

Het NMP-plus: de verdeling van de kosten

Een onderzoek gebaseerd op het bestedingspatroon van huishoudens leert dat de maatregelen zoals voorzien in het NMP-plus een licht degressief effect hebben op de koopkracht. De auteur doet vervolgens enige voorstellen die het inkomenseffect kunnen neutraliseren.

In het debat over NMP en NMP-plus bleek er in de Tweede Kamer inhoudelijk brede overeenstemming te bestaan over het te voeren milieubeleid.

De aandacht concentreerde zich op de te verwachten koopkrachteffecten. In het NMP-plus zijn de 'directe kosten' voor huishoudens becijferd op een bedrag van f 31 per maand in 1994. Dit bedrag, niet meer dan een gemiddelde, is een eigen leven gaan leiden. De indruk is ontstaan, mede door uitlatingen van enkele (ex-)politici, dat het milieubeleid vooral van de lagere inkomens grote offers vraagt. Met behulp van een eenvoudige schatting op basis van CBS-budgetonderzoek uit 1987 kan nagegaan worden of dit juist is.

De kosten van het NMP-plus

De kosten van het NMP-plus bedragen in 1994 ten opzichte van 1988 volgens gegevens van het Ministerie van VROM f 7.710 mln. Daarvan betreft f 310 mln. rendabele investeringen voor energiebesparing, wat uiteindelijk geen last voor doelgroepen betekent. Daarnaast is

f 941 mln. afkomstig uit herschikking van uitgaven. De additionele kosten bedragen derhalve f 6.459 mln.

Tweederde van dit bedrag komt in eerste instantie ten laste van het Nederlandse bedrijfsleven zoals in tabel 1 is aangegeven¹.

Een bedrag van f 4.310 mln. is 0,75% van het verwachte bnp in 1994. Een niet te verwaarlozen beleidsintensivering, maar in macro-economische termen geen dramatische.

Uiteindelijk worden de additionele milieukosten voor het bedrijfsleven verdeeld over stijging van het consumptieprijspeil, het prijspeil van investeringen, ruilvoetwinst en volume-effecten (werkgelegenheids- en kapitaalverliezen). Hoe een en ander precies zal uitvallen kan in principe alleen met behulp van een macro-economisch model worden bepaald. Over koopkrachteffecten kunnen niettemin tentatieve uitspraken worden gedaan.

Voor zover het prijspeil van de binnenlandse consumptie stijgt, zijn effecten op de inkomensverdeling af-

hankelijk van de vraag welke producten het meest in prijs zullen stijgen, en hoe deze vertegenwoordigd zijn in de bestedingspakketten van verschillende inkomensgroepen². Empirisch onderzoek van Amerikaanse origine³ wijst op slechts geringe verschillen in de 'vervuilingsintensiteit' van consumptiepakketten. Zo er verschil wordt gevonden, is dat enigszins ten nadele van de lagere inkomens⁴. Nederlands onderzoek hieromtrent ontbreekt. Vooralnog zou men er van uit moeten gaan dat de lasten voor het bedrijfsleven uiteindelijk verdeelingsneutraal of licht degressief uitwerken. Gezien de omvang van de additionele milieukosten in verhouding tot het bnp kunnen verschillen in koopkrachteffecten niet groter zijn dan 0,1 of 0,2 procent.

Overigens speelt in de politieke discussie, die zich geheel en al richt op zichtbare geldstromen via de overheidskas, de doorwerking van milieukosten voor het bedrijfsleven tot nu toe geen enkele rol. Wat direct ten laste van huishoudens komt wordt in tabel 2 beschreven.

Hoe werkt een en ander uit voor lagere en hogere inkomens? Referentie bij de onderstaande berekeningen zijn huishoudensinkomens⁵, ontleend aan het CBS-budgetonderzoek 1987.

Het koopkrachtverlies door stijging van gas- en elektriciteitsstarieven is voor personen in het laagste huis-

1. Eigen berekeningen op basis van gegevens uit het NMP-plus. Rekening is gehouden met het verwerpen van de extra benzine-accijns door de Tweede Kamer. Deze is vervangen door verhoging van de WABM-heffing ad f 125 mln. en herschikking van uitgaven ad f 175 mln.

2. Sommige studies spreken van degressiviteit door het pure feit dat de consumptiequote van de lagere inkomens relatief hoog is. Deze benadering gaat er echter ten onrechte aan voorbij dat ook vermogensvorming, die voortvloeit uit sparen, in reële termen gedefinieerd moet worden.

3. Zie: T.H. Bingham, D.W. Anderson en P.C. Cooley, Distribution of generation of air pollution, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1987, blz. 30-40 en H.D. Robison, Who pays for industrial pollution?, *The Review of Economics and Statistics*, 1985, blz. 702-706.

4. Zie H.D. Robison, op.cit., 1985.

5. Dit is een andere maatstaf dan de 'koopkrachtplaatjes', die betrekking hebben op individuele inkomens. Doordat het aantal inkomens per huishouden toeneemt neemt echter de realiteitswaarde van de koopkrachtplaatjes af.

Tabel 1. Lasten voor het bedrijfsleven^a (mln. gulden)

Kosten van de milieubesparing	2.821
Aankoop van milieutechniek	550
Aankoop van milieutechniek	467
Samenvoegde milieubesparing	556
Aankoop van milieutechniek	308
Totaal	4.310
<hr/>	
Overige kosten van de milieubesparing, zoals de lasten van de milieubesparing op basis van gegevens uit 1987	
Totaal	

(Nationale rekeningen, 1987)

houdens-inkomensdeciaal iets groter dan in het hoogste: respectievelijk 0,20 en 0,17%⁶. Voor de scherpere NO_x-eisen voor CV-ketels zijn deze cijfers 0,07% en 0,02%. De extra lasten voor de schone auto worden via belastingdifferentiatie opgebracht door bezitters van 'vuile' auto's, zodat de kosten uiteindelijk gedragen worden door de groep autobezitters als geheel. Bij benadering⁷ leidt een autokostenstijging van f 396 mln. op jaarbasis voor het hoogste inkomensdeciaal tot een groter koopkrachtverlies dan voor het laagste: 0,20% tegenover 0,11%. De stijging van de dieselaccijns is zo gering, dat deze in dit verband verwaarloosd kan worden. Optelling en afronding van de eerste vier posten uit tabel 2 leidt tot een gelijk koopkrachtverlies voor de laagste en hoogste inkomensdecie-len van 0,4%.

Het koopkrachteffect van het aandeel in de algemene middelen is uiteraard afhankelijk van de wijze waarop de directe belastingen verhoogd worden. Een conservatieve veronderstelling is verdelingsneutraliteit.

De aftopping van het reiskostenforfait boven dertig kilometer werkt in principe degressief. Deze maatregel heeft echter slechts gevolgen voor 13,3% van de beroepsbevolking⁸. In deze categorie zijn de hogere inkomens oververtegenwoordigd: 88% verdient meer dan het netto minimumloon tegenover 74% van de totale beroepsbevolking. Bovendien worden door de gekozen vorm van de aftopping alleen autorijders getroffen, onder wie de lagere inkomens ondervertegenwoordigd zijn: in het laagste inkomensdeciaal heeft 18% een auto versus 95% in het hoogste. Al met al kan de groep minimuminkomens die door de aftopping getroffen wordt niet anders dan zeer beperkt zijn.

De gebruikersheffingen (reinigingsrechten, WVO-heffing en rioolrechten) worden per huishouden geheven, onafhankelijk van het inkomen. Uitgaand van een gelijk bedrag per huishouden⁹ betekenen de stijgende gebruikersheffingen ad circa f 150 per jaar een koopkrachtverlies van 1,1% voor personen uit huishoudens in het laagste inkomensdeciaal, tegenover 0,5% in het vijfde deciaal en 0,2% in het hoogste. Betrokken op individuele inkomens is het verschil in koopkrachteffect tussen minimum en modaal ongeveer 0,2%.

Tabel 2. Lasten voor huishoudens (mln. gulden)

Stijging gas- en elektriciteitsstarieven ³	365
NO _x -emissie-eisen CV-ketels	75
Schone auto's	396
Aandeel dieselaccijns	23
Aandeel algemene middelen	138
Aftoppen reiskostenforfait	40
Gebruikersheffingen huishoudens	312
Totaal	1.149

a. Daarvan is f 199 mln. afkomstig van het aandeel van huishoudens in de stijging van de WABM-heffing en f 66 mln. van de tariefstijging van elektriciteit in verband met maatregelen ter beperking van SO_x en NO_x-uitstoot door elektriciteitscentrales.

Baten van het NMP-plus

Indien het milieubeleid mede als een verdelingsprobleem wordt gezien, is het consequent om niet alleen de verdeling van de kosten in ogenschouw te nemen. De baten van milieubeleid, verbeteringen van milieukwaliteit, zijn volgens het formele welvaartsbegrip immers economisch eveneens relevant.

Hoe moeten de baten worden gemeten? Er zijn twee alternatieven. Baten kunnen gemeten worden in fysieke eenheden, zoals verminderingen van concentraties van schadelijke stoffen. De vraag is dan of er empirisch een samenhang is tussen inkomensniveau en genoten baten. Uit buitenlands onderzoek is een dergelijke samenhang niet naar voren gekomen¹⁰. Met andere woorden: arm en rijk hebben in absolute termen een gelijkmatig aandeel in de baten van milieubeleid.

In de tweede benadering worden baten gemeten via de bereidheid van individuen om te betalen voor verbeteringen van milieukwaliteit. In een enquête die in 1989 in Nederland werd uitgevoerd¹¹ bleek dat de bereidheid om te betalen in procenten van het inkomen toeneemt met het inkomen: van 1,5% bij de laagste inkomens tot 2,0% bij de hoogste. Dit resultaat is echter in de empirische literatuur een uitzondering: gewoonlijk wordt met stijgend inkomen een in absolute zin toenemende bereidheid tot betalen voor milieugoederen gevonden, die echter dalend is in procenten van het inkomen¹².

Nu is er in de politieke discussie in het geheel geen aandacht voor de verdeling van baten van milieubeleid, wellicht omdat het om niet tastbare en moeilijk meetbare zaken gaat. De reële mogelijkheid dat een progressieve verdeling van baten een degressieve kostenverdeling compenseert blijft zodoende buiten beschouwing.

Beleid en inkomensverdeling

De verdeling van de kosten van het NMP-plus is in lichte mate degressief. Door de verhoging van gebruikersheffingen is er een verschil in koopkrachtontwikkeling tussen het laagste en hoogste huishoudens-inkomensdeciaal van ongeveer 1% in 1994; betrokken op individuele inkomens is het verschil tussen minimum en modaal 0,2%. De overige 86% van de kosten van het NMP-plus hebben bij benadering een verdelingsneutraal effect, al kan een spreiding in koopkrachteffect van 0,1 tot 0,2% niet worden uitgesloten. Fysieke en, in iets mindere mate, geldelijk gewaardeerde baten zijn echter progressief verdeeld.

6. Berekeningen op basis van: Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie: *Aardgasheffing en inkomensverdeling*, Delft, 1990.7. Complicerende factoren zijn de prijsklasse van met katalysator uitgeruste auto's en de tweedehand-smarkt.

8. H. van der Kolk en F. de Looijer, *Van wonen naar werken: een 'tour de force'*, Den Haag, oktober 1989. De gegevens hebben betrekking op het jaar 1988.

9. Sommige gemeenten hanteren voor reinigingsrechten en rioolrechten een grondslag die samenhangt met het aantal personen per huishouden, maar grosso modo is sprake van een gelijke forfaitaire heffing per huishouden. Bij de WVO-heffing geldt alleen een lager tarief voor eenpersoonshuishoudens.

10. Zie voor een overzicht daarvan P. Merk, *Verteilungswirkungen einer effizienten Umweltpolitik*, Berlijn, 1987. Woonplaats (stedelijk of landelijk) blijkt de belangrijkste determinant te zijn.

11. R. Hoevenagel en H. Verbruggen, *De waarde van het milieu*, Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit, Amsterdam, 1989.

12. Zie onder andere: C.A. Pope, F.D. Miner, Valuation of improved air quality in Utah County, USA, *Environmental Management*, 1988, blz. 381-389 en W.D. Schulze e.a., The economic benefits of preserving visibility in the national parklands of the southwest, *Natural Resources Journal*, 1983, blz. 150-173.

In principe is het wenselijk om beleidsinhoudelijke en verdelingsoverwegingen te scheiden. Anders bestaat het risico dat beleidsintensiveringen op deelreinen telkens weer stranden in het moeras van partiële verdelingsgevolgen. Ongewenste inkomenseffecten moeten niet per deelbeleid, maar, onder beschouwing van de verdelingsgevolgen van het gehele overheidsbeleid, via accommoderend inkomensbeleid worden aangepakt. Of het altijd zo gaat is een tweede. De politieke bereidheid tot het voeren van een inkomensbeleid is niet vanzelfsprekend en het kan technisch onmogelijk zijn om via het belasting- en premiestelsel de gewenste compensaties tot stand te brengen. Reden genoeg om zich te bezinnen op financieringswijzen, die, zonder concessies te doen aan beleidseffectiviteit, verdelingseffecten ten gunste van lagere inkomens met zich mee brengen. Gebruikersheffingen zijn voor huishoudens forfaitair en hebben derhalve geen allocatief effect. Daarom zouden deze heffingen, zonder schade te doen aan de effectiviteit van het milieubeleid, kunnen worden

vervangen door financiering uit de algemene middelen. Dat zou kunnen door het verstrekken van doeluitkeringen door de centrale overheid aan lagere overheden en overige publiekrechtelijke lichamen, met als doel de financiering van collectieve milieuvorzieningen als zuiveringsinstallaties en milieuvriendelijker vormen van vuilverwijdering. Omdat de noodzaak van dergelijke voorzieningen voortvloeit uit landelijk milieubeleid is de beleidsautonomie van lagere overheden niet in het geding. Het zou een vorm van inkomensbeleid zijn, die te vergelijken is met bijdragen van de centrale overheid aan sociale-verzekeringsfondsen. Omdat gebruikersheffingen als verplichte bijdragen tot de collectieve lastendruk gerekend worden, zou deze verschuiving geen verhoging van de collectieve-lastendruk betekenen. Ook via de tertiaire inkomensverdeling kunnen milieu-effectiviteit en een lastenverdeling ten gunste van de lagere inkomens met elkaar verenigd worden. Zo paart financiële stimulering van het openbaar vervoer milieuvoordelen aan gunstige verde-

lingseffecten, omdat vooral de lagere inkomens van het openbaar vervoer gebruik maken. Isolatiesubsidies kunnen speciaal gericht worden op de lagere inkomens, zoals dat nu gebeurt via de zogenaamde E-teams in Amsterdam en Den Haag. Met een dergelijke aanpak is op grotere schaal ervaring opgedaan door energiebedrijven in de Verenigde Staten. Ook valt te denken aan energiebesparende investeringen in de sociale woningbouw. Doortastend milieubeleid kan worden gecombineerd met de rechtvaardigheids- en bestaanszekerheidsprincipes van de verzorgingsstaat. Het gevaar is niet denkbeeldig dat er lasten op licht degressieve wijze verdeeld worden, terwijl een neutrale lastenverdeling heel goed mogelijk is.

A.F. de Savornin Lohman

De auteur is werkzaam op het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit. Het artikel is geschreven in het kader van het NWO-project *De ontwikkeling van marktconforme instrumenten in het milieubeleidsinstrumentarium*. Dit project wordt gesteund door de Stichting Praemium Erasmianum.