

Van bestemmingsheffingen naar milieubelasting?

Het Nationaal milieubeleidsplan plus (NMP-plus) bevat op een aantal terreinen beleidsintensiveringen van het Nationaal milieubeleidsplan. Samen geven NMP en NMP-plus de hoofdlijnen weer van het milieubeleid van de jaren 1990-1994. Het milieuvraagstuk is zowel een financieringsprobleem als een allocatieprobleem. In het milieubeleid richten de beschikbare instrumenten zich daarom op de bekostiging van de maatregelen en op het realiseren van gedragsveranderingen. In dit artikel wordt naar aanleiding van het SER-advies¹ aandacht besteed aan de manier waarop in het milieubeleid gebruik wordt gemaakt van het bekostigingsinstrumentarium. Daarnaast wordt ingegaan op een mogelijke aanpassing van de grondslag van de belastingheffing uit milieu-overwegingen.

Bekostigingsinstrumentarium

Veel explicieter dan het NMP gaat het NMP-plus in op de uitgangspunten die bij de bekostiging van het milieubeleid worden gehanteerd. Bekostigingsinstrumenten worden bovendien duidelijk onderscheiden van financiële instrumenten die primair een regulerend karakter hebben. De volgende bekostigingsinstrumenten worden in het NMP-plus onderscheiden:

- directe regelgeving. Het principe 'de vervuiler betaalt' wordt daarbij toegepast in zijn zuiverste vorm². De kosten komen rechtstreeks voor rekening van de doelgroepen;
- specifieke bestemmingsheffingen. Deze worden toegepast wanneer de kosten van een bepaalde vorm van vervuiling in rekening kunnen worden gebracht aan een identificeerbare groep vervuilers ('de vervuilers betalen'). De opbrengst van een dergelijke heffing dient voor het bekostigen van door of voor die groep te treffen voorzieningen. Voorbeelden van specifieke bestemmingsheffingen zijn riool- en reinigingsrechten en de WVO-heffing;
- algemene bestemmingsheffingen. Deze heffing wordt gebruikt wanneer er geen identificeerbare groep ver-

vuilers bestaat of wanneer het niet wenselijk wordt geacht de kosten in rekening te brengen aan afzonderlijke vervuilers. De kosten worden omgeslagen over het collectief van vervuilers op basis van een globale heffingsmaatstaf. Daarbij geldt volgens het NMP-plus dat 'de vervuiling betaalt' in plaats van 'de vervuilers betalen'. Voorbeelden zijn de brandstofheffingen op grond van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) en de daarin ingebouwde CO₂-heffing;

- algemene middelen. Hiervan wordt gebruik gemaakt wanneer het onmogelijk of onbillijk is milieu-uitgaven toe te rekenen aan specifieke vervuilers of vormen van vervuiling. Het beginsel 'de vervuiler betaalt' wordt hierbij losgelaten.

In het licht van het beginsel 'de vervuiler betaalt' is het een gunstige ontwikkeling dat, in vergelijking met het bestaande beleid, in NMP en NMP-plus minder gebruik gemaakt wordt van algemene middelen en meer van rechtstreekse financiering via doelgroepen. Opvallend in het NMP-plus is verder het, in vergelijking met het NMP, toenemende belang van de algemene bestemmingsheffingen.

Algemene bestemmingsheffing

Als het onmogelijk is alle kosten te herleiden tot de directe vervuiler(s)³, geeft het NMP-plus als 'third best' duidelijk de voorkeur aan financiering via een algemene bestemmingsheffing boven financiering uit de algemene middelen. Als redenen daarvoor worden gegeven dat:

- financiering via een algemene bestemmingsheffing een concretisering is van 'de vervuiling betaalt' en daarom dichter ligt bij het principe 'de vervuiler betaalt' dan financiering via de algemene middelen;
- daarmee "duidelijk zicht blijft bestaan op de financiële middelen die voor het meer algemene deel van het milieubeleid moeten worden opgebracht";

- daarmee "de grondslag voor het genereren van financiële middelen voor het milieubeleid ook op milieu-aspecten wordt gebaseerd".

In beginsel deelt de SER de mening dat financiering via een algemene bestemmingsheffing dichter ligt bij het principe 'de vervuiler betaalt' dan financiering via de algemene middelen. Dan moet er wel een voldoende duidelijke veroorzakingsrelatie bestaan tussen heffingen en aanwending. Uit het NMP-plus blijkt het belang van het vasthouden van deze relatie onvoldoende: op blz. 89 wordt gesproken over het omslaan "op basis van een globale heffingsmaatstaf waarin rekening is gehouden met milieu-aspecten". Het blijkt ook uit de financiering van concrete acties, zoals het gebruik van een deel van de opbrengst van de WABM-heffingen voor de financiering van aanpassingen in de landbouwsector die in geen enkele relatie staan met het brandstofverbruik. In deze gevallen is sprake van een zekere 'ontaarding' in de toepassing van de WABM-heffingen. Bekostiging via de algemene middelen zou de aangewezen weg zijn. Gezien ook de geplande toeneming van de opbrengst van de WABM-heffingen⁴ moet zorg worden gedragen voor een zuivere aanwending van deze gelden.

Ook bij de twee andere in het NMP-plus genoemde redenen voor financiering via een algemene bestemmingsheffing kunnen kritische opmerkingen worden gemaakt. Zo is het onduidelijk waarom bij financiering door een algemene bestemmingsheffing wel, en bij financiering uit de algemene middelen niet, een "duidelijk zicht blijft bestaan op de financiële middelen die voor het meer algemene deel van het milieubeleid moeten worden opgebracht". Ook het op heldere wijze benoemen van de desbetreffende begrotingsartikelen

1. SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, nr. 90/17, Den Haag, 21 september 1990. Over het belang van het regulerende gedragsbeïnvloedende instrumentarium zie ook: SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, nr. 89/17.

2. Overigens kan niet alleen bij directe regelgeving, maar ook bij andere bekostigingsinstrumenten, zoals een omslag van kosten door retributies, sprake zijn van een zuivere toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'.

3. Mogelijke gronden voor afwijkingen van het principe 'de vervuiler betaalt' zijn:
-toepassing kan tot onbillijkheden leiden;
-toepassing kan niet doelmatig zijn;
-toepassing is onmogelijk wanneer de vervuiler niet meer is te achterhalen;
-toepassing is problematisch wanneer de kosten slechts indirect verband houden met maatregelen.

4. De opbrengst van de WABM-heffingen wordt voor 1990 geraamd op f 600 miljoen en voor 1994 f 1,1 miljard. De CO₂-heffing zal in de periode tot 1994 jaarlijks f 150 miljoen moeten opbrengen.

moet de verlangde duidelijkheid kunnen bieden.

Als derde grond voor financiering door algemene bestemmingsheffingen geldt, aldus het NMP-plus, dat met de algemene bestemmingsheffing "de grondslag voor het genereren van financiële middelen voor milieubeleid ook op milieu-aspecten wordt gebaseerd". Uit deze bewoordingen zou kunnen worden afgeleid dat de regering overweegt de WABM-heffingsystematiek te laten evolueren tot een belasting met 'milieugebruik' als grondslag, waarmee een vorm van 'milieubelasting' zou worden geïntroduceerd. Bij een milieu-belasting is het bestemmingskarakter afwezig; afhankelijk van de vormgeving en de presentatie kan het financieringsoogmerk of het uit milieu-oogpunt gewenste regulerende effect voorop staan. Indien de regering inderdaad overweegt op langere termijn een dergelijk fundamentele wijziging van of aanvulling op het huidige belastingsysteem door te voeren, dan zou een dergelijk voornemen ook nadrukkelijk dienen te worden aangekondigd waarna hierover een publiek debat kan volgen.

De discussie in de BRD

Een dergelijk debat is in de Bondsrepubliek reeds gaande. Door de SPD is in het verkiezingsprogramma voorgesteld om het belastingsysteem inkomensneutraal om te bouwen naar een systeem op een meer ecologische grondslag⁵. De voorgestelde 'Ökosteuer' houdt met name een verschuiving in van het belasten van de factor arbeid naar het belasten van de factor energie. Deze zou moeten resulteren in een verhoging van de benzineprijs met ongeveer veertig procent. Ook de overige brandstoffen zouden aanzienlijk in prijs moeten stijgen. Doel is niet om de belastingopbrengsten voor de staat te verhogen, maar om de efficiëntie in het energiegebruik sterk te verhogen. De SPD stelt daarom voor burgers en bedrijven te compenseren voor deze lastenverzwaring door middel van een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting en het opheffen van de wegenbelasting⁶. Een bijkomend voordeel, dat overigens niet expliciet door de SPD wordt genoemd, is daarom dat een dergelijke milieubelasting helpt de wig tussen bruto inkomen (loonkosten) en netto inkomen te verkleinen.

Ernst von Weizsäcker, directeur van het Instituut voor Europese Milieupolitiek, is nader ingegaan op de kenmerken van een 'Ökosteuer'⁷. Als grondslagen denkt hij aan energie, landgebruik, afval, watergebruik of afvalwater en wellicht luchtverontreiniging, geluid en vloer. Voorgesteld wordt om geduren-

de een langere periode (20 à 30 jaar) de tarieven van de milieubelasting jaarlijks met het equivalent van 1/3 tot 1 procentpunt van het bnp te verhogen, totdat circa 30 procent van de belastingopbrengsten afkomstig is van de milieubelasting. Gelijktijdig kunnen andere belastingtarieven worden verlaagd, zodat burgers en bedrijven per saldo met dezelfde belastingdruk worden geconfronteerd. Het gevaar wordt onderkend dat naarmate de regulerende werking van de milieubelasting groter is, de opbrengsten ervan zullen teruglopen. De staat moet echter wel zorg blijven dragen voor de financiering van collectieve voorzieningen. Dat is mogelijk omdat:

- de tarieven van de milieubelasting over een lange periode geleidelijk worden verhoogd;
- het gebruik van de belaste factoren nooit naar nul terug zal lopen;
- de staat de vrijheid behoudt om in geval later toch begrotingstekorten dreigen, weer terug te vallen op de traditionele fiscale instrumenten.

De vrees voor wegebbende belastingopbrengsten wordt daarom niet reeel geacht.

De Europese dimensie

In het debat over de inzet van economische en fiscale instrumenten is de Europese dimensie van groot belang. Zo kan een belangrijke verhoging van de heffing op fossiele brandstoffen immers voor bepaalde sectoren (de energie-intensieve industrie, de transportsector) belangrijke concurrentienadelen hebben⁸.

Daarnaast geldt dat eenzijdige acties gericht op het bestrijden van grensoverschrijdende vormen van vervuiling weinig zinvol zijn. Zo heeft de OESO er op gewezen dat een 'go-it-alone'-beleid van Nederland bij de bestrijding van het broeikas-effect en de verzuring onnodig kostbaar en ineffectief is⁹.

Tijdens de informele raad van Europese ministers van milieu van 22 en 23 september is gesproken over een studie van deskundigen uit de diverse lidstaten. In deze studie wordt gepleit voor het zowel op nationaal als op communautair niveau veelvuldiger gebruik maken van economische en fiscale instrumenten. De potentiële voordelen daarvan worden volgens het rapport slechts zeer onvolledig benut. Reden is het niet zelfstandig maar vooral als aanvulling op directe regulering hanteren van fiscale en economische instrumenten. Ook in het rapport van een door de Europese Commissie ingestelde Task Force¹⁰ en het recent gepubliceerde advies van het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Gemeen-

schappen¹¹ wordt gepleit voor een grotere rol voor het financiële instrumentarium in het milieubeleid.

De meeste milieuministers onderschreven de wenselijkheid om in het milieubeleid meer gebruik te maken van dergelijke instrumenten, in het bijzonder op de prioriteitsgebieden landbouw, energie en transport. Alleen Spanje zag daarin een beperking van zijn mogelijkheden tot verdere economische ontwikkeling. Meer verschil van mening bestond er over de vraag in hoeverre het gebruik van dergelijke instrumenten een communautaire aangelegenheid zou moeten worden. Een aantal ministers beriep zich op het subsidiariteitsprincipe, dat inhoudt dat geen taken aan de EG moeten worden overgedragen die evengoed of beter door de lidstaten zelf kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast werd de vrees geuit dat een eventueel communautair beleid op dit terrein niet ver genoeg zou gaan¹². Besloten is dat Europees commissaris Ripa di Meana eind 1990 zal komen met 'algemene verkenningen' (dus beschouwend van karakter) over het gebruik van economische en fiscale instrumenten in het EG-milieubeleid. Daarbij heeft hij verklaard een Europese heffing op fossiele brandstoffen (CO₂-heffing) te overwegen. De opbrengst zou toevloeien aan de nationale overheden. Het betreft (nog) geen officieel Commissievoorstel. Gezien de duidelijke meningsverschillen op dit ge-

5. Ook binnen andere politieke partijen wordt gesproken over het gebruik van financiële prikkels in het milieubeleid. Zie onder meer: B. Breuel (de toenmalige CDU-minister van Financiën in Neder-Saksen), *Konsens für marktwirtschaftlichen Umweltschutz, Wirtschaftsdienst*, nr. 9, 1989, blz. 431-433. Ook in officiële documenten van de Bondsregering wordt gewezen op "... voorstellen voor een grondige analyse van de ecologische effecten van het belastingsysteem". Zie *Nationalbericht der Bundesrepublik für die Berger Konferenz*, mei 1990, blz. 21. Inmiddels heeft de Duitse milieu-minister Klaus Töpfer de invoering van een CO₂-heffing aangekondigd. Het gaat om een heffing van DM 10 per ton, die jaarlijks DM 5 mrd. moet opbrengen.

6. Overigens zijn in de huidige situatie alle auto's met een driewegkatalysator reeds voor een periode van tweeënehalf jaar vrijgesteld van wegenbelasting.

7. Zie: Ernst von Weizsäcker, *Mit Steuern steuern, Wirtschaftswoche*, nr. 7, 10 februari 1989, blz. 74-76; idem, *Umweltsteuern sind unverzichtbar, Wirtschaftsdienst*, 1989/IX, blz. 435-438.

8. De juridische mogelijkheden voor dergelijke maatregelen lijken wel aanwezig. Zie bij voorbeeld: *De voltooiing van de interne markt*, Tweede Kamer, 1989-1990, 20 596 nr. 30 (Brief van de minister van VROM van 31 augustus 1990).

9. Zie: OESO, *Economic survey of the Netherlands*, september 1990.

10. Zie: Task Force, *The Environment and the internal market*, Brussel, 1989.

11. ESC, *Advies milieubeleid en interne markt*, september 1990.

12. Zie *Europe*, 12 september 1990, blz. 13-15 en 24/25 september 1990, blz. 5.

bied tussen de lidstaten (en mogelijkerwijs ook binnen de Commissie) en gezien de vereiste van unanieme besluitvorming over fiscale vraagstukken is een spoedige realisatie van deze plannen niet waarschijnlijk.

Naast bovengenoemde CO₂-heffing biedt ook de fiscale harmonisatie binnen de EG een goede mogelijkheid het financieel instrumentarium aan te wenden voor realisatie van ecologische doelstellingen op Europees niveau. Nederland zou hierbij een actieve rol moeten spelen. Belangrijke aangrijpingspunten zijn de produktindeling voor de btw en de (minimum)accijnstarieven voor minerale oliën. Het uniforme tarief moet hoog genoeg zijn om energiebesparing en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen te stimuleren.

Besluit

In het plenaire Kamerdebat over het NMP en het NMP-plus is veel aandacht besteed aan de wijze waarop in het milieubeleid gebruik wordt gemaakt van de algemene bestemmingsheffing in het milieubeleid. In een tweetal moties heeft de Kamer de regering gevraagd zich hierop te herbezinnen¹³. Het gaat daarbij enerzijds om een heroverweging van deze heffing in het licht van het principe 'de vervuiler betaalt' en anderzijds om een veel bredere heroverweging van de systematiek van milieuheffingen en belastingen. Minister Alders heeft aangekondigd op Prinsjesdag 1991 hierover een rapportage uit te zullen brengen. Een dergelijke rapportage ligt in lijn met de wens van de SER om meer duidelijkheid te brengen over de toekomst van de WABM-heffingen. In de discussie over de nota van VROM zal de wenselijkheid dan wel mogelijkheid van een milieu-belasting naast of in plaats van de huidige brandstofheffingen centraal staan. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de Europese dimensie.

Marko Bos
Henk Merkus
Edwin Oskam

De auteurs vormden het secretariaat van de commissie NMP die, onder voorzitterschap van drs. Epema-Brugman, het advies over het NMP-plus heeft voorbereid. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

13. Zie Tweede Kamer, 21 137, nr. 34 en nr. 40, moties van de leden Lansink (CDA) en Van der Vaart (PvdA).