

# De Belgische milieutaksen: geen goede instrumenten

## Inleiding

Recent werden de Belgische eco- taksen (nogmaals) onder vuur genomen door milieu- economen<sup>i</sup>. Dit is opvallend omdat economen meestal juist voorstander zijn van een weloverwogen gebruik van economische instrumenten zoals heffingen. De verklaring is eenvoudig: de Belgische milieutaksen mogen niet gelijk gesteld worden met de in economische analyses bedoelde milieuheffingen en bezitten dan ook niet de daarin beschreven voordelen. Meer nog, vele 'technische' problemen die zich nu voordoen zijn nauw verwant met het gekozen ecotaksconcept (dit concept bestaat erin dat een product aan een zodanige milieutaks wordt onderworpen dat consumenten gaan kiezen voor het milieu -vriendelijker alternatief dat niet door een milieutaks wordt belast). Deze stelling wordt hierna vanuit een economisch -theoretische invalshoek verder ontwikkeld en toegelicht aart de hand van viertype -problemen of -fouten bij de milieutaksen. Er wordt steeds vertrokken van een vereenvoudigd voorbeeld.

## TYPE I- FOUT

In de onderstaande tabel worden twee milieuproblemen weergegeven. Hiervan vertrekken worden concrete maatregelen aangegeven om aan het probleem te verhelpen. (zie tabel 1). De eerste redenering lijkt logisch, de tweede niet. Nochtans zijn beide foutief. De eerste vergissing ligt bij de vaststelling van de oorzaak: slechts een deel van de oorzaak is verantwoordelijk voor het probleem. Niet alle verplaatsingen in de stad geven aanleiding tot luchtverontreiniging. Niet elke stortactiviteit leidt tot vervuiling van het grondwater. De tweede vergissing ligt: in het bepalen van de zgn. intermediaire doelstellingen die dan tot actie zouden moeten leiden. Er wordt gestreefd naar de vermindering van de omvang van de oorzaak, maar in feite speelt men in op het meest onschuldige onderdeel ervan. Glas is bijvoorbeeld inert en leidt dus niet tot grondwaterverontreiniging. Hiermee wordt het gevaar van het werken met intermediaire doelstellingen aangetoond. Men mag zijn einddoel niet uit het oog verliezen.

Tabel 1

Probleem	oorzaak	oplossing	doelstelling	maatregel
Vervuiling	storten van afval	minder afval	minder wegwerpglas- verpakkingen	ecotaks op wegwerp- verpakking
luchtveront- reiniging	verplaatsingen in de stad	minder verplaatsingen	minder fietsen	ecotaks op fietsen

## INTERMEDIARE DOELSTELLINGEN

Bij de milieutaksen worden vaak intermediaire doelstellingen gebruikt. Een voorbeeld daarvan is de hiërarchie die werd (en wordt) vooropgesteld in dalende volgorde van milieuvriendelijkheid tussen preventie, hergebruik, recyclage en verwijdering. Deze hiërarchie is zeker belangrijk als intellectuele houvast en algemene gedragsregel, maar niet in alle gevallen leidt deze ladder tot een milieuverbetering. Zo hebben de resultaten van levenscyclusanalyses uitgewezen dat hergebruik van drankverpakkingen niet altijd beter is dan recyclage. De resultaten hangen vnl. af van het aantal rotaties (het aantal keer dat de fles terug in omloop komt) en van de transportafstand. Moeten de flessen om te kunnen worden hergebruikt een lange transportafstand afleggen, dan is recyclage vaak beter. Naarmate de transportafstand korter wordt, wordt de milieuprestatie van hergebruik ook beter dan deze van recyclage<sup>ii</sup>. Een ander voorbeeld is het hanteren van minimale recyclagepercentages waaraan bijvoorbeeld verpakkingen moeten voldoen. Het is niet ondenkbaar dat hierdoor lichte, holle verpakkingen worden vervangen door zwaardere verpakkingen (met meer gerecycleerde materialen), enkel om de recyclagevoeten te halen.

## MILIEUBELEIDSKETEN

De kern van het type 1-probleem slaat op het ontbreken van een duidelijke milieubeleidsketen. In principe zou men bij het uittekenen van milieumaatregelen moeten vertrekken van het milieuprobleem, de oorzaken en een duidelijke, cijfermatige doelstelling (b.v. het storten van huishoudelijke afvalstoffen terugbrengen met 50% tussen 1990 en 1995). Dergelijke concrete doelstellingen worden in het kader van de milieutaksen echter niet gebruikt. Op deze doelstellingen moeten vervolgens instrumenten worden ingezet, doelgericht en na afweging tussen alternatieven. Het hangt immers van het concrete milieuprobleem en van de kenmerken van de situatie af welke instrumenten het meest geschikt zijn om de gekozen milieudoelstelling te realiseren. Deze afweging werd in het kader van de milieutaksen nooit gemaakt. Men lijkt veeleer te zijn vertrokken vanuit de voorkeur voor 66n bepaald instrument, de productheffing, en heeft vervolgens toepassingsgebieden voor deze instrumenten gezocht.

## GEVOLGEN

Met het milieutaksconcept waarbij het ene product wordt belast en een ander, milieuvriendelijker alternatief niet, komt men dan snel tot een instrument dat in plaats van een doelstelling verschillende doelstellingen tegelijk moet realiseren. Niet alleen met de afvalaspecten van het product, maar ook met de effecten op lucht, water, bodem, grondstoffen, energie enz. moet dan rekening gehouden worden. Bovendien gaat men op die manier voorbij aan de instrumenten die reeds worden ingezet op andere terreinen in het milieubeleid. Als er bijvoorbeeld een goed waterkwaliteitsbeleid is met doelgerichte maatregelen zoals normen en heffingen, zullen bedrijven die veel waterverontreiniging veroomaken hogere kosten hebben om aart de normen te voldoen of om de heffingen te betalen dan bedrijven die minder waterverontreiniging veroomaken. Als die bedrijven gelijkaardige producten op de markt brengen (substituten), dan zullen - wanneer er voor de rest geen verschillen tussen deze bedrijven zijn - de producten van het schonere bedrijf goedkoper worden dan de producten van het vuilere bedrijf. Daarvoor zijn dus geen milieutaksen nodig. Dezelfde redenering kan worden gemaakt voor de (prijs)effecten van maatregelen inzake afval, lucht, bodem enz. zodat het geheel van maatregelen ertoe leidt dat vervuilende producten duurder worden dan hun schonere alternatief en dat een milieuvriendelijke herschikking van productie en consumptie plaatsvindt.

Het tegenargument van de voorstanders van het milieutaksconcept is dat ook de milieutaksen milieu- onvriendelijke producten duurder maken dan schonere alternatieven, en wel op een meer zichtbare manier. Dat is juist. Maar het punt is dat de gewenste prijseffecten ook door andere maatregelen kunnen bereikt worden. De vraag is dan welke het meest geschikt zijn: de milieutaksen die het voordeel hebben van zichtbaarheid, of andere instrumenten die als nadeel hebben dat ze minder zichtbaar werken? Hierop wordt een antwoord geformuleerd in de drie overige type- problemen.

## TYPE 2-FOUT

Er wordt weer vertrokken van een voorbeeld (zie tabel 2). Met het eerste voorbeeld lijkt niets aart de hand. Het tweede voorbeeld lijkt minder aannemelijk. Waar zit de fout?

De fout zit niet in de milieuvriendelijkheid van het alternatief. Laat ons aannemen dat het aangegeven alternatief milieuvriendelijker is. Het probleem ligt in de waardering van het alternatief. De meeste mensen hebben liever een echte tuin dan een plastic grasmat. Maar dit is een persoonlijke waardering; er bestaan kunststofgras -tuinen (nooit maaien, bijmesten of mollen).

Dit voorbeeld is wat overtrokken, maar precies hetzelfde gebeurt in feite met de eco- taksen. Recyclagepapier is inderdaad een alternatief voor papier, maar zeker niet voor alle toepassingen of voor iedereen; naar verluidt b.v. niet voor papier bestemd voor archieven, bankbiljetten, foto's enz.

Tabel 2

probleem	oorzaak	oplossing	doelstelling	maatregel
luchtverontreiniging	afval-verbranding	minder afval verbranden	minder papierafval verbranden	ecotaks op papier <i>alternatief:</i> recyclagepapier <i>hoogte:</i> gedragseffect
luchtverontreiniging	afval-verbranding	minder afval verbranden	minder tuinafval verbranden	ecotaks op gras <i>alternatief:</i> kunststofgras <i>hoogte:</i> gedragseffect

## HOOGTE VAN DE MILIEUTAKS

Het probleem ligt in het feit dat de hoogte van de ecotaks erop gericht is om kost wat kost een substitutieproces te realiseren en dat deze gedragsverandering soms niet mogelijk of zeer duur is. Binnen het ecotaksconcept zijn hierop twee reacties mogelijk: ofwel houdt men hier geen rekening mee, ofwel wordt een uitzondering gemaakt, of twee of drie enz.

## UITZONDERINGEN TOESTAAN?

In de ecotakswet wordt veelal voor deze tweede oplossing gekozen: zo wordt technisch en speciaal papier (b.v. fotopapier, bankbiljetten) vrijgesteld van milieutaks, medisch gebruik van wegwerpscheerapparaten is vrijgesteld enz. Aldus lijkt het gesignaleerde probleem met een eenvoudige regel te zijn opgelost. (Toepassingen van) producten waarvoor geen alternatief bestaat, worden vrijgesteld. Nochtans zijn aan deze werkwijze drie problemen verbonden:

1. Ten eerste is het moeilijk de uitzonderingen nauwkeurig te definiëren. Wat is medisch gebruik? Wat is technisch en speciaal papier? Voor welke pesticiden bestaat geen alternatief? Men beschikte bij de opstelling van de ecotaks wet wel over enkele voorbeelden, maar het opstellen van een volledige lijst bleek niet zo eenvoudig en werd overgelaten aan de opvolgingscommissie. Verwacht wordt dat de lijsten die de opvolgingscommissie moet opstellen zullen leiden tot een *complexe en ondoorzichtige wetgeving*. Eenzelfde product (b.v. pesticide) kan namelijk voor verschillende toepassingen worden gebruikt. Voor elk van deze toepassingen dient te worden nagegaan of er een milieuvriendelijker alternatief voorhanden is. Bovendien wordt gevreesd dat bepaalde toepassingen een vrijstelling of uitzondering zullen bekomen en andere niet, louter op basis van de mogelijkheden van de betrokkenen (tijd, personeel, geld) om een goed dossier samen te stellen. Dit blijkt overigens nu al (cf. ecotaks op papier').

2. Ten tweede: hoe meer uitzonderingen en vrijstellingen, hoe groter de *fraudemogelijkheden* en hoe groter ook de nood aan bijkomende en sluitende (en dure) *controleprocedures* en aan een strikt *toezicht*. Zo kunnen particulieren bestrijdingsmiddelen aanschaffen bij bevriende landbouwers (landbouwkundig gebruik van bestrijdingsmiddelen is vrijgesteld), kunnen geëcotakseerde producten legaal (door particulieren) of illegaal worden ingevoerd, kunnen wegwerpscheerapparaten via een omweg langs ziekenhuizen (medisch gebruik is vrijgesteld) aan de man worden gebracht enz.

3. Tussen haken: het derde probleem bij de vrijstelling van producten waarvoor geen alternatief bestaat, is dat ook zij *vervuilend* zijn. Een wegwerpscheerapparaat gebruikt in ziekenhuizen komt ook op de afvalberg terecht. Hierop wordt later dieper ingegaan. Het is belangrijk in te zien dat de oorzaak van deze vrijstellingen (en van het type 2-probleem) in feite de hoogte van het *tarief* is. In economische termen kan men zeggen dat de ecotaksen wel prijsinstrumenten zijn, maar geen marktconforme instrumenten. Prijzen hebben in een markteconomie immers een signaalfunctie. Zij weerspiegelen de betalingsbereidheid, het nut voor consumenten (dit is de vraag). Daardoor worden er geen producten gemaakt die niemand koopt. Zij weerspiegelen ook de offers, de kosten die moeten gemaakt worden om een produkt voort te brengen (dit is het aanbod). Daardoor worden er niet meer arbeid, kapitaal en grondstoffen gebruikt dan nodig om een bepaald produkt te maken. De combinatie van vraag en aanbod zorgt ervoor dat de allocatie, de verdeling over de ganse economie, van mensen, grondstoffen en geld gebeurt theoretisch met de grootste welvaart, met de minste verspilling en het grootste nut. In de milieu-economie wordt beargumenteerd dat prijzen naast betalingsbereidheid en produktiekosten ook milieukosten moeten weerspiegelen. Prijzen moeten de waarheid vertellen. Er moet dan ook een internalisering plaatsvinden van milieukosten die tot dusver extern blijven. Deze internalisering dient te gebeuren tegen een tarief gelijk aan de milieuschade, of meer pragmatisch, tegen een tarief dat de doelstelling die aan de milieuheffing ten grondslag ligt realiseert, niet hoger maar ook niet lager. In het andere geval, zoals bij de milieutaksen, komt in de plaats van een slechte marktwerking door het negeren van de milieukosten verbonden aan de productie en de consumptie, een even slechte allocatie door het negeren van de andere factoren die bij de prijsvorming een rol spelen.

### **Probleem negeren?**

In meer gewone taal komt het erop neer dat de beoordeling van een produkt niet op milieuaspecten alleen mag gebeuren. Misschien een voorbeeld om dit te illustreren. Momenteel wordt melk verpakt in tetrabriks, plastic flessen of glazen flessen. Het zou fout zijn om de beoordeling, en de prijs, van deze verpakkingen alleen op milieu-aspecten te baseren. Verpakkingen hebben immers verschillende functies. Maar zelfs als men zich beperkt tot b.v. milieu-aspecten en bewaringstermijn, zal de optimale keuze afhangen van de omstandigheden. Zo zal een hergebruikte glazen fles beter scoren in geval van relatief snelle consumptie (de bewaringstermijn is korter t.g.v. de doorzichtigheid) en korte transportafstanden. Plastic krijgt de voorkeur in geval van relatief lange afstanden (cf. gewicht) en snelle consumptie. Tetrabriks zijn de beste koop als melk voor lange tijd moet bewaard worden. Met slechts twee criteria, milieu en bewaring, zijn dus drie keuzen te rechtvaardigen. Voor individuele consumenten die in kleine appartementen wonen zal de keuze wellicht prioritair worden gemaakt op basis van de opslagmogelijkheden, en zullen tetrabriks misschien de voorkeur genieten (stapelbaar, samendrukbaar). Als de verpakking onbrandbaar moet zijn, is glas het beste. Als een fles in een rugzak moet worden vervoerd, is het best dat deze niet te veel weegt en niet breekbaar is enz. Het is duidelijk dat de ecotaksen met al deze zaken gewoon geen rekening kunnen houden, maar er tegelijkertijd rekening mee moeten houden, omdat zij anders te grote kosten of nutsverlies veroorzaken. Dit betekent meteen dat ook de tweede reactie die hiervoor werd genoemd, nl. geen rekening houden met het feit dat een alternatief niet voor iedereen of voor alle toepassingen aanvaardbaar is, niet voldoet.

### **Oplossing?**

De oplossing ligt zoals gezegd bij de bepaling van het te hanteren tarief. Wanneer dit tarief gelijk is aan de marginale milieuschade of meer pragmatisch, is afgestemd op de onderliggende concrete milieudoelstelling, is er geen reden om bepaalde producten of toepassingen van milieuheffingen vrij te stellen. Integendeel, door elke eenheid milieuschade gelijk te behandelen wordt de gewenste vermindering van de milieuvervuiling en -verstoring gerealiseerd tegen de laagste maatschappelijke kost. Dit wordt hierna verder uitgewerkt.

**Tabel 3**

Probleem	oplossing	maatregel
Uitputting	olie besparen	minder PET-flessen gebruiken of minder autorijden?

### TYPE 3-FOUT

De vraag bij de bovenstaande kader is welke maatregel u persoonlijk zou verkiezen als uw gedrag dient aan te passen. (zie tabel 3). De keuze tussen minder autorijden of minder kunststof gebruiken zal afhangen van persoon tot persoon. Als de overheid ervoor kiest om slechts één van beide maatregelen op te leggen, kan de consument niet zelf kiezen welke gedragsaanpassing voor hem het minste nutsverlies meebrengt.

### Keuze van producten

Dit is wat er gebeurt bij de milieutaksen. Als de doelstelling erin bestaat om de afvalberg te verkleinen, kan een gezin niet kiezen tussen bijvoorbeeld meer composteren of minder papier gebruiken, hoewel dit hetzelfde effect op de afvalberg zou kunnen hebben. Men kan deze redenering ook omdraaien: Waarom moet GFT-afval vrijgesteld worden van een ecotaks en papier niet? Waarom is wegwerpverpakking van wijnen niet aan een ecotaks onderworpen en wegwerpverpakkingen van bieren wel? Waarom is geneeskundig gebruik van wegwerpscheerapparaten vrijgesteld en persoonlijk gebruik niet? Waarom is het landbouwkundig gebruik van pesticiden vrijgesteld en industrieel gebruik niet? Waarom wordt hout bestemd voor papier in feite belast, en hout bestemd voor meubels niet? Naast de rechtvaardigheidsvraag houdt dit probleem een afwentelingsgevaar in. Een sprekend voorbeeld daarvan is het prijsverschil tussen loodvrije en loodhoudende benzine. Deze belastingsdifferentiatie is zeker effectief geweest in de substitutie van loodhoudende benzine door loodvrije benzine, maar er rijden wel veel meer dieselwagens rond dan 10 jaar geleden. Een ander voorbeeld vormen de verpakkingen. In feite kunnen drie soorten verpakkingen onderscheiden worden. Primaire verpakkingen bevinden zich rond het product zelf. Secundaire verpakkingen zijn verzamelverpakkingen, d.w.z. verpakkingen die producten samenhouden en waarvan de verwijdering geen gevolgen heeft voor de eigenschappen van het product. Tertiaire verpakkingen zijn verpakkingen die worden gebruikt in functie van het verladen en het vervoer. In de wet betreffende de ecotaksen wordt enkel de eerste soort geïmplementeerd. De kans is reëel dat producenten daardoor een aantal functies (b.v. schokbestendigheid) gaan overbrengen op de secundaire en tertiaire verpakking, met een toename van deze verpakkingen voor gevolg. Een derde voorbeeld zijn de wegwerpscheerapparaten. Wegwerpvullingen worden niet belast. Producenten schakelen dan ook over op wegwerpvullingen met een beperkt aantal (wegwerp-)staafjes.

### Oplossing?

Het antwoord van de milieubeweging op deze problemen is eenvoudig: alle producten moeten geleidelijk aan aan de ecotaks worden onderworpen, dus ook landbouwkundig gebruik van bestrijdingsmiddelen, verpakkingen van wijnen, detergents enz. Dit zou echter geen goede oplossing zijn. Het is beter een stap terug te zetten in het bovenstaande schema: belast in het gebruikte voorbeeld het oliegebruik. Daarmee slaat men twee vliegen in één klap:

- 1) de heffing (de milieukost - zie type 2-fout) wordt niet in arbitrair gekozen producten weerspiegeld, maar in alle producten die afleiding geven tot het milieuprobleem; dus niet alleen in verpakkingen van bier maar ook van wijn;
- 2) elke schade-eenheid wordt in principe gelijk behandeld; door een eenvormig tarief per schade-eenheid te hanteren (dat erop is gericht de vooropgestelde milieudoelstelling te realiseren - zie type 1 en 2-fout) wordt elke eenheid schade op dezelfde manier in rekening gebracht, of ze nu door de landbouw of de industrie wordt veroorzaakt.

### Gevolgen

Deze werkwijze heeft verregaande en positieve gevolgen op economisch vlak. Ten eerste laat dit toe om voor elk milieuprobleem het meest aangewezen instrument te selecteren. Zo kan dat voor olie een heffing zijn, voor geluid b.v. normen of afstandsregels. Niet alle milieuproblemen moeten immers door heffingen worden aangepakt (cf. type 1-fout). Ten tweede kan op die manier de vooropgestelde reductie van de vervuiling gebeuren waar dat op maatschappelijk niveau het minste kost (statische efficiëntie). Door bepaalde sectoren of producten die mede oorzaak zijn van de te bestrijden vervuiling of verstoring vrij te stellen of door verschillende tarieven toe te passen voor dezelfde schade is de welvaart altijd slechter af. Dit betekent dat men in principe geen vrijstellingen hoeft toe te kennen, op voorwaarde dat de tarieven de marginale milieuschade weerspiegelen (zie type 2-fout). Een vrijstelling komt immers ten goede aan een beperkte groep ten

koste van de welvaart van de ganse bevolking (hierbij past wel enige nuancering: zo wordt er van uitgegaan dat er geen inkomensverschillen zijn of als die er zijn, dat deze via een herverdelingsbeleid worden gecorrigeerd; er wordt ook van uitgegaan dat andere landen een milieubeleid voeren (geen problemen van internationale concurrentie), of dat in het andere geval de fiscale druk wordt verlaagd. Deze overwegingen zijn heel belangrijk, maar raken in feite de kern van de zaak niet).

Ten derde blijft een maximale stimulans en een maximale vrijheid bestaan voor producenten om milieuvriendelijker technieken te zoeken en ook toe te passen. Het gebruik van emissiereducerende technieken (b.v. waterzuivering, good housekeeping .... ) wordt vertaald in lagere heffingen en dus lagere kosten (dynamische efficiëntie). Heffingen die aangrijpen bij produkten bezitten deze eigenschap veel minder. Er bestaat immers geen stimulans om een geëcotakseerd produkt (b.v. niet-gerecycleerd papier) op een schonere manier te produceren. Aldus bestaat het gevaar dat interessante zuiveringsmogelijkheden nooit zullen worden benut.

## Conclusie

De conclusie van het type 3 - probleem is eenvoudig: een instrument moet bij voorkeur aangrijpen bij de bron van de verontreiniging of verstoring. De band tussen het aangrijpingspunt en de te realiseren milieudoelstelling (het milieuprobleem) moet zo groot mogelijk zijn. Dat levert de beste milieuresultaten tegen de laagste kosten. (Dit is in feite ook reeds de conclusie van het type 4 probleem.)

## TYPE 4-FOUT

Tabel 4 toont het type 4-probleem.

Bij deze tabel kunnen twee mogelijke problemen worden aangestipt. Het eerste probleem is of het alternatief waarvan men beweert dat het milieuvriendelijker is ook in de realiteit in alle gevallen milieuvriendelijker is. Wanneer dit inderdaad het geval is, is het tweede probleem of het schonere alternatief ook het meest schone is. Met deze vragen wordt in feite het hart van de ecotaksen geraakt. De filosofie van de ecotaksen is immers dat er steeds een milieuvriendelijk alternatief is en moet zijn.

Tabel 4

<u>Probleemproduct</u>	<u>beter alternatief</u>	<u>beter alternatief</u>
Wegwerpfles Papier	hergebruik/recyclage recyclagepapier	zelftapsysteem minder papier gebruiken

## De milieuvriendelijkheid van het alternatief

Wat het eerste probleem betreft, kan worden verwezen naar de uiteenlopende resultaten van milieubalansen. Deze zijn wellicht voor een deel te verklaren door verschillende uitgangspunten, verschillen in het gebruikte cijfermateriaal, enz. Het probleem ligt echter dieper. Milieubalansen hebben immers uitgewezen dat naargelang eenzelfde produkt een verschillend productie-, distributie- of consumptieproces doorloopt, verschillende resultaten qua milieu-impact worden bekomen, en meer nog, dat het verschil tussen soortgelijke produkten belangrijker kan zijn dan wanneer men ze vergelijkt met hun alternatieven. Alles hangt af van de omstandigheden. Een eenvoudig voorbeeld daarvan is het transport. Afhankelijk van de afstand tussen producent en consument kan het voordeel van hergebruik omslaan in een voordeel voor recyclage.

Een ander voorbeeld is het energiegebruik. Zo zou het recycleren van papier minder energie vergen dan het aanmaken van nieuw papier. Maar is recyclagepapier daarom beter? Niet als de energie voor de recyclage wordt gewonnen uit de verbranding van steenkool en de energie gebruikt voor de aanmaak van nieuw papier afkomstig is van waterkracht. Wat het tweede probleem betreft spreken de voorbeelden voor zich. Men moet door het nul-tarief niet suggereren dat het van milieutaks vrijgestelde alternatief de beste koop is. Op die manier wordt het betere snel de vijand van het goede.

## Oplossing?

Zo komen we terug bij de oplossingen voor de 3 vorige type-fouten. Instrumenten moeten zo veel mogelijk aangrijpen bij de bron (type 3). Op die manier zou papier gemaakt op basis van waterkracht goedkoper kunnen worden dan recyclagepapier. Dat is dan geen probleem, integendeel, de prijzen vertellen dan de waarheid. Als dergelijke instrumenten worden ingezet op het ganse spectrum van milieuproblemen en de gehanteerde tarieven op het realiseren van milieudoelstellingen (milieuschade) gericht zijn (type 2), dan zullen op termijn onvermijdelijk schonere produkten goedkoper worden dan hun (werkelijk) vuilere alternatieven. Daarvoor zijn dus geen ecotaksen nodig (type 1).

Tabel 5

	Probleem	Alternatief
Type 1	keuze van doelstellingen Secundair en intermediair	milieubeleidsketen en instrumentenkeuze
Type 2	keuze tarief Gedragseffect	richten op milieuschade/ milieudoelstelling
Type 3	keuze producten, arbitrair	brongericht/alle produkten
Type 4	keuze alternatieven milieuvriendelijker	brongericht/ alle milieuproblemen

### Voorlopig besluit

In de tabel 5 worden de vier type-fouten en hun 'alternatief' bondig samengevat.

### Slotopmerking

1. Ten eerste werden hiervoor de ecotaksen op batterijen en industriële verpakkingen nergens als voorbeeld gebruikt. Dit is geen toeval. Sommige milieuproblemen manifesteren zich pas nadat het produkt is verbruikt. Deze milieukosten zijn niet in de prijzen verrekend, maar moeten door de consument worden betaald. In principe is dat geen probleem, want de consument zal, wanneer hem werkelijke afvalkosten worden aangerekend, deze kosten zelf incalculeren in zijn aankoopgedrag. Een andere mogelijkheid is een terugnameplicht/teruggaverecht, eventueel gecombineerd met een statiegeldsysteem. Dan worden de milieukosten wel in de prijzengeïnternaliseerd. Het speelt dan in feite geen rol of de teruggegeven produkten worden gerecycleerd dan wel gestort of verbrand, op voorwaarde dat de verwijderingskosten juist zijn. Dergelijke regeling is in principe mogelijk bij de ecotaks op gebruikte batterijen en industriële verpakkingen. Daarom zijn deze in principe wel 'beter' dan de overige milieutaksen.

2. Ten tweede is met het voorgaande niet gezegd dat produktheffingen geen goede instrumenten kunnen zijn. Er zijn immers ook milieuproblemen verbonden aan consumptiefase zelf. Het is duidelijk dat ook deze niet in de prijzen worden verrekend door andere instrumenten. Daarvoor kunnen produktheffingen worden ingezet, maar van een ander type dan de ecotaksen. Misschien twee voorbeelden ter illustratie. Verbranding van fossiele brandstoffen leidt b.v. tot CO<sub>2</sub>-uitstoot en tot klimaatwijziging. Een produktheffing op fossiele brandstoffen in functie van hun koolstofinhoud en met een tarief dat gericht is op het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen kan dan een goed instrument zijn (cf. de vier type-fouten: deze worden hier niet gemaakt). Een tweede voorbeeld vormt de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS). Wanneer daarvoor reductiedoelstellingen zijn opgesteld, zou een produktheffing op verven in functie van hun gehalte aan VOS (naast instrumenten gericht op andere bronnen) deze doelstelling mee kunnen realiseren.

3. Ten derde werd in het voorgaande komaf gemaakt met een aantal hardnekkige misverstanden zoals de noodzaak aan een alternatief (dit is niet nodig, ook gewoon minder consumeren kan aangewezen zijn, vgl. met de accijns op tabak), de wenselijkheid om het milieuvriendelijke alternatief vrij te stellen van milieuheffing, ook bekend onder de slagzin "de beste ecotaks is degene die men niet betaalt" (de beste milieuheffing is diegene die men wel betaalt, d.w.z. diegene zonder onderscheid drukt op elk vervuilend gedrag), de verwachtingen dat de inkomsten uit regulerende heffingen snel zullen opdrogen (dit is enkel zo wanneer de prijsgevoeligheid groot is en het alternatief niet wordt belast), en tenslotte de overtuiging dat milieubalansen die de levensloop van produkten van de wieg tot het graf analyseren noodzakelijk zijn voor de toepassing van produktheffingen (voor de invoering van een VOS-heffing op verven is bv. niet nodig te weten hoeveel watervervuiling die productie of het gebruik van verven veroorzaakt). Hieraan kan nog een misverstand worden toegevoegd. Dat in het voorgaande op geen enkele plaats een uitspraak is gedaan over hoe de inkomsten moeten worden besteed, is evenmin toevallig. Het is namelijk voor de realisatie van de milieudoelstellingen geenszins noodzakelijk dat de inkomsten die de overheid verkrijgt uit regulerende milieuheffingen aan het milieubeleid worden besteed.

### Besluit

Economen hebben zeker niet meer spreekrecht dan andere deelnemers aan het maatschappelijk debat over de ecotaks. Vanuit deze invalshoek heeft dit artikel enkel tot doel de discussie rond de opportuniteit van de ecotaksen te stofferen met enkele kritische bemerkingen. Vanuit een (strikt) economisch-theoretisch perspectief zijn de ecotaksen geen goede instrumenten. De ecotaksen hebben nochtans een verdienste die hier onvoldoende is belicht, m.n. hun symbolisch karakter en hun mobiliserend effect. Het voorgaande betekent dat de ecotaksen vanuit een maatschappelijk-cultureel oogpunt nuttig werk kunnen leveren op korte termijn, maar dat bij een bredere toepassing van het huidige ecotaks-concept voorbehoud moet worden gemaakt. Een goed milieubeleid vraagt een doelstellingen- en instrumentenkeuze met meer aandacht voor kosten, baten en efficiëntie.

## **Bibliografie**

DE CAEVEL, Bernard. *LCA als beleidsinstrument*. Antwerpen, Energik, 10 juni 1993.

DE CAEVEL, Bernard. *Milieu-aspecten van zuivelverpakkingen*. Brussel, VUB, 10 september 1993.

EMSA. *De milieubalansmethodologie toegepast op de milieutaksproblematiek*. Brussel, EMSA Europe, 29 juni 1993.

FIELDS, Barry C. *Environmental economics*. An introduction. New York, McCraw-Hill.

## **Voetnoten**

Peter Van Humbeeck is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij dankt Kurt Deketelaere, Geert Jennes en Ria Van Peer voor hun aanmerkingen. Dit artikel is geschreven ten persoonlijke titel.

---