

## DE TOEKOMST VAN HET VLAAMS MILIEUHEFFINGENBELEID VOLGENS DE SERV

Peter Van Humbeeck – VODO studiedag 16 februari 2001 – Brussel

---

### **inleiding**

De timing van deze studiedag kan niet beter zijn. Na jaren van wanbeleid of non-beleid is er eindelijk uitzicht op vernieuwing en verbetering van het Vlaamse milieueffingenbeleid. Ik denk dat ik zonder blozen mag stellen dat de SERV daar mee heeft voor gezorgd. De analyse en voorstellen van de SERV in de eerste helft van de jaren '90 waren duidelijk de belangrijkste inspiratiebron voor de resolutie van het Vlaams Parlement over de financiering van het milieubeleid uit 1997, een resolutie die ook vandaag nog een centrale plaats inneemt in regeerakkoorden en beleidsnota's. Ik ben dan ook blij dat ik hier vandaag mag spreken over de toekomst van het Vlaams milieueffingenbeleid volgens de SERV.

Voor een aantal mensen ga ik waarschijnlijk niets nieuws vertellen, omdat ik denk dat de rapporten en analyses die we hebben gemaakt in 1992 en 1995 vandaag nog altijd actueel zijn. Met andere woorden: er is op 10 jaar tijd *eigenlijk* niks veranderd.

Voor een stuk is dat het gevolg van een gebrek aan politieke wil. Hervormingen leveren altijd winnaars en verliezers op, maar zeker bij milieueffingen is het goed zichtbaar wie wint en wie verliest. Het volstaat een tabelletje te maken met een kolom voor en een kolom na en een kolom met plus- en mintekens en het spel zit op de wagen.

Voor een ander stuk heeft de inertie dat te maken met de financieringsstructuur die men in 1991 heeft opgezet, waardoor het milieueffingenbeleid de facto gedictieerd wordt door het begrotingsbeleid. Dàar zit een groot stuk van de knoop. Het is inderdaad zo dat de memorie van toelichting bij de uitgavenbegroting dikwijls meer vertelde over de achtergrond van bepaalde beslissingen, dan de memorie van toelichting bij de programmadecreten waarin de wijzigingen van de milieueffingen werden doorgevoerd. Of om een vroegere kabinetschef te citeren: *“ge moet er niet achter zoeken, want achter de milieueffingen zit ook geen visie, milieueffingen zijn het resultaat van nachtelijke begrotingsbesprekingen”*. Je kan trouwens aan de hand van de evolutie van de tarieven van de milieueffingen zien in welke jaren er verkiezingen zijn geweest.

Ik denk dan ook dat het niet veel zin heeft om het hier nu te hebben over verkeerde heffingsformules of formules die nergens op gebaseerd zijn, of over foute omzettingcoëfficiënten, sociale correcties, economische correcties, en vrijstellingen of over mogelijke nieuwe heffingen. Dat zijn volgens mij uiteindelijk allemaal details waarover al te veel studies op het verkeerde moment en door de verkeerde personen zijn gemaakt. Er is namelijk iets fundamenteels verkeerd met het heffingenbeleid. Wat er nodig is, is een discussie over de hoofdzaken en daar wil ik het over hebben.

### **Inhoud**

Wat ik ga doen is jullie stap voor stap meenemen in het denkkader dat we op het Secretariaat van de SERV gebruiken als basis voor de analyse van het heffingenbeleid. Deze dia geeft het denkkader weer dat ik zou willen overlopen. U moet u geen zorgen maken, er is niks mis met uw zicht en ook niet met de dia want op dit moment is het niet de bedoeling dat jullie alles kunnen lezen wat daar op staat. Het is gewoon de bedoeling even de structuur aan te geven van wat ik ga vertellen.

Ik ga vertrekken bij de klassieke milieu-economische literatuur over milieueffingen. Deze staat aan de linkerkant en gaat over kosten en baten. Deze inzichten vormen de basis, maar zijn uiteindelijk ook beperkt als het over milieueffingen gaat. Naast de milieu-economische theorie heb je namelijk ook dingen nodig uit de fiscale theorie. Deze staat aan de rechterkant en gaat over inkomsten en uitgaven.

Beide stromingen komen samen in het economische principe “de vervuiler betaalt”, waarvan ik zal uitleggen wat dit wel en niet inhoudt.

Daarna zal ik een overzicht geven van hoe het milieueffingenbeleid er in zijn hoofdzaken zou moeten uitzien, en zal ik dit vergelijken met de huidige situatie in Vlaanderen.

Ik besluit met een besluit.

## **Denkkader**

Eerst naar de theorie. Misschien vooraf: laat u niet afschrikken door de namen, de data en de grafiekjes die op de dia's zullen staan. Ik ga daar niet op in, maar ik dacht dat het misschien interessant is om beter te kunnen volgen als u deze dingen al eens eerder hebt gezien, of als u ze later eens zou tegenkomen.

## **Milieu-economische theorie**

Milieuheffingen hebben alles te maken met prijzen. In een markteconomie hebben prijzen een belangrijke signaalfunctie. Zij vertellen aan consumenten wat het kost om een bepaald product te maken, en vertellen aan de producent wat consumenten bereid zijn te betalen voor het product dat zij maken. De grootste welvaart wordt bereikt wanneer de marginale opbrengst of de marktprijs gelijk is aan de marginale kost.

Maar niet alle kosten om een product te maken zitten automatisch in de productiekost. Schade die wordt veroorzaakt aan milieu en natuur, gezondheid, landbouw, gebouwen zijn voorbeelden van kosten die in een markteconomie normaal niet in de productiekost en dus de prijs zijn opgenomen. Omdat er niet voor betaald wordt, wordt er ook te veel milieu gebruikt en is er een milieuprobleem. Deze externe kosten moeten daarom worden geïnternaliseerd, zodat de prijs van goederen en diensten overeenkomt met de marginale sociale kost in plaats van alleen met de marginale private kost. Dat is mogelijk via een heffing gelijk aan de monetaire waarde van de milieuschade in het punt waar de reductie van de vervuiling optimaal is.

Dit is kort gezegd in de praktijk niet te doen. Maar dit betekent niet dat milieuheffingen geen zin hebben. Als we uitgaan van een vooropgestelde milieudoelstelling die moet worden gehaald, zijn heffingen superieur omdat ze toelaten die doelstelling te halen tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kost.

Maar dit betekent niet dat milieuheffingen in alle gevallen het beste zijn. Er zijn andere instrumenten die hetzelfde resultaat kunnen opleveren en er zijn ook andere maatschappelijke en politieke overwegingen naast economische efficiëntie waarmee men rekening moet houden. Afhankelijk van de situatie is een heffing een goed of een minder goed beleidsinstrument.

Milieuheffingen van deze soort noemt men in het Nederlands gewoonlijk regulerende milieuheffingen.

## **Fiscale theorie**

Na deze superkorte introductie in de milieu-economie een even korte introductie in de fiscale theorie.

De fiscale theorie van optimale belastingheffing hanteert een eenvoudige regel, namelijk fiscale neutraliteit. (Dat is tussen haken iets anders dan budgettaire neutraliteit of het niet verhogen van de belastingdruk). Met fiscale neutraliteit bedoelt men dat een belasting het marktmechanisme zo weinig mogelijk zou mogen verstoren. Een fiscaal neutrale belasting tast wel de koopkracht aan, maar wijzigt de relatieve prijzen van de productiefactoren en van goederen en diensten op de markt niet. Bij neutrale belastingen treden er dus geen efficiëntieverliezen op. Niet-neutrale belastingen beïnvloeden de relatieve prijzen wél, waardoor een extra welvaartsverlies ontstaat. Het bekendste voorbeeld zijn belastingen op arbeid die de loonkosten verhogen en de vraag naar arbeid doen dalen.

Aan de andere kant hebben we daarnet gezien dat de marktprijzen de totale sociale kosten niet correct weergeven. Wanneer dan bestaande distortieve belastingen zoals belastingen op arbeid worden vervangen door milieubelastingen, levert dit in plaats van een extra welvaartsverlies een extra welvaartswinst op.

Hierop is de idee van een dubbel dividend en van een ecotaks gebaseerd, en dan bedoel ik voor alle duidelijkheid een ecologische belastinghervorming en niet de federale (en hopelijk binnenkort nog altijd federale) milieutaksen want dat is een gans ander verhaal. Ik wil er wel nog bij vermelden dat recent onderzoek heeft uitgewezen dat een "dubbel dividend" zeker geen automatisme is. Met andere woorden: niet elke ecologische belastinghervorming leidt tot welvaartswinst of meer werkgelegenheid.

Een ander belangrijk element uit de fiscale theorie is het onderscheid tussen het profijtbeginsel en het draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel stelt dat iemand moet bijdragen tot de dekking van de

overheidsuitgaven in verhouding tot zijn draagkracht of betaalkracht. Het profijtbeginsel is gebaseerd op wat men noemt ruilrechtvaardigheid en stelt dat iemand moet betalen in functie van zijn nut of zijn gebruik van bepaalde overheidsprestaties. Een voorwaarde voor toepassing ervan is wel dat er sprake is van een ruil, m.a.w. dat men een onderscheid kan maken tussen gebruikers en niet-gebruikers en liefst ook tussen intensieve gebruikers en minder intensieve gebruikers. Als dat mogelijk is, kan men retributies of contributies toepassen. Anders spreekt men van belastingen.

Er zijn goede redenen om gebruik te maken van retributies of contributies. De reden heeft te maken met rantsoenering en optimale schaal. Het belang daarvan zie je elke dag in de Brusselse metro. Mensen die vroeger te voet gingen maar nu kunnen genieten van gratis openbaar vervoer, nemen nu de metro en zorgen voor overvolle metrostellen tijdens de spits. Als de MIVB daarvoor extra stellen inzet of aankoopt zijn we helemaal ver van huis.

Optimale rantsoenering en optimale schaal is het terrein van de publieke prijstheorie, en die stelt dat daarvoor prijzen moeten gebaseerd zijn op de marginale kosten. Voor een RWZI bijvoorbeeld betekent dit dat het heffingstarief per parameter, bv. voor BOD, gelijk moet zijn aan de zuiveringskost van een bijkomende eenheid BOD. Maar er zijn ook andere prijszettingmethoden die kunnen worden gebruikt, allemaal met voor- en nadelen.

### **De vervuiler betaalt**

“De vervuiler betaalt” vormt zowel de beleidsmatige vertaling van de theoretische discussies over internalisering van externe effecten (de linkerkant), als een normatieve keuze op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen, nl. ruilrechtvaardigheid (de rechterkant). Het zegt in feite: je moet de milieukosten of milieu-uitgaven toerekenen aan wie ze veroorzaakt. Maar daar stopt het niet: het uiteindelijke doel of effect daarvan is een verandering van de relatieve prijzen, zodat er een milieuvriendelijke herschikking van de productie en consumptie tot stand komt. Wie minder kosten of uitgaven veroorzaakt moet minder betalen en zal daardoor meer kunnen verkopen.

Ik wil hierbij vier opmerkingen maken.

Ten eerste zegt het principe de vervuiler betaalt niet dat men altijd of zo veel mogelijk heffingen moet gebruiken. De vervuiler betaalt heeft niets te maken met een superioriteit van heffingen als milieubeleidsinstrument of als financieringsinstrument of zo. Aan de linkerkant hebben we daarnet al gezien dat andere instrumenten soms beter zijn dan milieuheffingen om bepaalde milieudoelstellingen te bereiken. Aan de rechterkant hebben we daarnet gezegd dat een retributie of contributie een zekere ruil veronderstelt. Het principe de vervuiler betaalt zegt dus niet dat men zoveel mogelijk milieu-uitgaven uit milieuheffingen moet betalen.

Een tweede opmerking is dat het principe de vervuiler betaalt niets zegt over de besteding van de heffingsopbrengsten. Dat is voor dat principe inderdaad bijzaak. Het prijseffect primeert. Aan de linkerkant zegt de theorie dat men kan doen met het geld wat men wil, zolang men het geld maar niet verkwist, want dan is het geen gewone transfert van middelen meer maar een welvaartsverlies, en zolang men het prijseffect maar niet teniet doet of tegenwerkt. Maar voor de rest kan je het uitgeven aan milieubeleid, of aan onderwijs, of aan sociale of economische compensaties of aan gelijk wat. De enige uitzondering is als het om omvangrijke opbrengsten gaat, zoals bij een koolstofheffing: dan worden de opbrengsten best worden gebruikt om andere belastingen te verlagen.

De rechterkant is explicieter over de besteding van het geld. Omdat er bij retributies of contributies altijd sprake is van een tegensprestatie, een ruil, is het logisch dat de inkomsten ook gaan naar de financiering van die tegensprestatie, dus bv. naar afvalwaterzuivering, drinkwatervoorziening of zo. Voor alle andere milieuheffingen geldt het non-affectatiebeginsel. Dat betekent dat deze middelen best niet worden opzij gezet in een apart potje om milieu-uitgaven mee te financieren, maar in de algemene middelen terecht zouden moeten komen. Dan vermijdt men dat milieuheffingen worden gedecteerd door de evolutie van de milieu-uitgaven, en dus ondoelmatig en onvoorspelbaar worden, en vermijdt men omgekeerd dat de milieu-uitgaven worden gedecteerd door wat milieuheffingen opbrengen en deze uitgaven dus te hoog of te laag liggen. Dit is een basisprincipe van goede openbare financiën.

Ten derde: men moet kiezen tussen de linkerkant en de rechterkant. Ofwel kiest men voor regulerende heffingen en zijn de inkomsten bijzaak. Ofwel kiest men voor financierende heffingen en

is de vermindering van de milieuvervuiling bijzaak. Allebei kan niet zonder dat het ene ten koste van het andere gaat.

Ten vierde: prijzen zouden uiteindelijk samengesteld moeten zijn uit een gedeelte vergoeding voor productiefactoren op de traditionele markt en een gedeelte vergoeding voor milieugebruik. Het is belangrijk om ook die twee dingen uit mekaar te houden, en ervoor te zorgen dat beide componenten correct zijn. M.a.w. niet alleen de hoogte van de prijs is belangrijk, ook de samenstelling. Als hoge brandstofprijzen, hoge waterprijzen of hoge afvalprijzen het gevolg zijn van monopolietoestanden dan moeten we dat niet toejuichen of tolereren omdat hoge prijzen goed zijn voor het milieu, maar dan moeten we daar iets aan doen. Hogere prijzen moeten we bereiken via internalisering en niet via beperking van de concurrentie.

### **Overzicht**

Voilà, als we al deze dingen proberen samen te brengen dan krijg je iets als het volgend schema, dat een vereenvoudigde voorstelling geeft van de relatie tussen milieubeleid, budgettaire beleid en de plaats van milieuheffingen daarbinnen.

Ik begin onderaan bij het milieubeleid, dat voor het bereiken van de doelstellingen verschillende instrumenten kan inzetten, waaronder regulerende milieuheffingen, maar ook collectieve voorzieningen zoals waterzuiveringsstations. Al die zaken vragen overheidsuitgaven. Een gedeelte van die uitgaven nl. de collectieve voorzieningen, zijn toewijsbaar aan bepaalde groepen, aan veroorzakers, en aan hen vraagt men best een prijs, een retributie of contributie. De andere dingen worden best uit algemene middelen gefinancierd omdat er geen ruil aan te pas komt. Die algemene middelen komen uit traditionele belastingen, leningen, enz. maar ook uit regulerende milieuheffingen en eventueel ook uit ecotaksen of belastingen met een bepaald milieugebruik als heffingsgrondslag.

Er is wel meer over te vertellen, en er kunnen hier en daar ook uitzonderingen nodig zijn (ik verwijfs daarvoor naar de theorie van de politieke economie), maar dat is kort gezegd toch het basisschema dat we met de SERV hebben voorgesteld en tot nader order nog altijd gebruiken.

### **Huidige situatie in Vlaanderen**

De huidige situatie in Vlaanderen is totaal maar dan ook totaal anders.

Om te beginnen: wij kennen geen regulerende heffingen en geen retributies of contributies. Onze heffingen zijn een allegaartje van vanalles.

Ten tweede: onze heffingen worden niet door het milieubeleid bepaald maar door het budgettaire beleid: de peilen lopen van boven naar beneden en niet omgekeerd. Het gaat simpel gezegd zo: ieder jaar worden de uitgaven vastgelegd, wordt beslist hoeveel er uit de algemene uitgavenbegroting zal worden betaald en hoeveel uit het Mina-fonds, hoe groot de dotatie aan het Mina-fonds zal zijn en hoeveel de heffingen moeten opbrengen. In laatste instantie wordt dan beslist over de heffingen zelf.

Ten derde: onze heffingen zijn totaal onvoorspelbaar. Want de schotten in KLEUR aangegeven liggen niet vast. Er zijn in het verleden heel uitlopende criteria gebruikt voor de bepaling van het aandeel van het Mina-fonds en het aandeel van de dotatie in het Mina-fonds. Wat dat laatste betreft bijvoorbeeld: een 50-50 verhouding tussen heffingen en dotatie, een begrenzing van de dotatie tot de algemene groeivoet van de totale begroting, een gelijk stijgingspercentage, enz. Je kan ook moeilijk zeggen dat deze criteria een wetenschappelijke of objectieve basis hebben. Het zijn puur politieke en budgettaire criteria. Een over de criteria die soms zijn gebruikt bij de keuze om een bepaalde heffing te verhogen en een andere niet zwijg ik beter in het openbaar.

De resolutie van het Vlaams parlement uit 1997 heeft die praktijken stilgelegd en gevraagd naar hervormingen, maar sindsdien is er weinig of niets meer gebeurd in heffingenland.

Zoals ik het begin zei heeft het denk ik niet veel zin om te beginnen sleutelen aan de bestaande heffingstarieven of heffingstarieven of te beginnen over nieuwe heffingen als men niets doet aan de basisfilosofie van de milieuheffingen in Vlaanderen, want die slaat echt nergens op. Er is vanalles mis, en het grootste probleem is dat heffingenbeleid wordt gedictieerd wordt door het begrotingsbeleid en niet wordt bepaald door het milieubeleid. Om daar toch nog één concreet voorbeeldje van te geven: Aquafin betaalt geen afvalwaterheffing op zijn lozingen omdat dat een vestzak

broekzakoperatie zou zijn omdat de inkomsten van de afvalwaterheffing in het mina-fonds terecht komen en Aquafin uit het mina-fonds wordt betaald, en er zou tussen haakjes via de BTW ook wat aan de vingers van de federale overheid blijven hangen. Dus opnieuw een puur budgettaire redenering die milieu-economisch geen steek houdt.

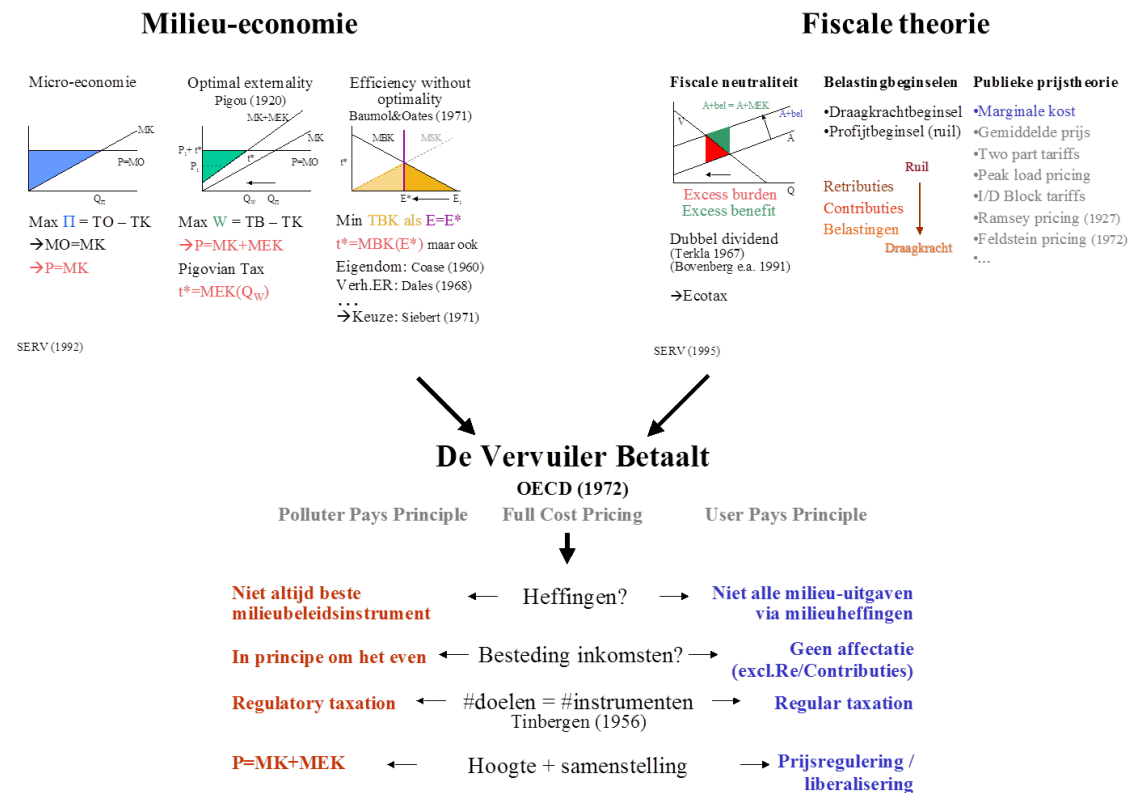
### Besluit

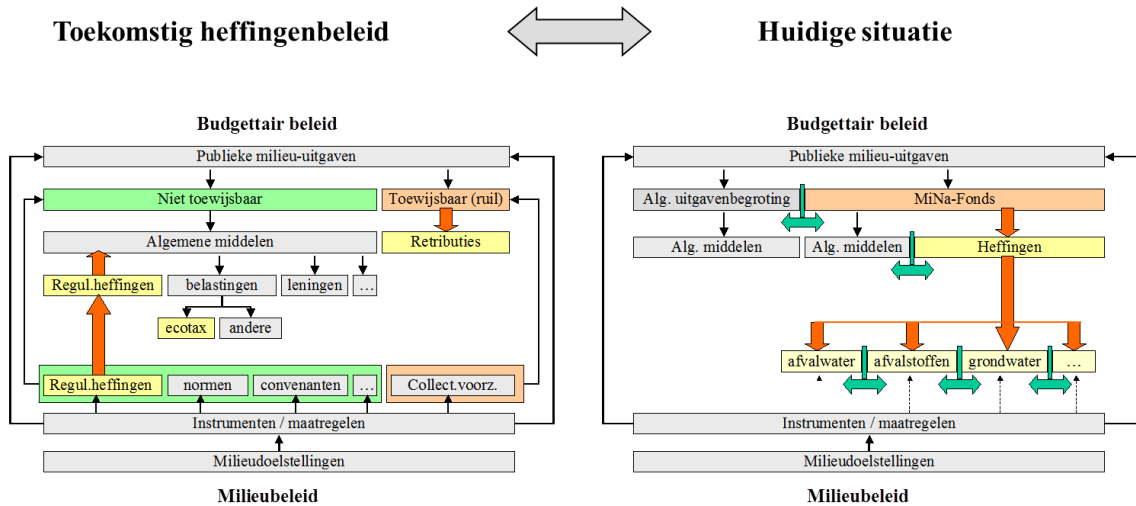
Ik ga afronden met twee suggesties naar het beleid toe die misschien voor de hand liggen, maar ik zeg ze toch maar.

- Ten eerste: zorg voor een goede wetenschappelijke onderbouwing. Niemand betaalt graag belastingen, maar ik ben ervan overtuigd dat als men kan uitleggen waarom een bepaalde milieuheffing nodig is en wat de bedoeling is en als men kan aantonen dat ze goed ineens zit, men met de glimlach betaalt als ge verstaat wat ik bedoel.
- Ten tweede: leg het uit en ga in debat. Ik heb al gezegd dat de winnaars en verliezers van een hervorming in het milieubeleid waarschijnlijk nergens zo duidelijk zijn als bij een hervorming van het heffingenbeleid. Daarom is het zo belangrijk om daarover actief in dialoog te treden.

Wij hebben er alle vertrouwen in dat minister en haar kabinetmedewerkers dit ook zullen doen.

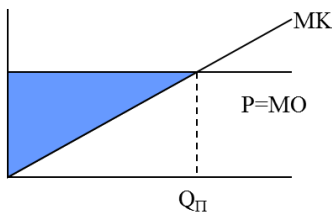
### Figuren en slides





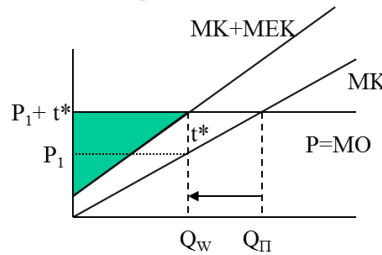
**Milieu-economische theorie:  
over kosten en baten, optimale externaliteit, en internalisering**

Micro-economie



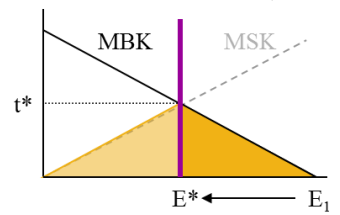
Max  $\Pi = TO - TK$   
 $\rightarrow MO = MK$   
 $\rightarrow P = MK$

Optimal externality  
Pigou (1920)



Max  $W = TB - TK$   
 $\rightarrow P = MK + MEK$   
 Pigovian Tax  
 $t^* = MEK(Q_w)$

Efficiency without  
optimality  
Baumol & Oates (1971)

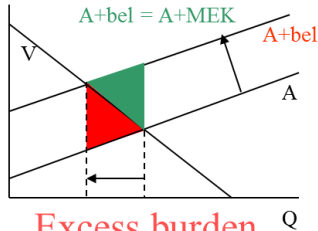


Min  $TBK$  als  $E = E^*$   
 $t^* = MBK(E^*)$  maar ook  
 Eigendom: Coase (1960)  
 Verh.ER: Dales (1968)  
 $\dots$   
 $\rightarrow$  Keuze: Siebert (1971)

SERV (1992)

**Fiscale theorie:  
over inkomsten en uitgaven, en optimale belastingheffing**

Fiscale neutraliteit



Excess burden  
Excess benefit

Dubbel dividend  
(Terkla 1967)  
(Bovenberg e.a. 1991)

→ Ecotax

Belastingbeginselen

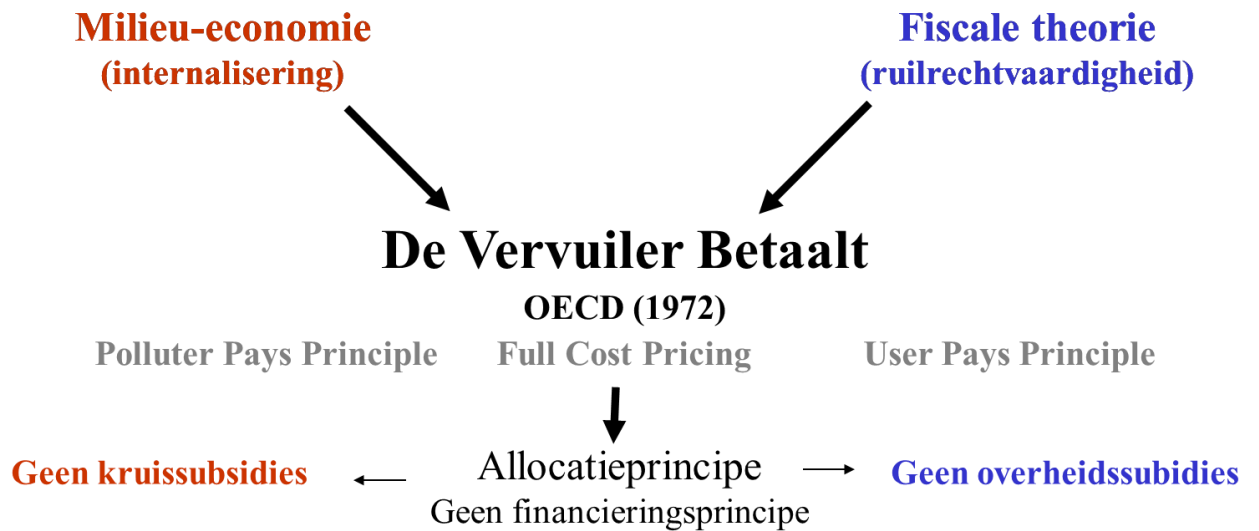
- Draagkrachtbeginsel
- Profijtbeginsel (ruil)



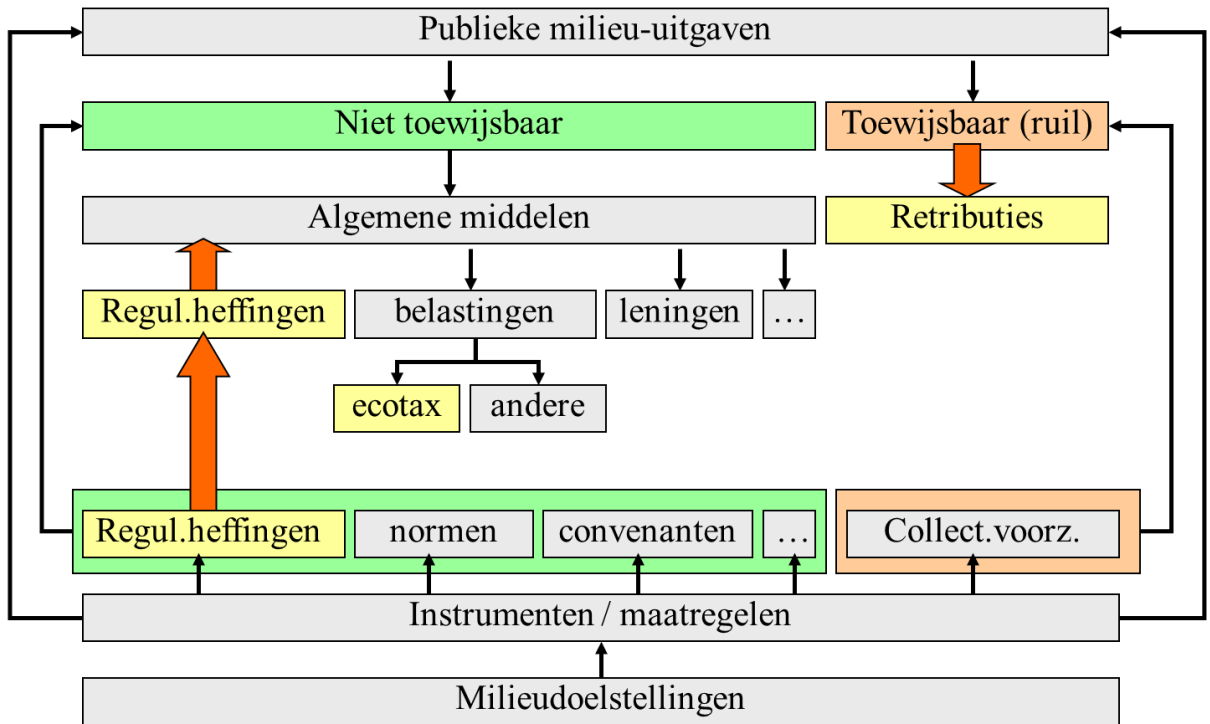
Publieke prijstheorie

- Marginale kost
- Gemiddelde prijs
- Two part tariffs
- Peak load pricing
- I/D Block tariffs
- Ramsey pricing (1927)
- Feldstein pricing (1972)
- ...

SERV (1995)



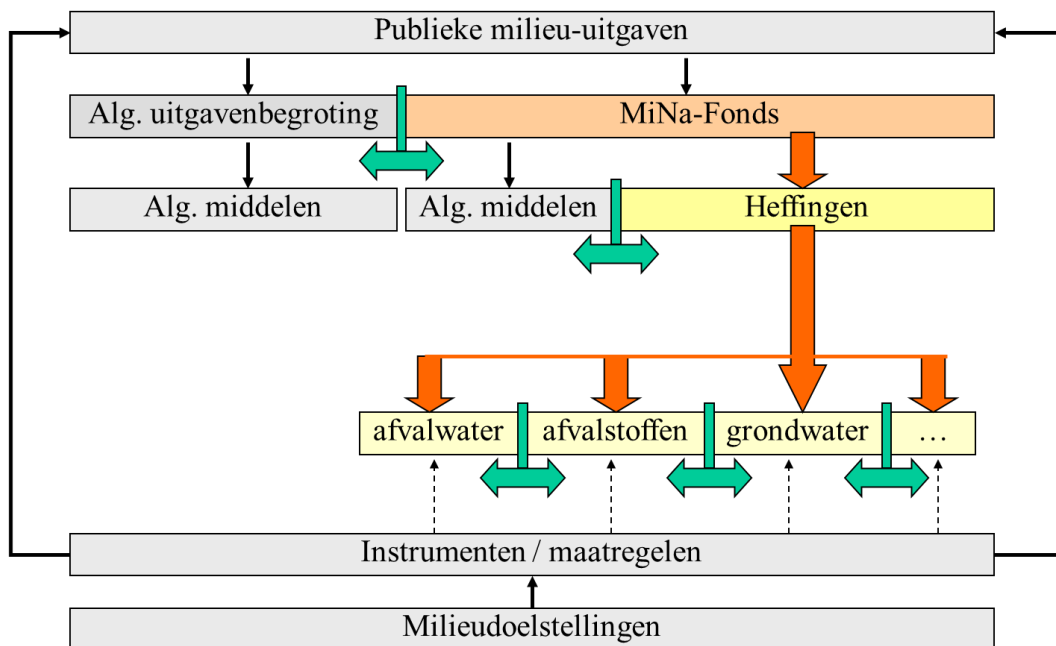
## Budgettair beleid



## Milieubeleid

Pijlen geven oorzaak-gevolg relatie weer

## Budgettair beleid



## Milieubeleid

Verticale pijlen geven oorzaak-gevolg relatie weer