

Regulerende heffingen in discussie

D.J. Wolfson*

De afgelopen twee jaar hebben diverse instanties geadviseerd over een regulerende heffing op energie. In dit artikel worden de verschillende varianten vergeleken en de kritiek erop geanalyseerd. Met name een 'progressieve' heffing, zoals de WRR heeft voorgesteld, biedt perspectief.

De miljoenennota 1992 sprak van een tweesnijdend zwaard, dat zowel het milieu als de werkgelegenheid zou verbeteren. Daarop verschenen in rap tempo het rapport van een stuurgroep die moest bekijken of dat ijzer te smeden was, een rapport van de WRR, een nadere studie van het CPB, een Europees initiatief, een SER-advies en, op de valreep van 1993, het NMP-2¹. Het overzicht van de discussie die daar het gevolg van was begint met een korte uitleg over verschillende soorten heffingen. Daarna worden de diverse varianten die in de Nederlandse discussie genoemd zijn en de kritiek daarop nauwkeurig bekeken. Hieruit kan worden afgeleid welk perspectief er voor een regulerende heffing op energie in Nederland resteert.

Heffingen in soorten: kleine fisconomie

Milieugerelateerde heffingen worden onderscheiden in bestemmingsheffingen, regulerende heffingen en milieubelastingen. Bestemmingsheffingen worden geheven ter bekostiging van min of meer specifieke milieumaatregelen. Regulerende heffingen, daarentegen, hebben géén bekostigingsoogmerk. De grondgedachte van de regulerende heffing is dat milieuwwaarden daarmee – door de introductie van een prijs – alsnog binnen de afweging van nut en offer gebracht worden. Een consequentie van die regulerende taak is dat de opbrengst door middel van een verlaging van andere heffingen wordt teruggesluisd naar de private sector.

Terugsluizen is wenselijk om (1) het milieubeleid niet te belasten met de discussie over de hoogte van de lastendruk, (2) verborgen beleidskosten (excess burdens) zoveel mogelijk te vermijden (daarover straks), en (3) de inzet niet te vertroebelen dat de regulerende heffing niet dient ter bekostiging van de overheid, maar om tot een betere allocatie te komen. Terugsluizen is een structurele voorwaarde om tot een optimale tariefstelling van de heffing zelf te komen. Een verbetering van de allocatieve structuur vereist afstemming van het heffingstarief op de best mogelijke schatting van de marginale maatschappelijke

vervuilingskosten. Daarbij moet gedragsbeïnvloeding centraal staan, door het substitutie-effect van een regulerende heffing te maximaliseren, onder compensatie van het inkomenseffect². Zo'n optimale tariefstelling wordt evenwel gemakkelijk doorkruist als de heffing een bekostigingsfunctie zou krijgen, want dan wordt het een bestemmingsheffing, waarvan het tarief wordt bepaald door de gewenste opbrengst.

Hier ligt ook het verschil in oogmerk met een milieubelasting of 'ecotax', waarin het *bekostigingsoogmerk* (het inkomenseffect) juist voorop staat, en het substitutie-effect subsidiair is. Milieubelastingen verschuiven de belastingbasis naar wat we niet willen (milieuvervuiling), om door vervanging van suboptimale belastingen te ontzien wat we wel willen (arbeid, kapitaalvorming). Met de hoogte van het tarief van een ecotax wordt geen optimaal milieu-effect nagestreefd, maar een vooraf bepaalde opbrengst: de voor het belastingplan benodigde dekking. We moe-

* De auteur is hoogleraar economie aan de sociale faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Tevens is de auteur betrokken geweest bij de rapportages over energieheffingen van de SER en de WRR, en was hij voorzitter van de Stuurgroep regulerende energieheffingen. Dit overzicht is gebaseerd op een voordracht bij het afscheid van R.W. Hommes als hoogleraar milieukunde aan de Erasmus Universiteit, en op een lezing voor de NAR/SER studiedag over milieu en ontwikkeling op 6 januari 1994. De auteur dankt C.C. Koopmans voor zijn commentaar.

1. Zie Stuurgroep regulerende energieheffingen, *Eindrapportage*, Den Haag februari 1992; CPB, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, werkdocument nr. 43, februari 1992; WRR, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41, april 1992; CPB, *Scanning the Future*, juni 1992; Europese Commissie, *Voorstel tot Richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kool-dioxide en op het gebruik van energie*, juni 1992; SER, *Advies regulerende energieheffingen*, februari 1993; *Tweede Nationaal Milieubeleids-plan (NMP-2)*, 17 december 1993.
2. Zie D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, 1988, blz. 59-63.

ten dit principiële verschil tussen milieubelastingen en regulerende heffingen leren maken omdat je met één instrument geen twee doelen kunt maximaliseren. (In de economische politiek kun je een zwaard niet aan beide zijden even scherp slijpen; daar ging de beeldspraak van het kabinet mank). Bij milieubelastingen gaat het dus niet in de eerste plaats om een optimalisatie van milieu-effecten, maar om een optimalisering van de belastingstructuur, waarbij de verbetering van de milieu-effecten 'mooi meegenomen' is. Omdat er bij een ecotax wél een structurele dekking gegenereerd moet worden, zullen we die belasting bij voorkeur op een inelastische basis leggen. Regulerende heffingen, daarentegen, zijn juist meer effectief naarmate zij een elastische vraag ontmoeten. Dan dringen zij die vraag terug. Daarbij vernietigen ze op den duur wel hun eigen belastingbasis.

In de *bestemming* is dan ook een tweede verschil gelegen tussen regulerende heffingen en milieubelastingen. Optimale regulerende heffingen hebben een tijdelijke opbrengst: zij brengen de aanspraken op de milieugebruiksruimte op orde door een ontbrekende prijs te introduceren waarmee de betrokken milieuwaaarde in de afweging wordt meegenomen, en een meer duurzaam evenwicht ontstaat (in die zin kunnen optimale heffingen geen verborgen beleidskosten veroorzaken, zo zal ik straks betogen). Milieubelastingen leiden, mits op een inelastische basis geheven, minder makkelijk tot substitutie in het bestedingspatroon en kunnen dan ook worden ingezet voor een meer structurele 'ecologisering van de belastingbasis', onder gelijktijdige verlaging van de druk van minder gewenste lasten op bijvoorbeeld arbeid. Natuurlijk knagen ook milieubelastingen wel aan hun belastingbasis, maar het aardige is nu juist dat zo'n neveneffect wenselijk is, en ons niet in dekkingsproblemen brengt zolang de terugsluis in een andere sector van de economie tot een compenserende basisverbreding leidt, bij voorbeeld door werkgelegenheidscreatie.

In dit artikel wordt zowel voor de regulerende heffing als voor de milieubelasting uitgegaan van een volledige terugsluis van de opbrengst, omdat de veronderstelling van een constante of zelfs dalende lastendruk in de Nederlandse verhoudingen thans realistisch is, en omdat de spelregels van een fiscale instrumentvergelijking vereisen dat we daarbij de belastingdruk gelijk houden³. In tabel 1 zijn de drie hier besproken fiscale instrumenten naar oogmerk en bestemming gerubriceerd:

De energieheffing, één en andermaal

Hieronder volgt een kort begrip van de hoofdinhoud van de belangrijkste rapporten en nota's.

De Stuurgroep: verplaatsingsgevaar!

De Stuurgroep regulerende energieheffingen heeft econometrisch onderzoek gepresenteerd naar de mogelijke gevolgen van een heffing van 50 of 100 procent op energie, en daarbij de nadruk gelegd op de gevaren voor verplaatsing van economische activiteiten naar buiten het heffingsgebied. Daartoe werd onder meer een heffing op alle verbruik in het hele

	Oogmerk	Bestemming
Bestemmingsheffing	Bekostiging	Milieumaatregelen
Regulerende heffing	Gedragbeïnvloeding t.g.v. milieu	Terugsluizen
Milieubelasting	Optimaliseren belastingstructuur	Vervanging van sub- optimale belastingen

OESO-gebied onderzocht, alsmede een nationale kleinverbruikersheffing voor Nederland alléén. Om de uiterste waarden van mogelijke ongewenste gevolgen zuiver in beeld te krijgen, werden die varianten ceteris paribus bekeken, zonder flankerend beleid ter beperking van verplaatsingseffecten.

Ondanks deze beperkingen waren de resultaten opmerkelijk. Voor een heffing in het hele OESO-gebied resulteerden nog steeds aanzienlijke verplaatsingseffecten naar buiten de OESO gelegen landen, maar niettemin een zodanige druk op het energieverbruik daarbinnen, dat de heffing voor dertig procent op de energie-exporteurs werd afgewenteld. Als nationale heffing werd, om de concurrentiepositie te ontzien, een heffing op 'non-tradeables' onderzocht, gemodelleerd als een geplafonneerde heffing op het 'kleine verbruik' van gas en elektra van bedrijven en gezinnen, zonder vrijstelling aan de voet. Daarmee werd ook de inelastische vraag belast, waardoor de heffing deels een milieubelasting werd. Deze complicatie was nodig om voldoende manoeuvreerruimte te genereren voor een substantiële structurele verlaging van de lasten op arbeid: er was immers om een tweesnijdend zwaard gevraagd. Er resulteerden 15.000 tot 40.000 nieuwe banen in de periode tot het jaar 2000, afhankelijk van de manier van terugsluizen. Daarna liep het banensaldo weer terug, omdat voor 2015 volledige werkgelegenheid was verondersteld. De concurrentiepositie werd hierbij niet noemenswaard aangetast: de beperkte kostentijgingen voor bedrijven die het onderzoek van de Stuurgroep liet zien (op.cit., tabel 3.7) zullen in deze variant namelijk veelal afwentelbaar blijken op binnenlandse eindverbruikers, en zo'n afwenteling is, in produktmarkten, nu juist de manier om de 'vervuiler' te laten betalen⁴.

Het CPB: mondialisering

Na zijn bijdrage aan het werk van de Stuurgroep (zie noot 1) heeft het CPB vervolgens in Scanning the Future een mondiale energieheffing onderzocht (waarin er niets meer te verplaatsen valt). In deze nieuwe studie veronderstelt het CPB wél flankerend beleid: de participatie van de ontwikkelingslanden in zo'n heffing wordt 'gekocht' met extra hulp, of afgedwongen met handelsbelemmeringen. Dat alles levert gunstige milieu-uitkomsten op, zonder de economische ontwikkeling noemenswaard te schaden. Dat is veelbelovend, maar het roept natuurlijk de

3. Ibid., blz. 277-278.

4. Zie hierover het unanieme SER-advies, *Nationaal Milieubeleidsplan*, Den Haag, 1989, blz. 27.

vraag op hoe we eerst de Europese Unie op één rij krijgen, vervolgens de OESO-landen, en dan de landen die zich niet kunnen veroorloven de OESO voor het hoofd te stoten. Als we eenmaal zover zijn, dan is de rest oplosbaar met handelspolitieke maatregelen.

De WRR: strategievorming

De vraag hoe we andere landen mee kunnen krijgen, is opgepakt door de WRR, met zijn voorstel voor een regulerende energieheffing met een vrijstelling aan de voet voor onvermijdelijk gebruik⁵. Het marginale karakter van de WRR-operationalisatie hef alleen op het 'vermijdbare verbruik' is op zichzelf al aantrekkelijk. De versmalling van de heffingsbasis laat een hoger heffingspercentage toe dan een integrale heffing als de kleinverbruikersvariant van de Stuurgroep, terwijl de heffing bovendien wordt geheven over het meest elastische deel van de vraag, waar de regulerende werking het sterkst is. Maar het belangrijkste aspect van het WRR-voorstel is wel dat de vaststelling van wat 'onvermijdbaar' is een dynamisch karakter kan krijgen, door de omvang van de vrijstelling aan de voet te laten afnemen naarmate de opschaling van het beleid naar de Europese en de mondiale schaal voortgang vindt, onder de voortdurende druk van een actieve milieudiplomatiedruk. Aldus is de vrijstelling het schild dat de concurrentiepositie beschermt zolang het zwaard van die milieudiplomatiedruk geen resultaten boekt. Met zo'n actieve milieudiplomatiedruk wordt niet bedoeld op vrijblijvend vergaderen op milieuforums, maar op een doelbewust onderhandelingsproces van transactie en overreding, om anderen rekening te laten houden met het Nederlands belang. Geen steun voor Midden- en Zuid-Europa zonder hun tegenprestatie van medewerking aan een Europees milieubeleid, om eens iets te noemen⁶.

De Europese Commissie: een onnozel compromis

In diezelfde tijd kwam de Europese Commissie met een onnozel voorstel: een degressieve heffing, met partiële ontheffingen voor grote verbruikers, waardoor de regulerende werking afneemt in plaats van toeneemt met de stijging van het energieverbruik. Naar de werkelijke reden voor deze operationalisering kunnen we slechts gissen; ambtenaren van de Commissie voeren desgevraagd aan dat een uitloccatief en dynamisch oogpunt zoveel meer voor de hand liggende 'WRR-heffing' op marginaal gebruik moeilijk uitvoerbaar zou zijn.

Veel moeilijker dan hun degressieve tarief? Dat is niet op voorhand duidelijk. De WRR bepleit een voor iedereen gelijk proportioneel tarief, met slechts één beslismoment: de hoogte van de vrijstelling aan de voet. Die vrijstelling is, op zijn beurt, bepalend voor de uiteindelijke progressieve werking: een relatief kleine vrijstelling werkt matig uit, een grote vrijstelling geeft een scherpe effectieve progressie aan de marge, waar een hoge substitutie-elasticiteit een grote milieueffectiviteit garandeert. De werkelijke reden achter het voorstel van de Europese Commissie zal angst zijn voor de sterke lobby van de grote werkgevers, die niet begrepen hebben dat ze beter af zijn met een grote vrijstelling aan de voet, dan met een even grote vrijstelling aan de top.

Het NMP-2: een aarzelend, maar goed begin

In het NMP-2 wordt een nationale en terug te sluiten heffing aangekondigd op het verbruik van gas en elektriciteit waarbij voor ieder een gelijke heffingsvrije voet geldt, voor het geval dat het in (Noord-West) Europa in 1994 niet tot een energieheffing komt. Daarmee is het WRR-voorstel overgenomen, en gekozen voor een zuiver regulerende heffing aan de marge van het gebruik, die ruimte biedt voor een geleidelijke opschaling van de heffing naarmate er meer landen meedoen. Aarzelend is de presentatie van deze goede voornemens onder het thema klimaatverandering, alsof de CO₂-problematiek onze enige zorg is. Veel belangrijker, op de middellange termijn, is de dreigende energieschaarste. Door dat niet te benadrukken ontnemt het kabinet zich te mogelijkheid om ondernemend Nederland met zijn eigenbelang te confronteren, als enige heilzame weg uit de 'prisoner's dilemma's' waarin de werkgevers zich verstrikt hebben. Ik kom hier in mijn conclusies op terug.

Economische gevolgen

Voor iedere heffing op gezinnen geldt dat het energieverbruik binnen inkomensgroepen sterk verschilt naar woonsituatie en leefstijl. De verschillen tussen inkomensgroepen zijn gering. Dat is een gelukkige omstandigheid, want daardoor komen we niet in verleiding om inkomensafhankelijke vrijstellingen te geven, met de daaraan verbonden armoedeval⁷. Het probleem is immers niet de verschillen in inkomen, maar de verschillen in woonsituatie. Dit pleit voor het kabinetsvoorstel van een voor iedereen gelijke vrijstelling aan de voet, want het gaat nu juist om het uitlokken van aanpassingen in de leefstijl. Die moeten we vooral niet doorkruisen met een tegemoetkomend beleid. Wel zou overwogen kunnen worden daarbij iets aan de kinderbijslag te doen, want kinderrijke gezinnen hebben natuurlijk een hoger 'onvermijdbaar gebruik' dan dinkies (dual income - no kids). Kortom, verschillen in energieverbruik binnen inkomensgroepen kunnen op termijn substantieel worden teruggebracht, en dat is op zichzelf al pure winst voor de beoogde energiebesparing.

Voor bedrijven lijkt het allemaal wat ingewikkelder te liggen, maar ook dat wordt vaak overdreven. Van de ongeveer 250.000 vestigingen in het midden- en kleinbedrijf gebruikt meer dan 99% alleen energie voor verwarming, verlichting, of lichte krachtopwekking. Voor deze bedrijven is de vrijstelling aan de voet eenvoudig te berekenen naar welke gemeenschappelijke grondslag we maar willen (vloeroppervlak, kubieke inhoud, omzet, toegevoegde waarde),

5. Wat onvermijdelijk is hangt af van de stand van de techniek, en van de mate van internationale beleidscoördinatie waarmee het beleid kan worden gevoerd.

6. Zie ook hiervoor WRR, op.cit., blz. 166 en 177.

7. Anderzijds kan een heffingsvrij verbruik wel bijdragen aan het mitigeren van de negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomens, zo blijkt uit de jongste studie van het CPB, *Effecten van een kleinverbruikersheffing op energie bij lage en hoge prijsniveaus*, werkdocument no. 64, december 1993.

genormaliseerd op basis van, pak weg, het gemiddelde energieverbruik van de 'beste' 10% van de bedrijven uit een daartoe te trekken steekproef. De overige bedrijven, die niet in dit patroon passen omdat ze veel kracht opwekken, thermisch bezig zijn of energie als 'feedstock' gebruiken, kunnen een aanvullende vrije voet vragen, hetzij als groep (bij voorbeeld als steenbakkerijen, wederom op basis van de 'beste bedrijven'), hetzij als individueel (groot)bedrijf. Die vrijstellingsregeling kan onderdeel zijn van een convenant⁸.

Het is niet duidelijk waarom deze oplossing ingewikkelder of fraudegevoeliger zou zijn dan het voorgestelde Europese systeem van degressieve tarieven, wèl dat zij effectiever is. Bovendien is de maatschappelijke aanvaarding, en daarmee de legitimiteit, gebaat bij het vermijden van heffingen op het inelastische deel van de energievraag, en een meer gelijke behandeling van belastingsubjecten op basis van een 'evenredig nutsoffer': iedereen wordt immers geprikkeld om zich bij voortdurend naar 'best practical means' te gedragen, waardoor efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit ook in de tijd hand in hand gaan.

In zijn in noot 1 genoemde advisering heeft de SER unaniem bepleit dat de regering de mogelijkheden van de WRR-operationalisatie zou onderzoeken, en na zou gaan in hoeverre daarvoor in Brussel belangstelling gewekt kan worden. Nu de regering deze voorstellen zelf heeft overgenomen, is er een nieuwe kans om de beoogde Europese heffing efficiënt in te richten.

De kritiek

De bezwaren tegen regulerende milieuheffingen zijn zowel uit de politieke als uit de academische hoek gekomen. In de politieke hoek verdedigen de werkgevers hun vermeende belangen met een intellectueel weinig overtuigende campagne tegen een nationale heffing. Na jaren van lobbyen voor deregulering en een meer marktconform beleid wordt, nu dat dichterbij komt, teruggegrepen op een meer agnostische belangenbehartiging: het ontkennen van de uitgangspunten van het beleid en van het onderzoek dat daar aan ten grondslag ligt. Geroepen wordt dat de belastingdruk niet mag stijgen – dat is ook niet de bedoeling, zie boven – en dat een heffing slecht zou zijn voor de concurrentiepositie en de werkgelegenheid – dat is zij niet, zeker niet in de nu gekozen vorm, zie alweer boven. Vergeten wordt dat een heffing noodzakelijk is om de prisoner's dilemma's te doorbreken die een anticipatie op hogere energieprijzen in de weg staan, en om het Europese overleg op gang te krijgen. In plaats van zich gelukkig te prijzen dat daartoe een operationalisatie wordt gekozen die zo min mogelijk pijn doet, graaft men zich in.

In de academische hoek heeft een aantal auteurs zonder adequate empirische modelspecificatie getracht aannemelijk te maken dat het allemaal niets kon zijn, omdat energieheffingen hoe dan ook de arbeidskosten verhogen en verborgen beleidskosten met zich mee brengen⁹. In hun algemeenheid zijn beide beweringen onjuist. Wat er gebeurt met de arbeidskosten hangt af van (1) de mate waarin de

opbrengst van de heffing wordt aangewend voor wigverkleining en (2) de mate van afwenteling van de per saldo resulterende druk op de lonen. En die afwenteling hangt weer af van (3) de elasticiteit van het arbeidsaanbod en (4) de afspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg (een aspect dat moeilijk mee te nemen valt in de uit de Verenigde Staten overgewaaiden neo-klassieke modellen, die geïnspireerd zijn op een minder geïnstitutionaliseerde arbeidsmarkt). De laatste twee variabelen hangen nauw samen, want in een krappe arbeidsmarkt zijn geen matigingsafspraken te maken.

Modellen moet je expliciet en consistent specificeren, liefst op basis van relevant empirisch onderzoek. De in de noten 9-11 bedoelde auteurs zijn niet altijd helder over de herkomst van hun specificaties (niet zo helder als de eerder genoemde Stuurgroep, die specificerde op basis van eigen onderzoek naar de Nederlandse situatie), maar lijken een 'regelresistente' sociale zekerheid te veronderstellen (als in het CPB-scenario 'European Renaissance'), die een activerend arbeidsmarktbeleid in de weg staat. De arbeidsmarkt blijkt daarentegen neo-klassiek gemodelleerd (als in 'Balanced Growth', een ander CPB-scenario)¹⁰.

Interessanter is het beroep op verborgen beleidskosten, dat bij nader inzien berust op een petitio principii. In de welvaartstheorie laat het 'excess burden-theorema' zien hoe een allocatief evenwicht in een volkomen marktmechanisme door belastingheffing wordt verstoord. Bij regulerende heffingen gaat het evenwel om de omgekeerde beweging. Daar vullen we een ontbrekende markt in, om een bestaande onvolkomenheid als het proletarisch winkelen in milieubaarden te corrigeren. In zo'n welvaartstheoretisch perspectief kan het internaliseren van externe effecten geen verborgen beleidskosten opleveren, althans niet zolang we de opbrengst terugsluizen¹¹. Bestaande verborgen beleidskosten (impliciete subsidies op vervuiling) worden door de heffing juist zicht-

8. Zie WRR, op.cit., blz. 171. De vrijstelling wordt dan afgestemd op de ijkpunten van het convenant, wat extra rechtszekerheid geeft voor het bedrijfsleven.

9. Zie bij voorbeeld L. Bovenberg en S. Cnossen, Fiscaal fata morgana, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-03.

10. D.J. Wolfson, De instrumentatie van het milieubeleid, in K.L. Bangma en H. de Groot, *Milieubeleid en overheidsuitgaven*, 1992, blz. 25-35. In hun *Environmental Taxation and Labor Market Distortions*, CentEr, 1992, veronderstellen Bovenberg en de Mooij dat alle produkten 'tradeable' zijn (ten onrechte in de kleinverbruikersvariant), en dat de factor arbeid de last van de heffing niet uit de loonruimte laat komen (in weerwil van de afspraken dienaangaande). Des te verbluffender is 'Het aangescherpte tweesnijdend zwaard' van Bovenberg en Keuzenkamp, in *ESB* van 10 maart 1993, blz. 134-36. In dat jaar werd n.b. een integrale milieuheffing ingevoerd, maar niet afgewenteld. Zie ook P. Boot, Het tweesnijdend zwaard, *ESB*, 3 maart 93, blz. 211.

11. Als terugsluizen belastingdistorsies vermindert in het bestaande (onvolkomen) systeem, dan resulteert een meer volkomen markt; de ontbrekende markt is gevonden, met als welvaartswinst (excess benefit) een beter gebruik van milieubaarden. Bovenberg en Van der Ploeg miskennen dit in hun *Environmental Policy, Public Finance and the Labour Market in a Second-Best World*, CentEr, 1992. Omdat een milieuheffing 'imposes a cost in terms of private utility' (blz. 26), denken ze dat er een 'excess burden' in het spel is.

baar gemaakt door de vervuiler te laten betalen voor de maatschappelijke kosten van zijn handelen.

Voor het individuele bedrijf dat méér heffing betaalt dan het aan belasting terug krijgt leveren milieuheffingen uiteraard wél bedrijfseconomische kosten op, want het op orde brengen van een allocatie die milieulasten op de gemeenschap afwentelt kost de vervuilers per saldo geld, ja. Dat is echter geen excess-burden of allocatieprobleem, maar een verdelingsprobleem, dat pijnlijke vragen op kan roepen, zoals: is het fair om varkensfokkers eerst WIR-premie te geven en al een paar jaar later af te knippen, of hoort daar een overgangsregeling bij, als afkoop van de beoordelingsfouten die het beleid in een eerder stadium gemaakt heeft? Behoeft het adagium 'de vervuiler betaalt' in zulke gevallen geen nuancering? Vraag dat dan, en vertel niet de onzin – zo zeg ik dan maar weer tegen de werkgevers – dat het milieubeleid ten koste gaat van de economische ontwikkeling, want dat is strijdig met het door hen wel onderschreven gedachtengoed van Porter. Waarom dat gebeuzel? Omdat consistentie in beleid altijd onder vuur ligt van deelbelangen, denk ik¹².

Conclusies

Het CPB houdt voor de komende vijftienvintig jaar rekening met een aanzienlijke stijging van de reële energieprijzen¹³. Op het eerste gezicht lijkt dat moeilijk voorstelbaar, in het licht van de recente slapte op de oliemarkt. Maar dagnoteringen zijn misleidend; zij leiden de aandacht af van de onderliggende structurele verhoudingen tussen vraag en aanbod op middellange termijn; die zijn verontrustend, en tastbaarder nog dan de CO₂-problematiek waarop het NMP-2 zich concentreert. De verwachting van een op middellange termijn sterk stijgende olieprijs ontleent zijn plausibiliteit aan het feit dat de winbare energiereserves voor de komende decennia grofweg gegeven zijn, en de vraag zich naar verwachting sneller zal ontwikkelen dan het beschikbare aanbod¹⁴. Door op deze ontwikkeling vooruit te lopen kan Europa inlopen op Japan (dat al veel energie-extensiever is) en haar voorsprong op de VS vergroten. En dat vooruitlopen op toekomstige prijsverhogingen moeten we nú doen, zolang de marktconstellatie zo is dat de olieproducenten geen vuist kunnen maken.

In dat opzicht is het 'leiderschap' van Economische Zaken teleurstellend¹⁵. Het grote belang van het nemen van een concurrentievoorsprong door een tijdige aanpassing aan veranderingen die hoe dan ook op je af komen, is immers een centrale gedachte in het werk van Porter, dat model gestaan heeft voor de beleidsnota Economie met open grenzen van minister Andriessen¹⁶. Een bijkomend voordeel van op grote schaal doorgevoerde energieheffingen is dat de resulterende verbruiksdaling de afbronneprijzen van de olie-exporteur drukt; hiermee kunnen netto energieimporteurs, waaronder de armste landen in de Derde Wereld, hun ruilvoet beter handhaven¹⁷. Pikant is in dit verband dat ook de Verenigde Staten een netto importeur van olie zijn, en dus baat hebben bij een relatieve ruilvoetverbetering in hun energierekening. Voeg daarbij dat de Amerikaanse industrie niet zit te

wachten op een verdere technologische achterstand ten opzichte van Europa en Japan, en het wordt duidelijk dat een geleidelijke mondialisering van de energieheffing ook een Amerikaans belang is.

Goed gestructureerde regulerende heffingen leggen milieulasten op de schouders van de vervuiler of de oligopolistische energie-aanbieder. Daarnaast kunnen zij, bij een zorgvuldige vormgeving van de terugsluis en een goed gebruik van het maatschappelijk draagvlak, gunstige neveneffecten hebben op de werkgelegenheid, binnen een participatiebevorderend arbeidsmarktbeleid.

Een dergelijke conclusie geldt eveneens voor een ander 'tweesnijdend zwaard' dat tot dusver grotendeels aan de aandacht ontsnapt is: naarmate we er in slagen energieheffingen door te voeren op een meer internationale schaal, komt er (1) terugwenteling op gang naar de energieproducenten, en (2) halen we de ontwikkeling van schone en energiebesparende technologie naar voren. Dat is van groot belang voor een evenwichtige mondiale ontwikkeling. De terugwenteling houdt de energierekening van de Derde Wereld enigermate betaalbaar, wat helpt om 'ongewenste verplaatsingseffecten' van mensen te beheersen. De technologische ontwikkeling die de heffing zal uitlokken, leidt op zijn beurt weer tot grotendeels endogene kennisoverdracht aan de ontwikkelingslanden, helpt daar hun 'vuile' ontwikkelingsfase schoner te maken, en vermindert alleen daardoor al de opwaartse druk op de energieprijzen waar ook hier niemand op zit te wachten.

Kortom, het wederzijds eigenbelang van de industrie en de Derde Wereld is op afroep beschikbaar, voor wie niet beuzelt, maar vooruitdenkt – en durft te ontsnappen uit de prisoner's dilemma's van de status quo¹⁸. Evenwichtsmodellen zijn, ook naar de toekomst toe, uiterst waardevolle hulpmiddelen om dit soort samenhangen in beeld te brengen, zolang we er geen ongespecificeerde sprookjes mee vertellen, en oog hebben voor de institutionele randvoorwaarden die de uitkomst mede bepalen.

D.J. Wolfson

12. Zie ook WRR, op.cit., blz. 82-83 en 114-118.

13. CPB, *Nederland in drievoud*, 1992, blz. 263.

14. Azië en Zuid-Amerika zitten op een hoog groeipad. Wie tegen deze achtergrond de problematiek van de energieschaarste 'niet zo urgent' noemt (Boot, art. cit., blz. 211), heeft erg veel uit te leggen. *The Economist* van 18 september 1993 waarschuwt al voor een nieuwe oliecrisis.

15. In de 170 bladzijden dikke *Vervolgnote Energiebesparing* van 21 december 1993 heb ik één zinnetje over de Europese energieheffing kunnen vinden.

16. Tweede Kamer, 21670, nr. 1/2, september 1990. Zie verder M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, 1990; S. Schmidheiny e.a., *Changing Course, A Global Business Perspective on Development and the Environment*, 1992, blz. 39, en D.J. Wolfson en C.C. Koopmans, Aanpassing van achterblijven, *ESB*, 9 september 1992, blz. 861-63.

17. *Eindrapportage* van de Stuurgroep, op. cit., blz. 70-72.

18. D.J. Wolfson, Milieubeleid en internationale economische verstremgeling, in J.J. Kremers (red.), *Inspelen op Europa*, Schoonhoven 1993, blz. 321-336.