

# Een financiële impuls voor het milieu?

## Kanttekeningen bij het initiatief-wetsvoorstel Vermeend-Melkert

Han Scholten en Andries Nentjes\*

Bij de Tweede Kamer der Staten Generaal is op dit moment een initiatief-wetsvoorstel aanhangig, ingediend door de leden Vermeend en Melkert (Tweede Kamer 1988-1989, nr. 20872). Dit wetsvoorstel wil via fiscale maatregelen bedrijfsinvesteringen bevorderen die in het belang zijn van een duurzaam leefmilieu en een doelmatig gebruik van energie<sup>1</sup>.

Een kritische waarnemer zou zich af kunnen vragen wat de zin is van de voorgestelde financiële stimulans van milieu-investeringen. De bedrijven worden immers al verplicht om milieumaatregelen te nemen. Dat gebeurt door middel van de voorwaarden verbonden aan de milieuvergunning en verder voor enkele categorieën investeringen door middel van standaardvoorschriften. Wat kan een financiële prikkel dan verder nog bewerkstelligen? Komt het niet neer op het uitdelen van douceurtjes aan bedrijven die niet anders doen dan hun wettelijke verplichtingen nakomen?

Hoe voor de hand liggend deze gedachtengang ook lijkt toch ziet ze een aantal zaken over het hoofd. In de eerste plaats is het proces van vergunningverlening in de praktijk dikwijls een onderhandelingsproces. Verlaging van de kosten van milieumaatregelen, bijvoorbeeld via fiscale maatregelen, vermindert de tegenstand van het bedrijf tegen de opgelegde dan wel voorgestelde milieu-eisen. Verder zijn financiële prikkels van betekenis omdat bedrijven

---

\* De auteurs zijn als universitair docent, resp. hoogleraar economie verbonden aan de vakgroep economie en openbare financiën in de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Ook wel milieu-investeringen genoemd. In het algemeen te definiëren als die investeringen die gericht zijn op het voorkomen of beperken van gevaar, schade of hinder, welke ontstaan als gevolg van geluid, trillingen, warmte en licht, vergelijk *Memorie van Toelichting* Wet 25 juni 1980, blz. 14.

er lang niet altijd belang bij hebben om zo snel mogelijk tot een onderhandelingsresultaat te komen, vooral bij saneringsinvesteringen. Elk jaar uitstel betekent een jaar besparing op milieukosten.

Het vooruitzicht van een financiële tegemoetkoming kan de onderhandelingen bespoedigen. Uit beleidsevaluaties van de WVO-heffing en de WIR-milieutoeslag komt duidelijk naar voren dat financiële prikkels werken; onverschillig of het nu de worst van de subsidie voor zuivering is, of de zweer van de heffing op vervuiling.<sup>2</sup>

Kunnen financiële instrumenten dus een steun in de rug zijn voor de milieu-regelgeving, daarnaast kunnen ze de regelgeving aanvullen op punten waar deze leemten vertoont. We geven daar drie voorbeelden van. In de eerste plaats is de vervuilingsbestrijding, in het bijzonder de strijd tegen de zure regen, gediend met besparing op het verbruik van fossiele brandstoffen. Minder verstoken van kolen, olie en gas betekent naar evenredigheid een vermindering van de 'verzurende' emissies zwaveldioxyde en stikstofdioxyde. De mogelijkheden om met regelgeving iets te bereiken zijn onder andere om politieke redenen beperkt. Financiële stimulering van energiebesparingsinvesteringen blijkt veel minder op weerstanden te stuiten.

Verder zit er altijd een tijdspanne tussen het moment waarop een bepaald milieuprobleem op de politieke agenda verschijnt en het tijdstip waarop een redelijk sluitende en werkzame regelgeving tot stand is gebracht. Vooruitlopend op het toekomstige beleid kunnen alvast met financiële stimulansen de gewenste milieu-investeringen worden bevorderd. Zo heeft de WIR-milieutoeslag de ontwikkeling en introductie gestimuleerd van milieuvriendelijke bodemontsmetting en van geluidsarme landbouwtrekkers, bouwmachines, vrachtwagens en autobussen<sup>3</sup>.

Sommige milieutechnische verbeteringen zijn moeilijk af te dwingen door middel van het vergunningenbeleid, of de vergunningverlener is er nog niet aan toe doordat met het aanpassen van regels aan de nieuwere technische mogelijkheden soms jaren zijn gemoeid; dat geldt in het bijzonder voor de zogenaamde procesgeïntegreerde oplossingen. De vervuiler vermindert dan zijn lozingen, emissies en ander afval, niet door aan het einde van het productieproces de vuilstromen op te vangen en te zuiveren, maar door veranderingen in het productieproces zelf aan te brengen waardoor de vuilstromen verminderen. Gebruik van minder vervuilende grondstoffen of hulpmaterialen en hergebruiktechnologieën zijn hier voorbeelden van. Zuiveren aan het einde met behulp van zogenaamde toegevoegde zuiveringsapparatuur laat zich makkelijker vangen in voorschriften dan het procesgeïntegreerde voorkomen van vervuiling. Toch zijn die laatste oplossingen meestal beter; toegevoegde zuivering betekent vaak dat de ene vuilsoort in de andere wordt omgezet bijvoorbeeld zware metalen in het afvalwater belanden door zuive-

2. H.Bressers, Geld voor milieubeleid of milieubeleid met geld? *Milieu en Recht*, 1987-4, pag. 113-123, izh pag. 117, en *Evaluatienota WIR-milieutoeslag*, Tweede Kamer 1987-1988, nr. 19858, pag. 38.

3. *Evaluatienota WIR-milieutoeslag*, pagina's 32 t/m 34.

ring in het overblijvende slib. Welnu, in dit soort gevallen kan de financiële prikkel als een substituuat voor de regelgeving fungeren<sup>4</sup>.

Op grond van bovenstaande overwegingen konkluderen we, dat financiële instrumenten een nuttige versterking van en aanvulling kunnen zijn op de milieuregelgeving. De konkrete vraag is nu of het initiatief wetsvoorstel van Vermeend en Melkert een adequaat ondersteunend instrument aanbiedt. Het voorstel grijpt terug op een tweetal fiskale maatregelen die in het verleden hun sporen hebben verdiend. We zullen eerst de in het voorstel verwerkte oude maatregelen aan een korte bespreking onderwerpen en vervolgens laten zien hoe deze hun beslag vinden in het initiatief wetsvoorstel.

## 1. De Milieu- en Energietoeslag

Het initiatief wetsvoorstel Vermeend-Melkert sluit aan bij de per 1 januari 1988 afgeschafte milieu- en energietoeslag die onderdeel uit hebben gemaakt van de Wet op de investeringsrekening (WIR).

De milieu- en de energietoeslag zijn als gerichte maatregelen bij de tweede fase in de WIR-regeling opgenomen (wet van 25 juni 1980, Stb. 389). Het zijn toeslagen die onder voorwaarden als een kop op de algemene basispremie van de WIR konden worden toegekend<sup>5</sup>. Het is aan de minister overgelaten om bij Aanwijzingsbeschikking de voor de toeslag in aanmerking komende investeringen vast te stellen. Deze zijn opgesomd in de zogenaamde milieu- en energielijsten die een limitatief<sup>6</sup> karakter hebben. In deze lijsten kan men het Regeringsbeleid terugvinden. Het gaat om die investeringen die van belang zijn voor een goed leefmilieu, dan wel hun belang aan een doelmatiger gebruik van energie ontlenen.

De milieulijst bevat een tweetal typen milieu-investeringen met als onderscheidingspunt, het hebben van een (nagenoeg) volledige milieufunctie (lijst I) respectievelijk investeringen met een slechts gedeeltelijke milieufunctie (lijst II). De in lijst I opgenomen investeringen zijn in de regel in het kader van het vergunningenbeleid verplicht voorgeschreven. Faciliëring van deze lijst-I investeringen werkt voor de ondernemers vooral als een lastenverlichting. In het andere geval betreft het milieuvriendelijke, duurdere, alternatieven voor gangbare produktieprocessen en produkten of produktiemiddelen. Deze in lijst II opgenomen investeringen hebben een niet-verplicht karakter en zijn bedoeld als een stimulans tot het doen van duurdere milieu-investeringen.

Onder de WIR-regeling was in de laatste jaren de nadruk al sterk op de subsidiëring van de vrijwillige investeringen gelegd<sup>7</sup>. Zo werden onder andere de

---

4. Evaluatienota WIR-milieutoeslag, pagina 2.

5. Het toeslagen-karakter brengt met zich mee dat de regeling alleen van toepassing is op investeringen die in aanmerking komen voor de basispremie van de WIR.

6. Alleen die investeringen zijn premiebel die expliciet op de lijsten worden genoemd, *Memorie van Antwoord Wet 25 juni 1980*, blz. 26.

7. In deze zin al de wijziging in de *Aanwijzingsbeschikking milieutoeslag per 29 december 1986*, Stcrt. 251.

uitbreidingsinvesteringen in hoofdriolen en persleidingen geschrapt. Het wetsontwerp Vermeend/Melkert sluit bij deze ontwikkeling aan en wil het beperkte subsidiebudget vooral toe laten vloeien aan deze investeringen in milieuvriendelijke zaken die verder gaan dan wat de regelgever op dit moment eist<sup>8</sup>.

De energietoeslag heeft in het verleden vooral bijgedragen aan een versneling van de energiebesparende investeringen die genoemd zijn op de energielijst. Het gebruik van deze regeling was bovendien relatief groot<sup>9</sup>. De Aanwijzingsbeschikking energie-toeslag wordt dan ook in het wetsvoorstel tot uitgangspunt genomen om de voor vervroegde afschrijving in aanmerking komende energie-investeringen aan te wijzen<sup>10</sup>.

Om dreigende begrotingsoverschrijdingen het hoofd te bieden hebben deze toeslagen per 1 januari 1988 het loodje moeten leggen<sup>11</sup>. Korte tijd later werd overigens ook de basispremie WIR op nul procent gesteld. De relatief goede werking van zowel de milieu- als van de energie-toeslag was politiek onomstreden<sup>12</sup>, reden voor de genoemde kamerleden een poging te doen om deze maatregelen zoveel mogelijk in het nieuwe voorstel van wet te verwerken.

## 2. De vervroegde afschrijving

De vorm waarin de subsidiering van milieu-investeringen wordt gegoten is fundamenteel verschillend van die in de WIR-regeling. Kurieus genoeg wordt namelijk de vervroegde afschrijving van stal gehaald als technische uitwerking van de voorgestelde faciliteit. De vervroegde afschrijving heeft in verband met vermeende tekortkomingen in 1978 moeten wijken voor de WIR-regeling inclusief de toeslagen. Het was een maatregel die in de vijftiger jaren is ingevoerd om de algemene investeringsneiging bij de bedrijven te stimuleren. Economisch gezien vergroot deze faciliteit de liquiditeitsruimte bij de ondernemingen die de betalingen van de belastingen in de tijd naar achteren kunnen opschuiven<sup>13</sup> door fiscaal sneller af te schrijven dan vol-

8. Tweede Kamer 1988-1989, nr. 20872, *Memorie van Toelichting* onder punt 6.

9. Konklusie van onderzoeken door het CPB en het TNO, zie begroting voor 1985, Tweede Kamer 1984-1985, 18600 hoofdstuk XIII, blz. 89.

10. Zowel voor de milieu- als voor de energietoeslag golden als bijkomende voorwaarden dat het investeringsbedrag een drempel van f 5.000,- per aanvraag moet overtreffen en dat het bedrijfsmiddel dat onderwerp is van de investering niet eerder gebruikt mag zijn. Dit is de nieuweidseis. Ter voorkoming van oncontroleerbare verschuivingen van bedrijfsmiddelen met geen ander doel dan het in handen krijgen van een subsidiebedrag, waren tweedehands bedrijfsmiddelen uitgesloten van facilitatie.

11. Gegeven de bezuinigingsdoelstelling had het parlement de keus tussen een verlaging van de basispremie WIR of een afschaffing van deze toeslagen. Navrant genoeg werd de prioriteit door de niets-vermoedende parlementsleden bij de handhaving op niveau van de basispremie gelegd. Per april 1988 werd deze onverwacht op 0 % gesteld.

12. Dit bleek ook uit de evaluatienota milieutoeslag WIR.

13. Bedrijfs-economisch gesproken verschaft de Staat de ondernemers een soort renteloos voorschot, en is hij in die zin te zien als medefinancier van de investering.

gens het normale afschrijvingsregime is toegestaan en daarmee de fiscale winst op dat moment te verlagen. Het liquiditeitsvoordeel gaat gepaard met een rentevoordeel. Het verkregen voordeel kan worden berekend als de konstante waarde van de in de tijd verschoven belastingbedragen. In beginsel leidt deze maatregel er namelijk niet toe dat er over de gehele gebruiksperiode van een bedrijfsmiddel genomen minder belasting betaald wordt. De in een vroeger stadium dan gebruikelijk afgeschreven bedragen verlagen het afschrijvingspotentieel in de latere gebruiks jaren; de winsten en de daaraan gekoppelde belasting worden dan navenant hoger vergeleken met de niet-vervroegde afschrijving. Normaal gesproken behoort een dergelijke afschrijving fiscaal gezien niet tot de mogelijkheden<sup>14</sup>. Alleen een wettelijke regeling kan inbreuk maken op de normaal toegestane fiscale afschrijvingen. Dit is wat het ontwerp Vermeend-Melkert beoogt.

### 3. Opzet Voorstel van Wet

Vermeend en Melkert stellen voor om voor daarvoor in aanmerking komende milieu-investeringen een vervroegde afschrijving<sup>15</sup> toe te staan. De investerende ondernemer wordt in de gelegenheid gesteld om desgewenst tot honderd procent van de aanschafkosten van de genoemde investeringen in het jaar van bestelling (tot maximaal de betaalde tegenprestatie) of in het eerste gebruiksjaar als kosten van het fiscale resultaat af te boeken. Dit verlaagt de fiscale winst navenant en kan een tijdelijk belastingvoordeel opleveren dat gelijk is aan het marginale belastingtarief x de vervroegde afschrijving. Ondernemers mogen voor een aantal categorieën investeringen de afschrijvingen naar voren halen in vergelijking tot de normale fiscale regels. Er moet dus sprake zijn van *vervroeging* van de afschrijvingen. Heeft men in het eerste jaar geen gebruik willen maken van de faciliteit dan kan men hier in het tweede jaar op terugkomen, maar men kan dan nooit méér vervroegd afschrijven dan het bedrag van de aanschaffingskosten verminderd met wat normaal gesproken in dit jaar moet zijn afgeschreven<sup>16</sup>.

De voor de nieuwe faciliteit in aanmerking komende investeringen zijn die welke reeds limitatief werden opgesomd in de onder de WIR-regeling geldende Aanwijzingsbeschikkingen voor respectievelijk de milieu- en de energietoeslag (hierna te noemen de milieu- en energielijsten). De nadruk ligt voor wat betreft de milieu-investeringen op de oude lijst II die de niet-verplichte investeringen stimuleerde.

Voor de formele gang van zaken wordt ook aangesloten bij de milieu- en

---

14. De fiskus stelt dat met de aanschaf van een bedrijfsmiddel een bepaalde (aanschaf)waarde het bedrijf binnenkomt die pas na verloop van een aantal gebruiks jaren helemaal verloren is gegaan. In elk gebruiksjaar verliest het bedrijfsmiddel een stukje waarde en pas op dat moment moet dit het resultaat als een kostenpost drukken, art. 10 IB.

15. Vermeend's proefschrift bevatte reeds het in een bijlage vervatte voorstel om deze maatregel voor 100 % van de aanschaffingskosten toe te kunnen passen.

16. De speelruimte is dan kleiner geworden en bedraagt niet meer honderd procent van de aanschaffingskosten omdat voor het deel van de normaal af te schrijven bedragen niet meer aan de eis van vervroeging kan worden voldaan.

energietoeslag. Een technisch gespecialiseerde instantie geeft de verklaring af die toegang kan verlenen tot de faciliteit. Er is dan getoetst of de investering valt onder één der categorieën als genoemd in de lijsten. Als blijkt dat aan de milieutechnische en energetische voorwaarden is voldaan wordt een milieu- of energieverklaring afgegeven.

Met deze verklaring kan men vervolgens naar de fiskus waar men voor de fiskale afhandeling zorg dient te dragen. De fiskus toetst of de investering ook fiscaal als een investering valt te betitelen en verwerkt de vervroegde afschrijving in de fiskale winstberekening.

#### 4. Beoordeling van het initiatief wetsvoorstel

In deze paragraaf zullen we het voorstel van wet op een aantal onderdelen vergelijken met de milieu- en de energietoeslag onder de WIR. We zullen aandacht schenken aan het karakter van de stimuleringsmaatregelen, de gemiddelde investeringsbijdrage, de gevolgen voor de overheidsfinanciën en de inpasbaarheid in de EG-regels.

##### Karakter van de maatregelen

Onder de WIR werd er een premiëring verleend in de vorm van een aftrek van de te betalen belasting. De techniek waarmee de stimulering in het voorstel Vermeend-Melkert wordt verleend is principieel van een ander karakter. Er is géén sprake van een belastingaftrek. De voorgestelde vervroegde afschrijving zal onderdeel uitmaken van de fiskale winstberekening. Het is een fiskale faciliteit die in zoverre er sprake is van vervroeging van de afschrijving de fiskale winst van dat moment verlaagt. De fiskale winst is een voornamelijk bouwsteen van het belastbaar inkomen c.q. het belastbaar bedrag, de grondslag voor de berekening van de belasting. Kan men de fiskale winst verlagen door vervroegd af te schrijven dan bespaart men op dat moment de belasting over de bovennormale afschrijving.

De vervroegde afschrijving is voor wat betreft het concrete effect afhankelijk van de marginale belasting- en premiedruk. De hoogte van de laatste tariefschijf bepaalt de mate waarin men voorlopig belasting kan besparen. Bij een proportioneel tarief zoals de vennootschapsbelasting is deze besparing voor iedere belastingplichtige gelijk; is er sprake van een progressie zoals in de inkomstenbelasting, dan kan het voordeel aanmerkelijk gaan verschillen per belastingplichtige. Ondernemingen met een hoog tarief profiteren relatief meer dan marginale bedrijven. De stimulans werkt dus relatief sterker bij het goed draaiende deel van het bedrijfsleven. Deze diskriminatie kende de WIR-regeling niet, het effect van de belastingaftrek was niet van de hoogte van het inkomen afhankelijk. Uitzondering vormde hierop de verliessituatie waar men sinds 1 mei 1986 niet meer voor direkte verrekening middels een negatieve aanslag in aanmerking kan komen<sup>17</sup>. Toch werkt ook dan de WIR-rege-

17. Wet 29 april 1986, Stb. 215-216. De afschaffing van de negatieve aanslag werd ingegeven door de verbeterde rendements- en liquiditeitspositie van het bedrijfsleven, door budgettaire motieven en in verband met de slechte controlebaarheid van de regeling.

ling beter uit dan de voorgestelde vervroegde afschrijving. Via het stelsel van verliesverrekening kan men ofwel direkt (carry back) of op termijn (carry forward) alsnog profiteren van de faciliteit. In de WIR komt dit er op neer dat men, in het geval men voor de verrekening van het verlies is aangewezen op toekomstige winsten, nog wel van het weliswaar in waarde gedaalde<sup>18</sup>, want uitgestelde, liquiditeitsvoordeel kan profiteren. De vervroegde afschrijving biedt in dat geval minder soelaas; de kans op verrekening is kleiner en het tijdstip van verrekening en daarmee het vervroegingseffect is later vergeleken met de WIR-toeslagen<sup>19</sup>.

Hier kunnen we dus al konkluderen dat de WIR-systematiek beter uitwerkt voor ondernemingen met lage winsten of zelfs met verliezen dan de in de fiscale winstberekening opgenomen vervroegde afschrijving. Onder de WIR kan men in die gevallen meer profiteren van het met de nieuwe regeling beoogde liquiditeitseffect. Dit is van belang omdat juist het Midden- en Kleinbedrijf expliciet als doelgroep wordt genoemd in het voorstel van wet<sup>20</sup>. In deze sektor bevinden zich relatief veel ondernemers die het fiscale hoofd nauwelijks boven water kunnen houden. In de uitwerking van het wetsvoorstel komt deze groep niet of relatief slecht voor subsidie in aanmerking<sup>21</sup>. Dit is rechtstreeks in strijd met de konstatering dat juist het Midden- en Kleinbedrijf tot het doen van milieu-investeringen aangespoord zou moeten worden.

Bovendien is juist bij de kleine marginale bedrijven de vervuiling relatief het grootst. Vanwege hun zwakke economische positie zijn ze tot nu toe dikwijls ontzien door de vergunningverlener. Nu in de toekomst de milieuregels strenger zullen gaan worden en ze wel zullen worden aangepakt zullen ze niet of nauwelijks van de fiscale faciliteiten kunnen profiteren.

### **Gemiddelde investeringsbijdrage en budgettaire gevolgen**

Om het mikro-economisch effect van de toeslagen te meten kunnen we gebruik maken van de gemiddelde investeringsbijdrage: de in een jaar ter zake toegekende subsidiebedragen uitgedrukt in een percentage van de totale kosten die aan de milieu-investeringen zijn verbonden. Dit geeft aan welk deel van de investeringskosten door de subsidieverlener wordt gedragen.

---

18. Afgezien van de onzekerheidsfaktor wordt de waarde van de toekomstig te verrekenen premies nu berekend met inachtneming van het rente-element dat men derft nu men de premies niet dadelijk ontvangt.

19. Het vervroegingseffect kan dan zelfs geheel verloren gaan: Het stukje extra winst dat men in latere jaren maakt doordat men minder dan normaal kan afschrijven, wordt gebruikt om de extra verliezen, veroorzaakt door gebruik te maken van de vervroegde afschrijving, te compenseren.

20. Paragraaf 6 van de Memorie van Toelichting. De faciliteit lijkt vooral van belang voor de kleinstmetaal (o.a. garagebedrijven) en de grafische industrie.

21. Een knelpunt deed zich ook bij de WIR al voor toen de negatieve aanslag werd afgeschaft. Uit een onderzoek bleek dat kleine zelfstandigen in de landbouwsector en in het Midden- en Kleinbedrijf met een fiscale winst lager dan f 20.000,- uit de boot dreigden te vallen, Brief van 31 maart 1987, TK 1986-1987, 19305 nr. 168.

Voor de milieu-toeslag hebben we de gegevens ontleend aan het evaluatierapport WIR-milieutoeslag<sup>22</sup>. De bijdrage per investering bedroeg gemiddeld genomen 6 % van het investeringsbedrag. In bepaalde industriële bedrijfsklassen bedroeg dit percentage 10 %. De effecten van de energietoeslag zijn onderzocht door het CPB en het TNO<sup>23</sup>. Het subsidiepercentage (uitgedrukt in de kosten van de investeringen) bedraagt in 1984 ook 10 %.

In de toelichting bij het voorstel Vermeend-Melkert wordt berekend dat de bijdrage onder de nodige vooronderstellingen, zoals een levensduur van 10 jaar en een rentepercentage van 6 %, uitkomt op 7,3 % van het investeringsbedrag. Dit is de kontante waarde van de belastingbesparing die men met het verschuiven van de belastingbetaling in de tijd kan bereiken. Naarmate de te verdiskonterende rente hoger wordt en de levensduur langer, stijgt onder het voorstel van Wet het impliciete subsidiepercentage<sup>24</sup>.

De WIR-regeling was een directe uitgave. In de WIR-fondsbegroting kon men de met de WIR gemoeide budgettaire last rechtstreeks aflezen. Het beslag voor de milieutoeslag nam tot en met 1986 een omvang aan van 125 mln. per jaar. Na wijzigingen in de milieulijst met ingang van 29 december 1986 kon de begroting over 1987 tot 65 miljoen op transactiebasis worden teruggebracht. De uitgaven voor de energietoeslag vroegen rond de 110 miljoen per jaar. Het voorstel Vermeend/Melkert stelt een belastinguitgave voor. De hiermee gemoeide budgettaire lasten zullen verscholen gaan in vorm van een vermindering van de belastingopbrengsten. De raming in de toelichting gaat uit van 200 mln. (op transactiebasis) per jaar.

Omtrent de technische uitvoeringskosten vermeld de toelichting niets, de technische verklaringen komen nu op het bordje van VROM. Onder de WIR viel dit in handen van EZ. De werkdruk voor de belastingdienst neemt toe nu de fiskale winstbepaling door de milieu- en energie-investeringen rechtstreeks wordt beïnvloed, hoewel met Vermeend-en Melkert kan worden gekonkludeerd dat de vervroegde afschrijving betrekkelijk eenvoudig uit te voeren is.

### **Milieusubsidie en de EG**

De Nederlandse overheid is bij de milieu-steunverlening gebonden aan de regelgeving van de Europese Commissie. Het beleid inzake dergelijke generieke steunmaatregelen is op grond van de artikelen 92-94 EG-Verdrag onderwerp van een toetsing door de Europese Commissie. Op het milieugebied

22. Tweede Kamer 1987-1988, 19858. De uitkomsten zijn derhalve gebaseerd op de oude wetgeving voor de wijziging in de Aanwijzingsbeschikking milieutoeslag die per 1 januari 1987 is ingegaan. Na deze wijziging zal het gemiddelde premie-percentage waarschijnlijk zijn gedaald: een aantal milieu-investeringen zijn toen uitgesloten van de faciliteit. Er werden minder premies verdeeld over de totale in omvang gestegen milieu-investeringen. Vergelijk de CBS gegevens oplopend van 407 miljoen in 1984 tot respectievelijk 585 miljoen in 1985 en 745 miljoen over 1986 (milieustatistieken, afdeling milieukosten CBS).

23. Een korte samenvatting van de konklusies bevat de begroting voor 1985, tweede kamer 1984-1985, 18600 hoofdstuk XIII, nr. 2 blz. 89 en verder.

24. Memorie van Toelichting wetsvoorstel Vermeend/Melkert paragraaf 4 tabel 2.



zijn richtlijnen vastgelegd in de Gemeenschappelijke Kaderregeling voor staatssteun ten behoeve van het milieu. Uitgangspunt vormt het beginsel "de vervuiler betaalt"<sup>25</sup>. Om het grote schoonmaakbeleid<sup>26</sup> op het milieu-terrein niet te frustreren heeft de Commissie in een overgangsregeling toegestaan aan de lidstaten om generieke milieu-steunverlenings-maatregelen te treffen. De milieu- en de energietoeslag konden de toets doorstaan. De vraag of het voorstel past in het kader van het EG-beleid dient nog te worden beantwoord. Duidelijk is dat niet zozeer de doelstelling zal veranderen dan wel de technische uitvoering. Vermeend en Melkert sluiten nadrukkelijk aan bij het voorheen geldende en gesanktioneerde beleid door onverkort de milieu- en energielijsten van toepassing te verklaren. Uit dat oogpunt bezien lijkt het niet voor de hand te liggen dat het voorstel op Europese blokkades zal stuiten.

## 5. Konklusie

De voor en tegens van de twee regelingen tegen elkaar afwegende blijkt de kort geleden afgeschafte WIR- milieu- en energietoeslag het te winnen van de nu voorgestelde vervroegde afschrijving: ze heeft een meer gelijke uitwerking voor zwakke en sterke bedrijven, de uitgaven zijn beter zichtbaar op de rijksbegroting en de WIR-toeslag was door de Europese Commissie geaccepteerd terwijl dit van de vervroegde afschrijving nog maar moet worden afgewacht. Op grond van deze afweging valt er dus veel meer te zeggen voor het doen herleven van de toeslagregeling in het kader van de WIR dan voor een systeem van vervroegde afschrijving van milieu-investeringen. Een reanimatie van de WIR-toeslag kan op eenvoudige wijze worden bereikt. De WIR is niet afgeschafte, slechts de basispremie is op nul procent gesteld. Het is nu wetstechnisch mogelijk om op de basispremie van nul procent een milieu- en energietoeslag te leggen. Een ander goed alternatief is door de PvdA-fractie al eens voorgesteld, namelijk een specifieke milieu- en energiesubsidie die volledig buiten de belastingdienst om wordt uitgevoerd door een gespecialiseerde instelling (zoals bijvoorbeeld de DIR).<sup>27</sup>

Toch denken we dat de vervroegde afschrijving op milieu- en energie-investeringen politiek meer kans maakt op aanvaarding door de Tweede Kamer dan herleving van de WIR-toeslag. De oplossing van deze ogenschijnlijke paradox is te vinden in één van de afspraken van het Regeringsakkoord dat de basis vormt van het kabinet Lubbers II. Er is overeengekomen dat het begrotingstekort zal worden verminderd, terwijl de kollektieve lasten in géén geval verder mogen toenemen en zo mogelijk moeten worden verlaagd. Welnu de WIR milieu- en energietoeslag betekent een op de begroting zichtbare stijging van de overheidsuitgaven. Indien ze niet wordt gekompenseerd door een politiek gekoppelde bezuiniging elders zal het begrotingstekort erdoor toenemen. De Minister van Financiën zal zijn veto moeten uitspreken over

---

25. Dit is neergelegd in een mededeling van de Europese Commissie gehecht aan een aanbeveling van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toerekening van de kosten en het optreden van de overheid op milieugebied (Publicatie Blad EG L 194 van 25 juli 1975).

26. Het vierde milieu-actieprogramma is gericht op de sanering van het milieu.

27. Tweede Kamer 1985-1986, 19305, Voorlopig Verslag nr. 4 blz. 1

zo'n voorstel<sup>28</sup>. Een vervroegde afschrijving op milieu- en energie-investeringen betekent in feite ook wel een aanslag op het overheidsbudget maar ze is veel minder zichtbaar. Ze zal namelijk leiden tot een vermindering van de geraamde belastingontvangsten. De kollektieve lastendruk daalt iets terwijl (bij gegeven overheidsuitgaven) het begrotingstekort met hetzelfde bedrag stijgt. De strijdigheid met het Regeringsakkoord is ook in dit geval aanwezig maar ze is toch minder flagrant. Voor de Minister van Financiën is het zelfs een zekere strategische winst: hij krijgt een kollektieve kostenverlaging in de schoot geworpen en de dreigende stijging van het begrotingstekort zet kracht bij aan zijn eisen tot verdere bezuiniging.

Streven naar het betere kan de vijand zijn van het bereiken van het goede. Dat blijkt ook in de politiek op te gaan: liever "het halve ei" van de vervroegde afschrijving dan "de lege dop" van een WIR-toeslag die door de regeringspartijen wordt verworpen. Of de vervroegde afschrijving op milieu- en energie-investeringen het haalt is op het moment dat we dit stuk schrijven ook nog onzeker, maar het rapport "zorgen voor morgen" dat verschenen is na indiening van het voorstel Vermeend-Melkert heeft op overtuigende wijze aangetoond dat een veel drastischer milieubeleid nodig zal zijn om de problemen waar Nederland voor staat meester te worden.<sup>29</sup> De kamer en het kabinet kunnen daar niet omheen. De milieu-eisen moeten zeer aanzienlijk worden verscherpt. De milieukosten zullen als percentage van het nationale inkomen stijgen van 2 procent nu naar 4 procent van het nationale inkomen in 2010. De politieke strijdvraag is nu of al die extra milieumaatregelen, die voor veruit het grootste deel door het bedrijfsleven moeten worden uitgevoerd, nu maar met belastinggeld moeten worden gefinancierd. Wij zijn daar niet voor. Het initiatief-wetsvoorstel Vermeend-Melkert heeft ook niet dat karakter. Het gaat slechts om een gedeeltelijke tegemoetkoming. Een verdere efficiëntiebevorderende inperking is haar toe te spitsen op de energiebesparingsinvesteringen en de niet verplichte milieu-investeringen. Zo wordt bevorderd dat investeringen worden tot stand gebracht die zonder fiscale faciliteit achterwege waren gebleven. Aanvaarding van het voorstel Vermeend-Melkert is wel ongeveer het minimum wat de kamers kunnen doen op het punt van inzet van financiële instrumenten in het milieubeleid.<sup>30</sup>

## Literatuur

- Essers, P.H.J., *De WIR gewogen*, WFR 21 oktober 1986 blz. 1361.  
*Evaluatienota milieutoeslag WIR*, Tweede Kamer 1987-1988, nummer 19858.  
 Jacobs, J.J.H., *Het bedrijfsmiddel*, Tjeenk Willink, 1974.

28. Minister Ruding heeft al aangekondigd weinig heil te zien in subsidies voor extra milieu-investeringen. De kosten moeten maar worden opgebracht door het bedrijfsleven. *Financiële Dagblad* 11.1.1989. In dezelfde zin ook de CEC. *NRC* 19-1-1989.

29. RIVM, *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*, .... 1988.

30. Zie voor een politiek-ekonomische analyse van de weerstanden tegen de toepassing van financiële instrumenten: A. Nentjes, Marktconform milieubeleid, *ESB*, nr. 3653, 27 april 1988, pag. 401-406.

Kogels, H.A. red., *WIR, tweede fase*, Kluwer, 1980.

Mobach, H., Sillevius L.W., *Inkomstenbelasting*, in *Cursus Belastingrecht*, Gouda Quint, losbladig.

Renes, J., *Materieelrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel tot afschaffing van een negatieve aanslag in de WIR*, WFR 16 januari 1986, blz. 49.

Schonis, H.M.N., *WIR-tweede fase: aspecten van de milieu- en energietoeslag* WFR 21 juni 1979, blz. 706.

Schonis, H.M.N., Renes J., *Wet investeringsrekening*, 1980 losbladig.

Vermeend, W.A.G., *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Gouda Quint, 1983.