



Omvang en schade subsidies onderschat

Auteur(s):

Beers, C.P.

Moor, A.P.G., de

Cees van Beers is verbonden aan de Technische Universiteit Delft en André de Moor aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4292, pagina 83, 26 januari 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

Veel milieuschadelijke subsidies zijn indirect, en daardoor slecht zichtbaar. Bovendien zijn ze in de regel inefficiënt. Een pleidooi voor hervorming.

Subsidieverschaffing is een gangbaar instrument van overheidsbeleid. Jaarlijks worden mondiaal honderden miljarden gulden aan overheids subsidies verstrekt aan producenten of consumenten voor het realiseren van bepaalde doelstellingen. Minder bekend is dat veel subsidies hun doelstellingen niet of nauwelijks realiseren en tegelijkertijd aanleiding geven tot negatieve bijwerkingen op het milieu. Toch blijven, zelfs ingeval deze ongunstige afruil bekend is, de inefficiënte subsidies bestaan.

Sommige overheden, waaronder de Nederlandse, hebben laten onderzoeken welke milieuschadelijke subsidies zij veroorzaken. Het nadeel van deze onderzoeken is dat ze alleen gericht zijn op directe subsidies, die duidelijk aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting zichtbaar zijn. Het zijn echter vooral indirecte subsidies (via belastingen, prijzen en reguleringen) die de grootste milieuschade veroorzaken.

Dit artikel gaat nader in op de omvang en milieuschadelijkheid van indirecte subsidies op mondiaal, Europees en nationaal niveau. Tevens wordt een antwoord geformuleerd op de vraag waarom deze subsidies blijven voortbestaan.

Om een en ander cijfermatig in kaart te brengen, wordt een ruime definitie van subsidies gehanteerd, namelijk *alle maatregelen die consumentenprijzen beneden- of producentenprijzen boven marktniveau houden, dan wel lagere kosten voor consumenten en producenten betekenen via directe of indirecte steun*¹.

Enige cijfers

Vorig jaar is in opdracht van de Nederlandse overheid een onderzoek uitgevoerd naar overheids subsidies die schadelijke effecten voor het milieu kunnen opleveren. Dit onderzoek wijst uit dat van 550 door het Rijk verstrekte *directe* subsidies er mogelijk 35 milieuschadelijk zijn². Op basis van negen cases wordt geconcludeerd dat de milieueffecten van deze subsidies naar verwachting beperkt zijn. Het betreft maatregelen zoals de individuele huursubsidie, steun aan regionale weg-infrastructuur en subsidies voor zeescheepsnieuwbouw. Het onderzoek heeft zich volledig gericht op directe subsidies. Uit ander onderzoek blijkt dat de grootste en meest milieuschadelijke subsidies indirecte steun betreffen³. Voorbeelden zijn de verplichting voor Duitse energiebedrijven om een deel van hun grondstoffen van nationale steenkoolmijnen te betrekken, het bewust onder de markt- of kostprijs houden van energie- en waterprijzen in ontwikkelingslanden, fiscale faciliteiten in de Verenigde Staten om olie- en gasexploratie te stimuleren, of - in Nederland - de vrijstelling van het grootverbruik van de Regulerende Energie Belasting.

Wereldwijd wordt er 1065 miljard dollar aan (directe en indirecte) subsidies verschaft (zie [tabel 1](#)). Dit is gelijk aan het totale bbp van alle lage inkomenslanden in 1999. Bijna zeventig procent komt op rekening van de OESO-landen.

Tabel 1. Kosten van directe en indirecte overheids subsidies, 1994-1998, in miljarden dollars

	OESO	niet-OESO	wereld
primaire sector			
landbouw	335	65	400
water	15	45	60
bosbouw	5	30	35
visserij	10	10	20
mijnbouw	25	5	30
subtotaal	390	155	545
energie en secundaire sector			
energie	80	160	240
wegtransport	200	25	225
industrie	55	nihil	55

subtotaal	335	185	520
totaal	725	340	1065
idem, in % bbp	3.4%	6.3%	4.0%

Bron: C. van Beers en A. de Moor, Public subsidies and policy failures, Edward Elgar Publishers, VK, te verschijnen in 2001.

[tabel 1](#) laat zien dat de exploitatie van het natuurlijk leefmilieu zwaar wordt gesubsidieerd. Zestig procent van alle subsidies gaat naar de milieubelastende sectoren landbouw en energie waarop we ons in het vervolg concentreren.

Landbouw

Landbouw is de zwaarst gesubsidieerde sector ter wereld. Het grootste deel van deze steun vindt plaats in de OESO-landen en bestaat uit steun via prijsgaranties, betalingen voor braaklegging en inputsubsidies op kunstmest, bestrijdingsmiddelen en dergelijke.

De grootste subsidiegever is de Europese Unie (EU). Het totale bedrag aan overdrachten in 1998 was 142 miljard dollar (zie [tabel 2](#)). Hiervan werd 66 miljard dollar opgehoest door de belastingbetaler (ter financiering van directe inkomenssteun, betalingen uit het rampenfonds en dergelijke) en 77 miljard door de consument, via hogere voedselprijzen.

Tabel 2. Kosten van landbouwsubsidies, 1998

	totaal	OESO ^a		
		EU	Japan	VS
subsidies (\$ mld)	335	142	57	97
in % bbp	1.4	1.4	1.5	1.2
per hoofd (\$)	280	381	449	363
productiesteun				
per boer (1000\$)	18	19	21	19
per ha land (\$)	215	895	9826	112

a. OESO is exclusief de laatst toegetreden leden Hongarije, Korea, Mexico, Polen en Tsjechië.
Bron: C. van Beers en A. de Moor, 2001, *op. cit.*

Ook Japan was in '98 een notoire subsidieverschaffer, in relatieve termen (per hoofd, producent en hectare) nog meer dan de EU. De VS gaven relatief minder subsidies, ofschoon het toch om een bedrag van 97 miljard dollar ging.

Energie

[tabel 3](#) toont dat ook het gebruik van fossiele brandstoffen zwaar wordt gesubsidieerd. Dit leidt tot een directe bijdrage aan de CO₂-uitstoot. De kunstmatig lage prijs van fossiele brandstoffen betekent tevens een relatief ongunstige prijs en daarmee een belemmering voor gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

Tabel 3. Kosten van energiesubsidies, 1995-98 (in miljarden dollars)

	OESO	niet-oeso	totaal
kolen	30	23	53
olie	19	33	52
gas	8	38	46
subtotaal fossiele brandstoffen	57	94	151
elektriciteit	a)	48	48
nucleair	16	nihil	16
hernieuwbare brandstoffen	9	nihil	9
niet-betaalde belastingen/rekeningen	0	20	20
totaal	82	162	244
per capita (us \$)	88	35	44

a. Elektriciteitssubsidies in oeso-landen zitten in de fossiele brandstoffen.
Bron: van C. van Beers en A. de Moor, 2001, *op. cit.*

In de OESO-landen gaat het vooral om producentensubsidies zoals directe steun aan energieproducenten, indirecte subsidies aan de afnemers van energie, belastingvoordelen (aftrekposten, lagere tarieven, vrijstellingen) en aankoopverplichtingen van bepaalde energiedragers door nutsbedrijven (Duitsland). In de voormalige communistische landen en de ontwikkelingslanden worden energiesubsidies meestal aangewend als middel om energieprijzen kunstmatig laag te houden.

Effectiviteit van subsidies

Om te beoordelen of subsidies wel of niet bijdragen aan de maatschappelijke welvaart, moet hun effectiviteit in het bereiken van de

oorspronkelijke doelstellingen worden afgezet tegen de hoge milieukosten.

Een van de belangrijkste doelen voor landbouwsubsidie in de OESO-landen is een redelijk inkomen voor de producent. De transfer efficiëntie van prijssteun in de landbouw van de OESO-landen is gelijk aan 0,2 [4]>860083_n4. Elke extra gulden steun leidt dus tot een verhoging van het boereninkomen met twintig cent. Met andere woorden, tachtig cent lekt weg in de vorm van hogere inputprijzen, zoals voor grond, kunstmest en pesticiden. Omdat veel vormen van landbouwsteun zijn gekoppeld aan de productieomvang, ontstaat een grotere vraag naar landbouwareaal, kunstmest en pesticiden om meer te kunnen produceren. Om schaalvoordelen te realiseren, wordt monocultuur aantrekkelijk waardoor een grotere kans bestaat op verminderde vruchtbaarheid van grond. Bovendien creëren garantieprijzen productieoverschotten die een nieuwe keten van export- en opslagsubsidies uitlokken. De export van overschotten leidt tot neerwaartse druk op de wereldmarktprijzen, hetgeen de mogelijkheden voor niet-OESO-landen om te exporteren vermindert. Producenten in deze landen worden daardoor naar goedkopere maar ecologisch fragielere gronden verdreven met als gevolg grotere milieuschade.

Energiesubsidies worden gegeven met een tweeledig doel. Allereerst als middel om de nationale energievoorziening veilig te stellen. In de tweede plaats gaat het om stimulering van economische groei en behoud van werkgelegenheid. Met name de doelstelling van economische groei wordt eerder belemmerd dan gestimuleerd door energiesubsidies. Afschaffing van alle energiesubsidies in de niet-oeso-landen kan leiden tot een toename van de mondiale welvaart met 35 miljard dollar [5]>860083_n5. Volgens een recente studie van de International Energy Agency wordt de economische groei zelfs met 0,7 procent gestimuleerd [6]>860083_n6. De niet-OESO-landen zelf zouden het meest van deze welvaartsstijging profiteren. Afschaffing van energiesubsidies in de OESO-landen vermindert de CO₂-uitstoot naar verwachting met 200 miljoen ton [7]>860083_n7. Afschaffing van alle kolensubsidies in de wereld leidt tot een CO₂-vermindering van acht procent in 2005 [8]>860083_n8. Deze uitkomsten laten zien dat er geen reden is voor het voortbestaan van subsidies op fossiele brandstoffen.

Belemmeringen tegen subsidiehervorming

Toch blijven indirecte subsidies hardnekkig bestaan vanwege drie soorten belemmeringen.

Economische belemmeringen tegen subsidiehervormingen vloeien voort uit 'rent-seeking' gedrag [9]>860083_n9. De ontvanger van een subsidie past zijn gedrag niet alleen in statische zin aan omdat hij een hogere outputprijs ontvangt of een lagere inputprijs betaalt, maar ook in dynamische zin omdat hij uit is op zoveel mogelijk subsidie. Zo zal een landbouwproducent besluiten tot meer investeringen in land en pesticiden bij productieafhankelijke subsidieregelingen. Afschaffing leidt ertoe dat door subsidies uitgelokte investeringen niet meer rendabel zijn. Subsidies op energiegebruik leiden tot meer investeringen in minder energie-efficiënte kapitaalgoederen. Afschaffing leidt tot dalende winsten en mogelijk afnemende werkgelegenheid. Er worden 'lock-in' mechanismen gecreëerd waardoor de ontvangers afhankelijk worden van de subsidies; zonder de subsidie kunnen zij hun posities niet handhaven.

Het gevolg is dat politieke belemmeringen worden opgeworpen door potentieel benadeelden van subsidiehervorming. Zij hebben een prikkel zich te organiseren in lobby groepen (boerenprotest, energielobby, ANWB tegen rekeningrijden) die politieke druk uitoefenen om de steun te behouden [10]>860083_n10. De kosten van subsidies liggen meestal bij belastingbetalers en consumenten die zich door de groepsoomvang en hun heterogeniteit slecht kunnen organiseren en de kosten onvoldoende zichtbaar kunnen maken.

Institutionele belemmeringen vloeien voort uit starheden aan de kant van de overheid. Het gaat hier om het geheel van regels uit het verleden waaraan de overheid is gebonden en welke moeilijk op korte termijn zijn te veranderen. Een voorbeeld is de accijnsvrijstelling op vliegtuigbrandstof, in 1953 besloten in het raamwerk van de conventie van Chicago. Afschaffing van deze subsidie is moeilijk omdat het consensus van alle betrokken lidstaten vereist via een nieuwe conferentie of aanpassing van alle bilaterale verdragen.

Nederland

In Nederland is nog weinig bekend omtrent de omvang en milieuschadelijkheid van indirecte subsidies. Wel is een aantal voorbeelden aan te wijzen, ook al worden deze niet onmiddellijk als zodanig herkend. Zo bestaan er verlaagde tarieven en vrijstellingen van belastingen waaronder verlaagde tarieven voor de basisindustrie en de vrijstelling van het grootverbruik (onder andere de glastuinbouw) voor de Regulerende Energie Belasting. Volgens onderzoek belopen deze indirecte subsidies minimaal twaalf miljard gulden [11]>860083_n11. Conform de redenering uit het eerdergenoemde Nederlandse onderzoek naar directe overheidssubsidies, dat woonsubsidies zoals de individuele huursubsidie milieuschadelijk kunnen zijn omdat het groter en apart wonen uitlokt [12]>860083_n12, kan ook de hypotheekrenteaftrek worden genoemd, een indirecte subsidie van jaarlijks twaalf miljard gulden. Voor de landbouw bestaat een vrije voet bij fosfaat- en stikstofheffingen.

Ook de accijnsteruggave op dieselolie voor transportondernemers afgelopen herfst is een indirecte milieuschadelijke subsidie omdat een specifieke milieubelastende sector ervan profiteert. Het doel - handhaving van werkgelegenheid in bestaande transportondernemingen - is vanuit het oogpunt van economische groei niet te verdedigen omdat het een zeer laagrenderende sector is. Daarnaast lokt het nieuwe subsidies uit omdat politieke druk van andere sectoren ertoe leidt dat de subsidie zich als een olievlek verspreidt.

Op grond van eerdergenoemd onderzoek in vergelijkbare OESO-landen kunnen in Nederland verder indirecte milieuschadelijke subsidies worden verwacht in de aluminiumindustrie door fiscale voordelen en zeer gunstige leveringscontracten, en in de energiesector via gunstige belastingfaciliteiten voor de exploratie en winning van aardgas of via een (kale) gasprijs voor binnenlandse sectoren die lager is dan de wereldmarktprijs. Onderzoek moet uitwijzen of van dergelijke indirecte subsidie in Nederland daadwerkelijk sprake is.

Mogelijke oplossingen

Om milieuschadelijke subsidies af te schaffen of te hervormen is de eerste prioriteit het vergroten van de transparantie van subsidieregelingen. Het moet duidelijk zijn welke doelen subsidies dienen, wat ze kosten en wat de economische, sociale en milieueffecten zijn. Dit is een voorwaarde voor een goede en heldere afweging. Tevens vergemakkelijkt het controle door parlement en maatschappij. Vanuit economisch oogpunt zal het beleid zich met name moeten richten op het loskoppelen van de (indirecte) subsidies van economische activiteiten. Aangezien maatregelen als minimumprijzen of aftrekposten tot 'rent-seeking' en ongewenste

gedragseffecten leiden, moet overheidssteun in de regel *niet* via belastingfaciliteiten of marktprijzen worden gegeven. Daarnaast is het nodig dat er voldoende controle op toekomstige subsidies komt en dat tegenwicht tegen politieke druk van lobbygroepen wordt ingebouwd. Dit kan bijvoorbeeld door een jaarlijkse evaluatie en rapportage van indirecte subsidies aan het parlement [\[13\]>860083_n13](#), het inbouwen van een plafond of een maximale periode om subsidies met een open einde karakter te voorkomen. Bij daadwerkelijke afschaffing van bestaande milieuschadelijke subsidies zal het onontkoombaar zijn subsidieontvangers financiële compensatie te bieden of werknemers uit de sector te herscholen.

In Nederland moet het onderzoek naar milieuschadelijke subsidies worden verbreed naar indirecte subsidiëring via belastingen, prijzen en reguleringen. Een goede inventarisatie en een kritische evaluatie zijn een eerste voorwaarde om de transparantie van de Nederlandse overheidssteun te vergroten

1 Voor details inzake meten en referentieprijzen: zie C. van Beers and A. de Moor, *Public subsidies and policy failures*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, United Kingdom, te verschijnen in 2001.

2 Zie R.C.N. Wit, B.A. Leurs. M.D. Davidson en J. van Swigchem, *Onderzoek naar milieuschadelijke subsidies*, CE, Delft, 2000. Zie ook brief van VROM aan Tweede Kamer, 22 juni 2000.