

Ruimte voor nationaal milieubeleid

J.L. de Vries, T. van der Burg en M. Rouw*

Het SER-advies over regulerende energieheffingen bevat nuttige kanttekeningen bij het voorstel van de Europese Commissie terzake. Hier en daar echter is verdere aanscherping gewenst. Zo lijkt een 'restitutierecht' doelmatiger dan de 'degressieve energieheffing' van de Commissie en de 'heffingsvrije voet' van de SER. Helaas gaat de SER grotendeels voorbij aan de wenselijkheid om naast de Europese de nationale milieudoelstellingen te realiseren.

Precies één jaar geleden verscheen het eindrapport van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (stuurgroep-Wolfson)¹. Deze stuurgroep was ingesteld om onderzoek te (laten) doen naar de lange-termijngevolgen van een regulerende heffing op energie, gespecificeerd volgens diverse varianten. De verwachting bestond dat een dergelijke energieheffing positieve gevolgen zou kunnen hebben voor zowel het milieu als de werkgelegenheid.

Volgens de bevindingen van de Stuurgroep zouden de meeste heffingsvarianten tot aanzienlijke economische schade leiden en zou er nauwelijks sprake zijn van positieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Daarnaast zouden de energiebesparingseffecten in het algemeen bescheiden zijn, mede gelet op de forse heffingsstarieven waarmee is gerekend. Slechts de C-variant (een heffing op alleen het kleinverbruik) vormt hierop een uitzondering, omdat de voorspelde economische effecten van deze variant zeer beperkt zijn. Het te verwachten energiebesparingseffect van de heffing op kleinverbruik is echter nog kleiner dan dat van andere varianten.

Kort na publicatie heeft het kabinet het stuurgroep-rapport voorgelegd aan verschillende adviesraden. De SER heeft daarna een langdurige denkpaauze ingelast en heeft zich in de loop daarvan een flink eind verwijderd van de heffingsvarianten van de stuurgroep-Wolfson.

Voordat we ingaan op de aanbevelingen die de SER ten slotte geformuleerd heeft, willen we enkele elementen aanstippen uit de commentaren die de Algemene Energieraad en de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek al eerder op schrift stelden. Deze vormen een geschikte achtergrond voor bespreking van het SER-advies.

Commentaar eerdere adviesraden

In de adviezen van de AER en de RMNO worden de onderzoeksresultaten van de stuurgroep-Wolfson gerelativeerd en deels in twijfel getrokken. De belang-

rijkste relativisering sluit aan bij een opmerking van de Stuurgroep zelf, namelijk dat de heffingsvarianten in het geheel geen rekening houden met flankerend beleid om bepaalde economische gevolgen (zoals fiscaal ontwijkingsgedrag) te voorkomen. Onder meer om deze reden moeten ze worden opgevat als rekenexercities, niet als beleidsvoorstellen. De twijfel van beide adviesraden houdt vooral verband met enkele veronderstellingen van het referentiepad waarmee de heffingsvarianten zijn vergeleken, namelijk de sterk stijgende energieprijzen en het geheel verdwijnen van de werkloosheid². Zo is de consequentie van het laatste dat het eventuele 'tweesnijdende zwaard'-effect van een energieheffing annex arbeidskostenverlaging bij voorbaat is weggedefinieerd³.

Er worden tevens vraagtekens geplaatst bij de verwachte economische gevolgen en energiebesparingseffecten. Vermoed wordt dat de in vergelijking met internationale studies veel negatievere economische uitkomsten vooral veroorzaakt zijn door het buiten beschouwing laten van flankerend beleid. Het voorspellen van energiebesparingseffecten met be-

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan het Landelijk Milieu Overleg, Utrecht, het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit en de Milieudienst van de gemeente Amsterdam.

1. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrapportage*, Den Haag, februari 1992. Een belangrijk deel van het onderzoek is verricht door het Centraal Planbureau, zie: *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, Werkdocument 43, Den Haag, 1992.

2. Gesuggereerd wordt dat de heffing een groter besparings-effect zou kunnen hebben bij lagere marktprijzen voor energie. Latere berekeningen van het CPB maken duidelijk dat dit inderdaad het geval is. Zie bijlage 6 van het hier besproken SER-advies.

3. Elders zijn wij uitvoerig ingegaan op deze werkgelegenheidsaannamen en de gevolgen ervan voor de uitkomsten van de stuurgroep-Wolfson. Zie T. van der Burg, M. Rouw en J.L. de Vries, *Regulerende energieheffingen in Nederland; analyse van effecten en suggesties voor vormgeving*, Uitgave LMO, Utrecht, januari 1993.

hulp van historische elasticiteiten wordt problematisch geacht, vooral op de lange termijn wanneer de gevolgen van de heffing voor de technologische ontwikkeling een grote rol kunnen spelen.

Helaas moet worden geconstateerd dat deze adviezen, die werden afgerond voordat de SER goed en wel met zijn werk begon, weinig hebben veranderd aan de beeldvorming die rond de aanbieding van het rapport van de stuurgroep-Wolfson was ontstaan. Hetzelfde geldt voor tal van andere commentaren op het rapport⁴. De regulerende energieheffing bleef er, in de metafoor van het kamerlid Tommel, uitzien als een dood paard.

Inperking SER-opdracht

De situatie ten tijde van de adviesaanvraag maakte het voor de SER niet eenvoudig om te komen tot een eensgezind beleidsadvies. Diverse in de raad vertegenwoordigde groeperingen hadden sterk uiteenlopende standpunten ingenomen over de wenselijkheid van een energieheffing. Anderzijds was eensgezindheid bij dit onderwerp beslist wenselijk. De raad had zich bij eerdere gelegenheden duidelijk uitgesproken voor het primaat van het milieu boven economische doeleinden, en voor toepassing van marktconforme instrumenten indien aan bepaalde criteria is voldaan (een groot aantal vervuilers, met mogelijkheden tot gedragsaanpassing tegen uiteenlopende kosten). Zoals Oskam, Van der Wijst en Duursma in het hiervoor afgedrukte artikel aangeven is het laatste bij het energiebesparingsbeleid zeker het geval. Het zou een zwakgebod zijn als het milieubewustzijn alleen in algemene uitspraken tot uiting zou kunnen worden gebracht.

De SER lijkt te hebben geprobeerd aan deze dilemma's te ontkomen door de minister te verzoeken om een meer toegespitste adviesaanvraag. Daarmee zou de aandacht kunnen worden verlegd van de rekenexercities van de stuurgroep-Wolfson naar concrete beleidsopties en heffingsmodaliteiten. De gevraagde toespitsing is er gekomen. Als uitvloeisel daarvan hebben de aanbevelingen alleen nog betrekking op de C-variant van de stuurgroep (nationale heffing op het kleinverbruik) en is het SER-advies verder grotendeels gewijd aan het voorstel van de Europese Commissie voor een EG-brede heffing.

Uit het oogpunt van beleidsrelevantie is deze concretisering toe te juichen. Toch lijkt ons hier een kanttekening op zijn plaats. Het laten vallen van de A- en B-varianten (een algemene energieheffing op OESO- respectievelijk nationale schaal) impliceert dat de discussie over eventuele invoering op nationale schaal beperkt wordt tot een heffing met een zeer smalle grondslag. Dit is begrijpelijk, gezien de sterk negatieve economische gevolgen die de stuurgroep van de A- en B-varianten verwacht, maar ook voorbarig, omdat deze verwachting mogelijk niet juist is⁵.

Commentaar SER op EG-voorstel

Oskam, Van der Wijst en Duursma geven een heldere samenvatting van het voorstel van de Europese Commissie voor een EG-brede energieheffing en van

de beoordeling en suggesties die de SER daaromtrent heeft geformuleerd. Op drie aspecten willen wij nader ingaan: de wijze waarop ongewenste nadelen voor energie-intensieve bedrijven moeten worden voorkomen, het bereiken van budgetneutraliteit en het terugsluizen van de heffingsopbrengsten.

Vrijstellingsmodaliteiten

Het SER-advies plaatst terecht enkele kanttekeningen bij de diverse vrijstellingsmodaliteiten in het voorstel van de Europese Commissie. De volledige vrijstelling voor de meest energie-intensieve sectoren kan inhouden dat deze geen besparingsinspanning zullen leveren, het degressieve schijventarief voor bedrijven met een hoog energiekostenaandeel maakt de heffing ineffectief als prikkel tot gedragsverandering, en de uit de heffingsopbrengst gefinancierde investeringsaftrek roept de gebruikelijke argumenten pro en contra subsidieregelingen op.

Verwonderlijk is dat de SER nauwelijks ingaat op het toepassen van handelspolitieke instrumenten. Het advies beaamt dat ongewenste concurrentienadelens langs die weg eveneens kunnen worden voorkomen en dat de regulerende heffing dan op bredere schaal kan worden toegepast, maar spreekt zich niettemin uit voor "de grootst mogelijke terughoudendheid" vanwege de kans op tegenmaatregelen en schade aan de wereldeconomie. Ons inziens is dit een te defensieve benadering. Wanneer de Europese Gemeenschap zich daadwerkelijk inspant om haar bijdrage te leveren aan het oplossen van een mondiaal milieuprobleem, is het zeer verdedigbaar handelspolitieke maatregelen te treffen tegenover handelspartners die (nog) geen vergelijkbare stappen zetten. Een dergelijke aanpak past ook in een actieve strategie om Europese inspanningen te verbreden naar een mondiale aanpak⁶.

Heffingvrije voet

Het SER-advies bevat een mogelijk alternatief voor de twee eerstgenoemde vrijstellingsmodaliteiten: het toekennen van een heffingvrije voet aan categorieën bedrijven die qua lastenverhoging moeten worden ontzien maar wel moeten worden geprikkeld tot energiebesparing. Daarbij denkt de SER aan het vaststellen van een norm voor onvermijdbaar energieverbruik per (type) bedrijf. Slechts het verbruik dat hierbovenuit gaat en dus vermijdbaar is, zou onder de heffing moeten vallen. Een onderzoek naar praktische toepassingsmogelijkheden van dit systeem wordt aanbevolen.

Wij beschouwen de suggestie van een heffingvrije voet als heel zinvol maar zien grote uitvoeringsproblemen in de voorgestelde vorm. De gewenste

4. Zie in dit blad onder meer H. Verbruggen, De regulerende energieheffing is geen toverbal, *ESB*, 4 maart 1992, blz. 230-233; A. van de Biggelaar en P. van der Veer, Het speelveld van Wolfson, *ESB*, 25 maart 1992, blz. 302-305.

5. In T. van der Burg, M. Rouw en J.L. de Vries, op.cit., 1993, hebben wij beargumenteerd dat de economische effecten van een brede nationale heffing door de stuurgroep waarschijnlijk te ongunstig zijn ingeschat.

6. Voor een uitwerking van deze gedachtengang: S. Cnossen en H.R.J. Vollebergh, Fiscale bouwstenen voor een mondiaal koolstofbeleid, *ESB*, 30 oktober 1991, blz. 1084-1088.

heffingvrije voet kan eenvoudiger worden vormgegeven als een recht op restitutie van de reeds betaalde heffingen. De omvang van dit *restitutierecht* kan dan worden gebaseerd op het energieverbruik van een bedrijf in een (historisch) peiljaar, verminderd met het nagestreefde gemiddelde besparingspercentage. Afhankelijk van de gerealiseerde besparingen kan een bedrijf dus meer of minder van de betaalde energieheffing terugvorderen. Indien een bedrijf minder bespaart dan de norm, zal het restitutierecht lager uitvallen dan de betaalde energieheffing. Daarentegen kunnen bedrijven die meer besparen toch hun restitutierecht verzilveren; deze betalen dus een 'negatieve heffing'. Alle bedrijven, zowel de netto betalers als de netto ontvangers, zullen de kosten van hun besparingsinspanningen afstemmen op het heffingstarief. Zo wordt een prikkel gecreëerd die uitnodigt tot een kosteneffectieve wijze van energiebesparing, zonder de last van een heffing te leggen op het niet-marginale verbruik. Tevens vervalt de noodzaak om vooraf te bepalen wat onder vermijdbaar en onvermijdbaar energieverbruik wordt verstaan⁷.

Deze aanpak ligt het meest voor de hand als alternatief voor het degressieve schijventarief van de Europese Commissie, dat in de voorgestelde vorm onuitvoerbaar lijkt en in ieder geval weinig prikkelt tot energiebesparing⁸.

Het restitutierecht zou ook in de plaats kunnen komen van de volledige vrijstelling voor energie-intensieve sectoren. Vergeleken met laatstgenoemde vrijstellingsmodaliteit schept een restitutierecht wel extra uitvoeringsproblemen, maar daar staan enkele voordelen tegenover. De 'krachtige pogingen' tot energiebesparing en emissiereductie die de Europese Commissie noemt als voorwaarde voor vrijstelling, kunnen door lidstaten gemakkelijk verschillend worden geïnterpreteerd. Door besluitvorming over het restitutierecht op EG-niveau en nationale uitvoering ervan kunnen onterechte concurrentievervalsingen tussen lidstaten worden voorkomen. Bovendien kan het restitutierecht efficiency-voordelen opleveren, bij voorbeeld in vergelijking met de in Nederland nagestreefde convenanten waarin uniforme besparingsdoelstellingen gebruikelijk zijn.

Regulerende heffing of ecotax?

De SER maakt een helder onderscheid tussen bestemmingsheffingen, regulerende heffingen en ecotaxen, en stelt met enige nadruk zich in het onderhavige advies te beperken tot het concept van een regulerende heffing. In de praktijk is de overgang tussen een regulerende heffing (met een opbrengst als neveneffect) en een opbrengstgenererende ecotax (met een regulerend neveneffect) echter nogal vloeiend. In dit verband is illustratief dat heffingen op energie in alle ons bekende suggesties voor ecotax-systemen een voorname plaats innemen.

De ietwat theoretische benadering die de SER op dit punt volgt, wreekt zich op het moment dat een aanbeveling moet worden gedaan over de hoeveelheid geld die moet worden teruggesluisd. De SER spreekt zich uit voor het volledig terugsluizen van de initiële heffingsopbrengst. In het advies wordt

niet stilgestaan bij de te verwachten opbrengstdaling naarmate de regulerende werking effectief wordt en evenmin bij indirecte economische doorwerkingen die zowel tot stijging als tot daling van overheidsinkomsten zouden kunnen leiden. Als het regulerings-effect overheerst zal het hanteren van de door de SER aanbevolen vuistregel leiden tot een gat in de overheidsfinanciën.

Men zou kunnen veronderstellen dat de SER op deze wijze inspeelt op Bovenbergs pleidooi voor budgetverkleining in samenhang met het invoeren van regulerende heffingen, maar het advies geeft daarvoor geen aanleiding⁹. Er is bij voorbeeld geen uitspraak dat een eventueel tekort weggewerkt zou moeten worden door middel van bezuinigingen. Het lijkt er meer op dat de SER de regulerende energieheffing zoveel mogelijk wil afschermen van het 'normale' belastingstelsel, met als motief het zo herkenbaar mogelijk maken van de terugsluisoperatie. Ons inziens is dit geen verstandige aanbeveling. Het is raadzamer ervan uit te gaan dat regulerende milieuheffingen een normaal en geleidelijk groeiend aandeel zullen gaan vormen van het totaal aan overheidsmiddelen. Het ligt dan voor de hand over verlaging van andere belastingen te beslissen binnen het gehele raamwerk van het budgetbeleid¹⁰. Een dergelijke benadering sluit overigens niet uit dat het 'groeipad' van de regulerende heffingen kan worden afgestemd op het bereiken van milieudoelstellingen.

De terugsluizingsoperatie

De SER gaat tamelijk gedetailleerd in op de wijze waarop andere lasten het beste kunnen worden verlaagd, mede afhankelijk van conjuncturele en andere omstandigheden. De lastenverlichting zou ten goede moeten komen aan de huishoudens en de bedrijven, naar rato van het aandeel van beide sectoren in de heffingsopbrengst. Daarbij wordt, in de context van de terugsluizing naar de huishoudens, terecht gewaarschuwd voor overcompensatie en het in gang zetten van een inflatiespiraal. Deze kan ontstaan als werknemers de stijgende energiekosten wél en de compenserende lastenverlichting niet zouden vertalen in hun looneisen.

Merkwaardig is echter dat een vergelijkbaar overcompensatiemechanisme aan de kant van de bedrijven niet problematisch wordt geacht. Integendeel, de SER pleit juist dat bedrijven de hogere energie-

7. Zie voor een uitwerking van dit systeem J. Pezzey, *The symmetry between controlling pollution by price and controlling it by quantity*, *Canadian Journal of Economics*, 1992. Een interessante variant op dit systeem is het verhandelen van het restitutierecht.

8. De Europese Commissie definieert de tariefschijven aan de hand van het energiekostenaandeel in de toegevoegde waarde op productniveau. De beschikbaarheid en controleerbaarheid van dit gegeven is zeer problematisch. Een beter uitvoerbaar criterium is wellicht het energiekostenaandeel in de produktiewaarde op bedrijfsniveau.

9. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, *Fiscaal fata morgana*, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.

10. J.L. de Vries en H.R.J. Vollebergh, *Financiële gevolgen van regulerende milieuheffingen*, *ESB*, 25 januari 1992, blz. 104-108.

kosten wèl, maar de hun toevallende lastenverlichting niet doorberekenen in de prijzen. Het argument is dat ook de eindverbruikers op deze manier het juiste prijssignaal zouden ontvangen.

Hier lopen twee redeneringen door elkaar. De ene heeft betrekking op inkomens- en afwentelings-effecten, de andere op substitutie-effecten. Wat het eerste betreft ligt het voor de hand dat werknemers zullen trachten deze prijsstijging in hun looneisen mee te nemen. Daarom lijkt ook het overcompenseren van de sector bedrijven, via het ten onrechte in de prijzen doorberekenen van al gecompenseerde energieprijsstijgingen, een recept voor het op gang brengen van een inflatiespiraal¹¹.

Uit het oogpunt van substitutie-effecten daarentegen is er inderdaad veel te zeggen voor doorberekening van de gestegen energiekosten in de prijzen, al is dit binnen het gehanteerde heffingsconcept niet noodzakelijk of vanzelfsprekend¹². Om inflatierisico's te vermijden, zou de uit de bedrijven afkomstige heffingsopbrengst dan echter moeten worden teruggesluisd naar de huishoudens, zoals al door de stuurgroep-Wolfson werd beredeneerd.

Een laatste kanttekening bij de suggesties van de SER voor de terugsluizingsoperatie betreft het verlagen van bepaalde werkgeverslasten. Met het oog op arbeidsmarkteffecten acht de raad dit de meest wenselijke vorm van compensatie voor bedrijven, maar zij benadrukt tevens het principiële bezwaar dat zo een inbreuk zou worden gemaakt op de geldende financieringsfilosofie van de betreffende werknemers- of volksverzekeringen. In dit verband is het belangrijkste element van die filosofie dat uitsluitend de financieringsbehoefte van de sociale verzekeringen bepalend dient te zijn voor de premiehoogte voor werkgevers en werknemers.

De specifieke aanbevelingen die de SER doet, komen erop neer dat het voor werkgevers bestemde terugsluizingsbedrag wordt gebruikt voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. In ruil vindt er een even grote verschuiving plaats van werkgevers naar werknemerslasten. Deze operatie als geheel zal ongetwijfeld de nodige praktische complicaties opleveren, maar een aantrekkelijk aspect ervan is dat het genoemde principiële bezwaar wordt vermeden. Zo bezien zijn er weinig principiële bezwaren om de gewenste arbeidsmarkteffecten te bereiken.

Nationaal en Europees beleid

De SER is unaniem in zijn aanbeveling dat Nederland zich actief moet inzetten voor een snelle invoering van een Europese energieheffing, op basis van het voorstel van de Europese Commissie. Dit impliceert een bescheiden standpuntwijziging van de werkgeversvertegenwoordigers, die bij eerdere gelegenheden hooguit konden instemmen met een heffing met "een zo breed mogelijke internationale basis"¹³. Het advies onderkent de mogelijkheid dat de besluitvorming over de Europese energieheffing vertraging oploopt of geen energieheffing oplevert, waardoor de Nederlandse beleidsdoelstellingen met betrekking tot energiebesparing en reductie van CO₂-emissies althans via de Brusselse route niet zouden

worden gehaald. De raad is verdeeld over de vraag of in dat geval invoering van de C-variant het overwegen waard is, maar schuift deze optie in ieder geval tot 1995 voor zich uit.

Het advies gaat helaas volledig voorbij aan een tweede mogelijkheid, namelijk dat de Europese besluitvorming leidt tot een onbevredigend resultaat. De kans is reëel dat de EG besluit tot een bescheiden doelstelling en daarop afgestemd maatregelenpakket dan sommige lidstaten zouden willen. Zo wijzen de prognoses uit dat het huidige, door de Europese Commissie voorgestelde pakket onvoldoende is om de Nederlandse reductiedoelstelling voor CO₂-emissies te realiseren. De vraag naar de wenselijkheid van nationale maatregelen, al of niet samen met andere lidstaten, doet zich dus niet alleen voor bij uit- of afstel van de Europese heffing, maar ook bij invoering ervan. In deze context is het van belang dat het huidige Commissievoorstel alleen minimumtarieven voor de heffing vastlegt en dus nadrukkelijk ruimte biedt voor additioneel nationaal beleid.

Conclusie

Door zich te oriënteren op het Commissievoorstel heeft de SER zich een zekere speelruimte verschaffen opzichte van de bevindingen van de Stuurgroep Wolfson. Men heeft de door de Stuurgroep uitgezette 'hoekpunten' verlaten en het 'speelveld' opgezocht. Dit heeft enige winst opgeleverd in de vorm van verbrede maatschappelijke steun voor invoering van een Europese energieheffing.

De aanbevelingen van de SER voor het voorkomen van ongewenste concurrentienadelen en voor de omvang en wijze van terugsluizing lijken ons voor verbetering vatbaar. Daarnaast is te weinig aandacht gegeven aan de concrete afstemming van het heffingsinstrument op de milieudoelstelling. Vooral daarom delen wij de aanbeveling om tot 1995 te wachten met bezinning op een eventuele nationale of Noordwesteuropese invoering niet. Wenselijk is om parallel met de Europese besluitvorming een optimaal vormgegeven heffing op Nederlandse c.q. Noordwesteuropese schaal voor te bereiden, afgestemd op de daar geformuleerde doelstellingen. Als Europese besluitvorming onverhoopt achterwege blijft, hoeven dan niet opnieuw kostbare jaren verloren te gaan. Ingeval een Europese heffing wel tot stand komt, heeft tijdige voorbereiding als voordeel dat een eventueel wenselijk aanvullend beleid van sommige lidstaten snel gestalte kan krijgen.

Jan de Vries
Tsjalle van der Burg
Mildi Rouw

11. Het is natuurlijk mogelijk dat doorwenteling in specifieke conjuncturele situaties achterwege blijft.

12. Men kan ook argumenteren dat de heffing op bedrijven zijn functie heeft gehad als daar besparingsmaatregelen zijn uitgelokt. Dan volstaat doorberekening van de kosten daarvan, maar dat is hier niet in het geding.

13. Zie CRMH-advies naar aanleiding van de eindrapportage van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, Den Haag, juli 1992.