsluizing van de opbrengst van de communautaire regulerende energieheffing vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheden. Hoewel de nationale lidstaten krachtens de ontwerp-richtlijn zijn verplicht de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de wijze waarop zij de budgettaire neutraliteit van de heffing waarborgen, ontbreken bepalingen met betrekking tot de controle op de naleving daarvan. Een scherp toezicht hierop is overigens ook in praktische zin onmogelijk en zou daarnaast in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Wel is het gewenst dat de Europese Commissie er op toeziet dat de wijze van terugsluizing niet in strijd is met de bestaande communautaire mededingingswetgeving.

#### *Welk bedrag?*

Bij de invoering van een regulerende energieheffing moet worden geraamd hoeveel de heffingsopbrengst zal bedragen die kan worden teruggesluisd. Op grond van de ontwerp-richtlijn is onduidelijk of het gaat om de opbrengst die resulteert na de economische en energetische doorwerkingseffecten van de heffing, of dat wordt uitgegaan van de geraamde heffingsopbrengst zonder rekening te houden met deze effecten (initiële heffingsopbrengst). Aangezien de omvang van de initiële heffingsopbrengst relatief eenvoudig is vast te stellen en bovendien duidelijker herkenbaar is, verdient het de voorkeur dit bedrag als vertrekpunt van de terugsluizing te hanteren.

5. In Nederland bestaat overigens reeds de mogelijkheid bepaalde milieu-investeringen en investeringen in energiebesparing versneld af te schrijven (de VAMIL-regeling).

6. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het voeren van een verdergaand milieubeleid ook daadwerkelijk positieve economische effecten heeft gehad in een aantal landen. In dat verband wordt veelal gewezen op de ervaringen van Duitsland en Japan. Zie bij voorbeeld: Europese Commissie, *Industrial competitiveness and protection of the environment*, SEC(92) 1986 final, Brussel, 1992.

Daarnaast dient als beleidsmatig uitgangspunt te worden gehanteerd dat de terugsluizing van de heffingsopbrengst naar het totaal van de categorie bedrijven en van de categorie huishoudens plaatsvindt op basis van hun respectieve bijdragen daaraan.

#### *Vormgeving terugsluizing in Nederland*

Verder moet de terugsluizing uitvoeringstechnisch zo eenvoudig mogelijk worden vormgegeven en fraudebestendig zijn. Indien de invoering van een regulerende energieheffing ertoe leidt dat werknemers tijdens de loononderhandelingen ondanks de terugsluizing de hogere energiekosten in hogere looneisen vertalen, is er sprake van overcompensatie en dreigt een loon/prijsspiraal te ontstaan. Om dit te voorkomen is het van groot belang dat terugsluizing op een herkenbare manier geschiedt. Aldus wordt het maatschappelijke draagvlak van een heffing vergroot. Dit draagvlak kan nog verder worden versterkt door bipartiete afspraken over de uitgangspunten bij de loononderhandelingen ter voorkoming van afwenteling in de lonen of tripartiete afspraken met betrekking tot de wijze van terugsluizing.

Overigens kunnen ook bedrijven de heffingslast in de prijzen doorberekenen en dus afwentelen op de gebruikers van de voortgebrachte goederen en diensten. Aangezien zij daarnaast profiteren van het terugsluizen van de heffingsopbrengst, is ook in dat geval sprake van overcompensatie. Deze doorberekening in de verkoopprijzen is echter gewenst omdat deze ertoe leidt dat ook de eindverbruikers het juiste prijssignaal ontvangen.

#### *Naar huishoudens*

De terugsluizing naar huishoudens dient zoveel mogelijk inkomensneutraal te geschieden, met inachtneming van de voorkeur voor zo generiek mogelijke maatregelen. Daarbij moet bijzondere zorgvuldigheid worden betracht ten aanzien van het besteedbaar inkomen op minimumniveau.

Het is wenselijk een heffingvrije voet te hanteren in het verbruik van leidinggebonden energieleveranties<sup>7</sup>. Hierdoor wordt de omvang van de terugsluizing beperkt. Verder valt in niet-inflatoire omstandigheden terugsluizen van de (resterende) heffingsopbrengst via een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting te prefereren boven terugsluizen via een btw-verlaging. De exacte vormgeving van zo'n belastingverlaging vereist een nadere afweging, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de gewenste koopkrachteffecten en de gevolgen voor de arbeidsmarkt.

#### *Naar bedrijven*

Op zich kan ook de terugsluizing naar bedrijven via fiscale maatregelen geschieden (tariefverlaging vennootschapsbelasting; verhoging zelfstandigenaftrek). Voor de (semi-)overheidsinstellingen moet dan wel een andere oplossing worden gezocht.

Vanuit de doelstelling de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen is terugsluizing naar bedrijven door verlaging van de arbeidskosten echter het meest wenselijk. Analyse van twee mogelijkheden hiertoe, verlaging van de werkgeverspremies voor

werknemersverzekeringen danwel verlaging van de volksverzekeringspremies AAW en AWBZ met volledige doorwerking naar de overhevelingstoelage, wijst uit dat hieraan naast praktische ook principiële bezwaren kleven. Met deze vormen van terugsluizing wordt het verzekeringskarakter aangetast: de premiehoogte wordt door deze vorm van terugsluizen immers om andere dan financierings- of verzekerings-technische redenen vastgesteld.

#### **Gevolgen voor Nederlands beleid**

De ontwerp-richtlijn betreffende een regulerende energieheffing is thans in Brussel in behandeling. De eventuele invoering van een regulerende energieheffing in EG-verband is een eerste stap op weg naar een op wereldschaal gecoördineerd energiebesparings- en klimaatbeleid. De Nederlandse regering dient zich daarom thans nadrukkelijk te concentreren op het, via een actieve milieudiplomatie, bevorderen van een EG-heffing<sup>8</sup>.

Op grond van het verloop van de discussies tot nu toe in de Europese Raad van Ministers mag niet worden gerekend op een snelle aanvaarding van de ontwerp-richtlijn. Naar verwachting zal pas in de tweede helft van 1994 duidelijk zicht ontstaan op de kans van slagen op korte termijn. Tegen deze achtergrond is een beslissing over de eventuele invoering van een heffing met een beperkter schaalbereik, nationaal of samen met een aantal Noordwesteuropese landen, pas in de eerste helft van 1995 opportuun.

Het uitstel van deze beslissing mag er uiteraard niet toe leiden dat de komende jaren voor het energiebesparingsbeleid verloren gaan. Het in gang gezette beleid terzake dient voortvarend te worden voortgezet. Als er begin 1995 nog geen reëel uitzicht is op de verwezenlijking van de in nationaal respectievelijk EG-verband overeengekomen energiebesparingsdoelstellingen, moet er snel een beslissing worden genomen over de alsdan meest adequate beleidsreactie, vanzelfsprekend gebaseerd op de dan bekende gegevens en verworven inzichten. Daarbij komt uiteraard ook de vraag aan de orde welke rol op dat moment een nationale of Noordwesteuropese regulerende energieheffing zou moeten spelen<sup>9</sup>.

**Edwin Oskam**

**Ton van der Wijst**

**Steven Duursma**

7. Vergelijk de notie van een vrijstelling van het 'onvermijdbare gebruik' zoals door de WRR is voorgesteld (zie WRR, *Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Den Haag, 1992). Overigens behoeven de praktische mogelijkheden voor een dergelijke vrijstelling nader onderzoek.

8. Hetgeen uiteraard niet betekent dat de EG geen druk zou moeten blijven uitoefenen op de VS en andere landen om vergelijkbare maatregelen te nemen. De plannen van president Clinton zijn in dit verband hoopgevend.

9. Over deze rol wordt overigens binnen de SER verschillend gedacht. De ondernemersleden zijn van mening dat invoering van een nationale of Noordwesteuropese heffing in iedere situatie ongewenst is, de rest van de raad wenst deze mogelijkheid niet bij voorbaat uit te sluiten.