

## Samenvatting

### 'Grenzen aan groen? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel'

In dit rapport staat de vraag centraal of een verdere groei van milieubelastingen een bijdrage kan leveren aan het realiseren van een duurzame economie. Een duurzame economie betekent in het kader van dit onderzoek dat klimaat- en uitputtingsrisico's tot een aanvaardbaar niveau moeten zijn teruggebracht voor 2050. Tevens zal afwenteling naar toekomstige generaties beëindigd moeten zijn. Dit betekent zeer lage CO<sub>2</sub>-emissies en een verstandig gebruik van natuurlijke hulpbronnen zonder verlies van biodiversiteit. Een duurzame economie komt er niet vanzelf. Overheid zal beleid moeten gaan vormgeven die emissies reduceert en grondstoffen veiligstelt. Milieubelastingen kunnen een effectieve strategie zijn om de doelstellingen van een duurzame economie te realiseren.

Het aandeel groene belasting ten opzichte van de totale belastinginkomsten heeft zich in Nederland reeds een aantal jaren gestabiliseerd op 14% ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product. In een aantal andere Europese landen is echter sprake van een daling van dit aandeel (ontgroening). Dat kan komen doordat milieubelastingen regulerend werken: minder milieuvervuiling resulteert dan ook in minder belastinginkomsten. Dat roept de vraag op of het aandeel van groene belastingen nog substantieel kan toenemen zonder dat deze door hun eigen succes te veel worden uitgehold. In deze studie wordt verkend of fiscale, maatschappelijke of sociaaleconomische grenzen de groei van groene belastingen in de weg staan.

#### Filosofie bij vergroening

Een belangrijk motief van vergroening is het internaliseren van milieukosten in de prijzen, zodat consumenten en bedrijven bij hun beslissingen meer rekening houden met de externe kosten die zij veroorzaken. Overal waar de marktprijzen niet de volledige maatschappelijke kosten van vervuiling dekken, is er een motief om een heffing te verhogen of mogelijke belastingkortingen en energiesubsidies weg te nemen. Dit is in het bijzonder van toepassing op de glastuinbouw, industrie en internationaal vervoer. Dat is een eerste, efficiënte, stap op weg naar een duurzame economie. De klimaatdoelstellingen van de Nederlandse overheid vragen echter meer dan enkel internaliseren van milieukosten. Voor het halen van deze doelstellingen zijn gedragsveranderingen noodzakelijk die niet optreden bij alleen internalisatie van milieukosten. Voor de gebouwde omgeving en personenverkeer zijn hogere CO<sub>2</sub>-tarieven nodig om gedrag effectief te kunnen veranderen, vanwege de lage prijselasticiteiten en hoge inkomelasticeiteiten van de vraag naar brandstoffen en energie.

Dit principe van target pricing (prijzen om een bepaald doel te behalen) doet in toenemende mate zijn intrede in het Europees klimaatbeleid.

De strategie om dit te bereiken bestaat uit vier belangrijke elementen:

1. Introductie van een nieuwe CO<sub>2</sub>-heffing als onderdeel van de Energiebelasting.
2. Verbreding van de Energiebelasting naar sectoren zoals landbouw en industrie en het wegnemen van fiscale subsidies en kortingen.
3. Uitbreiding met nieuwe fiscale grondslagen import/productie van natuurlijke grondstoffen (hout, vis, vlees) en ruimte.
4. Europese vergroeningsagenda.

### **Eerste lijn: CO<sub>2</sub>-heffing**

Een nieuwe CO<sub>2</sub>-heffing is noodzakelijk omdat de huidige belastingen op energie en brandstoffen onvoldoende rekening houden met een sterk variërende CO<sub>2</sub>-inhoud van de huidige en toekomstige (bio)brandstoffen en duurzame energievormen. De bestaande fiscale behandeling van brandstoffen sluit niet aan bij de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de brandstoffen. Zo is de accijnsvermindering voor LPG en rode diesel niet in lijn met de koolstofinhoud van beide brandstoffen en bovendien uit oogpunt van luchtkwaliteit niet meer te rechtvaardigen.

De introductie van een CO<sub>2</sub>-heffing kan bovenop het gemiddelde accijns- en energiebelastingniveau plaatsvinden. Dit betekent dat de belastingen een CO<sub>2</sub>-deel kennen, gekoppeld aan de koolstofinhoud (over de hele keten) van de brandstof en een energiedeel, gekoppeld aan de energie-inhoud. Deze gecombineerde heffing kent ook een duidelijke beleidsmotivatie: de wens om minder afhankelijk te worden van energie-importen (zowel fossiele brandstoffen als biomassa, energiecomponent) en de ambitieuze klimaatdoelen (CO<sub>2</sub>-component).

### **Tweede lijn: verbreding**

Verbreding van de Energiebelasting is noodzakelijk omdat de stapsgewijze verhoging zich geconcentreerd heeft op de eerste schijf (huishoudens en kleinverbruikers). Hierdoor worden midden- en grootverbruikers nog onvoldoende geprikkeld tot energiebesparing. Met de sterk degressieve structuur van de Energiebelasting laat Nederland kansen lopen voor kosten-efficiënte energiebesparende maatregelen en vermindert de energie-efficiënte in de industrie. In Tabel 1 geven we een overzicht van de tarieven van de EB uitgedrukt in termen van € per ton vermeden emissies.

Tabel 1 De EB-tarieven uitgedrukt in € per ton CO<sub>2</sub> (excl. BTW)

	Gas	Elektriciteit	Typische gebruiker
Schijf 1	89	192	Huishoudens
Schijf 2	78	70	MKB, zakelijke dienstverleners
Schijf 3	22	19	MKB, overheid
Schijf 4	7	2	Industrie (vermoedelijk deel ETS)
Schijf 5 (niet-zakelijk)	6	1	Niet-zakelijk
Schijf 6 (zakelijk)	5	-	Energiebedrijven, staal, aluminium (ETS)

Bovenop de degressieve structuur van de EB gelden fiscale kortingen voor met name de energie-intensieve industrie (o.a. vrijstelling EB elektriciteit voor convenantpartijen en de landbouw (kortingen op de Energiebelasting voor de glastuinbouw en rode dieselaccijnskorting). Het afschaffen van deze niet-duurzame fiscale kortingen is een onlosmakelijk onderdeel van een serieuze vergroeningsstrategie. Het wegnemen van uitzonderingen en kortingen vereenvoudigt het fiscale stelsel. Dit geldt eveneens voor het optrekken van de tarieven van schijf twee en drie tot het niveau van de eerste schijf ('EB-vlaktaks'). Naar verwachting is onder deze (laatste categorie) energiegebruikers het aandeel energie in de productiekosten en de internationale oriëntatie bescheiden zodat hun concurrentiekracht niet wordt aangetast. Voor die sectoren waar het wel een substantieel onderdeel van de productiekosten is, is terugsluizing een serieuze optie omdat lastenverzwaring niet het doel is van vergroening.

### Derde lijn: uitbreiding

De derde lijn bestaat uit het invoeren van nieuwe grondslagen zoals een belasting op niet-duurzame grondstoffen (bijv. veevoerders) en de ruimtebelasting. Het huidige gebruik van grondstoffen en materialen in de Nederlandse economie is niet duurzaam en veroorzaakt externe effecten, vaak over de grens. Heffing kan plaatsvinden in het begin (belasten van niet-duurzame grondstoffen zoals veevoerders) of aan het einde van de keten (consumptie van vlees). De meest eenvoudige maatregel is om vlees uit het verlaagde BTW-tarief (6%) over te hevelen naar het 19%-tarief, wat past in de wenselijkheid om tot een minder (dierlijk)eiwitrijk eetpatroon te komen. Deze maatregel behoeft geen aanpassing van de BTW-richtlijn en kan Nederland zelfstandig doorvoeren. De maatregel heeft een neutraal effect op de concurrentiepositie van Nederlandse veehouderij (level playing field). In het begin van de keten (veevoer) is de milieuwinst mogelijk groter. Dat zou een heffing op veevoerders kunnen rechtvaardigen, maar vereist een zeer zorgvuldige uitwerking vanwege WTO-regels.

Naast natuurlijke grondstoffen zou ruimtegebruik binnen Nederland een belangrijke grondslag kunnen zijn voor verdere vergroening van het fiscale stelsel. Op dit terrein lijkt er meer beleidsvrijheid aanwezig dan bij natuurlijke grondstoffen, waarbij het immers vaak gaat om de combinatie van grensoverschrijdende effecten en complexe internationale productketens. Het is niet uitgesloten dat de negatieve externe effecten van ruimtegebruik in de toekomst belangrijker worden door het toenemende ruimtebeslag en de wens compacter te bouwen. Ruimtegebruik en woningbouw hangen in toenemende mate samen met energie en mobiliteit. Deze toenemende externaliteiten van ruimtegebruik vormen een zeer sterke case voor een open-ruimteheffing.

#### **Vierde lijn: Europese agenda**

Europees klimaatbeleid vraagt ook om een Europese aanpak op het gebied van belastingen. Op de volgende terreinen is afstemming gewenst:

- Europese afstemming is gewenst om ongewenste concurrentie-effecten voor (een deel van de industrie) te voorkomen, maar ook om internationale verdragen te herzien die het afschaffen van milieuschadelijke en energiesubsidies verbieden (kerosineaccijns, BTW op vliegtickets).
- Via de Energiebelasting voor grootverbruikers kan een bodemprijs ontstaan voor de CO<sub>2</sub>-prijs binnen het Europese systeem van emissiehandel (ETS). Een CO<sub>2</sub>-bodemprijs kan een oplossing zijn voor het probleem van sterk fluctuerende en lage CO<sub>2</sub>-prijzen. Het verminderen van onzekerheid heeft een positief effect op de betaalbaarheid van het klimaatbeleid en kan derhalve op de langere termijn resulteren in een beter maatschappelijk draagvlak voor verdergaand klimaatbeleid.
- Een andere optie is een CO<sub>2</sub>-belasting op motorbrandstoffen. Om grenseffecten te voorkomen is EU-harmonisatie nodig.
- Ook de grondstoffenbelasting (veevoeders) zal naar verwachting Europees afgestemd moeten worden.

#### **Het pakket preciezer omschreven**

Het voorgestelde pakket aan extra vergroening bestaat uit:

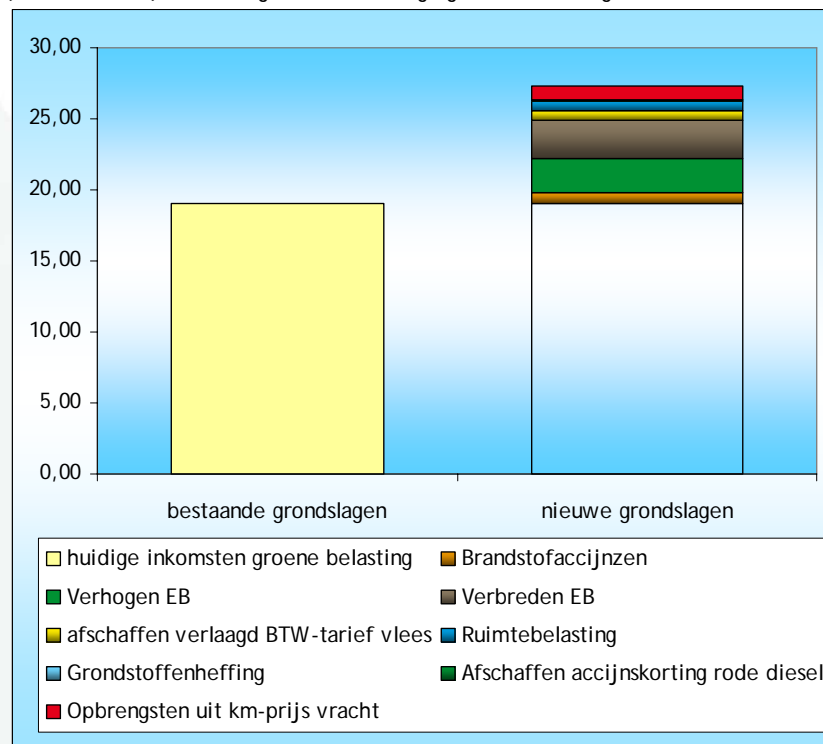
- verhoging van de accijns op motorbrandstoffen in combinatie met de CO<sub>2</sub>-heffing (gemiddeld neemt heffing op motorbrandstoffen met 20% toe);
- afschaffen kortingen Energiebelasting voor bedrijven door de 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> schijf gelijk te schakelen met de 1<sup>ste</sup> schijf, in combinatie met het subsidiëren van energiebesparingsmaatregelen;
- bovenop de bestaande Energiebelasting wordt een CO<sub>2</sub>-afhankelijk deel van 50% ingevoerd, enerzijds om verdere energiebesparing uit te lokken, anderzijds om differentiatie aan te brengen tussen de CO<sub>2</sub>-inhoud van de verschillende energiebronnen;
- een vleesbelasting of een belasting op veevoeders die ervoor zorgt dat de schadelijke effecten van vlees, veelal buiten Nederland, in rekening worden gebracht bij de Nederlandse consument;

- afschaffen fiscale vrijstelling zoals die voor rode diesel en EB-kortingen voor de glastuinbouw en industrie;
- een belasting op het onttrekken van open ruimte.

### Opbrengsten

Met een ambitieus pakket aan Nederlandse vergroening is 20% aan groene belastinginkomsten haalbaar, overeenkomend met 5% van het Bruto Binnenlands Product. De 5% is in lijn met wat internationale studies verwachten aan de fiscale houdbaarheid van een groen belastingstelsel. Voor deze vergroening is Europese coördinatie niet vereist. Bij die 20% groene belastinginkomsten is rekening gehouden met het effect dat besparingen leiden tot minder belastinginkomsten. De verwachting is dat van dit pakket een belangrijke bijdrage aan de milieu- en vooral klimaatdoelstellingen uit zal gaan. Met dit pakket kan een extra vergroening worden gerealiseerd van circa 8 miljard € bovenop het bestaande groene inkomsten van 19 miljard €. Het aandeel groene belastingen stijgt van 14 nu naar circa 20%. De opbrengsten kunnen teruggesluisd worden in de vorm van een verlaging van de belasting op winst of arbeid, waarbij als aanvullende optie gedacht kan worden aan het stimuleren van energiebesparing bij doelgroepen.

Figuur 1 De inkomsten (in mld. Euro's) van huidige en toekomstige groene belastingen in 2020



## Randvoorwaarden

Bij deze vergroeningsstrategie moet rekening worden gehouden met de volgende randvoorwaarden.

**Fiscale inpasbaarheid:** Groene belastingheffing die effectief is leidt tot afnemende inkomsten als de CO<sub>2</sub>-emissie (zoals gewenst) daalt. De afnemende opbrengsten laten zich in redelijk goede mate voorspellen tot 2020/2025. Een mogelijk tot die tijd is om de afnemende opbrengsten te compenseren met een hoger CO<sub>2</sub>-tarief. Op de lange termijn (na 2025) is de onderzoeksvraag relevant of belastingherziening richting nieuwe grondslagen opnieuw noodzakelijk is in het licht van de substantieel smallere grondslag.

**Maatschappelijke acceptatie:** Een cruciaal aandachtspunt is hoe ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven de periodiek toenemende CO<sub>2</sub>-tarieven accepteren. Dat is een politieke keuze. De huidige koppeling van belastinginkomsten aan economische groei gebeurt automatisch en weinig zichtbaar. De maatschappelijke zichtbaarheid van toenemende milieutarieven, niet gekoppeld aan economische groei, zal één van de lastigste vraagstukken zijn. Voorgesteld wordt om de tariefsopbouw voor meerdere jaren vast te leggen of automatische tariefscorrectie toe te passen. Daarnaast is acceptatie gebaat bij het zichtbaar terugsluizen van inkomsten (het zoet en het zuur), bijvoorbeeld door energiebesparing te subsidiëren of de belasting op arbeid te verlagen.

**Sociaaleconomische inpasbaarheid:** Om te voorkomen dat lage inkomens onevenredig zwaar worden getroffen kan op eenvoudige wijze, door het vergroten van de belastingvrije voet (die relatief sterker doorwerkt voor lage inkomens), de groene belasting worden gecompenseerd. Ook is speciale aandacht nodig voor de energie-intensieve industrie die concurreert op de wereldmarkt. Indien deze industrie de hogere kosten niet kan doorberekenen aan hun afnemers zouden de hogere energieprijzen gecompenseerd moeten worden met fiscaal nevenbeleid zoals een subsidie op energiebesparingsinvesteringen.

## Conclusie

De conclusie is dat verdere groei van milieubelastingen mogelijk is en een substantiële bijdrage kan leveren aan een duurzame economie, zonder dat de stabiliteit voor de schatkist in het geding is. Voor het effectief inzetten van groene belastingen in milieu- en klimaatbeleid, zijn oplopende tarieven noodzakelijk. Dat is niet alleen nodig om een belangrijke milieubijdrage te leveren, ook vermindert dit het risico op financiële tegenvallers voor de schatkist. Oplopende tarieven en automatische prijscorrectie zouden meer onderdeel moeten worden van fiscale wetgeving.

**Noot voor de redactie:**

Het rapport '*Grenzen aan groen? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel*' staat op [www.ce.nl](http://www.ce.nl).

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

Han Schouten, persvoorlichter CE Delft  
[schouten@ce.nl](mailto:schouten@ce.nl), Tel. +31 (0)15 2150 195

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE Delft-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig. De meest actuele informatie van CE Delft is te vinden op [www.ce.nl](http://www.ce.nl).