Overheidsbeleid: de keuze van instrumenten

Dr. C.C. Koopmans

THEMA

1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft een kentering plaatsgevonden in de wijze waarop de overheid milieuproblemen tracht te bestrijden. In de jaren zeventig en tachtig werd vrijwel uitsluitend gebruik gemaakt van vergunningen, verboden en geboden, die bovendien veelal betrekking hadden op 'end-of-pipe' zuivering; daarnaast bestonden verschillende milieusubsidies. Aan het eind van de jaren tachtig ontstond belangstelling voor andere vormen van beleid, zoals convenanten, intensieve voorlichting, milieuheffingen en verhandelbare vergunningen. Dit heeft ertoe geleid, dat de overheid nu tracht van geval tot geval het beste 'instrument' te kiezen. Als gevolg hiervan wordt steeds meer gebruik gemaakt van overreding en heffingen, en steeds minder van dwang en subsidies.

Dit artikel stelt allereerst vast dat gedragsverandering centraal staat in het milieubeleid. Daarna worden de verschillende soorten instrumenten beschreven, en wordt aangegeven in welke situaties zij geschikt zijn. Bij een nadere beschouwing van financiële instrumenten blijkt dat hierover enkele ernstige misvattingen leven. Daarna wordt een blik in de toekomst geworpen, en volgen de conclusies.

2 Gedragsverandering

Milieuproblemen worden veroorzaakt door menselijk gedrag. Zowel de recreant die ervoor kiest om per auto naar het strand te gaan als de directeur van een koekjesfabriek die zijn produkt driedubbel verpakt neemt een individueel besluit. Als gevolg van dergelijke individuele gedragingen (of de cumulatie daarvan) worden milieuwaarden aangetast. Het is onmiskenbaar dat individuele keuzes worden 'ingekaderd' door fysieke infrastructuur, sociale conventies en andere omgevingsfactoren. Deze randvoorwaarden laten echter doorgaans veel ruimte voor eigen keuzes. Het is dan ook te gemakkelijk om de verantwoordelijkheid voor milieu-effecten bij de omgeving of bij anderen te leggen. Wie vervelende effecten veroorzaakt, mag daarop door de samenleving worden aangesproken.

De reden dat het in veel opzichten tot overmatige milieu-aantasting komt, is dat er aan die aantasting geen tegenprestatie verbonden is. Als vervuilers hun gedrag niet voldoende op basis van hun eigen verantwoordelijkheidsgevoel intomen, is er meestal geen sprake van een sanctie of prijskaartje. Het milieuprobleem bestaat uit collectief gevoelde gevolgen van individueel gedrag. Het doel van milieubeleid is het 'terugvertalen' van deze gevolgen naar individuen. Mensen en bedrijven die vervuilen moeten worden geconfronteerd met de gevolgen; er is een terugkoppelingsmechanisme nodig, dat het gedrag verandert.

3 Dwang, transactie en overreding

Een terugkoppeling van milieu-effecten naar individueel gedrag kan op verschillende manieren tot stand worden gebracht. Op basis van het mechanisme waarmee de gedragsverandering tot stand komt kunnen drie soorten instrumenten van

Dr. C.C. Koopmans studeerde Econometrie aan de Erasmus Universiteit. De afgelopen vijf jaar was hij stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij is mede-auteur van het WRR-rapport over milieubeleid dat in de literatuurlijst is vermeld.

overheidsbeleid worden onderscheiden: directe regulering, financiële regulering en sociale regulering.

Bij *directe regulering* wordt het gedrag met behulp van *dwang* veranderd. In de praktijk gaat het om gebods- en verbodsbepalingen, vergunningstelsels e.d. Het grootste deel van het bestaande milieubeleid is hierop gebaseerd. Een voorbeeld is de wetgeving met betrekking tot chemisch afval. Over het algemeen is deze reguleringsvorm vooral succesvol in situaties met een beperkt aantal bronnen.

Met *financiële regulering* wordt getracht *transacties* te beïnvloeden of tot stand te brengen. Vormen van financiële regulering zijn heffingen, subsidies en verhandelbare vergunningen.[1] In de praktijk wordt vrij veel gebruik gemaakt van subsidies en veel minder van heffingen en verhandelbare vergunningen.

Een bijzondere categorie wordt gevormd door privaatrechtelijke regulering, bijvoorbeeld met systemen van aansprakelijkheid of eigendomsrechten. Aangezien bij privaatrechtelijke regulering net als bij heffingen, subsidies e.d. transactie-elementen worden geïntroduceerd, kan privaatrechtelijke regulering worden beschouwd als een bijzondere vorm van financiële regulering.

Sociale regulering betreft instrumenten waarbij *overreding* wordt ingezet om het gedrag te veranderen, zoals voorlichting en convenanten. Deze instrumenten worden de laatste jaren steeds vaker ingezet ('de auto kan best een dagje zonder u'); het succes van deze aanpak is wisselend.

4 Wanneer welk instrument?

Deze korte schets roept de vraag op welke instrumenten geschikt zijn voor milieubeleid. De instrumentkeuze heeft in de praktijk doorgaans een ad-hoc karakter. Om tot een meer systematisch afwegingskader te komen heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1992) een zogenaamde *situatiekenmerkenmethode* gepresenteerd. Deze methode veronderstelt dat de inzetbaarheid van instrumenten niet alleen afhangt van de kenmerken van de instrumenten, maar ook van een aantal eigenschappen van de situatie (situatiekenmerken). Centraal in de afweging staan de handhaafbaarheid van de maatregelen en de kosten die voor de doelgroep en de overheid ontstaan.

De *handhaafbaarheid* is niet alleen van belang omdat ontduiking de effectiviteit van een instrument aantast; zichtbare ontduiking ondergraaft bovendien het draagvlak voor milieubeleid en lokt ontduiking van andere regels uit. In theorie is directe regulering het meest effectieve instrument, omdat de regels daarbij precies kunnen worden afgestemd op de doelstellingen. In de praktijk blijkt echter vaak dat deze theoretische effectiviteit door slechte handhaafbaarheid wordt aangetast.

De handhaafbaarheid wordt sterk bepaald door het aantal plaatsen waar controle op naleving moet plaatsvinden. Hierbij is niet alleen de keuze van een instrument van belang, maar ook het interventiepunt: de plaats in het economisch systeem waar het instrument wordt ingezet. Een voorbeeld is het duurder maken van autogebruik met een heffing. Als de heffing wordt gebaseerd op het aantal gereden kilometers vereist dit controles van miljoenen huishoudens; een heffing op brandstoffen behoeft slechts bij enkele tientallen brandstofgroothandels te worden nageleefd.

De *kosten* van instrumenten bestaan uit twee delen. Allereerst gaat de gedragsverandering voor de doelgroep met kosten (of verminderd 'nut') gepaard. Een belangrijke eigenschap van financiële en sociale regulering is dat de gedragsverandering plaatsvindt tegen de laagste maatschappelijke kosten.[2] Dit komt omdat de leden van de doelgroep kunnen kiezen. Degenen die tegen relatief lage kosten minder kunnen vervuilen zullen dat doen, degenen bij wie de aanpassingskosten hoog zijn doen dat niet (Baumol en Oates, 1988).

De tweede soort kosten betreft uitgaven voor handhaving. Hieruit blijkt dat een goede handhaafbaarheid niet alleen nodig is voor de effectiviteit van het beleid, maar ook om de kosten in de hand te houden.

Als de situatiekenmerkenmethode wordt toegepast op de ernstigste milieuproblemen (energie, auto, mest, afval) blijkt dat financiële regulering in relatief veel gevallen geschikt is. Met deze instrumenten kunnen handhavingsproblemen in veel gevallen worden beperkt, terwijl de aanpassingen tegen de laagst mogelijke kosten kunnen worden bereikt (Koopmans en Wolfson, 1992).

In de volgende paragraaf worden de verschillende vormen van financiële regulering nader bezien.

5 Soorten financiële regulering

Subsidies zijn het meest gebruikte financiële instrument. Vaak wordt gesteld dat subsidies nodig zijn om milieudoelstellingen te bereiken zonder de economische groei aan te tasten. Subsidies hebben in het milieubeleid echter ernstige nadelen:

1 Subsidies zijn in strijd met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Nog vervelender is dat andere belastingbetalers de subsidies moeten opbrengen. De groei van een (vervuilende) bedrijfstak wordt gered door de rest van de economie een subsidie te laten betalen. Deze lasten doen afbreuk aan de groei van andere sectoren. Milieusubsidies zijn een schoolvoorbeeld van een verkeerde lastenverdeling.

Bovendien kan het subsidiëren van vervuilende bedrijven leiden tot een lagere kostprijs, en daarmee tot extra groei van de bedrijfstak en de vervuiling. De subsidie werkt dan vervuiling in de hand.

2 Subsidies zijn vaak niet effectief op milieugebied. Evaluaties van subsidieregelingen wijzen uit, dat de subsidies nauwelijks extra effecten opleveren. Op het terrein van energiebesparing lijkt het resultaat van het beleid – dat voor een groot deel uit subsidies bestaat – ver achter te blijven bij de doelstellingen.

3 Ook waar het gaat om de concurrentiekracht van bedrijven kunnen grote vraagtekens worden gezet bij subsidies. Volgens Porter (1990) maakt het subsidiëren van bedrijven hen veelal ongeschikt voor de harde omstandigheden op internationale markten.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat subsidies over het algemeen niet geschikt zijn voor milieubeleid. Wellicht zijn tijdelijke subsidies soms gewenst om de gevolgen van beleidswijzigingen te verzachten of om bepaalde processen (bijvoorbeeld een inzamelingssysteem) op te starten. Dit zou echter tot incidentele gevallen beperkt moeten blijven. De (lobby)praktijk is vaak harder dan de leer. Toch valt te verwachten dat het belang van subsidies in het milieubeleid langzamerhand zal teruglopen.

In discussies over milieuheffingen wordt veelal gesteld dat heffingen alleen zinvol of gewenst zijn als de opbrengst ook aan milieuverbetering wordt besteed. Heffingen waarvan de opbrengst wordt gebruikt als aparte financieringsbron worden aangeduid als *bestemmingsheffingen*. De gedachte achter toepassing van bestemmingsheffingen in het milieubeleid is kennelijk dat de milieuproblematiek een kwestie is van 'rommel', die we nu eenmaal moeten opruimen. De vervuilers moeten dan de opruimkosten betalen. Helaas hebben de milieuproblemen de afgelopen decennia echter een geheel ander karakter gekregen. Veel emissies leiden wel tot ernstige effecten, maar laten zich eenvoudigweg niet opruimen. De uitstoot van broeikasgassen is een voor de hand liggend voorbeeld; het is technisch nog niet mogelijk het teveel aan koolzuur tegen aanvaardbare kosten weer uit de lucht te halen en opslag van koolzuur is bij diffuse bronnen onmogelijk. In dergelijke gevallen is gedragsverandering de enige manier om binnen het draagvermogen van het milieu te blijven. Dit betekent dat bestemmingsheffingen slechts in een beperkt aantal gevallen toepasbaar zijn.

De fondsen die ontstaan als milieubeleid met bestemmingsheffingen wordt gevoerd hebben bovendien enkele ernstige nadelen:

– De besteding van overheidsmiddelen wordt met een fonds vastgelegd. Bij veranderende omstandigheden of prioriteiten kan dit een optimale afweging van verschillende uitgaven onmogelijk maken. Dit gebrek aan flexibiliteit kan alleen als gunstig worden beschouwd, als de overheid 'zichzelf niet vertrouwt' en met meerjarige afspraken de nu al smalle marges tot nul wil terugbrengen.

– Als bestemmingsheffingen niet direct aan vervuilend gedrag zijn gekoppeld, maar over een hele groep worden 'omgeslagen', zijn ze in strijd met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Immers, bedrijven of personen die slechts in geringe mate bijdragen aan de milieu-aantasting, betalen dan ten onrechte mee voor de grote vervuilers. Heffingen die wel aan het vervuilend gedrag zijn gekoppeld zullen in veel gevallen leiden tot een sterke gedragsverandering. In dat geval zijn het echter geen bestemmingsheffingen, maar regulerende heffingen. Dergelijke heffingen zijn goed voor het milieu, maar niet voor het vullen van fondsen, omdat de opbrengst sterk kan teruglopen.

De conclusie is, dat bestemmingsheffingen

slechts in beperkte mate kunnen bijdragen aan het oplossen van milieuproblemen. Het hanteren van aparte 'potjes' voor verschillende soorten uitgaven is wellicht een leuke manier om de uitgaven van een gezin te regelen, maar een dergelijke aanpak past niet in een rationeel beheer van overheidsmiddelen.

Naast bestemmingsheffingen kunnen nog twee soorten milieuheffingen worden onderscheiden: regulerende heffingen en ecologische belastingen.

Regulerende heffingen worden geheven op een smalle, substitueerbare grondslag. Het enige doel is gedragsregulering; de opbrengst is bijzaak. De opbrengst wordt bij voorkeur teruggesluisd om het draagvlak te vergroten. Als de heffing succes heeft loopt de opbrengst na verloop van tijd terug.

Ecologische belastingen worden, net als gewone belastingen, geheven op een brede, moeilijk substitueerbare grondslag. Het hoofddoel is het genereren van opbrengsten. Als bijkomend doel geldt het terugdringen van milieu-aantasting. De achterliggende gedachte is, dat als er toch belasting geheven moet worden, dit beter zodanig gedaan kan worden dat er wenselijke neveneffecten optreden.

In de discussie over wat men noemt 'regulerende energieheffingen' lopen deze begrippen door elkaar. Een energieheffing op het gehele verbruik van een huishouden of bedrijf is in feite een ecologische belasting. Energie is immers een brede grondslag, en het is doorgaans voor een bedrijf of huishouden niet mogelijk het verbruik snel sterk terug te brengen. Een energieheffing met een 'vrije voet', zoals de kleinverbruikersheffing die in het paarse regeerakkoord is opgenomen, kan wel als een regulerende heffing worden beschouwd; daarbij wordt vooral het 'flexibele' deel van het verbruik belast.

Bij het instrument *verhandelbare vergunningen* geeft de overheid een beperkt aantal vergunningen uit voor milieubelastende activiteiten. Het is daarna voor de doelgroep mogelijk om de vergunningen onderling te verhandelen. De prijs van een vergunning is op het eerste gezicht equivalent met een regulerende heffing. In beide gevallen moet worden betaald om bepaalde activiteiten te mogen ontplooien en kan gedragsverandering de milieurekening verlagen. Er is echter een belangrijk verschil. Bij regulerende heffingen is de *prijs* (de heffing) vastgelegd en zal het volume van de activiteiten afhangen van veelal onzekere factoren. Bij verhandelbare vergunningen ligt het *volume* van de activiteiten vast, maar hangt de prijs van de vergunning af van factoren die vaak niet op voorhand bekend zijn.

Verhandelbare vergunningen zijn dus vooral geschikt als de hoeveelheid milieuruimte een vaststaand gegeven is. De vergunningenprijs is dan echter moeilijk voorspelbaar. Heffingen hebben daarentegen voordelen als de maatschappelijke kosten van emissies kunnen worden vastgesteld; in dit geval is de te verwachten emissiereductie echter onzeker.

Bij verhandelbare vergunningen ligt het milieu-effect vast, en moet de economie zich aanpassen. Bij heffingen ligt de kostenstijging vast, en is de omvang van het milieu-effect minder zeker. Verhandelbare vergunningen houden dus grotere risico's voor de economie in dan regulerende heffingen.

6 Misvattingen

In de discussies over milieuheffingen spelen enkele hardnekkige misverstanden een vertroebelende rol. In deze paragraaf worden twee van dergelijke misvattingen 'ontmaskerd'.

Vaak wordt gesteld dat situaties waarin het effect van prijsveranderingen op het gedrag klein is zich minder goed lenen voor financiële regulering. Dergelijke lage prijselasticiteiten zijn bijvoorbeeld aanwezig bij autogebruik en bij huishoudelijk energiegebruik. De constatering is op zich correct, maar het is slechts een halve waarheid. Als individueel gedrag weinig verandert bij andere prijzen, treden kennelijk hoge financiële lasten of, meer in het algemeen, welvaartsverliezen op als men het gedrag verandert. In een dergelijke situatie betaalt men liever de verhoogde prijs dan zich aan te passen. Dit betekent echter dat *ook andere instrumenten minder goed werken*. Directe regulering zal moeilijk handhaafbaar zijn, en wellicht tot massale ontduiking leiden. Sociale regulering zal door de doelgroep worden genegeerd. Lage prijselasticiteiten zijn een indicator van weerstand tegen gedragsverandering. Zij bieden echter geen algemeen aanknopingspunt voor instrumentkeuze.

Op suggesties om regulerende heffingen of milieubelastingen in te voeren wordt vaak gereageerd met de constatering dat het de overheid er

slechts om te doen is, een excuus te vinden voor meer en hogere belastingen. Echter, in alle voorstellen die de afgelopen jaren in discussie zijn geweest, wordt de opbrengst teruggesluisd door andere belastingen te verlagen. Wie vindt dat de collectieve lastendruk te hoog is heeft wellicht gelijk, maar moet dit in een andere discussie bepleiten.

Per saldo gaat het dus niet om méér belasting, maar om een *andere manier* om belasting te heffen. Het huidige belasting- en premiestelsel drukt sterk op arbeid. De sterke groei van belastingen en premies sinds de jaren zestig heeft ertoe geleid, dat arbeid zich 'uit de markt prijst': er wordt te weinig van gebruikt omdat de prijs zo hoog is. Tegelijk zien we dat milieubelastende zaken (energie, auto's, veevoer) te veel worden gebruikt, omdat de milieu-effecten niet in de prijzen van deze zaken zijn verwerkt. Het ligt dan sterk voor de hand om meer belastingen te heffen op milieubelastende zaken en minder op arbeid. Dit kan op termijn zowel het milieu als de werkgelegenheid bevorderen.

7 De toekomst: voorzichtig voorop lopen

Nederland kan niet zomaar nieuwe belastingen en heffingen invoeren zonder naar de concurrentiepositie van bedrijven te kijken. Toch kan het soms goed zijn om een klein stukje voor de muziek uit te lopen. De energieprijzen in Japan zijn al jarenlang hoog. Dit blijkt de concurrentiepositie niet aan te tasten. Voor Nederland geldt dat de specialisatie op vervuilende activiteiten ongunstig werkt; in deze sectoren wordt weinig groei verwacht. Door andere, kennisintensieve en minder vervuilende activiteiten te ondernemen kan de groei op langere termijn hoog blijven. Als we dat niet doen, blijven we achter (Wolfson en Koopmans, 1992).

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat milieu en economie ook voor individuele bedrijven geen tegenpolen hoeven te zijn. Bedrijven die maatregelen nemen om zuiniger om te gaan met (grond)-stoffen en om lekverliezen in te dammen, blijken vaak aan het eind van de rit lagere kosten te hebben, omdat het produktieproces efficiënter is geworden.

Het is dus voor ons land belangrijk om enerzijds voorzichtig te zijn met al te hoge heffingen, maar anderzijds geen kansen te laten lopen om tegelijk goedkoper, moderner en milieuvriendelijker te produceren en consumeren. Uit onderzoek naar energiebelastingen blijkt bijvoorbeeld, dat kleinverbruikersheffingen de concurrentiepositie niet wezenlijk aantasten.

Milieuheffingen en milieubelastingen hebben niet alleen voor Nederland, maar voor alle geïndustrialiseerde landen als voordeel, dat milieudoelen kunnen worden bereikt door het belastingstelsel minder eenzijdig op arbeid te richten. Er zal dan ook de komende decennia een voortdurende neiging zijn om een dergelijke verschuiving aan te brengen. Naarmate de milieusituatie somberder wordt, en steeds vaker blijkt dat subsidies, vergunningen en goede voornemens daar te weinig aan veranderen, zal in alle geïndustrialiseerde landen een steeds grotere druk ontstaan om tot effectieve maatregelen te komen.

8 Conclusie

In dit artikel zijn verschillende argumenten vóór financiële regulering naar voren gekomen. Financiële regulering is in veel gevallen effectiever dan directe regulering; de kosten van aanpassing blijven zo beperkt mogelijk; de vervuiler betaalt; en andere belastingen kunnen worden verlaagd. Ook sociale regulering heeft een aantal van deze voordelen; de effectiviteit is echter wisselend.

Deze argumenten pleiten voor een ruimere inzet van financiële en sociale regulering in het milieubeleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan regulerende heffingen op energie, autogebruik (zie Koopmans, 1994), grondwater, mest (of veevoer) en afval (of verpakkingen). Als de 'financiële wegwijzers' (de prijzen) in de goede (milieuvriendelijke) richting staan, kan sociale regulering effectiever zijn, omdat dan niet meer 'tegen de stroom in wordt geroeid'.

Vertegenwoordigers van bedrijven lijken bij hun verzet tegen financiële instrumenten vooral naar de korte termijn te kijken. Uiteindelijk hebben Nederlandse bedrijven en gezinnen meer belang bij lage arbeidskosten, groei in veelbelovende sectoren èn een schoon milieu dan bij het vasthouden aan een situatie waarin het milieu te goedkoop is, arbeid te duur en de economie dientengevolge veroudert.

LITERATUUR

Baumol, W.J. en W.E. Oates, (1988), *The theory of environmental policy*, Cambridge University Press, p. 97 en hoofdstuk 11.

Koopmans, C.C., (1992), *De prijs van het verkeer, Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 14 oktober.

Koopmans, C.C. en D.J., Wolfson (1992), *Een handhaafbaar milieubeleid, Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 3 juni.

Porter, M.E., (1990), The competitive advantage of nations, MacMillan Press, Londen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992), *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41.

Wolfson, D.J. en C.C. Koopmans (1992), *Aanpassen of achterblijven, Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 9 september.

NOTEN

1 Dit instrument wordt ook wel, enigszins onzorgvuldig, aangeduid als 'verhandelbare emissierechten'. Deze term vormt niet alleen een onjuiste vertaling van de Amerikaanse term 'tradeable permits', maar wekt tevens ten onrechte de suggestie dat er een recht op vervuilen zou (kunnen) bestaan.

2 De kosten voor de doelgroep van bijvoorbeeld heffingen zelf zijn voor de maatschappij als geheel geen kosten, maar een financiële overdracht.