

Vervuilen schaadt, betalen baat

H.R.J. Vollebergh*

In het milieubeleid dient de factor natuur een prijs te worden toegerekend waarin niet alleen de huidige, maar ook de verwachte toekomstige schaarste tot uitdrukking komt. Bij de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Alleen dan zal de waarde van de produktiefactor natuur op de juiste wijze in hedendaagse verrekenprijzen worden weerspiegeld. De overheid kan een optimale aanwending van de natuur bevorderen door bij de bekostiging van haar uitgaven te streven naar een prijs voor de natuur die de schaarste zo goed mogelijk weergeeft.

De relatie tussen de bekostigingssystematiek van overheidsuitgaven en de milieupolitiek mag zich in een toenemende belangstelling verheugen¹. Allereerst is sprake van een sterk stijgende financiële inspanning vanwege de steeds restrictievere milieupolitiek. In het laatste Milieuprogramma wordt de totale financiële inspanning in 1995 geschat op 16,8 mrd. gulden, waarvan 9,6 mrd. gulden via de overheidsbegroting loopt². Ten tweede is binnen de overheidsbureaucratie en het kabinet de wens uitgesproken om meer gebruik te maken van de regulerende werking van publieke heffingen dan van subsidies in het algemeen en voor de milieupolitiek in het bijzonder. Ten derde is er een debat over de vraag in hoeverre het stelsel van publieke heffingen een bijdrage zou kunnen leveren aan de milieupolitiek. In dit verband is ook het enigszins verwarring wekkende begrip 'ecotax' of milieubelasting opgekomen. Tot slot is er de macro-economisch georiënteerde discussie over de relatie tussen de milieupolitiek enerzijds en de algemene inkomsten- en uitgavenpolitiek van de overheid anderzijds. Zoals bekend fungeren hier de kengetallen collectieve-lastendruk en financieringstekort als richtinggevend normen.

Gezien het almaar groeiende belang van de milieupolitiek wordt in dit artikel de vraag opgeworpen op welke wijze de bekostigingssystematiek van overheidsuitgaven een zinvolle functie zou kunnen vervullen bij de realisatie van milieupolitieke doeleinden. Derhalve staat de allocatiefunctie van publieke heffingen centraal. Daarbij zal in het vervolg geen expliciet onderscheid worden gemaakt tussen de in fiscale kring wel gangbare begrippen als retributies, bijdragen en belastingen, en wordt slechts gesproken over 'publieke heffingen'. Alle heffingen waarover de overheid beslissingsmacht heeft worden hiertoe gerekend. 'Bekostiging' van overheidsuitgaven is nog ruimer en omvat tevens overheids-

schuldpolitiek, dat wil zeggen uitgestelde publieke heffingen, noodzakelijk om schulden die vandaag zijn aangegaan in de toekomst terug te betalen. Allereerst wordt nader onderzocht wat de samenhang is tussen de allocatiefunctie van publieke heffingen en het milieuvraagstuk. Het milieuvraagstuk, opgevat als allocatieprobleem, laat zien dat veel marktprijzen momenteel geen adequate weerspiegeling vormen van de werkelijke schaarsteverhoudingen. De vervuiler betaalt momenteel geenszins voor de door hem of haar veroorzaakte vervuiling. Indien het 'vervuiler betaalt'-beginsel (VB-beginsel) als allocatiebeginsel wordt opgevat verdient het een veel ruimere interpretatie dan thans in debatten over de bekostiging van milieu-uitgaven gebruikelijk is. Op grond hiervan zou dit beginsel ook een nuttige functie kunnen vervullen als bekostigingsbeginsel van overheidsuitgaven in het algemeen. Dit maakt de toepassing van een op goede gronden te verdedigen ruimere inzet van publieke heffingen ten behoeve van het milieubeleid mogelijk. Bij inpassing in het bestaande afwegingskader rond de overheidsbegroting kan dat bovendien zonder dat tegelijkertijd milieu-uitgaven of overheidsuitgaven in ruime zin zouden moeten worden vergroot.

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Economische Politiek, Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is L. Bovenberg, S. Cnossen en A. Heertje erkentelijk voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. De meest recente kabinetsnotitie hierover is te vinden in het NMP-dossier. Tweede Kamer 1990-1991, 21.137, nr. 95 en handelt over de "samenhangende visie van het kabinet op de bekostiging van het milieubeleid" (blz. 1).

2. Hiervan wordt 6,5 mrd. gulden via zogenaamde milieuheffingen – waaronder rioolrechten en de WABM-heffing – en 3,1 mrd. via de algemene middelen gefinancierd. Zie *Milieuprogramma 1992-1995*, Tweede Kamer 1991-1992, 22.302, nrs. 1-2.

Allocatie en milieu

De allocatiefunctie van de begroting heeft zoals bekend betrekking op de invloed van de overheidsfinanciën op de aanwending van produktiefactoren, zoals arbeid, kapitaal en natuur in een land. Via haar inkomsten-, uitgaven en reguleringsbeleid oefent de overheid invloed uit op de relatieve en absolute hoogte van marktprijzen. Marktprijzen, zoals de prijs van een arbeidsuur of de prijs van een liter benzine, weerspiegelen immers prijzen inclusief loonbelasting, sociale premies of kostprijzverlagende subsidies, maar ook de met overheidsregulering samenhangende kosten zoals kosten verbonden met het voldoen aan wetgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden of de milieu- en veiligheidsvoorschriften.

Aan marktprijzen wordt door economen sinds jaar en dag een informatieve functie toegekend. Zeker in relatie tot de gelijktijdig optredende hoeveelhedenkenmerken op de verschillende (deel-)markten, wordt inzicht verkregen in relatieve schaarsteverhoudingen op specifieke markten. Niettemin is het verre van eenduidig hoe in dit verband marktprijzen precies moeten worden geduïd. Marktmacht, externe effecten of inadequate toekomstverwachtingen zijn evenzovele potentiële stoorzenders en doen de beoordeling verschillen zowel binnen als buiten de economische professie. Bovendien, zoals zojuist gesteld, oefent de overheid langs heel verschillende kanalen invloed uit op de allocatie van produktiefactoren en dus op de schaarsteverhoudingen, waarbij het lang niet altijd duidelijk is of en in hoeverre dergelijke kosten ook in eindproductprijzen kunnen worden doorberekend. Het wekt dan ook geen verwondering dat het antwoord op de vraag in hoeverre uiteindelijke marktprijzen ook werkelijk optimale schaarsteverhoudingen weerspiegelen, omstreden is³.

Momenteel staat in het bijzonder de prijsvorming in relatie tot de milieuproblematiek in de aandacht. De stelling in dit verband is dat, gezien de alsmaar groeiende lijst van milieuproblemen, hedendaagse marktprijzen, inclusief de huidige constellatie van publieke heffingen, subsidies en regulering, niet de werkelijke schaarsteverhoudingen weerspiegelen⁴. Deze stelling volgt uit de essentie van de milieu-economische analyse waarin de produktiefactor natuur expliciet wordt meegenomen als onderdeel van het allocatievraagstuk. Zodoende wordt de natuur opgevat als een economisch goed met een objectieve dan wel subjectieve gebruikswaarde, en maakt derhalve gewoon deel uit van allocatieve afwegingen. Afhankelijk van een nader te specificeren maatschappelijke welvaartsfunctie kan worden nagegaan hoe de produktiefactor milieu zo optimaal mogelijk kan worden aangewend⁵. Complicatie in dit verband is de uitputbaarheid van veel natuurlijke hulpbronnen evenals de opvangcapaciteit van het natuurlijke milieu voor 'afval' verbonden aan produktie- en consumptieprocessen⁶.

Een verklaring voor het ontstaan van deze sub-optimale situatie is dat gedurende een te lange tijd met name de uitputbaarheid van de opvangcapaciteit van het natuurlijke milieu onvoldoende is onderkend⁷. Dit is gedurende de geschiedenis een regelmatig terugkerend fenomeen, hoewel de schaal waarop een en ander plaatsvindt steeds verder is

vergroot. Deze gang van zaken kan als volgt worden geparafraseerd. Oorspronkelijk wordt uitgegaan van overvloedige beschikbaarheid van de opvangcapaciteit van het milieu. In feite betreft het dan een vrij goed. Hiervoor ontbreken, zeker in eerste aanleg, ter zake relevante marktprijzen geheel. Gaandeweg, en in de loop van de geschiedenis naar tijd en plaats verschillend, komt hierin door omvang en aard van veel produktie- en consumptieprocessen geleidelijk verandering. Steeds meer kritische grenzen van bepaalde ecologische systemen worden overstegen, en aantoonbare fysieke schade doet haar intrede. Vervolgens loopt ook de maatschappelijke schade steeds verder op. Landbouwgebieden worden onbruikbaar, irrigatiegebieden verzilten en de atmosfeer raakt verziekt. Menig wereldrijk is zo door ecologische overbegrazing aan haar eind gekomen.

Gezien de huidige milieuproblemen komen thans de kosten verbonden met het milieugebruik kennelijk ook onvoldoende tot uitdrukking in de hedendaagse verrekenprijzen. Dit wordt mede in de hand gewerkt doordat allerhande vertragingen optreden in natuurlijke processen, waardoor veel informatie pas *ex post* beschikbaar komt. Zodoende is sprake van een voortdurende informatie-asymmetrie tussen opeenvolgende generaties. Deze wordt nog versterkt door machts-asymmetrie, doordat toekomstige generaties niet in staat zijn mee te bieden op huidige markten⁸.

Zo bezien, kan het huidige milieuvraagstuk worden opgevat als het gevolg van negatieve externe effecten geproduceerd door voorgaande generaties. Ook onze generatie is nu ongetwijfeld druk doende volgende generaties schade te berokkenen aangezien lang niet alle milieu-effecten van huidige produktie- en consumptiepatronen bekend zijn. Door de onwettendheid omtrent de precieze grenzen van die regeneratiecapaciteit is in feite sprake van continue (potentiële) produktie van milieuschuld, met dien verstande dat hier geen expliciete schuldbewijzen tegenover staan. In financiële zin gaan zodoende de

3. Recente bundels over de moderne allocatietheorie zijn bij voorbeeld F. Hahn (red.), *The economics of missing markets, information and games*, Oxford, 1989 en D. Vines and A.A. Stevenson (red.), *Information, strategy and public policy*, Oxford, 1991. Zie ook J. Pen, Veranderingen gestuurd door verkeerde prijzen, *ESB*, 12 juni 1991, blz. 607-611.

4. Nader hierover in het bijzonder P. Dasgupta, The environment as a commodity, in: D. Vines and A.A. Stevenson, op.cit., blz. 71-103.

5. Nader hierover bij voorbeeld P. Dasgupta, *The control of resources*, Cambridge, 1982 en recentelijk F. van der Ploeg en C. Withagen, Pollution control and the Ramsey problem, *Environmental & Resource Economics*, jg. 1, nr. 2, blz. 215-236.

6. Afval omvat vanuit allocatief gezichtspunt alle vrijkomende emissies tijdens winning van grondstoffen, de produktieprocessen en de consumptiefase, evenals het aan het einde van de consumptieketen resterend residu.

7. Dasgupta heeft al enige tijd geleden gewezen op het misverstand dat het milieuprobleem alleen een uitputtingsprobleem van grondstoffen zou zijn. Zie P. Dasgupta, op.cit., 1982.

8. De huidige generatie zou zich wel om diverse motieven, zoals zorg om het eigen nageslacht of de mensheid in het algemeen, inspanningen kunnen getroosten ten behoeve van nakomende generaties.

financiële baten wel voortdurend voor de kosten uit. Daardoor weerspiegelen huidige prijzen een impliciete subsidie ten koste van toekomstige generaties. In allocatieve zin is zodoende sprake van het ontbreken van voldoende en adequate toekomstmarkten.

Kortom de huidige marktprijzen reflecteren niet de allocatief gezien optimale prijzen. Dit betekent overigens niet het geheel ontbreken van ter zake relevante marktprijzen, maar sluit dit ook niet uit⁹. Voor zover deze schade in de prijsvorming is geïnternaliseerd, weerspiegelt zij de zogenaamde geprijsde externe effecten. Niettemin vormen de aan deze schade verbonden kosten niet noodzakelijk een adequate benadering van de werkelijke kosten verbonden met de uitputting van het natuurlijk milieu. Het gebrek aan informatie over de toekomstige ecologische effecten van veel productieprocessen en het potentieel onomkeerbare karakter van verschillende milieuproblemen laat zien hoe ingewikkeld een dergelijke waardebeoordeling uitvalt, als deze al oplosbaar is¹⁰.

De continue productie van milieuschuld betekent zodoende dat de (ver-)rekenprijzen voor de hedendaagse generatie structureel te laag zijn. De huidige marktprijzen geven zodoende verkeerde signalen af en de waarde van het natuurlijke vermogen wordt daarin op onvoldoende wijze weerspiegeld¹¹. Bij zich niet wijzigende consumentenvoorkeuren en technologische ontwikkeling dreigt bovendien een exponentiële kostenstijging wanneer de kritische grens van de opvangcapaciteit blijvend wordt gepasseerd.

Intergenerationele milieupolitiek

De actuele politieke specificatie van de maatschappelijke welvaartsfunctie wordt gevonden in het huidige streven naar duurzame ontwikkeling, dat wil zeggen naar een ontwikkeling waarin de huidige generatie een economisch groeipad wenst dat in principe ook voor toekomstige generaties mogelijk zou moeten zijn¹². Deze politieke keuze en de daarmee samenhangende wereldwijde intensivering van het milieubeleid brengt tot uitdrukking dat ook in de ogen van de beleidsmakers thans sprake is van een sub-optimale allocatie.

De politieke welvaartsfunctie laat zien dat de huidige generatie kennelijk bereid is haar gedrag aan te passen en meer rekening te houden met milieuproblemen. Het is een wijdverbreide opvatting dat hier de huidige regulerende instituties tekortschieten en aanpassing behoeven. De vernieuwing van deze instituties, of dit nu via zelfregulering of via overheidsregulering tot stand komt, vormen te zamen de milieupolitiek van een generatie en dragen zorg voor het opleggen van ecologische randvoorwaarden aan het economische proces¹³.

Via het voeren van milieupolitiek wordt nadere inhoud gegeven aan wat het intergenerationele VB-beginsel kan worden genoemd. Uitgangspunt hiervan is dat iedere generatie de lasten dient te dragen van haar eigen vervuiling. 'Vervuiling' dient in dit verband ruim te worden geïnterpreteerd. Aangezien elk gebruik van het natuurlijke milieu boven de regeneratiecapaciteit van het natuurlijk milieu potentieel milieu-aantastend is, dient hiermee ook rekening te worden gehouden. Dientengevolge moet het

VB-beginsel ook ruim worden geïnterpreteerd en omvat niet alleen de kosten verbonden met het opruimen van schade uit het verleden maar eveneens de potentiële kosten in de toekomst, samenhangend met het gebruik nu.

Niettemin zal, gezien de eerder geconstateerde intertemporele asymmetrie, het optreden van restvervuiling onontkoombaar zijn. Deze restvervuiling is in feite fysieke milieuschuld die wordt overgedragen aan de volgende generatie, die zich voor het opruimen daarvan financiële opofferingen moet getroosten. Een gegeven generatie zou zodoende tegenover het verbruik van het natuurlijke milieu boven de regeneratiecapaciteit opofferingen kunnen stellen. Daardoor blijven toekomstige generaties in staat eveneens te profiteren van het milieu of kunnen zelfs meer vervuilen. Deze opofferingen gelden natuurlijk in het bijzonder milieubelastende activiteiten die via de genoemde milieupolitiek aan regulering moeten worden onderworpen. Indien de huidige generatie onvoldoende middelen overdraagt aan de volgende generatie wordt derhalve afgeweken van het intergenerationele VB-beginsel.

Toepassing van dit VB-beginsel zal de waarde van de productiefactor natuur beter in hedendaagse verrekennprijzen doen weerspiegelen. Met name de relatieve prijzen van milieubelastende activiteiten zullen daarom moeten worden verhoogd, ten einde de huidige sub-optimale allocatie te verbeteren. Op deze wijze draagt toepassing van het intergenerationele VB-beginsel zorg voor het rondsturen van betere informatie in het economische proces over het natuurlijke vermogen. In het vervolg wordt aan de institutionele en instrumentele vormgeving van de milieupolitiek voorbij gegaan en aangenomen dat de overheid via haar bekostigingsbeleid een bijdrage aan deze milieupolitiek wil leveren.

9. Met name het feit dat de aantasting van het milieu meestal wel degelijk vroeger of later in marktprijzen tot uitdrukking komt ('pecuniary' of 'indirect external effects') toont het tekortschieten van analyses waarin louter sprake is van ongeprijsde schaarste.

10. Een theoretisch model waarin met deze informatieproblematiek 'rekening' wordt gehouden is te vinden in C. Henry, *Microeconomics for public policy*, Oxford, 1989, met name blz. 30-40. Deze problematiek geeft aanleiding tot het formuleren van een milieukostenparadox, zoals besproken in H. Vollebergh, De vervuiler betaalt als bekostigingsbeginsel, in: O.-J. van Gerwen (red.), *De financiering van het milieubeleid*, RMNO, 1990, blz. 36-43.

11. Men zou deze stand van zaken ook omgekeerd kunnen zien als de reflectie van een geringe bereidheid van de huidige generatie om zich opofferingen te getroosten ten einde de productie van milieuschuld voor toekomstige generaties te voorkomen.

12. Ik ga hier voorbij aan de vele complicaties die zich voordoen bij de fundering en specificatie van zo'n welvaartsfunctie. Zie onder meer A. Heertje, Groei en krimp bij duurzame ontwikkeling: welke kennis is nodig?, in: *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshoudkunde en H. Vollebergh, Welvaart en milieu, *ESB*, 26 juni 1989, blz. 725-728; J. Pezzey geeft in zijn *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*, World Bank, 1989 een overzicht van de vele complicaties die samenhangen met de specificatie van zo'n welvaartsfunctie.

13. Over de dilemma's en mogelijkheden van zo'n vernieuwing zie H.R.J. Vollebergh, Op weg naar schone technologie, in: H.R.J. Vollebergh (red.), *Milieu en innovatie*, Groningen, blz. 3-28.

Overheidsfinanciën en milieu

Op basis van het voorgaande is het mogelijk de relatie tussen de bekostigingssystematiek van overheidsuitgaven en de milieupolitiek aan een nadere toets te onderwerpen. In de huidige beleidsdiscussies over het milieubeleid vormt de bekostigingsdiscussie meestal een afgeleide discussie. Dit is op zichzelf begrijpelijk. Men richt zich op een milieudoelstelling, leidt daaruit instrumenten af, berekent de benodigde 'milieukosten' en zoekt vervolgens naar bekostigingsmogelijkheden, al of niet via de overheidsbegroting. Indien deze milieukosten via de overheidsbegroting worden verrekend wordt wel gesproken van 'milieuheffingen'. Momenteel worden deze, mede als gevolg van het zojuist geschetste patroon, voornamelijk gekenmerkt door een opbrengstmotief ten behoeve van het doen van milieu-uitgaven door de overheid. Uitgebreide analyses worden gewijd aan de vraag in hoeverre dan de vervuiler of groepen vervuilers wel of niet betalen voor het doen van deze milieu-uitgaven, evenals aan de vraag waar nu het precieze onderscheid ligt tussen milieuheffingen en milieubelastingen.

In het voorgaande is betoogd dat milieupolitiek niet zozeer moet worden gezien als additionele politiek, maar veeleer als integraal onderdeel van de allocatiepolitiek. Dit betekent dat de discussie wordt verruimd van de bekostiging van milieu-uitgaven naar de bekostiging van overheidsuitgaven in het algemeen. De moeilijk te beantwoorden vraag wat nu precies milieukosten of -uitgaven zijn en wat niet, krijgt zodoende ook een veel abstracter karakter. In hoeverre dat overigens betreurd moet worden, valt nog te bezien aangezien het nu al bijzonder moeilijk is om 'milieukosten' te verbijzonderen en 'kostenveroorzakers' aan te wijzen. Met behulp van de instrumenten publieke heffingen en overheidsschuld kan de overheid de bekostigingssystematiek van overheidsmiddelen inzetten voor de creatie van nieuwe markten, de verbetering van bestaande prijssignalen of het alloceren van middelen ten einde de restvervuilingsproblematiek te bestrijden.

Het eerste instrument, ook wel met de term ecologische belastingpolitiek aangeduid¹⁴, betekent doorlichting van het huidige stelsel van publieke heffingen vanuit milieupolitiek gezichtspunt. Hierdoor wordt een relatie gelegd tussen de bekostiging van overheidsuitgaven in het algemeen – of het nu retributies, bijdragen, heffingen of belastingen zijn – en de milieupolitiek en dus niet noodzakelijk alleen met specifieke milieu-uitgaven, zoals nu veelal gebruikelijk is. Op deze wijze kan bovendien worden aangesloten bij het optimaliseren van de inherente distorsies van publieke heffingen, bij voorbeeld op de arbeidsmarkt¹⁵. Essentieel verschil met de gangbare leer van de optimale publieke heffingen is in dit verband dat heffingen worden geïntroduceerd die dienen ter lediging van negatieve externe effecten. Hierdoor treedt een partieel positief welvaarts-effect op. Met behulp van een model voor optimale belastingheffing zou het totale welvaartseffect van verschillende heffingencombinaties kunnen worden geanalyseerd.

Deze gedachtengang kan op ten minste twee manieren in beleid worden geconcretiseerd, namelijk via een nadere beoordeling vanuit milieupolitiek perspectief van de keuze van heffingsgrondslagen van

publieke heffingen en daarnaast – hoewel in mindere mate relevant – het doorlichten van huidige ongewenste impliciete subsidies in het bestaande stelsel van publieke heffingen. Met dit laatste instrument dient echter voorzichtig omgesprongen te worden. Verstoringen in het bestaande stelsel ontstaan onder meer als gevolg van bepaalde selectieve vrij- of tariefstellingen in de loon- en inkomstenbelasting, de btw of de accijnzen. Een zeer bekend voorbeeld is de afschaffing van het reiskostenforfait in de inkomstenbelasting. In het geval van de inkomstenbelasting en de btw zal aan milieu-overwegingen ten hoogste een aanvullende rol toe kunnen komen, aangezien de relatie tussen inkomstenbelasting en milieu een indirecte is. In zulke gevallen treden snel complicaties op, zoals bij voorbeeld blijkt uit de moeizame vormgeving van een beleid gericht op voorkeursbehandeling van forensen met het openbaar vervoer ten opzichte van autoforensen. Bovendien is deze gecompliceerde regeling in strijd met een beleid gericht op algehele mobiliteitsbeperking en belastingvereenvoudiging.

Dergelijke bezwaren gelden echter niet voor een ecologische belastingpolitiek die gericht is op het aanbrengen van een verschuiving in de heffingsgrondslag van het gehele heffingensysteem. In dit geval wordt bezien in hoeverre een verschuiving in de heffingsgrondslag van publieke heffingen de milieupolitiek kan ondersteunen. Met name door nieuw in het leven te roepen accijnzen of het aanpassen van bestaande accijnzen kunnen nieuwe markten worden gecreëerd of bestaande markten qua prijsinformatie worden verbeterd¹⁶. Een goed voorbeeld van zo'n accijns is een zorgvuldig ontworpen koolstofheffing¹⁷. Groot voordeel van het accijnsinstrument in dit verband is de nauwe relatie met fysiek meetbare transacties. Hierdoor is de fiscale controle in technische zin goed uitvoerbaar, zeker in het kader van een omvattend milieuzorgsysteem. En tot slot is hiermee ook de milieu-effectiviteit gediend, vanwege de heldere relatie met de veelal fysieke kenmerken van milieuproblemen. Overigens doet zich in dit verband wel het probleem voor van een afruil tussen opbrengstmaximalisatie en regulerende werking. Sommige 'milieuheffingen' zullen dermate goed werken dat de opbrengsten op termijn geen betrouwbare inkomstenbron voor de overheid zullen vormen. Andere heffingen, waaronder die op noodzakelijke goederen zoals energie, kunnen aanzienlijke opbrengsten

14. Zoals bij voorbeeld J. Schuurman, Ecologische belastingheffing, in: *Gielebundel*, Deventer, 1990, blz. 603-619.

15. In tegenstelling tot een in de huidige discussies over milieuheffingen wijdverbreid misverstand, zijn opbrengstgenererende heffingen tevens 'regulerend'. De term hier is 'verstoring' en refereert aan het substitutie-effect. Publieke heffingen die niet op enigerlei wijze reguleren ('lump-sum taxes') zijn in de wereld van alledag niet terug te vinden en fungeren slechts als theoretisch referentiepunt. Zie verder J. Kay, Tax policy: a survey, *Economic Journal*, jg. 100, 1990, 18-75.

16. Vergelijk S. McKay, M. Pearson and S. Smith, Fiscal instruments in environmental policy, *Fiscal studies*, 1990, blz. 1-20.

17. Voor een nadere analyse van zo'n koolstofheffing zie S. Cnossen en H.R.J. Vollebergh, *Towards a global excise on carbon*, IIPF-paper, 1991.

genereren, terwijl hiervan tegelijkertijd een regulerende werking uitgaat. Het is niet goed mogelijk om op dit vlak algemene uitspraken te doen over mogelijke milieu-effecten of fiscale aspecten. De precieze afruil is afhankelijk van veelal onbekende lange-termijnprijs- en -inkomenselasticiteiten, waarbij bovendien de gekozen vormgeving van een specifiek instrument – met name grondslagkeuze en tariefhoogte – van groot belang is.

Vanzelfsprekend is de consequentie van het voorgaande dat deze milieuheffingen gewoon deel uit dienen te maken van het normale afwegingskader rond de begroting. Het beslag dat ten behoeve van de milieupolitiek op overheidsinkomsten en -uitgaven wordt gelegd, verschilt naar haar aard immers niet van het beslag dat hierop ten behoeve van andere overheidsdoelstellingen wordt gelegd. Ook de soms grote initiële opbrengst en de sterke afname daarvan in de loop van de tijd stelt de noodzaak van een expliciet afwegingskader in het licht. Anderzijds dient gewaakt te worden voor een al te rigide toepassing van financiële kengetallen, zoals collectieve lastendruk en financieringstekort, aangezien deze vanuit economisch gezichtspunt slechts een beperkte waarde hebben. Juist de milieuschuldproblematiek stelt de tekortkomingen van financiële kengetallen wel heel expliciet in het licht¹⁸. Het risico dat uiteindelijk wordt afgewenteld op het natuurlijk vermogen, is vanwege boekhoudkundige afwegingen verre van denkbeeldig zoals de huidige gang van zaken laat zien¹⁹. Indien deze milieuheffingen tot het gewone afwegingskader behoren dan ontstaat ook de nodige ruimte om – bij gelijkblijvende totale opbrengsten voor de overheid – andere publieke heffingen blijvend te verlagen of om, zoals hierna te bespreken, schuldpolitiek te voeren.

Het tweede gesuggereerde overheidsinstrument heeft betrekking op de schuldpolitiek van de overheid. De problematiek van de milieuschuld maakt duidelijk dat de huidige generatie inteert op het natuurlijke vermogen. Daardoor wordt een schuld gecreëerd waarvan de aflossing veelal pas door toekomstige generaties plaatsvindt. Zo kunnen de huidige saneringskosten worden gezien als het aflossen van de milieuschuld van voorgaande generaties. Het is een bekend gegeven dat het bijzonder moeilijk is daarvoor de vereiste middelen te verhalen op de vervuilers uit het verleden. Reden waarom de overheid meestal opdraait voor de kosten, hetgeen de stelling omtrent de uitgestelde publieke heffingen treffend illustreert. Het valt nog maar te bezien in hoeverre veranderingen in de schuldaansprakelijkheid hierin uiteindelijk echt verandering zal kunnen aanbrengen.

Het lijkt derhalve realistisch vooralsnog uit te blijven gaan van collectieve bekostiging van het grootste gedeelte van de milieuschuld. Dit doet de vraag rijzen naar het optimale saneringsmoment van het natuurlijke vermogen. Het is bij voorbeeld de vraag of het zinvol is om nu al waterbodems schoon te maken indien bekend is dat er nog grote onaangepakte hoeveelheden zware metalen onderweg zijn. Dit brengt de noodzaak van een bewuste milieuschuldpolitiek aan het licht. De huidige generatie zou, nu zij zich steeds bewuster wordt van het door haar inherente verbruik van de opvangcapaciteit van het natuurlijke milieu, voor toekomstige generaties mid-

delen ter beschikking kunnen stellen. De eventueel gegenereerde extra opbrengsten van een ecologische belastingherziening zouden derhalve zeker ook voor schulddelging kunnen worden aangevend, bij voorbeeld door milieusubsidies te verschaffen voor overgangsregelingen, het huidige financieringstekort te verlagen of een 'algemene voorziening milieurisico', een soort kapitaaldekkingstelsel voor het milieu, te treffen.

Conclusie

De hier gepresenteerde analyse laat zien dat het vanuit allocatief gezichtspunt niet meer dan logisch is dat ook de bekostiging van het overheidsbeleid aan een (intra- en intergenerationele) milieutoets wordt onderworpen. Van een 'ecologisch' verantwoordere bekostigingsstelsel kan, zeker ten dele, een milieuregulerende werking uitgaan, indien heffingsgrondslagen en maatstaven van heffing vanuit milieukundig perspectief goed worden gekozen. Naar alle waarschijnlijkheid zal het grootste voordeel in dit verband gelegen zijn in het lange-termijneffect als gevolg van dynamische aanpassingsprocessen. Bovendien wordt tevens de inzet van technologische ontwikkeling en de toepassing van nieuwe technieken financieel ondersteund, hetgeen belangrijke doelmatigheidsvoordelen met zich meebrengt. Het is te hopen dat in de toekomst de afweging rond de bekostiging van overheidsuitgaven meer recht zal doen aan de milieuschuldproblematiek.

Herman Vollebergh

18. Zie voor een kritisch oordeel W. Drees, Wie zal dat betalen? De financiering, in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu*, Zeist, 1990, blz. 177-204.

19. Nader hierover H. Vollebergh, Het verbijdelde milieu, *ESB*, 13 maart 1991, blz. 290-291.