

Fiscale heffingen in de agrarische sector

Frank Ingelaat

Informatie- en KennisCentrum Landbouw/Ede, augustus 1999

© 1999 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IKC-Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 30 exemplaren

Samenstelling Frank Ingelaat

Druk Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Facilitaire Dienst

Voorwoord

In de kabinetsnota "Belastingen in de 21^e eeuw" is als uitgangspunt gekozen dat een verhoging van de milieubelasting een bijdrage kan leveren aan een duurzame ontwikkeling van onze economie. De nota stelt tevens dat de opbrengsten van de milieuheffingen teruggesluisd worden naar de sectoren en ingezet kunnen worden ter stimulering van milieuvriendelijke productiewijzen.

De eerste fase van het project "Heffen en Terugsluizen in de Landbouw" moet inzicht geven in de mogelijkheden en de gevolgen van verschillende milieuheffingen voor de landbouw. Bij deze studie is nagegaan welke invloed bestaande heffingen hebben gehad op het gedrag van ondernemers.

In de tweede fase wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor het terugsluizen van de opbrengst om daarmee een duurzame ontwikkeling van de landbouw te bevorderen. Dit rapport is het verslag van de eerste fase.

Het project is uitgevoerd op verzoek van ir H.Wierenga, hoofd Economie en Structuur van de Directie Landbouw. De begeleider van het project was ir. F. Germs. Namens het IKC-L was ir. A van Winden verantwoordelijk voor dit project.

Ir. H.A. Gonggrijp
Hoofd IKC-Landbouw

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	7
2 Beleidsinstrumenten algemeen	8
3 Vergelijking van enkele beleidsinstrumenten	10
4 Overheidsstandpunten ten aanzien van heffingen	13
5 De plaats van heffingen in het fiscale stelsel	16
6 De invloed van bestaande heffingen op het gedrag	18
7 Ontwikkelingen in de werkgroepen Van der Vaart	20
8 Heffingen in andere Europese landen	22
8.1 Mogelijkheden binnen de EU	22
8.2 Heffingen in andere EU-landen	22
9 De gevolgen van bestaande en voorgestelde heffingen voor een aantal sectoren	24
10 Samenvatting	26
11 Conclusies	28
12 Literatuur	29

1 Inleiding

In het Nederlandse milieubeleid heeft zich een verschuiving voorgedaan. Volgens de bestuurskundige Bressers (15) is het ambitieniveau van de overheid verhoogd sinds de aanvaarding van duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van het beleid. Hij stelt dat het streven naar duurzaamheid een grote uitdaging is voor de samenleving. Naast beschermen van het leefmilieu vormen ook het beperken van risico en het vermijden van overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen onderwerpen van een beleid gericht op duurzaamheid. Kenmerkend voor een beleid gericht op duurzaamheid is het lange termijn perspectief. Duurzaamheid is geen vast punt, maar een richting die voortdurend moet worden bijgesteld. Hiervoor is stimulering van een permanente innovatie nodig. Beleid gericht op duurzaamheid streeft volgens Bressers naar grote veranderingen in hoog tempo. Voor een effectief duurzaamheidsbeleid is het maatschappelijk draagvlak een noodzakelijke voorwaarde. Het huidig wettelijk instrumentarium alleen kan daarbij te kort zou schieten.

In de kabinetsnota "Belastingen in de 21^e eeuw" is ingegaan op de sterke en zwakke kanten van ons belastingstelsel. Het kabinet geeft daarbij tevens aan dat een verhoging van de milieubelasting een bijdrage kan leveren aan een duurzame ontwikkeling in onze economie. De opbrengst van deze heffingen wordt gebruikt voor de financiering van verschuivings- en vergroeningsoperaties (o.a. verlaging loonbelasting). Het heffingsinstrument is daarmee als sturend instrument sterk gestegen op de politieke agenda. Het regeerakkoord spreekt duidelijk uit dat in kaart gebracht moet worden welke delen van het bedrijfsleven onevenredig bijdragen aan de verhoging van de milieubelasting, zonder dat hiervoor adequate terugsluismogelijkheden bestaan. Als sectoren in de problemen komen moeten specifieke oplossingen worden gecreëerd. Het instrument heffingen zou ingezet kunnen worden om gedragsverandering ten aanzien van de beleidsdoelen van LNV te bereiken, naast de huidige mix van instrumenten (vergunningen, stimuleringsregelingen, subsidieregelingen, premies, borgstellingen, vergoedingsregelingen e.d.).

Doel van deze studie is de ondersteuning van de discussies in de LNV-stuurgroep Belastingen over de instrumenten heffen en terug sluisen. De studie moet aansluiten bij de discussies in de interdepartementale projectgroep Van der Vaart en de daaronder ressorterende werkgroepen. Het project moet een bijdrage leveren aan de standpuntbepaling van de Directie Landbouw in zake de belastingfaciliteiten heffingen en beloningen. Dit rapport behandelt de mogelijkheden van heffingen en vergelijkt dit instrument waar mogelijk met andere beleidsinstrumenten.

2 Beleidsinstrumenten algemeen

In een studie over instrumentenkeuze van Economische Zaken is een overzicht gegeven van overheidsbeleid van de afgelopen 20 jaar. In de jaren zeventig is in Nederland in rap tempo sectorale wetgeving geformuleerd, waarbij de milieuproblematiek per compartiment werd aangepakt (WVO, Wet Luchtverontreiniging, Wet Bodemverontreiniging). De kaderwetgeving werd naderhand geoperationaliseerd middels AMvB's en vergunningsvoorschriften. Voor deze aanpak werd gekozen, omdat het opstellen van kaderwetten weinig tijd kostte. Men vond dat directe regulering de meeste zekerheid bood, dat er onvoldoende inzicht in beperkingen van directe regulering bestond en dat instrumenten voor zelfregulering pas effectief zijn als het milieubeleid draagvlak heeft bij de doelgroep.

Belangrijke problemen bij de uitvoering van de regelgeving waren handhavingsproblemen, hoge uitvoeringskosten en het ontstaan van gedoogsituaties bij lagere overheden. Bovendien prikkelt directe regulering weinig tot innovaties. Het bedrijfsleven vreest namelijk dat onderzoek naar betere methoden alleen leidt tot aanscherping van de regels door de overheid. Een ander probleem bij regelgeving is dat het bedrijfsleven niet altijd op de meest kosten-effectieve manier kan reageren. Er ontstaan gemakkelijk situaties waarin vervuiling door bestaande bedrijven worden gedoogd, terwijl nieuwkomers wel moeten voldoen aan de regels.

De problemen met regelgeving hebben geleid tot een verschuiving van vergunningverlening naar meer algemene regels (waar niet over onderhandeld kan worden) en gebruik van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften in vergunningen.

Eind jaren tachtig namen de convenanten een grote vlucht. Nu staan economische instrumenten in de belangstelling, maar behalve subsidies worden zij met grote terughoudendheid toegepast. In de studie van Economische Zaken (EZ) verwacht men dat directe regulering een zeer belangrijke rol blijft spelen binnen het milieu-instrumentarium, maar dat fiscale instrumenten steeds vaker deel uit gaan maken van de instrumentmix.

De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW) (15) onderzocht in 1996 het vergunningenbeleid richting bedrijfsleven. In zijn algemeenheid kwam hierbij naar voren dat bedrijven in eerste instantie gericht zijn op hun bedrijfseconomische doeleinden: kostenbeheersing en winstmaximalisatie. Voor zover grondstoffen, energie en het zich ontdoen van probleemstoffen door prijsmaatregelen van de overheid een hogere prijs hebben, is het voor het bedrijf aantrekkelijk om deze kostenposten terug te brengen.

In tweede instantie zijn bedrijven gericht op het behoud van hun autonomie. Pas bij een bedreiging (klachten, controle, incidenten) komen milieuvoorschriften op de bedrijfsagenda. Voor oriëntatie van het bedrijf op de voorschriften is het van groot belang hoe de overheid 'overkomt'. Een zakelijke instelling en deskundigheid bevorderen de acceptatie van bijvoorbeeld milieu-aanpassingen. Bovendien bevordert regelmatig contact bij de overheid het inzicht in de manier van omgaan met milieuvoorschriften.

In een artikel over instrumenten van overheidsbeleid stellen De Bruijn en Hufen (2) dat men tegenwoordig financiële prikkels vaak als alternatief ziet voor regelgeving. Financiële prikkels zijn minder dwangmatig dan regelgeving. In de jaren 70 gebruikte de overheid vooral het subsidie-instrument, steeds gefinancierd met grepen uit de schatkist.

In het algemeen kennen alle financiële instrument hun beperkingen:

- subsidies kunnen bestaande niet-financiële (bijv. morele) prikkels wegduwen;
- financiële prikkels hebben een beperkt dwangmatige karakter en bieden de mogelijkheid om niet tot gedragswijziging over te gaan of af te wentelen en door te berekenen in eindproduct;
- financiële prikkels vereisen een gedetailleerde kennis van factoren die het gedrag van te sturen actoren bepalen. In veel gevallen is deze kennis onvoldoende.

Grin en Van de Graaf (24) onderzochten het effect van de inzet van een beleidsinstrument op de kennis, de opvattingen en de oordelen van de doelgroep. Zij vonden dat de belangrijkste verklaringsgrond van het succes van een beleidsmaatregel gezocht moet worden in de vraag of de gevraagde gedragsverandering zinvol is in de ogen van de doelgroep. Zij gaan in hun studie in op het leerproces van ondernemers. De inzet van een instrument zal eerder leiden tot een leerproces als het de doelgroep aanspreekt. Het handelen van de doelgroep kan worden beïnvloed, maar de

uiteindelijke voorkeuren van de doelgroep zijn heel moeilijk te veranderen, tenzij het instrument ertoe leidt dat de doelgroep in zijn voortbestaan wordt bedreigd.

De auteurs kennen een belangrijke rol toe aan "de doelgroep op de werkvloer". Het vergt tact en goed overleg als men een selectie van mensen van de werkvloer naast vertegenwoordigers van intermediaire organisaties en deskundigen betreft bij de beleidsvorming. Aan vaardigheden van individuele ambtenaren en aan de houding van de politiek worden hoge eisen gesteld om uitvoeringsgericht beleid te maken.

3 Vergelijking van enkele beleidsinstrumenten

In een notitie over instrumentenkeuze voor het Ministerie van Economische Zaken vergelijken de onderzoekers een aantal beleidsinstrumenten. Dit zijn de directe regulering, de heffingen, de verhandelbare emissierechten, de subsidieregelingen en de convenanten. Daarbij beoordelen zij de instrumenten op de volgende criteria:

- effectiviteit voor het bereiken van de doelstelling;
- kosteneffectiviteit bij doelgroep;
- uitvoeringskosten voor de overheid;
- het markteffect, de concurrentieverhoudingen en de barrières;
- stimulans voor innovatie;
- draagvlak bij doelgroepen;
- aansluiting bij principe vervuiler betaalt;
- transparantie, is het instrument helder en duidelijk;
- zekerheid, wat zijn de financiële consequenties en veranderen deze op de langere termijn.

Directe regulering leent zich maar voor een deel van de overheidsdoelstellingen. Vooral in situaties waarin de prijselasticiteit laag is blijft directe regulering een belangrijke rol vervullen (gewasbeschermingsmiddelen, energie).

Subsidies vergen veel controle en worden hierdoor veelal toegepast op materiële zaken en vaak voor specifieke groepen. De overheid heeft echter ook belang bij het bereiken van haar totale doelstelling, zoals de vermindering van de totale CO₂-emissie in Nederland. Het verlenen van subsidie richt zich vaak op de meest vervuilende doelgroepen. Deze ontvangen een financiële stimulans. Van een grote verschuiving in de productie is geen sprake.

Het **verhandelbare emissierecht** is een instrument dat met name ingezet kan worden om de totale doelstelling van de overheid te bereiken. De overheid stelt een plafond vast voor de totale emissie en de bedrijven kunnen ieder een deel van de rechten kopen. Voorwaarde is wel dat ieders bijdrage aan de milieuvervuiling gemeten kan worden en dit is niet altijd mogelijk.

Het instellen van een **heffing** geeft op zichzelf geen garantie voor het bereiken van de milieudoelstelling. Het effect is afhankelijk van de rol en de prijselasticiteit in het productieproces. Naarmate het effect van een heffing op de productie beperkt is en er weinig verschuivingen komen in de productie, zal het draagvlak hoger zijn.

Omdat het meten van de emissie naar het milieu niet altijd mogelijk is, verschuift men de belasting van output naar input. Een voorbeeld is de emissie van CO₂. Niet de CO₂ maar het energieverbruik wordt belast. In geval van gewasbeschermingsmiddelen en mest hangt de emissie mede af van de wijze waarop de input wordt gebruikt. Vandaar ook de belangstelling van de overheid om in toekomst meer aandacht te besteden aan het uitoefenen van controle op de processen.

Een **convenant** is instrument waarbij schriftelijk afspraken worden vastgelegd tussen twee of meer actoren. De beleidsvoerder ruilt een deel van de beleidsdoelstellingen in tegen praktische toepasbaarheid van zijn instrument. Onhaalbare beleidsdoelen worden ingeruild tegen haalbare opties. Bressers (15) haalt een onderzoek van Klok uit 1989 aan, waarin deze onderzoeker constateerde dat in de helft van de gevallen de doelen in het contract niet gehaald werden. Toch worden door dit instrument afspraken gemaakt met machtige, anders vrijwel onbereikbare leden van een doelgroep.

In tabel 1 is getracht een samenvatting te geven van deze notitie van Economische Zaken.

Tabel 1 Notitie Instrumentenkeuze van Economische Zaken

Instrument	Directe regulering	Milieuheffingen en belastingen	Verhandelbare emissierechten (VER)	Subsidies en fiscale voorzieningen
Criterium				
Effectiviteit	Gedoogsituaties verschillen in beoordeling bij lagere overheden Hoge uitvoeringskosten Geen beroep op verantwoordelijkheid doelgroep en overkoepelend doel daardoor niet altijd bereikt	Geen garantie dat milieudoel wordt gehaald, omdat prijselasticiteit moeilijk is te achterhalen	Hoge zekerheid dat overkoepelend doel gehaald wordt door beperking aantal rechten	Kan belangrijke bijdrage leveren aan vernieuwing Deel effect lekt weg doordat met financieel voordeel het volume van de productie toeneemt. Dus in combinatie met andere maatregelen toepassen
Kosten-effectiviteit	Geen maatschappelijk efficiënte allocatie van inspanning	Draagt bij aan een optimale kosten-effectiviteit en efficiënte verdeling milieumaatregelen tussen heffingsplichtigen en tevens tussen productie en consumptie huishouding	Productie tegen de laagste emissiekosten Vrij groot aantal deelnemers nodig voor volkomen markt, calculerend gedrag moet voorkomen worden	Goed gekozen dan bijdrage aan kosteneffectiviteit
Uitvoeringskosten	Vergunningverlening is iedere keer onderhandelen met lagere overheid	Geen afstemming met individuele bedrijven Bij apart registratiesysteem, ontstaan extra kosten	Vergt minder controle dan regulering, maar meer dan heffingen Sociale controle concurrenten	Wisselend
Markteffect	Verschillende interpretaties lokale overheden Sluit niet aan bij ontwikkelingscyclus bedrijven	Concurrentieverhoudingen tussen bedrijven kunnen veranderen Ongewenste verstoring mogelijk als niet uitstoot, maar brandstof wordt belast	Concurrentieverhoudingen verschuiven, nieuwe bedrijven zijn in het nadeel	Vindt plaats binnen vervuilende bedrijfstakken, deze takken worden dus bevoordeeld
Innovatiestimulans	Nieuwe ontwikkelingen verzwijgen om aanscherping regels te voorkomen	Kunnen voortdurende stimulans geven tot verbeteren van milieuprestaties	Stimulans tot reduceren van emissies	Geeft actieve stimulans, maar minder dan het continue effect van heffingen en VER's
Draagvlak bij doelgroep	Geen beroep op eigen verantwoordelijkheid ondernemingen	Indien niet teruggesluisd, dan klein draagvlak, bij terugsluizen alleen achterblijvers benadeeld	Indien kostenneutraal, dan is dit gunstig voor draagvlak	Kan draagvlak vergroten
Vervuiler betaalt	Voldoet niet	Evenredige betaling, tenzij opbrengst naar doelgroep gaat	Voldoet aan dit principe	Vervuilende doelgroepen profiteren juist
Transparantie en zekerheid	Middelvoorschriften moeten vaak aangepast worden aan stand van de techniek, doelvoorschriften hebben dit minder	Duidelijk instrument, als regulerende werking verkeerd ingeschat, dan aanpassen.	Toekomstige prijs emissierechten onzeker, maar in vergelijking met heffingen meer zekerheid, omdat wijze van terugsluizen onzekerder	Vaak niet zo helder als VER en heffing Steeds aanpassen aan technische ontwikkelingen
Toepassingen	Blijft belangrijke rol vervullen bij milieu-instrumentarium, vooral als prijselasticiteit laag is	Omvang van het specifieke milieu-gebruik moet te bepalen zijn tegen acceptabele kosten en zonder fraude en ontduiking	In VS al ervaring met SO ₂ en NO _x , maar ook calculerend gedrag bedrijven aangetoond	Vaak als second best gekenmerkt, omdat vervuiler wordt gestimuleerd

Bressers werkt regelmatig mee aan publicaties over beleidsinstrumenten. In "Evalueren met Beleid" (15) constateert hij dat bij subsidies soms sprake is van een aanzienlijk cadeau-effect. Ook zonder de bijdrage zouden veel gesubsidieerde activiteiten toch zijn ondernomen. Zo zou in ten minste 40% van de gevallen de toekenning van schadevergoeding voor 'bovennormale' milieuvorzieningen in feite geen sprake van voorzieningen die aan de criteria voldoen. Bressers is van mening dat het effect van positieve prikkels eerder gezien moet worden als ondersteuning en smeermiddel voor de uitvoering van andere beleidsinstrumenten. Veel van de werking van subsidies berust niet rechtstreeks op het voordeliger maken van gedragsalternatieven, maar op zaken als het bevorderen van de belangstelling voor milieu-onderwerpen, het activeren van netwerken, het verminderen van onzekerheid over maatregelen en het verbeteren van contacten van overheid en doelgroepen.

Behalve over financiële stimulering maakt Bressers nog enkele opmerkingen over dwangsommen die bedrijven opgelegd kunnen krijgen ter ondersteuning van directe regulering. De onderhandelingsmacht van de handhaver is van veel groter belang dan het financiële gevolg dat van de dwangsom uitgaat. De dreiging met sancties is realistischer geworden. In de praktijk blijkt dat een dwangsom in veel gevallen wel wordt opgelegd, maar uiteindelijk niet geïnd.

Bressers vond bij een studie over beheer waterkwaliteit in 1983 dat heffingen effectiever waren dan het verlenen van vergunningen. Vermeulen en Goed (2) vonden in 1989 bij een studie over het terugdringen van PCB's dat voor 59% van de aanvragers de financiële prikkel niet van belang was. De invloed van een milieuvriendelijke houding van bedrijven en de motiverende houding van de uitvoerende ambtenaren was veel belangrijker.

4 Overheidsstandpunten ten aanzien van heffingen

De afgelopen jaren is door de overheid veel aandacht besteed aan het instrument fiscale heffing. Men liet verschillende studies verrichten en er verschenen een aantal departementale en interdepartementale rapporten. Ook de Europese Commissie besteedde meer aandacht aan de omgevingsfuncties van de landbouw. Hier volgen de hoofdpunten uit een aantal nota's in chronologische volgorde.

De nota Milieu en Economie (VROM, EZ, LNV en V&W)

Deze nota gaat in op de mogelijkheden om de economische groei en de toename van de druk op het milieu te ontkoppelen. De ministeries erkennen dat de landbouwsector een belangrijke pijler van de economie vormt. De landbouw moet forse milieu-inspanningen leveren en ook haar positie op de internationale markt verbeteren. De sector zal de efficiëntie van haar bedrijfsprocessen moeten verhogen, groei zoeken in toegevoegde waarde en verbetering van het imago. In het algemeen kan sturing gegeven worden via subsidies en voorlichting, maar ook moet gekeken worden naar het doorberekenen van het milieubeslag van goederen en diensten in de prijzen. Zonder hier verder op in te gaan noemt de nota de instrumenten heffingen, BTW en verhandelbare emissierechten. Benchmarking wordt bij de CO₂-problematiek nogal eens naar voren gebracht. De overheid zou bedrijven met een hoge efficiëntie moeten belonen. Het systeem zou ingepast moeten worden in de nationale en internationale wet- en regelgeving.

Agenda 2000

De Europese Commissie reserveert in dit stuk meer ruimte voor de omgevingsfuncties van de landbouw. Het EU-beleid verschuift van een zuiver landbouwbeleid naar een breder plattelandsbeleid. De toekomstige WTO-onderhandelingen zullen leiden tot lagere opbrengstprijzen in de landbouw en een uitbreiding van het stelsel van inkomensondersteuning. De lidstaten krijgen enige ruimte om directe betalingen aan boeren in het kader van marktordening te koppelen aan extra voorwaarden ten aanzien van de omgeving. Mocht door deze strengere voorwaarden geld uit de gemeenschappelijke marktordening niet worden besteed, dan mag dit geld naar het eigen budget van de lidstaat voor landbouw-milieu maatregelen. Vanuit deze hoek is mogelijk in de toekomst geld beschikbaar voor stimulering van gedragsverandering (bijv. op terrein van natuur en landschap en biologische landbouw). Op het moment vindt binnen DL een inventarisatie plaats naar de mogelijkheden van deze beleidsruimte. Agenda 2000 is de strategie van de Europese Commissie voor de periode 2000 – 2006. Als de voorstellen worden geaccepteerd lijkt het erop dat deze gelden een structureel karakter krijgen.

MJP-Gewasbescherming

Bij de evaluatie van de Meerjarenafpraak Gewasbescherming in december 1996, constateert de minister dat nog geen trendbreuk heeft plaatsgevonden in de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen bij de Nederlandse land- en tuinbouw. Om de gevolgen van beperken van de emissie van deze middelen te verkleinen wil hij komen tot een systeem van maatwerk. Dit geeft meer stimulansen en ruimte aan het bedrijfsleven om optimaal te reageren. Anderzijds kiest hij voor fondsvorming samen met het landbouwbedrijfsleven voor toelating kleine toepassingen. De overheid is bereid éénmalig aan een dergelijk fonds bij te dragen. Omdat het volume fungiciden en herbiciden niet is verminderd overweegt hij een regulerende heffing. Ook in volgende brieven aan de kamer houdt hij deze maatregel steeds achter de hand. Tot 2000 komen er geen bestemmingsheffingen, omdat dit in de bestuursovereenkomst is vastgelegd. Verder wil hij financiële en/of fiscale stimulering van duurzame bedrijfsontwikkeling. De minister geeft prioriteit aan het voorkomen van oppervlaktewaterverontreiniging met gewasbeschermingsmiddelen. Daarbij kan een fasering in de tijd worden gemaakt en naar type waterlopen. Bij perspectief op een snel resultaat kunnen prioriteiten worden gesteld. *(dit kan mogelijk gevolgen hebben voor algemene certificering, omdat het nu belangrijk is waar het bedrijf ligt).*

Registratie van middelen op eigen bedrijf is een maatregel waarvan hij veel effect verwacht. Voorlopig zal dit nog op vrijwillige basis zijn, maar de registratie moet uitmonden in bedrijfsplannen (13).

De 4^e Nota Water

In deze nota rangschikt V&W de landbouw onder de veroorzakers van emissie uit diffuse bronnen, in tegenstelling tot de industrie met veel puntbelastingen. Men vergelijkt diverse instrumenten: de belasting op milieugrondslag, de regulerende heffing, de verontreinigingsheffing en subsidies. Men is echter van mening dat de mogelijkheden beperkt zijn. Niet van ieder stuk landbouwgrond is exact vast te stellen welke stoffen in het oppervlaktewater terecht komen. Meten en bemonsteren van ieder stuk landbouwgrond is niet uitvoerbaar. Een heffing op de uitspoeling van mineralen en bestrijdingsmiddelen in de landbouw zou eventueel wel haalbaar zijn. Voor veeteeltbedrijven bestaat wel een coëfficiëntentabel.

Toch is niet tot invoering van de WVO-heffing besloten, omdat dit het mest-, mineralen en bestrijdingsmiddelenbeleid zou vertragen of doorkruisen.

(De verantwoordelijkheid voor de zuivering van afvalwater ligt bij de waterschappen. Naar aanleiding van het rapport "Markt en Overheid" is het mogelijk dat de WVO-heffingsystematiek wordt aangepast. Gemeenten en waterschappen hebben ieder hun taak in afwatering en ontwatering. Het grondwaterbeheer valt onder de provincie. Operationele taken kan de provincie overdragen aan de waterschappen.)

NMP-3

Het standpunt van de samenwerkende ministeries in NMP-3 is dat financiële instrumenten, veelal in samenhang met andere instrumenten, effectieve middelen zijn voor het realiseren van de doelstellingen van het milieubeleid, waaronder het bereiken van duurzame ontwikkelingen op langere termijn. Door aan te grijpen bij het prijsmechanisme kunnen zowel positieve als negatieve financiële prikkels milieuvriendelijk gedrag stimuleren, terwijl de eigen keuzevrijheid behouden blijft.

Het aandeel van groene belastingen binnen de rijksbelastingen is in de periode 1994/98 gestegen van 11 naar 14% van het totale rijksbelasting. Deze vergroening is mede tot stand gekomen door invoering van nieuwe milieubelastingen zoals de grondwaterbelasting, de afvalstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting. Voldoende draagvlak bij de doelgroepen is essentieel voor het bereiken van gedragsverandering.

In de nota constateert men dat wetgeving steeds vaker ervaren wordt als te traag en te weinig flexibel om maatschappelijke vernieuwingen op milieuterrein door te voeren.

Behalve verhoging van enkele bestaande belastingen wordt gedacht aan enkele nieuwe belastingen, zoals een belasting op oppervlaktedelfstoffen en op bestrijdingsmiddelen en het verhogen van de BTW op water, kunstmest en bestrijdingsmiddelen.

Belastingplan in de 21^e eeuw

De 3^e rapportage van de Werkgroep Vergroening Fiscaal Stelsel was de basis voor het hoofdstuk "Verschuiving en vergroening van de belastingen" in dit plan. In de 2^e rapportage concludeerde de werkgroep dat belonen voorop moet staan. Belonen sluit beter aan bij de actualiteit. In de 3^e rapportage vindt een meerderheid van de werkgroep dat de energiebelasting de meest kansrijke indirecte belasting is. Het heeft een waardevol milieueffect ook i.v.m. CO₂-afspraken en energiebesparing.

De werkgroep adviseert in de 3^e rapportage tevens om de BTW als instrument van vergroening van het fiscale stelsel op de middellange termijn slechts een beperkte rol toe te dichten. De effectiviteit is vaak gering, de derving voor de schatkist daardoor relatief hoog. Binnen de EU zullen mogelijk problemen oprijzen en er zijn meestal goede mogelijkheden om alternatieve belastingen op milieugrondslag in te zetten, dmv. heffen of belonen. In EU-verband zou de inzet van de BTW nader onderzocht moeten worden. Kunstmest en bestrijdingsmiddelen kunnen wel van laag naar hoog tarief, als ondernemingen milieuverantwoord worden gecompenseerd. Ook de BTW-verhoging op water kan volgens de werkgroep waterbesparend werken.

Voor regulerende heffingen is het van belang welke kostenafwegingen de individuele beslisser moet maken als gevolg van een verandering in het belastingstelsel. Met een benadering via elasticiteitscoëfficiënten krijgt men vaak onvoldoende zicht op de reële effecten, omdat het meestal zo is dat velen in het geheel niet kunnen reageren, in ieder geval niet op korte termijn. Bij een kleine deelgroep zal wel effect te bereiken zijn.

De werkgroep constateerde tijdens haar studie dat er behoefte is aan financiële prikkels om een gewenste ontwikkeling op gang te zetten. Is de diversiteit in situaties groot, dan is een adequate fiscale maatregel moeilijk.

Het regeerakkoord 2^e paarse kabinet

Het 2^e paarse kabinet wil een verdere vergroening en verschuiving van de belastingen. In het regeerakkoord staat dat naast een verhoging van de energiebelasting nog 0,7 mld. aan andere milieubelastingen moeten worden ingesteld voor bedrijfsleven en huishoudens. Men denkt hierbij aan een oppervlaktedelfstoffen-, een bestrijdingsmiddelen- en een grondwaterheffing. Daarnaast wil men de accijnsvrijstelling op rode diesel nader bezien.

In het belastingplan 21^e eeuw zijn nog geen heffingen genoemd op gebied van welzijn en gezondheid. Mogelijkheden hiervoor liggen er wel in de sfeer van subsidie op stallen en stimulering van duurzaam ondernemerschap. Voor financiering van een groene leefomgeving denkt men aan een belasting ter financiering van een groenschap, omgevingsschap of provinciaal fonds.

Het akkoord stelt duidelijk dat moet worden nagegaan welke delen van het bedrijfsleven onevenredig bijdragen aan de milieubelastingen, zonder dat er adequate terugsluismogelijkheden zijn. Het kabinet stelt dat in dit geval specifieke oplossingen moeten worden gezocht.

5 De plaats van heffingen in het fiscale stelsel

In de kabinetsnota "Belastingen in de 21^e eeuw" is ingegaan op de sterke en zwakke kanten van ons belastingstelsel. Een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen kan het belastingstelsel robuuster maken. Directe belastingen kunnen in de toekomst gemakkelijker worden ontweken. In deze tijd van verder vervagende grenzen zal het gemakkelijker worden om elders te gaan wonen of te investeren in een land met een iets gunstiger belastingregiem. Indirecte belastingen kennen minder bijzondere regelingen en vertonen in de tijd een stabiel patroon van ontvangsten. Een heffingvrije voet is bij deze benadering principieel onjuist, omdat het de heffingsgrondslag versmalt.

Met de inzet van fiscale instrumenten in het milieubeleid wil de overheid producenten gevoeliger maken voor de kosten van milieuverontreiniging. Verwacht wordt dat dit instrument individuele bedrijven meer ruimte geeft. Ze kunnen hierdoor beter reageren met gewenste productiewijzen dan bij fysieke regelgeving. De overheid kan middels heffingen nog meer de nadruk te leggen op specifieke milieubelastende onderdelen van het productieproces.

In een studie van de Raad voor Milieubeheer (16) noemt de raad twee mogelijke uitgangspunten voor hoogte van een regulerende heffing. Bij de eerste is er een volledige evenredigheid met kosten van de vervuiling, de zogenaamde Pigouviaanse heffing. Deze kostentoerekening is echter alleen mogelijk als van elke eenheid van emissie een direct verband heeft met de milieuschade. In de praktijk is men er echter nog niet in geslaagd om de hoogte van een dergelijke heffing vast te stellen. Zo kan men bijvoorbeeld de maatschappelijke schade van de verbranding van een m³ aardgas nog niet vaststellen.

De tweede soort heffingen zijn heffingen om een bepaald doel te bereiken, de zogenaamde heffing van Baumol. De hoogte van de heffing hangt af van de gestelde doelen. Via "trail and error" wordt de gedragsreactie per procent prijsverhoging afgeleid (elasticiteit).

Wanneer er weinig alternatieven zijn, zoals bij het gebruik van energie of het gebruik van water door particulieren, dan zal een regulerende heffing weinig invloed hebben op het gebruik en noemt men de prijselasticiteit van de grondslag voor de heffing laag. Ook de prijselasticiteit van bestrijdingsmiddelen bijvoorbeeld is om deze reden zo laag. Oskam e.a. (1992) schatten de prijselasticiteit bij gewasbeschermingsmiddelen op -0,2 tot -0,5.

Heffingsgrondslag

Wanneer we het over milieubelasting hebben is een heffing op de emissie het meest zuiver. Helaas brengt het vaststellen van de omvang van de emissie vaak problemen met zich mee. Eenvoudiger is het om een heffing op de input te leggen, zoals bij aardgas, elektriciteit en benzine. Een dergelijke belastinggrondslag heeft grote voordelen bij de uitvoering, maar ook nadelen. Zo hangt het van het gebruik af hoe milieubelastend de input is, bijvoorbeeld bij gewasbeschermingsmiddelen. Bij een heffing op de aankoop van benzine kan de doelgroep het de heffing ontwijken door over de grens te gaan tanken. Daarmee ontwijkt hij het doel van de vervuiler betaalt.

Minas is een voorbeeld van een regulerende heffing op de berekende emissie. Het **belastbaar feit** is het aanvoeren van producten of dieren die zijn genoemd als aanvoerpost op de mineralenbalans. Aanvoer leidt tot een heffing. De heffingsgrondslag is bij Minas de hoeveelheid fosfaat en stikstof aangevoerd in producten en dieren, verminderd met de aantoonbare hoeveelheid fosfaat en stikstof die in producten en dieren van het bedrijf wordt afgevoerd. De agrariërs moeten aangifte doen van de relevante bedrijfsgegevens. De hoogte van de heffing bij deze regulerende heffing moet zo worden dat er prohibitief effect vanuit gaat. Dit wil zeggen dat de heffing zo hoog is dat alternatieve afzetmogelijkheden van de mest voordeliger zijn voor de producenten. Overigens vraagt Minas voorlopig nog een vaste bijdrage van de deelnemers om de controlekosten te dekken.

Bestemmingsheffing

Een bestemmingsheffing past in het huidige beleid van de overheid. Bij het bevorderen van duurzaam gedrag van producenten tellen maatschappelijke wensen mee, zoals het beschermen van het leefmilieu, het beperken van risico en het vermijden van overexploitatie van natuurlijke

hulpbronnen. Vooral deze laatste 2 items worden vaak niet in een prijsniveau uitgedrukt. Het gaat hierbij om het veranderen van het gedrag van zowel producenten als consumenten. Een belasting die verband houdt met een minder gewenst productieproces en die wordt ingezet voor verbetering van dit proces, zal op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen.

Een bestemmingsheffing heeft vaak een beperkt regulerend effect. Een voorbeeld is de waterschapsheffing. De waterschappen hebben geld nodig o.a. voor instandhouding van hun voorzieningen om water te zuiveren. Hier moet een evenwicht worden gevonden in de hoogte van de heffing en de omvang van de aanvoer van verontreinigende stoffen. Voor een aantal stoffen kan het voordeliger zijn om bedrijven niet zwaar te belasten, omdat zuiveren met een collectieve voorziening uiteindelijk voordeliger uitvalt. Het waterschap moet hier zelf de afweging maken.

De energieheffing is een voorbeeld van een heffing met zowel een bestemming (versterking algemene middelen) als een regulerend werking (energie duurder, loonkosten lager).

6 De invloed van bestaande heffingen op het gedrag

De afgelopen jaren zijn verschillende milieuheffingen ingevoerd of verhoogd (brandstof, grondwater, afvalstoffen). Er zijn enkele voorbeelden van heffingsdifferentiaties die zeer effectief zijn geweest, zoals de fiscale voordelen op de aanschaf van schonere auto's en op loodvrije benzine (ECW, 1992). Het aantal onderzoeken naar het gedragseffect van heffingen is echter schaars. Het probleem bij een dergelijk onderzoek is vaak de gewijzigde situatie voor en na de invoering van een heffing. Zo zal de invloed van de energieheffing op het gedrag van huishoudens moeilijk te meten zijn, door de toename van het aantal zelfstandige huishoudens, de verandering van het aantal personen per huishouding en ook de sterke toename van het aantal tweeverdieners. Een heldere analyse van oorzaak en gevolg is dan moeilijk te maken. Zo voerde de Energieraad voerde in 1990 een onderzoek uit naar het elektriciteitsverbruik. Hoewel het verbruik bij de onderzoeksgroep niet was afgenomen kon men aantonen dat het energiebesparingsbeleid niet gefaald had. De huishoudens zijn wel degelijk gaan letten op het verbruik bij nieuwe apparatuur en hebben veel spaarlampen aangeschaft. Het aantal elektrische apparaten per huishouden is echter toegenomen.

Alternatieven

Wil een heffing effect hebben, dan moet de doelgroep beschikken over haalbare alternatieven. Uit de studie van het ECW uit 1992 bleek dat de waterverontreinigingsheffing van 1970 de vervuiling van bedrijfsafvalwater drastisch heeft doen afnemen. Voor de invoering van de heffing hebben de waterschappen de bedrijven uitvoerig geïnformeerd over de te verwachten tariefstijging. In veel gevallen is samen met de bedrijven nagegaan hoe de kosten konden worden beperkt. De waterschappen kregen door deze procedure meer zicht op de capaciteit van de zuiveringsinstallaties die zij nog moesten bouwen. Voorbeelden van heffingen die geen gedragseffect hadden zijn de rioolheffing, de mestoverschotsheffing en de heffing op vliegtuiglawaai. Bij de rioolheffing was differentiatie naar hoeveelheid en aard van de vervuiling niet mogelijk. Hierdoor bleef het gedragseffect uit. De mestoverschotsheffing leverde wel de beoogde inkomsten op, maar door het lage tarief werd slechts in beperkte mate het mestoverschot verlaagd. De heffing op vliegtuiglawaai was onder meer niet effectief onder meer doordat de gedragsalternatieven beperkt waren. Het niveau van de heffing was tevens zo laag dat alternatieven onvoldoende aantrekkelijk waren.

Effect bij een deel van de doelgroep

Bij het instellen van een generieke heffing zal zich vaak voor een deel van de bedrijven een alternatief aandienen. Zo liet Financiën in 1997 een onderzoek uitvoeren door het onderzoeksbureau IWACO/Bartels naar het effect van de grondwaterbelasting. Hierbij bleek dat door industrie en waterleidingbedrijven als gevolg van de heffing belangrijke waterbesparende maatregelen zijn getroffen. De waterleidingbedrijven bespaarden water door het zuiveren van spoelwater en door het optimaliseren van het spoelproces. De industrie schakelde waar mogelijk over op industriewater. 31% van de grondwateronttrekkende bedrijven gaf aan zuiniger om te gaan met water als gevolg van de heffing. Het onderzoeksbureau informeerde bij externe onderzoekers naar het effect van de heffing bij particulieren en in de agrarische sector. Zij trokken de conclusie dat de besparingen bij deze twee groepen verwaarloosbaar waren.

De afvalstoffenbelasting maakte ook deel uit van het onderzoek van Financiën. De doelgroep beperkte zich hier tot de beheerders van stortplaatsen. Zij gaven aan dat de hoeveelheid gestort afval in de onderzoeksperiode aanzienlijk was gedaald. Bij de afvalstoffen was echter sprake van een instrumentenmix, waardoor het effect van de heffing zelf niet duidelijk naar voren komt. Voor een groot aantal categorieën afval geldt sinds de invoering van de afvalstoffenheffing een stortverbod. Met name door de provinciale regelgeving wordt minder gestort. Wel is duidelijk dat het door de afvalstoffenheffing voordeliger is om zuiveringszand te verbranden dan te storten. Het onderzoeksbureau geeft aan dat productieprocessen zijn veranderd door de hogere stortkosten. Zo wordt tarra-aarde van bieten en aardappels niet meer gestort, maar gaat vaker naar de bedrijven terug. Andere afvalproducten kregen een nuttige toepassing, zoals composteerbaar materiaal uit de agrarische sector, folies en ook bouw- en sloopafval.

Jos Dings van het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, kende slechts een enkele studie over het effect van de energieheffing. Deze studie ging over het effect van de brandstofheffing voor motorvoertuigen. Als gevolg van de heffing is het vrachtvervoer meer rekening was gaan houden met de beladingsgraad van de auto's. Bij particulieren viel geen effect in het rijgedrag te ontdekken. Wel houdt men bij de aanschaf van een nieuwe auto meer rekening met het brandstofgebruik.

Neveneffecten

De grondwaterbelasting mag dan positieve effecten hebben gehad op het watergebruik van de waterleidingmaatschappijen zelf, de maatschappijen maken melding van ontwijkgedrag door hun afnemers. Particulieren en bedrijven leggen eigen putten aan met lage capaciteit. Bij particulieren zou het een modeverschijnsel zijn, in de agrarische sector bestaan meerdere redenen voor de aanleg van een eigen bron. De VEWIN vermoedt op basis van een eigen regionaal onderzoek dat het ontwijkgedrag zelfs 10% is en adviseert daarom ook de kleinere winningen te gaan belasten. Het onderzoek van de VEWIN is echter beperkt van opzet geweest en hun lagere afzetcijfers zijn mogelijk het gevolg van seizoensinvloeden.

Een ander neveneffect is de concurrentiepositie. De voedings- en genotmiddelenindustrie is één van de grootste gebruikers van water binnen de industriële sectoren. De agrarische sector zelf scoort het hoogst bij aandeel van water in de totale bedrijfskosten: 2,1%, terwijl dit gemiddeld in Nederland 0,53% is. Voor sectoren als de agrarische sector en de papier- en kartonindustrie daalt de bruto toegevoegde waarde. Door de internationale concurrentiepositie kan de kostenstijging niet in de prijzen worden doorberekend. Deze sectoren zouden op een andere wijze hiervoor gecompenseerd kunnen worden.

Bressers (15) haalt overigens de Nederlandse papierindustrie aan als voorbeeld van een tak waar de heffing niet heeft geleid tot een slechtere concurrentiepositie. In de periode 1970/1990 heeft de papiersector in Nederland juist veel gemoderniseerd, veel meer dan de Belgische collegae. Hierdoor nam volgens Bressers de concurrentiekracht eerder toe dan af.

In het onderzoek van Financiën worden ook enkele uitzonderingsgevallen genoemd waarin het overheidsbeleid door een milieuheffing wordt doorkruist. Zo zou voor asbest een vrijstellingstelling moeten gelden, omdat dit de sanering afremt. Van een heffing moet een preventieve werking uitgaan op het gebruik, maar die is in het geval van asbest niet nodig. Een ander voorbeeld is het wassen van puingranulaat. Dit proces wordt door de heffing nog onaantrekkelijker.

7 Ontwikkelingen in de werkgroepen Van der Vaart

In het kader van de vergroening van het belastingstelsel is LNV vertegenwoordigd in een 6-tal interdepartementale werkgroepen: energie, bestrijdingsmiddelen, water, gasolie en mobiele werktuigen, oppervlakte delfstoffen en oplosmiddelen. Verder is voor landbouw de werkgroep afvalstoffen nog van belang, niet zozeer voor de primaire landbouw, maar voor de verwerkende industrie. Mogelijk komt er een nieuwe werkgroep voor niet duurzaam geproduceerd hout.

Alle werkgroepen buigen zich over de 700 mln. extra milieubelastingen uit het regeerakkoord, die de komende jaren nog moeten worden ingevuld. De werkgroepen willen eerst een totaaloverzicht van de opbrengst van alle mogelijke heffingen, alvorens verdere afwegingen te maken.

De Werkgroep Energie

Deze werkgroep buigt zich over de tweede en derde fase van de energieheffing, waarvan de opbrengst ca. 2,3 mld. moet worden. De eerste fase van de heffing is vastgesteld en zal 1,1 mld. gulden opbrengen.

Discussiepunten zijn de hoogte van de vrije voet van 800 m³ aardgas, de hoogte van de tarieven en het wel of niet in elkaar schuiven van de BSB en de REB.

Van de totale opbrengst moet 1,2 mld. teruggesluisd worden naar het bedrijfsleven, 0,9 mld. structureel en 0,3 mld. via positieve prikkels. Voor de terugsluis komt mogelijk een aparte werkgroep.

De werkgroep vindt dat schone energie vrijgesteld moet zijn van een heffing.

De insteek van landbouw in de werkgroep is het handhaven van de vrijstelling voor de glastuinbouw, omdat terugsluisen onmogelijk is via generieke fiscale maatregelen. Met deze sector zijn vrij vergaande afspraken gemaakt over energiebesparing over de periode 2000 – 2010.

De Werkgroep Water

Deze werkgroep buigt zich over voorstellen voor verhoging van de grondwaterbelasting. Nu is de heffing f 0,34/m³ voor waterleidingbedrijven en f 0,17/m³ voor overige onttrekkers van grondwater (>40.000 m³). De voorstellen variëren van het gelijktrekken van de tarieven van beide gebruikers tot verhoging van alle tarieven.

De verhoging heeft invloed op een beperkt aantal bedrijven in de primaire landbouw. Wel heeft het gevolgen voor de voedingsmiddelenindustrie. Deze heeft al vrij fors geïnvesteerd in waterbesparende technieken en het gebruik is bij sommige bedrijven hierdoor drastisch gedaald. Het voorstel is gelijktrekken van tarieven vanaf 2000. Dit zou 4 mln. voor de landbouw betekenen en 12 mln. voor de voedings- en genotmiddelenindustrie (V&G).

LNV wil eerst de evaluatie afwachten van de invloed van de huidige heffing, mede om de reden dat een hogere heffing weinig effect heeft op het gebruik van water (lage elasticiteit).

Bij de kamerbehandeling over BTW-verhoging heeft Financiën toegezegd een vrije voet van f 60,- voor huishoudens te zullen hanteren. Omdat dit via de BTW-weg moeilijk is wil men een REB voor water invoeren. Bij deze oplossing zal de financiële bijdrage voor bedrijven echter veel groter zijn. Bedrijven dragen in dit geval een te groot deel van de lasten in de verschuivingsoperatie.

De Werkgroep Bestrijdingsmiddelen en Kunstmest

Bij deze werkgroep gaat de discussie over twee belastingen. Men denkt aan verhoging van BTW en aan een heffing. Een standpunt over de heffing op bestrijdingsmiddelen is nog niet ingenomen. Het standpunt van LNV (en VROM) is geen heffing voor 1/1/2001, om MJP-G niet open te breken. Besluitvorming over dit onderwerp moet plaatsvinden in de periode 1999/2000 in het kader van het nieuwe gewasbeschermingsbeleid. Daarmee speelt de grondslag geen rol meer in de taakstelling voor de 700 mln.

De discussie over BTW op bestrijdingsmiddelen gaat gekoppeld aan de verhoging van de BTW op kunstmest. LNV is niet op voorhand tegen, maar wil pas besluiten als het in het totale pakket van heffingen en terugsluis duidelijk wordt. Met name de akkerbouw moet gecompenseerd worden. Voor een goed standpunt is een nadere berekening gewenst van het LEI. Hierbij moet het effect van de BTW-verhoging op kunstmest en bestrijdingsmiddelen apart plaatsvinden.

De kans is groot dat 30.000 bedrijven overstappen naar de BTW-regeling, waardoor opbrengst van de belasting veel kleiner is dan verwacht. (Men schat een administratieve kostenstijging per bedrijf voor een BTW-boekhouding op f 1000,- tot f 2000,- per bedrijf.)

VROM en EZ zien technische problemen bij de invoering van een heffing op de groep niet-landbouwbestrijdingsmiddelen. De heffing averechts uitwerken wanneer de volksgezondheid in het geding is. Het huidige beleid vindt men toereikend.

Kunstmest kan onder wel het algemene BTW-tarief worden gebracht. De prijselasticiteit is echter laag. Pas bij een tariefverhoging van 200 – 300% zal pas een gedragseffect optreden. Bovendien heeft de maatregel nadelen voor de biologische landbouw, omdat ook sommige organische mestsoorten eronder gaan vallen.

Zowel LNV als VROM willen wel de mogelijkheid om in de toekomst enigerlei vorm van een heffing in te stellen.

De Werkgroep Gasolie en Mobiele Werktuigen

Voor landbouw is deze werkgroep van belang voor de heffing op rode diesel. De accijns op rode diesel is nu 10,6 ct. per liter, terwijl die op gewone diesel 70,8 ct. is. Bij gelijktrekken van de accijns zou dit de landbouw 253 mln. kosten. Behalve voor werktuigen wordt rode diesel gebruikt voor verwarming. Dit is één van de redenen waarom men er weinig voor voelt om de vrijstelling van accijns af te schaffen. Bovendien is het milieu-effect zeer gering. De werkgroep acht het effect voor de branche zodanig dat zij er de voorkeur aan geeft om de lastenverhoging niet verder te laten gaan dan de REB van 8,5 ct/liter. Hierbij is in de beschouwing betrokken dat er voor de branche op korte termijn geen alternatieven zijn.

LNV voelt niet voor verhogen, omdat het gebruik hierdoor niet vermindert en met name de akkerbouw de nadelen ervan voelt.

Werkgroep Oppervlakedelfstoffen

Bij deze werkgroep (zand, grint, schelpen, klei e.d.) liggen een aantal rapporten van de Grondmij. In 1994 was de conclusie van het onderzoeksbureau positief ten aanzien van heffingen. In 1997 bracht dezelfde organisatie een rapport uit, op verzoek van de bouwwereld, waarin zij een negatief standpunt over een dergelijke heffing inneemt.

Men denkt aan een belastingplicht voor vergunninghouders voor alle oppervlakedelfstoffen.

Bij een heffing van f 4,-/ton brengt de heffing ca. 440 mln. op.

De projectgroep concludeerde dat eerst internationaal overleg nodig is en onderzoek naar lastenverdeling alvorens deze belasting in te voeren.

Werkgroep Afvalstoffen

Deze werkgroep is van minder belang voor de primaire landbouw, maar wel voor de verwerkende industrie. Op het moment heeft KPMG de opdracht voor een studie naar een heffing bij gezinshuishoudingen. Het bureau moet het effect nagaan bij 3 opbrengstniveaus: 0, 225 en 450 mln. gulden. (450 mln. is f 75,-/huishouden). Het rapport moet eind 1998 gereed zijn.

LNV wacht met het innemen van een standpunt op het verschijnen van dit rapport.

De heffingen op afvalstoffen is met name van betekenis voor de V&G-industrie.

De interdepartementale projectgroep vindt dat voor de BTW op afvaldiensten eerst nader onderzoek nodig is.

Een heffing op het storten van brandbaar afval lijkt haalbaar. Na 2001 mag geen huishoudelijk afval meer worden gestort.

Het effect van een afvalstoffenbelasting op de kostprijs in de primaire landbouw lijkt niet groot. Totaal produceert de landbouw 1,6 mln. ton afval. 1,4 mln. ton wordt hergebruikt (o.a. organisch afval, steenwol en veel folies). 0,15 mln. ton wordt gestort en 0,1 mln. ton verbrand volgens de Milieuverkenning 1997-2020.

8 Heffingen in andere Europese landen

8.1 Mogelijkheden binnen de EU

Heffingen hebben invloed op de kostprijs van producten en op de internationale concurrentiepositie. Bij het instellen van heffingen moet steeds rekening worden gehouden met beperkte ruimte die de EU geeft aan de nationale overheden. Hieronder volgen artikelen die betrekkingen hebben op heffingen en specifieke belastingen.

De verschuivingsoperatie van het huidige regeerakkoord brengt met zich mee dat nieuwe heffingen teruggesluisd moeten worden. Dit beïnvloedt onze positie in Europees verband. Bij de uitwerking van maatregelen krijgen we te maken met de Europese regelgeving zowel aan de inkomstenkant als aan de bestedingskant. Voor de inkomstenkant is relevant hoe een regulerende heffing zich verdraagt met het gemeenschapsrecht en met de verdragsbepalingen betreffende het vrije goederenverkeer. Aan de bestedingskant moet acht worden geslagen op de verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen van lidstaten en op de communautairrechtelijke bepalingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

LEI, PBG en CLM beoordeelden verschillende varianten voor een energieheffing voor de glastuinbouw. Zij kwamen tot de conclusie dat een systeem van heffen en terugsluizen door de Europese Commissie wordt geaccepteerd als retourbetalingen op te vatten zijn als tegenprestatie voor geleverde inspanning (14).

8.2 Heffingen in andere EU-landen

Veel landen in de EU kennen heffingen op afvalwater. De hoogte van de heffing komt voort uit afspraken met de industrie en is in vrijwel alle landen direct gerelateerd aan de kosten voor zuivering van het water. Voor gewasbeschermingsmiddelen is specifiek geïnventariseerd wat de standpunten in de verschillende EU-landen zijn ten aanzien van heffingen.

In **Zweden** past een regulerende heffing toe op bestrijdingsmiddelen. De grondslag voor de heffing is het aantal kg actieve stof en het aantal behandelingen per ha. De jaarlijkse opbrengst is ca. 40 mln. gulden. De heffing wordt doorberekend in de bodemprijzen van landbouwproducten, zodat de boeren er geen problemen mee hebben. Toepassing in Nederland van dit systeem brengt complicaties met zich mee. In Nederland kennen de bestrijdingsmiddelen vele toepassingen in verschillende gewassen met verschillende daaraan gekoppelde standaarddoseringen. Omrekenen geeft hierdoor problemen, in Nederland zou wel met 90 verschillende gewassen rekening moeten worden gehouden. De werkgroep Regulerende Heffing op Bestrijdingsmiddelen komt tot de conclusie dat dit Zweedse systeem matig scoort op reductie van de milieubelasting, omdat laag-gedoseerde middelen hoog worden belast.

In **Denemarken** geldt een heffing van 3%, betaald door de industrie. Dit brengt jaarlijks 31 tot 50 mln. Dkr. op. Het is een bestemmingsheffing, waaruit voorlichting, administratie, onderzoek en opleidingen worden betaald. In 1996 is er een nieuwe belasting, betaald door de boer, van 13% op herbiciden, fungiciden en groeibevorderaars en 27% op insecticiden. Deze laatste groep werd te veel gebruikt wegens de lage prijs. Deze belasting zou ca. 210 mln. Dkr. opbrengen (=28 mln. ECU). Hiervan gaat 185 mln. terug naar de boeren via belastingvoordelen. Men denkt dat het gebruik hierdoor met 5 – 10% afneemt en de kosten 8 – 15% zullen stijgen. Met de invoering van de heffing is de jaarlijkse grondbelasting vervallen. Het surplus van opbrengst minus de vroegere grondbelasting wil men terugsluizen naar de landbouw, maar is voorlopig nog gereserveerd voor uitgaven van het ministerie.

In **Finland** wordt bij import 2,5% belasting geheven op bestrijdingsmiddelen. Dit levert 1 mln. ECU aan inkomsten op, die worden besteed aan inspecties. Daarnaast is er een éénmalige heffing bij registratie van een middel.

Ook in **België** bestaat een systeem van belasting op bestrijdingsmiddelen. Dit valt binnen een bredere belasting de belastingen op milieugrondslag. Milieubelastende producten kunnen worden belast als er een milieuvriendelijk alternatief aanwezig is. De tarieven zijn hoog, maar de lijst met producten is zeer beperkt (verpakking op dranken, wegwerp fototoestellen, batterijen bestrijdingsmiddelen en sommige industriële verpakkingen). De hoogte is niet gerelateerd aan de mate van schade die de producten aan het milieu toebrengen. Vrijstelling van deze heffing kan worden verleend als de producenten kunnen aantonen dat aan bepaalde milieuvoorschriften is voldaan (vermindering van het gebruik of bepaalde inzamelingspercentages). Het systeem is fraudegevoelig en de kosten van innen overtreffen de opbrengsten van deze belasting. De Europese Commissie vond dat deze regeling geen aanleiding gaf tot inbreuk op het gemeenschapsrecht.

De Belgische milieubelasting is effectief geweest met name bij het weren van PVC-drinkverpakkingen.

Frankrijk overweegt een heffing op bestrijdingsmiddelen.

Zwitserland stimuleert de consumptie van volière-eieren. Het prijsverschil met batterij-eieren is in dit land erg groot. Tot nu toe mocht de handel batterij-eieren in het land verkopen als zij ook volière-eieren verhandelden, volgens een vaste verhouding. Met ingang van 1999 wil overstappen op een heffing op batterij-eieren.

In het nieuwe regeerakkoord in **Duitsland** zijn afspraken gemaakt over een ecotaks op brandstof. Tot voor kort stond de regering terughoudend tegenover een substantiële vorm van ecologische belastinghervorming. Dit geldt met name voor de landbouw, waar men onder invloed van Brussel regelmatig met een teruggang in inkomen te maken heeft.

Kort voor de recente regeringswisseling adviseerde De Duitse Raad van Milieu-adviseurs negatief over een milieubelasting op bestrijdingsmiddelen. Dit vanwege de lage prijselasticiteit en vanwege de moeilijkheid dat de grondslag voor milieuschade slecht is vast te stellen.

Het **Verenigd Koninkrijk** kent alleen een registratieheffing op bestrijdingsmiddelen die bedoeld is voor dekking van de ambtelijke kosten bij toelating van middelen. Daarnaast is er een jaarlijkse heffing op de omzet van middelen om de kosten van autorisatie en controle te dekken.

9 De gevolgen van bestaande en voorgestelde heffingen voor een aantal sectoren

Van verschillende voorstellen voor heffingen zijn de kosten voor de totale landbouw en tuinbouw begroot. Per sector lopen de kosten voor de bedrijven sterk uiteen. Het regeerakkoord dringt aan op maatregelen als sectoren onevenredig bijdragen aan de milieuheffingen.

Tabel 2 en 3 in dit hoofdstuk moeten met enige voorzichtigheid worden gehanteerd. Soms was door het LEI alleen de totale opbrengst per sector berekend en zijn de opbrengsten per sector geschat op basis van het gemiddelde verbruik per bedrijf. Zo is bij leidingwater alleen het gemiddelde verbruik per bedrijf bekend en is de totale opbrengst geschat door het gemiddelde verbruik te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven met de bedrijfstak als hoofdtype.

In de Land- en Tuinbouwcijfers van 1998 staat dat er totaal 107.900 landbouwbedrijven zijn in Nederland. Het LEI-DLO gaat in haar berekeningen uit van 76.300 bedrijven. De overige 31.600 bedrijven leveren volgens het LEI slechts een aandeel van 5 tot 7% van de bruto productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw.

Hoewel de getallen van tabel 3 met het nodige voorbehoud moeten worden gebruikt geven zij wel een indruk van het effect van mogelijk nieuwe heffingen per sector.

Tabel 2: De kosten van de Regulerende Energie Belasting voor de diverse landbouwsectoren

	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Akkerbouw	Glas-tuinbouw	Overige tuinbouw	Overige bedrijven	Totaal
Bedrijven (NEG)(22)	30.000	6.100	2.100	9.000	9.200	5.600	14.300	107.900
Bestaande REB (22)	34 mln.	21 mln.	8 mln.	9 mln.	12 mln.	7 mln.	19 mln.	111 mln.
Per bedrijf (22)	1.100	3.500	3.700	1.000	1.200	1.300	1.300	
Verhoging REB (22)	13 mln.	4 mln.	2 mln.	4 mln.	4 mln.	2 mln.	6 mln.	35 mln.
Per bedrijf (22)	400	700	700	400	400	250	400	

Tabel 3: De kosten van mogelijk nieuwe heffingen voor de diverse landbouwsectoren

	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Akkerbouw	Glas-tuinbouw	Overige tuinbouw	Overige bedrijven	Totaal
Bedrijven (NEG)(22)	30.000	6.100	2.100	9.000	9.200	5.600	14.300	107.900
Heffing f10,- gewasbescherm. excl.grondontsm.	9 mln.	1 mln.	0	39 mln.	6 mln.	6 mln.	18 mln.	80 mln. (25)
Grondwater 34 ct. op eigen winning > 40.000 m3	2,5 mln.	0	0	0,5 mln.	0	0	1 mln.	4 mln. (26)
Gondwaterbelasting leidingwater f0,50/l	6 mln.	1 mln.	1 mln.	0	1 mln.	1 mln.	3 mln.	14 mln.
BTW water 6 -> 19%	0,5 mln.	0,5 mln.	0	0	1 mln.	0	0	2 mln.
Afvalstoffen-heffing brandbaar afval f 100,-/ton	1 mln.	0,5 mln.	0	0	7 mln.	1 mln.	0,5 mln.	10 mln.
REB op diesel 16ct/l	31 mln.	5 mln.	1 mln.	18 mln.	2 mln.	1 mln.	16 mln.	72 mln.
BTW gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest 6 -> 19%	10 mln.	1 mln.	0	0	0	0	9 mln.	20,0 mln. (21)

* De bedragen in de gearceerde vakken zijn overgenomen uit onderzoeksrapporten. De overige bedragen zijn berekend uit het gemiddelde grondstof van bedrijven in de sector.

De afzet van gewasbeschermingsmiddelen is volgens de voortgangsrapportage van MJP-G voor 1996 geraamd op 10,6 mln. kg actieve stof. Volgens een enquête van het CBS is het verbruik veel lager, namelijk 5,8 mln. kg. De verklaring ligt deels in het feit dat het CBS slechts een deel van de toepassingen onderzocht. In het openbaar groen wordt 40.000 kg actieve stof gebruikt (19).

De prijselasticiteit van bestrijdingsmiddelen is laag. Wil een heffing direct effect hebben dan moet een heffing van f 50,- tot f 90,- kg per kg actieve stof worden ingesteld. Bij theoretische benadering leidt f 15,- al tot een reductie van het gebruik. De gemiddelde prijs was in 1994 f 70,- per kg werkzame stof.

Tabel 3 laat zien dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen sterk uiteenloopt. Ook binnen de plantaardige sectoren zijn er grote verschillen. De groep akkerbouw staat apart genoemd in tabel 3, maar twee andere sectoren in de groep overige tuinbouw, de bollen- en de fruitteelt, gebruiken ook veel van deze middelen.

De BTW-verhoging op grondwater is reeds door de kamer geaccepteerd. Bij de uitwerking geeft deze belasting echter nog problemen. Om deze reden zijn een aantal alternatieven nog eens naast elkaar gezet. Probleem voor het heffen van de grondwaterbelasting bij de primaire landbouw is het gebruik en de beschikbaarheid van goede meetapparatuur op landbouwbedrijven. Mogelijk is er hierdoor weinig discussie over de heffingsvrije voet van 40.000 m³.

De champignon telers dragen wel bij aan de grondwaterbelasting. Zij vallen niet onder de vrijstelling van beregenen, omdat zij het water voor koeling gebruiken en vaak in de sloot lozen. De bijdrage aan de grondwaterbelasting op dit soort bedrijven ligt gemiddeld op f 5000,-/jaar. Behalve voor de primaire landbouw betekent een heffing ook een kostprijsverhoging voor de industrie. Dit heeft met name gevolgen voor de V&G-industrie. Deze gebruikt ca. 40% van al het water dat door de Nederlandse industriële bedrijven wordt verbruikt.

10 Samenvatting

Het huidige kabinet wil heffingen inzetten met een tweeledig doel: een betere grondslag voor het belastingstelsel en een verschuiving naar belastingen op milieugrondslag. Tot nu toe richtte zich het milieubeleid vooral op regelgeving. Men zoekt echter steeds meer naar andere instrumenten om in onze groeiende economie toch de milieubelasting terug te dringen.

Beleidsalternatieven

Regulering is en blijft een belangrijk instrument ter bescherming van ons leefmilieu. Toch kent het instrument een aantal nadelen. De interpretatie door lagere overheden kan uiteenlopen en de eisen vallen vaak niet samen met het investeringspatroon van bedrijven.

Een meer economisch gericht instrument zijn de verhandelbare emissierechten. De overheid stelt hier een maximum aan de emissie voor de gehele bedrijfstak. De maatregel leidt echter tot een kostprijsverhoging van de industrie en benadeelt nieuwkomers. Nieuwkomers moeten rechten aankopen en bestaande bedrijven zijn doorgaans in het bezit van deze rechten.

Het instrument subsidieverlening levert een belangrijke bijdrage aan de vernieuwing en stimuleert de koplopers. Vaak richten subsidies zich echter op de meest vervuilende bedrijfstakken, waardoor de meest vervuilende doelgroepen juist profiteren.

Bij een convenant ruilt de beleidsvoerder een deel van de beleidsdoelstellingen tegen praktische toepasbaarheid. Onhaalbare beleidsdoelen worden ingeruild tegen haalbare opties. Het grote voordeel van een convenant is dat afspraken worden gemaakt met machtige, anders vrijwel onbereikbare leden van een doelgroep. De praktijk is echter dat afspraken vaak niet worden gehaald.

Heffingen

Heffingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan milieudoelstellingen, omdat nu de milieubeperkingen uitgedrukt kunnen worden in de prijzen. Via een heffing wordt de aangerichte milieuschade in rekening gebracht bij de veroorzaker. De veroorzaker zal bij een heffing de negatieve prijseffecten betrekken bij de afweging van de marginale kosten en baten van zijn productie.

De directe milieuschade ten gevolge van de bedrijfsvoering is vaak moeilijk vast te stellen. De schadelijkheid van de ene stof is niet eenvoudig te vergelijken met de schadelijkheid van de andere. Soms is geen direct verband te leggen tussen de emissie en de concentratie van geloosde stoffen in het milieu. Bij regelgeving voelt de vergunninghouder onder de drempelniveau van de vergunning geen prikkel om minder te lozen. De kosten van een heffing zijn weliswaar lager bij een laag emissieniveau, maar blijven toch aanwezig als een kostenpost.

Omdat de bijdrage aan de milieuvervuiling vaak moeilijk te meten is gaat men over tot het heffen aan de bron, een heffing op de input. Een heffing op de input heeft niet altijd een directe relatie met de vervuiling, omdat de vervuiling kan samenhangen met de manier van aanwenden.

Bovendien zijn er vaak wegen om de heffing te ontwijken, bijvoorbeeld door over de grens in te kopen.

Omdat een heffing de kostprijs verhoogt moet men proberen de belasting op minder vervuilende onderdelen van het productieproces te verlagen. Hiervoor is een vergaande kennis van het productieproces noodzakelijk. Deze kennis heeft twee aspecten: men moet weten hoe groot de kostenstijging is en men moet weten waar kostenvermindering mogelijk is. Bij algemene heffingen is dit vaak moeilijk. Bij een algemene heffing zoals de ecotaks op energie ligt de nadruk op de bestemming. De heffing dient ter financiering van de overheidsbegroting. Behalve de financieringsdoelstelling heeft de heffing natuurlijk ook enig regulerend effect.

Bij een heffing met een vooral regulerend karakter staat de vermindering van het gebruik voorop. Wil men het gebruik geheel terugdringen met een heffing dan noemt men dit een prohibitieve heffing. De heffing is zo hoog dat de weg van de reguliere afvoer voordeliger is.

Het effect van een heffing

Evaluaties van de huidige heffingen zijn zeer schaars. Vaak is het effect van een heffing de resultante van verschillende omstandigheden. Sinds de instelling van de REB op aardgas is de prijs van het gas zelf gedaald. Mocht de heffing ondanks deze daling toch effect hebben gehad, dan

nog is het de vraag of dit is te meten in een samenleving die meer tweeverdieners kent en waarin het aantal huishoudingen sterker groeit dan de bevolking.

Bij de grondwaterbelasting en de afvalstoffenheffing was het effect wel duidelijk. Niet zozeer bij particulieren en bedrijven, maar wel bij de drinkwaterbedrijven zelf en bij de afvalverwerkers. De drinkwaterbedrijven gingen zelf zuiniger om met water door de hogere drinkwaterprijs. In de afvalstoffensector zocht men naar alternatieven. Bij de afvalverwerking veranderde op hetzelfde moment ook de regelgeving, zodat de evaluatie het effect laat zien van de combinatie van de twee maatregelen.

Voor het instellen van een heffing is een aanzienlijke hoeveelheid informatie vereist over verschillende alternatieven van schadebeperking (23). Men dient op de hoogte te zijn van de opbrengsten, alternatieve technische mogelijkheden en de marginale kosten van activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu.

Algemeen geldt dat men met duurdere grondstoffen zuiniger omspringt. Een verhoging past in het functioneren van bedrijven. Bedrijven zijn in eerste instantie gericht op hun bedrijfseconomische doeleinden: kostenbeheersing en winstmaximalisatie. Voor veel processen bestaan echter geen alternatieven, waardoor bedrijven zijn genoodzaakt de heffing te betalen. Vaak hebben ondernemers op korte termijn geen alternatieven, maar is op langere termijn het effect wel aanwezig als de productiemiddelen van een bedrijf worden vervangen.

Terugsluizen

Tegenover de opbrengsten van de belastingen moeten volgens het regeerakkoord gerichte terugsluismaatregelen staan. Met deze financiële prikkels worden koplopers beloond. De koplopers zijn die bedrijven die hun imago weten te verbeteren, efficiënter omgaan met milieubelastingsfactoren en meer toegevoegde waarde aan hun producten geven.

Het terugsluizen van geld naar sectoren zal met grote omzichtigheid moeten geschieden, omdat die al snel botst met de Europese regelgeving, die niet duldt dat situaties van oneerlijke concurrentieverhoudingen ontstaan. Heffingen zijn toegestaan als de gelden zowel voor de binnenlandse als geïmporteerde producten en aan de algemene middelen worden toegevoegd. Terugsluizen is veel moeilijker. Terugsluizen wordt al snel beschouwd als ongeoorloofde stimuleringsmaatregel aan een bepaalde sector. Tot nu toe werd die alleen geaccepteerd als kon worden aangetoond dat de ondernemingen ook daadwerkelijk hogere kosten maken ter bescherming van het milieu. Maar ook op Europees niveau begint de houding ten opzichte van dergelijke regelingen iets te veranderen.

11 Conclusies

In verschillende studies over beleidsinstrumenten komt steeds naar voren dat kennis van de keuzeprocessen bij de doelgroep één van de belangrijkste voorwaarden is voor het succesvol inzetten van een instrument. Daarnaast moet de doelgroep de maatregel ook zinvol vinden. Van het instrument subsidies wordt gezegd dat het zo goed aansluit bij de vernieuwingen in de landbouw. Dit is natuurlijk waar, maar het hoeft niet speciaal op vernieuwingen betrekking te hebben. De oorzaak dat met subsidies veel is bereikt ligt mijns inziens vooral aan het feit dat bij de keuzemogelijkheden van ondernemers is aangesloten. Bij de hoogte van de subsidie is soms zelfs rekening gehouden met de meerkosten van de investering ten opzichte van het goedkoper minder milieuvriendelijke alternatief.

Voor het succesvol inzetten van de instrumenten heffen en terugsluizen gelden dezelfde voorwaarden. De voorgestelde heffingen op energie, water, afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen zijn te algemeen om regulerend te kunnen zijn voor het hele scala van toepassingen in de landbouw. De maatregelen zullen in de ene sector tot ingrijpende veranderingen leiden, terwijl in andere sectoren het effect gering is. Wil de overheid toch een stimulans geven aan een duurzame ontwikkeling van de landbouwsectoren, dan kan zij dit proberen via gerichte stimuleringsmaatregelen. De overheid kan daarbij aansluiten bij de huidige ontwikkeling in de landbouw, die er zich bewust is dat haar imago bij de consument moet verbeteren.

12 Literatuur

1. Belastingen in 21^e eeuw, een verkenning, 11 december 1997.
2. Instrumenten van Overheidsbeleid van J.A. de Bruijn en J.A.M. Hufen. Beleidswetenschap 1992/2.
3. Regeerakkoord, 3 augustus 1998.
4. Nota Milieu en Economie, op weg naar een duurzame economie, VROM, EZ, LNV en V&W, 18 juni 1997.
5. 4^e Nota Water, V&W, september 1997
6. Agenda 2000, voor een sterkere en grotere unie, Europese Commissie, Brussel 15 juli 1997
7. Nationaal Milieubeleidsplan 3, VROM, EZ, LNV, V&W, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking, februari 1998.
8. De mogelijkheden van een regulerende heffing op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de Nederlandse land- en tuinbouw, Verslag van de werkgroep "Regulerende heffing op bestrijdingsmiddelen", LNV, VROM, Justitie, Financiën, Landbouwschap, mei 1994.
9. De bruikbaarheid van financiële prikkels in het landbouwmilieubeleid, LEI-DLO, publicatie 1.22, augustus 1991.
10. De as van het landbouwbeleid, fysieke of financiële regulering om mineralenemissies terug te dringen? LEI-DLO, februari 1993, publicatie 3.153.
11. Oskam e.a. (1992), Pesticide use and pesticide policy in the Netherlands, economic analysis of regulatory levies in agriculture, WES Study 26, Agricultural University Wageningen.
12. Additional EU policy instruments for plant protection products, a report within the second phase of the programme: possibilities for future EC environmental policy on plant protection products. Final Report, august 29, 1997
13. Tweede Kamer stukken n.a.v. de evaluatie van MJPG., mei 1997
14. Energiebesparing in de glastuinbouw door financiële prikkels. LEI-DLO, PBG en CLM, JUNI 1998.
15. Bressers in: Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer in bedrijf. Joost van Geest en Arthur Ringeling, Sdu, 1998.
16. Derde rapportage van de Werkgroep Vergroening Fiscaal Stelsel. Min. van Financiën.
17. Evaluatieverslag grondwater- en afvalstoffenbelastingen. Min. van Financiën, juni 1997.
18. Bestrijdingsmiddelen: belonen en belasten. VROM en DHV Milieu en Infrastructuur, juni 1998.
19. Heffing van grondwaterbelasting via een forfait, een onderzoek naar de mogelijkheden voor land- en tuinbouw. LEI-DLO publicatie 3.163.
20. Landbouw, milieu en economie, editie 1997, LEI-DLO periodieke rapportage 68-95.
21. Berekeningen van LEI-DLO voor de Werkgroep Bestrijdingsmiddelen, november 1998.
22. H. van der Veen, LEI-DLO, Berekeningen met FES-model. 21 augustus 1998.
23. Beoordelingscriteria voor het ingrijpen van de overheid, L.H.G. Slangen, LUW, augustus 1991.
24. Milieubeleid van onderaf bezien, een handleiding voor beleidsvoerders. J. Grin en H. van de Graaf, Universiteit van Amsterdam. VROM, Publicatiereeks Milieustrategie 1997/7.
25. DHV Milieu en Infrastructuur, Eindrapport Bestrijdingsmiddelen: belonen en belasten. Juni 1998.
26. P. van Duijse, VROM, stukken voor de vergadering van de projectgroep water van 27 oktober 1998.

