

Pleidooi voor een Nederlandse energieheffing

Mei 1992

Dit pleidooi wordt in hoofdlijnen ondersteund door:

Consumentenbond, FNV, CNV, Sectie sociale vragen Raad van Kerken, Stichting Natuur & Milieu, Vereniging Milieudefensie, Bezinningsgroep Energiebeleid, Stichting Milieu Educatie, Organisatie voor Duurzame Energie, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Waddenvereniging.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Pleidooi	3
Bijlage A	Effecten van de C-variant	7
Bijlage B	Het CPB-referentiep pad en duurzame ontwikkeling	11
Bijlage C	Belastingstelsel en het milieu	13
Referenties		15

1 Inleiding

Het rapport van de Stuurgroep Wolfson heeft zeer tegenstrijdige reacties opgeroepen. VNO en NCW zetten als kop boven hun persbericht: 'Kabinet moet energieheffing afwijzen'. De FNV stelt: 'Energieheffing nodig voor milieu, kansen voor meer banen'. Verder stond op de voorpagina van de NRC op 26 februari jongstleden met grote letters: 'Milieuheffing zeer nadelig voor economie'. Een dag later schrijft S.J. van Eijkelenburg - oud-voorzitter van de NCW - in dezelfde krant: 'Milieuheffing voor Nederland is toch haalbaar'. En het Financieel Dagblad kopt: 'Schade milieuheffing voor economie zwaar overtrokken'.

Wat is de oorzaak van deze verwarring en van de tegenstrijdige reacties?

Eén belangrijke oorzaak is dat de Stuurgroep Wolfson drie sterk verschillende varianten van een regulerende energieheffing heeft onderzocht.

De A- en B-variant hebben negatieve gevolgen voor de economie, overigens zonder dat hierbij sprake was van aanvullend beleid om deze negatieve gevolgen te verminderen of te vermijden. Deze mogelijke negatieve gevolgen hebben de toonzetting in de media gedomineerd en zijn in de maatschappelijke meningsvorming een eigen leven gaan leiden. Hierdoor is echter onderbelicht gebleven dat de C-variant geen noemenswaardige economische nadelen heeft en zelfs tot extra banen leidt. In deze variant worden de internationale concurrerende bedrijven volledig ontzien bij de energieheffing, zodat Nederlandse bedrijven niet naar het buitenland uitwijken. In de voorliggende Pleidooi-nota staat juist een dergelijke heffing centraal.

Het gebruik van cijfers voor het jaar 2015, die sterk zijn beïnvloed door een optimistisch referentiep pad, is een tweede belangrijke reden van de verwarring en misverstanden bij de huidige meningsvorming over regulerende heffingen.

Naar onze mening geven de cijfers voor 2000 een beter beeld van de te verwachten effecten. Na het jaar 2000 lost volgens het CPB-referentiep pad de werkloosheid namelijk 'vanzelf' op, vooral door een veronderstelde jaarlijkse economische groei die 25% hoger ligt dan gemiddeld in de afgelopen 20 jaar. Ieder beleid om de arbeidsparticipatie te verhogen levert dan geen extra werkgelegenheid meer op. Verder leidt ook de veronderstelde groei van de wereldenergieprijzen met 4% per jaar tot meer autonome energiebesparing, dan nu valt te verwachten; vooral in de jaren na 2000. Het besparingseffect van de energieheffing - zoals becijferd door het CPB - vermindert evenredig hiermee.

Op basis van de studies van de Stuurgroep Wolfson en het Centraal Planbureau [1, 2], pleiten de organisaties die de voorliggende nota onderschrijven voor invoering van een regulerende energieheffing in Nederland. Dit pleidooi is verwoord in hoofdstuk 2.

Drie bijlagen geven nog enige achtergrondinformatie. Behalve een beschrijving van de effecten van de C-variant, betreft dat een toets van het CPB-referentiep pad aan de wens om tot een duurzame ontwikkeling

te komen en een beschouwing over de relatie tussen het huidige belastingregiem en het milieubeleid. De bijlagen komen voor verantwoording van het Centrum voor energiebesparing en schone technologie en niet van de ondersteunende organisaties.

De volgende organisaties ondersteunen het pleidooi voor invoering van een Nederlandse energieheffing, op hoofdlijnen:

- Consumentenbond.
- Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Christelijk Nationaal Vakverbond.
- Sectie voor sociale vragen van de Raad van Kerken in Nederland, waaronder ressorteren de werkgroepen 'Kerk en Milieu' en 'De arme kant van Nederland'
- Stichting Natuur en Milieu.
- Vereniging Milieudefensie.
- Stichting Energie en Samenleving/Bezinningsgroep Energiebeleid.
- Stichting Milieu Educatie.
- Organisatie voor Duurzame Energie.
- Centrum voor energiebesparing en schone technologie
- Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee.

Dit pleidooi is tot stand gekomen op initiatief van het Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE) te Delft, Oude Delft 180, 2611 HH Delft, tel. 015-150150, fax 015-150151.

2 Pleidooi

Spoedige en stapsgewijze invoering van een energieheffing

De genoemde organisaties pleiten voor een spoedige en stapsgewijze invoering van een regulerende energieheffing in Nederland met een substantiële omvang, zodat het energieverbruik duidelijk wordt beïnvloed. Hieraan gekoppeld is een verlaging van andere belastingen, zodat per saldo geen sprake is van lastenverzwaring. De Regering wordt verzocht snel met concrete voorstellen te komen.

In de hier bepleitte Nederlandse heffing, treft de energieheffing alléén het 'kleinverbruik'. Grote industriële bedrijven, die veel energie verbruiken, worden uitdrukkelijk ontzien om aantasting van de concurrentiepositie te vermijden. Overigens dienen deze bedrijven een vergelijkbare energiebesparing te realiseren, gestimuleerd door andere beleidsmaatregelen. Uit het onderzoek van het CPB en de Stuurgroep Wolfson blijkt dat het inderdaad mogelijk is aantasting van de concurrentiepositie te vermijden.

Uit genoemde onderzoeken blijkt verder dat de zogenaamde C-variant (oplopend tot 15 miljard gulden per jaar) leidt tot een flinke energiebesparing (tot 14% op het 'kleinverbruik'), nieuwe banen schept (tot 40.000) en geen noemenswaardige nadelen heeft voor de economie en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (zie bijlage A). Deze studieresultaten van de Stuurgroep Wolfson en de bijbehorende economische berekeningen van het Centraal Planbureau geven alle aanleiding tot ons pleidooi voor een Nederlandse energieheffing. De preciese vormgeving van de heffing en de belastingverlaging is nog onderwerp van overleg en studie.

Overwegingen

1 *Huidig beleid leidt niet tot duurzame ontwikkeling*

Aanvullende beleidsmaatregelen zijn nodig, om het streven naar een duurzame ontwikkeling daadwerkelijk gestalte te geven. Het CPB-referentiepado maakt dit nog eens duidelijk. Hierin stijgt de mondiale CO₂-uitstoot met 47% in de periode 1990-2015, terwijl de Nederlandse overheid zich inzet voor een absolute reductie [3]. Ook de prognose voor de Nederlandse CO₂-emissie van het CPB, strookt niet met een redelijke bijdrage van ons land aan een wereldwijde oplossing van het broeikaseffect (zie bijlage B).

2 *Flinke besparing op energieverbruik*

Een regulerende heffing kan leiden tot een flinke besparing op het verbruik van energie en tevens tot een vermindering van de CO₂-uitstoot. Ter illustratie hiervan zijn enkele resultaten uit het onderzoek naar de C-variant weergegeven. Op het 'kleinverbruik', waarop de heffing van toepassing is, wordt volgens het CPB circa 14% bespaard. Dit is 7% van het (totale) huidige energieverbruik en komt in de buurt van de 10% besparing die de Nota Energiebesparing [4]

nastreeft, door middel van ruim 100 maatregelen. Hieruit blijkt dat een regulerende energieheffing een effectief beleidsinstrument is. Indien de overige bedrijven een vergelijkbare besparing realiseren, is het energieverbruik in tien jaar met 14% te verminderen, ten opzichte van de trend.

3 *Economische gevolgen zijn aanvaardbaar of gunstig*

De macro-economische gevolgen van een Nederlandse energieheffing zijn klein. Ter illustratie hiervan dienen weer de berekeningen van het CPB naar de effecten van de C-variant (100%; 15 miljard gulden). De particuliere consumptie (inclusief energieverbruik) groeit 0,5% minder dan de 27% in het referentiepado, over de periode 1990-2000. Het vrij besteedbaar inkomen zonder kosten voor energieverbruik neemt zelfs iets sterker toe dan in het referentiepado. Het reële NNI is ongewijzigd in het jaar 2000. Ook het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans verandert niet.

Verder kan een Nederlandse energieheffing extra werkgelegenheid scheppen. De mate waarin extra banen ontstaan is vooral afhankelijk van de wijze waarop de belastingverlaging tot stand komt (zie ook bijlage A).

Wel draagt de energieheffing bij aan de gewenste structuurverandering van de Nederlandse economie, in de richting van energie-extensivering en meer arbeidsinzet.

Tot slot gaan we in op de risico's van een loon- en prijsspiraal. Het CPB wijst uitdrukkelijk op dit gevaar en op de schadelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse economie. De kern van dit risico is dat werknemers, naast de compensatie via belastingverlaging, de hogere energiekosten ook nog in looneisen vertalen. Het CPB noemt dit - terecht - 'dubbele' compensatie. Brede maatschappelijke overeenstemming is nodig, om het ontstaan van een loon- en prijsspiraal te voorkomen, zo stelt het CPB.

De voorliggende - breed ondersteunende - pleidooinota, laat zien dat die noodzakelijke overeenstemming bestaat.

4 *Minder overheidsinvloed op de marktsector*

Regulerende heffingen passen goed bij een markteconomie, zoals die in Nederland bestaat. De overheid stuurt dan namelijk via marktprikkels en niet via ingrepen in en beperking van het marktmechanisme. Afwijzing van heffingen als instrument voor milieubeleid betekent omgekeerd tegelijkertijd een keus voor meer directe greep van de overheid op de marktpartijen. Hiervoor is een groter overheidsapparaat nodig.

Overheidssturing via de markt is niet nieuw. Ook op dit moment stuurt de overheid het marktproces via 170 miljard gulden per jaar - 44% BBP - aan belastingen en premies. Hiervan drukt bijna 70% op de inzet van arbeid en ongeveer 10% op het verbruik van grondstoffen en vervuiling van het milieu (zie bijlage C). Via het huidige belastingregiem stuurt het rijk de economie dus naar minder banen en naar meer vervuiling.

Vanuit deze invalshoek bezien is de energieheffing in combinatie met belastingverlaging, niets anders dan een verschuiving in het belas-

tingregiem. Na invoering van bijvoorbeeld de C-variant dalen de belastinginkomsten geheven op arbeidskracht tot circa 60% en stijgen die op vervuiling en het gebruik van grondstoffen tot bijna 20% (zie bijlage C).

5 *Stimulans voor internationale energieheffing*

Een Nederlandse stap tot invoering van een energieheffing, waarbij de concurrentiepositie wordt ontzien, is het duidelijkst denkbare signaal naar andere Europese landen, om soortgelijke maatregelen in de hele EG te treffen. Zo'n krachtig signaal is ook dringend nodig. Zonder zelf een noemenswaardig risico te lopen, kan Nederland een sterke impuls geven aan de internationale besluitvorming. Die uitstraling kan ook andere continenten bereiken.

Verder is het economisch gunstig om als eerste land een energieheffing in te voeren, omdat het Nederlandse bedrijfsleven zich hierdoor eerder zal aanpassen aan de nieuwe prijsverhoudingen. Op het moment dat andere landen volgen, dan kan van de Nederlandse voorsprong worden geprofiteerd.

Voorwaarden

De organisaties die dit pleidooi ondersteunen stellen de volgende voorwaarden aan invoering van een Nederlandse energieheffing:

- Het mag geen verkapte belastingverhoging zijn. De volledige opbrengst van de energieheffing moet worden teruggegeven aan bedrijven en burgers via een verlaging van andere belastingtarieven. Dit dient duidelijk zichtbaar te geschieden en is onder meer belangrijk om het risico van een loon- en prijsspiraal te vermijden.
- De koopkracht van uitkeringsgerechtigden en andere minima mag gemiddeld niet dalen. Naar onze mening zijn de gevolgen voor de inkomensverdeling voldoende te compenseren. Dit blijkt uit het rapport van de Stuurgroep Wolfson en uit een eerder onderzoek van het CE [4]. Hoewel een energieheffing relatief zwaarder drukt op mensen met lage inkomens, kan en moet via de belastingverlaging deze denivellering worden rechtgezet. Ook voor uitkeringsgerechtigden, huurders, ouderen en andere categorieën kunnen de gemiddelde inkomensgevolgen zeer klein gehouden worden. Indien nodig, kunnen specifieke compensaties een inkomensachteruitgang bij 'pijngroepen' opvangen. Hierbij valt onder meer te denken aan maatregelen die verhuurders stimuleren tot energiebesparing.
- De bedrijven die worden ontzien bij een Nederlandse energieheffing, dienen een vergelijkbare inspanning te leveren om energie te besparen, als de bedrijven en gezinnen die wel onder de heffing vallen. Om dit te bereiken zijn aanvullende beleidsmaatregelen nodig.
- Het lijkt ons wenselijk dat de heffingshoogte is gebaseerd op de energie- en koolstofinhoud van de brandstoffen, zoals in de A- en B-variant van Wolfson. De heffingshoogte in de C-variant is nu gekoppeld aan de eindverbruikersprijs van energie. Deze heeft echter onvoldoende relatie met de milieubelasting. In aanvulling hierop vinden wij een heffing op de inzet van kernbrandstof bij de elektriciteitsopwekking nodig. Deze is nodig om te vermijden dat kernenergie relatief goedkoper wordt bij invoering van een energieheffing.

Hierdoor zou zonder enige maatschappelijke discussie een substitutie-effect op kunnen treden. Dit vinden wij ongewenst.

- De energieheffing dient stapsgewijs te worden ingevoerd, bijvoorbeeld in drie of vier jaarlijkse verhogingen. Dit geldt uiteraard ook voor de bijbehorende belastingverlaging. Vooraf dient echter het hele traject te worden geschetst, zodat bedrijven en gezinnen kunnen vooruitlopen op de nieuwe omstandigheden.

Bijlage A Effecten van de C-variant

Macro-economische effecten

Tabel 1 geeft een overzicht van de door het CPB berekende effecten van invoering van een energieverhoging volgens de C-variant. De veranderingen zijn weergegeven als afwijkingen van het referentiescenario, bij een heffingshoogte van 100%. Er is voor gekozen de resultaten voor het jaar 2000 te laten zien, omdat die ons inziens representatiever zijn, dan die voor bijvoorbeeld het jaar 2015 (de argumentatie hiervoor volgt verderop in deze paragraaf).

Verder geeft tabel 1 ook een schatting van de verwachte effecten indien het bedrijfsleven blijvend wordt gecompenseerd via verlaging van de werkgeverspremies en niet tijdelijk zoals in de CPB-berekeningen is verondersteld¹.

Tabel 1 Belangrijkste effecten van de C-variant in het jaar 2000 (100% heffing)

		CPB	Variant werkgeverspremies	Referentiescenario 1990-2000
Reëel vrij besteedbaar loon	%	- 0,2	0,3	
Volume particuliere consumptie	%	- 0,4	- 0,5	27
Volume produktie bedrijven ^a	%	- 0,4	0,4	33
Reëel NNI	%	- 0,3	0,0	
Saldo lopende rekening	% NNI	- 0,0	-	
Totale werkgelegenheid	dp ^b	15	40	
Arbeidsaanbod	dp ^b	2	8	
Werkzoekenden zonder baan	dp ^b	- 13	- 32	
Belasting- en premiedruk	% NNI	- 0,9	- 0,9	
Energieverbruik totaal	%	- 6,7	(- 6,7)	9,4
Energieverbruik betreffende sectoren	%	- 13,6	(- 13,6)	

Toelichting:

- a exclusief Delfstoffenwinning, Woningbezit en kwartaire diensten;
- b in duizenden personen.

De tabel laat zien dat de gevolgen voor de Nederlandse economie gering zijn. De particuliere consumptie bijvoorbeeld groeit 0,5% minder dan de 27% in het referentiep pad. De belasting- en premiedruk daalt door invoering van de C-variant met 0,9%.

Gunstig zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid en de energiebesparing. Er ontstaan 40.000 nieuwe arbeidsplaatsen en de voorziene groei van het energieverbruik wordt bijna tot staan gebracht.

¹ Deze schatting is gemaakt met tabel III.4 uit CPB [2], uitgaande van de verschuiving van verlaging Loon- en Inkomstenbelasting naar verlaging werkgeverspremies, die gemiddeld nodig is tot het jaar 2000.

Het positieve werkgelegenheidseffect neemt volgens de berekeningen van het CPB af na het jaar 2000. Dit komt ten dele doordat de omvang van de heffing en de verlaging van de arbeidskosten relatief dalen ten opzichte van het groeiende Nationaal Inkomen. Belangrijker is echter dat volgens het CPB-referentiepado de werkloosheid sterk daalt na 2005. Dit komt vooral door de hoge economische groei van 3,1% per jaar, die het CPB veronderstelt voor de periode 2005-2015. In de periode 1970-1990 bedroeg de economische groei gemiddeld 2,5% per jaar. Het is de vraag of de veronderstelde economische groei echt tot stand komt. Om deze reden hebben wij ervoor gekozen de economische effecten voor het jaar 2000 weer te geven - in dat jaar is modelmatig nog wel sprake van vrij omvangrijke werkloosheid. Natuurlijk zal in een situatie van volledige werkgelegenheid de hier beschouwde lastenverschuiving niet leiden tot extra banen. Dit geldt dan echter ook voor andere maatregelen om de werkgelegenheid te vergroten. Gezien de huidige discussie over verhoging van de arbeidsparticipatie is het in politiek opzicht kennelijk geen reële veronderstelling dat de werkloosheid vanzelf zou verdwijnen.

Verder is het werkgelegenheidseffect zoals berekend door het CPB, bescheiden in vergelijking met modelberekeningen van de Stichting voor Economisch Onderzoek [4]. Onder de veronderstelling dat het werkgelegenheidseffect evenredig is met de omvang van de energieheffing, zouden de SEO-berekeningen uitkomen op ongeveer 60.000 extra arbeidsplaatsen als gevolg van de C-variant.

Concurrentiepositie

Gezien de gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid en de geringe overige macro-economische gevolgen is het niet verwonderlijk dat in de discussie over de C-variant andere onderwerpen centraal staan. Vooral de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven krijgt hierbij aandacht. Het CPB neemt hierover een duidelijk standpunt in²:

'Vooruitlopend op de meer gedetailleerde bespreking kan wel al worden vastgesteld dat de inrichting van de C-variant in zoverre effectief is, dat uit het gedetailleerd onderzoek op meso-niveau geen bedrijfstakken naar voren zijn gekomen waarvan moet worden aangenomen dat zij door een heffing op het "kleinverbruik" geheel of voor een aanzienlijk deel uit Nederland zouden moeten verdwijnen. Dit betekent ook dat het ATHENA-model na verhoging van de prijselasticiteiten van in- en uitvoer toereikend kan worden geacht om de effecten van een eventuele verandering van de internationale concurrentiepositie adequaat in beeld te brengen.'

Uit de hiervoor weergegeven berekeningen met het ATHENA-model blijkt dat de internationale concurrentiepositie van Nederland niet noemenswaardig verslechtert. In het jaar 2000 verandert het Saldo op de lopende rekening niet ten gevolge van de C-variant, volgens de berekeningen van het CPB.

Het rapport van de Stuurgroep Wolfson geeft nog aanvullende informatie over de gevolgen per bedrijfstak. Hieraan is tabel 2 ontleend, die het netto resultaat geeft van de energieheffing en de terugsluizing.

² CPB [2] pp 140.

De financiële gevolgen zijn gerelateerd aan de bruto produktiewaarde van de bedrijfstakken. Deze percentages geven een beeld van de verhoging of verlaging van de verkoopprijzen die nodig is om de financiële gevolgen van de C-variant op te vangen.

Tabel 2 Financiële gevolgen voor de marktsector in procenten van de bruto produktie

	Heffing	Restitutie premies volksverzekeringen	Totaal
Landbouw en visserij	1,6%	0,7%	- 0,9%
Industrie: energie-intensief	0,4%	0,4%	0,0%
Industrie: overig	0,6%	0,6%	0,0%
Bouw	0,3%	0,7%	0,4%
Groothandel	0,7%	1,0%	0,2%
Detailhandel	2,4%	1,5%	- 0,9%
Horeca	3,2%	0,9%	- 2,2%
Reparatiebedrijven	1,6%	1,1%	- 0,5%
Vervoer	0,6%	1,0%	0,4%
Financiële diensten	0,7%	1,3%	0,6%
Overige dienstverlening	2,5%	1,5%	- 1,0%
Totaal marktsector	0,8%	0,8%	0,0%

Bron: Eindrapportage stuurgroep regulerende energieheffingen | 1 |

De tabel laat zien dat de benodigde prijsaanpassingen klein zijn. Alleen voor de horeca is een prijsverhoging van meer dan 1% nodig, namelijk van 2,2%.

Bij deze cijfers zijn echter enkele kanttekeningen te maken. Ten eerste is geen rekening gehouden met de extra energiebesparing, als gevolg van de heffing. Hierdoor zullen de financiële gevolgen na enige tijd gemiddeld 10 à 15% lager zijn. Verder zullen de besparingsmogelijkheden per bedrijfstak verschillen. In de landbouw en de horeca zijn die mogelijkheden relatief groot, zodat die bedrijfstakken een deel van de financiële gevolgen kunnen ontlopen door te besparen op het energieverbruik.

Bedrijfstakken die relatief weinig kunnen besparen gaan achteruit ten opzichte van de cijfers in tabel 2.

Ten tweede zullen door onderlinge leveringen de prijseffecten kunnen uitdempen. De banken bijvoorbeeld leveren goedkopere diensten aan de horeca, zodat de prijsverhoging bij de horeca minder groot zal kunnen zijn.

Ten derde zouden binnen een bedrijfstak nog flinke verschillen kunnen bestaan. Een eerdere studie van het CE naar de sectorale gevolgen van lastenverschuiving geeft de indruk dat dit niet het geval is | 4 |. Behalve bij de energie-intensieve industrie zijn de verschillen gering tussen gelijksoortige bedrijfstakken op drie-diget niveau. Alléén de zetmeel- en zetmeelderivatenindustrie en de glastuinbouw wijken af. De glastuinbouw valt niet onder de heffing in de C-variant, terwijl de zetmeelindustrie wordt ontzien vanwege haar grootschalige karakter.

Gezien het voorgaande is het onwaarschijnlijk dat de C-variant leidt tot versterking van de internationale concurrentie. Dit was ook het doel van deze variant. In ieder geval ontbreken harde aanwijzingen dat de concur-

rentie wordt verstoord. Indien er toch bedrijfstakken merkbare nadelen zouden ondervinden, dan zijn er andere bedrijven die een concurrentievoordeel krijgen.

Financiële gevolgen grote en kleine bedrijven

Vanuit werkgeverskringen is als bezwaar tegen de C-variant genoemd, dat kleine bedrijven gemiddeld een financieel nadeel ondervinden, terwijl grote bedrijven er gemiddeld op vooruit gaan. Het verschil is gemiddeld 0,7% van de produktiewaarde, volgens het rapport van de commissie Wolfson. De horeca is een uitschieter, waarbij het financieel resultaat van kleine en grote bedrijven bijna 2% van de produktiewaarde uiteenloopt.

De gesignaleerde verschillen zullen echter kleiner zijn, omdat de grote energie-intensieve bedrijven ook kosten gaan maken voor energiebesparing. Deze investeringskosten, via regelgeving en meerjarenafspraken tot stand gekomen, zijn niet in de berekeningen van Wolfson meegenomen. Overigens kunnen bedrijfstakken die niet gevoelig zijn voor internationale concurrentie, eventuele financiële gevolgen doorberekenen in de prijzen.

Verder is ook de samenhang met de WABM-heffing belangrijk. Deze heffing drukt relatief het zwaarst op energie-intensieve bedrijven - dit zijn vooral grote bedrijven - en stuit op grote weerstand van deze bedrijven. Bij de C-variant zijn het juist de belangen van de kleine bedrijven, die tegenstand oproepen. Wellicht geeft de C-variant in combinatie met de WABM-heffing, een evenwichtige spreiding van de lasten over de onderscheiden bedrijfstypen. Meer algemeen gesteld: aanvullende maatregelen zijn denkbaar om eventuele onevenwichtigheden te corrigeren.

Bijlage B Het CPB-referentiep pad en duurzame ontwikkeling

In de economische berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) worden de gevolgen van een energieheffing vergeleken met een zogenoemd referentiep pad. Dit is op te vatten als de verwachte economische ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, zoals door het CPB gekozen als referentie bij haar onderzoek voor de commissie Wolfson. Dit referentiep pad strookt echter niet met de vereisten voor een duurzame ontwikkeling. De wereldwijde CO₂-emissie ten gevolge van het gebruik van fossiele energie stijgt namelijk met 47% in de periode 1990-2015, terwijl de Nederlandse overheid zich inzet voor een absolute reductie van de mondiale CO₂-uitstoot [3]. Voor 2025 wordt een mondiale reductie nodig geacht van 15 à 25% om een duurzame ontwikkeling binnen bereikt te brengen.

Van Nederland en de andere geïndustrialiseerde landen wordt een relatief grotere bijdrage verwacht in de reductie van de mondiale CO₂-uitstoot. De rijke landen leggen per hoofd van de bevolking immers een onevenredig groot beslag op het wereldmilieu. Bij een duurzame ontwikkeling zal deze ongelijke verdeling (deels) worden recht gezet. Figuur 1 illustreert voor Nederland het verschil tussen het CPB-referentiep pad en de inzichten over duurzame ontwikkeling.

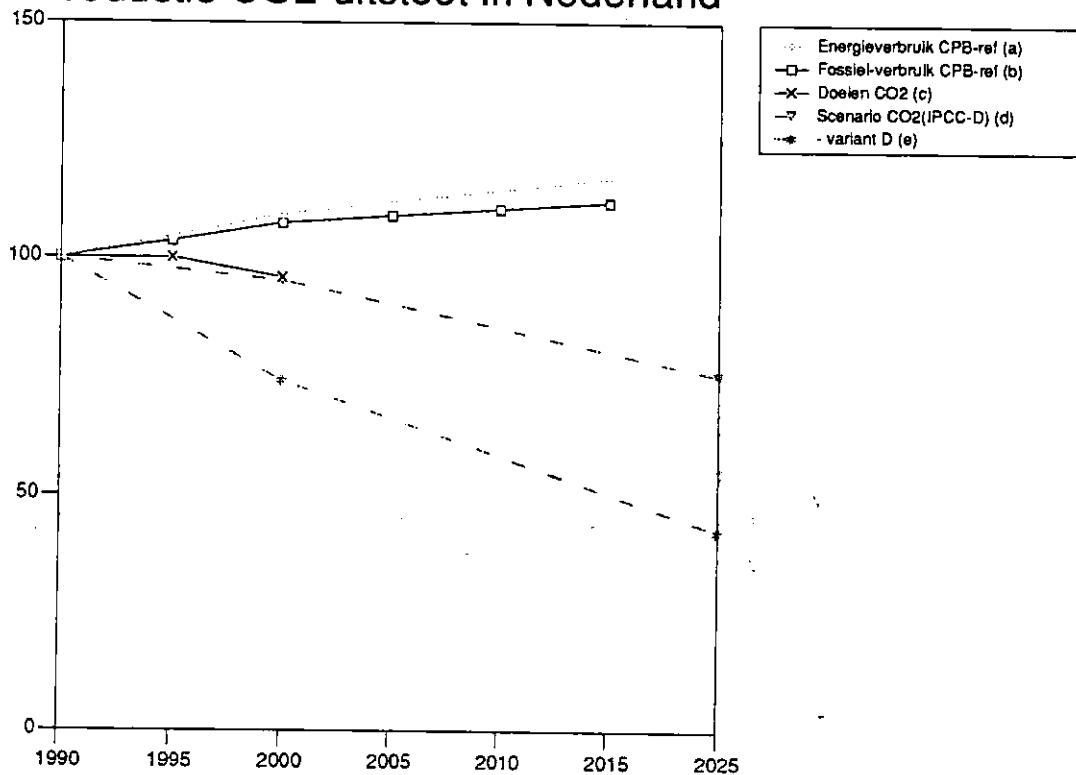
De figuur laat zien dat het CPB-referentiep pad niet strookt met een duurzame ontwikkeling. En daarmee evenmin met het vertrekpunt van het Nederlandse milieubeleid.

Aanvullende beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk om de intenties voor behoud van het milieu, ook feitelijk tot stand te brengen.

Opgemerkt wordt nog dat momenteel ter discussie staat of het huidige energiebesparingsbeleid - Nota Energiebesparing [4] - voldoende is om de CO₂-doelen voor 1995 en 2000 te halen. Het CPB betwijfelt dat [2]. Economische Zaken lijkt daarentegen wel te verwachten dat de CO₂-doelen voor de korte termijn met zijn beleid worden gehaald.

Ons inziens is deze discussie slechts van een beperkt belang, omdat duidelijk is dat de huidige trend in het energieverbruik - ook als de korte termijn doelen wel zouden worden gehaald - niet strookt met een duurzame ontwikkeling. Aanvullend beleid is dus nu al nodig of anders binnenkort. Het sluiten van de ogen hiervoor, zal slechts leiden tot vermijdbare risico's voor het milieu of tot onnodig hoge aanpassingskosten in de nabije toekomst.

Energieverbruik en benodigde reductie CO₂-uitstoot in Nederland



Toelichting:

- a ontleend aan CPB (1992);
- b het onderzoek van het CPB geeft geen inzicht in de verwachte CO₂-emissies; om die te benaderen is een schatting van het fossiele energieverbruik gemaakt, rekening houdend met de voorziene introductie van duurzame energie volgens de Nota Energiebesparing;
- c de CO₂-doelen uit het NMP-plus;
- d het IPCC-D scenario; zie Nota Klimaatverandering;
- e variant D van het IPCC-D scenario zoals ontwikkeld door het RIVM; zie Nota Klimaatverandering.

Figuur 1 Energieverbruik en benodigde reductie CO₂-uitstoot in Nederland

Tot slot van deze paragraaf is het belangrijk te vermelden dat het CPB-referentiep pad een jaarlijks reële prijsstijging van ruwe olie veronderstelt van 4%. Deze prijsverhoging leidt na het jaar 2000 'vanzelf' tot een flinke verbetering van de energie-efficiency. Het is echter de vraag of deze flinke prijsverhoging werkelijk zal optreden en hiermee tevens of de veronderstelde energiebesparing tot stand zal komen. Een tegenvallende ontwikkeling van de CO₂-emissies is dus niet uit te sluiten.

Bijlage C Belastingstelsel en het milieu

In de inleiding is al aangegeven dat deze nota handelt over een energieheffing, in combinatie met verlaging van andere belastingen. Het gaat dus niet om lastenverzwaring, maar om een lastenverschuiving. In de kern is het onderwerp van deze nota hiermee een wijziging van het belastingregiem, in een milieuvriendelijke richting. Een dergelijke belastingherziening ligt voor de hand, want het huidige belastingregiem is een neerslag van maatschappelijke opvattingen uit een periode dat milieu nog geen schaars goed was. Bijna 70% van de rijksbelastingen drukt op arbeid en circa 10% op het gebruik van grondstoffen en milieuvervuiling (zie tabel 3). Hierdoor zijn goederen en diensten die arbeidsintensief zijn relatief duur, terwijl milieuvervuilende produkten relatief goedkoop zijn. Hetzelfde geldt voor bedrijfstakken: arbeidsintensieve werkzaamheden worden zwaarder belast dan milieuvervuilende activiteiten. Dit belastingregiem staat haaks op het streven van de overheid naar een schoon milieu en naar verhoging van de arbeidsparticipatie. In wezen stuurt het rijk de economie nu naar minder banen en naar meer milieuvervuiling. Dit gebeurt via een omvangrijk bedrag van 170 miljard gulden in 1987.

Tabel 3 Belastingmix (Rijksbelastingen en deel van de premies sociale verzekeringen)

Soort	1950	1960	1970	1980	1987	1987/C-variant
Arbeid ^a	48%	60%	69%	73%	69%	61%
Grondst. en milieu ^b	12%	9%	12%	8%	9%	17%
Overig ^c	40%	31%	20%	19%	22%	22%
Belastingdruk ^d	31%	30%	36%	42%	44%	44%

Toelichting:

- a hiertoe zijn gerekend de Loon- en Inkomstenbelasting en de premies voor de sociale verzekeringen, voorzover de betreffende uitkeringen niet specifiek voor werknemers gelden;
- b hiertoe zijn gerekend: accijnzen, bestemmingsheffingen, MRB, BVB en Grondbelasting;
- c de BTW is verdeeld over de categorieën 'arbeid' en 'overig' naar rato van de betreffende aandelen in de toegevoegde waarde;
- d de betreffende rijksbelastingen en sociale premies in procenten van het Bruto Binnenlands Produkt (factorkosten).

Tabel 3 laat ook zien dat invoering van een energieheffing volgens de C-variant slechts een kleine wijziging van de belastingmix betekent.

Referenties

- |1| Stuurgroep Regulerende Energieheffingen
Eindrapportage - Een onderzoek naar de effecten op energiebesparing en de economie
Den Haag, februari 1992

- |2| Centraal Planbureau
Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie
Den Haag, februari 1992

- |3| Ministerie van VROM
Klimaatverandering
TK 1990-1991, 22 232, nrs. 1-2
Den Haag, september 1991

- |4| Ministerie van EZ
Nota Energiebesparing
TK 1989-1990, 21 570, nrs. 1-2
Den Haag, juni 1990

- |5| Bakker, L. en A. Bleijenberg
Brandstofheffing en inkomensverdeling
Centrum voor energiebesparing en schone technologie
Delft, januari 1991

- |6| Oegema, T.
Macro-economische gevolgen van energieheffing en energiebesparing
Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam
Amsterdam, 1991

- |7| Bleijenberg, A.
Lastenverschuiving voor energiebesparing
Centrum voor energiebesparing en schone technologie
Delft, oktober 1990