

VOORWOORD

Vier jaar na de vorige druk werd het (hoog) tijd voor een volgende druk. Ik prijs mij gelukkig dat alle onderdelen weer bewerkt zijn. We hebben na vele jaren trouwe dienst afscheid genomen van Dick Ravelli en Martin Koster, en verwelkomen Piet Bervoets als de opvolger voor het onderdeel verontreinigingsheffing en zuiveringsheffing. De opzet is in de basis dezelfde gebleven, een overzicht van de milieubelastingen in Nederland geschikt voor zowel praktijk als studie. Het eerste hoofdstuk is ingrijpend gewijzigd. Daarin zijn de fiscale aspecten van de voorstellen van de zogeheten klimaattafels, die op 21 december 2018 zijn aangeboden, opgenomen en becommentarieerd. Een belangrijk verschil met eerdere drukken is de huidige grote belangstelling voor het milieu en mede voor milieubelastingen. Daarom wordt aan het einde van het vernieuwde eerste hoofdstuk ook kort aandacht besteed aan –enkele- milieuvriendelijke bepalingen in de directe belastingen. Het eerste hoofdstuk is geheel voor verantwoordelijkheid van ondergetekende.

Nijmegen, 21 januari 2019

Evert Wasch, eindredacteur

HOOFDSTUK 1

Milieuheffingen, het belaste milieu

mr. E.P.J. Wasch

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende thema's behandeld. Allereerst komt aan de orde de plaats van milieuheffingen in het fiscaal-juridische kader. Zijn er redenen de milieuheffingen daarbij een aparte plaats toe te kennen of niet? Zo nee, wat is dan het karakter van de verschillende milieuheffingen.

Vervolgens komt aan de orde de vraag welke maatregelen in een ruim en eng milieukader mogelijk zijn met gebruikmaking van het fiscale instrument. Daarna wordt aandacht besteed aan het ontwerp-Klimaatakkoord van 21 december 2018. Vervolgens worden de bestaande Wbm-belastingen op energie, alsmede de autobelastingen bekeken op hun merites én of ze beter anders zouden kunnen worden ingericht om het milieu te dienen. Daarna wordt de Urgenda-zaak (Urgenda tegen de Staat der Nederlanden inzake de eis om de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen voortvarender te betrachten) behandeld. Ook aan de orde komt de vraag naar een mogelijke alternatieve financiering van het, of beter gezegd, een Klimaatakkoord. Nieuw is het aanstippen van de wenselijkheid van een (mondiale) aanpak van de bevolkingsgroei en hoe daarmee mogelijk om te gaan.

1.2 Heffingen en belastingen

In de loop van 1990 is uitgebracht het rapport van de Commissie ter bestudering van het begrip 'belastingen' aan de vereniging voor belastingwetenschap (VBW). In dit rapport komt de Commissie tot de slotsom dat er geen aanleiding is een verschil te maken tussen overheidsheffingen en belastingen.

De definitie van beide luidt:

'belastingen c.q. overheidsheffingen in juridische zin zijn alle betalingen die de overheid op grond van een publiekrechtelijke regeling, uitsluitend of mee ter verwerving van inkomsten door de in die regeling aangewezen lichamen, en anders dan op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst, dwangmatig en overeenkomstig algemene regelen vordert'.

De Commissie baseert zich daarbij op het feit dat haar niet gebleken is van een zodanig verschil tussen belastingen en andere overheidsheffingen, dat aan de belastingen een aparte plaats binnen het kader van de door de overheid te vorderen dwangbetalingen zou toekomen. Hetzelfde constateert de Commissie ten aanzien van vroeger als afzonderlijke categorie beschouwde overheidsheffingen, zoals bijvoorbeeld retributies en bijdragen. Deze conclusie is in de latere discussie overgenomen en in belangrijke wetenschappelijke

publicaties (Hofstra/Stevens, Inkomstenbelasting) geïncorporeerd. Dit betekent dat er geen basis is voor het maken van een juridisch verschil tussen diverse overheidsheffingen.

Het nut van het nauwkeurig beschrijven van de inhoud van een juridisch belastingbegrip is volgens die Commissie dat:

- wat de wetgeving betreft een ruim belastingbegrip de eenheid van het stelsel van overheidsheffingen zomede de noodzakelijke uniformiteit van de gebruikte juridische formuleringen en grondbegrippen bevordert;
- de rechtsbescherming van de burger wordt verbeterd doordat de voor de belasting grondwettelijk vastgelegde volledige zeggenschap van de wetgever over de heffing, daaronder begrepen de thans soms aan lagere organen overgelaten vaststelling van de tarieven (bijvoorbeeld dat van de verontreinigingsheffing rijkswateren), in een ruimer belastingbegrip ook voor de andere daaronder begrepen heffingen geldt. Bovendien, aldus diezelfde Commissie, maakt een ruimer belastingbegrip het mogelijk dat de burger, voor zover doelmatig, voor alle daaronder vallende overheidsheffingen toegang verkrijgt tot dezelfde rechter;
- beleidsmatig het inzicht in het financiële overheidsbeleid en in de op de individuele burger drukkende collectieve lasten kan vergroten.

Met betrekking tot de vraag of alle heffingen gebracht dienen te worden onder de eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, is de genoemde Commissie van mening dat deze vraag allereerst door de politiek beantwoord moet worden.

Wel acht zij het essentieel dat het overzicht over alle rijksheffingen aanwezig is. Daarom zal naar haar opvatting de Minister van Financiën eerstverantwoordelijke dienen te zijn bij alle heffingen met een zuiver financieringskarakter en ten minste medeverantwoordelijke bij heffingen bij een niet uitsluitend financieringskarakter.

Het beheer over de heffingen behoeft niet noodzakelijkerwijs bij voormelde bewindsman te liggen.

Wel acht de Commissie het mogelijk om ook in de hiervoor gegeven ruime opvatting van het begrip belastingen in beleidsmatig opzicht te komen tot een onderscheid tussen algemene en bijzondere heffingen.

Algemene heffingen staan dan tegenover de overheidstaak als geheel en worden niet verbonden met een onderdeel daarvan.

Bijzondere heffingen staan dan tegenover een bepaalde taak of bepaald onderdeel van een overheidstaak.

Wanneer een bepaalde overheidstaak de sympathie heeft van een groep of wanneer een bepaalde taak in het bijzonder ten voordele strekt van een bepaalde groep, kan het van nut zijn om een bijzondere heffing in te stellen. Als voorbeeld van dit laatste noemt de Commissie de direct zichtbare milieuheffingen, waarvan als bijzondere heffing een opvoedende werking kan uitgaan.

Dit laatste sluit nauw aan bij een van de voordelen die Monod de Froideville in zijn proefschrift over bestemmingsheffingen verbonden acht aan de instellingen van bestemmingsheffingen.

Conclusie

- Uit juridisch oogpunt is er geen reden om een onderscheid tussen overheidsheffingen en belastingen te maken.

- Uit beleidsoogpunt kan het aanbeveling verdienen een bijzondere overheidsheffing in te stellen waar de burgers een bijzonder belang hebben bij een overheidstaak c.q. voor die taak sympathie kunnen opbrengen.
- De Minister van Financiën dient eerstverantwoordelijke te zijn bij heffingen met een financieringskarakter. Bij heffingen met een (gedeeltelijk) ander karakter dient hij minstens medeverantwoordelijke te zijn.
- Aangezien er geen verschil is tussen heffingen en belastingen dienen de algemene belastingwetten van toepassing te worden verklaard op alle overheidsheffingen.

1.3 Een terug- en vooruitblik

Soms is het nuttig om oude geschriften weer eens open te slaan. In 1979 verscheen de voorloper van dit boek onder de naam: 'het belaste milieu'. Anders dan hoofdzaken milieueffingen kende het slechts mij als enig auteur. Ik denk er overigens met veel genoegen aan terug. Waar het me om gaat is dat in dat boek een stuk inleiding zit met een verrassende actualiteit. En om die reden las ik dat stuk tekst hierbij in:¹

(..) milieuproblematiek in ruime zin zou kunnen worden gezien als het vraagstuk van de GROEI. Immers, of het nu gaat om meer mensen op één oppervlak, meer voedsel voor eenzelfde aantal mensen, dezelfde energie voor meer mensen of varianten van deze criteria, het gaat in wezen allemaal om de vraag of Groei als zodanig wenselijk geacht kan worden. In de economie wordt bij de berekening van de economische groei veelal uitgegaan van de procentuele, vóór prijsstijging gecorrigeerde toename van het Bruto nationaal Product (BNP). Het BNP wordt berekend door optelling van de toegevoegde waarde van goederen en diensten door bedrijven en de overheid. De aldus ontstane volumetoename resulteert na aftrek van de afschrijvingen in het Nationaal Inkomen netto marktprijzen en na correctie met de bevolkingsgroei in het reële nationale inkomen per hoofd van de bevolking. De toeneming van deze laatste post wordt meestal als bepalend voor de groei beschouwd.

In economische kringen heeft men het probleem van de wenselijkheid van *Groei hoe dan ook* aan de orde gesteld. Men heeft zich afgevraagd of het wenselijk is dat men zich als uitvloeisel van de beleidlijnen op milieu-hygiënisch gebied voornamelijk gaat bezighouden met het kwantificeren van de gevolgen van de milieuverontreiniging of dat men zich wellicht met de traditionele doelstellingen moet gaan bezighouden. Deze discussie is goed op gang gekomen naar aanleiding van de Urgentienota Milieuhygiëne en er zijn twee stromingen in te onder kennen. Enerzijds Nentjes, Pen e.a., die met alle vooraanstaande milieugroeperingen van mening zijn, dat: "Wij de groei van de bevolking en de groei van het eisenpakket per hoofd alsmede de kwaliteit daarvan zeker niet moeten bevorderen; dat is van een op groeien gerichte instelling naar een op afremmen gerichte instelling moeten trachten over te gaan en dat wij niet alleen zullen moeten afremmen waar het evident noodzakelijk is, maar ook op die gebieden waar nog geen noodsituatie is, maar waar dat afremmen zonder al te grote offers kan plaatsvinden".

1 *Het belaste milieu*, hoofdstuk 2, het milieuprobleem, ons probleem. Begrippen en normen. Onderdeel milieubesparende groei, p. 23 e.v.

Nentjes² stelt dat een aantal sterk verwaarloosde kwalitatieve aspecten van het menselijk welzijn centraal moeten worden gesteld, te weten:

- “Het bevrijden van de samenleving uit haar fixatie op geproduceerde goederen als bron van welvaart.
- Voorrang van de kwaliteit van de werkgelegenheid boven de kwantiteit van de werkgelegenheid (...).
- Grotere economische gelijkheid.
- Een grotere leefruimte per hoofd van de bevolking.
- Het bewaren en herstellen van natuurgebieden, landschappen en cultuurgronden, en als belangrijkste:
- Het voorkomen van een totale milieuvergiftiging, die een einde zou maken aan de menselijke samenleving”.

Het door bijvoorbeeld Lambooy³ als revolutionair bestempelde kiezen vóór volumevermindering welke slechts bereikt kan worden door absolute bevolkingsvermindering, het liquideren van bepaalde industrieën, vermindering van het autogebruik met daaraan noodzakelijk gekoppelde bewoningsconcentratie ten behoeve van het openbaar vervoer acht Nentjes een reële, bepaald niet revolutionaire ombuiging. (...). Zijn betoog heeft als essentie: of actieve bevolkingspolitiek, of een maatschappij die zich concrete beperkingen oplegt in de geest van de voornoemde kwalitatieve aspecten. Hij concludeert dat, wanneer een plan is vastgesteld voor het beknotten en afsterven van bepaalde takken van productie, dit waarschijnlijk kan worden uitgevoerd met een gefaseerde opvoering van naar product gedifferentieerde indirecte belastingen. (...)

Gesteld dat we Groei als uitgangspunt blijven beschouwen, dan zal deze in ieder geval anders dan tot dusver gedefinieerd dienen te worden. Baanbrekend werk op dit punt verrichtte Hueting⁴. Eertijds vrije goederen worden in de hooggeïndustrialiseerde staten schaars, er komt een -soms maar al te goed merkbaar - tekort aan schoon water, zuivere lucht, vrije grond voor recreatie. In het Nationaal Inkomen zal dit dienen te worden meegenomen door correcties voor:

- I. De productie van maatregelen om de milieu-achteruitgang op te heffen (geluidswallen, waterzuiveringsinstallaties, et cetera).
- II. Achteruitgang, veroorzaakt door in de toekomst te compenseren schaarste.

Dit hoeft niet puur in geld te worden gewaardeerd, maar dient wel te worden aangegeven.

Als we nu onze blik richten op het heden dan kunnen we niet anders dan constateren dat Groei voorop staat. Er is niet een moment geweest waarop is aangestuurd op iets anders dan Groei. Bijna vijf decennia lang hebben we alleen flankerende maatregelen op milieugebied genomen. En dat betekent kort en goed dat we veel van de kwaliteit van onze leefomgeving hebben opgeofferd voor meer materieel gewin. Ik schrijf bewust **niet** materiële welvaart, omdat daarvan geen sprake is aangezien de kosten van dat gewin niet of niet voldoende mee zijn gewogen, hetzij in geld als correctie op het nationaal inkomen dan wel in ge- en verboden of belastingen ter compensatie van de aantasting van de leefomgeving.

Zijn wij in Nederland achtergebleven om ons actief bezig te houden met onze milieuaantasting, het meest beschamende is wel de houding van de Verenigde Staten die zich totaal aan zijn verantwoordelijkheid daarvoor onttrekt onder de huidige president. Na de

2 ESB nr. 2482, d.d. 19-1-1972, p. 304 e.v. De economisch politieke konsekventies van Professor Pen.

3 Verslag van een landelijke economenconferentie in zake Financiering Milieubeheer, Erasmus Universiteit 23 en 24 februari 1973, p. 2.

4 Reeds in 1970 in “Wat is de natuur ons waard”, Wereldvenster. Later in zijn diss.

Tweede Wereldoorlog is er een internationaal tribunaal, dat van Neurenberg, opgericht om Duitse oorlogsmisdadigers te berechten, onder meer vanwege hun misdaden tegen de mensheid. Ik ben geneigd om de oprichting van een dergelijk tribunaal, maar dan op milieugebied, aan te bevelen en daarbij onder meer de Verenigde Staten, maar niet zij alleen, ook andere landen als Congo, Brazilië en China, te dagvaarden. Het zou immers wel eens zo kunnen zijn dat alle stappen die we hier in Nederland en verder in de wereld, met name in Europa, zetten om het milieu te beschermen volledig teniet worden gedaan door de houding van die landen. Maar goed, terug naar de leerstof.

1.3.1 *Regulerende heffingen*

De Koning van de milieuheffingen is de regulerende. Een regulerende heffing beoogt namelijk het terugdringen of afremmen van vervuiling en het stimuleren van schonere productieprocessen. Het milieudoel wordt dus optimaal gerealiseerd door het fiscale instrument. Daarnaast staan de heffingen met een redistributieve functie, waarmee wordt beoogd om de overheid middelen te verschaffen om het tegengaan en terugdringen van vervuiling te financieren.

Een regulerende heffing is een aanjager, ermee wordt een milieudoel nagestreefd. Het sprekendste voorbeeld ervan is de heffing op de verontreiniging van oppervlaktewater. Men hief opdat de bedrijven gingen zuiveren. Zuiveren was dus voordeliger dan belasting betalen. Op het moment dat de zuivering is voltooid kan de heffing worden opgeheven. Zeker bij grote, te reguleren vervuilingen is dit een doeltreffend instrument gebleken.

Vrij algemeen bestaat de overtuiging dat het gebruik van heffingen in combinatie met subsidies zijn nut heeft als het gaat om direct aanwijsbare grote vervuilingen of vervuilers. Eis is daarbij wel dat de mogelijkheid van een substituut voor de belaste vervuiling aanwezig moet zijn. Groot voordeel van deze heffingen is de flexibiliteit ervan. Ze kunnen snel worden ingevoerd, hoeven niet exact te worden afgebakend wat hoogte betreft en kunnen dan ook als een soort 'trial and error'-methode in het milieubeleid worden beschouwd.

1.3.2 *Niet-regulerende heffingen*

Alle heffingen die niet reguleren zijn niet-regulerende heffingen. Men kan ook zeggen alle heffingen die niet een regulerend doel hebben behoren tot deze categorie. Nu is het zo dat iedere heffing als hij maar hoog genoeg is automatisch reguleert. Het schijnt zo te zijn dat er in Zweden heffingen bestaan van meer dan 100%. Alleen een zonderling of idealist zal dan activiteiten uitoefenen die onder die heffing vallen. Het regulerende effect is door de tariefstelling een feit. Maar daarmee kom je automatisch in een ander gebied terecht. Dat van het maatschappelijk fatsoen. Als je een heffing introduceert met een hoog, eventueel progressief tarief, die men niet kan ontlopen is dat in feite een straf.⁵ Bewoners van woningen kunnen op hun energieverbruik bezuinigen, maar slechts tot op zekere hoogte. Als iemand

5 In een vorige druk werd hieraan een aparte passage gewijd. Daarin kwam de zogenaamde Erdrosselungssteuer aan de orde, een belasting die door zijn hoogte ander gedrag afdwingt. De conclusie was dat het desalniettemin een belasting blijft. Ook in een rapport van een commissie van de Vereniging voor Belastingwetenschap wordt deze Steuer als belasting aangemerkt.

een oud huis bewoont en er alles aan gedaan heeft om het energievriendelijk te maken en dan voor het restverbruik van energie hoog wordt belast is dat onjuist. De heffing schiet zijn doel voorbij. Dergelijke gevallen behoren geregeld te worden door fysieke reguleringen, maatregelen als ge- en verboden. In dit geval energievoorschriften. Aan de andere kant van het spectrum staan maatregelen die, ongeacht de woonsituatie, een bepaald meerverbruik belasten omdat het uitgaat boven een gewenst gemiddeld verbruik. Dan heeft de heffing geen ander doel dan een bovengemiddeld verbruik af te straffen. Men kan er dan voor kiezen om te betalen of elders te gaan wonen. Dat zie je ook in deze tijden. Woningen die goed zijn geïsoleerd en waar veel aan zonne-energie is gedaan brengen meer op dan woningen waarmee minder milieubewust is omgegaan.

Een regulerende heffing is dus duidelijk afgebakend. Zij heeft een rol als milieu-instrument. De niet-regulerende heffingen zijn veel diffuser.

Die laatsten hebben soms onomwonden geen milieu-insteek. De Rijksmilieubelastingen hebben van meet af aan als hoofddoel gehad verlichting van de belastingdruk op arbeid door het geven van een compensatie van de verlaging op die belasting (door met name de ODE opslag erop is dit beeld veranderd).

Diverse regionale milieubelastingen hebben eveneens zonder meer als doel het verschaffen van algemene middelen voor de lagere overheid. Waren er vroeger veel bestemmingsbelastingen op dat terrein, dat is thans veel minder. Het is natuurlijk voor een overheid veel eenvoudiger om heffingen met een algemene strekking in te stellen, dan om het risico te lopen discussies te krijgen met contribuabelen bij bestemmingsbelastingen over allerlei deelvragen. Als: ben ik wel de gebate van de voorziening en (of) is er wel een redelijke kostentoe rekening gemaakt. Die tendens is al zo'n 20 jaar zichtbaar en is het sterkst bij de rioolbelastingen. Hadden we voorheen heffingen ter zake van de aansluiting op en de lozing in het riool, thans kan ter zake van het hebben en gebruiken van een riool worden volstaan met het heffen op basis van de WOZ-waarde. Veel eenvoudiger en dus doelmatiger en, wat ook de burger zal appreciëren, goedkoper. Dat daarmee praktisch inkomenspolitiek wordt bedreven, wordt eenvoudigweg op de koop toe genomen.

1.3.3 *Milieueffingen als sluitpost*

In deze dagen van het zoeken naar middelen voor de schatkist kunnen bepaalde heffingen met een milieuaspect ook gebruikt worden om bezuinigingen te realiseren, anders gezegd de schatkist extra te vullen. Dat is onmiskenbaar het geval met de gedifferentieerde wegebelaasting. Het milieuaspect daarvan is de differentiatie in uitstoot CO₂. Voor 2014 wordt deze opeens ten aanzien van een bepaalde categorie, met name dieselauto's, sterk aangescherpt. Natuurlijk is het bij de invoering van een mechanisme met uitstoot-specificaties bekend geweest dat de criteria daarvoor zouden (kunnen) worden verzwakt. Dit is en was bekend voor eenieder die een auto aanschafte. Maar er zit iets achterbaks in de manier waarop het gebeurt. Dat zit hem in het feit van het geschonden vertrouwen. Mensen die een milieu (lees uitstoot) zuinige auto aanschaffen, moeten er op kunnen vertrouwen dat de fiscale voordelen en met name het voordeel van het niet betalen van wegebelaasting gedurende enkele jaren zal gelden. Het past niet om het ene jaar een auto te faciliteren en hem bruusk

het jaar daarop te belasten. Dit kan alleen worden opgelost door de criteria, desnoods met een schaal waarin de aanscherping van de uitstoot is ingebouwd, voor meerdere jaren te laten gelden. Ik ben daar een groot voorstander van. Het is uiteraard ook in het belang van de auto-industrie, fabrikanten en dealers, omdat ook die dan weten waarop ze zich wat betreft respectievelijk productie en voorraad hebben te richten.

1.4 De vervuiler betaalt

In de praktijk is dit een van de belangrijkste uitgangspunten bij milieubeleid. Er bestaat overigens internationaal geen overeenstemming over wat het precies dient in te houden. In het Nederlandse beleid wordt het zo uitgelegd dat het redelijk is dat de vervuilers de kosten van het tegengaan en beëindigen van de vervuiling dragen, daar zij van die vervuiling de oorzaak zijn.

Vanuit economische hoek zijn er de nodige kanttekeningen geplaatst bij het toepassen van het beginsel.⁶ Zo wijst Geelhoed er op, dat:

- Er altijd een grens is aan de toelaatbare druk op de milieuproblemen. Boven die grens mag de vervuiler niet meer volstaan met betalen, maar moet hij stoppen.
- De heterogeniteit van de omgeving noodzaakt tot een gevarieerde vaststelling van de grenzen van de milieubelasting.
- Er sprake is van een toenemende druk op de omgeving door de toenemende welvaart en bevolking, waardoor steeds meer activiteiten, die nu nog als relatief belastend kunnen worden beschouwd, moeten worden getoetst op hun negatieve effecten, waardoor de vraag of er wel vervuild mag worden steeds belangrijker wordt dan de vraag wie betaalt.

Deze opmerkingen kunnen tegen het licht van politieke afwegingen worden gelegd. GroenLinks heeft eind 2013 het invoeren van een vliegtaks en het herinvoeren van een vliegtaks bepleit. Op zich zijn er vanuit milieuoogpunt goede argumenten voor het invoeren van beide belastingen. Er doen zich echter twee grote problemen voor:

- A) In de internationale verhoudingen is een vliegtaks slechts beperkt toepasbaar. Oorzaak hiervan zijn wereldomvattende verdragen over de vrijheid van vliegverkeer, opgenomen in GATT-verdragen. Bovendien is een ontwijking direct aan de orde. Als de taks of de hoogte van het tarief ervan hoger ligt dan in omringende landen zullen mensen naar die landen uitwijken. Dat zagen we al met de omstreeks 2010 kort gegolden hebbende vliegtaks, die tot een enorme uittocht naar Duitsland leidde. Overigens is nu alsnog een nationale vliegtaks in het vooruitzicht gesteld. Deze belasting heeft geen enkele invloed op de omvang van het vliegverkeer. Bovendien kan de vliegtuigbranche, naar het zich laat aanzien, hem niet aan de consument doorberekenen en er gaat dus geen enkele remmende werking op vluchten van uit. Er komt alleen € 200 miljoen extra in de schatkist en dat is het dan⁷.

6 L.A. Geelhoed in Sociaal-Economische Wetgeving, november 1972, p. 627-659.

7 Daargelaten de later te behandelen eventuele verhoging van dit tarief als compensatie voor een innovatietoeslag op "grijze" auto's, alsmede daargelaten een eventuele niet-invoering van deze belasting als daarover in Europees verband overeenstemming mocht blijken te bestaan. Over dat laatste nader beraad in Ecofin-verband, alsmede op een ministersconferentie in april 2019 én voor een internationale CO₂-conferentie van en door Nederland in juni 2012.

- B) Wat de vleestaks betreft is het een kwestie van paard (en biefstuk) achter de wagen spannen. In de zestiger en zeventiger jaren was er een grote omschakeling van extensieve veehouderij naar intensieve veehouderij. Reden: de consument moest regelmatig een stukje vlees op zijn bord kunnen krijgen. Er zijn enorme bedragen geïnvesteerd in de ombouw van stallen en daarbij behorende apparatuur om vlees en eieren zo goedkoop mogelijk te produceren. Het belasten daarvan leidt in die situatie tot uitwijkgedrag. De automobilist die 10 tot 20 eurocent per liter kan verdienen op de brandstof rijdt de (Duitse, soms Belgische) grens over, tankt daar, neemt en passant de nodige alcoholhoudende drank mee voor zichzelf en zijn achterban en koopt bij het invoeren van een vleestaks dan ook nog maar wat Schweinebraten en zo.

Wat is hiervan de les: Wil je milieu-ongewenst gedrag via een belasting die tot kostprijsverhoging leidt aanpakken, dan zal daarover internationaal en ten minste interregionaal overeenstemming moeten bestaan. Indertijd, bij het omschakelen van de Nederlandse veehouderij naar intensieve productie, had via voorschriften moeten worden afgedwongen wat nu wordt gestimuleerd, namelijk dierenwelzijn bevorderende maatregelen bij de inrichting van de stallen. Door dat indertijd na te laten, komt men nu voor maatregelen te staan die enorme kosten met zich meebrengen. Het alleen in Nederland invoeren van een vleestaks biedt geen soelaas.

1.5 Met zijn allen?

Lemmingen lopen achter elkaar aan en storten zich dan massaal van de rotsen in zee. Het gedrag van de mens lijkt daar sterk op als het om het milieu gaat. Na het verschijnen van het MIT-rapport grenzen aan de groei in 1972 is er bijna niets aan een structurele milieu-aanpak gedaan. Verder dan een autoloze zondag, die overigens niet door milieubewustzijn maar door kwade Arabieren was ingegeven (we steunden Israël te veel) en een aanpak van al te grote verontreiniging van oppervlaktewater (zuiveringsheffing voor bedrijven) plus het zeer zwaar belasten van stroom en gas voor huishoudens (zwaarst van Europa!) en het stimuleren van autogebruik met lage emissies (heffing op uitstoot en stimuleren elektrische auto's) zijn we in die bijna 50 jaar niet gekomen. De welvaart in de zin van steeds meer beschikbare spullen voor steeds meer mensen is enorm toegenomen. Roken, drinken, blowen, vliegen, varen, dagelijks vlees op je bord, het is voor velen, en in ieder geval zeer velen meer dan voorheen, weggelegd. En die zeer velen willen zich dat ook niet (vrijwillig) ontfeggen. Dat komt door de nu overheersende hedonistische mentaliteit. Er zijn genoeg verhalen te bedenken waarom nu juist ik niet mee hoeft te doen met milieubewust, duurzaam, denken en doen (mag ik ook een keer? Ik heb het toch verdiend? Hard genoeg gewerkt toch, nu even ontspannen. Het loopt niet zo'n vaart, et cetera, et cetera).

Kabinetten durven niet door te pakken. De Staten-Generaal evenmin. Onze regering toont geen durf. Dat blijkt bijvoorbeeld uit:

- De voorgestelde vliegbelasting is een doekje voor het bloeden.
- De met vele miljarden in het verleden gestimuleerde stekkerauto's vinden nu voor meer dan de helft hun weg naar het buitenland.
- Een Nederlandse CO₂-heffing zoals voorgesteld door De Nederlandsche Bank (Centraal Plan Bureau, London School of Economics, etc.) wordt niet bespreekbaar geacht.

- Milieuvervuilende benzine-scootertjes die de fietspaden en het milieu vervuilen zijn niet van meet af aan verboden.
- Rekeningrijden is vloeken in de kerk.
- Een belasting op vlees is er niet.
- Enorme energieverkwisting bij de fabricage van bitcoins wordt niet tegengegaan.
- Fijnstofuitstoot vergt jaarlijks alleen in ons land vele duizenden slachtoffers.
- Het veel te weinig stimuleren van de landbouw en veeteelt in duurzame richting met de daaraan gepaarde vervuiling van landbouwgrond door uitputting en overbemesting.
- Het geknoei van de overheid met fosfaatrechten.
- De energieverkwisting bij – en milieuschade door – dumping van afvalstoffen van drugsproductie.

Het beleid is dus helaas niet anders dan pappen en nathouden. En als het af en toe te gek dreigt te worden, wat bijvoorbeeld zo is met de vanaf 2019 extra stijgende lasten van energie voor huishoudens dan moet er maar wat gepamperd worden door aan de knoppen van de energiebelastingkorting te gaan draaien (diverse partijen bij de behandeling van de belastingvoorstellen voor het jaar 2019 e.v.).

Moraal van het verhaal is dus dat er nauwelijks iets wordt gedaan, omdat men uit politiek lijfsbehoud te bevreesd is om door te pakken. Men krijgt immers consumenten en/of producenten tegen zich. Maar dat geeft politici niet het recht om te roepen dat duurzaamheid iets is voor rijke mensen (Jan Modaal, of met de pet, rijdt niet in een Tesla van meer dan een hele of halve ton). Volksverlakkerij, want daar gaat het niet om. Waar het wel om gaat is het eenvoudig en tegen lage uitvoeringskosten zichtbaar maken van milieuschadelijk handelen.

Wanneer we het eens kunnen zijn over uitgangspunten worden we het ook eens over uitvoeringsmaatregelen.

Mijn keuze voor uitgangspunten is:

1. Maatregelen moeten snel genomen worden.
2. Ze moeten van strategische keuzes getuigen.
3. Ze mogen niet te zeer besteedbare inkomens negatief beïnvloeden.
4. De uitvoeringskosten moeten zo laag mogelijk zijn.
5. De maatregelen dienen niet eenvoudig weglekbaar te zijn, doordat het ongewenste handelen kan worden verplaatst naar een ander land.

Politici kiezen nu nog voor kortstondige maatregelen met een beperkte werking, zoals het sluiten van kolencentrales (ook wel het plukken van het laaghangend fruit genoemd). Strategische keuzes worden te weinig genomen.

De eerlijkheid gebiedt dat het ook niet eenvoudig is en van grote politieke moed, staatsmanschap (M/V) getuigt om dat wèl te doen. Radicaal ingrijpen in het productieproces kan schadelijke gevolgen hebben voor de Nederlandse economie en mogelijk ook voor de samenleving.

De moeilijkste keuze is die waarbij het bestaande welvaartsniveau veranderd, laat staan verlaagd wordt. Toch is die keuze onontkoombaar omdat anders de druk op het milieu door te grote besteding en dus productie en vervuiling te groot is. Er zijn ook positieve effecten van een mindere welvaart, in de zin van minder gerichtheid op besteding. De

centrale plaats die die besteding in ons dagelijks leven heeft gekregen wordt minder en we worden hopelijk wat meer teruggeworpen op zaken als aandacht voor de medemens en intensiever sociaal verkeer. Maar goed, teruggekeerd naar de te treffen maatregelen.

Implementatie uitgangspunten:

Bij de implementatie gaat het om het volgende:

- A) Bepaalde vormen van ongewenst gedrag zoals vliegen, luxe varen, vlees eten en roken dienen aan banden te worden gelegd.
- B) De uitstoot die verbonden is aan het verbruik van fossiele brandstoffen dient te worden teruggedrongen. Consequenties voor industrie, huishoudens en vrachtverkeer, luchtvaart en scheepvaart.
- C) Privé autorijden dient aan banden te worden gelegd omdat het ermee verbonden ruimtebeslag door rijden en parkeren de totale leefruimte te zeer beperkt én omdat de productie van auto's, hoe dan ook aangedreven, te zeer een beslag legt op schaarse middelen.

Het is als met vele zaken, als je problemen lang voor je uitschuift komt er een moment waarop de keuzes die je moet maken hard en ingrijpend zullen zijn. Dat doet zich nu voor met te treffen milieumaatregelen. Immers:

- Door het bij de productie van diverse consumptieartikelen alleen te letten op de prijs is de vraag ernaar alleen maar hoger geworden. Bekende voorbeelden zijn de prijzen van eieren en vlees die bovenal betaalbaar moesten blijven.
- Door internationaal, met name Europees verband, onvoldoende te doen aan een vliegbelasting verplaatst het vakantieverkeer zich in steeds groteren getale met het vliegtuig en heeft de treinreiziger het nakijken (met uitzondering van de eerste paar honderd kilometer). Daarbij mag in positief opzicht worden opgemerkt dat het kabinet zich zal inzetten voor meer maatregelen in Europees verband.⁸ Overigens zou een andere tariefopbouw ook kunnen helpen. Daarbij valt te denken aan het juist zwaarder belasten van de korte afstand (700 à 1.000 km) ook al omdat korte vluchten door veel brandstofverbruik bij opstijgen en landen relatief belastender zijn dan lange vluchten.
- Belasting op stroom en gas wordt voor huishoudens weliswaar steeds hoger, maar er zitten diverse weeffouten in die belastingen, waarover later meer.
- De aanpak van zwerfvuil is onvoldoende door het niet verplicht instellen van een stategieverplichting op verpakkingen c.q. een hard verbod op ongewenste verpakkingen.
- Enzovoorts, enzovoorts.

Dat betekent derhalve dat harde ingrepen nodig zijn in:

- het autogebruik en –bezit;
- de bevolkingsgroei;
- het energiegebruik per hoofd van de bevolking;
- het eten van te goedkoop vlees en het drinken van alcohol;
- allerlei pleziertjes als vliegen en varen voor de fun tegen te lage kosten.

⁸ Klimaatakkoord van Parijs, nadere onderhandelingen in 2019, streven naar een brede(re) Europese vliegbelasting.